Bundel - Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 16 januari 2025

1 Opening

2 Vaststellen van de agenda van 16 januari 2025

3 Vaststellen van ingekomen agenderingen (Procedure)
Deze punten worden alleen procedureel behandeld. De leden van de commissie bespreken of, op welke wijze en voor hoe lang zij deze raadsvoorstellen en onderwerpen willen bespreken. Na vaststelling van dit behandeladvies, wordt het stuk voor een volgende vergadering geagendeerd.
- Lange Termijn Agenda commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 16 januari 2025
- Ingekomen agenderingen commissie VBF 16 januari 2025

3.1 Raadsvoorstel Verordening Samenwerking, participatie en inspraak
- Dossier 4434 voorblad
- Raadsvoorstel Verordening samenwerking, participatie en inspraak
- Verordening samenwerking participatie en inspraak gemeente Utrecht
- Verordening samenwerking participatie en inspraak gemeente Utrecht - Informatieve toelichting

3.2 Rekenkamerrapport: De mens als zwakste schakel
- 20241212 Aanbiedingsbrief gemeenteraad rekenkamerrapport De mens als zwakste schakel
- 20241212 Persbericht_De mens als zwakste schakel
- 20241212 Raadsvoorstel_rekenkamerrapport_De mens als zwakste schakel
- 20241212 Publiekssamenvatting_De mens als zwakste schakel
- 20241212 Rekenkamerrapport_De mens als zwakste schakel

3.3 Uitnodiging zienswijze kadernota VRU 2026
- Aanbiedingsbrief kadernota VRU 2026 - Gemeenteraden def
- Bijlage A - Kadernota VRU 2026 - vastgesteld
- Bijlage B - Toekomstscenario's VRU

3.4 Initiatiefvoorstel participatieverordening EenUtrecht
- Initiatiefvoorstel Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht
- Bewonersadviezen voor een beter UPP
- Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht- informatieve toelichting
- Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht
- Tien sleutelprincipes voor succesvolle (burger)participatie inclusief literatuurbronnen
- Utrechtse burgerparticipatie moet meer zijn dan alleen mooie woorden

3.5 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven en de Raadsbrief en juridische analyse over het beroep bij de RvS
- Raadsbrieven commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 16 januari 2025
- Raadsbrief inzake proces en uitkomst beroep Raad van State_DEF
- bijlage 1 - staatscourant vernietigingsbesluit dd. 22-12-2023
- bijlage 2 - aanvullend beroepschrift gemeenteraad Utrecht inz. besluit van de Kroon
- bijlage 3 - verweerschrift vertegenwoordigers van de Kroon
- bijlage 4 - deskundigenbrief prof. mr. G. Boogaard en R.J. Becker
- bijlage 5 - nadere argumentatie Stibbe advocaten t.b.v. zitting RvS
- bijlage 6 - definitieve pleitnota
- bijlage 7 - uitspraak Raad van State
- Bijlage 8 Juridische analyse uitspraak Raad van State

4 Verslagen
Ter vaststelling:
Conceptverslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 5 december 2024
- Conceptverslag Veiligheid, Bestuur en Financiën 5 december 2024

5 Toezeggingen/Moties
Ter vaststelling:
Motie en Toezeggingenlijst commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 16 januari 2025.
Lijst aangenomen moties commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 16 januari 2025.
- Motie en Toezeggingenlijst 16 januari 2025
- Lijst aangenomen moties commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 16 januari 2025

6 Ingekomen stukken

Ingekomen stuk:
1. Een brief van de Kerngroep werkgroep Burgerberaad 030 betreffende reactie op raadsbrief Evaluatie burgerberaad jaarwisseling.
Het ingekomen stuk staat voor leden, conform AVG, in iBabs achter een slotje.

OPENBARE LIJST LIS 16 januari 2025

7 Verslag Adviescommissie Controle en Financiën
Ter kennisname
Verslag Adviescommissie Controle en Financiën van 17 oktober 2024

Adviescommissie C&F 17-10-2024

8 Raadsvoorstel inzake bijdrage van fracties aan presentievergoeding commissieleden
Charlotte Passier (Dagelijks Bestuur)
Indicatieve behandeltijd: 45 minuten
Ambtelijk is dit raadsvoorstel aangekondigd. Het dagelijks bestuur bereidt een raadsvoorstel voor over verlaging van de fractiebijdrage om de overschrijding van de kosten van de presentievergoedingen voor commissieleden te compenseren. Ten behoeve van een sluitende begroting van 2025 is het dagelijks bestuur voornemens u voor te stellen 125.000 euro, in plaats van 75.000 euro, in mindering te brengen op de fractiesubsidies.
Omdat dit besluit betrekking heeft op 2025 is het belangrijk dat de gemeenteraad nog dit kalenderjaar een besluit neemt.

12 december 2024 Raadsvoorstel inzake bijdrage van fracties aan presentievergoeding commissieleden

12 december 2024 Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht (met wijzigingen bijhouden)

12 december 2024 Besluit tot wijziging Verordening financiële bijdrage fracties Utrecht

9 Raadsvoorstel Wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024
Burgemeester: Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 150 minuten
De Algemeen plaatselijke verordening (APV) Utrecht 2010 moet op onderdelen geactualiseerd en gewijzigd worden in verband met ontwikkelingen en regulier onderhoud.
Er worden twee artikelen toegevoegd:
- Een verbod op 'technische hulpmiddelen' ten behoeve van de aanpak tegen ondermijnende criminaliteit;
- Een verbod op openlijk harddrugsgebruik ten behoeve van de zorgaanpak.
Daarnaast worden een aantal artikelen gewijzigd en een tweetal bepalingen geactualiseerd.

Dossier 4369 voorblad

Raadsvoorstel Wijziging van de APV Utrecht 2010 partiële herziening 2024

Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 partiële herziening 2024

Toelichting bij Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2024

Overzicht van de wijzigingen APV (was-wordt lijst)

Raadsbrief Evaluatie APV harddrugsverbod

Bijlage bij raadsbrief Rapportage situatie Lucasbolwerk 2023 Ipsos I&O

Bijlage bij raadsbrief Rapportage Evaluatie Maatregelen tegen harddrugsgerelateerde overlast Utrecht 7-11-2024

Bijlage bij raadsbrief Factsheet Eropaf team

9.1 Beantwoording SV 2024 nr. 157 over Minder en betere regels, meer focus in de handhaving

Beantwoording SV2024 nr 157 over Minder en betere regels, meer focus in de handhaving

10 Stoppen met beboeten buiten slapen
Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 90 minuten
Geagendeerd door: Stevie Nolten, (BIJ1), Titus Stam, (PvdA) , Mahaar Fattal, (GroenLinks), Sjaak van Bemmel (Partij voor de Dieren), Mahmut Sungur (DENK), Ruben Snijder (Student & Starter), Gert Dijkstra (Een Utrecht), Victor Paalman (Horizon), Ruud Maas (Volt), aanvullende agendering van Tess Meerding (VVD) en Bert van Steeg (CDA)
De bovenstaande fracties willen in debat over het mogelijk stoppen met beboeten van buiten slapen. Dit is na aanleiding van Motie 337 'Stop met beboeten van buiten slapen' die BIJ1 indiende tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota.
Hoewel het Utrechts beleid is om buiten slapen doorgaans niet te beboeten, tonen cijfers en ervaringen uit de stad aan dat dit in de praktijk regelmatig gebeurt. Momenteel biedt Artikel 2:31 (Liggen of slapen op of aan een openbare plaats) in de APV de mogelijkheid om buiten slapen te beboeten. Veldwerkers en belangenorganisaties stellen dat het beboeten van buiten slapen geen effectief middel is. Deze partijen willen daarom het voorstel bespreken om het desbetreffende APV artikel te schrappen.

Dossier 4351 voorblad
Raadsbrief Beboeten op buitenslapen

10.1 M337 Stop met beboeten van buiten slapen
M337 Stop met beboeten van buiten slapen

11 Raadsbrief Maatregelen na rellen wedstrijd FC Utrecht – Go Ahead Eagles
Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 60 minuten.
Geagendeerd door: · Bert van Steeg (CDA), Derk van Bergen (ChristenUnie), Maarten Koning (D66), Ruud Maas (Volt), Gert Dijkstra (EenUtrecht), Tess Meerding (VVD), Mahaar Fattal (GroenLinks) en Titus Stam (PvdA), David Bosch (UtrechtNu!), Victor Paalman (Horizon) en DENK
FC Utrecht speelt een belangrijke rol in de stad. Iedere thuiswedstrijd trekt ruim 20.000 bezoekers en FC Utrecht kan worden gezien als een echte volksclub. De thuiswedstrijden gaan helaas ook gepaard met uitdagingen op gebied van veiligheid. De confrontaties tussen supporters en met politie waren afgelopen jaar vaker onderdeel van discussie in de raad. De fracties van CDA, CU, D66, Volt, EenUtrecht, VVD, PvdA, GroenLinks, UtrechtNu! en Horizon en DENK hebben naar aanleiding van deze incidenten en de Raadsinformatiebijeenkomst behoefte aan een debat in de commissie. De genoemde fracties willen praten over stappen die nog kunnen worden gezet en voorstellen doen om het verloop van thuiswedstrijden van FC Utrecht te verbeteren.
Dossier 4352 voorblad
Raadsbrief Maatregelen na rellen wedstrijd FC Utrecht – Go Ahead Eagles

12 Afgelasting demonstratie hoger onderwijs op 14 november 2024
Burgemeester: Beleidsterrein: Openbare orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 150 minuten
Geagendeerd door: Lars van Rooij (Student en Starter), VVD, ChristenUnie, Partij voor de Dieren, GroenLinks, Bij1, PvdA, UtrechtNu!, D66, CDA, Volt, Denk en Utrecht Solidair
De bovenstaande fracties willen naar aanleiding van de beantwoording van schriftelijke vragen met de burgemeester in gesprek over de totstandkoming van het besluit om negatief te adviseren over de originele demonstratie tegen de bezuinigingen in het hoger onderwijs op 14 december 2024. Ook willen de fracties graag een reflectie op de informatie(bronnen) op basis waarvan de driehoek kwam tot het advies om de demonstratie af te gelasten.
De fracties hebben vragen over hoe dit besluit zich verhoudt tot de doorgang van de alternatieve demonstratie op 14 november. Indien nodig kan gevoelige informatie worden gedeeld in een besloten gedeelte van de vergadering. Daarnaast willen de agenderende fracties in gesprek over hoe zij beter meegenomen kunnen worden in de totstandkoming van een dergelijk besluit en wat er nodig is om toekomstige beperkingen of afgelasting van demonstraties te voorkomen.
Dossier 4461 voorblad
Raadsbrief Demonstratie bezuinigingen Hoger onderwijs 14 november

12.1 SV 2024, nr. 192 Afgelasting onderwijsprotest 14 november in Utrecht (met antwoord)
Beantwoording SV 2024 nr 192 over Afgelasting onderwijsprotest 14 november in Utrecht

12.2 SV 2024 nr. 199 De facto verbod opgelegd voor Hoger Onderwijs demonstratie (met antwoord)
Beantwoording SV 2024 nr. 199 De facto verbod opgelegd voor Hoger Onderwijs demonstratie

13 Stand van zaken digitale gezondheid gemeente Utrecht
Wethouder: Streefland, Beleidsterrein: Personeel en Organisatie
Indicatieve behandeltijd: 15 minuten
Geagendeerd door: Victor Paalman (Horizon), Achraf Aït Daoua (D66)
De agenderende partijen willen graag met elkaar en het college in debat over de digitale gezondheid van gemeente, met nadruk op IT. De agenderende partijen zijn geschrokken door de raadsbrief vorig jaar over het onverwacht aflopen van de ondersteuning van het belangrijkste systeem van de gemeente, en willen daarom meer informatie van het college over de stand van zaken. De gemeente Utrecht huurt ook nog steeds veel externe IT in, wat volgens de agenderende fracties onvoldoende toekomstbestendig is. In een samenleving waarin langzaam alles om technologie en IT gaat draaien gaan de partijen daarom graag in debat.
Dossier 4347 voorblad
Raadsbrief Evaluatie Continuïteit Zaaksysteem

LANGE TERMIJN AGENDA COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Onderwerp	Beleidsveld	Porte-feuille-houder	Planning aanbieden aan raad	Fatale termijn Raads-besluit	Datum aange-boden	Beoogd kwartaal commissie procedureel	Beoogd kwartaal commissie inhoudelijk	Beoogd kwartaal raads-behandeling	Toelichting wijziging planning
Raadsvoorstel Kwantitatieve indicatoren Samen stad maken	Participatie	Wethouder Oosters	2025 Q1			2025 Q2	2025 Q2	2025 Q2	
Programmabegroting 2025 en Tweede Berap 2024 en Verordeningen 2025	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q3		12-09-2024		2024 Q4	2024 Q4	
Zienswijze meerjarenbegroting BghU 2026 - 2029	Financiën	Wethouder Schilderman	2025 Q2						
Voorjaarsnota 2024 en 1e Bestuursrapportage en meelopende stukken	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q2		16-05-2024		2024 Q2	2024 Q3	
Eerste begrotingswijziging 2024	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q2				2024 Q2	2024 Q3	

LANGE TERMIJN AGENDA COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Onderwerp	Beleidsveld	Porte-feuille-houder	Planning aanbieden aan raad	Fatale termijn Raads-besluit	Datum aange-boden	Beoogd kwartaal commissie procedureel	Beoogd kwartaal commissie inhoudelijk	Beoogd kwartaal raads-behandeling	Toelichting wijziging planning
Voorjaarsnota 2025, eerste bestuursrapportage 2025 en meelopende stukken	Financiën	Wethouder Schilderman	2025 Q2						
Jaarstukken 2024 en Resultaatbestemming	Financiën	Wethouder Schilderman	2025 Q2						
Nota WAAVA	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q4			2024 Q4	2025 Q1	2025 Q1	20241709 Was Q2, wordt Q4. De nota WAAVA wordt aangepast na consequenties van de Voorjaarsnota 2024 (technische maatregelen die betrekking hebben op activabeleid) en de notitie grondbeleid van commissie BBV. Over deze aangepaste nota zullen we in gesprek gaan met de

LANGE TERMIJN AGENDA COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Onderwerp	Beleidsveld	Porte-feuille-houder	Planning aanbieden aan raad	Fatale termijn Raads-besluit	Datum aange-boden	Beoogd kwartaal commissie procedureel	Beoogd kwartaal commissie inhoudelijk	Beoogd kwartaal raads-behandeling	Toelichting wijziging planning
									adviescommissie Controle & Financiën.
Zienswijze meerjarenbegroting BghU	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q2		19-05-2024		2024 Q2	2024 Q2	
Raadsvoorstel Samenwerking,- Participatie- en Inspraakverordening	Samen Stad Maken	Wethouder Oosters	2024 Q4		15-12-2024	2025 Q1	2025 Q1	2025 Q1	
Tweede begrotingswijziging 2024	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q2				2024 Q3	2024 Q4	
Actualisatie financiële verordening	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q4				2024 Q4	2024 Q4	
Nota Verbonden Partijen	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q4				2024 Q4	2024 Q4	20242205 Op verzoek van de adviescommissie wordt de nota verbonden partijen na de zomer

Onderwerp	Beleidsveld	Porte-feuille-houder	Planning aanbieden aan raad	Fatale termijn Raads-besluit	Datum aange-boden	Beoogd kwartaal commissie procedureel	Beoogd kwartaal commissie inhoudelijk	Beoogd kwartaal raads-behandeling	Toelichting wijziging planning
									geagendeerd om in gesprek met de adviescommissie de nota te verfijnen. De planning voor de nota verbonden partijen is daarom aangepast naar Q4 2024.
Eindejaarswijziging 2024 (Voorheen: Derde Begrotingswijziging 2024)	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q4		26-12-2024	2024 Q4	2024 Q4	2024 Q4	
Jaarstukken 2023 en Resultaatbestemming	Financiën	Wethouder Schilderman	2024 Q2		16-05-2024		2024 Q2	2024 Q3	

Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Ter vaststelling op 16 januari 2025)

Stukken afkomstig vanuit het college		
Datum: 11 december 2024 Soort stuk: Raadsvoorstel Verordening samenwerking, participatie en inspraak Wethouder: Oosters Beleidsterrein: Samen Stad Maken Commissiegriffier: Jelmer Lok	In de verordening samenwerking, participatie en inspraak wordt het herziene participatiebeleid (voortvloeiend uit de beleidsnota Samen Stad Maken) verankerd. In de verordening is opgenomen dat het bestuursorgaan de 'leidende principes voor houding en Gedrag' uit de beleidsnota in acht zal nemen. Daarnaast schrijft de verordening voor dat het kompas voor zeggenschap wordt toegepast om de samenwerkingsvorm te bepalen, moet het bestuursorgaan via een samenwerkingsplan de gekozen samenwerkingsvorm inzichtelijk maken en achteraf openbaar maken hoe deze samenwerking is verlopen in de vorm van een samenwerkingsverslag. Tot slot is ook het Utrechtse uitdaagrecht, het bewonersbod, in de verordening opgenomen.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 13 februari 2025; 2. Tijd: 90 minuten

Stukken afkomstig vanuit de Rekenkamer		
Datum: 12 december 2024 Soort stuk: Rekenkamerrapport: De mens als zwakste schakel Wethouder: Streefland Beleidsterrein: Personeel en Organisatie Commissiegriffier: Jelmer Lok	De Rekenkamer Utrecht heeft een opvolgingsonderzoek gedaan naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht, naar aanleiding van een eerder onderzoek in 2021 (het rekenkamerrapport "Zo sterk als de zwakste schakel"). Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in de mate waarin de aanbevelingen naar aanleiding van het rekenkamerrapport zijn opgevolgd. Daarnaast wordt aandacht besteed aan aanvullende onderwerpen die in het eerste onderzoek uit 2021 onderbelicht waren gebleven: managementinformatie, de afhandeling van incidenten, het gebruik van de gemeentelijke telefoons en de maatregelen om het thuiswerken te beveiligen.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 13 februari 2025; 2. Tijd: 60 minuten Indien er geen RIBS georganiseerd worden kan er een technische bijeenkomst plaatsvinden op dinsdagavond 4 februari.

Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Ter vaststelling op 16 januari 2025)

Stukken afkomstig vanuit Gemeenschappelijke Regelingen		
Datum: 12 december 2024 Soort stuk: Uitnodiging zienswijze kadernota VRU 2026 Burgemeester Dijksma Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid Commissiegriffier: Jelmer Lok	De gemeente Utrecht wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op de kaders voor de begroting 2026 en de geactualiseerde begroting 2025. Zo leiden loon- en prijsaanpassingen tot wijziging van de gemeentelijke bijdrage en liggen er inhoudelijke keuzes voor m.b.t. verschillende toekomstscenario's. De gemeente Utrecht kan uiterlijk tot 10 maart 2025 een zienswijze indienen op de kadernota indienen. Het bijbehorende raadsvoorstel volgt.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 13 februari 2025; 2. Tijd: 30 minuten
Stukken afkomstig vanuit de commissieleden		
Datum: 9 januari 2025 Initiatiefvoorstel participatieverordening EenUtrecht Wethouder: Oosters Beleidsterrein: Samen Stad Maken Commissiegriffier: Jelmer Lok	De fractie van EénUtrecht heeft een eigen voorstel voor een participatieverordening opgesteld, gebaseerd op een drietal belangrijke principes: 1) Bij de start direct met Utrechters beginnen, 2) als het je meer raakt verdien je meer invloed en 3) van maximale burgerparticipatie wordt je project beter. Deze principes zijn verwerkt in een negental uitgangspunten.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 13 februari 2025; 2. Tijd: 45 minuten

Technische bijeenkomsten en werkbezoeken		
Onderwerp: Onderzoek opkomstbevordering gemeenteraadsverkiezingen	Het Utrechtse Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) heeft een inventarisatie laten maken van factoren die de	Voorstel:

Beleidsterrein: Burgerzaken	opkomst bij verkiezingen bepalen. Dit laat o.a. zien dat een groot deel van de stemgerechtigden al ver voor de verkiezingen besluiten of ze gaan stemmen. Het college biedt u een technische sessie aan waarin USBO hun bevindingen nader kan toelichten.	1. Inventariseren of er behoefte is aan deze technische bijeenkomst;

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4434
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	16 januari 2025
Agendapunt	3.1
Titel	Raadsvoorstel Verordening Samenwerking, participatie en inspraak
ID	4653
Behandelend ambtenaar	Irene Willems
Telefoon	030 - 28 60233 06 - 22 48 67 23
E-mail	i.willems@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder	Wethouder Oosters
Beleidsveld	Samen Stad Maken
Referendabel	Ja
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	16 januari 2025

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Verordening samenwerking, participatie en inspraak

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Irene Willems
Kenmerk	12970217
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

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

1. De Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht vast te stellen, waarin:
   a) is opgenomen dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag uit de beleidsnota Samen stad maken in acht zal nemen;
   b) het toepassen van het kompas voor zeggenschap uit de beleidsnota Samen stad maken wordt voorgeschreven;
   c) een samenwerkingsplan wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt hoe de samenwerking met Utrechters er uit gaat zien;
   d) een samenwerkingsverslag wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt welke inzichten zijn opgedaan in de samenwerking en hoe die inzichten zijn gewogen en
   e) het bewonersbod is opgenomen, waaronder ook hoe dit wordt toegepast,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Het doel van deze Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht is gelijk aan het doel van de vastgestelde beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U: Utrechters hebben meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad; er is meer eigenaarschap voor Utrechters en college en raad maken een brede belangenafweging in de besluitvorming.

In de verordening is opgenomen dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag uit de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U in acht zal nemen. Daarnaast schrijft de verordening voor dat het kompas voor zeggenschap uit deze beleidsnota wordt toegepast om de samenwerkingsvorm te bepalen. Vervolgens schrijft de verordening voor dat het bestuursorgaan in de vorm van een samenwerkingsplan vooraf voor iedereen openbaar inzichtelijk maakt hoe deze samenwerkingsvorm invulling krijgt en dat het bestuursorgaan achteraf openbaar maakt hoe dit is verlopen in de vorm van een samenwerkingsverslag. Tot slot is ook het Utrechtse uitdaagrecht, het bewonersbod, in de verordening opgenomen. Dit is het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek bij een bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen.

Context

Aanleiding

Op 27 juni 2024 heeft de Raad de beleidsnota Samen stad maken vastgesteld. Een van de ‘eerste concrete vervolgstappen’ die daarin is geformuleerd is om de huidige participatie- en inspraakverordening aan te passen en ter besluitvorming voor te leggen aan de raad. De huidige verordening is namelijk gebaseerd op het oude beleid. In dat raadsbesluit is aangekondigd dat we ook de huidige participatieleidraad zouden vervangen door een nieuwe leidraad op basis van het beleid en dat de verordening daar naar zou verwijzen. Voortschrijdend inzicht heeft er toe geleid dat er geen nieuwe leidraad nodig is, maar het beleid zelf (met daarin het kompas) in deze behoefte voorziet en de verordening daar naar kan verwijzen.
De missie van Samen stad maken is om de lokale democratie van alle Utrechters te maken. De beleidsnota heeft daarvoor als doel om Utrechters meer zeggenschap te geven en is gericht op een gelijkwaardige samenwerking tussen overheid, markt en gemeenschap. In de beleidsnota Samen stad maken staat dat de verandering van houding en gedrag van ambtenaren, college- en raadsleden de belangrijkste bijdrage levert aan de doelen en missie van Samen stad maken. Samen stad maken is daarmee met name een cultuurverandering gericht op verbinding en vertrouwen geven aan Utrechters. Samen stad maken wil de beweging maken van een procedurele verplichting van participatie (‘een vinkje zetten’), naar een situatie waarbij de leidende principes van houding en gedrag ‘van binnen’ gevoeld worden bij ambtenaren, college en raadsleden en daardoor naar buiten worden uitgedragen waardoor daadwerkelijke samenwerking ontstaat.

De Wet participatie op decentraal niveau, die op 1 januari 2025 in werking treedt, regelt onder andere dat gemeenten hun inspraakverordening binnen twee jaar moeten omzetten in een participatieverordening. Daarbij is geregeld dat gemeenten inwoners niet alleen moeten betrekken bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan. Verder moeten gemeenten in de participatieverordening regelen onder welke voorwaarden inwoners gebruik kunnen maken van het uitdaagrecht. De verordening samenwerking, participatie en inspraak geeft voor de gemeente Utrecht invulling aan die wet en gaat ook verder dan dat: de nieuwe verordening ziet op alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

Voor bepaalde beleidsterreinen is het wenselijk of noodzakelijk om de beleidsnota Samen stad maken te vertalen in een kaderstellend document voor de raad. De wijziging van het UPP (raadsbesluit dd 14 november 2024) waarin het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG) in hoofdlijnen is beschreven is daar een voorbeeld van. Dit nieuwe UPG zal nog verder uitgewerkt worden op basis van het raadsbesluit. Die uitwerking gebeurt mede op basis van de beleidsnota Samen stad maken en deze verordening. Ook wordt onderzocht hoe een nieuw Utrechts Planproces voor de Openbare Ruimte vorm kan krijgen. Ook voor bewonersbod geldt dat er voor specifieke beleidsterreinen nadere invulling kan worden gegeven, zoals in een handreiking zelfbeheer sportaccommodaties waar nu aan gewerkt wordt. In dit soort kaderstellende documenten wordt concreter gemaakt wat de beleidsnota Samen stad maken betekent voor een specifiek beleidsterrein.

Juridische context
Op grond van de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd om de Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht vast te stellen.

De Wet participatie op decentraal niveau, die op 1 januari 2025 in werking treedt, regelt ook dat gemeenten hun inspraakverordening binnen twee jaar moeten verbreden naar een participatieverordening. In deze verordening moeten gemeenten regelen op welke wijze zij ingezetenen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid betrekken (nu is dat alleen nog de voorbereiding van beleid). En gemeenten moeten in de verordening de voorwaarden opnemen waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen uitvoeren (het zogenoemde uitdaagrecht, in Utrecht het 'bewonersbod')

De voorliggende Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht sluit aan bij de Omgevingswet. De Omgevingswet kent vier kerninstrumenten. Participatie is op grond van de Omgevingswet verplicht bij de drie kerninstrumenten waarin de gemeente het voortouw heeft, dus de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de uitvoeringsprogramma's. Dat staat in respectievelijk de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. Daarin staat dat wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En ook wat er met de resultaten van die participatie is gedaan. In de verordening is geregeld dat op deze drie kerninstrumenten de regels uit de verordening van toepassing zijn. Dat betekent dat Samen stad maken over de volle breedte van het gemeentelijk beleid geldt. Verder geldt voor het vierde kerninstrument, de omgevingsvergunning, dat het op grond van de Omgevingswet aan een ontwikkelaar of initiatiefnemer is om de participatie vorm te geven. Participatie is in die gevallen vormvrij. Hierover is in de verordening dus niet iets geregeld. De Omgevingswet bepaalt wel dat de raad gevallen kan aanwijzen waarover verplicht moet worden geparticipeerd. Dat kan als sprake is van een omgevingsvergunning die afwijkt van regels uit het omgevingsplan, de zogeheten BOPA. Daar is separate besluitvorming door de raad voor nodig op grond van artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet. Deze separate besluitvorming zal uiterlijk in Q3 2025 worden aangeboden aan de raad.

De verordening kan wel helpen in het maken van vrijwillige afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers in besluitvorming over een omgevingsplan of een BOPA door het college. De Omgevingswet staat daaraan niet in de weg.

Beslistermijn
Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect
Het doel van deze verordening is om een bijdrage te leveren aan meer zeggenschap en meer eigenaarschap voor Utrechters en een brede belangenafweging door bestuursorganen in de besluitvorming ten aanzien van alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- Participatie- en inspraakverordening Gemeente Utrecht
- Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U: 27 juni 2024
- amendement 71 "Geen participatie zonder sterk bewonersbod Utrecht'

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht vast te stellen, waarin: a) is opgenomen dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag uit de beleidsnota Samen stad maken in acht zal nemen; b) het toepassen van het kompas voor zeggenschap uit de beleidsnota Samen stad maken wordt voorgeschreven; c) een samenwerkingsplan wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt hoe de samenwerking met Utrechters er uit gaat zien; d) een samenwerkingsverslag wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt welke inzichten zijn opgedaan in de samenwerking en hoe die inzichten zijn gewogen en e) het bewonersbod is opgenomen, waaronder ook hoe dit wordt toegepast.
Argumenten	
1.1	Hierdoor hebben we een verordening die aansluit bij het huidige beleid van Samen stad maken: Geen Utrecht zonder U en het raadsbesluit over de wijziging van het UPP
	Sinds 27 juni 2024 geldt er nieuw beleid voor Samen stad maken. De Participatie- en inspraakverordening uit 2019 verwijst nog naar het oude beleid en sluit niet aan bij de beleidsnota Samen stad maken Geen Utrecht zonder U. De Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht sluit wel aan bij de beleidsnota Samen stad maken. Door deze verordening vast te stellen zijn beleid en verordening weer met elkaar in één lijn. Bovendien is in deze verordening het amendement over vroegtijdige participatie (A219.2024) dat is aangenomen bij het raadsvoorstel wijziging UPP verwerkt.
1.2	De nieuwe verordening houdt ruimte voor de beweging van Samen stad maken die draait om vertrouwen en verbinding.
	Er is gekozen om alleen dat wat echt nodig is in regelgeving te verankeren: het in acht nemen van de leidende principes voor houding en gedrag door het bestuursorgaan, de toepassing van het kompas, de inhoud van een samenwerkingsplan en samenwerkingsverslag en het bewonersbod. Goede samenwerking ontstaat niet vanuit een procedurele verplichting. Samen stad maken is erop gericht om vanuit vertrouwen en verbinding samen te werken met Utrechters. Als we eenzijdig vanuit de gemeente meer regels zouden opnemen, zou dat een onnodige juridisering (tot een juridische kwestie maken) betekenen die haaks staat op de beweging die we voor ogen hebben; een beweging die uitgaat van samenwerking, samen bijsturen en samen het pad maken terwijl we erop lopen. Dit maken we voor eenieder inzichtelijk in een samenwerkingsplan dat waar mogelijk gemaakt wordt met relevante stakeholders. Verandering van houding en gedrag en kiezen voor de juiste samenwerkingsvormen stimuleren we niet alleen met deze verordening, maar met name met een breed verandertraject: door middel van trainingen, onderlinge kennisuitwisseling samen met Utrechters, coaching on the job, een pool van Samen stad makers in de hele organisatie, gesprekken op management- en directieniveau en uitgebreide communicatie.
1.3	Met nieuwe vorm van samenwerkingsplan en samenwerkingsverslag kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter vervullen en wordt integrale belangenafweging gefaciliteerd.
	Bij ieder raadsvoorstel wordt in de nieuwe Samen stad maken paragraaf een koppeling gemaakt naar het samenwerkingsplan en het samenwerkingsverslag. In de verordening is vastgelegd wat daarin moet staan. Op die manier kan de raad

	zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen. Dit sluit aan bij wat de Adviescommissie Participatie bestaande uit raadsleden hierover geadviseerd heeft. Door expliciet de weging van de verschillende belangen en inzichten uit de samenwerking op te nemen in het samenwerkingsverslag wordt integrale belangenafweging gefaciliteerd. Ook dat sluit aan bij wat de Adviescommissie Participatie bestaande uit raadsleden hierover geadviseerd heeft.
1.4	Met de nieuwe verordening wordt de drempel voor het bewonersbod laag gehouden.
	Omdat de beleidsnota Samen stad maken op meer eigenaarschap voor Utrechters gericht is en het bewonersbod daar bij uitstek een instrument voor is, is de drempel hiervoor laag gehouden. Dat sluit ook aan bij amendement 71/2024 *Geen Participatie zonder sterk bewonersbod*. In de eerste plaats is geregeld dat Utrechters alle verzoeken om een bewonersbod bij het college kunnen indienen. Er is dan één duidelijk loket voor het bewonersbod. Het college zorgt er vervolgens voor dat het bod terecht komt bij het orgaan dat hierover kan beslissen. Verder hoeven Utrechters bij een bewonersbod maar een beperkte hoeveelheid informatie te verstrekken en zijn de weigeringsgronden voor een bewonersbod beperkt. Tot slot is vastgelegd welke termijn voor de reactie op het bewonersbod geldt, welke afspraken bij het accepteren van een bewonersbod worden gemaakt en hoe de uitvoering wordt geëvalueerd.
1.5	De verordening kan helpen in het maken van afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers
	Participatie is op grond van de Omgevingswet in beginsel vormvrij. Het is aan de ontwikkelaar of initiatiefnemer om aan de participatie invulling te geven. Daarover kunnen in de verordening geen regels worden opgenomen De verordening kan wel helpen in het maken van onderlinge afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers. Met het raadsbesluit over de wijziging van het UPP heeft de raad besloten dat de gemeente regie gaat voeren over samenwerking met Utrechters ook bij particuliere initiatiefnemers (bijvoorbeeld ontwikkelaars). De verordening kan de basis zijn voor deze afspraken die in de initiatieffase (gelijktijdig met de plankostenovereenkomst) worden gemaakt.
1.6	De verordening stimuleert reflectie van buiten om te kunnen verbeteren in houding en gedrag zoals ook opgenomen is in de beleidsnota Samen stad maken
	Het belangrijkste onderdeel uit de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U zijn de leidende principes voor houding en gedrag voor ambtenaren, college en raadsleden. Met de bepaling in de verordening dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag in acht zal nemen hebben de principes een werking naar buiten toe (externe werking). Dat sluit aan bij de beleidsnota Samen stad maken waarin we aangeven dat we continue reflectie van buiten willen om te kunnen leren en verbeteren. Deze reflectie moet onderdeel kunnen zijn van het politieke debat dat plaatsvindt in de raad. Daarom is in de toelichting in de verordening opgenomen dat het bestuursorgaan bij het nemen van het besluit moet beoordelen of bij de totstandkoming van het besluit de verordening is gevolgd en dus ook of aan de leidende principes recht is gedaan. Daarbij is expliciet gemaakt dat dit een subjectieve afweging aan de politiek is omdat het gaat om de vraag hoe het beleid is bedoeld en of de handelwijze in dit specifieke geval daarmee in lijn is.
1.7	Met de nieuwe verordening zijn er conform de beleidsnota Samen stad maken

	minder uitzonderingen op voorhand voor samenwerking met Utrechters
	Op basis van de nota Samen Stad maken, geen Utrecht zonder U, wegen we in alle situaties met het kompas voor zeggenschap af welke vorm van samenwerking passend kan zijn en sluiten we zo min mogelijk situaties op voorhand uit van samenwerking. Ten opzichte van de huidige participatie- en inspraakverordening zijn daarom de uitzonderingen beperkter geformuleerd en is de reikwijdte daarom ruimer geformuleerd: de verordening heeft nu betrekking op alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur. Het kompas geeft de mogelijkheid om niet te kiezen voor samenwerking: gemeente aan zet.

Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Door het vastleggen in de verordening dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag in acht zal nemen, ontstaat het juridische risico dat Utrechters in een procedure kunnen stellen dat het bestuursorgaan zich niet aan die verplichting heeft gehouden
	Utrechters kunnen in een juridische procedure tegen een besluit aanvoeren dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag niet heeft nageleefd in het samenwerkingsproces voorafgaand aan het besluit. Het is mogelijk dat de rechter oordeelt dat de leidende principes inderdaad niet zijn gevolgd en daar consequenties aan verbindt, maar het college acht de kans hierop klein. In de toelichting bij de verordening is namelijk kenbaar gemaakt en uitgelegd dat het primair aan het college (en de raad) is om bij het nemen van het besluit te beoordelen en mee te wegen of de leidende principes voor houding en gedrag bij het tot stand komen van het besluit zijn gevolgd. Dit is een subjectieve beoordeling en afweging aan de politiek: hoe is het beleid bedoeld en doet de handelswijze daar recht aan? Het is aan het college (en de raad) om te bepalen wat de toepassing van de leidende principes in een concreet geval precies betekent. Naar verwachting zal de rechter daarom terughoudend toetsen.
1.2	Dit voorstel gaat niet in op verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
	In de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U is aangegeven dat tegelijkertijd met de nieuwe verordening een voorstel aan de raad zal worden aangeboden over verplicht stellen van participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). Dit is een mogelijkheid die de Omgevingswet biedt. Het voornemen bestaat om participatie bij een deel van deze BOPA's verplicht te stellen. Er is echter nog onvoldoende uitgewerkt in welke gevallen dat voornemen precies bestaat en hoe dat er dan uitziet. Voorkomen moet worden dat de verplichting niet in verhouding staat tot het doel. Het uitwerken daarvan vraagt een nader gesprek, ook over wanneer participatie in deze gevallen voldoende is en hoe dat getoetst kan worden. Wij gaan daarover ook graag met de raad in gesprek. Daarom zal hierover in Q3 2025 een apart besluit aan de raad worden voorgelegd. Dit heeft als voordeel dat we gebruik kunnen maken van de eerste ervaringen van verplichte participatie bij BOPA's van andere steden.

Financiën

De uitvoering van dit voorstel is onderdeel van de uitvoering van de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bieden van trainingen, coaching on the

job, kennisuitwisseling, werkafspraken en richtlijnen, formats voor samenwerkingsplan- en samenwerkingsverslag, etc. Dit wordt bekostigd uit het programma Samen stad maken.

Vervolg
De uitvoering van deze verordening wordt gemonitord en eenmaal per twee jaar geëvalueerd gezamenlijk met de leidende principes voor houding en gedrag en het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken. De eerste evaluatie wordt begin 2026 afgerond.
Tegen de vaststelling van de verordening staat geen bezwaar en beroep open.

Samen stad maken
Er heeft geen samenwerking plaatsgevonden over dit voorstel. De verordening verankert alleen de beleidsnota Samen Stad Maken. Deze beleidsnota is in samenwerking met diverse Utrechters tot stand gekomen.

Communicatie
Er is geen aanvullende communicatie voorzien. In de bestaande communicatie over Samen stad maken wordt naar de verordening verwezen.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming:
- Verordening samenwerking, participatie en inspraak Gemeente Utrecht

Bijlagen informatief
-

Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht

De raad van de gemeente Utrecht;

- gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 10 december 2024;
- gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet, de artikelen 3.1, 2.4 en 3.4 van de Omgevingswet en de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit;
- gezien de beleidsnota Samen stad maken;

Besluit de volgende verordening vast te stellen:

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

Deze verordening verstaat onder:

- bestuursorgaan: het bestuursorgaan van gemeente dat bevoegd is; afhankelijk van de inhoud van de gemeentelijke opgave is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;
- bewonersbod: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek bij een bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet;
- college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;
- gemeentelijke opgave: het voorbereiden, vaststellen, wijzigen, uitvoeren of evalueren van projecten, visies, beleidsnota's, uitvoeringsprogramma's en andere plannen door de gemeente;
- inspraak: het recht van inwoners om mondeling of schriftelijk hun zienswijze naar voren te brengen als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;
- inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;
- maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen en andere organisaties zonder winstoogmerk die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving in de gemeente Utrecht;
- samenwerking: participatie, inspraak, bewonersbod en andere vormen van samenwerking tussen bestuursorganen en Utrechters in het kader van een gemeentelijke opgave;

- samenwerkingsvorm: wijze waarop de gemeente met Utrechters samenwerkt middels overheidsmiddelen, overheidsparticipatie, samen aan zet, burgerparticipatie of peilen zoals verwoord in de Beleidsnota Samen stad maken;
- Utrechters: inwoners, toekomstige inwoners, gebruikers, maatschappelijke partijen, rechtspersonen en andere organisaties in Utrecht.

Artikel 2 Reikwijdte

1. Deze verordening is van toepassing op alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

2. Deze verordening is niet van toepassing als een bestuursorgaan besluit van samenwerking met Utrechters af te zien. Dit kan onder andere als:

    a. er al in een andere vorm van samenwerking met Utrechters is voorzien;

    b. dit bij of krachtens wet- of regelgeving is uitgesloten; of

    c. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft.

3. Het bestuursorgaan onderbouwt de keuze om van samenwerking af te zien op basis van het kompas voor zeggenschap uit de beleidsnota Samen stad maken.

Hoofdstuk 2 Samen stad maken

Artikel 3 Doel van de verordening

1. Het doel van deze verordening is om een bijdrage te leveren aan meer zeggenschap en meer eigenaarschap voor Utrechters en een brede belangenafweging door bestuursorganen in de besluitvorming.

2. Het bestuursorgaan zal in de samenwerking met Utrechters de leidende principes voor houding en gedrag, zoals opgenomen in de Beleidsnota Samen stad maken, in acht nemen.

Hoofdstuk 3 Samenwerkingsvormen

Artikel 4 Bepalen samenwerkingsvorm

Bij elke nieuwe fase, vraag of kwestie in een proces van een gemeentelijke opgave vindt een afweging plaats voor welke samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen wordt gekozen. Bij de afweging wordt het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken toegepast.

Artikel 5 Uitvoeren samenwerkingsvorm

1. Als een bestuursorgaan voor een of meer samenwerkingsvormen heeft gekozen, legt het bestuursorgaan in een samenwerkingsplan, waarbij waar mogelijk relevante stakeholders zijn betrokken, voor iedereen inzichtelijk vast:
    a. welke vraag of kwestie aan Utrechters wordt voorgelegd;
    b. welke Utrechters daarin een rol hebben;
    c. hoe het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken is doorlopen voor de eerstvolgende fase, vraag of kwestie;
    d. wat de eerstvolgende stappen zijn om invulling te geven aan de samenwerkingsvorm;
    e. hoe de leidende principes voor houding en gedrag uit de Beleidsnota samen stad maken worden toegepast in de eerstvolgende stappen.
2. Na toepassing van de samenwerkingsvorm of de samenwerkingsvormen, legt het bestuursorgaan in een samenwerkingsverslag voor iedereen inzichtelijk vast:
    a. welke belangrijke inzichten zijn opgedaan uit de samenwerking met Utrechters;
    b. door wie deze inzichten zijn ingebracht;
    c. hoe deze inzichten zijn gewogen;
    d. wat deze inzichten hebben veranderd aan de gemeentelijke opgave;
    e. wat er geleerd kan worden van de toepassing van de samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen.
3. Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, draagt het college zorg voor het opstellen van het samenwerkingsplan en samenwerkingsverslag als bedoeld in het eerste en tweede lid en voegt dit bij het raadsvoorstel.

Hoofdstuk 4 Inspraak

Artikel 6 Inspraak

1. Een bestuursorgaan verleent inspraak als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift verplicht is gesteld.

2. Een bestuursorgaan kan ook kiezen voor het verlenen van inspraak bij een gemeentelijke opgave.

Hoofdstuk 5 Bewonersbod

Artikel 7 Bewonersbod doen

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een bewonersbod doen.

2. Bij het bewonersbod verstrekt de inwoner of maatschappelijke partij informatie over:

    a. de taak van de gemeente waarop het bewonersbod betrekking heeft;

    b. de reden waarom het bewonersbod wordt gedaan; en

    c. de kosten of middelen die met het uitvoeren van het bewonersbod gemoeid zijn.

3. Het college kan naar aanleiding van het bewonersbod aanvullende informatie vragen.

Artikel 8 Reactie bewonersbod

1. Het college stuurt het bewonersbod door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om hierop te reageren en informeert de inwoner of maatschappelijk partij hierover.

2. In aanvulling op artikel 2 kan het bestuursorgaan een bewonersbod in ieder geval afwijzen als het bewonersbod:

    a. geen betrekking heeft op een taak van de gemeente;

    b. betrekking heeft op een taak of bevoegdheid waarvan de aard zich tegen een bewonersbod verzet; of

    c. in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid.

3. Het bestuursorgaan dat bevoegd is reageert op het bewonersbod binnen zes weken nadat het bewonersbod door hem ontvangen is. In de reactie geeft het bestuursorgaan onderbouwd aan of het bewonersbod wordt afgewezen of geaccepteerd.

4. Het bestuursorgaan kan de reactietermijn verlengen. Het bestuursorgaan informeert de inwoner of maatschappelijke hierover.

5. Als de gemeenteraad bij een bewonersbod het bevoegde bestuursorgaan is, bereidt het college de reactie op het bewonersbod voor.

Artikel 9 Uitvoeren bewonersbod

1. Als het bestuursorgaan het bewonersbod accepteert, maakt het met de inwoner of maatschappelijke partij afspraken over:

    a. het proces, het resultaat, het budget, de financieringswijze en de looptijd van de uitvoering van de taak;

    b. het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende de uitvoering van de taak; of

    c. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de uitvoering van de taak.

2. Nadat het proces rond het bewonersbod is doorlopen en een bewonersbod is afgewezen of geaccepteerd, maakt het bestuursorgaan voor iedereen inzichtelijk:

    a. hoe het proces rond het bewonersbod is verlopen;

    b. wat de uitkomsten van dit proces waren; en

    c. waarom er voor die uitkomsten is gekozen.

3. Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, draagt het college zorg voor de afspraken en het inzicht als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 10 Monitoring en evaluatie

1. De uitvoering van deze verordening wordt gemonitord en eenmaal per twee jaar geëvalueerd gezamenlijk met de leidende principes voor houding en gedrag en het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken. De eerste evaluatie wordt begin 2026 afgerond.

2. Het college zendt bij de evaluatie telkens een verslag over de mate waarin de verordening het doel uit artikel 3 bereikt en de effecten van de verordening in de praktijk aan de gemeenteraad.

Artikel 11 Intrekking

De Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht wordt ingetrokken.

Artikel 12 Overgangsbepalingen

De Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht blijft van toepassing op een participatie- of inspraakprocedure die vóór de inwerkingtreding van deze verordening is gestart. Zodra deze procedure is afgerond of sprake is van een nieuwe fase of situatie in een proces van een gemeentelijke opgave, is deze verordening van toepassing.

Artikel 13 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking vijf weken na bekendmaking in het Gemeenteblad.

Artikel 14 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van <datum>.

De burgemeester,

Sharon A.M. Dijksma

De griffier,

Miguel Israel

Informatieve toelichting

Algemeen

Op 27 juni 2024 is de nieuwe Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U (hierna: beleidsnota) vastgesteld door de gemeenteraad. In die beleidsnota is het nieuwe beleid voor samenwerking met Utrechters opgenomen. Het doel van de beleidsnota is dat Utrechters meer eigenaarschap en zeggenschap krijgen, dat het college en de gemeenteraad bij hun besluitvorming voor een bredere belangenafweging zorgen en dat de gemeente in de samenwerking met Utrechters een betrouwbare samenwerkingspartner is.

Om dit doel te bereiken zijn in de beleidsnota onder andere de leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college- en raadsleden in de samenwerking met Utrechters geïntroduceerd: we zijn open en eerlijk, we geven vertrouwen aan Utrechters, we tonen lef, we werken proactief aan inclusie en diversiteit, we werken proactief aan duurzame relaties met Utrechters en we leren en verbeteren continu. Daarnaast bevat de beleidsnota het 'kompas voor zeggenschap'. Dit kompas bevat hulpvragen om, gegeven de situatie en het vraagstuk, te komen tot de best passende vorm van samenwerking met Utrechters.

Met deze verordening wordt het nieuwe beleid voor zover nodig in regelgeving verankerd. De verordening wordt daarmee een hulpmiddel om het doel van het nieuwe beleid te realiseren. Tegen die achtergrond schrijft de verordening voor dat het bestuursorgaan zich houdt aan de leidende principes voor houding en gedrag en dat het kompas voor zeggenschap wordt toegepast bij de afweging voor welke samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen wordt gekozen. Verder bevat de verordening een aantal randvoorwaarden voor de samenwerking met Utrechters.
In de verordening staat voorop dat samenwerking met Utrechters in elke stap van een gemeentelijke opgave plaats kan vinden; vanaf de voorvraag bij een maatschappelijk vraagstuk tot aan de besluitvorming, eventuele wijziging, uitvoering en evaluatie. Daarbij biedt de verordening ruimte om keuzes te maken. De beleidsnota is niet in beton gegoten en de verordening dus ook niet. Er is ruimte om de samenwerking vorm te geven op een andere -meer passende - manier, ook als het kompas voor zeggenschap een andere richting geeft.

Tot slot is ook het Utrechtse uitdaagrecht, het bewonersbod, in de verordening opgenomen. Dit is het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek bij een bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen. Het bewonersbod is gebaseerd op twee doelen: meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen en een betere uitvoering van publieke taken.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Definities

Gemeentelijke opgave

Gemeentelijke opgave is een veelomvattend begrip. Het heeft betrekking op wat het bestuursorgaan kan doen met beleid. Dit strekt zich uit van het voorbereiden tot het vormen, evalueren en uitvoeren van beleid. In beginsel kan samenwerking met Utrechters plaatsvinden binnen iedere fase en situatie van een gemeentelijke opgave.

Bewonersbod

Het bewonersbod is de Utrechtse variant van het uitdaagrecht. Voor de definitie is dan ook aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen. Dit betekent dat het uitdaagrecht dus niet in algemene zin voor alle Utrechters geldt, maar zich op grond van de wet specifiek richt op inwoners en maatschappelijke partijen. In hoofdstuk 5 van de verordening zijn nadere eisen gesteld aan de toepassing van het bewonersbod.

Maatschappelijke partijen

In artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet is geregeld dat, naast inwoners, ook maatschappelijke partijen gebruik kunnen maken van het uitdaagrecht. In de Gemeentewet staat echter niet wat maatschappelijke partijen zijn. Het is aan gemeenten om deze groep af te bakenen. In dit geval is ervoor gekozen om onder maatschappelijke partijen verenigingen, stichtingen en andere organisaties zonder winstoogmerk te verstaan die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in Utrecht te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin zij zijn georganiseerd. Bij maatschappelijke partijen gaat het dus onder meer om woongroepen, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Samenwerking

In de beleidsnota is een bewuste keuze gemaakt om niet van participatie te spreken, maar voor de bredere term samenwerking te kiezen. Dit betekent dat het om meer gaat dan in de Wet participatie op decentraal niveau is voorzien en dat het alle vormen van inwoners- en overheidsparticipatie omvat. De definitie laat de samenwerking daarbij in beginsel vormvrij en heeft in elk geval betrekking op de in de beleidsnota genoemde samenwerkingsvormen, maar ook op inspraak en het bewonersbod.

Samenwerkingsvorm

Deze definitie omvat de vijf samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Deze samenwerkingsvormen staan in het kompas voor zeggenschap en weerspiegelen ieder een bepaalde mate van eigenaarschap en zeggenschap van de Utrechters.

Utrechters
De beleidsnota heeft voor wat betreft de samenwerkingsvormen uit het kompas voor zeggenschap niet alleen betrekking op samenwerking met inwoners, maar ook met toekomstige inwoners, gebruikers, maatschappelijke partijen en andere organisaties in Utrecht. Om die reden is in de verordening een aparte definitie voor deze groep opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat alleen de samenwerkingsvormen betrekking hebben op de samenwerking met Utrechters als groep. Inspraak beperkt zich tot inwoners en belanghebbenden en alleen inwoners en maatschappelijke partijen kunnen een bewonersbod doen.

Artikel 2 Reikwijdte

Geregeld is dat de verordening van toepassing is op alle gemeentelijke opgaven en ten aanzien van elk beleidsterrein. Dit betekent dat samenwerking met Utrechters in beginsel altijd mogelijk is. Dit is ook in lijn met de beleidsnota. Voor de kwaliteit van de invulling van de gemeentelijke opgave is samenwerking met Utrechters volgens de beleidsnota essentieel, ongeacht welk onderwerp of welke fase het betreft.

Desalniettemin biedt de verordening bestuursorganen wel de mogelijkheid om in een concreet geval de afweging te maken of samenwerking ook wenselijk is. Er kunnen gevallen zijn waarin samenwerking niet voor de hand ligt. In dat geval kan het bestuursorgaan op grond van de verordening van samenwerking met Utrechters afzien. Het is aan het bestuursorgaan om hierin aan de hand van het kompas voor zeggenschap een afweging te maken en die afweging in beginsel ook te onderbouwen. Het kan bijvoorbeeld gaan om gevallen waarin het gemeentelijke aangelegenheden betreft die dusdanig beperkt zijn in omvang, dat er voor samenwerking geen wettelijke ruimte, tijd en geld beschikbaar is. Te denken valt aan het toekennen van subsidie, de uitgifte van paspoorten, het overgaan tot handhaving, het verlenen van een vergunning voor een dakkapel of het beoordelen van de aanvraag om een bijstandsuitkering. Voor deze gevallen is niet steeds een motivering op het afzien van samenwerking nodig. Hier moet vanzelfsprekend wel zorgvuldig mee worden omgegaan.

Overigens wordt nog opgemerkt dat de afweging om al dan niet voor samenwerking met Utrechters te kiezen los staat van de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt. Een bestuursorgaan kan dus niet van samenwerking afzien omdat de indruk bestaat dat er geen passende vorm van samenwerking is. Ook bij interne organisatorische aangelegenheden zoals de lunch in de kantine of in spoedeisende gevallen zoals bij besluitvorming met een krappe deadline is samenwerking mogelijk. Er moet dan alleen aandacht zijn voor de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt en de kring van Utrechters die hierbij wordt betrokken.

Artikel 3 Doel van de verordening

Deze verordening heeft hetzelfde doel als de Beleidsnota Samen stad maken. In dit artikel wordt dat kenbaar gemaakt. Het artikel biedt daarmee duidelijkheid en een kader voor het licht waarin

de verordening is geplaatst. Verder is in dit artikel geëxpliciteerd dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van de bevoegdheden op grond van deze verordening de leidende principes voor houding en gedrag, zoals opgenomen in de Beleidsnota Samen stad maken, in acht zal nemen; met dien verstande dat het college verantwoordelijk is voor de inachtneming daarvan door zijn ambtenaren. Dit betekent dat het college (en in voorkomende gevallen de raad) bij het nemen van het besluit moet beoordelen of bij de totstandkoming van het besluit de verordening is gevolgd en dus of recht is gedaan aan de leidende principes voor houding en gedrag. Omdat het bij deze leidende principes bijvoorbeeld gaat om de vraag of er open en eerlijk gehandeld is en of er lef is getoond, gaat het om een subjectieve beoordeling en vraagt dit primair een afweging aan de politiek. Hoe is het beleid bedoeld en sluit de handelswijze in een concreet geval daar voldoende op aan?

Artikel 4 Bepalen samenwerkingsvorm

Als het bestuursorgaan besluit de samenwerking met Utrechters aan te gaan, dan moet het bestuursorgaan het kompas voor zeggenschap gebruiken om te bepalen welke samenwerkingsvorm of welke samenwerkingsvormen het wil toepassen. Het bestuursorgaan kan dus voor één vorm, maar ook voor meerdere samenwerkingsvormen kiezen.

Artikel 5 Uitvoeren samenwerkingsvorm

Als het bestuursorgaan weet welke samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen het wil toepassen, moet het bestuursorgaan bepalen hoe dit invulling krijgt, dit wordt gedaan in het samenwerkingsplan. Verder moet het bestuursorgaan achteraf openbaar maken hoe dit uiteindelijk is verlopen. Dat wordt opgenomen in het samenwerkingsverslag.

Omdat in de beleidsnota de blik naar buiten voorop staat, is het onwenselijk dat meer tijd wordt besteed aan het opstellen van plannen en verslagen dan aan de samenwerking met Utrechters. In de verordening is wel vastgelegd waar het bestuursorgaan bij de invulling en verantwoording aandacht aan moet besteden, maar er is ruimte om de invulling gaandeweg aan te vullen en daar waar nodig aan te passen. In het samenwerkingsplan worden steeds de eerstvolgende stappen in een proces van de gemeentelijke opgave inzichtelijk gemaakt. Hierbij kunnen waar mogelijk relevante stakeholders worden betrokken. Dit sluit eveneens aan bij de gedachte in de beleidsnota dat een samenwerkingsproces nooit aan de voorkant volledig te plannen of te beschrijven is en dat er moet ruimte zijn om samen bij te sturen en een pad te maken terwijl daarop wordt gelopen.
Het derde lid regelt dat het college in beginsel besluit over de samenwerking met Utrechters bij de voorbereiding van een raadsvoorstel. Dit kan echter anders zijn als de gemeenteraad kenbaar heeft gemaakt dat hij hierover zelf wil besluiten. Dit kan in algemene zin door kaders te stellen over wanneer de gemeenteraad hierover besluit (bijvoorbeeld bij bepaalde onderwerpen of bij een bepaalde omvang), maar ook in concrete gevallen.

Overigens verdient nog opmerking dat de artikelen 1, 2 en 3 betrekking hebben op alle vormen van samenwerking met Utrechters. Dus ook inspraak en het bewonersbod. De artikelen 4 en 5 zien alleen op de samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Voor inspraak en het bewonersbod geldt dat hier in hoofdstuk 4 en 5 bepalingen over zijn opgenomen.

Artikel 6 Inspraak

Inspraak is geen samenwerkingsvorm die in het kompas voor zeggenschap is opgenomen. In bepaalde gevallen is inspraak echter wettelijk verplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorbereiding van een omgevingsplan, omgevingsvisie of programma. Daarnaast is in de verordening geregeld dat een bestuursorgaan er ook voor kan kiezen om inspraak te verlenen naast de toepassing van een samenwerkingsvorm die in het kompas voor zeggenschap is opgenomen. De voorkeur gaat echter uit naar een samenwerkingsvorm die is opgenomen in de beleidsnota. Als inspraak wordt toegepast, dan moet op grond van artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden toegepast. Dit betekent onder andere dat inwoners en belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen.

Artikel 7 Bewonersbod doen

In dit artikel is geregeld hoe inwoners en maatschappelijke partijen een bewonersbod kunnen doen. Zo moeten de inwoners of maatschappelijke partijen bepaalde informatie over het bewonersbod verstrekken en kan het college ook om aanvullende informatie vragen. Bij het bewonersbod is verder van belang dat het uitdaagrecht op grond van artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet aan inwoners en maatschappelijke partijen voorbehouden is. Een bewonersbod kan dus niet door Utrechters in bredere zin worden gedaan.

Artikel 8 Reactie bewonersbod

Om het voor inwoners en maatschappelijke partijen makkelijker te maken een bewonersbod te doen, is geregeld dat een bewonersbod altijd bij het college wordt gedaan. Het college stuurt het bewonersbod vervolgens door aan het bevoegde bestuursorgaan.

Dat bestuursorgaan moet op het bewonersbod reageren. Uit de leidende principes voor houding en gedrag en de beleidsnota volgt dat een bestuursorgaan in beginsel moet openstaan voor een bewonersbod en hierop dus in beginsel welwillend moet reageren. Onderdeel van de leidende principes is immers dat er vertrouwen aan Utrechters wordt gegeven en de beleidsnota stelt het eigenaarschap van Utrechters centraal.

Desalniettemin is ook geregeld dat een bestuursorgaan een bewonersbod kan afwijzen. Dit kan onder andere als zich één van de uitzonderingsgronden uit artikel 2 voordoet, maar ook als het bewonersbod geen betrekking heeft op een gemeentelijke taak of in strijd is met gemeentelijk beleid. Tot slot kan een bestuursorgaan een bewonersbod afwijzen als het bewonersbod ziet taak of bevoegdheid waarvan de aard zich tegen een bewonersbod verzet. Dit sluit aan op artikel 156, 165 en 178 van de Gemeentewet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid om

belasting te heffen, bestuursdwang toe te passen of de openbare orde te handhaven. Het bestuursorgaan moet de afwijzing wel onderbouwen.

Verder moet het bestuursorgaan binnen zes weken op het bewonersbod reageren. Deze termijn begint op het moment dat het bewonersbod door het bevoegde bestuursorgaan ontvangen is. Er is verder een mogelijkheid deze termijn te verlengen. Als een bewonersbod betrekking heeft op een bevoegdheid van de gemeenteraad is tot slot bepaald dat het college de reactie voorbereidt.

Artikel 9 Uitvoeren bewonersbod

Als het bestuursorgaan het bewonersbod accepteert, moet het met de inwoner of de maatschappelijke partij afspraken maken over de uitvoering. Die afspraken moeten niet alleen zien op de uitvoering zelf (eerste lid, onder a), maar ook op het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan (eerste lid, onder b). Tot slot moeten de afspraken een oplossing bieden als de uitvoering niet volgens de afspraken verloopt (eerste lid, onder c). Verder moet het bestuursorgaan, net als bij de samenwerkingsvormen, ook na het accepteren of afwijzen van een bewonersbod inzichtelijk maken hoe dit verlopen is. In lijn met wat er bij de samenwerkingsvormen geregeld is, dient het bestuursorgaan deze verantwoording openbaar te maken.

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Johan Snoei	**Datum**	11 december 2024
Doorkiesnummer	06 – 34 61 22 80	**Ons kenmerk**	30032582
E-mail	j.snoei@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerrapport ‘De mens als zwakste schakel’, persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel
Bijlagen	4		

Geachte leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamer Utrecht heeft voor de tweede keer onderzoek gedaan naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht.

Hierbij bied ik u het rapport ‘*De mens als zwakste schakel – Een opvolgingsonderzoek naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht’* aan met bijbehorend persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel. Op deze documenten rust een embargo tot donderdag 12 december 2024 8.00 uur, waarna deze openbaar worden gemaakt op onze website.

De technische bijeenkomst, waarin het rapport wordt gepresenteerd, zal later worden gepland. 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

PERSBERICHT

REKENKAMER UTRECHT: INFORMATIEVEILIGHEID BIJ GEMEENTE UTRECHT VERBETERD, MAAR GEDRAG MEDEWERKERS BLIJFT KWETSBAAR

UTRECHT, 12 december 2024 – De gemeente Utrecht heeft sinds 2021 goede stappen gezet met de beveiliging van digitaal opgeslagen informatie. Zo lukt het ethische hackers niet meer om de gemeentelijke systemen binnen te dringen. Maar deze verbetering geldt niet voor de fysieke beveiliging van het Stadskantoor en het Stadhuis. Insluipers kunnen nog steeds ongezien de beveiligde delen van die gebouwen betreden. Bovendien laten medewerkers zich nog altijd makkelijk verleiden om gevoelige informatie zoals inloggegevens af te staan. Dat concludeert de Rekenkamer Utrecht op basis van nieuw onderzoek naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht.

Gemeenten verwerken steeds grotere hoeveelheden informatie. De laatste decennia gebeurt dat in allerlei gedigitaliseerde systemen en programma's. En de verwerkte informatie bevat vaak bijzondere persoonsgegevens die goed beschermd moeten zijn. De Rekenkamer Utrecht onderzocht daarom in 2021 of de informatieveiligheid binnen de gemeente Utrecht op orde was. De uitkomsten daarvan vormden aanleiding om dit jaar de informatieveiligheid opnieuw te onderzoeken.

Aanbevelingen grotendeels opgevolgd, met name digitale beveiliging verbeterd
De rekenkamer ziet dat de gemeente de aanbevelingen van destijds grotendeels heeft opgevolgd. Vrijwel alle technische risico's die in 2021 op de digitale systemen werden aangetroffen, zijn inmiddels opgelost. Uit de nieuwe penetratietesten van het huidige onderzoek bleek dat er geen kritieke risico's meer aanwezig zijn. De digitale beveiliging is daarmee verbeterd. Er is nog wel oude software op de systemen aanwezig. Deze software ontvangt geen updates meer en wordt op termijn kwetsbaar. Dit heeft de laatste jaren nog te weinig aandacht gekregen. De rekenkamer beveelt de gemeente daarom aan om deze en andere openstaande kwetsbaarheden zo spoedig mogelijk onder controle te brengen.

Fysieke beveiliging nog altijd kwetsbaar
In 2021 lukte het ingehuurde insluipers eenvoudig om de beveiligde delen van het Stadskantoor en Stadhuis te betreden. Dat kan voor grote problemen zorgen, omdat een deel van de informatie nog altijd fysiek wordt opgeslagen en gebruikt. Ondanks dat de gemeente de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in beveiligingsmaatregelen, lukte het insluipers in 2024 nog steeds om ongezien de

beveiligde delen van beide gebouwen te betreden. En omdat medewerkers onoplettend waren, konden zij daar langere tijd verblijven. Sterker nog: de insluipers zijn geen enkele keer door medewerkers aangesproken op hun aanwezigheid.

Medewerkers nog altijd onvoldoende informatiebewust
Om het gedrag van medewerkers te verbeteren, heeft de gemeente de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen. Die zijn echter vaak nog te vrijblijvend en worden niet door leidinggevenden afgedwongen. Zo is de deelname aan de e-learning over informatieveiligheid te laag. Het gedrag van medewerkers is dan ook onvoldoende veranderd. Zo gebruiken zij nog altijd achtergelaten USB-sticks zonder te beseffen dat deze mogelijk schadelijke software bevatten. En medewerkers staan onbewust hun inloggegevens af aan kwaadwillenden die zich voordoen als collega's van de ICT-helpdesk.

Ook de organisatiecultuur is onveranderd. Medewerkers spreken elkaar te weinig aan op ongewenst gedrag. De mens is en blijft daarmee de zwakste schakel bij informatieveiligheid. De rekenkamer beveelt daarom aan om het informatiebewustzijn van medewerkers te vergroten en meer te sturen op de naleving van het beleid. En om op de lange termijn in te zetten op een cultuurverandering waarbij medewerkers niet meer toezien en afwachten maar actief onbekenden aanspreken en verantwoordelijkheid nemen.

Noot voor de redactie
De rekenkamer ging voor het onderzoek '*De mens als zwakste schakel*' in gesprek met medewerkers binnen de gemeente. Daarnaast is er een extern onderzoeksbureau ingehuurd om de informatieveiligheid in de praktijk te testen. Dit bureau heeft technische penetratietesten uitgevoerd om te proberen de systemen van de gemeente binnen te dringen. Daarnaast hebben de externe onderzoekers geprobeerd zonder toegangspas de beveiligde gedeelten van het Stadskantoor en Stadhuis te betreden. Door middel van *social engineering* werden medewerkers telefonisch verleid om gevoelige informatie zoals inloggegevens af te staan.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Johan Snoei, projectleider van het onderzoek, tel. 06 – 34 61 22 80. Het rapport '*De mens als zwakste schakel*' en meer informatie over de Rekenkamer Utrecht vindt u op https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer/. Mits met bronvermelding (Rekenkamer Utrecht, 2024) kunt u gebruik maken van de figuren uit het rapport (format PDF beschikbaar). Aanvragen kan via rekenkamer@utrecht.nl.

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *De mens als zwakste schakel*

Beleidsvelden	Personeel en Organisatie
Organisatieonderdeel	Informatie en procesmanagement (IPM) en Mens en Organisatie
Opsteller	Johan Snoei
Kenmerk	30032582
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

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

1. De resterende technische risico's en kwetsbaarheden zo spoedig mogelijk te beheersen.
2. Verdere maatregelen uit te voeren om de fysieke beveiliging van gebouwen en het informatiebewustzijn van medewerkers te vergroten.
3. Binnen de hele organisatie op de lange termijn in te zetten op een cultuurverandering.
4. Te zorgen voor meer centrale aansturing van het informatieveiligheidsbeleid.
5. 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

De Rekenkamer Utrecht heeft een opvolgingsonderzoek gedaan naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *De mens als zwakste schakel*.

Context

Aanleiding

Gemeenten verwerken steeds grotere hoeveelheden informatie. De laatste decennia gebeurt dat in allerlei gedigitaliseerde en geautomatiseerde systemen en programma's. De verwerkte informatie bevat vaak (bijzondere) persoonsgegevens die goed beschermd moeten zijn. De informatieveiligheid moet daarom op alle aspecten – in organisatie en proces, bij de medewerkers en in de techniek – voldoende geborgd zijn. In 2021 voerde Rekenkamer Utrecht onderzoek uit naar de manier waarop de gemeente Utrecht invulling gaf aan de drie aspecten van informatieveiligheid. De uitkomsten gaven ons aanleiding om het onderwerp te blijven volgen. We gaven in ons bestuurlijk rapport daarom aan op een later moment (na ongeveer een jaar) een opvolgingsonderzoek uit te gaan voeren. In september 2022 heeft concernaudit een follow-up audit uitgevoerd naar de stand van zaken van de uitvoering van het raadsbesluit. Mede op basis daarvan besloot de rekenkamer om het aangekondigde opvolgingsonderzoek uit te stellen. Uiteindelijk heeft de rekenkamer in de periode februari tot en met juli 2024 onderzoek gedaan naar de opvolging van aanbevelingen uit 2021 en de actuele stand van zaken van de informatieveiligheid.

Juridische context

De Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81 en 182-185). De rekenkamer heeft taken en bevoegdheden op een bij wet duidelijk afgebakend terrein. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat daarbij geen controle van de jaarrekening aangezien dat het werkterrein is van de accountant. De gemeenteraad heeft binnen de kaders van de wet voor Rekenkamer Utrecht het juridisch kader nader vastgelegd in de Verordening Rekenkamer Utrecht (Gemeenteblad nr. 473707, 7 november 2023).

Beoogd effect

Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de mate waarin de besluiten naar aanleiding van het rekenkamerrapport "*Zo sterk als de zwakste schakel*" zijn opgevolgd. Daarnaast besteden we aandacht aan aanvullende onderwerpen die in het onderzoek uit 2021 onderbelicht waren gebleven. Het gaat onder meer om de managementinformatie, de afhandeling van incidenten, het gebruik van de gemeentelijke telefoons en de maatregelen om het thuiswerken te beveiligen.

De centrale vraag van het onderzoek was:
In hoeverre heeft de gemeente Utrecht uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2021 en is de informatieveiligheid nu voldoende gewaarborgd?

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 3 juni 2021 heeft de gemeenteraad ingestemd met het raadsbesluit bij het rekenkameronderzoek *Zo sterk als de zwakste* schakel. Tijdens de behandeling van het rekenkamerrapport deed de wethouder een aantal toezeggingen aan de gemeenteraad. Twee van die toezeggingen kwamen niet in het gemeentelijke plan van aanpak van 9 juli 2021 terug. In de rekenkamerbrief van september 2021 waarin wij onze visie op het plan van aanpak gaven wezen wij daarop. Het college heeft daarop in januari 2022 in een raadsbrief aangegeven in welke mate zij aan de gedane toezeggingen invulling zou gaan geven.

Vervolgens heeft het college in juni 2022 in de Jaarstukken 2021 de gemeenteraad per aanbeveling beknopt geïnformeerd over de planning en stand van zaken van de uitvoering. Daarna is in oktober 2022 het Jaarverslag Gegevensbescherming 2021 gepubliceerd, waarin de gemeentelijke organisatie verantwoording aflegde aan de gemeenteraad over de ontwikkelingen in 2021 op het gebied van

gegevensbescherming. Meest recent is de raadsbrief van oktober 2023 waarin het college een update heeft gegeven van de opvolging van het raadsbesluit.

Sinds de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport is door de gemeenteraad niet meer over het onderwerp gedebatteerd. In april 2022 heeft de VVD-fractie nog wel schriftelijke vragen aan het college gesteld over het gebruik van ethische hackers. Daarin wordt het college onder andere gevraagd naar de voortgang op de acties die zijn en worden ondernomen naar aanleiding van het rekenkamerrapport. Deze vragen zijn in mei 2022 door het college beantwoord.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De resterende technische risico's en kwetsbaarheden zo spoedig mogelijk te beheersen.
Argumenten	
1.1	Vrijwel alle technische risico's die in 2021 nog openstonden zijn opgelost. Er zijn daarmee geen kritieke risico's meer aanwezig.
1.2	Uit de nieuwe penetratietesten van dit onderzoek bleek wel dat er nog altijd verouderde software aanwezig is. Dit krijgt te weinig aandacht.
1.3	De verouderde software die aanwezig is, wordt niet langer onderhouden, wordt daardoor kwetsbaar en kan door hackers worden uitgebuit.
1.4	De laptops en telefoons die door de gemeente worden beheerd en uitgegeven blijken technisch goed beveiligd.
1.5	Door de invoering van multi-factor authenticatie is de informatieveiligheid bij het thuis- en op afstand werken van medewerkers sterk verbeterd.
Beslispunt	
2	Verdere maatregelen uit te voeren om de fysieke beveiliging van gebouwen en het informatiebewustzijn van medewerkers te vergroten.
Argumenten	
2.1	Er is geïnvesteerd in de fysieke beveiliging van de gemeentelijke gebouwen.
2.2	Het lukte de insluipers van het door de rekenkamer ingehuurde bureau bij de inlooptesten vrijwel altijd om het Stadskantoor binnen te komen.
2.3	De fysieke beveiliging van het Stadhuis is door de grote inspanningen sinds 2021 sterk verbeterd. Indringen was daardoor lastig, maar niet onmogelijk doordat medewerkers nog altijd onoplettend waren.

2.4	Er zijn veel maatregelen genomen om het informatiebewustzijn van medewerkers te vergroten, maar dit levert nog te weinig resultaten op omdat de uitvoering vrijblijvend is.
2.5	Deelname aan de e-learning is te laag en er zijn aanzienlijke verschillen tussen de organisatieonderdelen.
2.6	Raads-, commissie- en fractieleden worden zelfs helemaal niet uitgenodigd voor de e-learning. Dit geldt ook voor de leden van de rekenkamer.
2.7	De e-learning biedt inhoudelijk te weinig maatwerk waardoor de aanpak niet altijd aansluit op de behoefte van de verschillende organisatieonderdelen.
2.8	Medewerkers trappen nog steeds in USB-dropping en staan hun gegevens af tijdens de *voice phishingtest*.
Beslispunt	
3	Binnen de hele organisatie op de lange termijn in te zetten op een cultuurverandering.
Argumenten	
3.1	De organisatiecultuur binnen de gemeente Utrecht is de afgelopen jaren onveranderd.
3.2	Medewerkers spreken elkaar nog altijd onvoldoende aan op ongewenst gedrag.
3.3	Ook onbekenden – *mystery quests* – worden niet op hun aanwezigheid aangesproken en kunnen daardoor voor langere tijd in de gemeentelijke gebouwen verblijven.
Beslispunt	
4	Te zorgen voor meer centrale aansturing van het informatie-veiligheidsbeleid.
Argumenten	
4.1	Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van de verschillende risico's rond informatieveiligheid.
4.2	Op strategisch niveau ontbreekt het op sleutelposities aan overzicht, slagkracht en mandaat om met informatieveiligheid aan de slag te gaan.
4.3	Vanuit de directie is de afgelopen jaren te weinig toegezien en gehandhaafd.
4.4	De voortgang van maatregelen duurt daardoor lang en hangt te veel af van de bereidwilligheid van leidinggevenden en individuele medewerkers.

4.5	Op tactisch niveau – bij de verschillende organisatieonderdelen – zijn achterstanden ontstaan in het identificeren en beheersen van de risico's, waardoor deze langer blijven bestaan.
4.6	Het wordt onvoldoende duidelijk of er een risicogebaseerde afweging ten grondslag ligt aan de tactische risico's die wél worden beheerst.
4.7	De ondersteuning van de organisatieonderdelen door gemeentelijke medewerkers van informatie- en procesmanagement wordt niet risicogebaseerd verdeeld.
4.8	We kunnen door een gebrek aan informatie niet vaststellen hoe het er met het beheersen van de geïdentificeerde operationele risico's voor staat.
Beslispunt	
5	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
5.1	Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
5.2	In artikel 12 (lid 9) van de Verordening rekenkamer gemeente Utrecht 2023 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.
Kanttekeningen	
5.1	Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.
5.2	In artikel 12 (lid 10) 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.

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
Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer met medewerkers die binnen de verschillende organisatieonderdelen verantwoordelijk zijn voor en uitvoering geven aan de opgaven rond de informatieveiligheid. Dit betrof niet alleen de organisatieonderdelen Informatie en procesmanagement (IPM en Mens en Organisatie, maar ook leidinggevenden en deskundigen van andere onderdelen. Daarnaast zijn door een extern bureau – naast de digitale penetratietesten – *social engineering testen* uitgevoerd waarbij medewerkers van de gemeente zijn benaderd om te proberen gegevens buit te maken.

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.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming:

- Rekenkamerrapport *De mens als zwakste schakel. Een opvolgingsonderzoek naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht.*

Bijlagen informatief:

- Persbericht.
- Publiekssamenvatting.
- Infographic.

PUBLIEKSSAMENVATTING REKENKAMERRAPPORT ‘DE MENS ALS ZWAKSTE SCHAKEL’

Sinds 2021 is de veiligheid van informatie binnen de gemeente Utrecht verbeterd. Zo lukt het niet meer om op digitale systemen in te breken. Aan de andere kant is er weinig veranderd aan het gedrag van medewerkers. Nog steeds geven medewerkers informatie zoals hun inloggegevens te gemakkelijk af. Dit blijkt uit een nieuw onderzoek van de Rekenkamer Utrecht naar de informatieveiligheid van de gemeente Utrecht.

De gemeente verwerkt steeds meer informatie. Dat gebeurt vaak op digitale systemen. Veel informatie is gevoelig. Bijvoorbeeld als het om persoonsgegevens van inwoners gaat. Het is dus belangrijk dat de gemeente deze informatie goed beschermt. In 2021 onderzocht de rekenkamer dit ook. De informatie was toen niet goed beschermd. Zo waren de digitale systemen waar informatie op werd opgeslagen kwetsbaar. Mensen met slechte bedoelingen konden daardoor informatie stelen. In het nieuwe onderzoek ziet de rekenkamer dat de gemeente die kwetsbaarheden heeft opgelost.

Maar soms wordt informatie ook op papier opgeslagen. Bijvoorbeeld in mappen op het Stadskantoor of het Stadhuis. Het is dus belangrijk dat insluipers niet in het beveiligde gebied van deze gebouwen kunnen komen. De rekenkamer ziet niet dat dit is verbeterd. Nog steeds komen mensen makkelijk langs de beveiliging. Dit kan ertoe leiden dat informatie en apparaten worden gestolen.

Ook het gedrag van medewerkers is niet verbeterd. Niet alle afdelingen hebben evenveel aandacht voor informatieveiligheid. Medewerkers spreken onbekende mensen op hun afdeling niet aan. En ze geven nog steeds informatie zoals inloggegevens aan mensen met slechte bedoelingen. Ook hierdoor kan gevoelige informatie worden gestolen.

De rekenkamer raadt de gemeente daarom aan om:

1. De kwetsbaarheden op te lossen die er in de digitale systemen nog zijn.
2. De beveiliging van gemeentelijke gebouwen verder te verbeteren en ervoor te zorgen dat medewerkers beter opletten.
3. Medewerkers op een andere manier te laten werken, zodat zij onbekenden sneller aanspreken.
4. Ervoor te zorgen dat gemeentelijke afdelingen echt aandacht hebben voor informatieveiligheid.

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

DE MENS ALS ZWAKSTE SCHAKEL

EEN OPVOLGINGSONDERZOEK NAAR DE INFORMATIEVEILIGHEID VAN DE GEMEENTE UTRECHT



REKEN KAMER UTRECHT

DE MENS ALS ZWAKSTE SCHAKEL

EEN OPVOLGINGSONDERZOEK NAAR DE INFORMATIEVEILIGHEID VAN DE GEMEENTE UTRECHT

12 december 2024
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

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

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Johan Snoei
- Vince van Houten

CONTACTGEGEVENS

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

INHOUD

Deel I Bestuurlijk rapport 6

Onderzoek: Is de informatieveiligheid voldoende gewaarborgd? 6

Conclusie: Informatieveiligheid is verbeterd, maar blijft door menselijk handelen kwetsbaar 8

Deelconclusie 1: Aanbevelingen uit rekenkameronderzoek 2021 grotendeels opgevolgd 9

Deelconclusie 2: Technische risico's uit 2021 beheerst, bij huidige testen geen kritieke risico's aangetroffen 9

Deelconclusie 3: Informatiebewustzijn onder medewerkers nog altijd onvoldoende 9

Deelconclusie 4: Onvoldoende centrale sturing op organisatie en processen 10

Aanbevelingen 11

Aanbeveling 1: Beheers resterende technische risico's en kwetsbaarheden zo spoedig mogelijk 11

Aanbeveling 2: Voer verdere maatregelen uit om de fysieke beveiliging van gebouwen en het informatiebewustzijn van medewerkers te vergroten 11

Aanbeveling 3: Zet binnen de hele organisatie op de lange termijn in op een cultuurverandering 11

Aanbeveling 4: Zorg voor meer centrale aansturing van het informatieveiligheidsbeleid 12

Bestuurlijke reactie college van B&W 12

Nawoord rekenkamer 16

Deel II Nota van bevindingen 18

1 Inleiding: Opvolging en actualiteit 18

2 Context: Centraal beleid wordt decentraal uitgevoerd 22

2.1 Risicogebaseerd werken uitgangspunt bij uitvoering 22

2.2 Opnieuw extra financiële middelen vrijgemaakt voor gegevensbescherming 27

2.3 Organisatieonderdelen zelf verantwoordelijk voor omgaan met en leren van incidenten 29

2.4 Langs managementsysteem voor gegevensbescherming moet verantwoording worden afgelegd 30

3 Organisatie en proces: Wijzigingen vragen om verdere verbetering 32
3.1 Op strategisch niveau ontbreekt een centraal sturingsmechanisme 33
3.2 Op tactisch en operationeel niveau geven organisatieonderdelen hun eigen invulling aan beleid 36

4 Mens: Maatregelen in opzet goed, in de praktijk nog te vrijblijvend 43
4.1 Bewustwordingsplan vastgesteld, uitvoering maatregelen nog te vrijblijvend 44
4.2 Medewerkers kwetsbaar voor externe aanvallen 48

5 Techniek: Informatie beter beveiligd tegen digitale inbraken 53
5.1 Digitale inbraken door technische maatregelen niet meer mogelijk 54
5.2 Thuiswerkplekken technisch goed beveiligd, gedrag op afstand niet controleerbaar 61
5.3 Wisselende ervaringen met de fysieke beveiliging van gemeentelijke gebouwen 63

6 Opvolging: Grotendeels op orde 66
6.1 Meeste maatregelen uitgevoerd, na sterk vertraagde uitvoering 67
6.2 Rekenkamerrapport droeg bij aan urgentie van informatieveiligheid 68
6.3 Gemeenteraad goed door college geïnformeerd over opvolging raadsbesluit 70

BIJLAGE 1 Afkortingen 72
BIJLAGE 2 Onderzoeksverantwoording 74

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

ONDERZOEK: IS DE INFORMATIEVEILIGHEID VOLDOENDE GEWAARBORGD?

Aanleiding
Gemeenten verwerken steeds grotere hoeveelheden informatie. De laatste decennia gebeurt dat in allerlei gedigitaliseerde en geautomatiseerde systemen en programma's. De verwerkte informatie bevat vaak (bijzondere) persoonsgegevens, zogeheten 'kroonjuwelen', die goed beschermd moeten zijn. De informatieveiligheid moet daarom op alle aspecten – in organisatie en proces, bij medewerkers en in de techniek – voldoende geborgd zijn. In 2021 voerde Rekenkamer Utrecht onderzoek uit naar de manier waarop de gemeente Utrecht invulling gaf aan die drie aspecten van informatieveiligheid. De uitkomsten daarvan gaven de rekenkamer aanleiding om het onderwerp te blijven volgen. We gaven in ons bestuurlijk rapport ook aan op een later moment een opvolgingsonderzoek uit te zullen voeren.

Doel en centrale vraag
Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de mate waarin de besluiten naar aanleiding van het rekenkamerrapport "*Zo sterk als de zwakste schakel*" zijn opgevolgd. Daarnaast besteden we aandacht aan aanvullende onderwerpen die in het onderzoek uit 2021 onderbelicht zijn gebleven. Het gaat onder meer om de managementinformatie, de afhandeling van incidenten, het gebruik van de gemeentelijke telefoons en de maatregelen om het thuiswerken te beveiligen.

De centrale vraag van het onderzoek is:

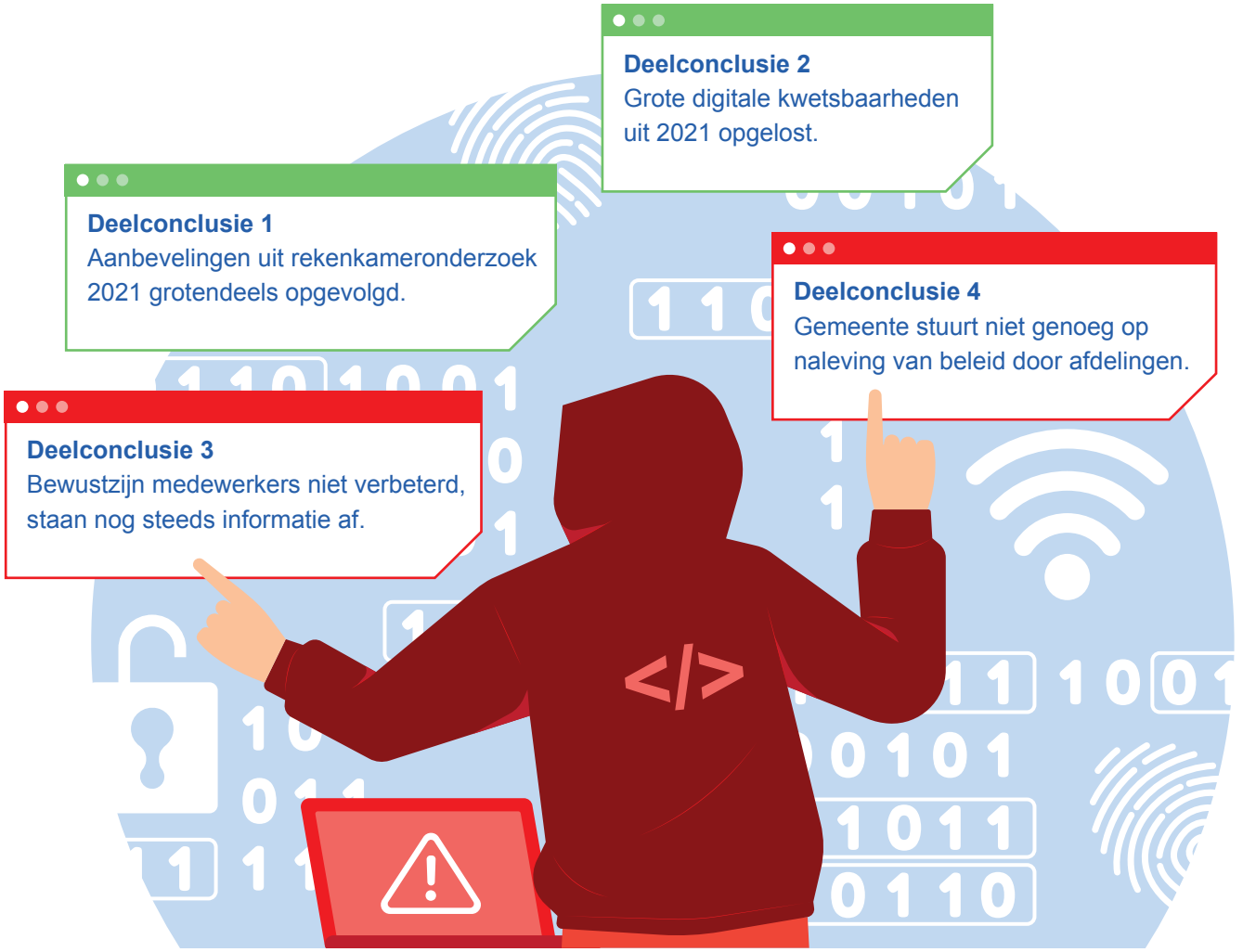
In hoeverre heeft de gemeente Utrecht uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2021 en is de informatieveiligheid nu voldoende gewaarborgd?

Werkwijze
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2024 tot en met juli 2024. Naast de documentstudie en analyse van beschikbare data hebben wij interviews gehouden met medewerkers van Informatie- en Procesmanagement (IPM) en andere medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie die een verantwoordelijkheid dragen voor informatieveiligheid. Wij bedanken de betrokken medewerkers hartelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek. We hebben daarnaast NFIR B.V. opdracht verleend voor het uitvoeren van testen om oneigenlijk toegang te krijgen tot digitale en fysieke informatie bij de gemeente. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 1.

REKENKAMER UTRECHT

De informatieveiligheid is verbeterd, maar blijft door menselijk handelen kwetsbaar

In 2021 zag de rekenkamer dat de informatieveiligheid bij de gemeente Utrecht niet op orde was. De rekenkamer heeft daarom nu opnieuw onderzoek gedaan. Daaruit blijkt dat de digitale beveiliging van informatie is verbeterd, maar dat het menselijk handelen nog steeds kwetsbaar is.



Aanbevelingen om de informatieveiligheid te verbeteren

1. Los de resterende digitale kwetsbaarheden snel op.
2. Verbeter de beveiliging van gebouwen verder en vergroot het bewustzijn van medewerkers.
3. Zet in op een cultuurverandering zodat medewerkers verantwoordelijkheid nemen en actief onbekenden aanspreken.
4. Zorg voor betere naleving van beleid door meer centraal te sturen.

CONCLUSIE: INFORMATIEVEILIGHEID IS VERBETERD, MAAR BLIJFT DOOR MENSELIJK HANDELEN KWETSBAAR

Met ons onderzoek uit 2021 concludeerden we dat informatie binnen de gemeente Utrecht niet altijd goed beschermd was. We zagen met name op het gebied van de techniek en het menselijk handelen kritieke kwetsbaarheden.

Op basis van de bevindingen van dit opvolgingsonderzoek komen we nu tot de volgende hoofdconclusie met vier deelconclusies. Wij formuleren hierbij ook vier aanbevelingen.

Hoofdconclusie

Met de technische kant van informatieveiligheid is de gemeente Utrecht de afgelopen jaren goed aan de slag gegaan. Zo zijn maatregelen genomen om de technische risico's en kwetsbaarheden aan te pakken. De zeer kwetsbare werkstations van de medewerkers zijn vervangen. De afgelopen jaren zijn er ook meer analyses uitgevoerd om risico's te identificeren. Daarnaast is de technische beveiliging bij het thuiswerken verbeterd door laptops en telefoons te verstrekken die door de gemeente worden beheerd.

Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van de verschillende risico's rond informatieveiligheid. Hierin zijn achterstanden ontstaan. Risico's blijven mede daardoor lang bestaan. Zo is er op systemen nog verouderde software aanwezig die niet langer onderhouden wordt. Software wordt daardoor kwetsbaar en kan door hackers worden uitgebuit. Vanuit de directie is hier te weinig op toegezien en gehandhaafd.

Er is wel geïnvesteerd in de fysieke beveiliging van de gemeentelijke gebouwen en in het bewustzijn van de medewerkers, maar deze maatregelen schieten nog tekort. Het medewerkersgedeelte van het Stadskantoor blijkt op dit moment nog eenvoudig door onbevoegden te betreden en nog te weinig medewerkers gaan veilig met informatie om.

Het menselijk handelen is de afgelopen jaren niet aantoonbaar verbeterd. De mens blijkt daarmee de zwakste schakel bij de informatieveiligheid, waardoor deze nog niet volledig is gewaarborgd. Aangekondigde maatregelen om het bewustzijn van medewerkers te vergroten zijn niet of te vrijblijvend doorgevoerd. Medewerkers staan tijdens phishing-acties nog steeds gevoelige informatie zoals inloggegevens af. En medewerkers spreken onbevoegden die gemeentelijke gebouwen weten te betreden niet aan, waardoor deze langere tijd binnen kunnen verblijven.

DEELCONCLUSIE 1: AANBEVELINGEN UIT REKENKAMERONDERZOEK 2021 GROTENDEELS OPGEVOLGD

In 2021 zijn de zeven aanbevelingen van de rekenkamer unaniem overgenomen door de gemeenteraad. De gemeente was tijdens de behandeling van het rapport al gestart met het treffen van technische maatregelen om de geïdentificeerde kwetsbaarheden te beheersen. Die maatregelen zijn de afgelopen jaren verder doorgezet. De uitvoering van deze maatregelen heeft wel lang geduurd. Dit komt door een gebrek aan capaciteit, onvoldoende daadkracht, de organisatiecultuur en de grote financiële investeringen die voor een aantal maatregelen nodig waren. De gemeenteraad is in de afgelopen jaren wel goed over de voortgang geïnformeerd.

DEELCONCLUSIE 2: TECHNISCHE RISICO'S UIT 2021 BEHEERST, BIJ HUIDIGE TESTEN GEEN KRITIEKE RISICO'S AANGETROFFEN

Vrijwel alle technische risico's die in 2021 nog openstonden zijn opgelost. Er zijn daarmee geen kritieke risico's meer aanwezig. Uit de nieuwe penetratietesten van dit onderzoek bleek wel dat er nog altijd verouderde software aanwezig is. Dit krijgt te weinig aandacht, terwijl het wel tot kwetsbaarheden leidt. De laptops en telefoons die door de gemeente worden beheerd en uitgegeven blijken technisch goed beveiligd. Door de invoering van multi-factor authenticatie is de informatieveiligheid bij het thuis- en op afstand werken van medewerkers sterk verbeterd.

Dit geldt niet voor de fysieke beveiliging van het Stadskantoor. Onderzoeksbureau NFIR heeft in opdracht van de rekenkamer getracht zonder bevoegdheid het Stadskantoor en Stadhuis te betreden. Insluipers konden tijdens deze inlooptesten vrijwel altijd het Stadskantoor binnenkomen. De fysieke beveiliging van het Stadhuis is door de grote inspanningen sinds 2021 sterk verbeterd. Indringen was daardoor lastig, maar niet onmogelijk doordat medewerkers nog altijd onoplettend waren.

DEELCONCLUSIE 3: INFORMATIEBEWUSTZIJN ONDER MEDEWERKERS NOG ALTIJD ONVOLDOENDE

Nog te weinig medewerkers gaan bewust om met informatie. Er zijn veel maatregelen genomen om dit te verbeteren, maar dit levert nog te weinig resultaten op omdat de uitvoering vrijblijvend is. Zo is deelname aan de e-learning – één van de belangrijkste maatregelen op dit aspect – te laag en zijn er aanzienlijke verschillen tussen organisatieonderdelen. Raads-, commissie- en fractieleden worden zelfs helemaal niet voor de e-learning uitgenodigd. Dat geldt ook voor de leden van de rekenkamer. De e-learning biedt daarnaast inhoudelijk te weinig maatwerk waardoor de aanpak niet altijd aansluit op de behoeften van de verschillende organisatieonderdelen. Daardoor is het gedrag van medewerkers onvoldoende veranderd.

Onderzoeksbureau NFIR heeft namens de rekenkamer testen uitgevoerd om het informatieveiligheidsbewustzijn van medewerkers te bepalen. Medewerkers trappen nog steeds in de USB-dropping en staan hun inloggegevens af tijdens de *voice phishingtest*. Ook de organisatiecultuur is onveranderd. Medewerkers spreken elkaar te weinig aan op ongewenst gedrag en onbekenden worden niet op hun aanwezigheid aangesproken.

DEELCONCLUSIE 4: ONVOLDOENDE CENTRALE STURING OP ORGANISATIE EN PROCESSEN

Het thema informatieveiligheid is gedecentraliseerd naar de verschillende organisatieonderdelen. We zien daardoor een strategisch risico ontstaan: op dit moment ontbreekt het op sleutelposities aan overzicht, slagkracht en mandaat om met informatieveiligheid aan de slag te gaan. De voortgang van maatregelen duurt daardoor lang en hangt te veel af van de bereidwilligheid van leidinggevenden en de individuele medewerkers. Naleving wordt niet 'van bovenaf' afgedwongen. Dat leidt ertoe dat de gemeente niet altijd *in control* is, bijvoorbeeld als het gaat om het leveranciers- en contractmanagement. Hierdoor kan verouderde software op de IT-systemen aanwezig blijven die niet meer door de leverancier wordt ondersteund (*end-of-life*). Dit maakt systemen onnodig kwetsbaar.

In 2021 stond de gemeente Utrecht nog aan het begin van het risicogebaseerd werken. Met deze methode zouden geïdentificeerde risico's moeten worden geclassificeerd (hoe groot is het risico?), afgewogen en vervolgens wel of niet worden beheerst (teruggebracht naar een acceptabel niveau). In de praktijk zien we dat er inmiddels meer risicoanalyses worden uitgevoerd om risico's te identificeren, maar blijven achterstanden bestaan. Op tactisch niveau worden risico's geïdentificeerd die op een heel organisatieonderdeel van toepassing zijn. Wij constateren dat voor een meerderheid van de geïdentificeerde tactische risico's geen beheersmaatregelen worden genomen. Deze risico's staan ook vaak al (te) lang open. En het wordt onvoldoende duidelijk of er een risicogebaseerde afweging ten grondslag ligt aan de tactische risico's die wél zijn beheerst. We kunnen door een gebrek aan informatie ook niet vaststellen hoe het er met het beheersen van de geïdentificeerde operationele risico's voor staat. Dit zijn risico's die van toepassing zijn op één proces of applicatie binnen een organisatieonderdeel.

Organisatieonderdelen worden bij het verbeteren van de informatieveiligheid ondersteund door gemeentelijke medewerkers van informatie- en procesmanagement. Deze ondersteuning wordt niet risicogebaseerd verdeeld. Dat leidt ertoe dat organisatieonderdelen die met cruciale systemen werken – zoals de basisregistratie personen of privacygevoelige informatie zoals uitkeringsinformatie – niet per definitie meer ondersteuningsinzet krijgen. Organisatieonderdelen leren daarnaast op hun eigen manier van beveiligingsincidenten,

maar leren door een gebrek aan kennisuitwisseling en een centraal registratiesysteem niet van elkaar.

AANBEVELINGEN

Op basis van de hiervoor toegelichte hoofdconclusie en de vier deelconclusies doen we vier aanbevelingen verdeeld over de drie aspecten techniek (aanbeveling 1), mens (2 en 3) en organisatie (4). Omdat de mens de zwakste schakel is bij informatieveiligheid hebben we voor dit aspect twee aanbevelingen geformuleerd: één voor de korte en één voor de lange termijn.

AANBEVELING 1: BEHEERS RESTERENDE TECHNISCHE RISICO'S EN KWETSBAARHEDEN ZO SPOEDIG MOGELIJK

Kijk daarbij met voorrang naar de kwetsbaarheden met de hoogste risico's, zoals de verouderde software die bij herhaling is aangetroffen.

AANBEVELING 2: VOER VERDERE MAATREGELEN UIT OM DE FYSIEKE BEVEILIGING VAN GEBOUWEN EN HET INFORMATIE-BEWUSTZIJN VAN MEDEWERKERS TE VERGROTEN

Geef bij het verbeteren van de fysieke beveiliging voorrang aan de gebouwen met een publieksfunctie en waar met gevoelige informatie wordt gewerkt. Het gaat dan met name om het Stadskantoor en het Stadhuis.

Handhaaf het minimale niveau voor de e-learning om op de korte termijn het informatiebewustzijn onder medewerkers te vergroten, ook voor de leden van gemeenteraad en personen die hen ondersteunen. En voer de maatregelen uit het programma informatiebewustzijn consequent uit. Herhaal maatregelen die de bewustwording vergroten. Vooral het uitvoeren van phishing- en penetratietesten zijn een must om het bewustzijn blijvend te vergroten en de enige echte test om de robuustheid van de informatiebeveiliging te meten.

AANBEVELING 3: ZET BINNEN DE HELE ORGANISATIE OP DE LANGE TERMIJN IN OP EEN CULTUURVERANDERING

Rondom het menselijk handelen op informatieveiligheid moet de organisatie van een cultuur van toezien en afwachten naar een cultuur van actief aanspreken en verantwoordelijkheid nemen. Die verandering moet breder worden ingezet dan alleen met de huidige focus op nieuwe medewerkers via het introductieprogramma.

AANBEVELING 4: ZORG VOOR MEER CENTRALE AANSTURING VAN HET INFORMATIEVEILIGHEIDSBELEID

Dwing naleving en uitvoering van beleid met centrale sturing af, waarbij ook ruimte is voor maatwerk per organisatieonderdeel. Verbeter het risicogebaseerd werken door ondersteuningscapaciteit op basis van risico's en gebruik van cruciale systemen aan de organisatieonderdelen toe te wijzen. Richt de registratie- en managementinformatiesystemen uniform in, zodat gemeentebreed inzicht bestaat in de ontwikkelingen en incidenten, en zodat daarmee effectiever geleerd en verbeterd kan worden.

BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Wij danken u voor het toesturen van uw rapport *De mens als zwakste schakel - Een opvolgingsonderzoek naar de Informatieveiligheid van de gemeente Utrecht*. U heeft onderzocht in hoeverre wij de aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek hebben opgevolgd en of de informatieveiligheid voldoende geborgd is. We spreken onze waardering uit voor uw grondige analyse. Uw rapport geeft ons waardevolle inzichten die we kunnen gebruiken in de doorlopende verbetering van informatieveiligheid.

Conclusie
In een steeds verder digitaliserende stad als Utrecht is informatieveiligheid niet alleen een technische noodzaak, maar een fundamenteel onderdeel van onze maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is als onderdeel van het geheel van gegevensbescherming essentieel voor het vertrouwen van onze burgers, het beschermen van hun rechten en vrijheden, en het realiseren van onze missie voor een gezond stedelijk leven voor iedereen.

Het doet ons daarom deugd dat u oordeelt dat de technische beveiliging en de fysieke beveiliging van het Stadhuis sterk verbeterd zijn. We onderschrijven deze conclusie. We hebben in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het oplossen en structureel beheersen van de grootste technische risico's. Dit is een complexe opgave die inzet van vele professionals vraagt. Uw onderzoek en conclusies laten zien dat deze inzet zijn vruchten afwerpt.

Tegelijk laat uw onderzoek zien dat er nog steeds kwetsbaarheden zijn. Uw onderzoek bevestigt dat informatieveiligheid blijvende aandacht nodig heeft. Het laat zien dat hier met name sprake van is bij het bewustzijn onder medewerkers, de fysieke beveiliging van het Stadskantoor en de centrale aansturing van informatieveiligheid. We herkennen het beeld dat u schetst en de conclusies die u daarover trekt.

Hieronder gaan wij in op de aanbevelingen die u doet. De huidige financiële situatie van de gemeente kan hierbij niet onbenoemd blijven. Er is geen extra geld beschikbaar om aanbevelingen uitgebreid aan te pakken. Sterker nog, er moeten nog besparingen worden

gerealiseerd en er zal moeten worden geprioriteerd. De opvolging van de aanbevelingen moet dan ook in dat licht worden bezien. We zetten bestaande middelen optimaal in om de aanbevelingen te realiseren, maar doen dit risicogestuurd. Dat wil zeggen dat we de grotere risico's sneller adresseren dan de lagere risico's. We doen daarbij doorlopend de afweging van de kosten van maatregelen versus de te verwachten afname van risico's. Dit kan ook betekenen dat we soms bewust besluiten om risico's (nog) niet te adresseren maar ze expliciet te accepteren.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Beheers resterende technische risico's en kwetsbaarheden zo spoedig mogelijk.

*Aanbeveling 1 nemen wij over***.**

We hebben een vast intern proces voor het identificeren, beheren en bewaken van technische kwetsbaarheden. Wij hebben deze kwetsbaarheden in dat proces opgenomen. De opvolging van technische risico's en kwetsbaarheden wordt geprioriteerd aan de hand van het corresponderende risiconiveau. We hanteren hierbij een richttijd van één tot twee maanden voor kwetsbaarheden in de categorie Hoog, zes maanden voor de categorie Midden en een best effort inzet op de categorie Laag. Ons proces voor het beheersen van technische kwetsbaarheden wordt op dit moment uitgebreid zodat we beter in staat zijn om ook door externe partijen gemelde technische kwetsbaarheden op te volgen.

De bevindingen die in uw rapport ter informatie zijn opgenomen beoordelen we om vast te stellen of er sprake is van een risico voor de gemeente en volgen we op waar nodig.

Aanbeveling 2: Voer verdere maatregelen uit om de fysieke beveiliging van gebouwen en het informatie-bewustzijn van medewerkers te vergroten.

Aanbeveling 2 nemen wij over, hier is al progressie op geboekt.

Ten aanzien van *fysieke beveiliging* hebben we na uw vorig onderzoek de beveiliging van het stadhuis en het stadskantoor geëvalueerd via een dreiging- en risicoassessment. Op basis hiervan zijn aanvullende maatregelen genomen, vanuit risico perspectief eerst op het stadhuis en later op het stadskantoor. Voor het stadskantoor wordt een deel van de maatregelen op dit moment nog uitgevoerd. Onveranderd ten opzichte van uw vorig onderzoek is dat ons stadskantoor en stadhuis zijn ontworpen met een open karakter om elkaar te ontmoeten en persoonlijk contact te stimuleren. Bij de door de concerndirectie (stadskantoor) en het presidium (stadhuis) besloten maatregelen is een balans gezocht tussen de wens tot openheid en de noodzaak tot veiligheid.

De genomen maatregelen van het stadhuis worden in het licht van uw bevindingen geëvalueerd en de geplande maatregelen van het stadskantoor worden reeds uitgevoerd. Na implementatie van de maatregelen op het stadskantoor en eventueel stadhuis wordt risico gebaseerd gekeken naar de andere locaties zoals wijkbureaus en JGZ locaties. Het evalueren van de genomen maatregelen door een periodieke dreiging- en risicoassessment en het toetsen van de effectiviteit van de maatregelen door periodieke inlooptesten maken we structureel onderdeel van onze aanpak.

We onderschrijven het belang van *informatiebewustzijn*. Naast informatieveiligheid besteden we hier aandacht aan in het Programma Informatie op Orde. Dit programma draagt onder andere via een eigen e-learning bij aan het informatiebewustzijn. Onder de Regeling Risicovolle Projecten wordt de raad over de voortgang van dit programma geïnformeerd. We zetten bovendien extra in op informatiebewustzijn met de nieuwe functie Adviseur Bewustwording en Adoptie binnen het domein Informatie- en Procesmanagement (IPM). Daarmee krijgt bewustwording in de volle (IPM-) breedte meer aandacht. Ten aanzien van het bewustzijnsprogramma hebben we ook al een aantal aanvullende stappen gezet. E-learning hebben we verplicht gesteld voor alle medewerkers. Het management krijgt voortgangsrapportages en stuurt actief op het verhogen van de deelname. Dezelfde e-learning wordt inmiddels aangeboden aan de leden van de gemeenteraad en de personen die hen ondersteunen, waaronder de Rekenkamer. Ook hebben we sinds de afronding van uw onderzoek een phishing test met voorlichtingscampagne uitgevoerd.

Het bestaande bewustwordingsplan zal worden hernieuwd waarbij nadrukkelijk aandacht besteed zal worden aan het inzetten van instrumenten zoals *phishing*tests en mystery guests. Deze instrumenten dienen dan zowel voor bewustwording van medewerkers als voor het meten van het effect van de activiteiten rondom informatiebewustzijn.

We merken hierbij op dat maatregelen ten aanzien van informatiebewustzijn proportioneel genomen zullen worden. Dat wil zeggen dat we ook hier blijvend onze maatregelen afwegen ten opzichte van andere belangen zoals de kosten en de benodigde tijdsinvestering van medewerkers.

Aanbeveling 3: Zet binnen de hele organisatie in op de lange termijn in op een cultuurverandering.

Aanbeveling 3 nemen we over.

In de afgelopen jaren hebben we geïnvesteerd in het informatiebewustzijn. Houding en gedrag zijn verankerd in de doelen van ons bewustwordingsprogramma informatieveiligheid. Een van de doelstellingen van ons programma is het realiseren van voorbeeldgedrag door het management en het door het management aanspreken van medewerkers op het naleven van interne regels en afspraken. Zo heeft het management een uitdragende en sturende rol

bij de (inmiddels verplichte) e-learning. Dit voorbeeldgedrag vanuit het management zien we als de cruciaal om een cultuur te creëren van aanspreken en verantwoordelijkheid nemen. In de hernieuwing van plan voor informatiebewustzijn maken we dit het centrale speerpunt.

Deze rol van het management is in lijn met de Cyberbeveiligingswet die in 2025 wordt verwacht als invulling van de Europese NIS2 richtlijn. Het doel van de Cyberbeveiligingswet is onder andere om binnen essentiële entiteiten zoals de gemeente Utrecht een cyberweerbaarheidscultuur neer te zetten Het management krijgt een expliciete rol in het goedkeuren van en toezien op maatregelen behorend bij cyber-risico's. Ze moet zich scholen zodat ze aantoonbaar beschikt over de hiervoor benodigde kennis en vaardigheden. De implementatie van deze wet zal vanaf de tweede helft van 2025 bijdragen aan de realisatie van uw aanbeveling.

Tegelijk is de cultuur rondom informatieveiligheid niet los te zien van de bredere organisatiecultuur. Die organisatiecultuur is onderdeel van de organisatieontwikkeling die vanuit de concerndirectie is ingezet door de introductie van Duidelijk, Resultaatgericht en Aanspreekbaar (DRA) als basiselementen van onze nieuwe cultuur. In deze organisatieontwikkeling nemen we informatieveiligheid mee. We gaan de duidelijkheid vergroten zodat iedereen weet wat ons beleid is, we gaan concrete resultaatgerichte afspraken maken daarover en gaan mensen daarop aanspreken.

Aanbeveling 4: Zorg voor meer centrale aansturing van het informatieveiligheidsbeleid.

Aanbeveling 4 nemen wij over.

We onderschrijven het belang van duidelijke aansturing van het informatieveiligheidsbeleid. We hebben voor de aansturing van gegevensbescherming, waar informatieveiligheid onder valt, een managementsysteem. Dit bevat een cyclisch Plan, Do, Act, Check (PDCA-)proces voor centrale aansturing van het beleid met als vertrekpunt (strategisch) risicomanagement. Dit proces is essentieel in het concern breed maken en effectueren van keuzes, waaronder het afdwingen van beleid wanneer nodig. Dit afdwingen van het beleid gaan we verbeteren. De noodzaak voor centrale aansturing is in lijn met de Cyberbeveiligingswet en de eerder benoemde organisatieontwikkeling (DRA).

Bij het verbeteren van onze centrale sturing op het informatieveiligheidsbeleid verbeteren we ook de monitoring van de naleving en uitvoering van dit beleid zodat we betere sturingsinformatie hebben. Dit is een randvoorwaarde om mogelijke strategische risico's tijdig te identificeren en te kunnen beheersen. Bijvoorbeeld om te signaleren dat geplande beheersing van (tactische) risico's middels maatregelen achterblijft; dat onderdelen van de organisatie afwijken van beleid; of dat het geheel van risico's onze risicobereidheid overstijgt. Het zorgt er bovendien voor dat we een hogere mate van zekerheid hebben over de actuele

stand van zaken wanneer we verantwoording afleggen over informatiebeveiliging in de ENSIA-cyclus.
Als onderdeel van het verbeteren van centrale aansturing gaan we ook de inzet van beschikbare capaciteit omvormen naar een meer risico-gestuurde inzet van capaciteit. Dit zorgt ervoor dat we onze inzet richten op de grootste risico's en belangrijkste gemeentelijke processen.

Tot slot
Wij danken u voor uw herhaalde aandacht voor het onderwerp. Wij herkennen uw aanbevelingen en betrekken die in de verdere verbetering van informatieveiligheid.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

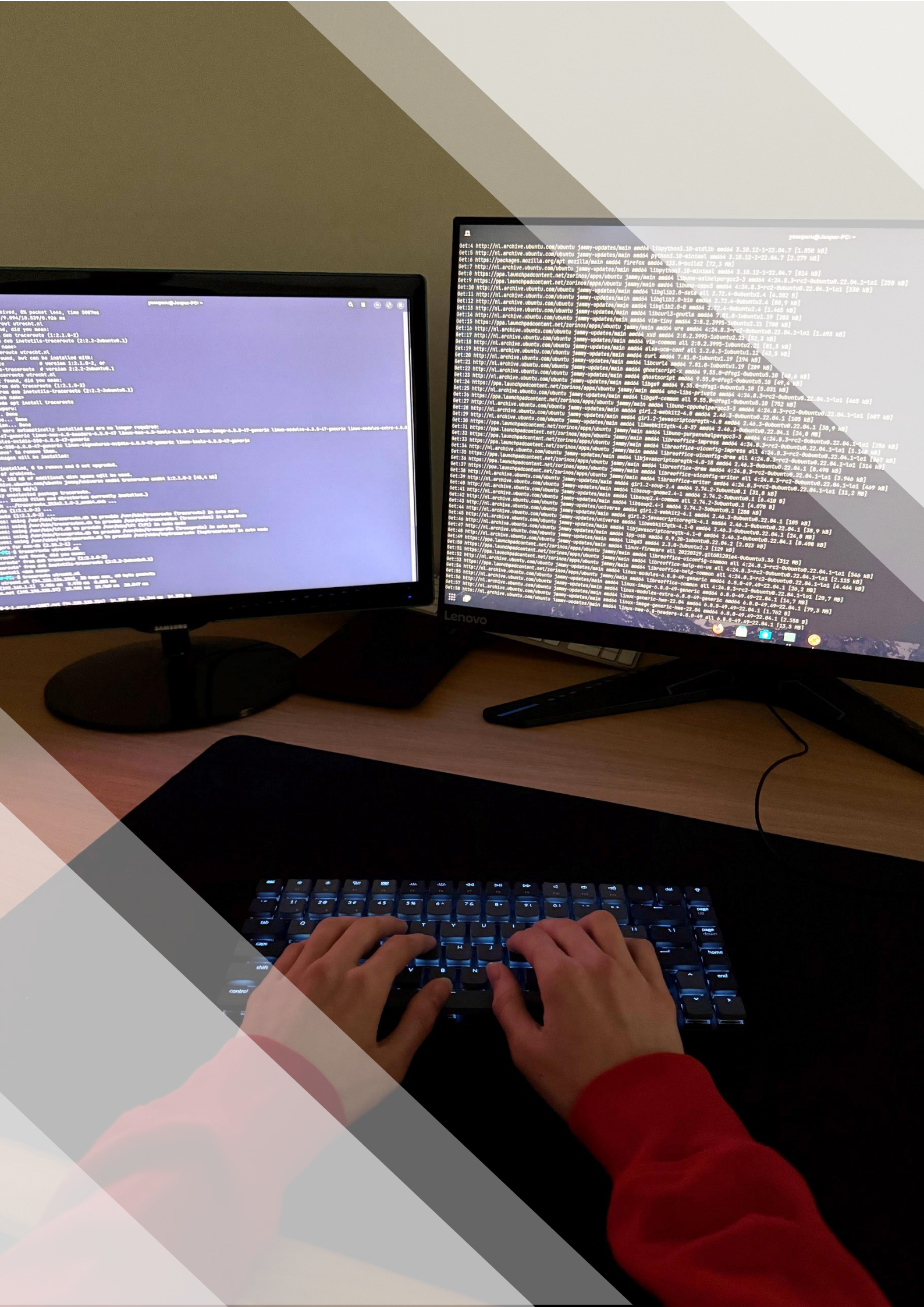
4 december 2024

NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de uitgebreide en gestructureerde reactie op het rapport.

Wij zien dat het college onze conclusies herkent en onderschrijft en al onze aanbevelingen overneemt. Wij onderstrepen het belang om blijvend aandacht te besteden aan de informatieveiligheid. Ook in tijden van bezuinigingen.

Wij zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak met belangstelling tegemoet.



DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING: OPVOLGING EN ACTUALITEIT

1.1 AANLEIDING

Gemeenten verwerken steeds grotere hoeveelheden informatie. De laatste decennia gebeurt dat in allerlei gedigitaliseerde en geautomatiseerde systemen en programma's. De verwerkte informatie bevat vaak (bijzondere) persoonsgegevens die goed beschermd moeten zijn. De informatieveiligheid moet daarom op alle aspecten – in organisatie en proces, bij de medewerkers en in de techniek – voldoende geborgd zijn. In 2021 voerde Rekenkamer Utrecht onderzoek uit naar de manier waarop de gemeente Utrecht invulling gaf aan de drie aspecten van informatieveiligheid. De uitkomsten gaven ons aanleiding om het onderwerp te blijven volgen. We gaven in ons bestuurlijk rapport daarom aan op een later moment (na ongeveer een jaar) een opvolgingsonderzoek uit te gaan voeren. In september 2022 heeft concernaudit een follow-up audit uitgevoerd naar de stand van zaken van de uitvoering van het raadsbesluit. Mede op basis daarvan besloot de rekenkamer om het aangekondigde opvolgingsonderzoek uit te stellen. Uiteindelijk heeft de rekenkamer in de periode februari tot en met juli 2024 onderzoek gedaan naar de opvolging van aanbevelingen uit 2021 en de actuele stand van zaken van de informatieveiligheid.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de mate waarin de besluiten naar aanleiding van het rekenkamerrapport "*Zo sterk als de zwakste schakel*" zijn opgevolgd. Daarnaast besteden we aandacht aan aanvullende onderwerpen die in het onderzoek uit 2021 onderbelicht waren gebleven. Het gaat onder meer om de managementinformatie, de afhandeling van incidenten, het gebruik van de gemeentelijke telefoons en de maatregelen om het thuiswerken te beveiligen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre heeft de gemeente Utrecht uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2021 en is de informatieveiligheid nu voldoende gewaarborgd?

Deze centrale vraag werken we uit aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1) Organisatie en proces:
    a. In hoeverre zijn de aanbevelingen over het onderdeel organisatie en proces door de gemeente Utrecht opgevolgd?
    b. Aanvullend: In hoeverre zijn de afhandeling van incidenten en meldingen, de managementinformatie en het incidentenmanagementproces adequaat?
2) Mens:
    a. In hoeverre zijn de aanbevelingen over het onderdeel mens door de gemeente Utrecht opgevolgd?
3) Techniek:
    a. In hoeverre zijn de aanbevelingen over het onderdeel techniek door de gemeente Utrecht opgevolgd?
    b. Aanvullend: in hoeverre is bij het gebruik van gemeentelijke telefoons en bij het thuiswerken de informatieveiligheid technisch beveiligd?
4) Welke (verdere) maatregelen zijn mogelijk om de informatieveiligheid te optimaliseren?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. De gehanteerde normen sluiten aan bij de normen uit het rekenkameronderzoek uit 2021 naar dit onderwerp. Aan het begin van de hoofdstukken zijn per onderzoeksvraag de bijbehorende normen en criteria met daarbij een beoordeling naar de mate waarin eraan wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs) opgenomen. Een rood vlak 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.

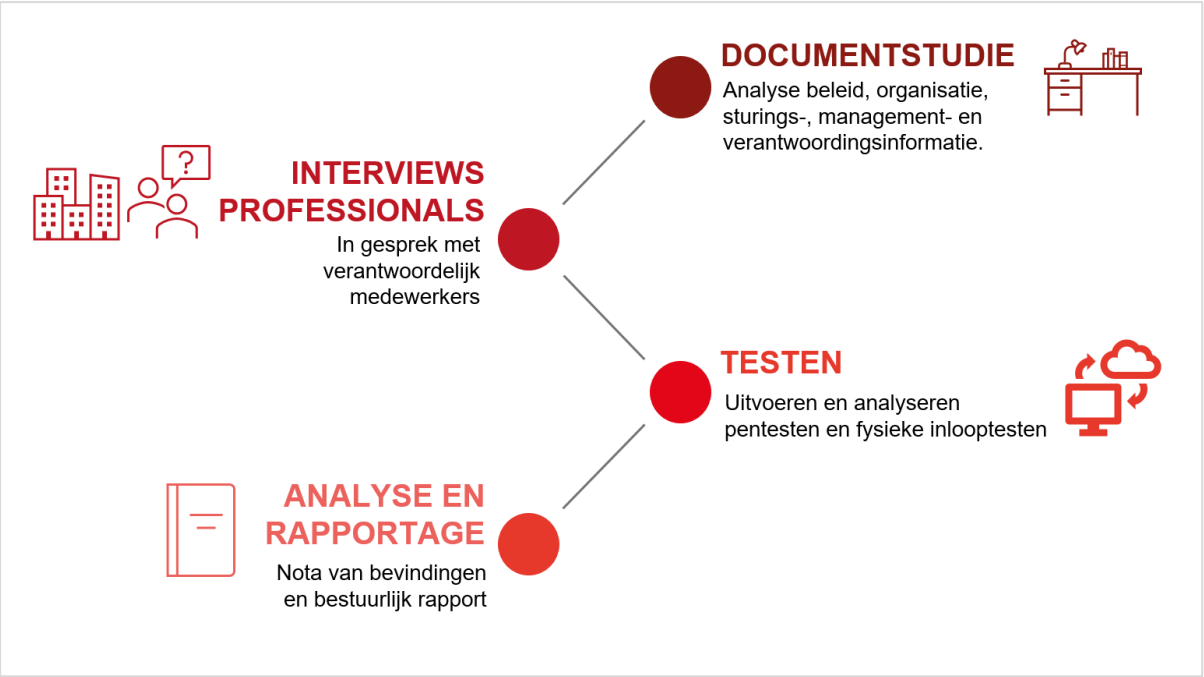
1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING

Werkwijze

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

Bij de analyse van de doorwerking hanteren wij het analyseschema zoals wij dat hebben ontworpen voor een breder opvolgingsonderzoek[1] van de rekenkamer uit 2020. In dit schema worden verschillende fasen van doorwerking benoemd die gerelateerd zijn aan het proces van onderzoek, de raadsbehandeling en de opvolging van het raadsbesluit. Het gaat dan om het agenderen en bespreken, besluiten, implementeren, effectueren en publiek verantwoorden.

[1] Rekenkamer Utrecht (2020). *Opvolgingsonderzoek rekenkamerrapporten 2014-2018. Inzicht in de doorwerking van rekenkameronderzoek en de opvolging van raadsbesluiten*.



Afbakening

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

- Met dit onderzoek kijken we naar de drie eerdergenoemde onderdelen: organisatie en proces, mens en techniek. Daarbij besteden we per onderdeel specifiek aandacht aan aanvullende onderwerpen die onder andere bij de raadsbehandeling in 2021 zijn benoemd.
- De focus van ons onderzoek ligt op de periode vanaf de uitvoering van het eerdere onderzoek (in het najaar van 2020) tot op heden.
- We voeren geen aanvullende risicoanalyses en audits uit, maar maken gebruik van de informatie die er op dit onderdeel al is en welke maatregelen de gemeente naar aanleiding van de analyses heeft genomen.
- Er zal geen vergelijking plaatsvinden met andere gemeenten. Het onderzoeksterrein is continu in beweging en ook de inrichting van de organisatie en systemen verschilt sterk. Bij het onderzoek in het najaar van 2020 bleek al dat de situatie bij andere gemeenten te afwijkend was om een goede inhoudelijke benchmark te kunnen opstellen.
- We zullen de doorwerking van het rekenkamerrapport uit 2021 beoordelen. Deze beoordeling is gericht op de onderdelen implementeren, effectueren en (publiek) verantwoorden. Bij ‘implementeren’ gaat het om de vraag of de aanbevelingen door het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) en de ambtelijke organisatie zijn doorgevoerd in de organisatie, het beleid en/of de uitvoering. Effectueren gaat om het effect op het gevoerde beleid en op het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten van dit beleid. Het publiek verantwoorden heeft betrekking op de verantwoording van het college aan de gemeenteraad over de uitvoering van het raadsbesluit.

1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat het kennisnemen van de inleiding op de verschillende hoofdstukken en de ingevulde delen van het normenkader. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen verwijzen we naar de uitwerking in de onderliggende paragrafen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de gemeente Utrecht in de organisatie en processen aandacht besteedt aan informatieveiligheid. In hoofdstuk 3 beoordelen we in hoeverre de gemeente Utrecht hierbij risicogebaseerd werkt. In hoofdstuk 4 gaan we in op de manier waarop bewustwording een plaats krijgt in beleid en organisatie en hoe de medewerkers van de gemeente hier in de praktijk mee omgaan. In hoofdstuk 5 presenteren we op hoofdlijnen de uitkomsten van testen die wij door een extern bureau (NFIR B.V.) hebben laten uitvoeren op de technische aspecten van de informatiebeveiliging. De onderliggende rapportages worden in verband met de risico's en kwetsbaarheden niet openbaar gemaakt, maar zijn wel gedeeld met de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft inmiddels op de geconstateerde kwetsbaarheden waar nodig actie ondernomen om deze te beheersen. Ten slotte bespreken we in hoofdstuk 6 in welke mate de gemeente Utrecht opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2021.

2 CONTEXT: CENTRAAL BELEID WORDT DECENTRAAL UITGEVOERD

Het beleid voor informatieveiligheid wordt centraal vastgesteld en moet op decentraal niveau – door de organisatieonderdelen – worden uitgevoerd. Risicogebaseerd werken vormt daarbij het uitgangspunt. Via een managementsysteem moet daarover verantwoording worden afgelegd. Organisatieonderdelen zijn ook zelf verantwoordelijk voor de manier waarop zij omgaan met het leren van beveiligingsincidenten.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe informatieveiligheid is georganiseerd binnen de gemeente Utrecht. Dit hoofdstuk bevat daarom geen normenkader, bevindingen of beoordeling. In hoofdstuk 3 beoordelen we de mate waarin de gemeente Utrecht erin slaagt om risicogebaseerd te werken.

2.1 RISICOGEBASEERD WERKEN UITGANGSPUNT BIJ UITVOERING

Om de informatieveiligheid te borgen moeten informatieveiligheidsrisico's eerst worden geïdentificeerd en geclassificeerd (hoe groot is het risico?) en vervolgens worden teruggebracht naar een acceptabel niveau (beheersing). Tijdens het rekenkameronderzoek uit 2021 constateerden we dat er voor informatieveiligheid beperkte capaciteit beschikbaar was binnen de gemeente Utrecht. Er werd daarom gekozen om aan de hand van het 'risicogebaseerd werken' te bepalen welke risico's wel en niet werden beheerst. Dat betekent dat risico's werden afgewogen op basis van zakelijke overwegingen (kosten versus baten) of externe verplichtingen (wet- en regelgeving, contracten).[2] Sommige risico's werden daarmee direct aangepakt. Maar het gebeurde ook dat de gemeente op een aantal risico's geen maatregelen nam en deze risico's bewust accepteerde.

In het rekenkameronderzoek uit 2021 concludeerden we dat de gemeente Utrecht nog onvoldoende invulling gaf aan het risicogebaseerd werken. Om risicogebaseerd te kunnen werken is het namelijk noodzakelijk dat de gemeente de risico's in beeld heeft. Destijds waren echter nog niet alle benodigde risicoanalyses uitgevoerd om een volledig overzicht van de risico's te hebben. Het was daardoor niet mogelijk om te onderbouwen welke risico's wel en niet beheerst moesten worden. Daarnaast bleek de uitvoering van het beleid op cruciale onderdelen achter te lopen. Met extra geld en mensen moest deze achterstand in de achterliggende jaren worden ingelopen. Het risicogebaseerd werken vormt nog steeds een belangrijk fundament voor de uitvoering van het beleid voor informatieveiligheid.

[2] Gemeente Utrecht (2019). *Beleid voor gegevensbescherming 2019-2022*.

Centraal beleid moet decentraal worden uitgevoerd

De gemeente Utrecht hanteert een geïntegreerde aanpak van privacy en informatieveiligheid onder de noemer 'gegevensbescherming'. Gegevensbescherming kent een centrale strategie die decentraal wordt aangestuurd en uitgevoerd. Op strategisch niveau wordt het beleidskader vastgesteld, dat door de gemeente Utrecht in 2023 is herzien. Dit beleidskader vormt de basis voor het treffen van passende organisatorische, procedurele en technische maatregelen om gegevens te beschermen. Daarin wordt gesteld dat "(…) *de speerpunten om de governance te verstevigen en risicogebaseerd werken meer centraal te zetten inmiddels in de praktijk zijn gebracht.*"[3] Aanvullend wordt gesteld dat "(…) *alleen risicogebaseerd werken niet voldoende is om tijdig te voldoen aan alle wet- en regelgeving en bijbehorende internationale en nationale normenkaders.*"[4] Een voorbeeld van zo'n normenkader is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO, zie box 2.1). Om aan de wet- en regelgeving en normenkaders te voldoen heeft de gemeente Utrecht de afgelopen jaren vijf strategische standaarden voor gegevensbescherming[5] ontwikkeld. Deze standaarden vormen de nadere uitwerking van het strategisch beleidskader.

Box 2.1 Nieuwe wetgeving stelt meer eisen aan gegevensbescherming

Gemeenten zijn verplicht om actueel beleid voor gegevensbescherming te hebben. De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) vormt het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle Nederlandse overheidslagen en is sinds januari 2020 van kracht. De BIO beschrijft uitgangspunten waar beleid aan moet voldoen en wat daar in de interne organisatie voor moet worden georganiseerd. Voldoen aan de BIO is niet verplicht. Al streeft de gemeente Utrecht hier wel naar.

Op dit moment wordt gewerkt aan de BIO2.0, die eind 2024 van kracht gaat zijn.[6] Ook wordt de 'Network and Information Security directive' (NIS2-richtlijn) vertaald naar Nederlandse wetgeving. Dit is door de Europese Unie vastgesteld. Met de NIS2-richtlijn moet de cyberbeveiliging en weerbaarheid van essentiële diensten in EU-lidstaten worden verbeterd.[7] Dit leidt tot meer wetgeving van een verplicht karakter, waar ook de gemeente Utrecht aan zal moeten voldoen.

Aan het strategische beleid en de standaarden voor gegevensbescherming moet decentraal op tactisch en operationeel niveau uitvoering worden gegeven. Dat betekent dat elk organisatieonderdeel zelf verantwoordelijk is voor het risicogebaseerd implementeren en uitvoeren van het centrale beleid. De strategische standaarden worden door de organisatieonderdelen niet in één keer doorgevoerd. Dat moet namelijk aan de hand van '*life cycle management'* gebeuren. Dit betekent dat delen van de strategische standaarden gelijktijdig worden ingevoerd met het doorvoeren van reguliere maatregelen zoals de implementatie van nieuwe applicaties en procesveranderingen. Hierdoor wordt een volledige implementatie van de BIO pas gerealiseerd wanneer het volledige applicatielandschap van

[3] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*, p. 5.
[4] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*, p. 9.
[5] Deze hebben betrekking op: 1) Business Continuity Management; 2) Cryptografie; 3) Identificatie, Authenticatie en Autorisatie; 4) Logging en Monitoring; en 5) Naleving Gegevensbescherming Management System.
[6] Zie: Baseline Informatiebeveiliging Overheid Cybersecurity - Digitale Overheid
[7] Zie: NIS2-richtlijn - Digitale Overheid

de gemeente Utrecht is vernieuwd. Dat zal naar verwachting vijf tot zeven jaar – tot 2030 – duren.[8]

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau wordt aan informatieveiligheid gewerkt

In ons vorige onderzoek concludeerden we dat met het instellen van een stuurgroep, vakgroep, regiegroep en taskforce de interne governance was verstevigd. Omdat we de interne organisatie en governance daaromheen destijds beperkt hebben onderzocht, is daar in dit onderzoek extra aandacht aan besteed. We bespreken de interne organisatiestructuur (zie figuur 2.2) aan de hand van drie niveaus waarop aan informatieveiligheid wordt gewerkt (strategisch, tactisch, operationeel).

<u>Strategisch</u>

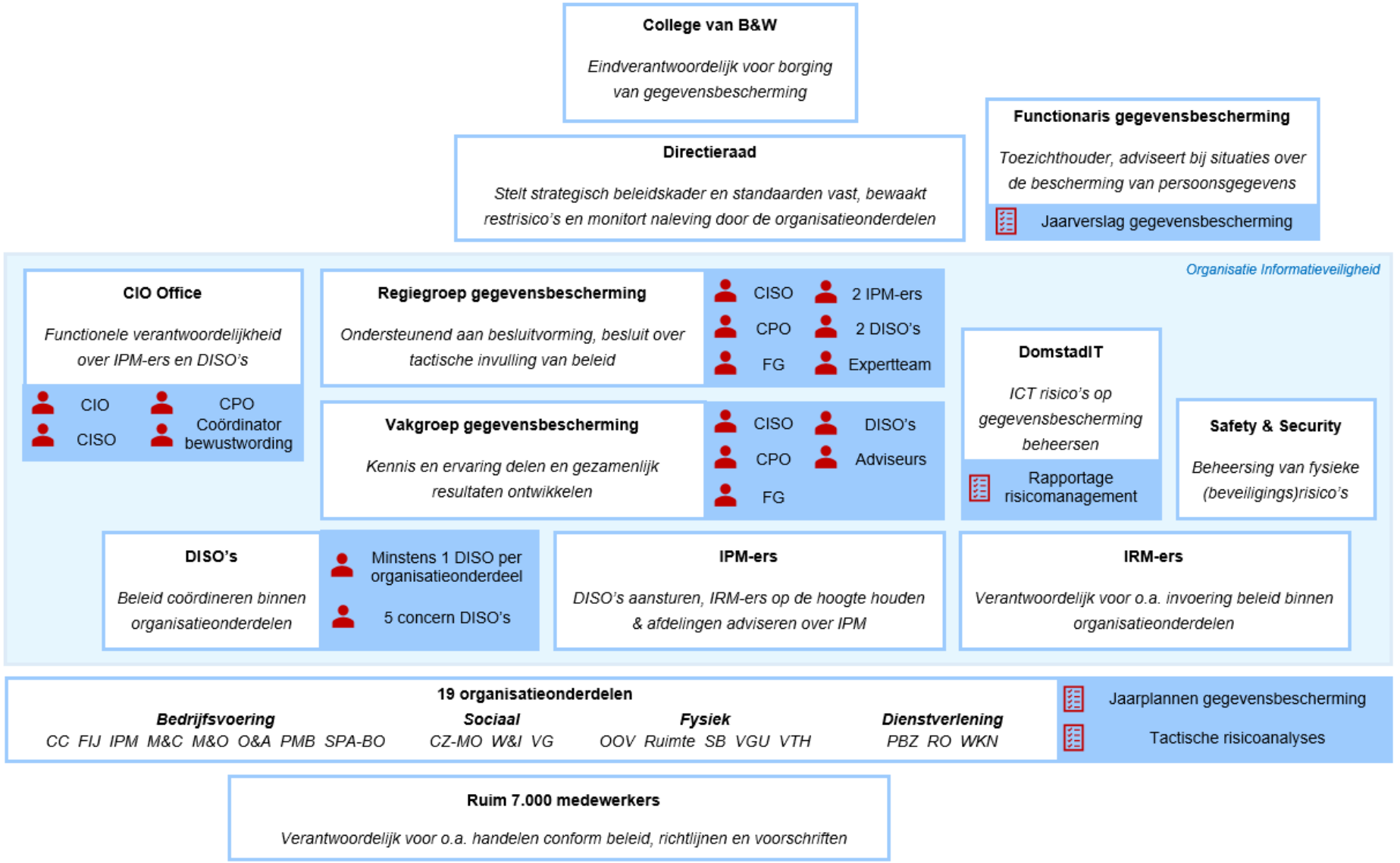
Op strategisch niveau worden besluiten over informatieveiligheid voorgelegd aan het **managementteam** van de **Chief Information Officer**[9] (MT CIO). Het MT CIO is altijd de eerste schakel in de besluitvormingsketen voor gegevensbeschermingsbeleid. Aan het MT CIO neemt onder andere een vertegenwoordiging van **Informatie- en Procesmanagers**[10] (IPM-ers) deel. Omdat IPM-ers betrokken zijn bij de uitvoering van beleid binnen de organisatieonderdelen is daarmee in opzet centraal zicht op wat er decentraal gebeurt. De **regiegroep gegevensbescherming** zorgt voorafgaand aan de besluitvorming voor vakinhoudelijke afstemming tussen de strategische, tactische en operationele lagen van gegevensbescherming. De **Chief Privacy Officer**[11] (CPO) en **Chief Information Security Officer**[12] (CISO) stemmen nieuwe en gewijzigde beleidsvoorstellen met de regiegroep af voordat het ter besluitvorming wordt aangeboden.[13]

Uiteindelijk stel de **Directieraad** het strategische beleidskader en de standaarden voor gegevensbescherming met gemeentebrede impact vast. Daarnaast zou de Directieraad ook de naleving van het beleid en de standaarden voor gegevensbescherming door de organisatieonderdelen op tactisch en operationeel niveau moeten monitoren. De **Integraal Resultaatverantwoordelijk Managers**[14] (IRM-ers) zijn verantwoordelijk voor de invoering van het beleid binnen de organisatieonderdelen. De Directieraad spreekt de IRM-ers (indien nodig) op naleving aan en legt over het gevoerde beleid verantwoording af aan het **college van B&W** (eindverantwoordelijk voor de borging van gegevensbescherming binnen de gemeente Utrecht).

---

[8] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*.
[9] De CIO is beleidsmatig verantwoordelijk voor alle aspecten van informatie- en procesmanagement, waaronder gegevensbescherming.
[10] Een IPM-er coördineert de uitvoering van het beleid voor gegevensbescherming binnen een organisatieonderdeel.
[11] De CPO bereidt samen met de CISO het beleid voor gegevensbescherming voor.
[12] De CISO regisseert informatiebeveiliging op concernniveau.
[13] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*.
[14] De IRM-er is de directeur van een organisatieonderdeel.

Figuur 2.2 Overzicht van de interne organisatie en verantwoordelijkheden bij gegevensbescherming



Naast het vaststellen van beleid worden op strategisch niveau ook risico's in kaart gebracht die impact hebben op de gehele gemeentelijke organisatie. Onder het programma Gegevensbescherming dat tot de zomer van 2023 actief was lag het eigenaarschap van de strategische risico's bij de **stuurgroep gegevensbescherming**. De stuurgroep bracht prioritering aan in de gevonden strategische risico's en stuurde op de voortgang van maatregelen om de risico's te beheersen. Met de stopzetting van het programma is ook de stuurgroep opgeheven. Een deel van de verantwoordelijkheden van de stuurgroep is overgeheveld aan de Directieraad. Dat geldt bijvoorbeeld voor het monitoren van de strategische risico's, die in juli 2023 voor het laatst van een update zijn voorzien.[15]

Tactisch

Tactische risico's vormen een bedreiging voor een specifiek organisatieonderdeel. De managementteams van de individuele organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van tactische risicoanalyses om risico's te identificeren en de IRM-ers zijn (als risicodrager) eindverantwoordelijk voor de beheersing van de risico's. Bij het implementeren van beleid en het uitvoeren van risicoanalyses wordt ieder organisatieonderdeel ondersteund door een eigen IPM-er en **Decentrale Information Security en Privacy Officer**[16] (DISO).

Op tactisch niveau zijn er twee centrale onderdelen binnen informatie- en procesmanagement: **DomstadIT** en **Safety & Security** (S&S). DomstadIT is verantwoordelijk voor het leveren van ICT-middelen en de beveiliging daarvan. S&S is verantwoordelijk voor de beheersing van fysieke (beveiligings)risico's.

Operationeel

Operationele risico's vormen een bedreiging voor een specifiek proces, systeem of applicatie dat binnen een organisatieonderdeel wordt gebruikt. Op operationeel niveau is daarom een belangrijke rol toebedeeld aan de **systeem- en proceseigenaren** om daar actuele risicoanalyses op uit te voeren. De IRM-er van het organisatieonderdeel is – naast de tactische risico's – ook eindverantwoordelijk voor het beheersen van de operationele risico's.

Periodiek nemen alle inhoudelijke actoren (waaronder de DISO's en **Functionaris voor Gegevensbescherming**[17]) op operationeel niveau deel aan de **Vakgroep Gegevensbescherming**. Deze wordt georganiseerd door de CISO en CPO om opgedane kennis en ervaringen te delen.

[15] Gemeente Utrecht (4 juli 2023). Interne memo *Herijking en overdracht strategische risico's gegevensbescherming*.
[16] DISO's bewaken de naleving van het beleid voor gegevensbescherming binnen de organisatieonderdelen en rapporteren hierover periodiek aan de IPM-ers, IRM-ers, CISO en CPO. DISO's bieden ook ondersteuning aan organisatieonderdelen bij het uitvoeren en implementeren van het beleid.
[17] De FG is toezichthouder en adviseert bij aangelegenheden die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens en/of politiegegevens, waaronder DPIA's.

2.2 OPNIEUW EXTRA FINANCIËLE MIDDELEN VRIJGEMAAKT VOOR GEGEVENSBESCHERMING

De uitgaven aan gegevensbescherming of het specifieke onderdeel informatieveiligheid daarbinnen zijn niet één-op-één terug te vinden in de begroting en de jaarrekening. Het onderwerp valt in de categorie *overhead* onder IPM. Specifieke incidentele en structurele uitgaven worden wel zichtbaar gemaakt. Zo stemde de gemeenteraad in 2020 in met € 3,4 miljoen extra budget voor gegevensbescherming verdeeld over drie jaar om de uitvoering van het programma Gegevensbescherming te versnellen (zie tabel 2.3). De raad stemde ook in met € 0,6 miljoen extra structureel budget om de vijf 'vliegende' (flexibel inzetbare) DISO's mee aan te stellen. Omdat het programma Gegevensbescherming in 2023 is gestopt, liep ook deze incidentele financiering af.

Tabel 2.3 Incidentele financiële middelen programma Gegevensbescherming over drie jaar verdeeld (x 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024
Gegevensbescherming	€ 1.000	€ 1.500	€ 900	€ 0	€ 0

Bron: Gemeente Utrecht (2020). *Eerste Bestuursrapportage.*

In 2021 werd 'het nieuwe werken 3.0' geïntroduceerd, gericht op het structureel faciliteren van flexibel en plaats onafhankelijk werken. De voorspelling was dat na de coronapandemie een groot deel van de gemeentelijke medewerkers hybride zou blijven werken. Dat vroeg om aanpassingen aan zowel het Stadskantoor als de IT (zoals het uitgeven van beheerde laptops). De gemeenteraad heeft daarvoor in 2021 structureel geld vrijgemaakt. In 2022 gaf het college aan dat daarmee de eerste knelpunten waren opgepakt, maar dat "(…) *voor de realisatie van plaats onafhankelijk werken voor een grotere groep medewerkers aanvullende investeringen nodig zijn.*"[18] Deze investeringen hadden betrekking op vier aspecten, waaronder mobiele apparaten voor medewerkers zonder werkplek en toekomstbestendige thuiswerkfaciliteiten. De gemeenteraad stemde in met het vrijmaken van extra financiële middelen om ook de aanvullende investeringen te realiseren. De kosten hiervoor zijn niet nader gespecificeerd. De vrijgemaakte jaarlijkse bedragen verschillen over de verschillende jaren van elkaar (zie tabel 2.4).

[18] Gemeente Utrecht (2022). *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022*, p. 37.

Tabel 2.4 Vrijgemaakte middelen voor realisatie van ‘het nieuwe werken 3.0’ verschillen per jaar (x 1.000)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Het nieuwe werken 3.0	€ 1.050	€ 1.506	€ 2.463	€ 2.133	€ 1.738	€ 1.761

Bron: Gemeente Utrecht (2021). *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2021.* En: Gemeente Utrecht (2022). *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022*.

In juni 2022 is het bewustwordingsprogramma gegevensbescherming van start gegaan. Dit structurele programma is erop gericht om de kennis over privacy en informatiebeveiliging van medewerkers te verbeteren en om hun houding en gedrag met betrekking tot privacy en informatiebeveiliging te verbeteren.[19] Om de activiteiten daartoe uit te kunnen voeren is vanaf 2023 structureel € 130.000 beschikbaar gesteld (zie de tabel 2.5 en 2.6). Dat bedrag is als volgt opgebouwd:

Tabel 2.5 Helft structureel budget bewustwordingsprogramma gegevensbescherming voor inzet fulltime medewerker op bewustwording

Activiteit	Kosten
Beleidsadviseur bewustwording (1 fte)	€ 70.000
Kosten hosting en aanpassingen e-learning	€ 20.000
Incidentele bijeenkomsten	€ 10.000
Interventies (bijvoorbeeld phishing testen, externe sprekers)	€ 15.000
Campagnemateriaal	€ 5.000
Onvoorziene uitgaven	€ 10.000
Totaal	**€ 130.000**

Bron: Gemeente Utrecht (2022). Plan *Bewustwording en communicatie gegevensbescherming.*

In de Voorjaarsnota van 2024 geeft het college aan dat vanaf 17 oktober 2024 de Europese NIS2-richtlijn (zie box 2.1 in paragraaf 2.1) van kracht wordt. Dat leidt voor de gemeente Utrecht tot aanscherpingen in de uitvoering van onder andere wet- en regelgeving, zoals de BIO en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Ondanks de huidige financiële situatie wil en moet de gemeente daaraan voldoen. Dit zorgt structureel voor extra kosten van € 0,965 miljoen per jaar (zie tabel 2.6).[20]

[19] Gemeente Utrecht (2022). *Bewustwording en communicatie gegevensbescherming*.
[20] Gemeente Utrecht (2024). *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2024*.

Tabel 2.6 Toegekende extra financiële middelen voor gegevensbescherming structureel (bedragen x 1.000)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Informatiebeveiliging	€ 0	€ 440	€ 965	€ 965	€ 965	€ 965
Bewustwordingsprogramma	€ 130	€ 130	€ 130	€ 130	€ 130	€ 130

Bronnen: Gemeente Utrecht (2024). *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2024*. En: Gemeente Utrecht (2022). *Programmabegroting 2023*.

2.3 ORGANISATIEONDERDELEN ZELF VERANTWOORDELIJK VOOR OMGAAN MET EN LEREN VAN INCIDENTEN

Beveiligingsincidenten (zoals datalekken) vormen een belangrijke graadmeter voor hoe het ervoor staat met gegevensbescherming. De gemeente geeft aan dat "(…) *een goede analyse van de oorzaak van incidenten kan voorkomen dat hetzelfde incident nog eens plaatsvindt.*"[21] Gebeurtenissen rondom de gemeentelijke processen en diensten zouden beter gemonitord moeten worden om een beter overzicht te krijgen van de zwakke plekken die tot een beveiligingsincident kunnen leiden[22]: "*Nieuwe informatie correleren met informatie uit onze bestaande digitale processen leidt tot een verbeterd datagedreven overzicht.*"[23]

De wijze waarop verantwoordelijkheden bij incidenten zijn toebedeeld, is helder beschreven in het strategisch beleidskader. Zo moeten individuele medewerkers beveiligingsproblemen of -incidenten signaleren en melden. De DISO stelt eerst vast of er sprake is van een datalek, en vervolgens of de Autoriteit Persoonsgegevens moet worden ingelicht.[24] Samen met de verantwoordelijk lijnmanager, opdrachtgever of proceseigenaar handelt de DISO het incident vervolgens tijdig en volgens richtlijnen af. De IRM-er van het organisatieonderdeel waarin het incident heeft plaatsgevonden is eindverantwoordelijk voor de tijdige en juiste afhandeling van alle incidenten binnen het organisatieonderdeel.

Aan organisatieonderdelen wordt na het afhandelen van een incident door de DISO teruggekoppeld wat er in de toekomst anders kan om incidenten te voorkomen.[25] Het benutten van deze informatie en de manier waarop van incidenten wordt geleerd is aan de verschillende organisatieonderdelen zelf.[26]

[21] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*, p. 12.
[22] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*.
[23] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*, p. 12.
[24] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[25] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[26] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

DomstadIT houdt – als centraal onderdeel binnen informatie- en procesmanagement – een eigen registratiesysteem bij voor de ICT-incidenten waar zij op acteren. Alle incidenten komen (uiteindelijk) binnen bij het Serviceplein en het Serviceportaal. Sinds een aantal maanden worden twee registratiesystemen van elkaar gescheiden:

1. Systeem voor het 'standaard' incidentenproces: het gaat hier met name om verstoringen in de dienstverlening, zoals problemen met inloggen.
2. Systeem voor security gerelateerde incidenten: dat helpt bij het behouden van het overzicht over alle lopende securityincidenten. Het systeem wordt (o.a.) gebruikt om te leren en verbeteren van incidenten. Wanneer een securityincident een hoge impact dreigt te hebben (calamiteit) kan een apart proces worden opgestart (opschaling naar o.a. de CISO en procesmanager) om de impact te mitigeren. Dit proces wordt altijd met een (evaluatie)rapportage afgesloten.

2.4 LANGS MANAGEMENTSYSTEEM VOOR GEGEVENSBESCHERMING MOET VERANTWOORDING WORDEN AFGELEGD

Veel betrokkenen geven aan dat het gegevensbeschermingsmanagementsysteem (GBMS) wordt gebruikt om over het functioneren van de informatiebeveiliging te rapporteren aan het management (zowel van operationeel naar tactisch niveau, als van tactisch naar strategisch niveau).[27] Het GBMS is de Utrechtse variant op een Information Security Management Systeem (ISMS) en de laatste versie is na een ontwikkelperiode van meer dan twee jaar in maart 2024 vastgesteld en in gebruik genomen. In het begeleidende beleidsdocument wordt aangegeven dat "(…) *we met het GBMS geen informatiesysteem bedoelen, maar een werkwijze om de bescherming van gegevens continu te verbeteren op basis van risicomanagement.*"[28] Het GBMS is daarmee vooral een aanvulling op de Utrechtse aanpak voor risicomanagement, zoals onder meer beschreven in het strategisch beleidskader.

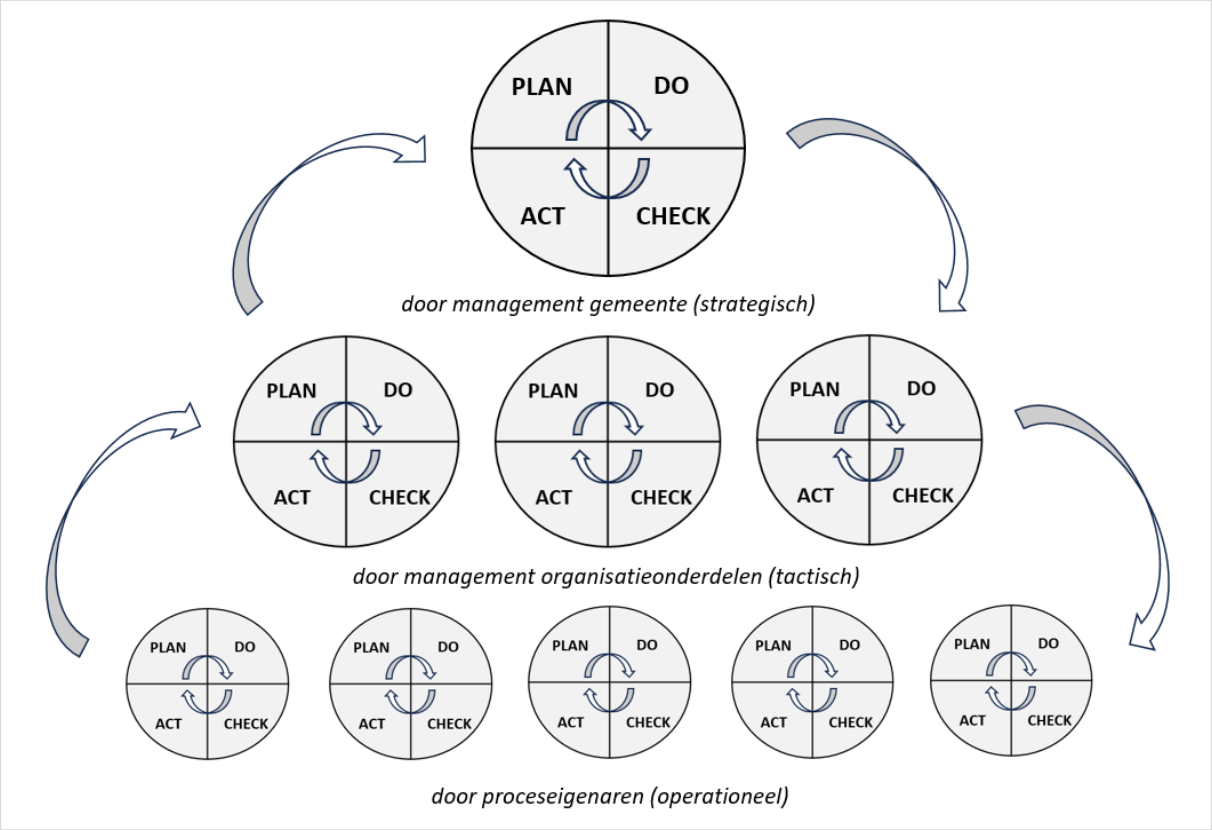
Daarvoor onderscheidt het GBMS Plan-Do-Check-Act-cycli (PDCA) op drie niveaus:

1. Strategisch: door het management van de gemeente, de Directieraad.
2. Tactisch: door het management van een organisatieonderdeel.
3. Operationeel: door het management van een proces, de proceseigenaren.

Het is de bedoeling dat de PDCA-cycli op de drie niveaus met elkaar in verbinding staan doordat eigenaren hun eigen PDCA-cyclus afstemmen op die van andere eigenaren (zie figuur 2.7). Dat moet onder andere gebeuren door aan te sluiten op de bestaande planning- & controlcyclus van de gemeente.

[27] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[28] Gemeente Utrecht (2024). *Gegevensbescherming Managementsysteem*, p. 4.

Figuur 2.7 De PDCA-cycli op de verschillende niveaus moeten horizontaal en verticaal op elkaar zijn afgestemd



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Gemeente Utrecht (2024). *Gegevensbescherming Managementsysteem*.

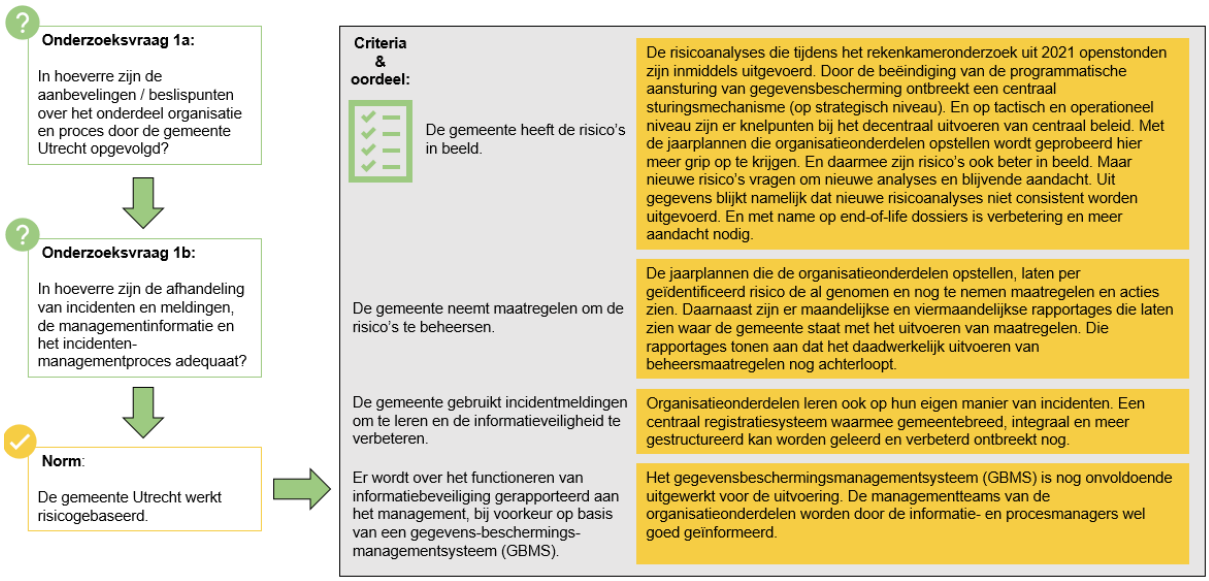
3 ORGANISATIE EN PROCES: WIJZIGINGEN VRAGEN OM VERDERE VERBETERING

Er wordt in vergelijking met 2021 meer risicogebaseerd gewerkt, al zijn daar ook zeker nog verbeterpunten in. Op strategisch niveau ontbreekt namelijk door de beëindiging van de programmatische aansturing van gegevensbescherming een centraal sturingsmechanisme. Naleving van beleid door organisatieonderdelen wordt onvoldoende afgedwongen. Door een gebrek aan sturing geven organisatieonderdelen op tactisch en operationeel niveau een eigen invulling aan de manier waarop zij het beleid uitvoeren. Risicoanalyses zijn daardoor niet altijd actueel en risico's worden niet of niet tijdig beheerst. En ook van beveiligingsincidenten wordt op dit moment niet gemeentebreed geleerd en verbeterd. Het gegevensbeschermingsmanagementsysteem (GBMS) is nog onvoldoende uitgewerkt voor de uitvoering. De managementteams van de organisatieonderdelen worden door de informatie- en procesmanagers wel goed geïnformeerd.

In dit hoofdstuk beoordelen we hoe de gemeente Utrecht informatieveiligheid heeft georganiseerd en hoe zich dat heeft ontwikkeld sinds ons vorige onderzoek. We beantwoorden daarmee onderzoeksvragen 1a en 1b.

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

Figuur 3.1 Norm, criteria en beoordeling "Organisatie en proces"



Toelichting op het normenkader
Aan de hand van het risicogebaseerd werken worden risico's geprioriteerd. Het is daarom noodzakelijk dat de gemeente Utrecht de risico's in beeld heeft. En dat vervolgens de juiste maatregelen worden genomen om die risico's te beheersen. Voor goede monitoring en aansturing is het belangrijk dat het management wordt geïnformeerd over de voortgang daarvan. Verder moet de gemeente incidenten rondom informatieveiligheid (zoals security incidenten en datalekken) benutten om structureel van te leren en verbeteren.

3.1 OP STRATEGISCH NIVEAU ONTBREEKT EEN CENTRAAL STURINGSMECHANISME

De programmatische aansturing van gegevensbescherming is in de zomer van 2023 beëindigd. Wij constateren dat mede daardoor nu een centraal sturingsmechanisme op strategisch niveau ontbreekt. Op strategisch niveau kunnen organisatieonderdelen niet door informatie- en procesmanagement worden gedwongen om met informatieveiligheid aan de slag te gaan. De Directieraad kan dat wel, maar doet dat in de praktijk onvoldoende. En doordat het gegevensbeschermingsmanagementsysteem (GBMS) onvoldoende is uitgewerkt is te beperkt informatie beschikbaar om strategische besluiten te nemen.

Organisatieonderdelen beter vertegenwoordigd in regiegroep gegevensbescherming
De regiegroep gegevensbescherming speelt een belangrijke rol bij besluitvorming over gegevensbescherming (zie ook paragraaf 2.1). De samenstelling van de regiegroep is sinds het vorige rekenkameronderzoek enigszins gewijzigd. De gemeente Utrecht is namelijk steeds meer in domeinen gaan werken. De organisatieonderdelen zijn toebedeeld aan één van de vier domeinen (fysiek, sociaal, bedrijfsvoering of dienstverlening). Per domein nemen één IPM-er of één DISO deel aan de regiegroep. Zij brengen advies uit namens alle organisatieonderdelen binnen hun domein. Daarmee zijn alle organisatieonderdelen in de regiegroep vertegenwoordigd. Dat is een positieve ontwikkeling omdat voorheen slechts een aantal organisatieonderdelen vertegenwoordigd waren.[29]

Door de beëindiging van de programmatische aansturing ontbreekt een centraal sturingsmechanisme
In paragraaf 2.1 legden we uit dat het tijdelijke programma Gegevensbescherming, ingericht om de realisatie van gemeentelijke ambities te versnellen, in de zomer van 2023 is beëindigd. Daarmee is ook de stuurgroep gegevensbescherming – voorheen verantwoordelijk voor het monitoren en beheersen van strategische risico's – in de zomer van 2023 is opgeheven. Een deel van de verantwoordelijkheden van de stuurgroep is overgeheveld aan de Directieraad. Echter zijn niet alle verantwoordelijkheden overgenomen. Daardoor ontbreekt zonder de stuurgroep een centraal sturingsmechanisme op strategisch

[29] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

niveau.[30] In diezelfde periode viel ook de CISO (als één van de strategen op dit onderwerp) uit en waren er personele wisselingen in de CIO- en Concerndirecteursfunctie.[31] Die ontwikkelingen samen leidden tot urgentieverlies en zorgen ervoor dat het implementeren van strategische maatregelen vaak langer duurt dan voorheen.[32] In december 2023 wordt in een intern document aangegeven: "(…) *strategische risico's hebben op papier een eigenaar, maar deze behandelt het risico niet proactief*."[33] De risico's zijn sinds juli 2023 ook niet opnieuw herijkt. Er is dus nog winst te behalen in het strategisch risicomanagement. De gemeente Utrecht heeft in december 2023 aangegeven haar strategisch risicomanagement te herzien.[34]

Door gebrek aan informatie kunnen niet altijd strategische besluiten worden genomen
Informatieveiligheid moet met de opheffing van de stuurgroep breed, en meer decentraal in de organisatie inbedden.[35] Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het identificeren, classificeren, beheersen en monitoren van tactische en operationele risico's. En voor het doorvoeren van centraal beleid. De Directieraad heeft de mogelijkheid om een IRM-er van een organisatieonderdeel – de operationele en tactische risicodrager – indien nodig op naleving aan te spreken.

IRM-ers leggen halfjaarlijks verantwoording af aan de themadirecteur bedrijfsvoering (lid van de Directieraad). Dat gebeurt nogal vrijblijvend: "*Dat moeten we niet groter maken dan het is. Er komen in dat gesprek misschien wel twintig onderwerpen voorbij in één uur.*"[36] Al wordt dat door betrokkenen niet per se als een probleem gezien: "*De aandacht en sturing moet primair vanuit het eigen managementteam komen in afstemming met de CIO.*"[37] IRM-ers worden in de gesprekken met de themadirecteur gewezen op onderdelen die niet goed gaan, bijvoorbeeld als er te weinig risicoanalyses zijn uitgevoerd. Dat gebeurt constructief: er wordt in die gevallen gevraagd of de IRM-ers extra IPM-ondersteuning nodig hebben om de achterstand in te lopen.[38]

De volledige Directieraad wordt met de bedrijfsvoeringrapportage tweemaal per jaar geïnformeerd over de stand van zaken van gegevensbescherming. In die rapportage komen tien thema's aan bod, waaronder gegevensbescherming (waar informatieveiligheid een onderdeel van uitmaakt). De informatie die over informatieveiligheid wordt gedeeld is summier, en maakt slechts een klein onderdeel uit van de bespreking. Het is daardoor niet altijd mogelijk om strategische besluiten te nemen op basis van de beschikbare informatie. Er leeft bij de Directieraad daarom de behoefte om meer uitgebreide informatie te ontvangen

[30] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[31] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[32] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[33] Gemeente Utrecht (2023). *Herinrichting strategisch risicomanagement*.
[34] Gemeente Utrecht (2023). *Herinrichting strategisch risicomanagement*.
[35] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[36] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[37] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[38] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

over de stand van zaken van informatieveiligheid.[39] Het gaat dan met name om wat de belangrijkste risico's zijn, hoe de organisatie (breed) daarmee omgaat en welke beheersmaatregelen worden genomen om de risico's naar een acceptabel niveau te brengen.

Of er voldoende wordt geleerd van beveiligingsincidenten zoals datalekken is niet vast te stellen. Volgens betrokkenen leren de CISO en CPO goed van de incidenten die plaatsvinden.[40] Maar op het strategische niveau van de Directieraad is er behoefte aan meer voortgangsrapportages over datalekken. Zo is voor de Directieraad nu niet altijd duidelijk wat voor incidenten er hebben plaatsgevonden, hoeveel en wat de impact daarvan is geweest.[41]

Naleving en uitvoering van centraal beleid wordt onvoldoende afgedwongen
De CISO wordt periodiek door de IPM-er van een organisatieonderdeel op de hoogte gehouden van de voortgang op de uitvoering van het centrale beleid binnen dat organisatieonderdeel. Op het moment dat organisatieonderdelen het beleid niet naleven kunnen de CPO en de CISO dat niet afdwingen. De CISO-functie is in de gemeente Utrecht zodanig gepositioneerd dat deze geen mandaat heeft om 'hard' te sturen op naleving van beleid voor gegevensbescherming door IRM-ers. Er kan wel worden geëscaleerd naar de CIO, maar ook die kan uitvoering en naleving niet afdwingen bij zijn of haar mededirecteuren. Binnen informatie- en procesmanagement wordt geprobeerd om hier meer grip op te krijgen, onder andere door het vaststellen van jaarplannen gegevensbescherming en informatiebeheer. De Directieraad heeft wel de mogelijkheid om naleving door IRM-ers af te dwingen, maar doet dat in de praktijk onvoldoende.

Kwaliteit jaarplannen toegenomen, moeten ook zorgen voor voldoende capaciteit
In de jaarplannen gegevensbescherming en informatiebeheer geven organisatieonderdelen (o.a.) aan hoe de belangrijkste thema's en risico's rondom gegevensbescherming worden aangepakt. Sinds 2022 gebeurt dat op een risicogebaseerde manier. De jaarplannen laten de geïdentificeerde risico's zien en op welk niveau die zich bevinden (strategisch – tactisch – operationeel). Door eerdere jaarplannen van hetzelfde organisatieonderdeel te vergelijken worden de nieuw geïdentificeerde risico's zichtbaar. In de jaarplannen wordt (langs centrale richtlijnen) ook beschreven wie binnen het organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de verschillende risicoanalyses.

De CIO is gedurende 2023 gestart met het geven van een formele terugkoppeling op de conceptjaarplannen voor 2024. De organisatieonderdelen moeten de adviezen van de CIO doorvoeren voordat de plannen formeel vastgesteld mogen worden. De jaarplannen worden daardoor kwalitatief beter en van een hoger volwassenheidsniveau.[42] En de plannen bieden meer structuur. Daarmee is een stijgende lijn zichtbaar van de eerste risicogebaseerde

[39] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[40] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*
[41] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[42] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

jaarplannen in 2022, naar volledige plannen in 2023 die soms nog lastig en te laat werden vastgesteld, naar kwalitatief goede plannen in 2024 die ook op kortere termijn zijn vastgesteld door de managementteams van de organisatieonderdelen.

IRM-ers moeten intern voldoende capaciteit vrijmaken om het jaarplan uit te kunnen voeren. Vanaf de jaarplannen voor 2024 moet worden gezorgd dat IRM-ers dat ook doen. Maar omdat dit een recente ontwikkeling is, is nog onzeker of dit ook in de praktijk zal werken.[43] Zo wordt in een jaarplan 2024 voor de belangrijkste geïdentificeerde risico's aangegeven welke maatregelen al zijn genomen en nog genomen moeten worden, met bijbehorend capaciteitsbeslag. Die capaciteit moet van tevoren al door de IRM-er worden vrijgemaakt. De organisatieonderdelen zouden daarmee tijdig capaciteit in moeten ramen om met risicobeheersing aan de slag te gaan.

3.2 OP TACTISCH EN OPERATIONEEL NIVEAU GEVEN ORGANISATIEONDERDELEN HUN EIGEN INVULLING AAN BELEID

Het uitvoeren van het strategische beleid voor gegevensbescherming is op decentraal niveau belegd. Op tactisch en operationeel niveau geven organisatieonderdelen op een eigen manier invulling aan de uitvoering. Risicoanalyses zijn daardoor niet altijd actueel en sommige risico's worden niet of niet tijdig beheerst. En van beveiligingsincidenten wordt niet gemeentebreed geleerd en verbeterd.

Ondersteuning niet risicogebaseerd verdeeld

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 wordt ieder organisatieonderdeel ondersteund bij het uitvoeren van centraal beleid en het identificeren en beheersen van risico's door één IPM-er en minstens één DISO. Maar niet ieder organisatieonderdeel heeft evenveel ondersteuning nodig. Dat leidt ertoe dat ondersteuningscapaciteit niet wordt vrijgemaakt op basis van de ondersteuningsbehoefte en/of daar waar de grootste risico's voor de organisatie liggen. Met vijf 'vliegende' (flexibel inzetbare) DISO's wordt geprobeerd om meer flexibel op de ondersteuningsbehoefte in te spelen. Maar er bestaat een bredere behoefte om hier meer domeingericht op te sturen, zodat de ondersteuningscapaciteit nog beter kan worden afgestemd op de plekken die op basis van een bredere risicoafweging de meeste aandacht verdienen.[44] Denk bijvoorbeeld aan de organisatieonderdelen die regelmatig met persoonsgegevens of andere privacygevoelige informatie (zogeheten kroonjuwelen) werken. Zij krijgen op dit moment niet per definitie meer ondersteuning dan de organisatieonderdelen die weinig of niet met dat type informatie aan de slag zijn.

[43] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[44] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.

Eerdere risicoanalyses inmiddels uitgevoerd, achterstanden blijven bestaan

De risicoanalyses die tijdens het vorige onderzoek nog openstonden – en waardoor het risicogebaseerd maken van afwegingen niet mogelijk was – zijn inmiddels uitgevoerd.[45] Maar de ontwikkelingen staan niet stil. Processen en applicaties zijn continu aan verandering onderhevig, waardoor het monitoren van (nieuwe) risico's voortdurend nodig blijft.[46] De afgelopen jaren is er daarom mede op ingezet om een "(…) *risicomanagementproces voor gegevensbescherming op te bouwen.*"[47] Wij constateren dat de gemeente Utrecht hier de afgelopen jaren grote stappen in heeft gezet.

Tien van de twaalf organisatieonderdelen hebben op dit moment processen op orde om tactische en operationele risico's te identificeren, classificeren en monitoren.[48] Ieder managementteam moet vervolgens een jaarlijkse risicosessie organiseren om de risico's op tactisch niveau voor het eigen organisatieonderdeel vast te stellen. Negen van de twaalf organisatieonderdelen slagen erin om zo'n risicosessie een structureel onderdeel van de managementcyclus te maken.[49] De risico's die op basis van de risicosessie worden geïdentificeerd vormen de basis voor de eerdergenoemde risicogebaseerde jaarplannen gegevensbescherming en informatiebeheer die de organisatieonderdelen sinds 2022 opstellen.

Betrokkenen geven aan dat het uitvoeren van risicoanalyses binnen de meeste organisatieonderdelen meer gestructureerd plaatsvindt en beter is belegd in de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA).[50] En er is volgens hen een stijgende lijn waarneembaar in het aantal risicoanalyses dat door de organisatieonderdelen wordt uitgevoerd op zowel tactisch als operationeel niveau.[51] Binnen de organisatieonderdelen heerst daarmee het gevoel dat de meeste risico's in beeld zijn.[52]

Ook wij zien dat de organisatie inmiddels verder is met het uitvoeren van de risicoanalyses dan tijdens het rekenkameronderzoek uit 2021. Maar wij constateren ook dat niet alle organisatieonderdelen de afgelopen vier tertalen[53] een actuele tactische risicoanalyse hebben uitgevoerd (zie tabel 3.2). Ook niet alle benodigde operationele risicoanalyses worden structureel uitgevoerd (met name de ORA's en PRA's). Deze trend is al langer zichtbaar. Zo wordt begin 2023 gezegd: "*De trend toont een vertraging van het totaal aantal uitgevoerde operationele analyses (BIA / ORA / PRA / DPIA) per tertaal.* (…) *Dit vinden we een zorgelijke ontwikkeling.*"[54] Een betrokkene geeft aan dat de gemeentelijke organisatie

[45] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.
[46] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[47] Gemeente Utrecht (2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*, p. 9.
[48] Gemeente Utrecht (januari 2024). *Brede rapportage bedrijfsvoering.*
[49] Gemeente Utrecht (januari 2024). *Brede rapportage bedrijfsvoering.*
[50] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[51] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[52] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[53] Een tertaal beslaat een periode van vier maanden.
[54] Gemeente Utrecht (2023). *Monitor gegevensbescherming T3 2022.*

geen goede verklaring heeft voor deze ontwikkeling.[55] De trend is wel besproken in het MT CIO. Een belangrijke nuancering bij de trend is dat de gemeente Utrecht geen doel heeft gesteld voor het absolute of relatieve aantal risicoanalyses die minimaal uitgevoerd moeten worden. Wij constateren daarom dat blijvende aandacht nodig is om risicoanalyses uit te voeren.

Tabel 3.2 Meer risicoanalyses uitgevoerd, maar nog niet allemaal gereed en actueel

Tactisch	**2023 T1**	**2023 T2**	**2023 T3**	**2024 T1**
Aantal organisatieonderdelen dat het afgelopen jaar een tactische risicoanalyse heeft uitgevoerd	8/19	8/19	9/19	13/18
Operationeel	**2023 T1**	**2023 T2**	**2023 T3**	**2024 T1**
Totaal aantal noodzakelijke Bedrijfs Impact Analyses (BIA's) die binnen de organisatieonderdelen uitgevoerd moeten worden	244	281	349	360
➢ Aantal BIA´s daadwerkelijk uitgevoerd, gereed en actueel	212 (87%)	256 (91%)	208 (60%)	227 (63%)
Totaal aantal noodzakelijke Operationele Risico Analyses (ORA's) die binnen de organisatieonderdelen uitgevoerd moeten worden	118	114	103	108
➢ Aantal ORA´s daadwerkelijk uitgevoerd, gereed en actueel	40 (34%)	28 (25%)	31 (30%)	24 (22%)
Totaal aantal noodzakelijke Privacy Risico Analyses (PRA's) die binnen de organisatieonderdelen uitgevoerd moeten worden	142	146	195	321
➢ Aantal PRA´s daadwerkelijk uitgevoerd, gereed en actueel	131 (92%)	140 (96%)	140 (72%)	93 (29%)
Totaal aantal noodzakelijke Data Protectie Impact Analyses (DPIA's) die binnen de organisatieonderdelen uitgevoerd moeten worden	105	124	128	82
➢ Aantal DPIA´s daadwerkelijk uitgevoerd, gereed en actueel	75 (71%)	94 (76%)	114 (89%)	82 (100%)

Bronnen: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. *Monitor gegevensbescherming* van de gemeente Utrecht 2023 T3 en 2024 T1.

Voor meerderheid tactische risico's nog geen beheersmaatregelen genomen

Risico's moeten niet alleen worden geïdentificeerd, maar vervolgens ook worden geclassificeerd en beheerst. Wij constateren dat de gemeente Utrecht nu verder is met het nemen van beheersmaatregelen dan tijdens het rekenkameronderzoek uit 2021. Tegelijkertijd zien we ook dat voor een meerderheid van de geïdentificeerde tactische risico's nog geen maatregelen zijn getroffen. Veel risico's staan ook al lang open. Wanneer maatregelen wel zijn getroffen dan heeft dat vaak (te) lang geduurd.

Individuele managers en/of proceseigenaren moeten met het doorvoeren van beheersmaatregelen aan de slag. Maar het risicogebaseerd werken is bij zowel IRM-ers als

[55] Rekenkamer Utrecht (2024). *Aanvullende vragen aan de gemeente*.

bij managers en proceseigenaren "(…) *nog geen onderdeel van de genen geworden.*"[56] En: "*Medewerkers en leidinggevenden zijn ontzettend druk. Aandacht voor gegevensbescherming komt daar nog bovenop. Het is best een uitdaging om medewerkers daarop in beweging te krijgen.*"[57] IRM-ers zouden daarom nog te vaak de verantwoordelijkheid voor informatieveiligheid verschuiven naar de CISO en hun DISO.[58]

Op basis van tabel 3.3 constateren wij dat voor meerdere tertalen een meerderheid van de geïdentificeerde tactische risico's niet is opgepakt / beheerst. Een groot deel staat ook al langer dan 12 maanden open. En een groot deel van de risico's die zijn opgelost blijken niet binnen de afgesproken tijdspanne te zijn opgelost. Dit wordt door een aantal betrokkenen ook herkend. Zij zijn van mening dat meer maatregelen nodig zijn[59] en dat het oppakken en mitigeren van risico's vaak nog te lang duurt.[60] Wij kunnen niet constateren of er een risicogebaseerde afweging ten grondslag ligt aan de risico's die wel zijn opgepakt. Ter illustratie vormt DomstadIT een goed voorbeeld van hoe het risicogebaseerd werken en sneller beheersen van ICT-risico's kan worden uitgevoerd (zie box 3.4).

Tabel 3.3 Meerderheid van tactische risico's nog niet opgepakt

Tactisch	**2023 T1**	**2023 T2**	**2023 T3**	**2024 T1**
Aantal organisatieonderdelen dat het afgelopen jaar een tactische risicoanalyse heeft uitgevoerd	8/19	8/19	9/19	13/18
Totaal aantal geïdentificeerde tactische risico's*	168	131	203	183
➢ Aantal openstaande risico's	109	96	143	141
➢ Waarvan over tijd	23	23	35	41
➢ Waarvan open >12 maanden	65	65	123	98
➢ Aantal opgeloste risico's	36	31	59	46
➢ Waarvan tijdig opgelost	9	4	32	13
➢ Waarvan niet tijdig opgelost	27	27	27	33

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. *Monitor gegevensbescherming* van de gemeente Utrecht.

***** De tabel bevat een aantal optelfouten. Dit ligt aan de brondata die aan de tabel ten grondslag ligt. Het invullen van de brondata is handwerk, cijfers worden vaak uit een andere administratie onttrokken, cijfers van organisatieonderdelen worden niet in detail gecontroleerd dan wel overlegd en niet alle DISO's hanteren dezelfde nauwkeurigheid en/of hebben dezelfde mate van begrip van wat moet worden ingevuld. Deze tabel wordt dan ook vooral door het MT CIO gebruikt om de grote lijnen te bespreken.[61]

[56] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[57] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[58] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[59] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[60] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[61] Rekenkamer Utrecht (2024). *Aanvullende vragen aan de gemeente*.

Box 3.4 Hoe DomstadIT stuurt op het sneller beheersen van risico's

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 is DomstadIT een centraal onderdeel binnen informatie- en procesmanagement en is (o.a.) verantwoordelijk voor het leveren van ICT-middelen en de beveiliging daarvan. DomstadIT spreekt haar risico-eigenaren tegenwoordig vaker aan op het sneller oppakken van geïdentificeerde ICT-risico's. Ook heeft DomstadIT eind 2023 een handboek voor risicomanagement ontwikkeld om haar risicomanagers te helpen bij het identificeren, beoordelen, beheersen en monitoren van risico's.[62] DomstadIT brengt ook iedere maand een risicomanagement-rapportage uit waarin wordt aangegeven hoeveel risico's er zijn geïdentificeerd, afgehandeld, geaccepteerd of nog open staan. Deze rapportage wordt (o.a.) met de risico-eigenaren besproken.[63]

Deze ontwikkelingen dragen eraan bij dat risico's sneller worden opgepakt dan voorheen.[64] In die zin is DomstadIT een goed voorbeeld van hoe aan het risicogebaseerd werken invulling gegeven kan worden. Wat ons betreft verdient deze ontwikkeling bredere navolging binnen de gemeentelijke organisatie.

Genomen maatregelen op operationele risico's onbekend

In tabel 3.2 lieten we zien dat de organisatieonderdelen aan de hand van risicoanalyses operationele risico's identificeren. Er zijn geen data beschikbaar over voor hoeveel van die risico's beheersmaatregelen zijn genomen. Het is dus onbekend of maatregelen daadwerkelijk zijn genomen, en zo ja of dit risicogebaseerd heeft plaatsgevonden.

Organisatie met name op contract- en leveranciersmanagement niet in control

Met name het inzicht in de '*end of life*' dossiers vraagt om aandacht. Er is sprake van *end of life* wanneer de fabrikant aangeeft het (software)product niet meer te ondersteunen en onderhouden. Daardoor wordt het product (na verloop van tijd) kwetsbaar. De organisatie heeft niet scherp welke producten *end of life* zijn of dreigen te worden. Het contract- en leveranciersmanagement is decentraal (op operationeel niveau) bij individuele managers en/of systeemeigenaren belegd. Dat vereist dat deze medewerkers dit ook als hun eigen taak zien, daar verantwoordelijkheid in nemen en op sturen. Dat gebeurt volgens betrokkenen nog te weinig.[65] De gemeente Utrecht is daardoor niet in control. Dat leidt ertoe dat de verantwoordelijke medewerkers niet altijd goede afspraken maken met leveranciers, in de gaten houden dat aan afspraken wordt voldaan, dat software wordt geüpdatet of dat tijdig wordt aanbesteed wanneer contracten aflopen.[66] Er is daardoor beperkt zicht op oude – maar nog steeds actief zijnde – software. Dit leidt niet alleen tot kwetsbaarheden, maar ook tot de onmogelijkheid om het *life cycle management* uit te voeren om aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid[67] te voldoen. Er wordt daarom gewerkt aan het samenstellen

[62] Gemeente Utrecht (2024). *Handboek Risicomanagement Gegevensbescherming*.
[63] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[64] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[65] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[66] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[67] De BIO is het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle Nederlandse overheidslagen. Zie verder hoofdstuk 2 (en met name box 2.1).

van een overzicht met alle *end of life* contracten en dossiers om te bepalen wat de doorlooptijden zijn en de mogelijke issues die daarbij komen kijken.[68]

Organisatieonderdelen leren op eigen manier van incidenten

Het afhandelen van beveiligingsincidenten verloopt volgens betrokkenen goed, maar duurt soms nog langer dan nodig. Dat komt met name doordat medewerkers elkaar niet altijd zelfstandig weten te vinden.[69] Het vervolgens leren en verbeteren van incidenten is aan de organisatieonderdelen zelf. IRM-ers gaan daar dan ook op hun eigen manier mee om. Zo geeft één IRM-er aan ernstige incidenten te bespreken met het managementteam, waarna de managers dat vervolgens vaak op hun eigen manier bespreekbaar maken in hun teams.[70]

De monitor gegevensbescherming bevat per vier maanden gegevens over het aantal incidenten dat per organisatieonderdeel heeft plaatsgevonden. De monitor bevat geen gegevens over de manier waarop de incidenten zijn opgepakt. Op basis van de beschikbare gegevens wordt geprobeerd trends zichtbaar te maken. In de viermaandelijks gesprekken tussen IPM-er en het managementteam wordt over strategieën gesproken om die trends te beheersen.[71] Hier is geen vast proces voor. IPM-ers hebben daarnaast geen zicht op de manieren waarop incidenten bij andere organisatieonderdelen worden opgepakt.[72] Daarmee wordt onvoldoende van elkaar geleerd.

We gaven in paragraaf 2.3 aan dat DomstadIT een eigen registratiesysteem voor security-incidenten bijhoudt. Incidenten werden bij DomstadIT altijd al goed opgepakt, maar het aanspreken van elkaar en het goed evalueren van incidenten ontbrak soms.[73] De afgelopen jaren is ingezet op verbetering daarvan. Onder andere het registratiesysteem wordt daarvoor gebruikt. Incidenten hebben echter niet altijd uitsluitend betrekking op DomstadIT, maar vaak ook op één of meerdere processen van een organisatieonderdeel. De managementteams van de organisatieonderdelen hebben geen zicht op het registratiesysteem van DomstadIT. Betrokkenen opperen een meer centraal en inzichtelijk registratiesysteem te hanteren, zodat beter kan worden geanalyseerd waar incidenten het vaakst plaatsvinden.[74] En zodat gemeentebreed en meer integraal van incidenten kan worden geleerd en verbeterd. Zo heeft de coördinator bewustwording gegevensbescherming op dit moment geen zicht op de oorzaken van incidenten. Bewustwordingscampagnes en -activiteiten kunnen nu dus niet vanuit een centraal punt worden afgestemd op de incidenten die decentraal plaatsvinden.[75]

[68] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[69] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[70] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[71] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[72] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[73] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[74] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[75] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

Gegevensbeschermingsmanagementsysteem (GBMS) nog onvoldoende uitgewerkt voor de uitvoering, management organisatieonderdelen desondanks wel goed geïnformeerd

In paragraaf 2.4 legden we uit dat het GBMS wordt gebruikt om verantwoording af te leggen aan het management. Het GBMS onderscheidt daarvoor PDCA-cycli op drie niveaus (strategisch, tactisch, operationeel). Deze cycli moeten met elkaar in verbinding staan doordat eigenaren hun eigen PDCA-cyclus afstemmen op die van andere eigenaren. Onder andere door aan te sluiten op de bestaande planning- & controlcyclus van de gemeente. Maar hoe en hoe vaak precies afgestemd moet worden tussen de niveaus, wordt niet gespecificeerd. Het wordt ook niet duidelijk hoe de eigenaren op hetzelfde niveau met elkaar afstemmen (bijvoorbeeld de verschillende organisatieonderdelen op het tactische niveau, die allen een eigen PDCA-cyclus hanteren). Het GBMS mist daarmee nog de concrete controleslag op en tussen de verschillende niveaus. Ook niet alle medewerkers maken op dit moment gebruik van het GBMS.[76] Wij constateren dat het GBMS in opzet goed is, maar nog onvoldoende is uitgewerkt om er in de praktijk (integraal) uitvoering aan te kunnen geven.

Het afleggen van verantwoording op tactisch en operationeel niveau gebeurt viermaandelijks. De IPM-ers rapporteren periodiek aan het managementteam van hun eigen organisatieonderdeel over de voortgang op de uitvoering van het jaarplan. Dat gebeurt aan de hand van een rapportage over recordmanagement, privacy en informatieveiligheid. Deze rapportage wordt ook periodiek met de IPM-er besproken. De CISO of CPO is daar ook bij aanwezig. Er wordt met name gesproken over de voortgang op de acties en (beheers)maatregelen die zijn uitgevoerd op de eerder geïdentificeerde risico's. Op die manier blijft het management van het organisatieonderdeel goed betrokken bij en geïnformeerd over de uitvoering.[77]

[76] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[77] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

4 MENS: MAATREGELEN IN OPZET GOED, IN DE PRAKTIJK NOG TE VRIJBLIJVEND

In 2022 heeft de gemeente het bewustwordingsplan voor veilig digitaal werken vastgesteld. De maatregelen daarin zijn goed, maar de uitvoering ervan is vrijblijvend. Zo heeft een klein deel van de medewerkers de e-learning afgerond en maken niet alle organisatieonderdelen gebruik van ambassadeurs als verbinding tussen de uitvoerende medewerkers en de professionals op het gebied van informatieveiligheid (DISO's en IPM-ers). Er zijn de afgelopen jaren door de gemeente geen phishing testen uitgevoerd. Uit onze testen blijkt dat medewerkers inloggegevens afstaan tijdens *voice phishing* en achtergelaten USB-sticks gebruiken. Niet alle medewerkers die met deze testen te maken hebben gehad, hebben hier melding van gemaakt. En niet alle gemeentelijke medewerkers spreken onbevoegden aan, waardoor zij lang ongestoord kunnen verblijven op medewerkersgedeelten van het Stadskantoor en Stadhuis.[78]

In dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop bewustwording een plaats krijgt in beleid en organisatie en hoe de medewerkers van de gemeente hier in de praktijk mee omgaan. Daarbij gaan we ook in op hoe dit zich sinds het onderzoek uit 2021 heeft ontwikkeld. We beantwoorden hiermee onderzoeksvraag 2.

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

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling "Mens"



[78] De uitkomsten van een recente audit van concernaudit bevestigt onze bevindingen ten aanzien van de beperkte deelname aan de e-learning, het ontbreken van phishing testen en het gedrag van medewerkers (Concernaudit (8 augustus 2024). *Rapport Cyberweerbaarheid*).



Toelichting op het normenkader

Breed wordt onderkend dat het gedrag van mensen het belangrijkste aspect in de informatiebeveiliging is. Uit onderzoek komt naar voren dat hier vaak de grootste risico's en kwetsbaarheden optreden. Daarom is het van groot belang dat de gemeente Utrecht een concreet plan heeft om medewerkers bewust te maken van een goede manier van omgaan met (persoonlijke) informatie. En daarnaast moet ook uit de dagelijkse praktijk blijken dat medewerkers dit bewustzijn en het bijpassende gedrag ook in de uitvoering van de werkzaamheden laten zien.

4.1 BEWUSTWORDINGSPLAN VASTGESTELD, UITVOERING MAATREGELEN NOG TE VRIJBLIJVEND

Vanuit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid BIO[79] is voorgeschreven dat alle medewerkers van de organisatie en – voor zover relevant – contractanten een passende bewustzijnsopleiding en -training krijgen en regelmatige bijscholing van beleidsregels en procedures van de organisatie, voor zover dat relevant is voor hun functie. Ten tijde van het rekenkameronderzoek in 2021 ontbrak een centraal programma informatiebewustzijn. De organisatieonderdelen besteedden destijds individueel en op hun eigen manier aandacht aan het onderwerp en voerden ad hoc acties uit. De rekenkamer deed daarom de aanbeveling om structureel te gaan investeren in het bewustzijn van medewerkers over informatieveiligheid. En daarbij ook aandacht te gaan besteden aan tijdelijke en externe medewerkers, omdat de introductie op het onderwerp informatiebewustzijn vaak alleen gericht was op vaste en niet ook op tijdelijke of externe medewerkers.

In oktober 2020 is het opstellen van het programma "*Bewustwording Gegevensbescherming*" opgestart.[80] Dit programma diende als strategisch document dat vervolgens werd uitgewerkt in het "*Actieplan bewustwording gegevensbescherming*". Als vervolg op het actieplan is op 21 juni 2022 het plan "*Bewustwording en communicatie gegevensbescherming. Hoe we bewust gedrag kunnen stimuleren door transparant te communiceren*" vastgesteld. In dit plan wordt op basis van kennis uit de gedragswetenschap ermee rekening gehouden dat van alle

[79] De BIO is het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle Nederlandse overheidslagen. Zie verder hoofdstuk 2 (en met name box 2.1).
[80] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*.

beslissingen die mensen op een dag nemen, zij er 95% tot 99% onbewust nemen. Het programma richt zich er dan ook op om medewerkers onbewust bekwaam te maken.[81] In het plan worden de doelen, doelgroepen, communicatiekanalen en -middelen, en de organisatie en financiën beschreven. In de gemeentelijke organisatie is veel waardering voor het plan: betrokkenen vinden het duidelijk geschreven met een heldere opdracht en dat het plan handvatten biedt om er uitvoering aan te kunnen geven.[82] Wij zien dat met name de aangekondigde maatregelen in het plan in opzet goed zijn, maar dat de uitvoering daarvan nog te vrijblijvend is.

Het plan (dat centraal is opgesteld en vastgesteld) bevat ook verantwoordelijkheden voor de "decentrale organisatie". Naast de inzet van het CIO Office wordt namelijk inzet gevraagd van de organisatieonderdelen. Leidinggevenden worden geacht hun medewerkers jaarlijks minimaal vier uur tijd beschikbaar te stellen zodat zij de e-learning kunnen volgen en kunnen deelnemen aan één of twee bewustwordingsactiviteiten. Ook een aanvullende introductie voor nieuwe medewerkers, aandacht en scholing voor specifieke kennis die nodig is voor de aard van de werkzaamheden, en de inzet van ambassadeurs zijn activiteiten die aan de organisatieonderdelen worden gelaten. In de praktijk wordt zichtbaar dat organisatieonderdelen hier dan ook op heel verschillende manieren invulling aan geven. Daardoor verschilt aandacht voor en intensiteit van bewustwordingsactiviteiten per organisatieonderdeel.

Deelname aan de e-learning blijft achter bij de doelstelling, ook andere maatregelen laten soms lang op zich wachten, phishing-testen ontbreken zelfs volledig

Betrokkenen merken ook op dat er sinds het centrale plan "*steviger wordt geacteerd"* op bewustwording.[83] De belangrijkste maatregelen en acties in de afgelopen jaren maken ook zichtbaar dat er sinds het vorige onderzoek veel in gang is gezet. In tabel 4.2 laten we zien wanneer de maatregelen in de gemeentelijke organisatie zijn geïmplementeerd. De donkergroene velden geven aan dat deze maatregel in dat jaar volledig is ingevoerd, de lichtgroene velden betekenen dat dit ten dele het geval was. Met name de algemene, informerende maatregelen zijn relatief snel en 'volledig' genomen. Uit het overzicht komt echter ook naar voren dat verschillende van de voorgenomen maatregelen nog open staan (witte velden)**.** Met name het uitblijven van **jaarlijkse interventies** zoals phishing-simulaties valt hierbij op, omdat wel onderkend wordt dat dergelijke regelmatige en terugkerende acties nodig zijn om het bewustzijn vast te houden. Het college geeft daarnaast ook aan de adoptie en het effect van maatregelen op bewustwording nauwlettend te willen monitoren. Op dit moment is er in de gemeentelijke organisatie nog altijd de wens om structureel interventies zoals phishing-simulaties in te zetten.[84]

[81] Gemeente Utrecht (21 juni 2022). Plan *Bewustwording en communicatie gegevensbescherming. Hoe we bewust gedrag kunnen stimuleren door transparante te communiceren.*
[82] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[83] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[84] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*; Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

Tabel 4.2 Maatregelen hebben in de uitvoering een vrijblijvend karakter en een deel staat nog open

	2021	2022	2023	2024
Informerend:				
Berichten op Intranet				
Informatieboekje veilig werken				
Website over gegevensbescherming				
Campagnes (m.n. Stadskantoor)				
Bewustwording:				
Welkomstmail nieuwe medewerkers				
Gegevensbescherming onderdeel onboardingsprogramma				
Trainingen voor nieuwe en bestaande leidinggevenden				
Beschikbaar stellen verdiepende opleidingen en trainingen				
Vaststellen gebruikersprotocol				
Inzetten ambassadeurs gegevensbescherming				
E-learning voor alle medewerkers				
Jaarlijks organiseren minstens 2 interventies (phishing, pubquiz, etc.)				

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Plan *Bewustwording en communicatie gegevensbescherming;* Interviews gemeente (2024).

Bij andere maatregelen op de bewustwording constateren wij dat de implementatie lang op zich heeft laten wachten. Zo was de verwachting in juli 2021 dat het **gebruikersprotocol** in het derde kwartaal van dat jaar zou worden vastgesteld, maar was dit uiteindelijk pas in februari 2024. En de specifieke aandacht voor informatieveiligheid bij de **onboarding** van nieuwe medewerkers is centraal geregeld maar pas vanaf 2023 in de praktijk gebracht.[85] Vanaf april 2021 werd volstaan met schriftelijke informatie in een **welkomstmail** aan alle nieuwe – dus ook de tijdelijke en externe – medewerkers waarin werd verteld welke soorten informatie er zijn en hoe hiermee moet worden omgegaan. Ook werden er voor leidinggevenden en specifieke functies **verdiepende trainingen en opleidingen** aangeboden, waar decentraal binnen de organisatieonderdelen ook vaak verschillend invulling aan wordt gegeven. Ook het inzetten van **ambassadeurs** als vooruitgeschoven posten is in 2021 gestart met verschillende pilots. Bij vier organisatieonderdelen – Volksgezondheid, Maatschappelijke Ontwikkeling, een deel van Wijken en een deel van Vergunningen, Toezicht en Handhaving – is deze aanpak formeel gebruik geworden. Bij

[85] Gemeente Utrecht (30 maart 2023). *Veilig werken onboarding.*

andere organisatieonderdelen is dit nog "*in ontwikkeling*".[86] Voor betrokkenen bij deze organisatieonderdelen blijken de ambassadeurs daarmee (vrijwel) niet zichtbaar.[87]

De **e-learning voor alle medewerkers** wordt gezien als kern van de aanpak op bewustwording. In juli 2021 is de aanbesteding gedaan om te komen tot een geschikte applicatie. Vervolgens is de e-learning vanaf 2022 gefaseerd geïmplementeerd in de gemeentelijke organisatie. Op dit moment is de e-learning bij 13 van de 18 organisatieonderdelen uitgerold. Bij de overige vijf organisatieonderdelen is dit 'deels' gedaan.[88] Binnen de e-learning wordt inmiddels een breed palet aan cursussen aangeboden, maar het gebruik wordt niet afgedwongen. Wel zouden er al in de loop van 2022 maatregelen worden genomen als gedurende het jaar zou blijken dat het gebruik van deze tools achterblijft.[89] Het oorspronkelijke doel daarbij was dat alle medewerkers minimaal het niveau zilver in de e-learning zouden gaan behalen. De aangekondigde maatregelen om achterstanden in te lopen zijn niet uitgevoerd. In 2023 is wel het algemene afrondingspercentage waarnaar gestreefd wordt bijgesteld naar 80% van alle medewerkers medio 2024. Wij constateren echter dat het gebruik van de e-learning al enkele jaren niet voldoet aan deze doelstellingen (zie tabel 4.3). De gemeenteraad is hierover in oktober 2023 ook geïnformeerd. Op dat moment had "*ongeveer 10% van de ongeveer 7.000 medewerkers het gewenste niveau (level zilver) behaald*."[90] Uit de cijfers van het eerste tertaal van 2024 blijkt dat ruim 79% van de medewerkers niet op het minimale niveau zilver is.

Tabel 4.3 Deelname aan de e-learning blijft achter bij de doelstellingen

		2023 - 1	2023 - 2	2024 - 1
Niet gestart	Aantal	5.814	5.276	4.653
	Percentage	84,5%	71,3%	64,4%
Beginner	Aantal	267	401	470
	Percentage	3,9%	5,4%	6,5%
Brons	Aantal	386	614	593
	Percentage	5,6%	8,3%	8,2%
Zilver	Aantal	416	413	484
	Percentage	6,0%	5,6%	6,7%
Goud	Aantal	-	692	383
	Percentage	0,0%	9,4%	5,3%

[86] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*; Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel"*.
[87] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[88] Gemeente Utrecht (april 2024). *Monitor gegevensbescherming 1e tertaal 2024, concernoverzicht.*
[89] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*.
[90] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'.*

Diamant	Aantal	-	-	640
	Percentage	-	-	8,9%
Totaal	**Aantal**	**6.883**	**7.396**	**7.223**
	Percentage	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. de *dashboards deelname e-learning concern.*

Betrokkenen zien dat er verschillende belemmeringen zijn om de e-learning te volgen. Zo vinden zij de huidige opzet te breed, te weinig flexibel, niet passend bij alle functies die er zijn en voor delen van de organisatieonderdelen te moeilijk.[91] Er zijn ook grote verschillen zichtbaar in de deelnamecijfers per organisatieonderdeel. De organisatieonderdelen Werk en Inkomen, Publiekszaken en Maatschappelijke Ontwikkeling kennen in vergelijking een hogere deelname, maar nog altijd heeft daar respectievelijk bijna 55%, ruim 31% en ruim 26% van alle medewerkers het gewenste niveau (op basis van de meest recente cijfers).

De e-learning is bij raads-, commissie- en fractieleden niet onder de aandacht gebracht. Dit geldt ook voor de leden van de rekenkamer. Uit de verdiepende analyse van concernaudit blijkt dat de deelname van het college en de 20 hoogste ambtenaren (“20Beraad”) ondermaats is. Slecht 1 persoon in het college en 6 van de 20 hoogste ambtenaren hebben minstens niveau zilver behaald.[92] Daarnaast wordt door betrokkenen ook opgemerkt dat het eenmalige karakter maakt dat de e-learning de bewustwording niet langdurig vergroot.[93]

De discussie over te nemen maatregelen om het gebruik van de e-learning te vergroten loopt op dit moment nog. Inmiddels heeft de centrale ondernemingsraad toestemming gegeven om deelname aan de e-learning verplicht te stellen.[94] Daarnaast wordt ook nagedacht over het aanbrengen van meer flexibiliteit en maatwerk.[95] De regiegroep heeft medio 2024 de e-learning ook geëvalueerd met het oog op een komende nieuwe aanbesteding.[96] Voor de langere termijn – vanaf 2025 – wordt nagedacht over een digitale ‘*license to operate*’: een breder toelatingsbewijs voor startende medewerkers voordat zij van de gemeentelijke ICT gebruik kunnen maken.[97]

4.2 MEDEWERKERS KWETSBAAR VOOR EXTERNE AANVALLEN

Uit ons rekenkameronderzoek van 2021 bleek dat een aanzienlijk deel van de medewerkers niet altijd bewust omging met informatie. Bij de beveiligingstesten die we destijds uit lieten voeren stond 16% van de medewerkers gebruikersnaam en wachtwoord af. Een deel

[91] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[92] Concernaudit (8 augustus 2024). *Rapport Cyberweerbaarheid.*
[93] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[94] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[95] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[96] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[97] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*

daarvan deed dat ook nadat de gemeente na de eerste testdag een waarschuwing had uitgegeven. Ook de beveiliging en sociale controle bleek op het Stadskantoor en Stadhuis niet voldoende om te voorkomen dat onbevoegden gemakkelijk en ongestoord binnen konden komen en blijven.

Medewerkers nog altijd onvoldoende bewust van de waarde van informatie

Door de e-learning, de algemene berichtgeving en aandacht voor het onderwerp op Intranet en via campagnes op de kantoorlocaties hoopt de gemeente dat de bewustwording voor informatiebeveiliging van haar medewerkers is toegenomen. In de praktijk wordt ook hier gewezen op de verschillen tussen de organisatieonderdelen.[98] Betrokkenen vragen zich ook af of aandacht vragen voor het onderwerp ook wel daadwerkelijk bewustwording verhogend is.[99] Anderen onderkennen namelijk dat in bredere zin kennis en vaardigheden nog vaak tegenvallen en dat er ook wel naïef gedrag zichtbaar blijft. Bijvoorbeeld als het gaat om gedrag op de werkplekken – zoals het niet locken van het beeldscherm als men de werkplek verlaat – en bij ontmoetingsplekken als de koffieautomaat waar gevoelige informatie weliswaar onderling maar in de openbaarheid wordt gedeeld.[100]

Ook de uitkomsten van de *mystery guest* bezoeken die we uit hebben laten voeren onderschrijven het voorgaande. Tijdens deze bezoeken waren diverse computers op het Stadskantoor niet vergrendeld. En op de bureaus lagen diverse documenten, mappen en notitieblokken. Zelfs bij de netwerkbeheerders zijn er notitieblokken aangetroffen waarvan één post-it met doorgestreepte wachtwoorden. Gesprekken van medewerkers bleken voor de *mystery guest* op het Stadskantoor af te luisteren in de kantine en op de werkplekken. Zo was het mogelijk om mee te luisteren bij de presentatie '*onboarding devices*' voor nieuwe medewerkers in de kantine en bij een telefoongesprek over maatregelen tegen de op dat moment gaande zijnde *voice phishing*test. In het Stadhuis is een oude laptop van de gemeente Utrecht aangetroffen met daarop een sticker 'inloggen Welkom123'. Het was niet mogelijk om deze laptop aan te zetten, want de batterij van de laptop was leeg en de bijbehorende adapter was niet aanwezig.[101]

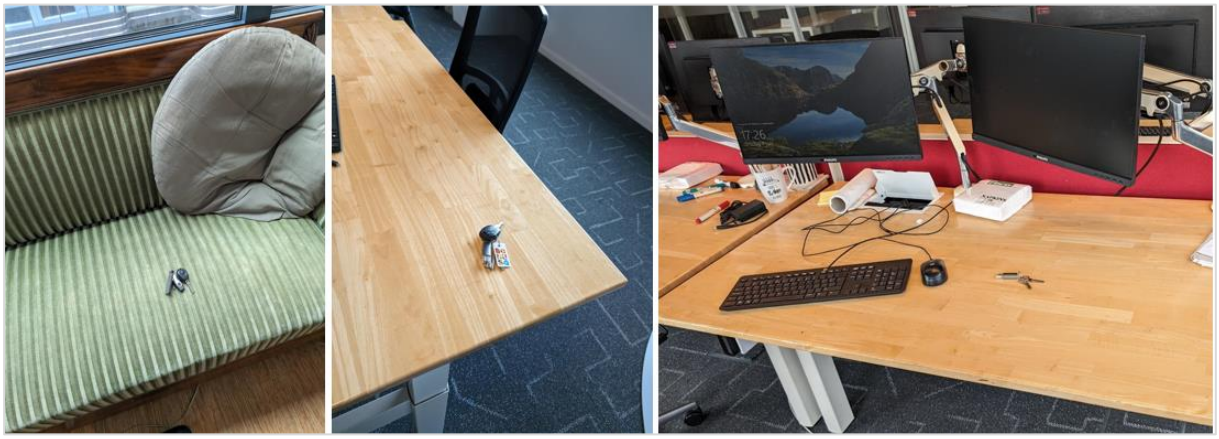
Onvoldoende bewust van de risico's van het gebruiken van achtergelaten USB-sticks

Net als in 2020 heeft de rekenkamer in 2024 een USB-dropping laten uitvoeren. Een kwaadwillende kan met een USB-stick namelijk oneigenlijk toegang krijgen tot de computer van de gebruiker. Medewerkers van de gemeente blijken nog altijd onvoldoende op de hoogte te zijn van de gevaren van USB-dropping. Bij de *mystery guest* bezoeken op het Stadskantoor en op het Stadhuis zijn tussen 3 en 5 juni vijf USB-sticks op verschillende plekken achtergelaten (zie figuur 4.4).

[98] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[99] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[100] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[101] Rekenkamer Utrecht (18 juli 2024) o.b.v. NFIR. *Rapportage Social Engineering: Mystery Guest, Voice Phishing, USB dropping.*

Op 4 en 6 juni zijn de bestanden op twee USB-sticks onveilig geopend. Dit is een vergelijkbare uitkomst met het rekenkameronderzoek uit 2021 toen twee van de vier achtergelaten USB-sticks werden geopend. Drie USB-sticks zijn door medewerkers ingeleverd bij het Serviceplein. Eén USB-stick is gevonden op de 18e verdieping (waar ook de IPM-afdeling is gehuisvest). Door de USB-stick te analyseren stelde DomstadIT op 12 juni vast dat deze malware bevatte. Diezelfde dag is Safety & Security (S&S) hiervan op de hoogte gesteld. Op basis daarvan heeft S&S haar beveiligers en centralisten verzocht om scherp te zijn op eventueel rondslingerende USB-sticks of andere afwijkende materialen. Specifiek ook bij de surveillance en brand- en sluitrondes die dagelijks worden gelopen. Er zijn verder geen USB-sticks meer aangetroffen, waardoor één USB-stick nog altijd niet is gevonden of ingeleverd. Het gebruiken van USB-sticks is in de extern toegankelijke (virtuele) werkomgeving van de gemeente overigens geblokkeerd, maar dat geldt niet voor het gebruik van USB-sticks op de beheerde laptop omdat volgens betrokken nog verder uitgezocht moet worden wat de impact daarvan zou zijn op de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers.[102]

Figuur 4.4 USB-sticks zijn achtergelaten op verschillende plekken op het Stadskantoor en Stadhuis



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. NFIR (2024).

Medewerkers met voice phishing over te halen om inloggegevens af te staan

Medewerkers van de gemeente blijken ook te verleiden te zijn om hun inloggegevens achter te laten tijdens *voice phishing*. Ook wanneer er anoniem wordt gebeld. In totaal zijn zeven medewerkers van de gemeente Utrecht door het externe bureau via de telefoon benaderd via 19 belpogingen. Van de zeven medewerkers hebben vier medewerkers een website geopend en daar hun inloggegevens ingevoerd op een nep ICT Servicedesk pagina. Medewerkers blijken niet altijd de ware identiteit van de beller te controleren. En het is voor kwaadwillenden eenvoudig om op basis van openbare informatie de persoonsgegevens van een medewerker van de gemeente te benutten. Medewerkers van de gemeente blijken zich

[102] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

niet bewust van de gevaren van *voice phishing*.[103] Het is niet mogelijk om een ontwikkeling of trend af te leiden met eerdere phishingacties, omdat de acties uit 2020 anders van opzet waren (*mail phishing*) en er in de afgelopen jaren door de gemeente geen phishingtesten zijn uitgevoerd.

Betrokkenen ervaren een open cultuur, maar elkaar aanspreken op ongewenst gedrag, het melden van incidenten en aanspreken van onbekend bezoek gebeurt nog onvoldoende

Net als ten tijde van ons onderzoek in het najaar van 2020 ervaren betrokkenen een open cultuur bij de gemeente Utrecht. Een open en veilige cultuur is belangrijk om medewerkers zich vrij te laten voelen om incidenten en risico's te melden en maatregelen voor te stellen. Het omgaan met informatiebeveiligingsincidenten is inmiddels een vast onderdeel van het bewustwordingsprogramma. Medewerkers worden gestimuleerd om incidenten te melden en bij de afhandeling richt men zich erop om van de ervaring te leren en melders er niet op af te rekenen. Betrokkenen benadrukken dat daar blijvende aandacht voor moet zijn, omdat er nog altijd schaamte rond het melden van incidenten bestaat.[104]

Er zijn twee routes voor de meldingen: formeel via Serviceplein en informeel via de IPM-er en/of de DISO van het organisatieonderdeel. Omdat beide routes regelmatig worden gebruikt, is het algemene beeld dat medewerkers incidenten in principe wel durven te melden.[105] Het aantal gemelde incidenten is echter al langere tijd min of meer stabiel. Uit de meest recente monitoren gegevensbescherming blijkt dat het per tertaal om circa 40 tot 45 meldingen van securityincidenten gaat. En ook het aantal meldingen van datalekken is min of meer stabiel tussen de 40 en 50 per tertaal.[106] Jaarlijks komt het aantal meldingen daarmee per categorie op circa 150.

Het elkaar aanspreken op ongewenst gedrag komt in de beleving van betrokkenen maar mondjesmaat voor.[107] Betrokken merken dat de cultuur bij de gemeentelijke organisatie nog vaak te "*lief, naïef en behulpzaam*" of "*te slap*" is.[108] Dit wordt ook zichtbaar bij de bezoeken van de *mystery guest*. Op verschillende momenten is deze door medewerkers van de gemeentelijke organisatie aangesproken, maar medewerkers begeleiden ongewenste bezoekers niet naar buiten het beveiligd gebied.[109] Meldingen van de USB-dropping lieten over het algemeen langer op zich wachten. Over de *voice phishing* werd beter gemeld (maar niet door iedereen). Zo werden op maandag 3 juni de eerste inloggegevens van twee medewerkers bemachtigd. Die dag kwam één melding over de *voice phishing* binnen bij het Serviceplein. Op donderdag 6 juni werden de inloggegevens van nog twee medewerkers

[103] Rekenkamer Utrecht (18 juli 2024) o.b.v. NFIR. *Rapportage Social Engineering: Mystery Guest, Voice Phishing, USB dropping.*
[104] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[105] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[106] Gemeente Utrecht (april 2024). *Monitor gegevensbescherming 1e tertaal 2024, concernoverzicht.*
[107] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[108] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[109] Rekenkamer Utrecht (18 juli 2024) o.b.v. NFIR. *Rapportage Social Engineering: Mystery Guest, Voice Phishing, USB dropping.*

bemachtigd, waarna nog eens vijf medewerkers melding deden. Er is door DomstadIT snel gehandeld en meteen besloten om dit als een security incident aan te merken. Diezelfde dag werd nog een waarschuwing over een actieve *voice phishing* aanval verstuurd naar alle gemeentelijke medewerkers.

Medewerkers accepteren niet altijd dat zij op hun houding, gedrag of functioneren worden aangesproken. Het is voor leidinggevenden daarom lastig om daarop te sturen.[110] Om dingen te kunnen veranderen in houding en gedrag bij incidenten achten betrokkenen dan ook een cultuurverandering nodig. "*Mensen mogen kritisch zijn op zichzelf en collega's, zodat iedereen leert van situaties.* (…) *Dit stukje reflectiviteit en leren is mogelijk nog niet goed georganiseerd.*"[111] Hierbij is het besef aanwezig dat cultuurverandering tijd nodig heeft. Daarom wordt ook hier *life cycle management* ingezet, waarbij de verandering begint bij de nieuwe medewerkers. Hen wordt (tijdens de onboarding) met name onder de aandacht gebracht dat zij zelf een verantwoordelijkheid dragen bij gegevensbescherming. In een periode van ongeveer zeven jaar (bij natuurlijk verloop) zou dan een cultuurverandering breder moeten zijn doorgevoerd.[112]

[110] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[111] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[112] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*

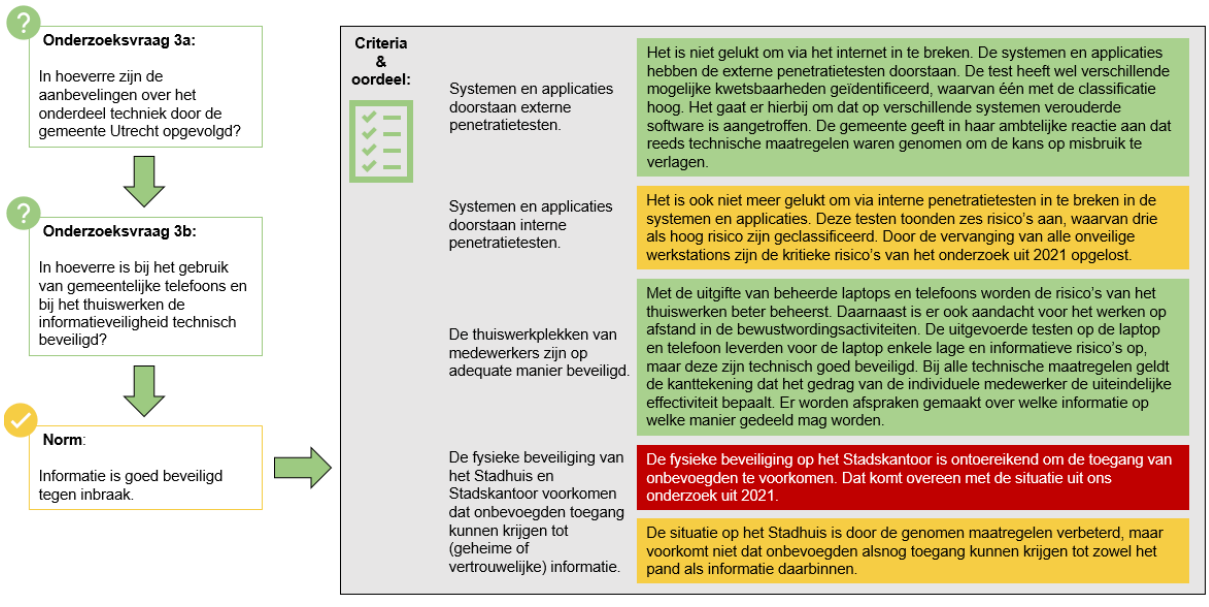
5 TECHNIEK: INFORMATIE BETER BEVEILIGD TEGEN DIGITALE INBRAKEN

Gemeentelijke systemen zijn beter beveiligd tegen digitale inbraken dan in 2021. Doordat technische maatregelen zijn doorgevoerd doorstaan systemen en applicaties zowel externe als interne penetratietesten. Deze testen identificeren nog wel een aantal 'hoge' risico's die aangepakt moeten worden. Thuiswerkplekken zijn inmiddels goed beveiligd dankzij het doorvoeren van (technische) maatregelen. Dit geldt ook voor de door de gemeente beheerde laptops en telefoons. Maar het gedrag van medewerkers is op afstand niet controleerbaar. Ook in de thuiswerksituatie is dus een belangrijke rol weggelegd voor bewustwording bij medewerkers over het veilig en verstandig omgaan met informatieveiligheid. De fysieke beveiliging op het Stadskantoor is nog steeds ontoereikend. Op het Stadhuis zijn beveiligingsmaatregelen doorgevoerd, maar ook daar blijft het mogelijk om als onbevoegde toegang te krijgen tot het beveiligd gebied en informatie in te zien.

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de verschillende testen die het externe bureau heeft uitgevoerd op de technische en fysieke beveiliging. Daarbij wordt ook in kaart gebracht hoe er opvolging is gegeven aan de aanbevelingen op dit aspect uit het vorige onderzoek. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvragen 3a en 3b.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende norm, leidt in figuur 5.1 tot onze beoordeling en bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm en bijbehorende criteria.

Figuur 5.1 Norm, criteria en beoordeling "Techniek"



Toelichting op het normenkader

Om de informatie tegen toegang en misbruik voor onbevoegden te beschermen is een goede technische beveiliging van systemen en applicaties nodig. Daarnaast werken veel medewerkers van de gemeente Utrecht deels thuis of op andere locaties. Het is daarom nodig dat de gemeente ook maatregelen treft om dit werken op afstand veilig te laten verlopen. En een adequate fysieke beveiliging moet voorkomen dat externen toegang hebben tot de afgesloten delen van de gemeentelijke gebouwen en daar geheime of vertrouwelijke informatie kunnen inzien of ontvreemden.

5.1 DIGITALE INBRAKEN DOOR TECHNISCHE MAATREGELEN NIET MEER MOGELIJK

Zowel voor ons onderzoek in het najaar van 2020 als tijdens dit opvolgingsonderzoek is de technische beveiliging van de systemen en applicaties van de gemeente Utrecht door een gespecialiseerd bureau onderzocht.[113] Hiervoor zijn verschillende zogeheten penetratietesten uitgevoerd. Bij externe penetratietesten gaat het om digitale aanvallen van buitenaf, bij interne penetratietesten om digitale aanvallen vanaf werklocaties van de gemeente. De testen zijn uitgevoerd volgens internationale standaarden voor het ontdekken en classificeren van kwetsbaarheden.[114]

De kwetsbaarheden die dit keer gevonden zijn, lichten we onder de uitkomsttabellen nader toe. Daarbij geven we ook advies over hoe deze kwetsbaarheden te beheersen. De kwetsbaarheden uit 2021 zijn nader toegelicht in het onderzoeksrapport van destijds, maar zijn nu ook in de tabellen van een oordeel voorzien over de mate van opvolging (in de kolom “Huidige status”). Deze opvolging is op verschillende momenten gemeten: in 2022 heeft concernaudit een follow-up audit gedaan bij de opzet van de opvolging van onze bevindingen uit 2021[115] en de gemeente Utrecht heeft accountantsorganisatie BDO in 2024 opdracht gegeven om een hertest uit te voeren op de interne en externe infrastructuur.[116] Op deze hertest heeft de rekenkamer in het kader van dit opvolgingsonderzoek een review laten uitvoeren.[117]

Systemen en applicaties doorstaan de externe penetratietesten

Het is net als in het najaar van 2020 niet gelukt om via het internet binnen te dringen in de gemeentelijke systemen en applicaties. Een groot deel van de kwetsbaarheden van 2021 zijn inmiddels (bijna) opgelost en ook het niveau van de gevonden kwetsbaarheden is nu

[113] NFIR (18 juli 2024). *Rapportage pentest. Externe en Interne Infrastructuur (Timeboxed)*
[114] De volgende standaarden zijn van toepassing op deze opdracht:
- Penetration Testing Execution Standard (PTES): standaard ten behoeve van infrastructuur penetratietesten.
- Common Vulnerability Scoring System (CVSS): standaard die wordt gebruikt om de ernst van de kwetsbaarheden te classificeren.

[115] Concernaudit (16 september 2022). *Rapport Follow-up audit opvolging bevindingen Rekenkamer – Definitief*.
[116] BDO (25 march 2024). Pentest report. *New perspectives for gemeente Utrecht*.
[117] NFIR (25 juni 2024). *Hertest rapportage: RKC en VDI/Laptop.*

lager (zie tabel 5.2). De externe penetratietest voor het opvolgingsonderzoek heeft wel verschillende risico's geïdentificeerd, waarvan één met de classificatie hoog: op verschillende systemen is verouderde software aangetroffen.

Tabel 5.2 Externe penetratietesten maken een positieve ontwikkeling zichtbaar

Kwetsbaarheid 2021	Risico-classificatie	Huidige status	Kwetsbaarheid 2024	Risico-classificatie
Niet meer ondersteunde software aanwezig	Kritiek	Opgelost	Verouderde software aangetroffen	Hoog
Registreren van multifactor-authenticatie mogelijk	Hoog	Opgelost	Onveilige (SSL/TLS) configuratie	Gemiddeld
Ontbreken van security headers	Gemiddeld	Deels opgelost	Onveilige (SSL) certificaten	Gemiddeld
Niet-ondersteunde versie scripttaal gedetecteerd	Gemiddeld	Opgelost	Security Headers	Laag
Verouderde Javascript-bibliotheek aangetroffen	Gemiddeld	Opgelost	Wachtwoordbeleid onvoldoende	Laag
Gegevens onnodig benaderbaar voor alle medewerkers	Gemiddeld	Opgelost	Enumeratie vacatureteksten leidt tot inzicht in de infrastructuur	Informatief
Password Spraying niet mogelijk	Informatief	n.v.t.	Metadata inzichtelijk	Informatief
			Gelekte wachtwoorden gevonden	Informatief
			Achterhaalde telefoonnummers leiden tot succesvolle voice-phishing	Informatief
			Beheerpagina – Extern beschikbaar	Informatief
			Openbare informatie over de Wi-Fi netwerken	Informatief

Bronnen: Hoffmann B.V., 2021; NFIR, 2024.

Verouderde software aangetroffen (hoog)

De hoogste kwetsbaarheid vormt de verouderde software die bij de testen is aangetroffen. Omdat verouderde software mogelijke kwetsbaarheden bevat en/of geen beveiligingsupdates meer ontvangt, kan dit niet langer als veilig worden beschouwd. Dit kan

op langere termijn tot problemen leiden, omdat deze (toenemende) kwetsbaarheden door kwaadwillenden uitgebuit kunnen gaan worden. Ook in het onderzoek in het najaar van 2020 vormde ‘niet meer ondersteunde software’ een risico (destijds geclassificeerd als kritiek). Ondanks dat BDO in januari 2024 vaststelde dat deze kwetsbaarheid uit 2021 was opgelost, blijkt er bij de externe penetratietest van NFIR in juni 2024 toch weer verouderde software aanwezig te zijn. In principe geldt dat de constatering van vandaag, morgen al achterhaald kan zijn. Dit benadrukt het belang van goed leveranciers- en contractmanagement en het continu blijven monitoren van de End-of-Life datum van een (nieuw) product. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat op dit punt reeds technische maatregelen waren genomen om de kans op misbruik te verlagen.

Onveilige configuratie (gemiddeld)
Verschillende protocollen zijn kwetsbaar voor aanvallen die het versleutelde verkeer tussen de server en computer aftappen en ontsleutelen. Deze protocollen zijn soms al jarenlang end-of-life en worden daarom niet meer ondersteund door de meest gebruikte browsers. Een kwaadwillende kan een aanval uitvoeren en zo het onderlinge dataverkeer ontsleutelen, waardoor alle informatie die wordt verstuurd inzichtelijk wordt. Het advies is daarom om de onveilige instellingen niet meer te ondersteunen.

Onveilige certificaten (gemiddeld)
Het externe bureau heeft verschillende certificaten aangetroffen die onveilig zijn. Dit kan meerdere oorzaken hebben: het certificaat is verlopen en dus ongeldig, het certificaat is niet uitgegeven door een erkende certificaatautoriteit, of een certificaat is ‘self-signed’ en wordt daarom ook niet ondersteund door een certificaatautoriteit. De gemeente Utrecht loopt hiermee het risico dat een kwaadwillende het verkeer naar een applicatie onderschept. Het advies is om geldige en veilige certificaten te gebruiken zodat gebruikers de applicatie kunnen bezoeken over een beveiligde verbinding (HTTPS).

Security headers (laag)
Security headers helpen bezoekers van de gemeentelijke websites om hun browser weerbaar te maken tegen kwetsbaarheden. Bij 7 van de 39 websites die in het opvolgingsonderzoek zijn onderzocht, zijn niet alle aanbevolen security headers ingesteld. Het niet instellen van security headers kan resulteren in de succesvolle uitbuiting van applicatie specifieke kwetsbaarheden en bekend onveilig gedrag van browsers. Daarom wordt geadviseerd om de security headers restricties in te stellen volgens de aanbevolen *best practice*.

Wachtwoordbeleid externe website onvoldoende (laag)
Het gebruikte wachtwoordbeleid op één specifieke gemeentelijke website kan geen veilige wachtwoorden garanderen. Hierdoor kunnen gebruikers van deze website onveilige wachtwoorden aanmaken en gebruiken. De wachtwoordlengte voldoet niet aan het gestelde advies van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). Daardoor ontstaat de

mogelijkheid dat een account zonder toestemming van de gebruiker wordt overgenomen. De eindgebruiker is daarmee de controle over het account kwijt. Daarom wordt geadviseerd om een nieuw wachtwoordbeleid in te voeren, zoals voorgeschreven door het NCSC.

Naast deze vijf belangrijkste risico's zijn zes risico's geïdentificeerd in de categorie 'informatief':

- Enumeratie vacatureteksten: in openbare vacatureteksten staat informatie over de digitale infrastructuur en diensten van de gemeente Utrecht. Kwaadwillenden kunnen deze informatie gebruiken voor gerichte aanvallen op specifieke systemen. Geadviseerd wordt daarom om deze informatie niet meer in vacatureteksten te delen.
- Metadata inzichtelijk: metadata zijn gegevens die andere gegevens beschrijven zoals de software waarmee een bestand is gemaakt, de opsteller van een document en bijvoorbeeld e-mailadressen. Deze informatie kan een kwaadwillende gebruiken voor gerichte *social engineering* en/of *password spraying* aanvallen. Geadviseerd wordt om de metadata voor publicatie van de bestanden te verwijderen.
- Gelekte wachtwoorden: door gebruik te maken van een database uit 2012 zijn in totaal 115 gelekte wachtwoorden gevonden. Een kwaadwillende kan deze met andere datalekken mogelijk gebruiken om een account over te nemen. Maatregelen hiertegen vallen onder het advies van nieuw wachtwoordbeleid.
- Achterhaalde telefoonnummers: met behulp van *Google Dorks* was het mogelijk om telefoonnummers van medewerkers te achterhalen. Deze informatie kan een kwaadwillende gebruiken voor een gerichte *social engineering* aanval. Maatregelen hiertegen sluiten aan bij het verwijderen van metadata voor publicatie van bestanden.
- Beheerpagina – Extern beschikbaar: een beheerportaal van een gemeentelijke website blijkt extern toegankelijk. Met de juiste inloggegevens kan een kwaadwillende hier extern toegang toe krijgen. Geadviseerd wordt alleen IP-adressen toegang te verlenen die daadwerkelijk toegang tot dit portaal nodig hebben.
- Openbare informatie Wi-Fi netwerken: het blijkt mogelijk om informatie te achterhalen over de Wi-Fi netwerken waarmee een kwaadwillende een aanval kan plaatsen. Daarmee kan vervolgens geprobeerd worden zwakke punten of kwetsbaarheden in de netwerkbeveiliging te identificeren en uit te buiten door ongeautoriseerde toegang. Geadviseerd wordt om hier certificaten en segmentatie voor te gebruiken.

Systemen en applicaties doorstaan nu ook de interne penetratietesten

Het is – in tegenstelling tot de uitkomsten van het najaar 2020 – nu niet meer gelukt om via interne penetratietesten in te breken in de gemeentelijke systemen en applicaties. Deze testen toonden destijds zes risico's aan, waarvan drie met een hoog risico. De gemeente had de risico's die voortkwamen uit het onderzoek destijds al in twee categorieën opgedeeld[118]:

1. Risico's die als zelfstandig konden worden opgepakt en opgelost, en;
2. Risico's die verbonden zijn aan de inrichting van de werkplekken.

[118] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*.

Door de vervanging van alle onveilige werkstations op de werkplekken zijn de kritieke risico's de afgelopen jaren opgelost. Het blijkt nog wel mogelijk om Powershell te openen ondanks dat dit geblokkeerd is. De kwetsbaarheid van het ontbreken van netwerkauthenticatie blijkt wel volledig te zijn opgelost, maar leidt tot nieuwe (meer beperkte) risico's. De overige kwetsbaarheden uit 2021 zijn inmiddels wel opgelost (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Interne kwetsbaarheden met de vervanging van de werkstations grotendeels opgelost

Kwetsbaarheid 2021	Risico-classificatie	Huidige status	Kwetsbaarheid 2024	Risico-classificatie
Werkstations onveilig	Kritiek	Opgelost	Evil-twin aanval mogelijk	Hoog
Ontbrekende beveiligingsupdates niet toegepast	Kritiek	Opgelost	Verouderde software aangetroffen	Hoog
Verouderde besturingssystemen aanwezig	Kritiek	Opgelost	Onveilige configuratie	Gemiddeld
Administratieaccounts onvoldoende beschermd	Kritiek	Opgelost	Netwerktoegang zonder authenticatie	Gemiddeld
Ontbreken multifactor-authenticatie	Hoog	Opgelost	Onveilige Remote Desktop configuratie	Laag
Zwakke wachtwoorden en beheer onvoldoende veilig	Hoog	Deels opgelost	LLMNR[119] Spoofing mogelijk	Informatief
Ontbreken netwerk-authenticatie	Hoog	Opgelost		
Systemen kwetsbaar voor spoofing	Hoog	Opgelost		
Ontbreken harddisk encryptie	Gemiddeld	Opgelost		

Bronnen: Hoffmann B.V., 2021; NFIR, 2024

Evil-twin aanval mogelijk (hoog)

Tijdens het onderzoek is informatie achterhaald over de gebruikte Wi-Fi netwerken. Deze informatie is gebruikt voor het uitvoeren van een Evil-twin aanval.[120] Via deze aanval zijn wachtwoorden van medewerkers onderschept. Tijdens deze penetratietest is het echter niet

[119] LLMNR: *Link-Local Multicast Name Resolution.*

[120] Een Evil-twin is een kwaadaardig draadloos toegangspunt dat zich voordoet als een legitiem Wi-Fi toegangspunt, zodat een aanvaller persoonlijke of bedrijfsinformatie kan verzamelen zonder medeweten van de eindgebruiker, zoals de inloggegevens van het netwerk.

gelukt om het versleutelde wachtwoord te kraken naar een leesbaar wachtwoord. Geadviseerd wordt om gebruik te maken van certificaten voor het authentiseren op Wi-Fi netwerken.

Verouderde software aangetroffen (hoog)
Net als bij de externe penetratietesten is ook bij de interne penetratietesten op verschillende systemen verouderde software aangetroffen. Deze software heeft kwetsbaarheden en/of heeft beveiligingsupdates nodig en kan in zijn huidige vorm niet langer als veilig worden beschouwd. Door de kwetsbaarheden uit te buiten zou een kwaadwillende het systeem over kunnen nemen. Geadviseerd wordt om ook deze software te updaten naar de nieuwste versie of een nieuwe versie te installeren.

Onveilige configuratie (gemiddeld)
Bij de interne testen bleken ook verschillende protocollen kwetsbaar te zijn voor aanvallen die het versleutelde verkeer tussen de server en computer aftappen en ontsleutelen. Ook deze protocollen zijn soms al jarenlang end-of-life en worden daarom niet meer ondersteund door de meeste browsers. Een kwaadwillende kan een aanval uitvoeren en zo het onderlinge dataverkeer ontsleutelen. Dit maakt alle informatie die wordt verstuurd inzichtelijk. Ook hier is het advies om de onveilige instellingen niet meer te ondersteunen.

Netwerktoegang zonder authenticatie (gemiddeld)
Bij het tot stand brengen van een verbinding met een netwerkkabel wordt toegang verkregen tot internet zonder enige vorm van authenticatie. Er wordt toegang verleend tot een omgeving die gescheiden is van het interne bedrijfsnetwerk. Hierdoor zouden kwaadwillenden en medewerkers met een eigen laptop aan dit gescheiden deel van het netwerk kunnen worden gekoppeld. Als er sprake is van fysieke toegang tot de gemeentelijke gebouwen – hier gaan we paragraaf 4.2 nader op in – dan kan een kwaadwillende toegang krijgen tot dit gescheiden netwerk en dit als basis gebruiken om interne kwetsbaarheden in het netwerk op te sporen. De gemeente loopt dan ook het risico dat eigen IT-middelen zonder medeweten van de DomstadIT worden ingeschakeld. En toegang tot het gescheiden netwerk kan wel worden gebruikt om Shadow-IT op toe te passen en om interne scans naar kwetsbaarheden in de systemen op uit te voeren. Geadviseerd wordt om onbekende apparaten niet toe te laten op het netwerk.

Onveilige Remote Desktop configuratie (laag)
De host heeft een onveilige configuratie. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat het hier om een verouderde test werkplek gaat. Daarmee is het voor een kwaadwillende mogelijk om een aanval uit te voeren en mogelijk de sessie van de gebruiker over te nemen. Daarnaast kan de versleuteling van de verbinding niet worden gegarandeerd. Geadviseerd wordt om alleen andere vormen van authenticatie toe te passen.

LLMNR Spoofing mogelijk (informatief)
Het is mogelijk om het *Link-Local Multicast Name Resolution* (LLMNR) te spoofen. Spoofing is het vervalsen van kenmerken met als doel om tijdelijk een valse identiteit aan te nemen. Om dit te bereiken luistert de aanvaller naar LLMNR-verzoeken en vervalst wachtwoorden om verkeer naar zijn machine te leiden. De verkregen *hashes* (in dit geval niet van de gemeente) kunnen mogelijk worden gekraakt en daarmee kan een kwaadwillende wachtwoorden van gebruikers verkrijgen. Geadviseerd wordt om te onderzoeken of het LLMNR-protocol noodzakelijk is binnen het netwerk. Het protocol kan mogelijk ook worden uitgeschakeld waardoor deze kwetsbaarheid wordt opgelost.

Voor wat betreft de aanpak van de technische risico's wordt door betrokkenen met name verwezen naar de kennis van de CISO en de ICT'ers bij DomstadIT omdat zij daar zelf geen volledig zicht op hebben.[121] De CISO en DomstadIT geven aan dat er de afgelopen jaren veel stappen zijn gezet om de technische beveiliging te verbeteren. Zij constateren dat daarmee inmiddels de buitenste schil op orde is. Nu worden de mogelijkheden verkend om niet alleen de gebruikte apparatuur te beveiligen, maar ook de gebruikte gegevens, bestanden en de data daarin. Als bestanden beveiligd worden, kunnen alleen gemachtigden deze openen. Dan wordt het ook voor medewerkers die uit dienst zijn niet langer mogelijk om dat daarna nog te doen (wanneer zij bijvoorbeeld werkbestanden naar een privémailadres hebben gestuurd).[122] En er is sprake van spanningsvelden. "*Vanuit informatiebeheer is het bijvoorbeeld belangrijk om gegevens lang te bewaren zodat ook op lange termijn de organisatie zichzelf kan verantwoorden. Maar sommige maatregelen op veiligheid vragen juist om het tegenovergestelde. Hoe ga je daarmee om? En wie maakt uiteindelijk de keuze als de CPO en CISO het op een onderwerp met elkaar oneens zijn?*"[123] Deze vragen zijn nog onbeantwoord.

DomstadIT neemt jaarlijks penetratietesten af op de werkplekken en maakt daarnaast ook gebruik van externe kennis op het gebied van informatieveiligheid. Zij willen (potentiële) kwetsbaarheden zoveel mogelijk proactief aanpakken om de veiligheid van de gemeentelijke systemen te waarborgen.[124] Volgens betrokkenen gaat dat steeds beter.[125] DomstadIT verhelpt namelijk in toenemende mate problemen. Maar in de gevallen waarbij organisatieonderdelen betrokken moeten worden bij het oplossen van problemen gaat dat nog een stuk langzamer. Het is niet duidelijk wat er moet gebeuren wanneer kwetsbaarheden daardoor te lang open blijven staan. Er is binnen de gemeente geen stok achter de deur om het gebruik van kwetsbare software te verbieden, of om applicatie- of proceseigenaren te dwingen de kwetsbaarheden te verhelpen. [126]

[121] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[122] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[123] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[124] Gemeente Utrecht (25 april 2024). Intern memo. *Toelichting Retest op de VDI, fat client en laptop.*
[125] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[126] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

5.2 THUISWERKPLEKKEN TECHNISCH GOED BEVEILIGD, GEDRAG OP AFSTAND NIET CONTROLEERBAAR

Bij het beveiligen van de thuiswerkplekken is sprake van een spanningsveld. Het college verwoordt dit al in het plan van aanpak: "*Omdat thuiswerken per definitie betrekking heeft op de privésfeer van de werknemer is de mate waarin we controle uit kunnen en willen oefenen beperkt.*"[127] Medewerkers hebben daardoor een belangrijke verantwoordelijkheid in het veilig en bewust omgaan met informatieveiligheid in de thuiswerksituatie. Betrokkenen geven aan dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat alle medewerkers thuis (of op een andere locatie) op een goed beveiligde WiFi-verbinding werken.[128] Het werken buiten de gemeentelijke apparaten om wordt zoveel mogelijk gebruiksonvriendelijk gemaakt.[129] Daardoor spelen discussies tussen gebruiksgemak en beheersmaatregelen voor informatieveiligheid vaak op. Er zijn de afgelopen jaren twee maatregelen genomen die het veilig thuis werken hebben bevorderd:

1. Het uitgeven van beheerde laptops en telefoons en het gebruik van een virtual desktop (via Azure). Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat medewerkers op privéapparatuur en in een digitale privéomgeving werken en houdt de gemeente de controle over de (beveiliging van) data. Medewerkers die toch liever op een privételefoon werken kunnen gebruikmaken van een beveiligde virtuele omgeving op hun eigen telefoon.[130] Ook de digitale samenwerkingsomgeving en het gebruik van vergadertools wordt met 'Werken 3.0' beter georganiseerd. Informatie blijft op deze manier niet op onbeheerde plekken achter.
2. Aandacht voor veilig thuiswerken in de bewustwordingsactiviteiten. In het nieuwe protocol voor het gebruik van automatiseringsmiddelen wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan op het 'werken op afstand' en het gebruiken van automatiseringsmiddelen en het werken in het buitenland.[131]

DomstadIT draagt zorg voor de technische maatregelen die nodig zijn, maar er wordt bewust geen software geïnstalleerd die controleert of en hoe de medewerkers aan het werk zijn.[132]

Door de gemeente beheerde laptop en telefoon technisch goed beveiligd

Het externe bureau heeft ook een door de gemeente beheerde laptop en telefoon getest. Dit leverde voor de laptop enkele lage en informatieve risico's op (zie tabel 5.4).

[127] Gemeente Utrecht ((9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*.
[128] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[129] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[130] Gemeente Utrecht (11 januari 2022). Raadsbrief *Actiepunten rekenkameronderzoek*.
[131] Gemeente Utrecht (28 februari 2024). *Protocol automatiseringsmiddelen.* Met name de pagina's 8 en 9.
[132] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.

Tabel 5.4 Enkele lage en informatieve risico's bij de laptop en telefoon

Kwetsbaarheid	Risicoclassificatie
WiFi-wachtwoorden opgeslagen op laptop	Laag
Toegang tot Command Prompt en PowerShell	Informatief
USB-sticks worden niet overal geblokkeerd	Informatief
Proxy configuratie staat op 'detecteer automatisch'	Informatief

Bron: NFIR, 2024

Wi-Fi wachtwoorden opgeslagen op laptop (laag)
Er zijn meerdere draadloze netwerken opgeslagen op de laptop. Met de profielnaam en het wachtwoord is het mogelijk in te loggen op de gevonden Wi-Fi netwerken. Geadviseerd wordt om netwerken die niet meer gebruikt worden uit het geheugen te halen.

Toegang tot Command Prompt en PowerShell (informatief)
Gebruikers van de gemeentelijke laptops hebben toegang tot Command Prompt (CMD) en PowerShell waarmee een kwaadwillende commando's kan uitvoeren. Daarmee kan worden geprobeerd om verdere toegang tot het systeem te krijgen. Geadviseerd wordt om deze tools te blokkeren voor de standaardgebruikers.

USB-sticks worden niet geblokkeerd (informatief)
Het gebruik van USB-sticks wordt toegestaan op de door de gemeente beheerde laptop. Ook andere verwijderde opslag *devices* worden hier niet geblokkeerd. USB-sticks kunnen op verschillende manieren door kwaadwillenden misbruikt worden. Geadviseerd wordt om de functies 'lezen' en 'schrijven' uit te schakelen, waardoor wel gebruik kan worden gemaakt van toetsenborden, muizen en *docking stations* maar niet meer van USB-sticks en andere opslagapparatuur.

Proxy configuratie staat op 'detecteer automatisch' (informatief)
Windows zoekt en gebruikt een netwerk proxy op het moment dat deze gedetecteerd wordt. Een kwaadwillende kan hiermee een aanval opzetten die bijvoorbeeld kan leiden tot het vergiftigen van websitepagina's. Ook kunnen phishing en malware pagina's worden getoond. Geadviseerd wordt om de 'detecteer automatisch' instelling uit te schakelen.

De aangeleverde telefoon leverde geen veiligheidsrisico's op, en is dus technisch goed beveiligd.[133] We zien ook dat de gemeente Utrecht veel aandacht heeft besteed aan het beveiligen van de laptops en telefoons. Maar ook bij de werktelefoon speelt het veilig en bewust omgaan met informatieveiligheid een rol: "*Veel collega's hebben apps van cyber offensieve landen en commerciële bedrijven op hun telefoon die – ondanks dat veel mensen*

[133] NFIR (18 juli 2024). *Rapportage pentest. Externe en Interne Infrastructuur (Timeboxed)*.

zich daar niet van bewust zijn – potentieel stiekem meeluisteren."[134] Inmiddels zijn medewerkers er over geïnformeerd dat zij een aantal apps moeten verwijderen van hun werktelefoon. Dat levert soms weerstand op onder medewerkers en raads- en commissieleden.[135]

De goede (technische) beveiliging neemt niet weg dat het werken op afstand risico's met zich mee blijft brengen, omdat het gedrag van de medewerkers de uiteindelijke effectiviteit van de technische maatregelen bepaalt. Betrokkenen zijn zich hier ook van bewust en willen met name goed gedrag bevorderen en stimuleren. Zo wordt er ook nagedacht en afspraken gemaakt over het gebruik van verschillende apps, waarbij het vooral van belang is dat medewerkers weten welke informatie ze op welke manier mogen delen. Verder vraagt met name de toenemende behoefte om in het buitenland te mogen werken nog om een verdere uitwerking.[136]

5.3 WISSELENDE ERVARINGEN MET DE FYSIEKE BEVEILIGING VAN GEMEENTELIJKE GEBOUWEN

Fysieke beveiliging op het Stadskantoor vrijwel ongewijzigd en daarmee ontoereikend om de toegang van onbevoegden te voorkomen, situatie Stadhuis verbeterd
Het is een *mystery guest* gelukt om op vijf verschillende dagen het Stadskantoor te betreden, zonder gebruik te hoeven maken van een toegangspas of de vrijwaring die door de gemeente Utrecht was afgegeven. Ook toen er meer beveiliging aanwezig was ten behoeve van het stembureau voor de Europese verkiezingen, was het mogelijk om het medewerkersdeel te betreden. Een andere *mystery guest* is door een medewerker (geen beveiliger) aangesproken bij het meelopen door de toegangspoorten en is de toegang ontzegd. Ook bij een tweede poging werd hij bij de toegangspoorten aangesproken, ditmaal wel door een beveiliger. Het lukte de tweede *mystery guest* die dag niet om het Stadskantoor binnen te komen.

Bij het Stadhuis is het een *mystery guest* één keer gelukt om het gebouw te betreden zonder gebruik te hoeven maken van een toegangspas of de vrijwaring. Ook toen hier meer beveiliging aanwezig was ten behoeve van het stembureau voor de Europese verkiezingen. Maar een andere poging op het Stadhuis van beide *mystery guests* slaagde niet. In het algemeen blijkt wel dat de beveiligers op het Stadskantoor en Stadhuis niet goed toezicht houden op de toegangspoorten. Betrokkenen geven aan dat er een driejarig programma wordt opgestart om het beveiligingsteam (verder) op te leiden om afwijkend gedrag te herkennen en incidenten te voorkomen. Dat programma zal gefaseerd worden opgebouwd, zodat de beveiligers worden meegenomen in een leercurve. De uiteindelijke trainingsvorm

[134] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[135] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[136] Gemeente Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*

zal uit *red teaming*[137] bestaan waarbij aan het einde van dit programma een breed, integraal scenario wordt doorlopen. Zo kan er zo realistisch mogelijk worden gesimuleerd.[138]

Het bleek ook mogelijk om na sluitingstijd van het publiekstoegankelijke deel van het Stadskantoor in het kantoorgedeelte voor medewerkers diverse opbergkasten open te maken. Deze kasten waren niet afgesloten. In deze kasten bevond zich onder andere een telefoon, een harde schijf en diverse documenten. In theorie was het mogelijk om diverse fysieke hardware items op het Stadskantoor, zoals een laptop of telefoon, te stelen.[139] Dit viel echter buiten scope van de opdracht van de rekenkamer.

Spanningsveld tussen wens tot openheid en de noodzaak van fysieke beveiliging heeft geleid tot nieuwe keuzes

Zowel in de bestuurlijke reactie op de aanbevelingen van het onderzoek van 2021 als in het plan van aanpak wijst het college op het spanningsveld tussen de wens tot openheid en de noodzaak van (informatie)beveiliging.[140] Met een dreiging- en risicoassessment (DRA) is voor het Stadskantoor en het Stadhuis de fysieke beveiliging en de uitvoering daarvan geëvalueerd. Bij het Stadhuis heeft dit geleid tot een aantal concrete maatregelen: de toegangscontrole is aangepast door het gebruik van tourniquets tussen de verschillende zones, is er een bezoekers- en leveranciersbeleid en is er meer aandacht voor veiligheidsbewustwording. Bij het Stadskantoor worden verdere maatregelen gelijktijdig met het 'Werken 3.0' ingevoerd en wordt onderzoek gedaan naar zowel het beleid voor toegangspassen als verdere maatregelen uit de DRA die niet samen met 'Werken 3.0' kunnen worden gerealiseerd.[141] Het gaat om een maatregelenpakket waarmee de Directieraad inmiddels heeft ingestemd.

De Directieraad wil ook graag het open karakter van het Stadhuis en het Stadskantoor behouden. Dat heeft geleid tot het concept van 'open waar het kan, gesloten waar het moet'. Dat betekent dat de beveiligde schil wel wordt versterkt, maar niet dusdanig dat iedere kwaadwillende kan worden tegengehouden. Dat is een geaccepteerd risico waar weliswaar aanvullende maatregelen aan zijn verbonden. Plekken waar intern met gevoelige informatie wordt gewerkt worden aanvullend beschermd door bronmaatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van een extra compartimentering (extra ruimte met aanvullend toegangsbeheer en een paslezer in combinatie met een selectieve groep medewerkers met toegang).[142]

Daarnaast zijn de ongeveer 35 beveiligers en centralisten die op het Stadskantoor en Stadhuis werkzaam zijn sinds februari 2023 intern in dienst genomen. Zij werden voorheen

[137] Bij *red teaming* wordt met een realistische (cyber)aanval getest in hoeverre de gemeentelijke organisatie de aanval detecteert en in staat is hier op een goede manier op te reageren.
[138] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[139] Rekenkamer Utrecht (18 juli 2024) o.b.v. NFIR. *Rapportage Social Engineering: Mystery Guest, Voice Phishing, USB dropping.*
[140] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van aanpak bij het rekenkameronderzoek*.
[141] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'.*
[142] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

ingehuurd bij een externe partij. Daardoor kan volgens betrokkenen meer op de kwaliteit van de dienstverlening worden gestuurd, waarbij ook informatieveiligheid een integraal onderdeel van het werk vormt.[143]

[143] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

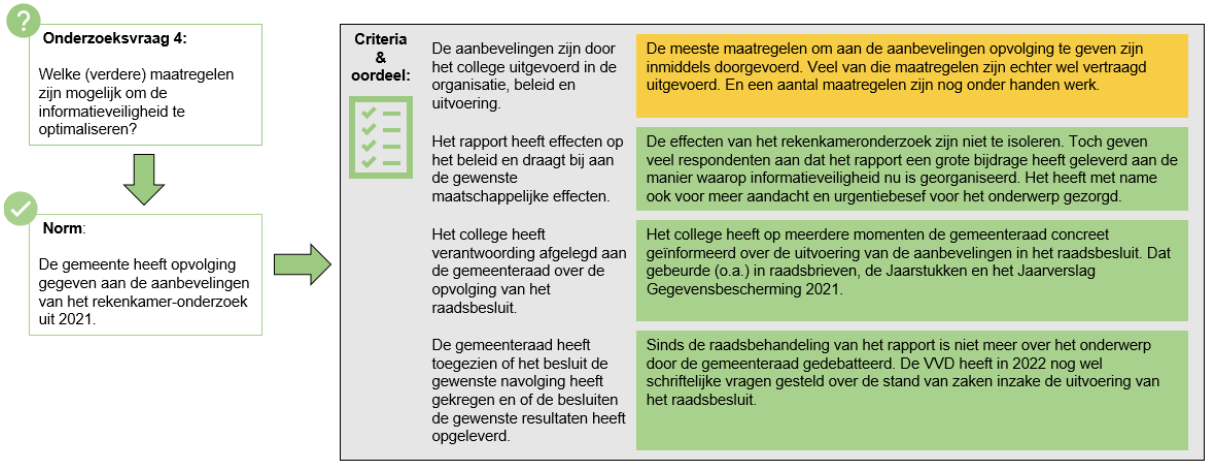
6 OPVOLGING: GROTENDEELS OP ORDE

De beslispunten uit het raadsvoorstel zijn grotendeels uitgevoerd omdat het merendeel van de maatregelen daaruit zijn doorgevoerd. Veel van die maatregelen zijn echter wel vertraagd uitgevoerd. Het college heeft de gemeenteraad de afgelopen jaren goed geïnformeerd over de uitvoering van de aanbevelingen. Het rekenkamerrapport heeft (indirect) de gewenste effecten gehad. Met name doordat er meer aandacht is voor het onderwerp informatieveiligheid en het urgentiebesef om aan de slag te gaan is toegenomen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin de gemeente opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2021, hoe zij daarover verantwoording heeft afgelegd aan de gemeenteraad en of de raad op de uitvoering heeft toegezien. Ook beschrijven we of het rapport daadwerkelijk heeft bijgedragen aan beter beleid.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende norm, leidt in figuur 6.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm en bijbehorende criteria.

Figuur 6.1 Norm, criteria en beoordeling "Opvolging"



Toelichting op het normenkader

Om aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2021 opvolging te geven moet de gemeente deze hebben doorgevoerd in de organisatie, het beleid en de uitvoering. En het college moet daarover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, zodat de raad erop kan toezien of de aanbeveling juist wordt uitgevoerd en de gewenste effecten heeft. Het is namelijk belangrijk dat het rapport en met name de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk bijdragen aan beter beleid, uitvoering in de praktijk en gewenste maatschappelijke effecten.

6.1 MEESTE MAATREGELEN UITGEVOERD, NA STERK VERTRAAGDE UITVOERING

Op 3 juni 2021 stemde de gemeenteraad unaniem voor het raadsvoorstel met daarin de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek. Een aantal weken later ontving de gemeenteraad op 9 juli 2021 een plan van aanpak waarin het college uiteenzette hoe zij het raadsbesluit over de aanbevelingen wilde uitvoeren.[144] Over dat plan van aanpak oordeelden wij positief, met name omdat de aanbevelingen waren voorzien van concrete maatregelen per onderdeel. We zagen ook dat "(…) *er sinds de uitvoering van ons onderzoek op veel terreinen stappen zijn gezet en voor de korte termijn worden aangekondigd.*"[145] Sinds de vaststelling van het raadsbesluit zijn er ook volgens betrokkenen veel stappen gezet.[146]

Wij zien dat een groot deel van de aangekondigde maatregelen zijn doorgevoerd. Maar de uitvoering heeft wel vaak langer op zich laten wachten dan dat in eerste instantie was aangekondigd. Zo concludeerde concernaudit op basis van een follow-up audit dat in september 2022 70% van de bevindingen nog onderhanden werk was.[147] Verklaringen daarvoor zijn een gebrek aan capaciteit, onvoldoende daadkracht, de cultuur van de organisatie en de grote financiële investeringen die voor een aantal maatregelen nodig zijn. Een voorbeeld van een vertraagde maatregel is het uitvoeren van een penetratietest om te verifiëren dat alle technische kwetsbaarheden daadwerkelijk waren weggenomen (zie box 6.2). Andere vertraagde maatregelen zijn inmiddels nog steeds onder handen werk (zie box 6.3).

Box 6.2 Twee maatregelen die vertraagd zijn doorgevoerd

In oktober 2022 werd aangegeven dat de penetratietest zou worden uitgevoerd na de implementatie van het 'Werken 3.0' in Q4 2022.[148] Een maand eerder ondersteunde ook concernaudit in haar auditrapport het belang van het uitvoeren van de penetratietest. Het heeft echter nog tot april 2024 geduurd voordat de bevindingen uit eerdere testen waren opgevolgd en de validerende eind-penetratietest daadwerkelijk werd uitgevoerd.

Een ander voorbeeld van een maatregel die vertraagd is uitgevoerd, is het vervangen van computers op het Stadskantoor. In het plan van aanpak werd aangegeven dat dit uiterlijk in Q4 2021 zou gebeuren. Een jaar later zou dit uiterlijk in Q4 van 2022 zijn. In een raadsbrief uit oktober 2023 werd aangegeven dat de maatregel inmiddels was uitgevoerd. Wanneer precies werd niet nader gespecificeerd.

[144] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van Aanpak bij het rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.
[145] Rekenkamer Utrecht (2 september 2021). Rekenkamerbrief *Plan van aanpak rekenkameronderzoek informatieveiligheid*, p.1.
[146] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[147] Concernaudit (16 september 2022). *Rapport Follow-up audit opvolging bevindingen Rekenkamer – Definitief*.
[148] Gemeente Utrecht (2022). *Jaarverslag gegevensbescherming 2021*.

Box 6.3 Sommige vertraagde maatregelen zijn nog steeds onderhanden werk

Over het uitvoeren van *phishing* testen wordt in het plan van aanpak aangegeven dat "(…) *het noodzakelijk is om periodiek te oefenen hoe we moeten omgaan met dit soort situaties.*"[149] In oktober 2023 blijkt uit een raadsbrief dat er sinds het rekenkameronderzoek echter geen *phishing* simulaties meer hebben plaatsgevonden. Er is prioriteit gegeven aan de opzet van de e-learning, zodat medewerkers weten waar zij op moeten letten. *Phishing* simulaties zullen na akkoord in september 2024 in gang worden gezet.[150]

Ook het doorvoeren van fysieke beveiligingsmaatregelen voor het Stadskantoor zijn nog onder handen werk. Naar verwachting zou in Q1 2022 een analyse zijn uitgevoerd om te bepalen welke extra maatregelen genomen moesten worden.[151] De analyse om te bepalen welke maatregelen genomen moesten worden is in maart 2022 opgeleverd. Het daaropvolgende adviesrapport is in september 2022 afgerond.[152] In februari 2023 is akkoord gegeven op het doorvoeren van de gestelde maatregelen die uit de analyse naar voren kwamen. De maatregelen zullen – naar verwachting – in december 2024 deels zijn doorgevoerd.[153] De resterende maatregelen zullen in het tweede kwartaal van 2025 of in het programma Werken 3.0 (lopend in de periode 2024 – 2026) worden geïmplementeerd.

Andere voorbeelden van onderhanden werk maatregelen zijn het opstellen van een gebruikersprotocol voor het veilig werken met informatie en systemen en het invoeren van gegevensbeschermingsambassadeurs. Deze zijn eerder toegelicht in paragraaf 4.1.

6.2 REKENKAMERRAPPORT DROEG BIJ AAN URGENTIE VAN INFORMATIEVEILIGHEID

Het is belangrijk dat het rekenkamerrapport uit 2021 heeft bijgedragen aan beter beleid en de uitvoering daarvan. Betrokkenen geven veelal aan dat er vanuit meerdere perspectieven aan de gegevensbeschermingsopgave is en wordt gewerkt. Het rekenkamerrapport vormt één van die perspectieven.[154] Ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden zijn daardoor niet één-op-één toe te schrijven aan het rekenkamerrapport. Het rapport heeft met name indirecte invloed gehad, maar wordt ook als belangrijke verklaring genoemd voor de manier waarop de opgave nu is ingericht.[155] Omdat de gemeente Utrecht goede stappen heeft gezet in het risicogebaseerd werken en gegevens nu beter worden beschermd constateren wij dat het rapport (al dan niet indirect) de gewenste effecten heeft gehad op informatieveiligheid bij de gemeente Utrecht.

[149] Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van Aanpak bij het rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*, p. 5.
[150] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.
[151] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.
[152] Concernaudit (16 september 2022). *Rapport Follow-up audit opvolging bevindingen Rekenkamer – Definitief*.
[153] Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.
[154] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[155] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

Betrokkenen benoemen dat het rekenkamerrapport heeft geholpen bij acceptatie van en het creëren van draagvlak voor het onderwerp.[156] Met name bij de directeuren. Zij hebben vaak beperkte kennis van het informatiebeveiliging en de techniek daarachter, waardoor zij niet altijd goed de gevolgen en risico's van het gevoerde beleid kunnen inschatten.[157] Mede dankzij het rapport kon bij hen het bewustzijn worden gecreëerd dat verandering noodzakelijk was. Dat werd door hen goed opgepakt.[158] Het onderwerp heeft meer urgentie en staat beter op de agenda dan voorheen.[159] En intern wordt door de managementteams "(…) *dankbaar gebruikgemaakt van het rapport*"[160] om de adviezen daaruit goed op te volgen.

Het rekenkamerrapport werd ook als signaal gezien voor onderdelen die echt beter moesten, zoals bewustwording. Ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek stond bewustwording nog in de kinderschoenen.[161] "*Dat was voorheen geen speerpunt, maar uit het onderzoek kwam naar voren dat daar echt wat aan moest gebeuren. Dat hebben we serieus opgepakt.*"[162] Er is nu dan ook meer aandacht voor (het vergroten van) het bewustzijn van informatieveiligheid bij medewerkers dan voorheen.[163] Al zien we wel dat hier in de praktijk nog beter op ingezet en gestuurd moet worden (zie hoofdstuk 4).

Op de technische kant was de invloed van het rapport er ook, maar minder sterk. Betrokkenen geven aan dat de organisatie zich er vaak al van bewust was dat de technische beveiliging niet helemaal op orde was.[164] Geïnterviewden menen dat kwetsbaarheden waarschijnlijk ook zonder het rapport opgepakt zouden zijn, maar vertelden dat het rapport wel hielp om het belang daarvan extra onder de aandacht te brengen.[165] In ons vorige onderzoek constateerden wij echter dat veel kwetsbaarheden die al jarenlang bekend waren, maar alsmaar niet werden opgepakt.[166] De extra aandacht heeft er volgens betrokkenen toe geleid dat de veiligheid van buitenaf en systemen nu beter is geregeld en dat meer optimalisatie heeft plaatsgevonden. Dat is onder meer terug te zien aan het gebruik van goed beveiligde gemeentelijke laptops, het doorvoeren van fysieke beveiligingsmaatregelen, het hanteren van een beter wachtwoordbeleid en het invoeren van tweestapsverificatie voor het inloggen op de gemeentelijke systemen.[167] Het rapport heeft ook de noodzakelijkheid van

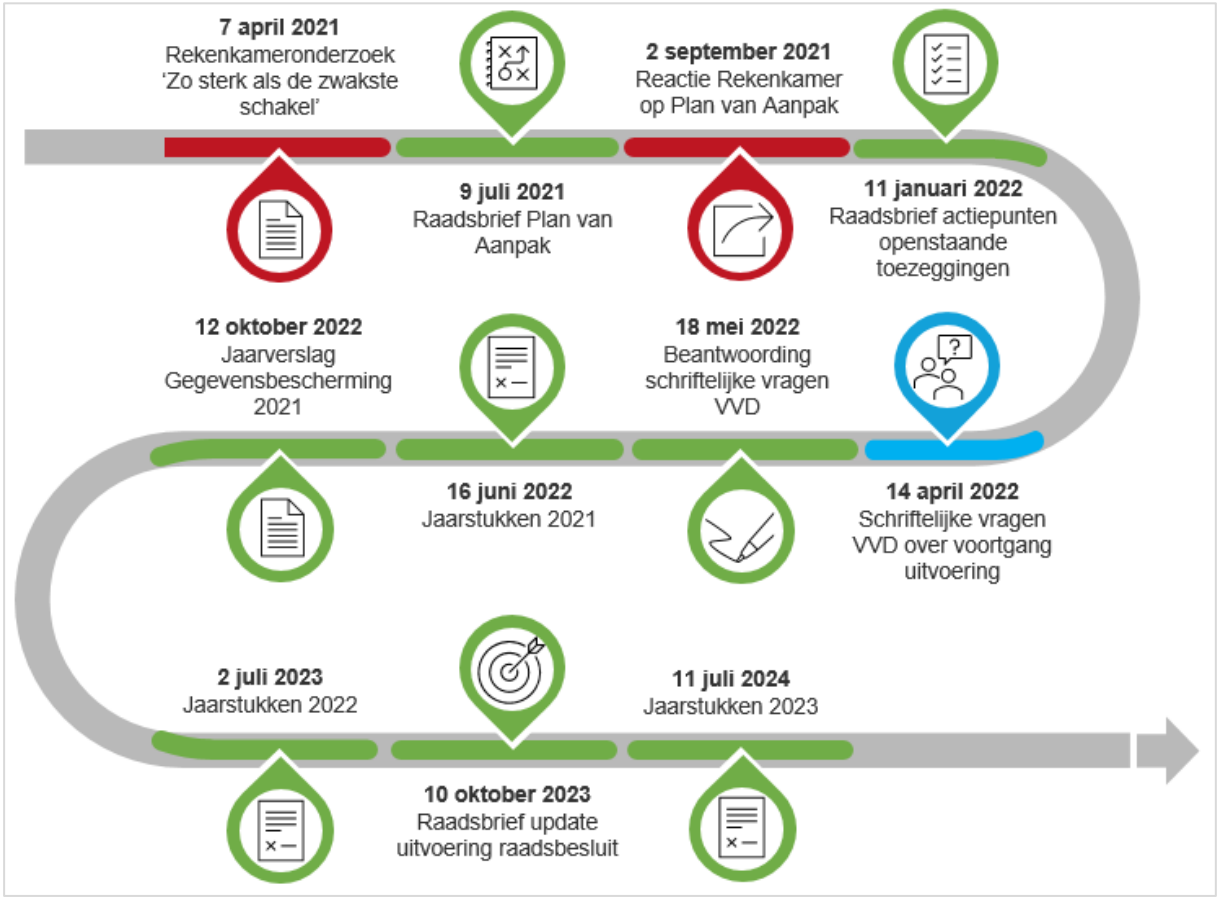
[156] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[157] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[158] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[159] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[160] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[161] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[162] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*
[163] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.
[164] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*
[165] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[166] Rekenkamer Utrecht (2021). *Zo sterk als de zwakste schakel. Een onderzoek naar de informatieveiligheid bij de gemeente Utrecht.*
[167] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.

het uitvoeren van voldoende technische (risico)analyses onder de aandacht gebracht. Daar is de afgelopen jaren veel werk van gemaakt.[168]

6.3 GEMEENTERAAD GOED DOOR COLLEGE GEÏNFORMEERD OVER OPVOLGING RAADSBESLUIT

Wij constateren dat het college de gemeenteraad goed heeft geïnformeerd over de voortgang op het uitvoeren van het raadsbesluit (zie figuur 6.4). Tijdens de behandeling van het rekenkamerrapport deed de wethouder een aantal toezeggingen aan de gemeenteraad. Twee van die toezeggingen kwamen niet in het gemeentelijke plan van aanpak terug. In de rekenkamerbrief van september 2021 waarin wij onze visie op het plan van aanpak gaven wezen wij daarop. Het college heeft daarop in januari 2022 in een raadsbrief aangegeven in welke mate zij aan de gedane toezeggingen invulling zou gaan geven.

Figuur 6.4 De gemeenteraad is door het college de afgelopen jaren goed geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) op basis van de documenten die in de figuur worden genoemd.

[168] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente*.

Vervolgens heeft het college in juni 2022 in de Jaarstukken 2021 de gemeenteraad per aanbeveling beknopt geïnformeerd over de planning en stand van zaken van de uitvoering. Daarna is in oktober 2022 het Jaarverslag Gegevensbescherming 2021 gepubliceerd, waarin de gemeentelijke organisatie verantwoording aflegde aan de gemeenteraad over de ontwikkelingen in 2021 op het gebied van gegevensbescherming.[169] Het jaarverslag bevat per aanbeveling concrete informatie over de reeds uitgevoerde en nog te nemen acties. Dit verslag zou ieder jaar worden gedeeld met de gemeenteraad. Maar sinds het jaarverslag over 2021 is dat niet meer gebeurd.

Daarna is de gemeenteraad aan de hand van de Jaarstukken 2022 opnieuw over de stand van zaken per aanbeveling geïnformeerd in juli 2023. In een uitgebreide raadsbrief uit oktober 2023 is vervolgens een update gegeven over de mate waarin het raadsbesluit op dat moment was opgevolgd. De meest recente informatie met betrekking tot de stand van zaken is terug te vinden in de Jaarstukken 2023 uit juli 2024.

Sinds de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport is door de gemeenteraad niet meer over het onderwerp gedebatteerd. In april 2022 heeft de VVD-fractie nog wel schriftelijke vragen aan het college gesteld over het gebruik van ethische hackers. Daarin wordt het college onder andere gevraagd naar de voortgang op de acties die zijn en worden ondernomen naar aanleiding van het rekenkamerrapport. Maar er worden ook vragen gesteld die breder betrekking hebben op het onderwerp informatieveiligheid. De vragen zijn in mei 2022 door het college beantwoord.

[169] Gemeente Utrecht (2022). *Jaarverslag Gegevensbescherming 2021*, p. 3.

BIJLAGE 1 AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIA	Business Impact Analyse
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BSN	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
B&W	Burgemeester en wethouders
CC	Concerncontrol
CIO	Chief Information Officer
CISO	Chief Information Security Officer
CPO	Chief Privacy Officer
CZ	Culturele Zaken
DISO	Decentrale Informatie en Security Officer
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DRA	Dreiging- en Risicoassessment
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FIJ	Financiën, Inkoop en Juridische Zaken
GBMS	Gegevensbeschermingsmanagementsysteem
HR	Human Resources
HRM	Human Resource Management
IB	Interne bedrijven
IBD	Informatiebeveiligingsdienst
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IPM	Informatie- en procesmanagement / Informatie- en procesmanager
IRM	Integraal Resultaatverantwoordelijk Manager
ISMS	Information Security Management System
IT	Informatietechnologie
LLMNR	Link-Local Multicast Name Resolution
MCN	Marketing- en Communicatienetwerk
MG	Mystery guest
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling

M&O	Mens en Organisatie
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NIS2	Network and Information Security Directive
ORA	Operationele risicoanalyse
O&A	Onderzoek en Advies
PBZ	Publiekszaken
PDCA	Plan-Do-Check-Act
PMB	Projectmanagementbureau
PRA	Privacy risicoassessment
RO	Raadsorganen
SB	Stadsbedrijven
SPA-BO	Strategie & Public Affairs en Bestuursondersteuning
S&S	Safety & Security
TRA	Tactische risicoanalyse
VGU	Vastgoedorganisatie Utrecht
VG	Volksgezondheid
VLG	Veiligheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningen, Toezicht en Handhaving
WenI	Werk en Inkomen

BIJLAGE 2 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Documentstudie: We hebben de relevante beleidsdocumenten, documenten uit de begrotingscyclus en andere raadsinformatie over informatieveiligheid bestudeerd. Hiermee hebben we in kaart gebracht welk beleid de gemeente Utrecht voert. Voor het inzicht in de risico's die zijn geïdentificeerd en de genomen beheersmaatregelen hebben wij onder andere de gegevensbescherming- en risicorapportages van de gemeente ingezien.
- Interviews: In de maanden april tot en met juli 2024 zijn interviews gehouden met de medewerkers van de gemeente die nauw betrokken zijn bij informatieveiligheid. In deze gesprekken lag de nadruk op hoe informatieveiligheid zich de afgelopen jaren op drie aspecten heeft ontwikkeld: organisatie, mens en techniek. Wij zijn in de gesprekken ook nader ingegaan op hoe het eerdere rekenkamerrapport heeft bijgedragen aan deze ontwikkelingen en hoe met incidenten (zoals datalekken) wordt omgegaan.
- Testen: De rekenkamer heeft NFIR B.V. opdracht verleend voor het uitvoeren van testen op het oneigenlijk toegang krijgen tot informatie bij de gemeente. Er zijn drie soorten testen uitgevoerd:
    1. Social engineering test: Dit onderdeel bestaat uit een *voice phishing* test (het telefonisch benaderen van gemeentelijke medewerkers om inloggegevens te bemachtigen), het verspreiden van USB-sticks die bij gebruik malware zouden kunnen installeren (baiting) en inlooptesten op het Stadskantoor en Stadhuis om ongeautoriseerd toegang te krijgen tot een kantoorruimte. De *voice phishing* verving in dit onderzoek de *mail-phishing* uit het vorige rekenkameronderzoek. Daarnaast is een laptop van de gemeente aan een analyse onderworpen om na te gaan of deze voldoende beschermd is tegen aanvallen in onveilige netwerken en tegen diefstal en verlies.
    2. Penetratietesten (pen-testen): Dit onderdeel is zowel intern als extern uitgevoerd. Er is zowel vanaf een gemeentelijke locatie als via het internet geprobeerd om oneigenlijk toegang te krijgen tot informatie.

       De risico's worden aan de hand van de formule *waarschijnlijkheid x impact* van een niveau voorzien die de ernst van de kwetsbaarheid zichtbaar maakt. Figuur A laat zien dat er vijf niveaus zijn: informatief, laag, gemiddeld, hoog en kritiek.

Figuur A Indeling risiconiveaus op vijf niveaus

Impact	**Waarschijnlijkheid**		
	Laag	**Gemiddeld**	**Hoog**
Laag	Informatief	Laag	Gemiddeld
Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Hoog
Hoog	Gemiddeld	Hoog	Kritiek

Een kritiek risico heeft een hoge waarschijnlijkheid dat deze door een kwaadwillende wordt uitgebuit en een hoge impact (schade) voor de gemeentelijke organisatie.

3. Review: De gemeente heeft in 2024 accountantsorganisatie BDO de opdracht gegeven om een hertest uit te voeren op de interne en externe infrastructuur. Op deze hertest heeft de rekenkamer in het kader van dit opvolgingsonderzoek een review laten uitvoeren.

- Analyse en rapportage: Het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en in verband gebracht met de vooraf vastgestelde normen. De normenbeoordelingen zijn vervolgens vastgelegd in de conceptnota van bevindingen en aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na de verwerking van de ambtelijke reactie hebben we een bestuurlijk rapport opgesteld met conclusies en aanbevelingen. Het geheel is daarna voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. Na het ontvangen van de bestuurlijke reactie hebben we het definitieve rapport opgemaakt met een nawoord van de rekenkamer.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht:

- Directeur Bedrijfsvoering
- Directeur Informatie en Procesmanagement (IPM) / hoofd CIO office
- Plaatsvervangend hoofd CIO office
- Integraal Resultaatverantwoordelijk Managers (3)
- Informatie en Procesmanagers (IPM’ers; 2)
- Chief Information and Security Officer (CISO)
- Chief Privacy Officer (CPO)
- Decentrale Information and Security Officer (DISO)
- Coördinator bewustwording
- Hoofd DomstadIT

- Plaatsvervangend hoofd DomstadIT
- Teamleider DomstadIT
- Teamleider Safety & Security
- Adviseur Safety & Security

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten over informatieveiligheid:

- Gemeente Utrecht (1 juli 2019). *Beleid voor gegevensbescherming gemeente Utrecht 2019-2022 "Bescherming van het digitale DNA van de stad"*.
- Gemeente Utrecht (9 juli 2021). Raadsbrief *Plan van Aanpak bij het rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.
- Gemeente Utrecht (11 januari 2022). Raadsbrief *Actiepunten rekenkameronderzoek*.
- Gemeente Utrecht (7 oktober 2022). Raadsbrief *Beveiligingsmedewerkers gemeente Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (12 oktober 2022). *Jaarverslag Gegevensbescherming 2021*.
- Gemeente Utrecht (16 augustus 2023). *Gegevensbescherming in Utrecht: verantwoord en transparant. Intern strategisch beleidskader voor gegevensbescherming van Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (10 oktober 2023). Raadsbrief *Update Rekenkameronderzoek 'Zo sterk als de zwakste schakel'*.

Gemeentelijke planning en controldocumenten:

- Gemeente Utrecht (16 juli 2020). *Eerste Bestuursrapportage 2020*.
- Gemeente Utrecht (8 juli 2021). *Voorjaarsnota 2021 en Eerste Bestuursrapportage 2021*.
- Gemeente Utrecht (16 juni 2022). *Jaarstukken 2021*.
- Gemeente Utrecht (7 juli 2022). *Voorjaarsnota 2022 en Eerste Bestuursrapportage 2022*.
- Gemeente Utrecht (10 november 2022). *Programmabegroting 2023*.
- Gemeente Utrecht (2 juli 2023). *Jaarstukken 2022*.
- Gemeente Utrecht (11 juli 2024). *Jaarstukken 2023*.
- Gemeente Utrecht (11 juli 2024). *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2024*.

Interne gemeentelijke documenten:

- Monitor gegevensbescherming van de gemeente Utrecht, met gegevens over de perioden 2022 tertaal 3 t/m 2024 tertaal 1.
- Verslagen van tertaalgesprekken met OOV, PBZ, VTH en BSN.
- Maandelijkse rapportage gegevensbescherming van DomstadIT, versies januari 2024 t/m juni 2024.
- Jaarplannen Gegevensbescherming en Informatiebeheer 2024 van OOV, PBZ, VTH en BSN.

- Gemeente Utrecht (21 juni 2022). *Bewustwording en communicatie gegevensbescherming. Hoe we bewust gedrag kunnen stimuleren door transparant te communiceren*.
- Concernaudit (16 september 2022). *Rapport Follow-up audit opvolging bevindingen Rekenkamer – Definitief*.
- Concernaudit (8 augustus 2024). *Rapport Cyberweerbaarheid*.
- Gemeente Utrecht (6 januari 2023). *Dashboard deelname e-learning concern*.
- Gemeente Utrecht (30 maart 2023). *Veilig werken onboarding*.
- Gemeente Utrecht (6 juni 2023). *Strategische standaard voor Business Continuity Management*.
- Gemeente Utrecht (6 juni 2023). *Strategische standaard voor Cryptografie*.
- Gemeente Utrecht (6 juni 2023). *Strategische standaard voor Identificatie, Authenticatie en Autorisatie*.
- Gemeente Utrecht (6 juni 2023). *Strategische standaard voor Logging en Monitoring*.
- Gemeente Utrecht (6 juni 2023). *Strategische standaard voor naleving GBMS*.
- Gemeente Utrecht (4 juli 2023). Interne memo *Herijking en overdracht strategische risico's gegevensbescherming*.
- Gemeente Utrecht (4 juli 2023). Rapportage *Herijking en overdracht strategische risico's gegevensbescherming*.
- Gemeente Utrecht (13 september 2023). *Architectuurboard gemeente Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (4 december 2023). *Herinrichting strategisch risicomanagement*.
- Gemeente Utrecht (7 december 2023). *Dashboard deelname e-learning concern*.
- Gemeente Utrecht (januari 2024). *Brede rapportage bedrijfsvoering*.
- Gemeente Utrecht (22 januari 2024). *Handboek Risicomanagement Gegevensbescherming*.
- Gemeente Utrecht (28 februari 2024). *Protocol Automatiseringsmiddelen 2024*.
- Gemeente Utrecht (19 maart 2024). *Gegevensbescherming Managemensysteem*.
- BDO (25 maart 2024). *Pentest report. New perspectives for gemeente Utrecht*.
- BDO (23 april 2024). *Pentest report – Retest VDI, Fat client and Laptop Gemeente Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (25 april 2024). Interne memo. *Toelichting Retest op de VDI, fat client en laptop*.
- Gemeente Utrecht (30 april 2024). *Dashboard deelname e-learning concern*.

Schriftelijke vragen, moties en amendementen:

- VVD Utrecht (14 april 2022). SV 2022 nr. 78 *Inzet ethische hackers bij gemeente Utrecht.*

Andere bronnen:

- Rekenkamer Utrecht (23 juni 2020). *Opvolgingsonderzoek rekenkamerrapporten 2014-2018. Inzicht in de doorwerking van rekenkameronderzoek en de opvolging van raadsbesluiten*.

- Rekenkamer Utrecht (7 april 2021). *Zo sterk als de zwakste schakel. Een onderzoek naar de informatieveiligheid bij de gemeente Utrecht*.
- Rekenkamer Utrecht (2 september 2021). Rekenkamerbrief *Plan van aanpak rekenkameronderzoek informatieveiligheid*.
- NFIR (18 juli 2024). *Hertest rapportage: RKC en VDI/laptop*.
- NFIR (18 juli 2024). *Rapportage pentest. Extern en Interne Infrastructuur (Timeboxed)*.
- NFIR (18 juli 2024). *Social Engineering: Mystery Guest, Voice Phishing, USB dropping*.

Websites:
- Digitale Overheid (18 januari 2022). *Baseline Informatiebeveiliging Overheid*. Geraadpleegd via: https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/cybersecurity/bio-en-ensia/baseline-informatiebeveiliging-overheid/
- Digitale Overheid (28 mei 2024). *NIS2-richtlijn*. Geraadpleegd via: https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nis2-richtlijn/



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.

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Aan de gemeentenraden van de deelnemende VRU-gemeenten

Datum	**Uw kenmerk**	**Contactpersoon**
12 december 2024	-	B.B. van 't Hoog
Onderwerp	**Ons kenmerk**	**Afdeling**
Uitnodiging zienswijze kadernota VRU 2026	24.0002083	Bestuurlijke zaken

Geachte raad,

Hierbij ontvangt u de kadernota VRU 2026 met daarin de financiële kaders voor de begroting van 2026 als de geactualiseerde begroting voor 2025. De nadruk ligt op ontwikkelingen die van invloed zijn op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. De kadernota is op 2 december 2024 unaniem vastgesteld door het algemeen bestuur. Met deze nota willen wij u tijdig informeren over de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen, zodat u deze kunt meenemen bij het opstellen van uw gemeentebegroting.

Financieel kader
In de kadernota VRU 2026 (zie bijlage A) zijn de financiële effecten van de loon- en prijsaanpassing en de actualisatie van de verdeelsleutel (ijkpuntscores gemeentefonds) opgenomen. Dit leidt tot een verlaging van de gemeentelijke bijdrage in 2025 met € 2,6 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting 2025. Voor 2026 leidt de reguliere loon- en prijsaanpassing tot een stijging van de bijdrage met € 4,2 miljoen.

Ontwikkelingen
Onze regio heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke groei doorgemaakt en blijft zich verder ontwikkelen[1]. Tegelijkertijd worden de risico's waarmee we te maken hebben steeds groter en complexer. Deze groei heeft tot op heden niet geleid tot een hogere bijdrage aan de veiligheidsregio; zijn we erin geslaagd om dankzij schaalvoordelen, voortdurende verbeteringen en slimme samenwerkingen steeds meer te doen met dezelfde of minder middelen.

Onze organisatie wordt steeds vaker en langduriger ingezet, met name bij crises, terwijl wettelijke verplichtingen en veiligheidseisen toenemen. Daarnaast staan we voor grote uitdagingen door technologische en maatschappelijke veranderingen, krapte op de arbeidsmarkt, hoge inflatie, lange levertijden voor materieel en nieuwe risico's zoals netcongestie, klimaatverandering, verduurzaming en geopolitieke spanningen.

[1] 10% groei in de afgelopen 10 jaar en de komende periode tot 2040 wordt opnieuw een minimale groei verwacht van 10%.

Adres Archimedeslaan 6 ▪ 3584 BA Utrecht
Post Postbus 3154 ▪ 3502 GD Utrecht
Contact 088 878 1000 ▪ info@vru.nl
IBAN NL 8111.97.955B01
KvK 51817330
Veiligheidsregioutrecht
@vrutrecht
@vrubrandweer

De centrale vraag is: hoe kan de veiligheidsregio in de toekomst meegroeien met de toenemende risico's en veranderende behoeften van onze gemeenten, en tegelijkertijd rekening houden met de financiële draagkracht van de gemeenten?

Om onze taken te blijven uitvoeren en te anticiperen op nieuwe uitdagingen, zijn investeringen noodzakelijk. Sommige risico's vragen nu en in de toekomst om een intensievere of andere aanpak. Na jaren van bezuinigen zijn de mogelijkheden om dit binnen de huidige begroting te realiseren beperkt. Veel ontwikkelingen zijn opgevangen binnen de begroting, zoals recent € 1 miljoen aan weggevallen opbrengsten uit het openbaar meldsysteem. Dit werd mogelijk door overhead te verlagen, onder andere door een kleinere topstructuur. Zo konden we bezuinigingen op primaire taken voorkomen.

Wij zijn de veiligheidsregio met de meeste inwoners en vrijwilligers. Wij zijn trots op de sterke lokale betrokkenheid van al onze brandweervrijwilligers en koesteren het huidige stelsel van vrijwilligheid. We hechten grote waarde aan onze vrijwilligers, beroepskrachten en het fijnmazige netwerk van brandweerposten. Hiermee is de brandweerzorg niet alleen robuust, maar ook efficiënt georganiseerd. Uit een benchmark van Berenschot blijkt dat we ten aanzien van de repressieve brandweerzorg de op één na laagste personeelskosten per inwoner hebben. Bovendien kunnen brandweerposten in de toekomst functioneren als informatie- en ondersteuningspunten (resilience points) tijdens crises, waarmee ze bijdragen aan een weerbare samenleving.

Financiële uitdaging van gemeenten
De gemeenten staan financieel onder druk door een verwachte daling van de inkomsten uit het gemeentefonds ('ravijnjaar'). Dit dwingt veel gemeenten tot bezuinigingen. Verschillende gemeenten hebben dan ook in hun zienswijze op de begroting 2025 gevraagd om rekening te houden met de financiële situatie van de gemeenten door de stijging van de gemeentelijke bijdrage te beperken of om besparingsopties in kaart te brengen.

Toekomstscenario's
Zoals toegezegd naar aanleiding van de kadernota en begroting 2025 zijn in de afgelopen periode toekomstscenario's ontwikkeld om de benodigde investeringen en besparingsopties in kaart te brengen.

De toekomstscenario's (zie bijlage B) zijn ambtelijk opgesteld. Er heeft nog geen bestuurlijke besluitvorming over plaatsgevonden. Wij vinden het belangrijk om ook dit document met u te delen en u in een vroeg stadium te betrekken. In de uitwerking van de toekomstscenario's zijn we transparant in wat er benodigd is en het laat de huidige kwetsbaarheden in onze organisatie zien.

We willen in de toekomst financieel scherp aan de wind blijven zeilen, maar ook voorspelbaar zijn in wat we doen. Hierin maken we onderscheid tussen:
- Scenario 'op orde': Investeringen om huidige taken te blijven uitvoeren.
- Scenario 'op koers': Extra investeringen om de bestuursagenda 2024-2027 uit te voeren.

Waar mogelijk zijn besparingsopties gekoppeld aan investeringen om de stijging van de gemeentelijke bijdrage zo veel mogelijk te beperken.

Het algemeen bestuur heeft besloten meer tijd te nemen voor de bespreking en onderbouwing van de voorliggende scenario's. Daarnaast heeft het bestuur opdracht gegeven een aanvullend scenario te ontwikkelen dat zich richt op een beperktere stijging van de gemeentelijke bijdrage, met als doel de nullijn de komende jaren zoveel mogelijk te handhaven. Aangezien investeringen door externe factoren onvermijdelijk zijn, zal dit scenario ingrijpende voorstellen bevatten die impact hebben op de primaire taken van de VRU. In dit kader is het onvermijdelijk om ook het dekkingsplan voor de brandweerzorg te heroverwegen.

Daarnaast worden in de komende periode de volgende onderzoeken uitgevoerd op verzoek van het algemeen bestuur:
- Onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de waterongevallenbestrijding.
- Analyse naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak.
- Verkenning doorbelasten dienstverlening ambulancezorg.
- Verkenning doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen.
- Verkennen samenwerkingsmogelijkheden.

Voor de bespreking van de bestuurlijk richtinggevende keuzes uit de toekomstscenario's en de bestuurlijke opdrachten wordt een planning opgesteld voor 2025. De eerste bespreking in het algemeen bestuur zal plaatsvinden op 24 maart 2025, wanneer de ontwerpbegroting voor 2026 wordt behandeld. In afwachting van de verdere bespreking van de toekomstscenario's is in de voorliggende kadernota 2026 geen verhoging van de gemeentelijke bijdrage opgenomen op basis van deze scenario's.

Zienswijze kadernota VRU 2026
Wij verzoeken u vriendelijk om **uiterlijk 10 maart 2025** uw zienswijze op de kadernota VRU 2026 kenbaar te maken aan het bestuur van de VRU. U kunt uw reactie richten aan de heer Van 't Hoog (concerncontroller).

De ingediende zienswijzen worden besproken tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 24 maart 2025. In deze vergadering worden ook de ontwerpbegroting 2026 en de geactualiseerde begroting 2025 behandeld. Na deze bespreking wordt de ontwerpbegroting 2026 ter zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden. Het algemeen bestuur stelt de definitieve begroting 2026 vervolgens vast op 7 juli 2025.

Informatiesessie toekomstscenario's
De toekomstscenario's zijn nog niet bestuurlijk besproken, maar worden op dit moment ter informatie met u gedeeld. Dit doen wij uit transparantie en om u tussentijds mee te nemen in het proces. Om eventuele vragen of opmerkingen over de toekomstscenario's te bespreken, organiseren wij een webinar op 13 januari 2025. U heeft hiervoor al een aparte uitnodiging ontvangen. Tijdens het webinar zullen wij ook ingaan op de initiatieven die we samen met de gemeenten nemen om de veerkracht en weerbaarheid van de samenleving te versterken.

Met vriendelijke groet,
namens het dagelijks bestuur,



J.R. Donker
secretaris

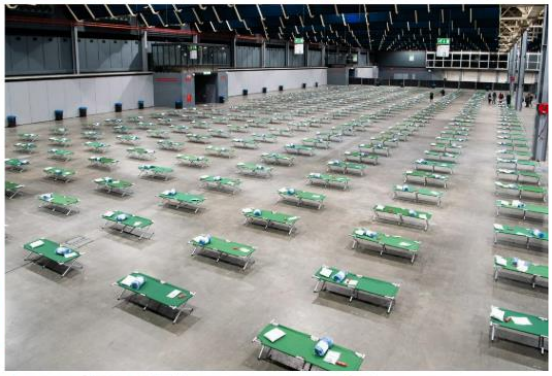
Kadernota VRU 2026

Kaders begroting 2026 & geactualiseerde begroting 2025

Algemeen bestuur (vastgesteld)








Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Inhoudsopgave

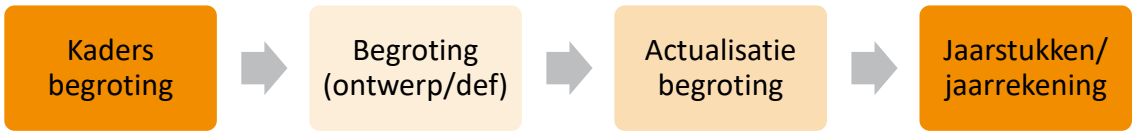
1	**Inleiding**	**3**
1.1	Achtergrond	3
1.2	Opbouw kadernota	3
2	**Financieel kader**	**4**
2.1	Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds	4
2.2	Loonontwikkeling	5
2.3	Prijsontwikkeling	6
2.4	FLO-overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid	8
2.5	Brede doeluitkering Rampenbestrijding	10
2.6	Samenvatting mutaties GBTP financieel kader	11
3	**Ontwikkelingen**	**12**
3.1	Toekomstscenario's	12
4	**Risico's**	**14**
4.1	Omgevingswet	14
4.2	Vrijwilligheid brandweerpersoneel	15
4.3	Overeenkomst van opdracht voor eigen personeel (OVO's)	16
4.4	Rijksbijdrage (BDuR)	17
4.5	CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)	18
4.6	Overige onvoorziene exploitatierisico's	18
5	**Gemeentelijke bijdrage GBTP 2025 & 2026**	**20**
6	**Gemeentelijke vergoeding IGPP 2025 & 2026**	**21**
Bijlage 1 – Bestuurlijke opdrachten		**22**

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de Kadernota 2026 schetsen we de financiële en beleidsmatige kaders voor het opstellen van de begroting 2026 en de actualisatie van de begroting 2025, zoals staat in artikel 4.3 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht. Deze kaders maken deel uit van het proces van begroting en verantwoording (zie figuur 1).

Figuur 1: proces begroting en verantwoording VRU



De gemeenten worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze over de algemene financiële en beleidsmatige kaders te geven. De zienswijzen betrekken we bij het opstellen van de ontwerpbegroting van 2026 en de geactualiseerde begroting 2025. Voordat het bestuur de begroting definitief vaststelt, wordt deze ook voor zienswijzen aan de gemeenten aangeboden. De gemeenten hebben op deze manier twee momenten om invloed uit te oefenen op de begroting van de VRU.

1.2 Opbouw kadernota

Bij het opstellen van de kadernota ligt de nadruk op de ontwikkelingen die effect hebben op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. We maken hierbij het volgende onderscheid:

- Technische toepassing van het financiële kader (hoofdstuk 2).
- Toekomstscenario's (hoofdstuk 3).
- Risico's (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 geven we de effecten uit hoofdstuk 2 op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) weer. In hoofdstuk 6 brengen we de vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) per gemeente in beeld.

2 Financieel kader

2.1 Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds

De ijkpuntscores van het Gemeentefonds voor het onderdeel 'Crisisbeheersing en Brandweer'[1] vormen de basis voor de verdeling van de bijdrage per gemeente voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP). Dit uitgangspunt is opgenomen in artikel 4.2 A van de Gemeenschappelijke Regeling.

In het verdeelmodel voor de gemeentelijke bijdrage voor het GBTP hebben we de nieuwe ijkpuntscores uit de septembercirculaire 2024 toegepast.

Verdelingsgrondslag gemeentelijke bijdrage voor het GBTP 2026 en 2025a
In tabel 1 zijn de percentages voor de begroting 2026 en de geactualiseerde begroting 2025 opgenomen op basis van de septembercirculaire 2024.

Tabel 1: verdelingsgrondslag (relatief aandeel ijkpuntscores) gemeentelijke bijdrage GBTP

Verdelingsgrondslag bijdrage GBTP			Kaders
Gemeente	Begroting 2025	Mutatie (q) maatstaven	begroting 2025a en 2026
Amersfoort	11,41%	-0,002%	11,41%
Baarn	1,85%	-0,002%	1,85%
Bunnik	1,07%	-0,006%	1,07%
Bunschoten	1,29%	0,002%	1,30%
De Bilt	3,06%	-0,026%	3,04%
De Ronde Venen	3,01%	-0,002%	3,00%
Eemnes	0,64%	0,011%	0,65%
Houten	3,17%	-0,014%	3,15%
IJsselstein	2,17%	-0,024%	2,15%
Leusden	2,00%	-0,019%	1,98%
Lopik	0,86%	-0,008%	0,85%
Montfoort U	0,88%	-0,009%	0,87%
Nieuwegein	4,43%	0,002%	4,44%
Oudewater	0,66%	0,000%	0,66%
Renswoude	0,36%	-0,005%	0,36%
Rhenen	1,33%	-0,090%	1,24%
Soest	3,16%	-0,010%	3,15%
Stichtse Vecht	4,43%	-0,023%	4,40%
Utrecht	31,89%	0,127%	32,02%
Utrechtse Heuvelrug	3,49%	0,020%	3,51%
Veenendaal	4,56%	0,037%	4,60%
Vijfheerenlanden	3,67%	0,060%	3,73%
Wijk bij Duurstede	1,60%	-0,016%	1,59%
Woerden	3,51%	0,011%	3,52%
Woudenberg	0,83%	0,008%	0,83%
Zeist	4,67%	-0,024%	4,65%
TOTAAL	**100,00%**	**0,000%**	**100,00%**

[1] Met de herijking van het gemeentefonds heeft dit subcluster een nieuwe naam gekregen (voorheen 'Brandweer en Rampenbestrijding'). De maatstaven in dit subcluster zijn: aantal bedrijfsvestigingen, aantal kernen met minstens 500 adressen, lokale centrumfunctie, omgevingsadressendichtheid en aantal woonruimten. De weging per maatstaf is vastgesteld in de Rijkscirculaire. De maatstaven en weging worden vertaald naar ijkpuntscores per gemeente.

De ijkpuntscores leiden niet tot een verandering van de totale gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP). De ijkpuntscores worden alleen gebruikt om de verdeling tussen de gemeenten onderling te berekenen. Op totaalniveau zorgt de bijstelling van de ijkpuntscores niet voor een verhoging of verlaging van de kosten. Per gemeente kunnen wel verschuivingen in de hoogte van de bijdrage plaatsvinden, afhankelijk van de ontwikkeling van de ijkpuntscores. Dit houdt in dat afwijkingen ten opzichte van de gemiddelde ontwikkeling van alle VRU-gemeenten een effect hebben op de hoogte van de individuele bijdrage per gemeente. Deze ontwikkeling staat in gelijke verhouding met de algemene uitkering die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds. De ontwikkeling van de maatstaven[2] per gemeente is apart weergegeven in tabel 1.

De percentages van de ijkpuntscores werken niet een-op-een door in de wijziging van het GBTP, omdat we ook gebruik maken van een compensatiemechanisme binnen de verdeelsystematiek. Dit is mede van invloed op de hoogte van de bijdrage.

In bijlage 1 zijn de bedragen opgenomen die de gemeenten ontvangen uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor het onderdeel Crisisbeheersing en Brandweer voor de jaren 2024 tot en met 2026, zoals berekend in de septembercirculaires van het gemeentefonds.

2.2 Loonontwikkeling

We indexeren de gemeentelijke bijdrage volgens artikel 4.3 van de Gemeenschappelijke Regeling. De loonbijstelling volgt de algemene loonontwikkeling[3]. De ontwikkeling van dit indexcijfer en de relatie met de reeds vastgestelde begroting 2025 is weergeven in tabel 2.

Tabel 2: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers'

Jaar	Loonbijstelling 2025			Loonontwikkeling 2026		
	Begroting 2025	Kaders 2025a	Bijstelling 2025a	Begroting MJR 2025	Kaders 2026	Raming 2026
2025 structureel	5,4%	4,8%	-0,6%	5,4%	4,8%	-0,6%
2025 incidenteel	-	-2,8%	-2,8%	-	-	0,0%
Subtotaal 2025	***5,4%***	***2,0%***	***-3,4%***	***5,4%***	***4,8%***	***-0,6%***
2026 structureel	-	-	0,0%	-	3,4%	3,4%
Subtotaal 2026	***-***	***-***	***0,0%***	***-***	***3,4%***	***3,4%***
Totaal	**5,4%**	**2,0%**	**-3,4%**	**5,4%**	**8,2%**	**2,8%**

[2] zoals opgenomen in de huidige septembercirculaire 2024 ten opzichte van de septembercirculaire 2023 (die is gebruikt voor het opstellen van de reeds vastgestelde begroting VRU 2025).
[3] Bijdrageverordening, artikel 1: de loonontwikkeling conform de Collectieve Arbeidsregeling (CAR) en mutaties in de premieplichtigen van de werkgever op basis van wet CAR en rechtspositieregeling.

Voor de jaren 2025 en 2026 is een stelpost voor loonontwikkeling opgenomen, omdat het huidige cao-akkoord tot 1 augustus 2025 loopt en we de precieze omvang voor de periode daarna nog niet weten.

Voor de cao vanaf 1 augustus 2025 en premieontwikkelingen vanaf 1 januari 2025 is in de vastgestelde begroting 2025 al een stelpost van 5,4% opgenomen die is gebaseerd op de CPB-raming uit de septembercirculaire 2023. Deze stelpost is op basis van de CPB-raming voor de loonontwikkeling die het Rijk heeft gepubliceerd in de septembercirculaire 2024[4] nu met 0,6% verlaagd naar 4,8%. Omdat de huidige cao een looptijd kent tot 1 augustus 2025, wordt een deel van de stelpost nu pro rato afgeraamd. Dit leidt tot een incidenteel voordeel in de begroting 2025 van 2,8%.

Voor 2026 is de loonontwikkeling door het Centraal Planbureau (CPB) op basis van de septembercirculaire 2024 geraamd op 3,4%. De stelpost voor loonontwikkeling verwerken we na vaststelling van de cao en premiebijdragen in de begroting. Daarna verrekenen we deze met de gemeentelijke bijdrage, waarbij we een eventueel overschot teruggeven aan gemeenten.

In tabel 3 is het financiële effect van de verwachte loonontwikkeling op de bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) opgenomen.

Tabel 3: Financieel effect loonontwikkeling op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000	**Loonbijstelling 2025**			**Loonontwikkeling 2026**		
Jaar	**Begroting 2025**	**Kaders 2025a**	**Bijstelling 2025a**	**Begroting** MJR **2025**	**Kaders 2026**	**Raming 2026**
2025 structureel	4.078	3.625	-453	4.078	3.625	-453
2025 incidenteel	-		-2.309	-	-	-
Subtotaal 2025	***4.078***	***3.625***	***-2.762***	***4.078***	***3.625***	***-453***
2026 structureel	-	-	-		2.810	2.810
Subtotaal 2026	**-**	**-**	**-**	**-**	***2.810***	***2.810***
Totaal	**4.078**	**3.625**	**-2.762**	**4.078**	**6.435**	**2.357**

2.3 Prijsontwikkeling

Voor de prijsbijstelling van de prijsgevoelige budgetten hanteert de VRU de procentuele mutatie van het indexcijfer 'Prijs bruto binnenlands product' (pbbp) zoals het CPB heeft berekend[5]. Dit staat beschreven in artikel 1 sub j van de Bijdrageverordening VRU. In aansluiting op de gegeven indices die het Rijk heeft opgenomen in de septembercirculaire voor het gemeentefonds, hebben wij de indexatie van specifiek de investeringsbudgetten gebaseerd op het (lagere) CPB indexcijfer 'prijs bruto overheidsinvesteringen' (iboi)[6].

[4] Gepubliceerd in tabel 4.2.2 van de septembercirculaire 2024 waarbij Indexen CPB MEV 2025 (m.b.t. 2025) en CEP 2024 (m.b.t. 2026).
[5] Prijsindexen CPB MEV 2025 (m.b.t. 2025) en CEP 2024 (m.b.t. 2023,2024,2026).
[6] Voor het eerst gepubliceerd in tabel 4.2.2 van de septembercirculaire 2023 en 2024.

Jaarlijks vindt een correctie plaats op basis van de geactualiseerde cijfers over de voorliggende twee jaren ten opzichte van de begroting. Zo indexeren we nooit te veel of te weinig.
De ontwikkeling van de prijsindexcijfers (pbbp en iboi) en de relatie met de vastgestelde begroting 2025 is weergeven in respectievelijk tabel 4 en 5.

Tabel 4: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs bruto binnenlands product (pbbp)'

Jaar	Prijsbijstelling algemene prijsgevoelige budgetten			
	Begroting 2025	Kaders 2025a	Kaders 2026	Bijstelling
2023	6,2%	7,7%	7,7%	1,5%
2024	3,3%	4,0%	4,0%	0,7%
2025	2,8%	2,7%	2,7%	-0,1%
Subtotaal 2025	***12,3%***	***14,4%***	***14,4%***	***2,1%***
2026	-	-	2,6%	2,6%
Subtotaal 2026	***-***	***-***	***2,6%***	***2,6%***
Totaal	**12,3%**	**14,4%**	**17,0%**	**4,7%**

Voor 2025 bedraagt de prijsbijstelling voor de algemene prijsgevoelige budgetten 2,1% en voor 2026 is de prijsontwikkeling op 2,6% geraamd. De cumulatieve prijsbijstelling voor de algemene prijsgevoelige budgetten komt vanaf 2026 daarmee op 4,7%.

Tabel 5: Ontwikkeling CPB indexcijfer 'Prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi)'

Jaar	Prijsbijstelling investeringsbudgetten			
	Begroting 2025	Kaders 2025a	Kaders 2026	Bijstelling
2024	3,0%	3,0%	3,0%	0,0%
2025	1,9%	2,3%	2,3%	0,4%
Subtotaal 2025	***4,9%***	***5,3%***	***5,3%***	***0,4%***
2026	-	-	2,2%	2,2%
Subtotaal 2026	***-***	***-***	***2,2%***	***2,2%***
Totaal	**4,9%**	**5,3%**	**7,5%**	**2,6%**

Voor 2025 bedraagt de prijsbijstelling voor de investeringsbudgetten 0,4% en voor 2026 is de prijsontwikkeling op 2,2% geraamd. De cumulatieve prijsbijstelling voor de investeringsbudgetten komt vanaf 2026 daarmee op 2,6%.

De gewogen prijsbijstelling voor alle prijsgevoelige budgetten komt daarmee op € 1,6% voor 2025 en 2,5% voor 2026. In tabel 6 is het financiële effect van de prijsaanpassing voor de prijsgevoelige budgetten en opgenomen.

Tabel 6: Financieel effect prijsontwikkeling op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000	**Prijsbijstelling algemeen**			
Jaar	**Bijstelling (gewogen)**	**Kaders 2025a**	**Kaders 2026**	**Bijstelling**
2023	1,0%	408	408	408
2024	0,5%	191	191	191
2025	0,1%	-27	-27	-27
Subtotaal 2025	***1,6%***	***572***	***572***	***572***
2026	2,5%		1.496	1.496
Subtotaal 2026	***2,5%***	***-***	***1.496***	***1.496***
Totaal	**4,0%**	**572**	**2.068**	**2.068**

2.4 FLO-overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid

Het financiële kader van de lasten FLO-overgangsrecht bestaat uit een structurele en een incidentele component. Schommelingen in de kostenprognose worden geëgaliseerd via de bestemmingsreserve ‘Lasten FLO-overgangsrecht’. De actualisatie van de kostenprognose in 2024 is verwerkt in de kaders voor de meerjarenraming van de begroting 2026 en de geactualiseerde begroting van 2025. Op basis van de huidige inzichten en cao-afspraken over het FLO-overgangsrecht zien we geen aanleiding het huidig meerjarig financiële kader bij te stellen.

Dit betekent dat we de budgetten voor het FLO-overgangsrecht bij het opstellen van de kaders voor de begroting 2026 en geactualiseerde begroting 2025 nu alleen verhogen met de reguliere loon- en prijsaanpassing. In tabel 7 is de geactualiseerde meerjarenraming voor het FLO-overgangsrecht weergegeven. Tabel 8 geeft een actueel inzicht in het financiële effect op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) voor het jaar 2025 en 2026.

Tabel 7: meerjarenraming FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan 2025-2029

Bedragen x € 1.000 **Meerjarenraming FLO overgangsrecht en tweede loopbaan**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Begroting 2025					
Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	3.010	3.010	3.010	3.010	3.010
Storting/ onttrekking reserves FLO	241	241	241	241	241
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2025	***3.250***	***3.250***	***3.250***	***3.250***	***3.250***
Begroting 2025a en 2026					
Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	3.156	3.346	3.346	3.346	3.346
Storting/ onttrekking reserves FLO	pm	pm	pm	pm	pm
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2025a en 2026	***3.156***	***3.346***	***3.346***	***3.346***	***3.346***
Mutatie structurele lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	**-95**	**95**	**95**	**95**	**95**

De actualisatie van de meerjarenraming leidt niet tot een mutatie van de gemeentelijke bijdrage. Begin 2025 wordt de kostenprognose voor de FLO nog geactualiseerd en als incidentele mutatie budgetneutraal verwerkt in de geactualiseerde begroting 2025 en ontwerpbegroting 2026.

Tabel 8: Financieel effect mutatie lasten FLO-overgangsrecht

Bedragen x € 1.000 **FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan**	**Financieel effect 2025a en 2026**		
	Begroting 2025	**Kaders 2025a**	**Kaders 2026**
FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2025	3.250	3.250	3.250
FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan kaders 2025a en 2026	-	3.156	3.346
Mutatie lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	**-**	***-95***	***95***
Correctie loon- en prijsaanpassing *	-	95	-95
Totaal effect	**-**	**-**	**-**

*De loon- en prijsaanpassing met betrekking tot de FLO-lasten is onderdeel van de totale loon- en prijsaanpassing (zie paragraaf 2.2 en 2.3). Om dubbeltelling te voorkomen is een correctie toegepast.

2.5 Brede doeluitkering Rampenbestrijding

De hoogte van de rijksbijdrage 'Brede Doeluitkering Rampenbestrijding' (BDuR) bedraagt voor 2025 € 402K meer dan opgenomen in de vastgestelde begroting 2025. Dit betreft met name de doorwerking van de indexering voor loon- en prijsontwikkelingen van de rijksbijdrage BDuR voor 2024 ten opzichte van de stelpost van € 225K die wij hiervoor in de begroting hadden opgenomen. Deze extra inkomst wordt in mindering gebracht op de bijdrage van de gemeenten voor het GBTP voor 2025. De indexering van de BDuR 2025 en 2026 is nog niet bekend en hebben we daarom via een stelpost ingeschat. De stelpost voor 2025 blijft gelijk ten opzichte van de vastgestelde begroting 2025 (225K). Voor 2026 is eveneens een stelpost opgenomen voor een bedrag van 225K. De stelposten worden verrekend met de toekenning van de loon- en prijsbijstelling BDuR 2025 en BDuR 2026 die we respectievelijk in juni 2025 en juni 2026 van het Rijk verwachten.

In tabel 9 is de bijstelling van de BDuR voor 2025 en 2026 en het financiële effect op de gemeentelijke bijdrage voor het basistakenpakket weergegeven.

Tabel 9: financieel effect mutatie BDuR

Bedragen x € 1.000	**Bijstelling BDuR 2025**			**Bijstelling BDuR 2026**		
Jaar	**Begroting 2025**	**Kaders 2025a**	**Bijstelling 2025a**	**Begroting** MJR **2025**	**Kaders 2026**	**Raming 2026**
2025 structureel	-225	-225	-	-225	-225	-
2025 incidenteel	-	-402	-402	-	-	-
Subtotaal 2025	***-225***	***-627***	***-402***	***-225***	***-225***	***-***
2026 structureel	-	-	-		-225	-225
Subtotaal 2026	***-***	***-***	***-***	***-***	***-225***	***-225***
Totaal effect	**-225**	**-627**	**-402**	**-225**	**-450**	**-225**

De voordelige bijstelling voor 2025 (€ 0,4 miljoen) is incidenteel verwerkt, omdat door de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord een nieuw risico is ontstaan dat mogelijk nadelige gevolgen heeft voor de omvang van de BDuR met ingang van 2026. Dit risico is beschreven in hoofdstuk 4 (§4.4).

2.6 Samenvatting mutaties GBTP financieel kader

Tabel 10: effect financieel kader op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000						
Mutaties financieel kader 2025a en 2026	**Structureel 2025a**	**Incidenteel 2025a**	**Totaal 2025a**	**Structureel 2026**	**Incidenteel 2026**	**Totaal 2026**
Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds 2025a*	-	-	-	-	-	-
Loonaanpassing 2025a	-453	-2.309	-2.762	-453	-	-453
Prijsaanpassing 2025a	572	-	572	572	-	572
Lasten FLO-overgangsrecht 2025a	-	-	-	-	-	-
Brede doeluitkering Rampenbestrijding 2025a	-	-402	-402	-	-	-
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2025a	***119***	***-2.711***	***-2.592***	***119***	**-**	***119***
Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds 2026*	-	-	-	-	-	-
Loonaanpassing 2026	-	-	-	2.810	-	2.810
Prijsaanpassing 2026	-	-	-	1.496	-	1.496
Lasten FLO-overgangsrecht 2026	-	-	-	-	-	-
Brede doeluitkering Rampenbestrijding 2026	-	-	-	-225	-	-225
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2026	**-**	**-**	**-**	***4.081***	**-**	***4.081***
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**119**	**-2.711**	**-2.592**	**4.200**	**-**	**4.200**

*De bijstelling van de ijkpuntscores leidt alleen tot onderlinge verschuivingen tussen de bijdragen van gemeenten.

De gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) wordt op basis van bijstelling van het financieel kader voor het jaar 2025 verlaagd met 2,6 miljoen en voor 2026 structureel verhoogd met € 4,2 miljoen.

3 Ontwikkelingen

3.1 Toekomstscenario's

Onze regio heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke groei doorgemaakt en blijft zich verder ontwikkelen[7]. Tegelijkertijd worden de risico's waarmee we te maken hebben steeds groter en complexer. Deze groei heeft tot op heden niet geleid tot een hogere bijdrage aan de veiligheidsregio; zijn we erin geslaagd om dankzij schaalvoordelen, voortdurende verbeteringen en slimme samenwerkingen steeds meer te doen met dezelfde of minder middelen.

Onze organisatie wordt steeds vaker en langduriger ingezet, met name bij crises, terwijl wettelijke verplichtingen en veiligheidseisen toenemen. Daarnaast staan we voor grote uitdagingen door technologische en maatschappelijke veranderingen, krapte op de arbeidsmarkt, hoge inflatie, lange levertijden voor materieel en nieuwe risico's zoals netcongestie, klimaatverandering, verduurzaming en geopolitieke spanningen.

De centrale vraag is: hoe kan de veiligheidsregio in de toekomst meegroeien met de toenemende risico's en veranderende behoeften van onze gemeenten, en tegelijkertijd rekening houden met de financiële draagkracht van de gemeenten?

Om onze taken te blijven uitvoeren en te anticiperen op nieuwe uitdagingen, zijn investeringen noodzakelijk. Sommige risico's vragen nu en in de toekomst om een intensievere of andere aanpak. Na jaren van bezuinigen zijn de mogelijkheden om dit binnen de huidige begroting te realiseren beperkt. Veel ontwikkelingen zijn opgevangen binnen de begroting, zoals recent € 1 miljoen aan weggevallen opbrengsten uit het openbaar meldsysteem. Dit werd mogelijk door overhead te verlagen, onder andere door een kleinere topstructuur. Zo konden we bezuinigingen op primaire taken voorkomen.

Wij zijn de veiligheidsregio met de meeste inwoners en vrijwilligers. Wij zijn trots op de sterke lokale betrokkenheid van al onze brandweervrijwilligers en koesteren het huidige stelsel van vrijwilligheid. We hechten grote waarde aan onze vrijwilligers, beroepskrachten en het fijnmazige netwerk van brandweerposten. Hiermee is de brandweerzorg niet alleen robuust, maar ook efficiënt georganiseerd. Uit een benchmark van Berenschot blijkt dat we ten aanzien van de repressieve brandweerzorg de op één na laagste personeelskosten per inwoner hebben. Bovendien kunnen brandweerposten in de toekomst functioneren als informatie- en ondersteuningspunten (resilience points) tijdens crises, waarmee ze bijdragen aan een weerbare samenleving.

<u>Financiële uitdaging van gemeenten</u>
De gemeenten staan financieel onder druk door een verwachte daling van de inkomsten uit het gemeentefonds ('ravijnjaar'). Dit dwingt veel gemeenten tot bezuinigingen. Verschillende gemeenten hebben dan ook in hun zienswijze op de begroting 2025 gevraagd om rekening te

[7] 10% groei in de afgelopen 10 jaar en de komende periode tot 2040 wordt opnieuw een minimale groei verwacht van 10%.

houden met de financiële situatie van de gemeenten door de stijging van de gemeentelijke bijdrage te beperken of om besparingsopties in kaart te brengen.

Uitwerking toekomstscenario's
In de afgelopen periode zijn toekomstscenario's ontwikkeld om de benodigde investeringen en besparingsopties in kaart te brengen.

De toekomstscenario's zijn ambtelijk opgesteld. In de uitwerking van de toekomstscenario's zijn we transparant in wat er benodigd is en het laat de huidige kwetsbaarheden in onze organisatie zien. We willen in de toekomst financieel scherp aan de wind blijven zeilen, maar ook voorspelbaar zijn in wat we doen. Hierin maken we onderscheid tussen:

- Scenario 'op orde': Investeringen om huidige taken te blijven uitvoeren.
- Scenario 'op koers': Extra investeringen om de bestuursagenda 2024-2027 uit te voeren.

Waar mogelijk zijn besparingsopties gekoppeld aan investeringen om de stijging van de gemeentelijke bijdrage zo veel mogelijk te beperken.

Het algemeen bestuur heeft besloten meer tijd te nemen voor de bespreking en onderbouwing van de voorliggende scenario's. Daarnaast heeft het bestuur opdracht gegeven een aanvullend scenario te ontwikkelen dat zich richt op een beperktere stijging van de gemeentelijke bijdrage, met als doel de nullijn de komende jaren zoveel mogelijk te handhaven. Aangezien investeringen door externe factoren onvermijdelijk zijn, zal dit scenario ingrijpende voorstellen bevatten die impact hebben op de primaire taken van de VRU. In dit kader is het onvermijdelijk om ook het dekkingsplan voor de brandweerzorg te heroverwegen.

Daarnaast worden in de komende periode de volgende onderzoeken uitgevoerd op verzoek van het algemeen bestuur:

- Onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de waterongevallenbestrijding.
- Analyse naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak.
- Verkenning doorbelasten dienstverlening ambulancezorg.
- Verkenning doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen.
- Verkennen samenwerkingsmogelijkheden.

Een uitgebreide omschrijving van de bestuurlijke opdrachten zijn opgenomen in de bijlage. Voor de bespreking van de bestuurlijk richtinggevende keuzes uit de toekomstscenario's en de bestuurlijke opdrachten wordt een planning opgesteld voor 2025. De eerste bespreking in het algemeen bestuur zal plaatsvinden op 24 maart 2025, wanneer de ontwerpbegroting voor 2026 wordt behandeld. In afwachting van de verdere bespreking van de toekomstscenario's is in de voorliggende kadernota 2026 geen verhoging van de gemeentelijke bijdrage opgenomen op basis van deze scenario's.

4 Risico’s

In de volgende tabel zijn de belangrijkste financiële risico’s weergegeven, voor zover bekend ten tijde van het opstellen van de kadernota VRU 2026. Daarbij is een analyse gemaakt van de omvang en de kans dat het risico zich voordoet. De risico’s worden vervolgens nader toegelicht.

Bedragen x € 1.000

Nr.	Benodigde weerstandscapaciteit	Effect	Kans	Bedrag risico
4.1	Omgevingswet	200-500	50%	175
4.2	Vrijwilligheid brandweerpersoneel	3.084	25%	771
4.3	Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (OVO's)	560	50%	280
4.4	Rijksbijdrage (BDuR)	1.490	75%	718
4.5	CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)	100	50%	50
4.6	Overige (onvoorziene) exploitatierisico's			615
	Totaal			**2.608**

Onze benodigde weerstandscapaciteit wordt periodiek geëvalueerd en geactualiseerd aan de hand van de (financiële) risico’s waarmee de VRU wordt geconfronteerd. Uit de recente risico-inventarisatie blijkt dat de risico’s zijn toegenomen, wat resulteert in een grotere behoefte aan weerstandscapaciteit (€ 2,6 miljoen). Een belangrijke factor hierbij is het risico op een korting van 10% op de rijksbijdrage (BDuR) vanaf 2026. Daarnaast is het bestaande risico met betrekking tot de vrijwilligheid (verplichtend karakter) nader gekwantificeerd.

Deze ontwikkelingen tonen aan dat het huidige weerstandsvermogen van € 1,4 miljoen ontoereikend is om de risico’s volledig af te dekken. Om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te brengen, is een storting van € 1,2 miljoen noodzakelijk. Begin 2025 wordt opnieuw een actualisatie uitgevoerd die vervolgens wordt verwerkt in de risicoparagraaf van de jaarstukken 2024 en ontwerpbegroting 2025a/2026. Bij de resultaatbestemming over 2024 zal worden bepaald welk bedrag in de algemene reserve moet worden gestort, in lijn met de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

4.1 Omgevingswet

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 ingevoerd. Het Rijk en de bestuurlijke partners hebben afspraken gemaakt over het monitoren en evalueren van de financiële gevolgen van de stelselherziening Omgevingsrecht. De inzet is dat de wet budgetneutraal wordt ingevoerd, waarbij de minister heeft afgesproken op zoek te gaan naar oplossingen als uit de financiële evaluatie blijkt dat de invoeringskosten substantieel hoger zijn dan eerder voorzien. Om de financiële gevolgen na invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb) te kunnen volgen heeft onderzoeksbureau Cebeon een landelijk monitoringsmodel ontwikkeld. In

2020 heeft Cebeon in opdracht van het NIPV al onderzoek gedaan naar de verwachte structurele meerkosten voor veiligheidsregio's als gevolg van de stelselherziening Omgevingsrecht. Deze stelselherziening omvat zowel de Omgevingswet als de Wkb. De veiligheidsregio's hebben geen extra middelen gekregen vanuit de rijksoverheid voor de structurele gevolgen van de stelselherziening.

Toelichting effect en kans
De structurele kosten voor de VRU worden geschat op € 0,2 tot 0,5 miljoen. Deze kosten hebben met name betrekking op personeelskosten. Enerzijds door een nieuw type advies over de omgevingsvisie, -plannen en programma's (kerninstrumenten). Anderzijds zullen de kosten per advies stijgen, door toename van de tijdsbesteding aan meer complexe aanvragen en processen en doordat het benodigde kennisniveau (en daarmee de inschaling) van de medewerkers omhoog moet om deze complexe aanvragen te behandelen. De kans dat dit risico zich voordoet in 2025 is ingeschat op gemiddeld (50%). Uitgangspunt blijft dat de (structurele) meerkosten worden vergoed door het Rijk.

De dekking van de incidentele kosten als gevolg van de invoering van de omgevingswet wordt gezocht binnen de kaders van de begroting van de VRU met mogelijk de inzet van de ontwikkel- en egalisatiereserve. De incidentele kosten maken derhalve geen deel uit van de risicoparagraaf.

4.2 Vrijwilligheid brandweerpersoneel

Het huidige brandweerstelsel is gebaseerd op een combinatie van vrijwillige en beroepsbrandweer, waarbij alle brandweermensen dezelfde taak- en opleidingsvereisten hebben. Vooral de kazernering en consignatie van vrijwilligers blijken echter strijdig met de Europese wetgeving (deeltijdrichtlijn). Volgens juridische experts ontstaat er een 'verplichtend karakter' wanneer vrijwilligers tegen een vergoeding in een gepland rooster werken (kazernering) of beschikbaar zijn (consignatie), waardoor ze aanspraak kunnen maken op dezelfde rechten als werknemers in loondienst. Dit omvat onder meer dezelfde uurlonen, pensioenopbouw en vakantiedagen.

Binnen onze regio wordt op een aantal plaatsen gewerkt met roosters, piketten en kazernering van vrijwilligers. In 2022 heeft een inventarisatie plaatsgevonden om de omvang voor de VRU in kaart te brengen. Dit leverde het volgende beeld op:
- 141 gekazerneerde vrijwilligers.
- 441 geconsigneerde vrijwilligers en 43 vrijwillige piketfunctionarissen.

Er vindt op landelijk niveau overleg plaats over een implementatieplan en de voorwaarden voor invoering, inclusief mogelijke aanpassing van de arbeidstijdenwetgeving en aanvullende financiële middelen.

Kazernering vrijwilligers
Bij kazernering verblijven vrijwilligers tijdens een ingeroosterde dienst op een brandweerpost. Dit kunnen zij doen naast hun reguliere vrijwillige taken. Voor deze gekazerneerde diensten ontvangen zij een vergoeding op basis van hun vrijwilligersaanstelling. In Zeist, bijvoorbeeld, worden vrijwilligers gekazerneerd in de avond en nacht. Als dit door Europese regelgeving zou

moeten worden omgezet naar een 24-uursdienst, bedragen de meerkosten naar verwachting € 3,1 miljoen per jaar.
Naast de kazernering in Zeist kunnen vrijwilligers ook via een poolregeling 24-uursdiensten draaien op beroepsposten. Dit vult roostertekorten aan en voorkomt inhuur of het buiten dienst zetten van voertuigen op beroepsposten.

Consignatie vrijwilligers
Bij consignatie ontvangt een vrijwilliger een vergoeding om beschikbaar te zijn voor uitrukken, met een rooster dat opkomst garandeert. De huidige kosten voor deze beschikbaarheidsvergoedingen bedragen circa € 1,5 miljoen per jaar.

Als dit in de vorm van een parttime aanstelling zou worden georganiseerd, zouden de kosten naar schatting vier keer hoger uitvallen, van € 1,5 naar € 6 miljoen. Met het wegvallen van de huidige vergoedingen (€ 1,5 miljoen) zouden de meerkosten circa € 4,5 miljoen per jaar bedragen. Dit bedrag is indicatief en afhankelijk van de precieze organisatievorm en de keuze om wel of niet te eisen dat de opkomst bij een vrijwilligerspost (op basis van vrije instroom) gegarandeerd is.

Vergoeding eventuele meerkosten door het Rijk
De VRU is van mening dat de huidige werkwijze moet worden voortgezet totdat er landelijk besluitvorming plaatsvindt over de bouwsteen ‘verplichtend karakter’ en de financiering hiervan door het Rijk. Omdat het Rijk verantwoordelijk is voor het brandweer- en crisisbeheerstelsel, zouden wijzigingen hierin ook door het Rijk gefinancierd moeten worden.

Toelichting kans en effect
Ondertussen blijft het risico bestaan dat op grond van de Europese regelgeving aanspraak wordt gemaakt op de deeltijdrichtlijn. De omvang van het risico wordt ingeschat op € 3,1 miljoen per jaar (meerkosten omzetting naar 24-uursdienst).

4.3 Overeenkomst van opdracht voor eigen personeel (OVO’s)

Een deel van de instructiewerkzaamheden wordt op basis van een overeenkomst van opdracht (OvO) uitgevoerd. Ditzelfde geldt voor een beperkt aantal andere taken. De OvO’s worden meestal verstrekt aan VRU-medewerkers, die deze werkzaamheden vervullen naast hun reguliere werkzaamheden. Gelet op de aard en de omstandigheden van de werkzaamheden bestaat het risico dat er - ondanks de toepassing van de modelovereenkomst (inhuur) - feitelijke sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Dit kan arbeidsvoorwaardelijke en fiscale consequenties hebben[8].

Uitgevoerde beoordelingen (beoordeling arbeidsrelatie externe inhuur) voor de instructiewerkzaamheden wijzen op een (fictieve) dienstbetrekking. Dit geldt in het bijzonder voor OvO’s die worden verstrekt aan eigen personeel. Mede om die reden is in 2021 en 2022 geprobeerd om de OvO’s voor eigen medewerkers af te bouwen. Er is onderzocht of er een wijze van verloning mogelijk is die past binnen de fiscale kaders, onze budgettaire ruimte en de arbeidsjuridische context. Helaas blijkt geen van de onderzochte mogelijkheden in de praktijk te matchen met het bijzondere karakter die onze vakbekwaamheid en daarmee uiteindelijk onze

[8] in het geval van een dienstbetrekking moet de werkgever loonheffingen en premies inhouden en afdragen. Daarnaast moet de werkgever loon doorbetalen bij ziekte en vakantie en zijn de arbeidsvoorwaarden van toepassing (zoals opbouw IKB en specifieke regels bij ontslag) en moet worden voldaan aan de arbeidstijdenwet.

repressieve paraatheid vraagt. De werkwijze met OvO's wordt ook gehanteerd bij andere veiligheidsregio's. In dit licht is besloten om te werken naar een landelijke oplossing die aansluit op de ophanden zijnde ontwikkelingen in het landelijke brandweeronderwijs en de uitkomsten van de onderzoeken rond de mogelijke impact van de zaken rond het verplichtend karakter (vrijwilligheid). In de tussentijd blijft het nodig om een deel van de werkzaamheden op basis van een OvO door eigen medewerkers te laten verrichten, waarmee de arbeidsvoorwaardelijke en fiscale risico's blijven bestaan.

Toelichting effect en kans
Voor het berekenen van de extra werkgeverslasten zoals loonheffing en aanvullende werkgeverslasten is een opslagpercentage van ruim 50% toegepast op het budget dat nu nodig is voor de instructiewerkzaamheden die op basis van een overeenkomst van opdracht worden uitgevoerd. Tot op heden was het fiscale risico beperkt door het zogenaamde handhavingsmoratorium op de van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA). Het kabinet heeft echter op 6 september 2024 in een brief aan de Eerste - en Tweede Kamer aangekondigd dat het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 wordt afgeschaft. Dit betekent dat de Belastingdienst vanaf die datum zal gaan handhaven op schijnzelfstandigheid en weer met terugwerkende kracht correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en boetes kan opleggen. De kans dat dit risico zich voordoet in 2025 is nu ingeschat op 50%.

4.4 Rijksbijdrage (BDuR)

In het Hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet is afgesproken dat per 2026 een groot deel van de specifieke uitkeringen wordt overgeheveld naar het gemeentefonds, waarbij een korting van 10% wordt toegepast. De rijksbijdrage (Brede Doeluitkering Rampenbestrijding, BDuR) is daar – per abuis – ook onder geschaard. Hiermee zou een einde komen aan de hybride financiering van de veiligheidsregio's (gemeenten en rijk). Het idee achter de korting is dat een besparing kan worden gerealiseerd op de verantwoordingslast. Bij de rijksbijdrage is dit nagenoeg niet aan de orde, omdat dit bedrag in één keer als ontvangst wordt verantwoord via de 'Single information Single audit (SiSa)'-systematiek, waardoor de verantwoordingslasten minimaal zijn.

De voorzitter van het Veiligheidsberaad heeft in juli jl. een brief over de BDuR-problematiek gestuurd naar de minister van Justitie en Veiligheid. In augustus heeft een gesprek plaatsgevonden tussen minister Van Weel, staatssecretaris Coenradie en vertegenwoordigers van het veiligheidsberaad. De minister heeft in dit gesprek bevestigd dat de afschaffing van de BDuR als specifieke regeling een onbedoeld effect is van het hoofdlijnenakkoord. De minister heeft toegezegd zich te zullen inzetten voor een oplossing. Door het Veiligheidsberaad is in oktober een brief gestuurd naar de Tweede kamer om aandacht te vragen voor dit onderwerp. Inmiddels heeft het kabinet besloten dat de BDuR blijft bestaan als specifieke uitkering en daarmee niet wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. De korting van 10% is nog niet van de baan. De inzet van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is om in de voorjaarsnota 2025 duidelijkheid te geven hoe dit zal gaan uitwerken. Voor nu staat de korting vanaf 2026 verwerkt in de JenV-begroting.

De BDuR voor de VRU in 2026 is begroot op € 14,9 miljoen. Dit is inclusief de verhoging van de rijksbijdrage voor de versterking van de crisisbeheersing. De omvang van het eventuele effect/risico voor de VRU is nu gebaseerd op de korting van 10% die het Rijk heeft ingeboekt per 2026. De voordelige bijstelling als gevolg van de loon- en prijsbijstelling van de BDuR voor 2025 (€ 0,4 miljoen) is incidenteel verwerkt. Dit betekent dat wij het structureel voordeel van de loon- en prijsbijstelling met ingang van 2026 nog kunnen inzetten voor afdekking van het risico van de korting van 10% op de BDuR. Hiermee resteert een risico van € 0,7 miljoen.

Toelichting effect en kans
Vooralsnog wordt het mogelijke effect ingeschat op 10% (aangekondigde efficiencykorting) van de rijksbijdrage, waarbij sprake is van een hoog risico. Bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2026 wordt dit risico opnieuw beoordeeld op basis van volgende berichtgeving en besluitvorming door het Rijk.

4.5 CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)

In de huidige CAO is een tijdelijke regeling voor vervroegd uittreden (RVU) opgenomen. Medewerkers die voor 1 januari 2029 de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, kunnen op basis van deze regeling eerder met pensioen te gaan. De VRU keert vervolgens een maandelijks bedrag uit totdat de medewerker de AOW-leeftijd heeft bereikt. Het financieel effect van de tijdelijke Regeling voor Vervroegd Uittreden (RVU) is persoonsgebonden en daarmee maatwerk. Dit betekent dat we hiervoor geen budget in de begroting 2025 hebben opgenomen. Bij de jaarafsluiting wordt bepaald welk bedrag in de RVU-voorziening moet zijn opgenomen om aan de betalingsverplichting te kunnen voldoen. De afspraak over deelname aan de RVU wordt, op basis van deze tijdelijke regeling, uiterlijk op 31 december 2025 vastgelegd.

Toelichting effect en kans
Voor 2025 is een inschatting gemaakt van het bedrag dat nodig is voor medewerkers die gebruik kunnen maken van deze regeling. De kans dat dit risico zich voordoet in 2025 is ingeschat op gemiddeld (50%). Bij het opstellen van de jaarrekening 2024 en geactualiseerde begroting 2025 wordt dit risico weer opnieuw beoordeeld en opgenomen in de risicoparagraaf.

4.6 Overige onvoorziene exploitatierisico's

De veiligheidsregio kan worden geconfronteerd met onvoorziene kosten binnen het begrotingsjaar als gevolg van exogene ontwikkelingen (zoals premiestijgingen, claims, kostenfluctuaties die samenhangen met incidenten en crises). In de begroting van de VRU zijn geen posten voor onvoorziene uitgaven opgenomen.

Toelichting effect en kans

Als dit risico zich voordoet, zal bijsturing plaatsvinden via de begroting. Het geraamde risico gaat ervan uit dat het maximaal een jaar duurt voordat de maatregelen zijn geëffectueerd. Het geraamde risico wordt ingeschat op 0,5% van de totale kosten (exclusief dotatie reserves).

5 Gemeentelijke bijdrage GBTP 2025 & 2026

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP) in 2025 en 2026 per gemeente opgenomen op basis van de mutaties in het financiële kader (zie hoofdstuk 2).

Tabel 3: Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage GBTP 2025 → 2025a → 2026

Gemeente	Bijdrage GBTP begroting VRU 2025	Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds	Loon-bijstelling 2025a	Incidentele loonbijstelling 2025a	Prijs-bijstelling 2025a	Incidentele bijstelling BDuR	Bijdrage GBTP begroting VRU 2025a	*Incidentele bijstelling 2025a*	Stelpost loon-ontwikkeling 2026	Prijs-bijstelling 2026	Stelpost loon-/ prijsbijstelling BDuR	Bijdrage GBTP begroting VRU 2026
		(§ 2.1)	(§ 2.2)	(§ 2.2)	(§ 2.3)	(§ 2.5)		(§ 2.2)	(§ 2.2)	(§ 2.3)	(§ 2.5)	
Amersfoort	12.008	-2	-52	-263	65	-46	11.711	*309*	321	171	-26	12.486
Baarn	1.978	-3	-8	-43	11	-7	1.927	*50*	52	28	-4	2.053
Bunnik	1.164	-6	-5	-25	6	-4	1.130	*29*	30	16	-2	1.202
Bunschoten	1.384	1	-6	-30	7	-5	1.351	*35*	36	19	-3	1.439
De Bilt	3.350	-29	-14	-70	17	-12	3.242	*82*	85	45	-7	3.448
De Ronde Venen	3.278	-3	-14	-69	17	-12	3.196	*81*	84	45	-7	3.400
Eemnes	699	12	-3	-15	4	-3	694	*18*	18	10	-1	738
Houten	2.990	-15	-14	-73	18	-13	2.894	*85*	89	47	-7	3.108
IJsselstein	2.128	-7	-10	-50	12	-9	2.065	*58*	60	32	-5	2.211
Leusden	2.102	-20	-9	-46	11	-8	2.031	*54*	56	30	-4	2.165
Lopik	963	-9	-4	-20	5	-3	933	*23*	24	13	-2	991
Montfoort	971	-11	-4	-20	5	-3	938	*23*	24	13	-2	997
Nieuwegein	4.555	2	-20	-102	25	-18	4.442	*120*	125	66	-10	4.743
Oudewater	726	-0	-3	-15	4	-3	708	*18*	19	10	-1	753
Renswoude	406	-5	-2	-8	2	-1	392	*10*	10	5	-1	416
Rhenen	1.421	-95	-6	-29	7	-5	1.294	*34*	35	19	-3	1.378
Soest	3.370	-11	-14	-73	18	-13	3.278	*85*	88	47	-7	3.492
Stichtse Vecht	4.858	-26	-20	-102	25	-18	4.718	*119*	124	66	-10	5.017
Utrecht	33.553	133	-145	-739	183	-129	32.856	*868*	900	479	-72	35.031
Utrechtse Heuvelrug	3.877	19	-16	-81	20	-14	3.805	*95*	99	53	-8	4.044
Veenendaal	3.998	39	-21	-106	26	-18	3.917	*125*	129	69	-10	4.229
Vijfheerenlanden	4.074	60	-17	-86	21	-15	4.037	*101*	105	56	-8	4.291
Wijk bij Duurstede	1.773	-18	-7	-37	9	-6	1.713	*43*	45	24	-4	1.821
Woerden	3.732	11	-16	-81	20	-14	3.652	*95*	99	53	-8	3.891
Woudenberg	902	8	-4	-19	5	-3	888	*23*	23	12	-2	945
Zeist	4.955	-25	-21	-107	27	-19	4.809	*126*	131	70	-10	5.125
Totaal	**105.214**	**-**	**-453**	**-2.309**	**572**	**-402**	**102.622**	***2.711***	**2.810**	**1.496**	**-225**	**109.414**

6 Gemeentelijke vergoeding IGPP 2025 & 2026

Tabel 3: Ontwikkeling gemeentelijke vergoeding IGPP 2025 → 2025a → 2026[9]

Bedragen x € 1.000 **Gemeente**	**Vergoeding IGPP begroting VRU 2025**	**Mutatie TUO incl. loon- & prijs-aanpassing 2025**	**Vergoeding IGPP kaders VRU 2025a**	**Mutatie TUO incl. loon- & prijs-aanpassing 2026**	**Vergoeding IGPP kadernota VRU 2026**
Amersfoort	466	pm	466	13	479
Baarn	32	pm	32	1	33
Bunnik	-	pm	-	-	-
Bunschoten	24	pm	24	1	25
De Bilt	-	pm	-	-	-
De Ronde Venen	-	pm	-	-	-
Eemnes	20	pm	20	1	21
Houten	57	pm	57	-5	52
IJsselstein	18	pm	18	0	18
Leusden	116	pm	116	3	119
Lopik	-	pm	-	-	-
Montfoort	-	pm	-	-	-
Nieuwegein	-	pm	-	-	-
Oudewater	23	pm	23	1	24
Renswoude	-	pm	-	-	-
Rhenen	-	pm	-	-	-
Soest	66	pm	66	2	68
Stichtse Vecht	195	pm	195	5	200
Utrecht	567	pm	567	16	583
Utrechtse Heuvelrug	98	pm	98	-5	93
Veenendaal	70	pm	70	2	73
Vijfheerenlanden	167	pm	167	-17	150
Wijk bij Duurstede	11	pm	11	0	12
Woerden	220	pm	220	6	226
Woudenberg	-	pm	-	-	-
Zeist *	366	pm	366	10	376
Totaal	**2.517**	**-**	**2.517**	**35**	**2.551**

[9] In 2025 is een pm post opgenomen, omdat we bij het opstellen van de geactualiseerde begroting 2025 opnieuw gaan beoordelen en berekenen welk deel aan overhead mag worden toegerekend aan het maatwerk. Dit houdt verband met de notitie van de commissie BBV die van toepassing is vanaf de begroting 2025. Ook de actuele CAO en premies voor 2025 en de meest recente TUO-afspraken worden dan verwerkt. Dit betekent dat ook het structurele beeld iets kan wijzigen. De mutatie die in deze kadernota voor 2026 is opgenomen komt voort uit de loon- en prijsbijstelling 2026 (zie paragraaf 2.2 en 2.3). Voor de gemeente Houten en Utrechtse Heuvelrug is de afname in 2026 het gevolg van de afnemende rentecomponent voor kapitaallasten. Bij de gemeente Vijfheerenlanden is de afname het gevolg van een mutatie in de TUO.

Bijlage 1 – Bestuurlijke opdrachten

Tijdens de bestuursconferentie zijn vijf onderwerpen benoemd om nader uit te werken als bestuurlijke opdracht. Dit betreft de volgende bestuurlijke opdrachten:

a) Onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de waterongevallenbestrijding
Het algemeen bestuur vraagt om scenario's op te stellen voor de toekomst van de waterongevallenbestrijdingorganisatie.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten meegegeven:

- de hulpverlener is uitgerust om veilig op te kunnen treden volgens geldende regels (arbeidsveiligheid, materieel, vakbekwaamheid, belastbaarheid van onze medewerkers/vrijwilligers en nieuwe technologische ontwikkelingen);
- de wijze waarop de hulpverlening georganiseerd is, is gewogen op veiligheid, haalbaarheid, redelijkheid en betaalbaarheid (dit i.v.m. financiële situatie gemeenten).

b) Analyse naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak
Het algemeen bestuur vraagt om een beknopte analyse te verrichten naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak door de brandweer.

Bij de uitwerking van deze bestuurlijke opdracht ligt de vraag voor wat het algemeen bestuur nodig heeft om de afweging over het continueren van de AED-taak te kunnen maken. Voorgesteld wordt om een beknopte analyse uit te voeren. De beknopte analyse is gericht op het in beeld brengen van ontwikkelingen die niet eerder onderdeel zijn geweest bij de analyse AED-taak. In deze analyse staan de volgende onderdelen centraal:

- Aanleiding en context.
- Relatie AED-taak en voorkomendheid PTSS bij brandweermedewerkers.
- Ontwikkeling burgerhulpverlening in de provincie Utrecht.
- Scenario’s toekomstige uitvoering taak, inclusief best practices uit andere veiligheidsregio’s.

Als het bestuur behoefte heeft aan een meer uitgebreide analyse, dan kunnen de volgende elementen worden toegevoegd:

- Maatschappelijke kosten en baten.
- Financiële kosten en baten.
- Belevingsonderzoek brandweermedewerkers.

De uitgebreide analyse komt overeen met de analyse die tussentijds reeds twee keer is verricht. Aangezien op deze onderdelen geen nieuwe uitkomsten worden verwacht, wordt voorgesteld de analyse van de AED-taak te beperken.

c) Verkenning doorbelasten dienstverlening ambulancezorg

Het algemeen bestuur vraagt om de mogelijkheden te verkennen voor het doorbelasten van de kosten voor tilassistentie en af- en inhijsingen. Onderzocht wordt of en zo ja, op welke wijze de kosten in rekeningen kunnen worden gebracht bij de ambulancedienst/zorgverzekeraars.

Bij de uitvoering van deze bestuurlijke opdracht worden de volgende onderdelen meegenomen:

- Juridische context taak.
- Financiële kosten- en batenanalyse.
- Maatschappelijke kosten- en batenanalyse.
- Scenario's doorbelasten kosten aan zorgverzekeraars, inclusief best practices uit veiligheidsregio's.
- Voorstel voor een toekomstbestendige werkwijze voor het doorbelasten van kosten aan zorgverzekeraars.

d) Verkenning doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen

Het algemeen bestuur vraagt te verkennen of en hoe de kosten voor het bevrijden van personen uit liften - in situaties waarbij er geen sprake is van een medisch urgentie situatie en daarmee geen wettelijke taak - kunnen worden verhaald op de verantwoordelijke partij.

Bij deze verkenning dienen de volgende onderdelen te worden meegenomen:

- Juridische context van de dienstverlenende taak.
- Maatschappelijke kosten- en batenanalyse (inclusief beleving brandweerpersoneel en maatschappij op doorbelasten kosten).
- Financiële kosten- en batenanalyse.
- Scenario's doorbelasting kosten voor deze taak, inclusief (best) practices uit andere veiligheidsregio's.
- Organisatorische consequenties (o.a. facturatie- en incassoprocessen).

3e) Verkennen samenwerkingsmogelijkheden

Het algemeen bestuur vraagt te verkennen welke samenwerkingen synergievoordelen en besparingsmogelijkheden zouden kunnen opleveren. Enerzijds gaat het om samenwerkingen met (ambtelijke) organisaties die op de schaal van de provincie Utrecht opereren. Anderzijds gaat het om samenwerking met de andere veiligheidsregio's, bijvoorbeeld in Midden-Nederland. Nader onderzoek is nodig om te bepalen op welke terreinen intensivering van de samenwerking mogelijk is en wat daar kosten en opbrengsten van kunnen zijn.

Op basis van dit voorstel zullen we het bestuur vragen om een aantal richtinggevende keuzes, om focus aan te brengen in de verkenning.

Colofon

Dit is een uitgave van
Veiligheidsregio Utrecht

2 december 2024

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Toekomstscenario's VRU

Bestuurlijke verkenning en uitgangspunten

conceptversie

Veiligheidsregio Utrecht

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **2**

1 Inleiding **4**
1.1 Achtergrond 4
1.2 Bestuurlijke richtinggevende keuzes 5
1.3 Leeswijzer 8

2 Context Veiligheidsregio Utrecht **9**
2.1 Wij zijn de VRU 9
2.2 Onze regio 10
2.3 Onze organisatie 10
2.4 Relevante ontwikkelingen VRU 11

3 Huidige en toekomstige financiële situatie VRU **13**
3.1 Algemeen 13
3.2 Bezuinigingen en opgeloste financiële knelpunten 13
3.3 Ontwikkeling gemeentefonds 15
3.4 Compensatiemechanisme 16
3.5 Benchmark 17
3.6 Toekomstige investeringen 20
3.7 Meegroeiplan 21

4 Brandweer – Toekomstbestendige brandweerzorg **23**
4.1 Personele paraatheid 23
4.2 Materiële paraatheid 27
4.3 Veilige energietransitie bij de brandweer 32
4.4 Vakbekwaamheid 33
4.5 Vergroten arbeidsveiligheid door toepassing van innovatie 37
4.6 Natuurbrandbestrijding 38
4.7 Bestuurlijke opdrachten 41
4.7.1 Bestuurlijke opdracht 1: Waterongevallenbestrijdingsorganisatie 41
4.7.2 Bestuurlijke opdracht 2: Analyse AED-taak 41
4.7.3 Bestuurlijke opdracht 3: Verkenning doorbelasten dienstverlening ambulancezorg 42
4.7.4 Bestuurlijke opdracht 4: Doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen 42
4.8 Samenvatting Brandweer – Toekomstbestendige brandweerzorg 43

CONCEPT

5	**Risicobeheersing - Veilige en gezonde leefomgeving**	**44**
5.1	Risicogericht werken binnen een breed netwerk	44
5.2	Vergroten van veerkracht en redzaamheid	45
6	**Crisisbeheersing - Versterking crisisbeheersing**	**47**
6.1	Programma Versterking Crisisbeheersing	47
6.2	Uniformeren piketregeling	49
7	**Meldkamer Midden-Nederland**	**50**
7.1	Centralisten en ondersteuning	50
7.2	Calamiteitencoördinator	52
7.3	Samenvatting Meldkamer Midden-Nederland	53
8	**Algemeen en ondersteuning**	**55**
8.1	De uitdagingen waar wij als werkgever voor staan	55
8.2	Wat wij doen om een toekomstbestendige en aantrekkelijke werkgever te zijn	56
8.3	Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid	59
8.4	Continuïteit ICT & Informatievoorziening	63
8.5	Duurzaamheid	63
8.6	Bestuurlijke opdracht	67
	8.6.1 Bestuurlijke opdracht 5: Samenwerkingsmogelijkheden	67
8.7	Samenvatting Algemeen en ondersteuning	67
9	**Financiële consequenties toekomstscenario's**	**68**
9.1	Meerkosten per onderdeel en scenario	68
9.2	Meerkosten per gemeente	69

CONCEPT

1 Inleiding

In dit document informeren wij onze gemeenten over de financiële uitgangspunten, inhoudelijke ontwikkelingen en risico's voor het begrotingsjaar 2026. Dit doen we op basis van de Bestuursagenda 2024-2027.

De toekomstscenario's zijn ambtelijk opgesteld. Er heeft nog geen bestuurlijke besluitvorming over plaatsgevonden. Wij vinden het belangrijk om ook dit document met u te delen en u in een vroeg stadium te betrekken. In de uitwerking van de toekomstscenario's zijn we transparant in wat er benodigd is en het laat de huidige kwetsbaarheden in onze organisatie zien. We proberen de consequenties van (landelijke) ontwikkelingen en uitdagingen voor 2026 zo concreet mogelijk weer te geven, met de kanttekening dat vooruitkijken altijd gepaard gaat met een bepaalde mate van onzekerheid, zeker op de langere termijn. Net als de gemeenten hebben wij te maken met hoge inflatie, stijgende rente en arbeidsmarktproblematiek. We varen financieel scherp aan de wind en willen voorzichtig blijven omgaan met de beschikbare middelen.

De afgelopen jaren werkten we aan onderwerpen en kregen we te maken met crises die we niet van tevoren hadden kunnen voorspellen. Andere soorten crises, zoals langdurige en multidisciplinaire crises, gaven ons een andere rol. Het innemen van een andere rol was nodig en werd ook van ons gevraagd. We zien ook ontwikkelingen op ons afkomen waarvan de gevolgen nu moeilijk te duiden zijn. We hebben meer te maken met gecompliceerde inzetten en speelvelden, zoals de energietransitie en extreme weersomstandigheden. De situatie in de wereld brengt ook onzekerheden met zich mee. Daarnaast vergrijst de bevolking en wordt de samenleving steeds diverser. We hebben te maken met een krappe en uitdagende arbeidsmarkt.

De mate en impact van de ontwikkelingen zijn niet altijd voorspelbaar. De beste voorbereiding is om onze organisatie adaptief en wendbaar te maken. Op deze manier kunnen we inspelen op de veranderende wereld en samenleving, zodat we ons werk aanpassen aan de maatschappelijke opgave. Dit vraagt om een stevige organisatie met uitvoeringskracht en regionale slagkracht in de samenleving. Om dit te kunnen blijven doen, zetten we stappen vooruit. Dit doen we aan de hand van de thema's voor deze beleidsperiode: toekomstbestendige brandweerzorg, een veilige en gezonde leefomgeving, versterking crisisbeheersing en een 'great place to work' voor onze mensen. Daarbij kijken we wat we echt nodig hebben om op orde, op koers of op kop te komen.

Dit document omschrijft de toekomstscenario's, waarbij nut en noodzaak kritisch zijn afgewogen en waarbij wordt aangesloten bij (landelijke) financiële ontwikkelingen.

1.1 Achtergrond

Kadernota begroting 2025
In de vergadering van het algemeen bestuur op 6 november 2023 is de kadernota 2025 besproken. Daarin stonden ontwikkelingen en risico's die op termijn financiële consequenties

CONCEPT

kunnen hebben. Hoewel de financiële impact toen nog niet helemaal duidelijk was, vonden we het belangrijk om deze in de kadernota 2025 te vermelden om het gesprek te starten over de financiële uitdagingen waar we samen voor staan. Voor deze ontwikkelingen hebben we de bijdrage toen niet verhoogd. Het dagelijks bestuur heeft ook in het perspectief van het 'ravijnjaar' gevraagd om toekomstscenario's uit te werken voor het bestuurlijke gesprek, in aansluiting op de begrotingscyclus 2026.

Proces

In maart 2024 zijn we gestart met de voorbereiding voor toekomstscenario's, gevolgd door een verkenning en uitwerking. Tijdens de bestuursconferentie op 28 en 29 augustus 2024 hebben we samen met het algemeen bestuur stilgestaan bij de toekomstscenario's en de benodigde investeringen voor de VRU. In aanloop naar de bestuurlijke besluitvorming van de Kadernota hebben we de Bestuurlijke Adviescommissies van de VRU voorgelegd of zij zich kunnen vinden in de voorgestelde investeringen voor de toekomstscenario's, de aangeleverde besparingen en de aangedragen bestuurlijke richtinggevende keuzes. Ook zijn de gemeentesecretarissen, de gemeentelijke accountfunctionarissen en financieel adviseurs van de gemeenten meegenomen in de totstandkoming van de toekomstscenario's.

Medezeggenschap

De medezeggenschap hebben wij in 2024 anders ingericht; van achteraf controleren naar actieve betrokkenheid aan de voorkant van het besluitvormingsproces. Per onderwerp bekijken we samen met de medezeggenschap hoe directere participatie van medewerkers bereikt kan worden. In lijn met de afgesproken werkwijze hebben wij de OR en de medewerkers actief betrokken en zullen hen blijven betrekken in het proces.

1.2 Bestuurlijke richtinggevende keuzes

De doorontwikkeling van onze veiligheidsregio blijft noodzakelijk. De ontwikkelingen in de samenleving zijn relevant en knelpunten worden binnen onze organisatie steeds zichtbaarder en voelbaarder. Als we willen vernieuwen, hebben we de steun van al onze medewerkers en gemeenten hard nodig.

De Bestuursagenda 2024 – 2027 biedt een goede richting waarin onze ambities zijn beschreven. We zijn er nog niet. Samen met ons algemeen bestuur bepalen we welke stappen nodig zijn om een sterke, robuuste en wendbare veiligheidsregio te creëren. Een regio die de ontwikkelingen in de samenleving, nu en in de toekomst, het hoofd kan bieden.

We hebben uitgangspunten geformuleerd voor de doorontwikkeling van de VRU. Deze zijn verder uitgewerkt en toegelicht in hoofdstuk 4 tot en met 8. We kijken hierbij naar de benodigde investeringen om op orde, op koers en op kop te komen. Uiteraard zoeken we ook naar financiële en technische mogelijkheden om het kostenniveau structureel te verlagen. Daarnaast hebben we te maken met factoren waar we geen invloed op hebben, zoals buitengewone prijsstijgingen. Deze kunnen we niet opvangen binnen de reguliere indexering en daarmee onze begroting. Ook autonome ontwikkelingen, zoals niet door de VRU beïnvloedbare stijgingen door bestaand beleid,

CONCEPT

wijzigingen in wet- en regelgeving of noodzakelijke uitbreidingen door bevolkingsgroei, vallen buiten onze invloed.

De uitgangspunten die voortkomen uit onze missie vormen het bestuurlijk kader waarbinnen we onze concrete plannen kunnen uitwerken voor een toekomstbestendige organisatie.

Bestuurlijke opdrachten
Tijdens de bestuursconferentie zijn onderwerpen meegegeven aan de VRU om nader uit te werken als bestuurlijke opdracht. Het gaat om:

- Onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de waterongevallenbestrijdingorganisatie.
- Analyse naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak door de brandweer.

In rekening brengen van dienstverlening:

- Verkenning naar de mogelijkheden voor het doorbelasten van de kosten voor tilassistentie en af- en inhijsingen door de brandweer op verzoek van de ambulancedienst.
- Verkennen of en hoe de kosten voor het bevrijden van personen uit liften kunnen worden verhaald op de verantwoordelijke partij.

Bovenstaande bestuurlijke opdrachten zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4 onder paragraaf 4.7. Bij de uitwerking van deze opdrachten is het wenselijk om inzicht te krijgen in meer of minder inzet van brandweervrijwilligers.

- Verkennen samenwerkingsmogelijkheden op schaal van provincie Utrecht.

De volledige opdrachtomschrijving staat in hoofdstuk 8 onder paragraaf 8.6.

Scope
De scope van de toekomstscenario's ligt op alle onderdelen van de VRU. Voor de uitwerking van de scenario's sluiten wij aan op de indeling van onze begroting, waarin de thema's uit de Bestuursagenda 2024-2027 herkenbaar in naar voren komen:

- Brandweer – Toekomstbestendige brandweerzorg.
- Risicobeheersing - Veilige en gezonde leefomgeving.
- Crisisbeheersing – Versterking crisisbeheersing.
- Meldkamer Midden-Nederland.
- Algemeen en ondersteuning - Great Place to Work.

Relatie met lopende trajecten

<u>Visie op huisvesting</u>
De repressieve huisvesting omvat alle huisvesting waar de VRU gebruik van maakt. Naast de brandweerkazernes betreft het onder andere de werkplaatsen, de ademluchthal en de kantoorhuisvesting. Uit het evaluatierapport blijkt dat de huidige organisatie van de huisvesting ervoor zorgt dat de taakuitvoering van de VRU niet optimaal ondersteund wordt. Het lokaal

CONCEPT

georganiseerd hebben van de huisvesting zorgt niet voor toekomstbestendigheid. Daarnaast is er financiële ongelijkheid tussen gemeenten doordat regionale voorzieningen lokaal gefinancierd worden.

Het algemeen bestuur heeft enerzijds verzocht in samenwerking met de klankbordgroep gemeenten verder te werken aan verbeteringen in de huidige situatie van de repressieve huisvesting en anderzijds besloten in de aanloop naar de nieuwe beleidsperiode het bestuurlijke gesprek te voeren over de wenselijkheid van een onderzoek naar de verschillende scenario's om de huisvesting van de VRU te organiseren.

Op 4 juli 2022 heeft het algemeen bestuur de opdrachtformulering 'Huisvesting VRU' vastgesteld, waarin opdracht is gegeven om de huidige situatie en scenario's voor de toekomstige organisatie van de huisvesting van de VRU in kaart te brengen. Op 6 november 2023 heeft het algemeen bestuur besloten om een drietal toekomstscenario's voor de organisatie van de huisvesting uit te werken. Hierbij zijn de volgende bestuurlijke uitgangspunten vastgesteld:

1. Huisvesting is toekomstbestendig.
2. Het sociaal kapitaal en de maatschappelijke waarden van de VRU (en de gemeenten) in de lokale samenleving worden meegenomen.
3. Huisvesting is ondersteunend aan de taakuitvoering.
4. Evenredige verdeling van de huisvestingslasten.

In een apart traject wordt een uitwerking van de scenario's voorgelegd aan het bestuur. Omdat er nog geen voorkeursscenario is gekozen, wordt hier geen financiële vertaling gemaakt.

<u>Dekkingsplan</u>
In de Wet Veiligheidsregio's is vastgelegd dat het bestuur van de Veiligheidsregio eenmaal per vier jaar een beleidsplan vaststelt. Onderdeel van dit beleidsplan is het dekkingsplan waarin de operationele prestaties van de brandweer worden vastgelegd. Deze prestaties worden bepaald aan de hand van de voor de brandweer geldende opkomsttijden, de beschikbare voorzieningen en getroffen maatregelen om daaraan te voldoen (art 14 lid 2 Wvr).

Het meest recente dekkingsplan, Veiligheidszorg op Maat (2014) is in de afgelopen beleidsperioden aangehouden en per beleidsperiode geactualiseerd op het wegenbestand en de uitruktijden. Hiermee werd voldaan aan de eis dat in het beleidsplan de operationele prestaties van de brandweer werden beschreven en geactualiseerd. In het dekkingsplan Veiligheidszorg op Maat, dat gebaseerd is op objectgebonden opkomsttijden, zijn de operationele prestaties die wij als VRU verwachtte beschreven per objectsoort. Daarnaast zijn er maatregelen voorgesteld bij diverse gebouwen waarbij we de opkomsttijden niet haalden. Naast de wettelijke opkomsttijden heeft het bestuur meettijden ingesteld.

In 2022 heeft de minister van Justitie en Veiligheid in haar brief richting de kamer aangekondigd dat er een wetswijziging op handen is inzake de opkomsttijden van de brandweer. Objectgebonden opkomsttijden zullen worden losgelaten en de focus zal worden gelegd op gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO). Het dekkingsplan wordt opgesteld aan de hand van de

CONCEPT

Landelijke Uniforme Systematiek Voor Dekkingsplannen. Hiermee wordt ingespeeld op de landelijke ontwikkelingen richting een uniforme werkwijze voor het opstellen van dekkingsplannen.

Als onderdeel van het dekkingsplan worden de volgende onderdelen opgeleverd:

1. Risicoprofielen voor de taakgebieden brand, hulpverlening, incidentbestrijding gevaarlijke stoffen en waterongevallen (voor de laatstgenoemde is een bestuurlijke opdracht gegeven, zie paragraaf 4.7.1).
2. Maatregelen/ voorstellen ter verbetering van de brandweerzorg met inzage in effecten en consequenties.
3. Materieelspreidingsplan (interne bijlage).
4. Technische uitgangspunten berekeningen (interne bijlage).
5. Lijst aandachtsobjecten.

In 2025 wordt het nieuwe dekkingsplan opgesteld. Eind 2025 is een inhoudelijk concept gereed en in 2026 volgt het besluitvormingstraject en vaststelling dekkingsplan door het bestuur.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we een kenschets van Veiligheidsregio Utrecht: wie we zijn en wat we doen als organisatie. We gaan in op de relevante ontwikkelingen van onze veiligheidsregio. In hoofdstuk 3 is de financiële situatie beschreven. Daarin gaan we in op de gerealiseerde bezuinigingen, opgeloste financiële knelpunten en de ontwikkelingen van het Gemeentefonds en de Benchmark. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de totstandkoming van de toekomstscenario's. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 zoomen we verder in. Per organisatieonderdeel beschrijven we welke opgaven voor ons liggen, welke investeringen noodzakelijk zijn weggezet in de tijd. Daarbij worden in deze hoofdstukken de bestuurlijke richtinggevende keuzes voorgelegd. In hoofdstuk 4 en 8 identificeren we een aantal bestuurlijke opdrachten. Tot slot beschrijft hoofdstuk 9 de financiële consequenties.

CONCEPT

2 Context Veiligheidsregio Utrecht

2.1 Wij zijn de VRU

'Wij dragen bij aan veiligheid. Elke dag weer, steeds beter.' Dat is waar we voor staan. De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is een samenwerkingsverband van en voor alle 26 Utrechtse gemeenten in de provincie Utrecht. Samen met onze partners zorgen wij elke dag voor de veiligheid van alle mensen die in de regio wonen en verblijven.



Figuur 2.1 Verzorgingsgebied Veiligheidsregio Utrecht

De VRU is verantwoordelijk voor de wettelijke taken op grond van artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's:

- het instellen en in stand houden van de brandweer en geneeskundige hulpverlening (GHOR);
- het organiseren van de (voorbereiding op) rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de VRU zijn vastgesteld in de Wet veiligheidsregio's en in de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht.

2.2 Onze regio

De unieke combinatie van stedelijk wonen en natuur in onze regio heeft uitdagingen op het gebied van veiligheid. Een gebied met veel water kent bijvoorbeeld andere risico's dan een druk bezocht treinstation.

De centrale ligging in Nederland, zowel vanuit Noord naar Zuid als vanuit West naar Oost, betekent dat er veel verkeersbewegingen en transportroutes zijn. De hoofdvaarwegen in de regio maken deel uit van de Corridor Amsterdam-Rijn van het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen. Een ander complex gebied met vele functies, is het Stationsgebied Utrecht. Hier passeren dagelijks grote aantallen mensen. Het Utrecht Sciencepark is een dynamische en complexe omgeving die intensief gebruikt wordt en waar de focus ligt op gezondheidszorg en kennis. Op het terrein van Utrecht Science Park Bilthoven zijn verschillende gevaarlijke stoffen aanwezig.

Het landschap in de regio is zeer gevarieerd en bestaat uit bos, veenweide, rivieren, polders, agrarische en stedelijke gebieden. De Utrechtse Heuvelrug is een bos- en heidegebied van ongeveer 22.000 hectare. Dit gebied loopt diagonaal door de provincie, van Rhenen naar Baarn en loopt door tot in buurregio Gooi en Vechtstreek. Het gebied is kwetsbaar vanwege aaneengesloten natuur en het intensieve gebruik. Dit neemt toe tijdens periodes van droogte wanneer het natuurbrandrisico verhoogt.

Het aantal inwoners in onze regio groeit en blijft groeien tot 2040. Met 1,4 miljoen inwoners woont 7,8 procent van de Nederlandse bevolking in de provincie Utrecht. Dit inwonersaantal is in 2022 met 10,7 procent gegroeid ten opzichte van 2012. Dit maakt dat de provincie Utrecht in deze tien jaar tijd het sterkst gegroeid is in Nederland. Ook voor de komende jaren wordt een groei verwacht van meer dan 10%.

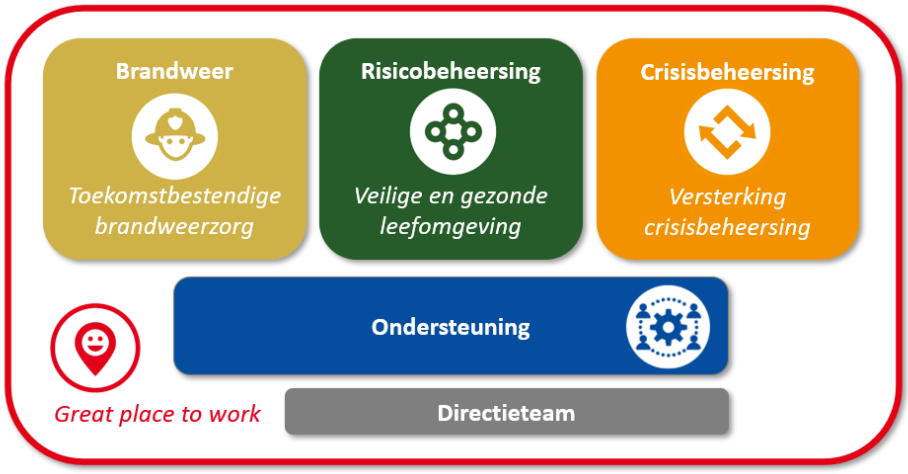
2.3 Onze organisatie

Bij de VRU werken mensen met een passie. Een passie om levens te redden, om incidenten te voorkomen en te bestrijden en om samen met burgers en partners de veiligheid en zelfredzaamheid in onze samenleving te vergroten. Met bijna 2400 betrokken collega's op 70 brandweerkazernes, onze meldkamer, werkplaatsen en kantoorlocaties zetten wij ons iedere dag in voor de veiligheid van alle inwoners van de 26 gemeenten in onze regio.
Onze organisatie is gericht op onze drie hoofdtaken: Brandweer, Risicobeheersing en Crisisbeheersing. Deze onderdelen werken niet alleen nauw samen, maar dat doen we ook met onze partners. Met onze ontwikkelkoers en de Bestuursagenda 2024-2027 hebben we thema's bepaald die richting bepalen voor de komende jaren.

In ons organisatiemodel zijn de vier thema's uit de bestuursagenda duidelijk herkenbaar: Toekomstbestendige brandweerzorg, Veilige en gezonde leefomgeving, Versterking

CONCEPT

crisisbeheersing en Great place to work. De ondersteunende onderdelen werken voor het geheel. Het directieteam werkt vanuit het collectief en is samen verantwoordelijk voor de hele VRU. De rode lijn geeft aan dat we samen één geheel zijn.



Figuur 2.2 Organisatiemodel VRU

Wij zorgen dat de structuur van de organisatie zo goed mogelijk bijdraagt aan ons werk, aan onze opdracht. Hierbij hanteren we korte lijnen en hebben wij een minder gelaagde organisatiestructuur. Dit maakt dat wij flexibel en wendbaar zijn. Zo kunnen we ons werk aanpassen op wat maatschappelijk van ons wordt gevraagd en zijn we ingericht op het onvoorziene karakter wat ons werk bij calamiteiten en crises met zich meebrengt.

2.4 Relevante ontwikkelingen VRU

Strategische agenda Veiligheidsberaad
Het Veiligheidsberaad heeft een eigen strategische agenda met thema's die baat hebben bij een bestuurlijke impuls en landelijke agendering. Daarin komen de volgende thema's terug: klimaatveiligheid, een veilige energietransitie, digitale ontwrichting en een herziening van de Wet veiligheidsregio's. Bij de strategische agenda wordt per thema inzichtelijk gemaakt wat de concrete ambities zijn, welke (bestuurlijke) organisatie daarbij past en welk budget hiervoor nodig is. Aan de totstandkoming van producten binnen de thema's zal ook vanuit de veiligheidsregio's bijgedragen worden, in capaciteit en budget. Vervolgens zullen de producten geïmplementeerd worden binnen de veiligheidsregio's. De impact op onze veiligheidsregio nemen we de komende jaren mee in onze kaderbrieven.

Regionaal Risico Profiel
In de komende jaren zullen de fysieke en sociale omgeving, in Nederland en binnen het verzorgingsgebied van de VRU, veranderen. Daardoor zullen ook de risico's kunnen gaan veranderen. Deze ontwikkelingen zijn niet nieuw. Wel geeft dit aanleiding om de impact van sommige ontwikkelingen opnieuw te wegen. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de versnelling van

klimaatverandering, netwerkcongestie, verminderde zelfredzaamheid door vergrijzing en extramuralisatie, langdurige inzetten van de crisisorganisatie en voorzienbare, dreigende en/of sluimerende crisis. De verdere uitwerking van de thema's en risico's zijn opgenomen in het Regionaal Risico Profiel.

Groei regio
In de regio Utrecht groeien we in de komende jaren van 1,4 naar 1,7 miljoen inwoners. Dit vraagt van ons als veiligheidsregio meer inzet en gemeenten ontvangen hieraan gekoppeld ook meer geld voor de taken van de veiligheidsregio. We willen met het bestuur strategisch vooruitkijken welke investeringen voor de VRU nodig zijn, in de breedste zin van het woord, om die groei op te kunnen vangen en wanneer we deze in de komende jaren kunnen laten landen in de begroting.

Ontwikkelingen arbeidsmarkt
Toenemende technologisering, flexibilisering van de arbeidsmarkt en vergrijzing hebben invloed op het aantal beschikbare banen, maar ook op de kwaliteit van het werk van mensen. Sectoren, zoals de zorg- en onderwijssector, kampen nu al met personeelstekorten. Dat neemt de komende jaren toe en breidt zich uit naar andere sectoren. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het kwaliteitsniveau van onze taakuitvoering. Hierop moeten we anticiperen.

Toenemende druk op de organisatie
De komende jaren zien we het risico toenemen op het vastlopen van sectoren, waar door (onaanvaardbare) concessies aan de dienstverlening gedaan moeten worden. Hierbij gaat het niet alleen om het risico op een infarct in de zorgketen, het vertaalt zich ook naar de fysieke veiligheid en crisisbeheersing. De hierboven geschetste ontwikkelingen benadrukken dat. Het beroep op de veiligheidsregio wordt groter en complexer. De Nederlandse bevolking vergrijst, het aandeel ouderen neemt toe, en daarmee ook het aantal verminderd zelfredzamen dat zelfstandig thuis woont. Tegelijkertijd is er vaker langdurig behoefte aan de capaciteiten en kennis van de veiligheidsregio, zoals bij de coronacrisis en de opvang van vluchtelingen, asielzoekers en statushouders. Bovendien stellen wet- en regelgeving steeds hogere eisen aan overheidsorganisaties. Of het nu gaat om de herziening van de Wet veiligheidsregio's, de Wet open overheid of de Algemene verordening gegevensbescherming. Het zijn stuk voor stuk belangrijke ontwikkelingen, die een extra belasting voor onze organisatie betekenen. Anderzijds ervaren ook wij de impact van de krapte op de arbeidsmarkt. De constante druk op de organisatie, die daardoor ontstaat, vermindert de veerkracht om de volgende crisis op te vangen.

CONCEPT

3 Huidige en toekomstige financiële situatie VRU

3.1 Algemeen

Vanaf 2020 hanteren we zoveel mogelijk het principe ‘nieuw voor oud’. Dit betekent dat niet op voorhand een aanvullende bijdrage wordt gevraagd voor nieuw beleid. We hebben een aantal incidentele stijgingen met de gemeentelijke bijdrage kunnen voorkomen door inzet van positieve rekeningresultaten. Daarnaast is ook verschillende keren een aanzienlijk deel van het positieve rekeningresultaat teruggestort naar de gemeenten (€ 2,3 miljoen uit resultaat 2021 en 2,0 miljoen uit resultaat 2023).

Jaarlijks wordt gerapporteerd over de financiële kengetallen die aantonen dat de VRU financieel gezond is. De vermogenspositie is de afgelopen jaren toegenomen, door een aantal bestemmingsreserves. De algemene reserve (weerstandscapaciteit) bedraagt € 1,4 miljoen. De omvang van deze reserve is de afgelopen 10 jaar nauwelijks gestegen (€ 1,3 miljoen in 2015). Hiermee is de weerstandscapaciteit beperkt en niet meegegroeid met de omvang van de begroting. Door toenemende financiële risico’s is de omvang van de weerstandscapaciteit naar verwachting ontoereikend om de risico’s de komende jaren af te dekken.

3.2 Bezuinigingen en opgeloste financiële knelpunten



Figuur 3.1 Bezuiniging en opgeloste financiële knelpunten

Bezuinigingen

Sinds de regionalisering hebben we circa 20% bezuinigd. Tussen 2016 en 2018 hebben we een bezuiniging van in totaal € 5,3 miljoen gerealiseerd. In 2019 heeft een reparatie plaatsgevonden, die voornamelijk betrekking had op de vakbekwaamheid en veiligheid van onze repressieve medewerkers. Vanaf 2022 is structureel € 1 miljoen aan opbrengsten uit het openbaar meldsysteem weggevallen. In 2022 en 2023 hebben we dit opgevangen uit het daarvoor ingestelde OMS-fonds (gevormd uit het positieve rekeningresultaat van 2020). Vanaf 2024 hebben we binnen de begroting een structurele dekking van € 1 miljoen gevonden, onder andere dankzij een besparing op overheadkosten door een verkleining van de topstructuur.

Opgelost binnen de begroting vanaf 2020

De functie van calamiteitencoördinator werd tot eind 2022 uitgevoerd als neventaak van centralisten van brandweer en politie. De politie is hiermee gestopt. De calamiteitencoördinator is een wettelijke taak van de veiligheidsregio's. Vanaf 2025 organiseren we deze functie gezamenlijk met de veiligheidsregio's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland in de meldkamer Midden-Nederland. Voor de tussentijd voorzien we in een tijdelijke oplossing. De structurele meerkosten die binnen de VRU-begroting worden gedekt, bedragen circa € 0,4 miljoen.

De overdracht van het beheer van de meldkamer naar de politie heeft vanaf 2020 geleid tot een financieel nadeel van € 0,2 miljoen. In eerste instantie hebben we hiervoor de gemeentelijke bijdrage verhoogd, maar vanaf 2022 is dit nadeel opgevangen binnen de begroting van de VRU.

Op het gebied van informatiebeveiliging/cyberveiligheid hebben we de personele capaciteit structureel uitgebreid. De meerkosten daarvan bedragen € 0,2 miljoen. Hiervoor hebben we structurele dekking gevonden binnen de begroting. Daarnaast hebben we een voorziening getroffen voor monitoring en support bij cyberaanvallen. De kosten daarvan bedragen € 0,2 miljoen per jaar. In afwachting van een landelijke voorziening voor de veiligheidsregio's worden deze kosten incidenteel binnen de begroting gedekt.

De introductie van nieuwe wet- en regelgeving (zoals AVG, WOO en rechtmatigheids-verantwoording) vergde een uitbreiding van een aantal specialistische functies. De structurele meerkosten daarvan bedragen minimaal € 0,3 miljoen per jaar. Daarnaast hebben we de incidentele kosten voor de implementatie steeds binnen de begroting opgelost. Dit geldt ook voor de omgevingswet.

We hebben geïnvesteerd in het welzijn van onze medewerkers, waaronder de inzet van een geestelijk verzorger in het kader van duurzame inzetbaarheid. De structurele kosten daarvan bedragen circa € 0,1 miljoen per jaar. Daarnaast hebben we incidenteel € 0,1 miljoen ingezet voor intensivering van voorzieningen voor PTSS.

Voor natuurbrandbestrijding hebben we geïnvesteerd in specifieke voertuigen en een aantal innovatieve ontwikkelingen bij de brandweer (zoals innovatie op tankautospuiten). Daarnaast wordt het tijdelijk aanhouden van het redvoertuig in Vianen incidenteel gedekt binnen de bestaande begroting (€ 0,1 miljoen per jaar).

Diverse structurele en incidentele kostenstijgingen voor het FLO-overgangsrecht zijn opgevangen binnen de begroting, waarbij we eenmalig een deel van het positieve rekeningresultaat hebben ingezet.

Diverse pilots en projecten zijn bekostigd via de ontwikkel- en egalisatiereserve. Voorbeelden hiervan zijn de proef voor het verbeteren van de dekking in Amersfoort (€ 1 miljoen), de proef met tweewegpagers voor de brandweer en huisvestingsprojecten.

CONCEPT

3.3 Ontwikkeling gemeentefonds

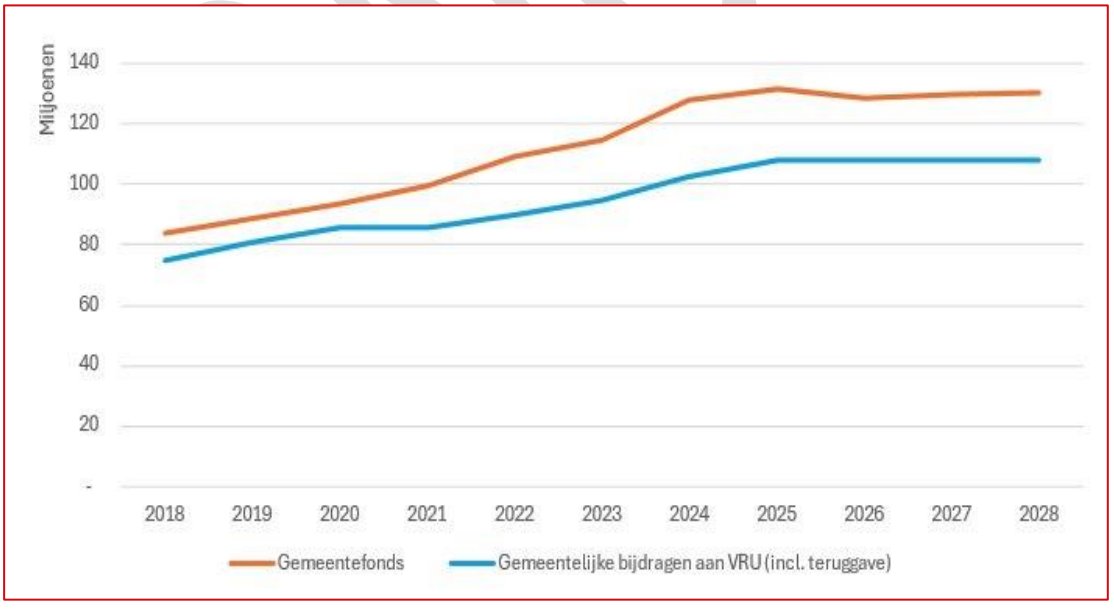
Het Gemeentefonds is de belangrijkste financieringsbron van gemeenten en is vrij besteedbaar door gemeenteraden. Het rijk probeert de middelen zo over gemeenten te verdelen, dat ze aansluiten bij te verwachten kosten, de zogenaamde 'kostenoriëntatie'. Om dit te bewerkstelligen is het gemeentefonds o.a. verdeeld in clusters en sub-clusters. De omvang van de middelen per cluster wordt bepaald door maatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal bedrijven, de centrumfunctie van een gemeente etc.

Eén van de clusters in het gemeentefonds is het cluster Orde & Veiligheid. Dit cluster bestaat uit twee sub-clusters:

- Crisisbeheersing en brandweer.
- Overig orde en veiligheid.

De taken in het subcluster crisisbeheersing en brandweer vallen vrijwel volledig samen met de taken die wettelijk bij de veiligheidsregio zijn belegd. Om die reden wordt dit cluster door de meeste veiligheidsregio's gebruikt als basis voor de verdeelsleutel van gemeentelijke bijdragen. Dit geldt ook voor onze verdeelsleutel.

De onderstaande grafiek geeft inzicht in de ontwikkeling van de totale inkomsten voor de Utrechtse gemeenten in het subcluster crisisbeheersing en brandweer van het gemeentefonds (op basis van meicirculaire 2024). In de grafiek is ook de ontwikkeling van de totale gemeentelijke bijdrage aan de VRU opgenomen.



Figuur 3.2 Inkomsten subcluster crisisbeheersing en brandweer en bijdrage VRU

Er is een verschil tussen de gemeentelijke inkomsten in het subcluster crisisbeheersing en brandweer en de bijdragen aan de VRU. Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeenten naast de

CONCEPT

bijdrage aan de veiligheidsregio ook een deel van de kosten zelf dragen. Bijvoorbeeld kosten voor de huisvesting en de bluswatervoorziening.

Aangezien de middelen uit het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn en de gemeenten zelf bepalen waarvoor de middelen worden ingezet, is het absolute verschil tussen de inkomsten uit het gemeentefonds en de bijdrage aan de VRU niet direct relevant. De meerjarige vergelijking tussen beiden geeft inzicht in de *trend*. Door de bezuinigingen op de VRU en het hanteren van de nullijn voor nieuw beleid is het verschil de afgelopen jaren groter geworden (van 9 naar 22 miljoen euro). De stijging van de gemeentelijke bijdragen aan de VRU bestaat sinds 2020 vrijwel alleen uit de loon- en prijscompensatie. De bijdrage is vanaf 2020 niet verhoogd voor nieuw beleid. In 2025 is de bijdrage met € 0,5 miljoen verhoogd voor de eerste fase van de noodzakelijk uitbreiding van de brandweerzorg in Amersfoort om de wettelijke opkomsttijden te kunnen realiseren.

In de meerjarenraming van de gemeentelijke bijdrage wordt gewerkt met constante prijzen (geen loon- en prijsontwikkeling). Daarom blijft de bijdrage vanaf de laatst vastgestelde begroting van 2025 gelijk. Voor een zuivere vergelijking is de ontwikkeling van het gemeentefonds na 2025 ook weergegeven exclusief de loon- en prijsontwikkeling.

In 2026 is het effect van het ‘ravijnjaar’ op het subcluster crisisbeheersing en brandweer zichtbaar. In dit subcluster is het effect beperkt. De afname van de inkomsten manifesteert zich vooral in het cluster Individuele voorzieningen Jeugd.

Volgens artikel 4.2 A Bijdrageverordening van de Gemeenschappelijke Regeling VRU vormen de ijkpuntscores van het Gemeentefonds voor het subcluster crisisbeheersing en brandweer de grondslag voor het relatieve aandeel van de gemeenten in de totale bijdrage voor het gemeentelijk basistakenpakket. De ijkpuntscores leiden niet tot een verandering van de totale gemeentelijke bijdrage. De ijkpuntscores worden alleen gebruikt om de verdeling tussen de gemeenten onderling te berekenen. Buiten dat sluiten we voor de loon- en prijsontwikkeling zo veel mogelijk aan op de algemene systematiek van het Gemeentefonds. De totale omvang van de gemeentelijke bijdrage is dus niet gekoppeld aan de hoogte van de inkomsten die de gemeenten ontvangen via het subcluster. Een toename in het subcluster door bijvoorbeeld groei van de regio, vertaalt zich daarmee niet automatisch in een hogere totale bijdrage aan de VRU. Dit betekent dat er geen sprake is van een ‘trap-op-trap-af mechanisme.

3.4 Compensatiemechanisme

Ontstaan compensatiemechanisme

Zoals eerder beschreven is de financieringssystematiek van de VRU sinds 2015 gebaseerd op de verdeling van het subcluster crisisbeheersing en brandweer binnen het Gemeentefonds. Hierdoor draagt elke gemeente evenredig bij aan het budget voor het basistakenpakket. Bij de vaststelling van dit nieuwe financieringsmodel is afgesproken dat gemeenten geen nadeel mogen ondervinden door de overgang naar het nieuwe model. Gemeenten die voordeel behaalden bij de invoering van deze systematiek dragen daarom een deel van hun voordeel af om gemeenten die nadeel ondervinden te compenseren. Dit wordt het compensatiemechanisme genoemd.

CONCEPT

In 2026 ontvangen vier gemeenten nog jaarlijks een compensatie via dit mechanisme: Houten (€341K), IJsselstein (€139K), Nieuwegein (€110K) en Veenendaal (€799K). Het totale nadeel van €1,4 miljoen wordt gecompenseerd door de andere gemeenten. Op dit moment kent het compensatiemechanisme een open einde, wat betekent dat er nog geen vaste einddatum voor deze regeling is vastgesteld.

Advies afbouw compensatiemechanisme

Op verzoek van de bestuurlijke adviescommissie Bedrijfsvoering en financiën heeft een extern bureau (Cebeon) een advies uitgebracht over de afbouw van het compensatiemechanisme. Cebeon stelt dat het compensatiemechanisme als open einde-regeling geen recht doet aan exogene kostenverschillen tussen gemeenten binnen de VRU en adviseert daarom het compensatiemechanisme af te bouwen. Om grote wijzigingen in de bijdragen te voorkomen, adviseert Cebeon om een ruime een ruimere overgangsperiode aan te houden. Bij een wijziging van het voorzieningenniveau in de nadeelgemeenten, zou dit direct kunnen worden verwerkt in de compensatiebedragen.

Het dagelijks bestuur heeft op 11 oktober 2023 kennisgenomen van het advies van Cebeon en besloten om het bestuurlijke gesprek over de verdere afbouw van het compensatiemechanisme te voeren bij de bespreking van de kaders voor de begroting van 2026.

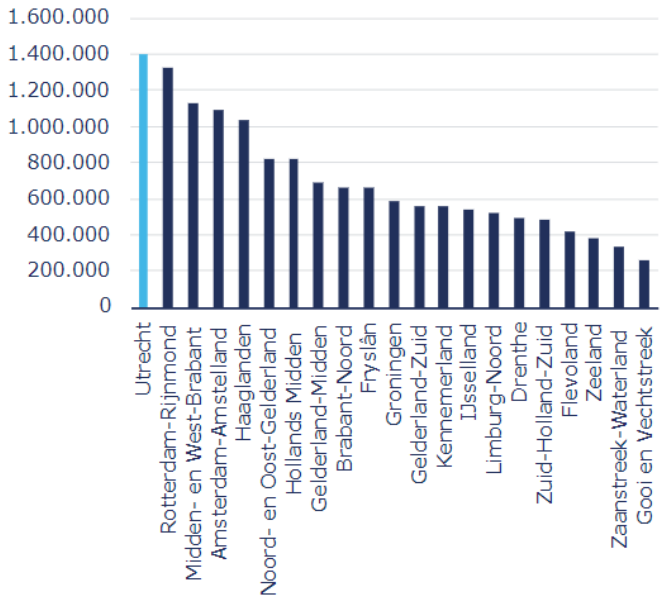
In 2025 wordt het nieuwe dekkingsplan opgesteld. In dit proces wordt onderzocht of in de komende jaren wijzigingen nodig zijn in de manier waarop de basisbrandweerzorg is georganiseerd; bijvoorbeeld of (op termijn) een dagdienst nodig is voor de post Veenendaal (zie paragraaf 4.1 personele paraatheid voor een nadere toelichting). Als dit het geval is, dan is sprake van een wijziging van het voorzieningenniveau en kan dit worden verwerkt in de compensatiebedragen. Als dit niet het geval is, dan kan het bestuurlijke gesprek over de verdere afbouw van het compensatiemechanisme worden gevoerd bij de bij de bespreking van de kaders voor de begroting van 2027.

3.5 Benchmark

De VRU heeft een benchmark laten uitvoeren door Berenschot, waarin de Veiligheidsregio's met elkaar vergeleken worden op kengetallen en financiën. De benchmark is uitgevoerd op basis van de (geactualiseerde) begroting 2024.

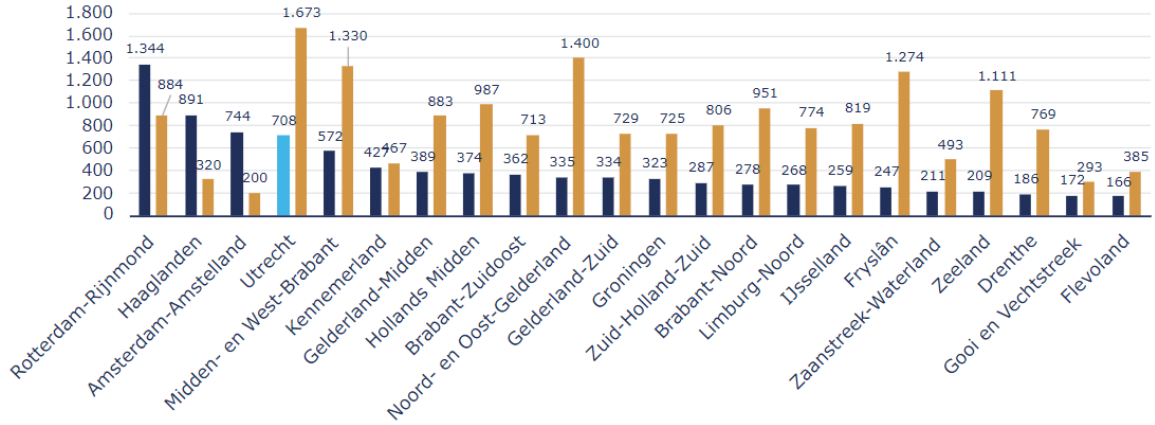
De VRU is de grootste veiligheidsregio qua inwoners, maar kent ook een groot landelijk gebied.

CONCEPT



Figuur 3.3 Aantal inwoners per veiligheidsregio

De VRU heeft de meeste brandweervrijwilligers (1.673) van alle veiligheidsregio's en heeft ook nog 708 medewerkers. De kosten zullen aanzienlijk stijgen voor de VRU als deze vrijwilligers omgezet zouden worden in beroepsbrandweer. De vrijwillige brandweer is ook gunstig voor de arbeidskrapte, want beroepsmensen zijn moeilijk te vinden en vrijwilligers doen dit vaak naast hun baan.

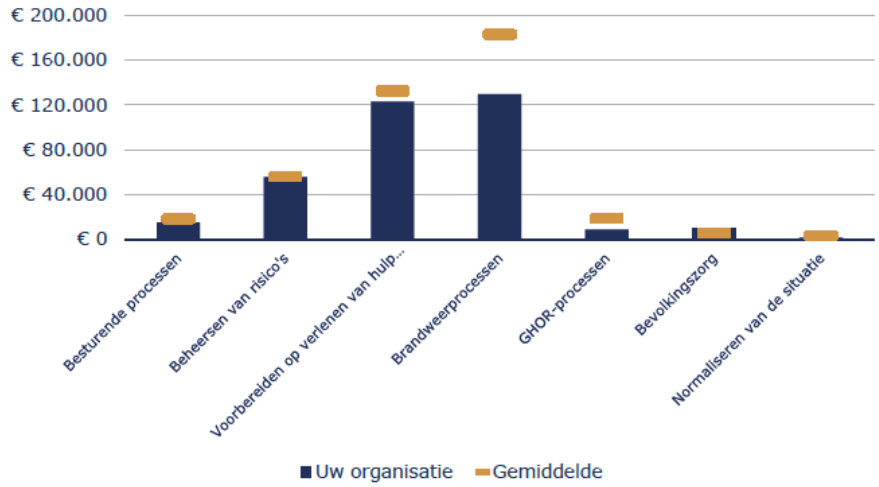


Figuur 3.4 vrijwilligers en personeel per veiligheidsregio (oranje zijn de vrijwilligers)

<u>Vergelijking personele kosten primaire processen</u>

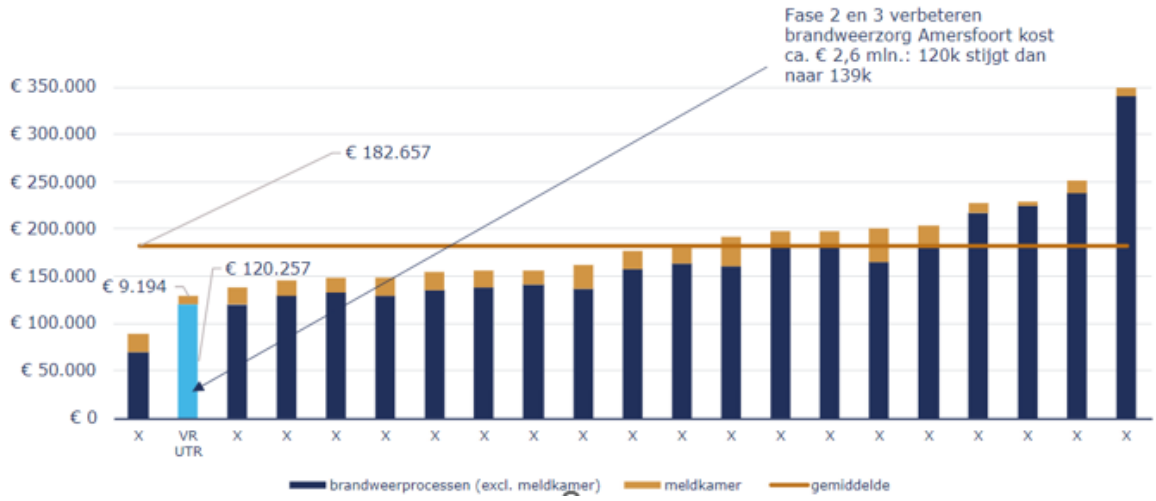
De personele kosten in het primaire proces van de VRU zijn vooral ten opzichte van de brandweerprocessen relatief laag ten opzichte van andere Veiligheidsregio's, gemeten per 10.000 inwoners. Ook als fase 2 + 3 brandweerzorg Amersfoort wordt meegenomen in de kosten (zie paragraaf 4.1). Een belangrijke oorzaak voor de lagere personele kosten zijn het grote aantal

vrijwilligers. Maar de personele kosten van de VRU zijn lager dan vergelijkbare veiligheidsregio's met (zeer) veel vrijwilligers.



Figuur 3.5 personele kosten primaire proces per 10.000 inwoners

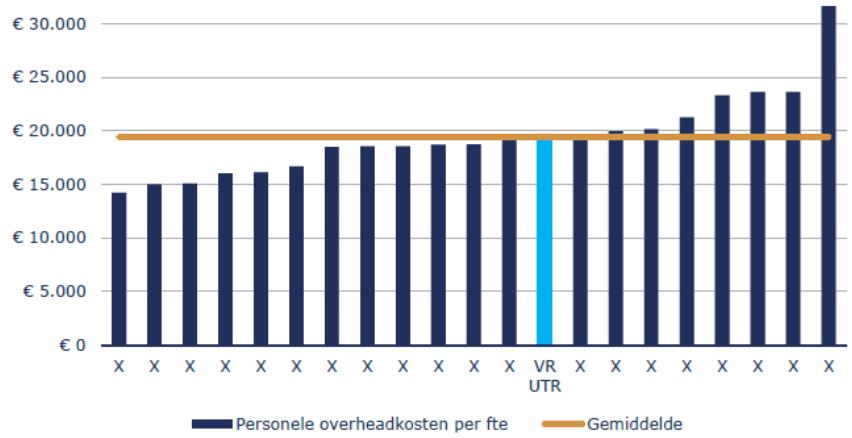
De personele kosten met betrekking tot de voorbereiding op verlenen van hulp zijn ook lager dan gemiddeld. Hier onder vallen bijvoorbeeld de kosten voor opleiden en oefenen. Hierbij wordt opgemerkt dat de andere regio's met veel vrijwilligers bij deze categorie boven het gemiddelde zitten, omdat het de kosten voor opleiden en oefenen per vrijwilliger relatief hoog zijn.



Figuur 3.6 Brandweerprocessen: personele kosten per 10.000 inwoners

Vergelijking personele kosten overhead

Voor de overhead is er gekeken naar de personele kosten per fte van de totale organisatie. De VRU wijkt qua personele overheadkosten niet af van het gemiddelde van de Veiligheidsregio's uit de benchmark.



Figuur 3.7 Personele overheadkosten per fte in dienst van de organisatie

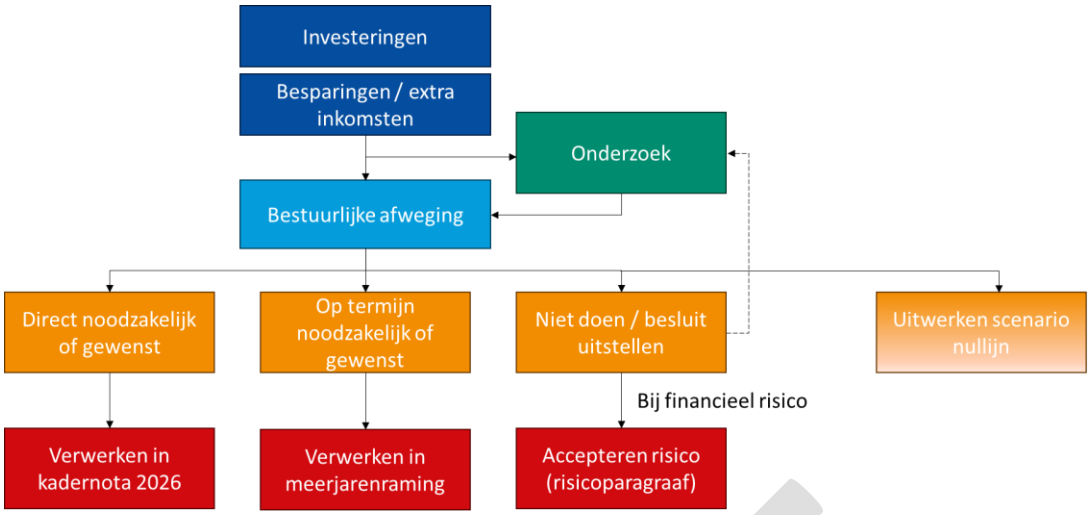
3.6 Toekomstige investeringen

Onze capaciteit en budget besteden we aan het voorbereiden op en het uitvoeren van onze wettelijke en opgedragen taken. De verschillende taken kennen verschillende financieringsstromen zoals eerder beschreven. Onze wettelijke taken worden grotendeels gefinancierd uit het gemeentefonds van de gemeenten. Daarnaast krijgen we geld van de Rijksoverheid om deze taken uit te voeren. Jaarlijks vertalen we onze koers naar concrete activiteiten, gekoppeld aan budget en capaciteit. Dit doen we in de kaderbrieven, begrotingen en jaarplannen. Zo blijven we flexibel en kunnen we inspelen op actuele ontwikkelingen en crises.

Voor de uitwerking van de toekomstscenario's in *hoofdstuk 4 tot en met 8* zijn de verschillende ambitieniveaus 'Op orde', 'Op koers' en 'Op kop' nader uitgewerkt.

- *Op orde* is wat minimaal nodig is om onze huidige taken te kunnen blijven uitvoeren. Hiermee zijn we wel reactief op de ontwikkelingen die al gaande zijn, wat risico's met zich meebrengt.
- *Op koers* is wat nodig is om de ambities in de Bestuursagenda 2024-2027 te verwezenlijken.
- *Op kop* betekent dat we koploper zijn op onderdelen of specifieke thema's. Als VRU willen we een voorbeeldfunctie hebben voor andere veiligheidsregio's of omdat wij dit bestuurlijk noodzakelijk vinden. Gelet op de financiële situatie van gemeenten is dit scenario niet verder (financieel) uitgewerkt.

Er is er (voorgestelde) indeling gemaakt voor de gevraagde investeringen en voorgestelde besparingen of extra inkomsten. Dit vraagt om een bestuurlijke afweging. Hieronder is deze indeling weergegeven:



Figuur 3.8 Voorgestelde indeling toekomstige investeringen

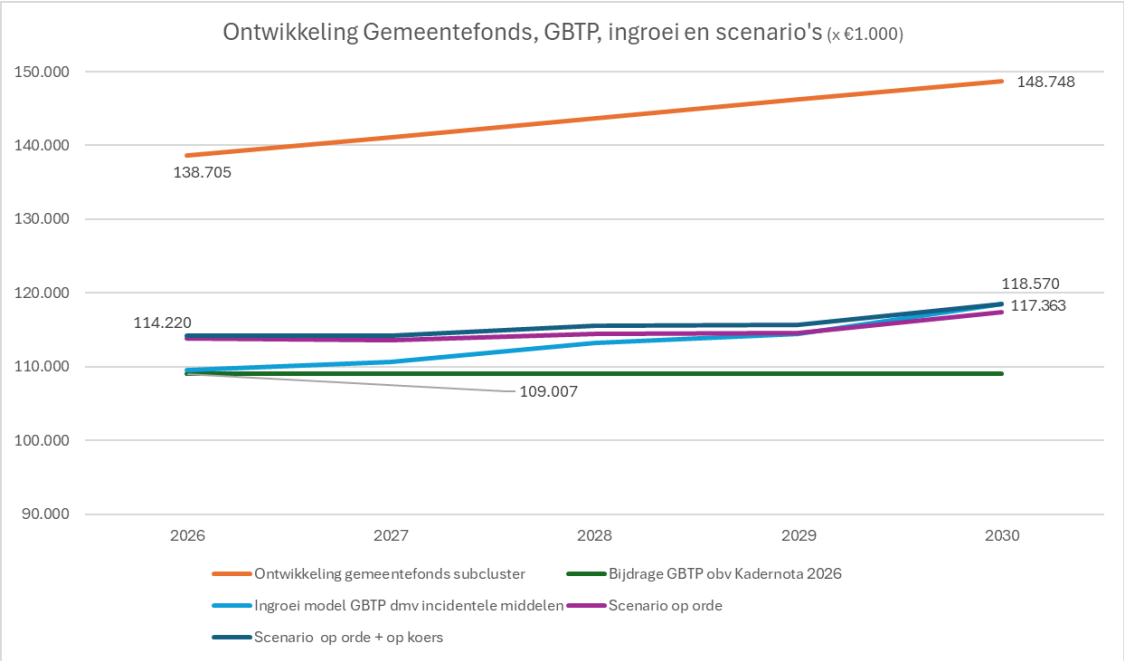
3.7 Meegroeiplan

De regio groeit, we hebben te maken met meer en grotere risico's. De gemeentelijke bijdrage neemt niet automatisch toe, maar we moeten wel inspelen op nieuwe technologische en sociale ontwikkelingen, terwijl tegelijktijdig te maken hebben met toenemende wettelijke- en veiligheidseisen. De vraag is: hoe groeien we als veiligheidsregio mee? En hoe houden we daarin rekening met de financiële situatie van de gemeenten? Ook in de toekomst willen we financieel scherp aan de wind blijven zeilen, maar ook voorspelbaar zijn.

We stellen voor om een meegroeiplan te ontwikkelen, als fundament onder onze meerjarenraming. In dit meegroeiplan nemen we de investeringen op die noodzakelijk zijn om onze huidige taken te kunnen blijven uitvoeren en de beleidskeuzes op basis van onze bestuursagenda. Ook verwerken we daarin de bestuurlijke keuzes die een besparing opleveren, of hogere inkomsten. Door de inzet van incidentele middelen uit het rekeningresultaat 2024 en reserves, zorgen we ervoor dat de gemeentelijke bijdrage later en meer geleidelijk stijgt. Gemeenten kunnen hierop anticiperen in hun meerjarenbegroting en zorgen dat een deel van de toekomstige stijging in het subcluster wordt gereserveerd om stijging van de gemeentelijke bijdrage op te vangen.

Het meegroeiplan geldt als financiële basis voor de toekomst waarbij we investeren in de veiligheid van al onze inwoners. Het zorgt voor financiële stabiliteit en voorspelbaarheid (meerjarenraming) met oog voor de financiële situatie bij gemeenten.

CONCEPT



Figuur 3.8 Ontwikkeling Gemeentefonds, GBTP, ingroei en scenario's

<u>Verschil inkomsten en ontwikkeling gemeentefonds</u>

Figuur 3.2 is gebaseerd op de meicirculaire 2024 en is exclusief de loon- en prijsontwikkeling. Door de bezuinigingen op de VRU en het hanteren van de nullijn voor nieuw beleid is het verschil tussen totale inkomsten voor de Utrechtse gemeenten in het subcluster crisisbeheersing en brandweer van het gemeentefonds groter geworden ten opzichte van de totale gemeentelijke bijdrage aan de VRU. Het heeft als doel de trend te laten zien.

In figuur 3.8 is de prognose opgenomen van de ontwikkeling van het subcluster crisisbeheersing en brandweer op basis van de landelijke volumina uit de septembercirculaire 2024. De verwachte stijging van de inkomsten in het subcluster bedraagt ongeveer 10 miljoen tot en met 2030 (7%). Naast de ontwikkeling van het subcluster is ook het effect van de scenario's op de gemeentelijke bijdrage vanaf 2026 in beeld gebracht. Hierbij wordt opgemerkt dat hierin alle voorgestelde investeringen en besparingen zijn verwerkt, waarbij de omvang uiteraard nog zal wijzigen door (bestuurlijke) keuzes in of tussen de scenario's. Het huidige op 'op orde' scenario leidt tot en met 2030 tot een structurele stijging van de gemeentelijke bijdrage met € 8,4 miljoen (6%). Dit is inclusief fase 2 voor de voorziene uitbreiding van de brandweerzorg in Amersfoort. Het 'op koers' scenario leidt, inclusief het 'op orde' scenario, tot een stijging van de gemeentelijke bijdrage van € 9,6 miljoen (9%). De lichtblauwe lijn toont een mogelijk ingroeipad door de incidentele inzet van een deel van het rekeningresultaat 2024 (€ 5,9 miljoen) en vrijvallende middelen uit de kapitaallastenreserve (circa 6 miljoen)[1].

[1] De kapitaallasten van aantal operationele voertuigen is incidenteel gedekt. Hiervoor zijn middelen in de kapitaallastenreserve geoormerkt. In de toekomstscenario's zijn voorstellen opgenomen om het budget voor de kapitaallasten te verhogen, zodat de kapitaallasten structureel zijn gedekt. Als hiermee wordt ingestemd, dan vallen de geoormerkte middelen uit de kapitaallastenreserve vrij en kunnen deze worden ingezet voor de ingroeiregeling.

4 Brandweer – Toekomstbestendige brandweerzorg

De brandweer bestaat uit verschillende onderdelen die samen de beste brandweerzorg leveren aan onze regio. We zijn trots op de sterke lokale betrokkenheid van al onze brandweervrijwilligers. Ons huidige, fijnmazige brandweermodel met 70[2] strategisch geplaatste kazernes biedt brede inzetmogelijkheden in de regio en vormt daarmee ons uitgangspunt. We geloven in gedifferentieerde en innovatieve brandweerzorg; afgestemd op de lokale behoeften.

Om in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, is het belangrijk om bestaande onderdelen te onderhouden en nieuwe elementen toe te voegen. Alle medewerkers, zowel operationeel als ondersteunend, dragen bij aan een goed functionerende organisatie, zodat we ook in de toekomst kunnen zorgen voor robuuste brandweerzorg. Dit vraagt om investeringen in personele en materiële paraatheid, vakbekwaamheid, natuurbrandbestrijding, innovatie, onze brandweermensen, een veilige energietransitie en de doorontwikkeling van basisbrandweerzorg en specialismen.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Personele paraatheid
De VRU hecht grote waarde aan de lokale betrokkenheid van haar brandweervrijwilligers. Het huidige fijnmazige model, met 70 posten en strategisch gepositioneerde kazernes die brede inzet in de regio kunnen waarborgen, blijft het uitgangspunt.

4.1 Personele paraatheid

De personele paraatheid is één van de belangrijkste pijlers onder de Brandweerzorg. Om kwalitatieve basis brandweerzorg te kunnen blijven leveren, waarbij we voldoen aan de wettelijke gebiedsgerichte opkomsttijden, zijn op zowel de korte als de langere termijn aanvullende maatregelen nodig. De onderstaande tabel geeft inzicht in de daarvoor benodigde investeringen. Hierbij zijn ook besparingsopties geïdentificeerd.

Tabel 4.1 Personele paraatheid

Bedragen x € 1.000

Personele paraatheid	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie
Bijstelling roosterfactor beroepspersoneel	899	899	899	899	1.092	Opnemen in kadernota 2026
Besparingsoptie: lasten FLO-overgangsrecht	-	-250	-250	-250	-250	Opnemen meerjarenraming
Besparingsoptie: afschaffing 2e loopbaan	-	NTB	NTB	NTB	NTB	Besluit uitstellen
Bijstelling garantiefactor vrijwilligers	148	295	443	591	800	Opnemen meerjarenraming
Besparingsoptie: Herzien vergoeding kosten maatwerk (TUO)	-64	-115	-166	-217	-217	Opnemen meerjarenraming
Uitbreiding brandweerzorg Amersfoort, fase 2	-	-	-	-	2.439	Opnemen meerjarenraming
Uitbreiding brandweerzorg Amersfoort, fase 3	-	-	-	-	NTB	Opnemen meerjarenraming
Dagdienst-posten		NTB	NTB	NTB	NTB	Besluit uitstellen
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**983**	**829**	**926**	**1.023**	**3.864**	

[2] Dit is het huidige aantal brandweerposten, exclusief de voorziene uitbreiding van de brandweerzorg in gemeente Amersfoort.

Bijstelling Roosterfactor beroepspersoneel
De roosterfactor geeft aan hoeveel medewerkers nodig zijn om het minimale aantal personeelsleden op elk moment beschikbaar te hebben voor inzet. Naast paraatheidsuren houdt de roosterfactor ook rekening met uren voor opleiding, realistisch oefenen, verlof, ziekteverzuim en andere taken buiten de 24-uursdienst. De huidige roosterfactor is 4,5, wat betekent dat 4,5 repressieve beroepsmedewerkers nodig zijn om één plek in een brandweervoertuig 24/7 te bemensen. Vergeleken met de andere G4-korpsen is deze roosterfactor relatief laag.

In 2014 is deze roosterfactor verlaagd naar 4,5 vanwege bezuinigingen, waarbij er door natuurlijk verloop enkel sprake was van uitstroom zonder nieuwe instroom van repressief personeel. Hierdoor was tijdelijk minder capaciteit voor opleidingen vereist. Inmiddels is echter een stabiele instroom en opleiding van nieuwe brandwachten noodzakelijk om de personeelssterkte op peil te houden. Hierdoor is weer meer capaciteit voor opleidingen nodig.

Naast de toegenomen opleidingsbehoefte spelen ook rechtspositionele wijzigingen (zoals ouderschapsverlof), een hoger ziekteverzuim en een groeiend aantal taken buiten de 24-uursdienst een rol. Dit heeft ertoe geleid dat het huidige aantal beroepsbrandweerlieden niet meer volstaat om het rooster rond te krijgen op de beroepsposten, waardoor er de afgelopen jaren veel extra inhuur nodig was. Om de paraatheid te blijven garanderen, is een verhoging van de roosterfactor voor beroepspersoneel noodzakelijk. Op basis van de huidige berekeningen moet de roosterfactor worden aangepast naar 4,8, wat neerkomt op een uitbreiding van de beroepsformatie met 10,8 fte. De kosten voor deze uitbreiding bedragen €1,2 miljoen per jaar.

Besparingsoptie: lasten FLO-overgangsrecht
Het functioneel leeftijdsontslag (FLO) is afgeschaft in 2005. De medewerkers die toen in dienst waren, hebben recht op een overgangsregeling: het FLO-overgangsrecht. Aangezien dit een tijdelijk recht is, zullen de kosten de komende 20 jaar geleidelijk afnemen. Voorgesteld wordt om deze besparing in te zetten als dekking voor de noodzakelijke groei van de brandweerzorg in onze regio. Het FLO-overgangsrecht is een buitengewoon ingewikkelde regeling. De kosten verlopen grillig en de afgelopen jaren zijn regelmatig (kostenverhogende) reparaties doorgevoerd. Het is daarom moeilijk om een solide meerjarenraming te kunnen opstellen voor de afbouw. Op basis van de meest recente berekeningen zou het budget met ingang van 2027 met 250K kunnen worden verlaagd. Jaarlijks kan vervolgens worden beoordeeld of een verdere verlaging mogelijk is.

Besparingsoptie: afschaffing tweede loopbaan
Vanwege het wegvallen van het FLO voor repressief brandweerpersoneel is tweede loopbaanbeleid geïntroduceerd. Het uitgangspunt is dat beroepskrachten na 20 jaar de repressieve dienst verlaten en de overstap maken naar ander werk (tweede loopbaan). Naast de kosten voor het opleiden voor de tweede loopbaan, zien we dat dat door deze maatregel het verloop onder het beroepspersoneel is toegenomen. Dit leidt tot hogere kosten voor werving, selectie en opleiding. Deze kosten zijn niet voorzien in de begroting. Er is wel budget geoormerkt voor de kosten voor de tweede loopbaan.

Landelijk wordt met de vakbonden gesproken over het afschaffen van de 20 jaar-termijn. Dit zou betekenen dat een besparing mogelijk is op de kosten voor de tweede loopbaan. Het is nog niet duidelijk wat daarvoor in de plaats komt en wat de kosten daarvan zijn. Daarom wordt voorgesteld

CONCEPT

om de mogelijke besparing op de kosten voor de tweede loopbaan nog niet in te zetten, in afwachting op een landelijk akkoord.

Bijstelling garantiefactor vrijwilligers
Voor het bepalen van de vrijwilligersbezetting van een post maken we gebruik van zogenaamde garantiefactor. In de basis wordt op dit moment gewerkt met een garantiefactor van 300% voor de bezetting van een basisbrandweereenheid (tankautospuit). Voor een post met één tankautospuit is de poststerkte dus 6 * 300% = 18 vrijwilligers.

Voor het bepalen van de poststerkte wordt rekening gehouden met alle taken die op een post zijn belegd. De garantiefactor neemt af wanneer er meerdere eenheden op een post aanwezig zijn. De feitelijke invulling vindt plaats in overleg met de postcommandant.

Willen we de vrijwillige posten de gelegenheid bieden om echt paraat te blijven en een antwoord te hebben op de vraagstukken van hoger verloop van personeel en verminderde inzetbaarheid overdag, dan is het nodig om op een aantal plekken de mogelijkheid te bieden om de poststerkte te verhogen. Gemiddeld is 1 vrijwilliger per post extra benodigd. Per saldo gaat dit om een uitbreiding van 65 vrijwilligers; een stijging van ongeveer 4%. Om de uitbreiding te realiseren dienen de nieuwe vrijwilligers geworven en opgeleid te worden. Mede op basis van beperkingen in de opleidingscapaciteit, is naar verwachting een periode van 5 jaar benodigd.

Herzien vergoeding kosten maatwerk (TUO)
Naast de basistaken, kunnen gemeenten maatwerktaken afnemen. Deze afspraken tussen gemeente en VRU worden vastgelegd in een taakuitvoeringsovereenkomst (TUO). Het uitgangspunt voor de maatwerktaken is dat de gemeenten daarvoor een kostendekkende vergoeding betalen. Uit een nadere analyse van de vergoedingen voor de TUO-taken blijkt dat de bestaande vergoedingen niet volledig kostendekkend zijn. Bij een aantal posten is bijvoorbeeld de poststerkte (het aantal vrijwilligers) hoger door de maatwerk-tankautospuit. De gemeenten betalen nu meestal alleen een vergoeding voor het voertuig zelf.

Tabel 4.2 Vergoeding kosten maatwerk (TUO)

Bedragen x € 1.000	**Kosten in basistakenpakket gekoppeld aan maatwerktaken**			
Gemeente	**Vrijwilligers**	**Kapitaallasten**	**Beheer en onderhoud**	**Totaal**
Eemnes	66	n.v.t.*	-	66
IJsselstein	78	n.v.t.*	-	78
Utrechtse Heuvelrug	60	n.v.t.*	-	60
Woudenberg	n.v.t.	n.v.t.*	13	13
Totaal				**217**

* n.v.t. omdat het voertuig volledig is afgeschreven.

De kosten die niet door de individuele gemeenten worden vergoed, worden gedragen door het collectief (basistakenpakket). De bestuurlijke afweging is of de huidige situatie in stand kan blijven,

of dat de vergoedingen volledig kostendekkend moeten worden. In dat laatste geval kan 217K per jaar worden bespaard op de bijdrage voor het basistakenpakket. Het grootste deel daarvan betreft de vrijwilligersvergoedingen. Het is de vraag of deze kosten door de individuele gemeenten gedragen kunnen worden. Als dat niet zo is, dan zal het maatwerk stapsgewijs worden afgebouwd en zullen op deze posten minder vrijwilligers nodig zijn. De impact daarvan op de posten is groot. Het kan ook effect hebben op de paraatheid van de basisbrandweereenheden, aangezien de paraatheid beter kan worden gegarandeerd met een groter aantal vrijwilligers.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Vergoeding kosten maatwerk (TUO)
Gemeenten betalen een kostendekkende vergoeding voor maatwerk, inclusief de daarmee samenhangende kosten voor de vrijwilligers.

De meeste maatwerktankautospuiten zijn afgeschreven voertuigen. In de praktijk wordt het maatwerkvoertuig vervangen door een nieuwer/beter afgeschreven voertuig uit het basistakenpakket. Hierdoor blijft het mogelijk om voor een beperkte vergoeding een extra maatwerkvoertuig te behouden. De bestuurlijke afweging is of deze werkwijze kan worden voortgezet. Het langer gebruiken van de voertuigen leidt tot een meer werk op de voertuigwerkplaatsen. De vergoeding voor onderhoud en beheer dekt met name de extra out-of-pocketkosten, maar niet de loonkosten van de monteurs. Vanuit het oogpunt van de uniformiteit en de regionale werklast is het wenselijk dat maatwerkvoertuigen bij vervanging worden vervangen door nieuwe standaard voertuigen, waarvoor de betreffende gemeente een kostendekkende bijdrage betaalt, inclusief de vergoeding voor kapitaallasten. Voorafgaand aan de vervanging wordt de betreffende in de gelegenheid gesteld om een besluit te nemen over de voortzetting van het maatwerk tegen de nieuwe vergoeding.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Vergoeding kosten maatwerk (TUO)
Maatwerk-voertuigen worden op het moment dat dit nodig is vervangen door nieuwe voertuigen, die gelijk zijn aan de reguliere voertuigen.

Uitbreiding brandweerzorg Amersfoort (fase 2 en fase 3)
De stad Amersfoort heeft ca. 161.000 inwoners (peildatum 1 januari 2024). Naar verwachting groeit dit aantal door naar 185.000 inwoners. Het noordelijk deel van de gemeente Amersfoort is een stedelijk gebied met ca. 50.000 inwoners. Dit gebied groeit de komende jaren naar ca. 80.000 inwoners. Dit deel van Amersfoort is vergelijkbaar met een middelgrote stad met alle kenmerken die daar bij horen. Door de groei van de stad Amersfoort liepen de opkomsttijden in het noordelijke deel van de stad Amersfoort op tot 15 minuten, en soms meer. Op werkdagen was er overdag geen bezetting voor de basisbrandweereenheid vanuit de vrijwilligers op post Amersfoort-Noord. Uitgaande van de nieuwe systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO) zagen we dat we zonder bezetting op post Amersfoort-Noord (dus door alleen uit te rukken vanaf post Centrum) in 8 buurten niet voldoen aan de vereiste opkomsttijden.

Vanwege de grootte van het stedelijk gebied en de verwachte verdere groei moet de gekazerneerde paraatheid in dit gebied in stappen vergroot worden. Op basis van de vereiste opkomsttijden, de kans op gelijktijdigheid en de benodigde slagkracht is op termijn naar verwachting een paraatheidsmodel met twee beroepsposten (24/7) en één vrijwillige post nodig.

De uitbreiding van de brandweerzorg in Amersfoort gebeurt in fases. Het algemeen bestuur heeft op 6 november 2023 ingestemd met fase 1: het instellen van een dagdienst in Amersfoort-Noord. De kosten daarvan (uitbreiding met 7 fte) zijn verwerkt in de (geactualiseerde) begroting 2024.

Met het plaatsen van een dagdienst op post Amersfoort-Noord is de opkomst van de eerste eenheid (TS4) in het noordelijk deel van de stad sterk verbeterd. Belangrijk gegeven hierbij: met een TS4 voldoen we nog niet aan het beoordelingskader voor gebiedsgerichte opkomsttijden, omdat binnen dat beoordelingskader gerekend wordt met de opkomst van een TS6. Daarentegen is gebleken dat een TS4 bij veel incidenten al een effectieve inzet kan leveren.

In fase 2 en 3 groeien we in stappen door naar de uiteindelijke bezetting. Wanneer die stappen gezet kunnen worden, hangt af van de ontwikkelingen en gemeentelijke besluitvorming op het gebied van de nieuwe huisvesting van de brandweerposten in Amersfoort. Er moet een nieuwe post Noord komen die o.a. geschikt is voor kazernering van beroepskrachten. Ons beeld is dat fase 2 bestaat uit een 24-uurs post Noord(zijde) met een vrijwilligerspost. In fase 3 kan de huidige 24-uurs post Centrum verhuizen naar een nieuwe locatie - een uitrukpost - in het Centrum waar de gemeente Amersfoort nu locatie onderzoek naar doet. Voor de realisatie van de nieuwbouw van de brandweerposten zijn wij afhankelijk van de besluitvorming van de gemeente Amersfoort.

Dagdienstposten
Door de groei van de regio, de afnemende beschikbaarheid van vrijwilligers overdag en oplopende opkomsttijden door bijvoorbeeld snelheidsbeperkende maatregelen maakt dat we op een aantal plekken bij het volgende dekkingsplan opnieuw moeten kijken naar hoe we de paraatheid hebben georganiseerd. Op een aantal plaatsen, zoals Veenendaal, zal worden onderzocht of en zo ja op welke termijn een dagdienstbezetting nodig is.

Op de post Nieuwegein-Noord is de paraatheid op werkdagen in de huidige situatie georganiseerd met een dagdienst. Er loopt een traject om het tijdsblok van de dagdienst te verkleinen. Dit betekent dat voor de paraatheid voor een groter deel wordt gerekend op de vrijwilligers. Over de uitvoering van dit traject en de evaluatie zijn afspraken gemaakt. Afhankelijk van de uitkomsten van het lopende traject zal worden onderzocht of de dagdienst verder afgebouwd kan worden.

4.2 Materiële paraatheid

Naast de personele paraatheid is ook de materiële paraatheid essentieel om burgers van adequate basis brandweerzorg te voorzien. Het gaat dan om uitrusting in de meest brede zin waarmee onze brandweermensen werken. Zoals bijvoorbeeld: voertuigen, blusapparatuur, beschermende kleding etc.

Geopolitieke spanningen, Europese regelgeving en krapte op de arbeidsmarkt hebben geleid tot hogere kosten voor het materieel dan waarmee in de reguliere indexatie rekening was gehouden. Deze stijging is met name te wijten aan verhoogde grondstofprijzen, strengere veiligheid- en milieueisen, doorberekening van de gestegen loonkosten en verstoringen in de toeleveringsketen. Daardoor is de levertijd van zwaar materieel (tankautospuiten, hulpverleningsvoertuigen, etc.) ook sterk opgelopen. Vanaf het moment van bestellen tot de ontvangst, verloopt er ongeveer 2,5

CONCEPT

jaar. Hierdoor manifesteren de financiële gevolgen van de benodigde investeringen zich pas vanaf 2027/2028.

Om het huidige materieel zoals vastgelegd in het materieel- en personeelsbeheer- en spreidingsplan (MPBSP) op orde te houden is een aantal investeringen nodig.

Tankautospuiten basisbrandweerzorg

In 2016 is de nieuwe generatie tankautospuiten aanbesteed, waarbij diverse innovaties zijn doorgevoerd. Eén van de belangrijke vernieuwingen was de vervanging van zogenaamde combivoertuigen (tankautospuiten geschikt voor zowel reguliere als natuurbrandbestrijding) door speciaal ontwikkelde natuurbrandvoertuigen, de CCFM's[3]. In het nieuwe concept werd één combivoertuig vervangen door een combinatie van een normale tankautospuit en een CCFM. De VRU beschikt momenteel over 17 CCFM's, waarvan 16 operationeel en één als reserve.

Voor deze uitbreiding zijn destijds geen aanvullende financiële middelen van de gemeenten gevraagd. De financiële dekking werd onder andere gerealiseerd door de afschrijftermijn voor alle tankautospuiten te verlengen naar 20 jaar. Op dat moment was het meerjareninvesteringsplan (MIP) nog in ontwikkeling, met de verwachting dat het aantal reguliere tankautospuiten op termijn zou kunnen worden verminderd.

Na de afronding van het MIP en het nieuwe regionale spreidingsplan voor het materieel, bleek echter dat het beschikbare budget voor kapitaallasten onvoldoende was om alle voertuigen in het spreidingsplan te dekken. Om een sluitende begroting voor het spreidingsplan te realiseren, zijn enkele voertuigen niet of slechts incidenteel gefinancierd.

De onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal tankautospuiten dat in het spreidingsplan is opgenomen, inclusief reserve- en vakbekwaamheidsvoertuigen. De kolommen tonen de beschikbare financiële dekking.

Tabel 4.3 Tankautospuiten basisbrandweerzorg

Tankautospuiten basisbrandweerzorg		**Aantal tankautospuiten**			
		Structureel gedekt	**Incidenteel gedekt**	**Geen dekking**	**Totaal**
Eerste basisbrandweereenheid	Operationeel	68	-	1	69
Tweede basisbrandweereenheid	Operationeel	-	10	-	10
Combivoertuigen	Operationeel	-	-	2	2
Reservevoertuigen i.v.m. onderhoud	Ondersteunend	4	-	-	4
Vakbekwaamheidsvoertuigen	Ondersteunend	3	2	4	9
Totaal		**75**	**12**	**7**	**94**

Om het huidige niveau van de basisbrandweerzorg te kunnen handhaven, is op aanvullende structurele financiering nodig. Voor de tankautospuiten die worden ingezet in de basisbrandweerzorg is alleen het 'op orde'-scenario uitgewerkt. Dit scenario beoogt structurele

[3] CCFM is de Franse afkorting voor: 'Camion Citerne Feux de Forêt Moyen'. Dit is een bosbrandbestrijdingsvoertuig met medium tankcapaciteit.

financiering te realiseren voor het huidige spreidingsplan, zodat het benodigde materieel beschikbaar en inzetbaar blijft.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Tankautospuiten
De tankautospuiten voor de basisbrandweerzorg, zoals opgenomen in het materieelspreidingsplan, zijn structureel gefinancierd binnen de begroting van de VRU.

Tabel 4.4: Benodigde investeringen tankautospuiten basisbrandweerzorg

Bedragen x € 1.000 Tankautospuiten basisbrandweerzorg	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie
Herzien afschrijftermijn tankautospuiten 20 > 15 jaar	459	459	459	459	459	Opnemen meerjarenraming
Tankautospuit De Bilt-Groenekan	58	58	58	58	58	Opnemen meerjarenraming
Tankautospuiten 2e basisbrandweereenheid	393	393	393	393	393	Opnemen meerjarenraming
Tankautospuiten vakbekwaamheid	-	-	298	298	298	Opnemen meerjarenraming
Vervanging combivoeruigen Veenendaal en Den Dolder	-	-	116	116	116	Opnemen meerjarenraming
Prijsverschil tankautospuiten	-	-	-	-	-	Besluit uitstellen: 1.176K
Ingroei uit kapitaallastenreserve						*Zie hoodstuk 10, tabel 10.1*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**910**	**910**	**1.324**	**1.324**	**1.324**	

Zonder deze investeringen komt de materiële paraatheid onder druk te staan. Voertuigen die niet zijn opgenomen in het vervangingsschema zullen uiteindelijk worden afgestoten, omdat ze dan economisch en technisch aan het einde van hun levensduur zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor tweede tankautospuiten en combivoertuigen, die zonder extra financiële middelen niet vervangen kunnen worden. Een vermindering van basisbrandweereenheden op de posten leidt tot een afname van de regionale slagkracht. Dit vraagt om een neerwaartse bijstelling van het materieelspreidingsplan, wat op zijn beurt gevolgen heeft voor het aantal benodigde vrijwilligers per post.

Herzien afschrijftermijn tankautospuiten 20 > 15 jaar
De huidige afschrijftermijn van 20 jaar voor tankautospuiten is gebaseerd op de verwachte technische levensduur van de voertuigen, zonder dat er middelen zijn opgenomen voor een mid-life update. Uit een inventarisatie blijkt dat de VRU de enige veiligheidsregio is met een afschrijftermijn van 20 jaar; de standaard in andere regio's is 15 jaar, waarbij sommige regio's voor beroepsposten zelfs een termijn van 12 jaar hanteren. De afgelopen jaren zijn veel voertuigen vervangen, waardoor we nu over een moderne vloot beschikken.

Om tijdige vervanging te waarborgen, wordt voorgesteld de afschrijftermijn aan te passen naar 15 jaar, in lijn met de gangbare praktijk. Voor de huidige voertuigen in het meerjareninvesteringsplan leidt dit tot een jaarlijkse stijging van de kapitaallasten met €459.000. Voorgesteld wordt om deze structurele stijging vanaf 2027 op te nemen in de meerjarenraming, met een ingroeimodel. De incidentele kosten tijdens de ingroeifase worden gedekt uit de reserve kapitaallasten. Een voorstel voor het inzetten van de bedragen in dit ingroeimodel staan in hoofdstuk 10, tabel 10.1.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Afschrijftermijn tankautospuiten
Bijstellen van de afschrijftermijn van 20 naar 15 jaar.

Tankautospuit De Bilt-Groenekan
Vooruitlopend op de uitkomst van het onderzoek naar de samenvoeging van de posten De Bilt en Groenekan is één tankautospuit minder opgenomen in de het meerjaren investeringsplan (MIP). Uiteindelijk is deze samenvoeging niet doorgegaan. Hierdoor ontbreekt één tankautospuit in de MIP. In de berekening wordt uitgegaan van het actuele prijsniveau en een afschrijvingstermijn van 15 jaar, inclusief bepakking. Voorgesteld wordt om deze structurele stijging van de lasten op te nemen in de meerjarenraming vanaf 2027, met een ingroeimodel. De incidentele kosten tijdens de ingroei worden gedekt uit de reserve kapitaallasten.

Tankautospuiten 2e basisbrandweereenheid
Op 10 posten[4] staat een tweede tankautospuit voor de tweede basisbrandweereenheid ten behoeve van de regionale slagkracht. Al deze tweede tankautospuiten zijn gedekt met incidentele middelen uit de bestemmingsreserve kapitaallasten. Deze tien voertuigen zijn al aangeschaft, maar worden incidenteel gedekt uit de reserve kapitaallasten. Om de huidige kapitaallasten structureel te kunnen dekken is 393K aanvullend per jaar nodig. Voorgesteld wordt om deze structurele stijging van de lasten op te nemen in de meerjarenraming vanaf 2027, met een ingroeimodel. De incidentele kosten tijdens de ingroei worden gedekt uit de reserve kapitaallasten.

Tankautospuiten vakbekwaamheid
Om de paraatheid op de posten te garanderen wordt gewerkt met aparte voertuigen voor vakbekwaamheid (opleiding en oefeningen buiten de posten). Hiervoor worden negen ‘dedicated’ voertuigen gebruikt (naast de drie tankautospuiten 2e basisbrandweereenheid die overdag worden ingezet voor vakbekwaamheid). Vijf van de negen vakbekwaamheidsvoertuigen zijn van het nieuwe type. Hiervan zijn drie voertuigen structureel gedekt in de begroting en twee incidenteel (uit de kapitaallastenreserve). De andere vier vakbekwaamheidsvoertuigen zijn afgeschreven tankautospuiten, die qua techniek en uitrusting afwijken van de reguliere voertuigen. Voor de vakbekwaamheid en veiligheid van onze brandweermensen is het belangrijk om bij het opleiden en oefenen te werken met de standaard voertuigen (train as you fight). Om de bestaande voertuigen structureel te kunnen dekken en de afgeschreven voertuigen te kunnen vervangen voor de reguliere voertuigen, is uiteindelijk 298K aanvullend kapitaallastenbudget nodig. Voorgesteld wordt om deze structurele stijging van de lasten op te nemen in de meerjarenraming vanaf 2027, met een ingroeimodel. De incidentele kosten tijdens de ingroei worden gedekt uit de reserve kapitaallasten.

Vervanging combivoertuigen
Naast de dedicated natuurbrandvoertuigen (CCFM’s) zijn in het spreidingsplan twee bestaande combivoertuigen opgenomen die toen nog niet aan vervanging toe waren. Er is geen budget beschikbaar voor de vervanging van deze voertuigen. De voertuigen zijn in 2025 afgeschreven. Bij een bestelling van vervangende tankautospuiten in 2025, zal de levering naar verwachting in 2027 plaatsvinden. Dit vergt 116K aanvullend kapitaallastenbudget per jaar, inclusief bepakking. Conform het activabeleid start de afschrijving vanaf het jaar volgend op de het jaar van investeren, dus in 2028. Voorgesteld wordt het benodigde kapitaallastenbudget voor de vervanging van de combivoertuigen op te nemen in de meerjarenraming per 2028. In de tabel zijn

[4] Dit betreft de posten: Amersfoort, Bunschoten, Mijdrecht, Lopik*, Nieuwegein Noord, Oudewater, Breukelen*, Maarssen*, Cothen-Langbroek, Woerden. *Deze drie voertuigen zijn overdag (werkdagen 6-18u) beschikbaar voor vakbekwaamheid.

CONCEPT

alleen de lasten opgenomen van de vervangende normale tankautospuit. De aanvullende kosten voor het vervangende materieel voor natuurbrandbestrijding zijn opgenomen in paragraaf 4.6.

Prijsverschil tankautospuiten
De afgelopen jaren zijn de aanschafkosten voor het materieel sterk gestegen. De tankautospuiten zijn de laatste jaren aangeschaft voor gemiddeld 370K per stuk, exclusief bepakking. Voor deze aanschafprijs zijn de voertuigen ook structureel opgenomen in de meerjaren investeringsbegroting. De huidige aanschafprijs is ruim 560K. Een stijging van ruim 50%. Deze stijging is aanzienlijk hoger dan de reguliere prijsaanpassing, waarmee rekening wordt gehouden in het meerjareninvesteringsplan. Als de tankautospuiten tegen de huidige prijs moeten worden vervangen, vergt dit een aanvullend kapitaallastenbudget van circa € 1,2 miljoen per jaar. Aangezien de meeste voertuigen inmiddels zijn vervangen, is op dit moment nog geen ophoging van het budget voor de kapitaallasten noodzakelijk. De laatste voertuigen die zijn aangeschaft hadden een hogere aanschafprijs dan begroot. De hogere kapitaalasten die daaruit voorkomen worden opgevangen met middelen uit de kapitaallastenreserve.

<u>Ondersteuning hulpverlening</u>
Technische hulpverlening is binnen de VRU geen specialisme. Hulpverleningsvoertuigen worden gebruikt als rijdende magazijnen met aanvullend (zwaar/technisch) materiaal voor de basisbrandweereenheden, waardoor alle manschappen met deze materialen moeten kunnen werken. Dit leidt tot een hoge oefenbelasting. De landelijke visie gaat uit van regionaal georganiseerde specialiste hulpverleningseenheden met kennis, kunde en middelen die de TS-eenheid overstijgen.

Het materieelspreidingsplan bevat 11 operationele hulpverleningsvoertuigen en 1 extra hulpverleningsvoertuig voor beheer en onderhoud. Van deze 12 voertuigen zijn 3 voertuigen uitgerust voor de ondersteuning van natuurbrandbestrijding (4x4). Twee voertuigen zijn incidenteel gedekt binnen de begroting, uit de reserve kapitaallasten.

Tabel 4.5 Ondersteuning hulpverlening

Ondersteuning hulpverlening		**Aantal hulpverleningsvoertuigen**			
		Structureel gedekt	**Incidenteel gedekt**	**Geen dekking**	**Totaal**
Hulpverleningsvoertuigen 4x2	Operationeel	6	2	-	9
Hulpverleningsvoertuigen 4x4	Operationeel	3	-	-	2
Reservevoertuig 4x2 i.v.m. onderhoud	Ondersteunend	1	-	-	1
Totaal		**10**	**2**	**-**	

Aanvulling dekking kapitaallastenbudget hulpverleningsvoertuigen
Om de kapitaallasten voor alle hulpverleningsvoertuigen uit het spreidingsplan structureel te kunnen dekken is 66K aanvullend per jaar nodig. Voorgesteld wordt om deze structurele stijging van de lasten op te nemen in de meerjarenraming vanaf 2027, met een ingroeimodel. De incidentele kosten tijdens de ingroei worden gedekt uit de reserve kapitaallasten. Een voorstel voor het inzetten van de bedragen in dit ingroeimodel staan in hoofdstuk 10, tabel 10.1.

CONCEPT

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Hulpverleningsvoertuigen
De ondersteunende hulpverleningsvoertuigen ten behoeve van de basisbrandweerzorg uit het materieel spreidingsplan zijn structureel gedekt binnen de begroting van de VRU (structurele financiële dekking voor structurele taken).

Inrichting hulpverlening als specialisme
Voorgesteld wordt om bij het opstellen van het nieuwe dekkingsplan en het materieelspreidingsplan te onderzoeken of de hulpverlening conform de landelijke standaard kan worden georganiseerd. Naast de lagere opleidings- en oefendruk biedt dit kansen voor integratie van andere specialisaties bij de vernieuwde HV-teams (zoals scheepsbrandbestrijding, robotisering, bijzondere blusmiddelen).

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Ondersteuning hulpverlening
Werk in het nieuwe dekkingsplan een voorstel uit voor specialistische hulpverleningseenheden.

Zonder deze veranderingen moeten alle posten moeten geoefend blijven op het werken met hulpverleningsmiddelen. Dit zorgt voor een hoge oefendruk. Op termijn zal ook een financieel knelpunt ontstaan bij de vervanging van de huidige hulpverleningsvoertuigen, in verband met de toegenomen prijzen. Door aansluitend op de landelijke visie te werken met specialistische eenheden, kan de kwaliteit toenemen en kan dit worden gecombineerd met andere specialistische taken.

Tabel 4.6 Ondersteuning hulpverlening

Bedragen x € 1.000 **Ondersteuning hulpverlening**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Aanvulling kapitaallastenbudget hulpverleningsvoertuigen	66	66	66	66	66	Opnemen meerjarenraming
Ingroei uit kapitaallastenreserve						*Zie hoodstuk 10, tabel 10.1*
Inrichten hulpverlening als specialisme	NTB	NTB	NTB	NTB	NTB	Besluit uitstellen
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**66**	**66**	**66**	**66**	**66**	

4.3 Veilige energietransitie bij de brandweer

De transitie naar duurzame energiebronnen beïnvloedt de fysieke leefomgeving en veiligheid van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. Voor veel nieuwe duurzame energie thema's ontbreekt regelgeving. Innovaties ontwikkelen zich sneller dan de regels kunnen worden opgesteld of omdat de risico's nog onderzocht moeten worden.

<u>Veilige energietransitie</u>
Het is nodig om energietransitie-incidenten in het vakbekwaamheidsprogramma voor alle medewerkers te integreren inclusief ontwikkeling en aanschaf van benodigde oefenmaterialen. Denk hierbij aan de vervanging en aanschaf van de Cobra Cutter voor branden in elektrische voertuigen, en energieopslagsystemen, om sneller en effectiever op te treden bij meerdere incidenten. Procedures voor energietransitie-incidenten op basis van regionale risico's, met

voortdurende actualisatie worden geïmplementeerd. Deze procedures worden vertaald in risico-informatie naar het operationele informatiesysteem. De adviseurs gevaarlijke stoffen en de verkenningseenheden moeten nieuwe middelen en voorzieningen krijgen om nieuwe gevaren beter te detecteren en te meten. Indien nodig moet er een aanpassing of aanvulling komen in bestaand materiaal voor incidenten met duurzame en fossiele energiebronnen. Bij het opstellen van het materieelspreidingsplan wordt het behoud en/of herziening van het gaspakkenteam meegenomen. Daar waar mogelijk doen we onderzoek naar gebruik van robotica voor energietransitie-incidenten zoals elektrische voertuigen en energieopslagsystemen.

Incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen

Als gevolg van de energietransitie zijn er aanzienlijke risico's op het gebied van elektrificatie van de samenleving, groeiend aantal grootschalige energie opslagsystemen en het transport gevaarlijke stoffen. De Incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen (IBGS) is één manier om vanuit de brandweer met name de twee laatste geschetste risico's te adresseren.

Naast een tekort aan personeel, worden we geconfronteerd met nieuwe risico’s zoals beschreven in ons risicoprofiel. Investeringen zijn nodig om de brandweerzorg effectiever en veiliger te maken. Nieuwe risico’s door de energietransitie vragen meer van onze organisatie bij incidentbestrijding gevaarlijke stoffen. Medewerkers moeten beschikken over de juiste kennis en materieel. Door ons te richten op deze risico’s, vergroten we de veiligheid en bestrijden we risicovolle incidenten sneller en beter, wat de maatschappij ten goede komt.

Om het bovenstaande te kunnen realiseren is nog een nadere onderbouwing en uitwerking noodzakelijk. Wel zijn indicatief onderstaande bedragen opgenomen.

Tabel 4.7 Energietransitie en IBGS

Bedragen x € 1.000

Veilige energietransitie en IBGS	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie
Programmamanager	134	134	134	134	134	Opnemen in kadernota 2026
specialist energietransitie/ IBGS	104	104	104	104	104	Opnemen in kadernota 2026
coördinator energietransitie/ IBGS	94	94	94	94	94	Opnemen in kadernota 2026
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**332**	**332**	**332**	**332**	**332**	

4.4 Vakbekwaamheid

De afdeling Vakbekwaamheid binnen de brandweer houdt zich bezig met de opleiding en bijscholing van ongeveer 2000 brandweerfunctionarissen. Dit opleidingsaanbod wordt beïnvloed door diverse factoren, zoals nieuwe landelijke opleidingsrichtlijnen, technologische veranderingen en toenemende veiligheids- en milieueisen. Ook de risico’s voor de energietransitie hebben invloed op vakbekwaamheid waardoor we 2000 brandweermensen nieuwe en andere zaken moeten leren. Incidenten waarbij personeel gewond raakt, geven aanleiding om veiligheid en bewustwording te verbeteren en deze centraal te stellen in alle trainingen.

Druk op trainingsfaciliteiten
De trainingsfaciliteiten op lokale brandweerposten voldoen steeds minder door beperkte ruimte, geluidsoverlast en stijgende kosten voor materiaalvervoer. Het voorstel is om een centrale opleidingslocatie op te zetten om de druk op de lokale posten en bijbehorende woonkernen te verlichten. Daarnaast zien we stijgende kosten voor externe oefenlocaties en de daarmee gepaarde grotere reistijd. Het totale aanbod aan opleiden, trainen en (realistisch) oefenen is groot. Een punt van aandacht hierbij is de belasting voor de vrijwilliger. Naast de reguliere oefenavonden wordt het steeds lastiger om ruimte in de agenda te maken voor een training in het buitenland en kan een belasting zijn op de werk-privé situatie.

Arbeidsveiligheid en lessen uit incidenten
Veiligheidsbewustzijn moet onderdeel zijn van alle trainingen. Uit ongevalsrapportages blijkt dat realistische oefeningen cruciaal zijn om risico's in te schatten en onder druk te leren werken. RI&E's geven aan dat arbeidsveiligheid prioriteit moet krijgen om incidenten te verminderen.

De belasting van de vrijwillige brandweermensen wordt alsmaar groter
Er wordt een steeds groter beroep gedaan op kennis en vaardigheden van brandweermensen. Zij moeten goed voorbereid zijn op hun taak. Dit houdt in dat men getraind moet zijn op de basiseenheid maar daarnaast ook geschoold en getraind moet worden op andere specifieke onderdelen zoals taakspecialisatie, de bijzondere risico's in het eigen verzorgingsgebied, het leren van incidenten, het trainen op risico's en de nieuwe ontwikkelingen zoals de energietransitie. Met een oefen- en bijscholingsprogramma dat past bij de lokale brandweerpost kan de belasting van de vrijwilliger beperkt worden.

Capaciteitstekort
Door stijgende eisen aan training en het intensievere oefenprogramma is uitbreiding van de personeelsformatie bij de afdeling Vakbekwaamheid nodig. Een benchmarkstudie toont aan dat de huidige formatie in Utrecht achterloopt op andere regio's. Met het uitbreiden van de formatie Vakbekwaamheid zorgt deze afdeling enerzijds voor het structureel verhogen van het kwaliteitsniveau in de afdeling, doorwerkend op de basisopleiding en de specialistische opleidingen. Daarmee borgen we de aandacht voor de veiligheid van de eigen mensen. Anderzijds geeft het de gelegenheid om met voldoende menskracht in te kunnen spelen op ontwikkelingen die de maatschappij vraagt en wat er vanuit vakinhoudelijke ontwikkelingen op de brandweer afkomt.

Om richting te geven aan vakbekwaamheid is een visie nodig. Hieronder is op hoofdlijnen de onderzoeksopdracht weergegeven:

Onderzoeksopdracht: Vakbekwaamheid
De VRU laat momenteel een extern onderzoek uitvoeren naar de benodigde structurele capaciteit. Daarbij is ook aandacht voor een aanpassing van de positionering (beter aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen vertaald naar veiligheidsniveau) en het ambitieniveau (realistische doelen en resultaten), verandering van cultuur, communicatie en leiderschap (meer proactieve rolneming in houding en gedrag), aanpassing van het business model (meer flexibiliteit

CONCEPT

en samenwerking), wijziging van de formatie (op hoger niveau, in verbinding met Voorbereiding Incidentbestrijding). Het voorstel is om de resultaten van het onderzoek af te wachten en daarna met een voorstel naar het bestuur te komen.

Een paar noodzakelijke investeringen voor de korte termijn (capaciteit, onderzoek, tijdelijke locatie, etc.) willen we opnemen in de kadernota.

Tabel 4.8: Vakbekwaamheid

Bedragen x € 1.000 Vakbekwaamheid	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie
Herregistratie duikkosten	44	44	44	44	44	Opnemen in kadernota 2026
Nieuwe landelijke opleiding "bediener redvoertuig"	15	15	15	15	15	Opnemen in kadernota 2026
Tijdelijke opleidingslocatie	250	250	250	250	250	Opnemen in kadernota 2026
Verhoging digitaal leerplatform ELO en VMS (VP)	100	100	100	100	100	Opnemen in kadernota 2026
Verhoging kosten realistisch oefenen	150	150	150	150	150	Opnemen in kadernota 2026
Onderzoek/Ontwikkeling eigen oefencentrum VRU	80	80	80	80	80	Onderzoek
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**639**	**639**	**639**	**639**	**639**	

Nieuwe externe verplichtingen aan vakbekwaamheidseisen van brandweermensen
Vanaf 2025 moeten brandweerduikers een her-certificering ondergaan conform landelijke richtlijnen. Het gaat hier om de herregistratie van brandweerduikers, duikploegleiders en duikmedisch begeleiders om de veiligheid en vakbekwaamheid van brandweerduikers te waarborgen. De her-certificering houdt in dat brandweerduikers regelmatig hun vaardigheden en kennis moeten laten toetsen, om ervoor te zorgen dat ze voldoen aan de gestelde eisen en procedures. Dit met als doel om de veiligheid van zowel de brandweerduikers als de slachtoffers te waarborgen. Deze aanpassingen volgen uit ongevalsrapporten en evaluaties binnen de brandweerwereld.

De nieuwe landelijke opleiding "bediener redvoertuig" waarborgt uniformiteit, veiligheid en vakbekwaamheid voor brandweerpersoneel. Door een gestandaardiseerd curriculum leren alle bedieners dezelfde technieken en veiligheidsprincipes, wat samenwerking tussen regio's verbetert en risico's vermindert. Daarnaast verhoogt de centralisatie de efficiëntie en maakt het integreren van leerpunten uit incidenten eenvoudiger, wat de algehele kwaliteit versterkt. Vanaf 1 juli 2025 moeten iedereen die een redvoertuig wil bedienen in het bezit zijn van een opleiding. *(Overgangsregeling brandweeropleidingen versie 1.15, NIPV 2024)*

Tijdelijke opleidingslocatie
De opleidings- en trainingsfaciliteiten op lokale brandweerposten staan onder druk door strengere veiligheids- en milieueisen. Gebrek aan ruimte leidt tot conflicten bij het verzorgen van opleidingen. Brandweerposten in woonkernen veroorzaken geluidsoverlast bij structureel gebruik van de binnenplaats voor scholing. Daarnaast nemen de kosten voor het vervoeren en verplaatsen van materialen toe. Het voorstel is om op korte termijn een centrale opleidingslocatie in te richten om overbelasting en overlast op de posten en woonkernen te verminderen.

Verhoging kosten realistisch oefenen en digitale leer- en registratieplatformen.
De Veiligheidsregio heeft een digitaal leerplatform. Dit is in beheer bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIPV). De kosten hiervan zijn aanzienlijk verhoogd. Deze kosten dienen meegenomen te worden in de toekomstige begroting om nieuwe opleidingen aan te melden en de cursisten te faciliteren.

Realistisch oefenen
De kosten voor het gebruik van het huidige externe oefencentrum voor onder meer realistisch oefenen in Weeze (Duitsland) zijn aanzienlijk gestegen. Deze kosten dienen meegenomen te worden in de structurele begroting van deze kostenpost voor de komende vier jaar.

Onderzoek Oefencentrum
In het verleden hebben we samen met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtreek en Flevoland de intentie gehad om een gezamenlijk oefencentrum te realiseren. Er was op dat moment onvoldoende financieel draagvlak om dit te bewerkstelligen. Daarbij is aangegeven dat als zich nieuwe strategische kansen zich voordoen, bestuurlijk een nieuwe opdracht te laten formuleren voor verdere verkenning of uitwerking.

We hebben nog steeds de wens om een eigen brandweerschool te realiseren en herkenbaar te positioneren als een centrale opleidingslocatie. Bij voorkeur hebben wij het streven om dit gezamenlijk op te pakken met onze buur regio's. Een eigen brandweerschool faciliteert niet alleen een opleiding maar ook in kundige instructeurs en middelen en voldoet aan wet- en regelgeving. Daarnaast zien we mogelijkheden om technologische innovaties en digitale leermethoden met elkaar te integreren. Een dergelijk centrum bevordert vakbekwaamheid, biedt toegankelijke en effectieve training, bespaart kosten en vermindert de belasting van vrijwilligers, waardoor zij geen extra vrije dagen hoeven op te nemen voor buitenlandse trainingen. Een gedegen en divers trainingsprogramma is essentieel om aan de behoeften van lokale brandweerposten te voldoen. Elke post heeft unieke ploegensamenstellingen, specifieke taken en lokale risico's. Het vereist een volledig vakbekwaamheidsaanbod met lokaal maatwerk en voldoende personele capaciteit.

Om te kijken of het realiseren van een brandweerschool haalbaar is, willen we onderzoek doen door het laten uitvoeren van een businesscase van een regionaal oefen- en trainingscentrum, in samenwerking met veiligheidsketenpartners.

Risico's
- De afdeling Vakbekwaamheid is afhankelijk van de deskundige ondersteuning van repressiepersoneel als oefenleider, cursusleider, waarnemer of instructeur. Hoe behouden en beheren we deze ervaring? Hoe binden we hen voldoende om maximale resultaten te behalen? Het risico is dat we onze opleidings- en oefendoelen niet halen door onvoldoende verbinding.
- Onvoldoende investeren in Vakbekwaamheid betekent onvoldoende investeren in het voorkomen van letsel bij eigen personeel. Vanuit de Arbowet zijn wij verantwoordelijk voor het welzijn van ons personeel.

CONCEPT

4.5 Vergroten arbeidsveiligheid door toepassing van innovatie

Als organisatie hebben we te maken met nieuwe risico's (klimaatverandering, energietransitie), zoals beschreven in ons regionaal risicoprofiel. Het vraagt iets anders van ons om complexe en langdurige incidenten het hoofd te bieden. Om ons personeel een zo veilig mogelijk arbeidsklimaat te kunnen bieden en zo kort mogelijk in een gevaarlijke omgeving te laten opereren, is investeren in innovatie (waaronder robotica) noodzakelijk. Innovatie zoals (onderwater)drones geven inzicht in de complexe situatie waardoor een veilige en effectieve inzetstrategie voor onze brandweermensen kan worden gekozen. Door in innovatie te investeren, investeren we in het ambacht brandweer op een veilige manier. Het is nodig structureel ruimte te maken en financiële middelen te hebben voor innovatie om de brandweermensen veilig voor te bereiden op de risico's van nu en in de toekomst.

Tabel 4.9: Innovatie arbeidsveiligheid

Bedragen x € 1.000 **Innovatie arbeidsveiligheid**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Innovatie arbeidsveiligheid (pilots)	154	154	154	154	154	Opnemen in kadernota 2026
Innovatie arbeidsveiligheid (pilots) Op Koers	*154*	*154*	*154*	*154*	*154*	*Opnemen in kadernota 2026*
Innovatie arbeidsveiligheid (pilots) Op Kop						*Uitstellen*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**308**	**308**	**308**	**308**	**308**	

<u>Op orde</u>

We reageren op innovaties en ontwikkelingen via een innovatieloket en proces waarbij gewogen wordt welke innovaties we willen oppakken. Collega's initiëren onderzoeken naar bestaande innovaties die, indien effectief, worden geïmplementeerd. Hierbij benutten we de kennis en ervaring van vaste collega's en brandweervrijwilligers. Budgetten en capaciteit worden incidenteel beoordeeld. Om de VRU voor te bereiden op nieuwe risico's is het inrichten van een regionaal digitaal verkenningseenheid noodzakelijk. Ook onze werkprocessen kunnen we verbeteren door nieuwe technische mogelijkheden. Met name informatie gestuurd werken wordt een belangrijke verandering. Denk hierbij aan het versterken van de informatiepositie van de meldkamer(processen), de initiële opschaling en de informatievoorziening van alle operationele functionarissen en teams. Incidenteel wordt nu bekeken welke budgetten en capaciteit nodig / beschikbaar zijn. In het 'op orde' scenario gaan wij uit van 1 fte capaciteit en een materieel budget van 50K per jaar voor de opstart en ondersteuning van innovatiepilots.

Risico's

We zijn onvoldoende voorbereid op nieuwe risico's door de klimaatverandering en de energietransitie en afhankelijk van anderen, wat veilig repressief optreden in de toekomst niet garandeert. Dit voldoet niet aan onze kernwaarden. Daarnaast zullen oplopende investeringen (van 'op orde' tot en met 'op kop') op het gebied van personeel, organisatie en ontwikkelbudget ervoor zorgen dat onze medewerkers gaan beschikken over de juiste kennis en het juiste materieel om voortvarend maar verantwoord met de nieuwe uitdagingen om weten te gaan.

<u>Op koers</u>

Dit is actief maar voornamelijk regionaal gericht. Hierbij maken we niet alleen gebruik van de kennis en ervaring van onze beroepsmedewerkers en brandweervrijwilligers, maar wordt ook actief gezocht naar oplossingen voor bestaande problemen en problemen die worden voorzien. Het loket gaat niet enkel wachten tot mensen zich met een oplossing voor een probleem komen melden (waarbij het risico bestaat dat er een probleem wordt bedacht om een gewenste oplossing te forceren). Het loket gaat naar de posten toe om te vragen tegen welke problemen men aanloopt en ze helpen met oplossingen. We participeren beperkt in landelijke ontwikkelingen en liften hierin mee op bestaande structuren. Tevens kunnen we zelf beperkt innovaties in pilot vorm opzetten en ontwikkelen. Er is hiervoor structurele capaciteit noodzakelijk om innovaties op te pakken of te begeleiden (indicatief ≥2fte) en onderzoeksbudget (≥100k) nodig. De VRU flexibel (o.a. budgettair) om na succesvolle pilots vernieuwingen te borgen als nieuwe standaard.

Risico's
Zonder ruimte voor innovatie blijven we werken zoals nu, wat onvoldoende voorbereiding biedt op toekomstige ontwikkelingen. Dit maakt ons minder aantrekkelijk als werkgever en voldoet niet aan onze kernwaarden.

<u>Op kop</u>
De VRU kenmerkt zich als een kenniseconomie. Dit weerspiegelt zich in de VRU. Onze focus in vooruitziend, interregionaal en internationaal. We doen hetgeen omschreven in 'op koers' maar aanvullend participeren we sterk in landelijke en internationale ontwikkelingen en netwerken en zijn in staat om mee te dingen naar (Europese) subsidies om onze ambities uit te voeren. Zelf ontwikkelingen initiëren, onderzoek doen, experimenteren, innoveren en als eerste in het land de stap vooruit te zetten. We werken samen met kennisinstituten. We investeren in evalueren en leren van de praktijk, maar ook voorbereiden op wat we voorzien.

Om dit te realiseren is voortdurende kennisontwikkeling noodzakelijk, risicogericht door ontwikkelen, gericht op toekomstige ontwikkelingen die we voorzien. Hiervoor is binnen de organisatie onderzoekscapaciteit noodzakelijk, maar ook budget om te kunnen ontwikkelen, te experimenteren en te implementeren. We kunnen zelf innovaties in pilot vorm opzetten en ontwikkelen. Hier is een structureel budget voor (≥50k). Er is een programmamanager innovatie (1fte) die als een soort 'makelaar' fungeert tussen de regio en het netwerk daarbuiten. De makelaar haalt financiering op naar voorbeeld van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond/ Gezamenlijke Brandweer voor formatie (de eerder genoemde 2fte), waardoor naar verwachting de 'op kop' variant goedkoper uitvalt dan de 'op koers' variant. Na succesvolle pilots is budgettair binnen de organisatie ruimte om vernieuwingen te borgen als nieuwe standaard.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Innovatie
Het is onontkoombaar om te investeren in innovatieve ontwikkeling voor het vergroten van arbeidsveiligheid van onze brandweermensen en voor onze leefomgeving.

4.6 Natuurbrandbestrijding

CONCEPT

In onze regio heeft vooral de oostkant te maken met een bos- en hei gebied. Van de Utrechtse Heuvelrug tot aan de Lage Vuursche en Laapersheide. Kenmerkend voor dit gebied is het intensieve gebruik. Voorbeelden zijn diverse campings, zorglocaties, dierentuinen, dagrecreatie en woonkernen. Daardoor kan een natuurbrand met beperkte omvang toch een aanzienlijke impact hebben.

Door klimaatverandering krijgen we vaker te maken met omstandigheden waarin onbeheersbare natuurbranden kunnen voorkomen. Dit heeft mogelijk grote maatschappelijke ontwrichting tot gevolg. De huidige aanpak van het natuurbrandrisico in Nederland is onvoldoende toekomstbestendig. De VRU werkt mee in een landelijke taskforce natuurbrand die een toekomstvisie ontwikkelt op natuurbrandbeheersing, op drie thema's:

- Proactie / preventie.
- Slimme repressie en slagkracht.
- Onderzoek en kennisontwikkeling.

Met de betrokken gemeenten overlegt de VRU over prioritering en (her)inrichting van het gebied. Dit leidt tot een actieplan met in elk geval de volgende onderdelen:

- Advies over meer preventieve maatregelen en de waar nodig wettelijke verankering.
- Advies over hoe bij te dragen aan veerkracht op dit gebied in de samenleving.
- Advies over passende repressieve slagkracht voor onze regio en bovenregionaal optreden.

Om de effecten van een natuurbrand zo goed mogelijk te kunnen beheersen is een aantal aanvullende investeringen nodig. In onderstaande tabel staat weergegeven welke investeringen noodzakelijk zijn. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen op het scenario 'orde' en 'op koers'.

Tabel 4.10 Natuurbrandbestrijding

Bedragen x € 1.000

Natuurbrandbestrijding	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie
5e peloton NBB	-	-	269	269	269	Opnemen meerjarenraming
Op Koers peloton NBB	-	-	*73*	*73*	*73*	Opnemen meerjarenraming
2 pelotons grootschalige watervoorziening NBB	-	-	-	-	-	Opnemen meerjarenraming
Op Koers pelotons grootschalige watervoorziening	-	-	*210*	*210*	*210*	Opnemen meerjarenraming
0 handcrew	-	-	-	-	-	Opnemen meerjarenraming
Op Koers 1 handcrew	-	-	*45*	*45*	*45*	Opnemen meerjarenraming
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**-**	**-**	**597**	**597**	**597**	

5e peloton Natuurbrandbestrijding

De brandweer heeft een beperkte periode waarin zij uitbreiding van de brand kan voorkomen als zij beschikt over voldoende koelend vermogen. Voorkomen van uitbreiding van natuurbrand door snel en adequaat op te treden is een essentieel element in het beperken van de impact van een natuurbrand. Natuurbranden ontstaan doorgaans door droge omstandigheden en de verandering van vegetatie. Ook door het intensiever gebruik van de natuur neemt het risico op een natuurbrand toe. De kans op grote natuurbranden die gelijktijdig op verschillende plekken in de regio plaats vinden wordt groter. Voor een effectieve natuurbrandbestrijding en slagkracht binnen onze regio is een volwaardig 5e peloton nodig. Dit zorgt niet alleen voor kortere aanrijtijden en een snellere inzet om verdere uitbreiding te voorkomen, maar stelt ons ook in staat om bijstand te

verlenen aan andere regio's, zoals wij ook bijstand ontvangen uit omliggende gebieden. Het 5e peloton biedt daarnaast de capaciteit om eenheden af te lossen, wat essentieel is bij langdurige en intensieve incidenten.

In het huidige dekkingsplan uit 2020 is het uitgangspunt dat vijf pelotons (20 operationele voertuigen) nodig zijn voor natuurbrandbestrijding. Het plan was om samen met de Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek één gezamenlijke natuurbrandbestrijdingsorganisatie te vormen. Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft echter andere natuurbrandvoertuigen aangeschaft waardoor de uitwisselbaarheid met ons materieel niet optimaal is. Momenteel beschikt de VRU over 19 natuurbrandbestrijdingsvoertuigen. Van deze 19 voertuigen zijn er twee afwijkend en niet structureel gefinancierd (zie paragraaf 4.2. Vervanging combivoertuigen). Om tot de benodigde 20 uniforme en structureel gefinancierde natuurbrandbestrijdingsvoertuigen te komen, zijn drie extra voertuigen nodig.

In het 'op koers' scenario gaan we uit van een extra reservevoertuig volgens de huidige werkwijze. Dit voorkomt dat het vijfde peloton niet volledig operationeel is wanneer één voertuig niet inzetbaar is door bijvoorbeeld onderhoud. Vanwege de zeer lange levertijden (circa twee jaar) is het ook niet mogelijk om op korte termijn een vervangend voertuig te leveren als één van de voertuigen volledig uitvalt.

<u>Grootschalige watervoorziening natuurbrandbestrijding</u>
Voor de natuurbrandbestrijding is voldoende bluswater nodig. De beschikbaarheid van bluswater is een kwetsbaar element bij het bestrijden van natuurbranden vanwege verdroging en langdurige droogte. Bij de bestrijding van grote natuurbranden in de afgelopen jaren zijn de landelijke bijstandsafspraken tussen regio's (in de vorm van pelotons) en Defensie (blushelikopters) ingezet. Met name de beschikbaarheid van de capaciteit van Defensie is schaars en niet gegarandeerd.

Bij de bestrijding wordt in principe aan twee flanken ingezet, waarbij ook aan twee kanten voor de watervoorziening moet worden gezorgd. Hiervoor zijn twee waterwagens nodig, die nu niet structureel zijn gefinancierd binnen de bestaande begroting. Het 'op orde' scenario gaat uit van het realiseren van structurele financiering voor de twee incidenteel gedekte waterwagens.

Om voorbereid te zijn op minder beschikbaar water door toedoen van klimaatverandering zijn in het 'op koers' scenario twee extra waterwagens opgenomen. Dit vergt een uitbreiding van het aantal vrijwilligers.

<u>Handcrews</u>
De hoofdtaak van de handcrew is het verwijderen van brandbaar materiaal om een stoplijn te creëren. Daarnaast kan de handcrew ook bijdragen aan de daadwerkelijke brandbestrijding. Dit gebeurt te voet en met handgereedschap, waardoor ze in staat zijn om gebieden te bereiken die voor voertuigen onbereikbaar zijn. In het buitenland waar men al jaren ervaring heeft met grote natuurbranden zijn handcrews een bekend fenomeen. Ook in Nederland zijn de eerste regio's inmiddels al met Handcrews begonnen.

CONCEPT

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Natuurbrandbestrijding
De VRU zet in op natuurbrandweerbestrijding met de daarvoor minimum benodigde investeringen. Daarmee dragen wij bij aan de landelijke afspraken, de visie en het op te stellen nationaal convenant Natuurbrandbestrijding.

Visie op bluswatervoorziening
Naast de specifieke waterwagens voor natuurbrandbestrijding kan deze toepassing ook voor de gehele regio een geschikt alternatief zijn voor brandkranen. In het kader van duurzaamheid en klimaatverandering is het de vraag of het nog verantwoord is om drinkwater te gebruiken voor het blussen van branden. De komende periode wordt een visie op bluswatervoorzieningen opgesteld. Onderdeel van deze visie is het onderzoeken naar alternatieven voor de traditionele bluswatervoorzieningen. Het beoogde effect van dit document is dat gemeenten, drinkwaterbedrijven en brandweer op basis van eenduidige kaders hun rol kunnen invullen met betrekking tot het organiseren van de bluswaterwatervoorziening in de VRU.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Visie op bluswatervoorziening
De VRU stelt een 'visie op bluswatervoorziening' op voor het bepalen, realiseren en borgen van adequate bluswatervoorziening binnen het verzorgingsgebied van de brandweer.

4.7 Bestuurlijke opdrachten

4.7.1 Bestuurlijke opdracht 1: Waterongevallenbestrijdingsorganisatie

Onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de waterongevallenbestrijdingorganisatie
Het algemeen bestuur vraagt om scenario's op te stellen voor de toekomst van de waterongevallenbestrijdingorganisatie.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten meegegeven:

- De hulpverlener is uitgerust om veilig op te kunnen treden volgens geldende regels (arbeidsveiligheid, materieel, vakbekwaamheid, belastbaarheid van onze medewerkers/vrijwilligers en nieuwe technologische ontwikkelingen).
- De wijze waarop de hulpverlening georganiseerd is, is gewogen op veiligheid, haalbaarheid, redelijkheid en betaalbaarheid (dit i.v.m. financiële situatie gemeenten).

4.7.2 Bestuurlijke opdracht 2: Analyse AED-taak

Analyse naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak
Het algemeen bestuur vraagt om een beknopte analyse te verrichten naar de maatschappelijke en financiële kosten en baten van de AED-taak door de brandweer.

Bij de uitwerking van deze bestuurlijke opdracht ligt de vraag voor wat het algemeen bestuur nodig heeft om de afweging over het continueren van de AED-taak te kunnen maken.

Voorgesteld wordt om een beknopte analyse uit te voeren. De beknopte analyse is gericht op het in beeld brengen van ontwikkelingen die niet eerder onderdeel zijn geweest bij de analyse AED-taak. In deze analyse staan de volgende onderdelen centraal:

- Aanleiding en context.
- Relatie AED-taak en voorkomendheid PTSS bij brandweermedewerkers.
- Ontwikkeling burgerhulpverlening in de provincie Utrecht.
- Scenario's toekomstige uitvoering taak, inclusief best practices uit andere veiligheidsregio's.

Als het bestuur behoefte heeft aan een meer uitgebreide analyse, dan kunnen de volgende elementen worden toegevoegd:

- Maatschappelijke kosten en baten.
- Financiële kosten en baten.
- Belevingsonderzoek brandweermedewerkers.

De uitgebreide analyse komt overeen met de analyse die tussentijds reeds twee keer is verricht. Aangezien op deze onderdelen geen nieuwe uitkomsten worden verwacht, wordt voorgesteld de analyse van de AED-taak te beperken.

4.7.3 Bestuurlijke opdracht 3: Verkenning doorbelasten dienstverlening ambulancezorg

Verkenning doorbelasten dienstverlening ambulancezorg
Het algemeen bestuur vraagt om de mogelijkheden te verkennen voor het doorbelasten van de kosten voor tilassistentie en af- en inhijsingen. Onderzocht wordt of en zo ja, op welke wijze de kosten in rekeningen kunnen worden gebracht bij de ambulancedienst/zorgverzekeraars.

Bij de uitvoering van deze bestuurlijke opdracht worden de volgende onderdelen meegenomen:

- Juridische context taak.
- Financiële kosten- en batenanalyse.
- Maatschappelijke kosten- en batenanalyse.
- Scenario's doorbelasten kosten aan zorgverzekeraars, inclusief best practices uit veiligheidsregio's.
- Voorstel voor een toekomstbestendige werkwijze voor het doorbelasten van kosten aan zorgverzekeraars.

4.7.4 Bestuurlijke opdracht 4: Doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen

Verkenning doorbelasten dienstverlening liftopsluitingen op verantwoordelijke partij
Het algemeen bestuur vraagt te verkennen of en hoe de kosten voor het bevrijden van personen uit liften - in situaties waarbij er geen sprake is van een medisch urgentie situatie en daarmee geen wettelijke taak - kunnen worden verhaald op de verantwoordelijke partij.

Bij deze verkenning dienen de volgende onderdelen te worden meegenomen:

CONCEPT

- Juridische context van de dienstverlenende taak.
- Maatschappelijke kosten- en batenanalyse (inclusief beleving brandweerpersoneel en maatschappij op doorbelasten kosten).
- Financiële kosten- en batenanalyse.
- Scenario's doorbelasting kosten voor deze taak, inclusief (best) practices uit andere veiligheidsregio's.
- Organisatorische consequenties (o.a. facturatie- en incassoprocessen).

4.8 Samenvatting Brandweer – Toekomstbestendige brandweerzorg

In onderstaande tabel staat de samenvatting van de investeringen voor de brandweer.

Tabel 4.11 Samenvatting Brandweer - Toekomstbestendige brandweerzorg

Bedragen x € 1.000 **Samenvatting Brandweer – Toekomstbestendige brandweerzorg**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Personele paraatheid	983	829	926	1.023	3.864
Tankautospuiten basisbrandweerzorg	910	910	1.324	1.324	1.324
Ondersteuning hulpverlening	66	66	66	66	66
Veilige energietransitie en IBGS	332	332	332	332	332
Vakbekwaamheid	639	639	639	639	639
Innovatie arbeidsveiligheid (pilots)	154	154	154	154	154
Innovatie arbeidsveiligheid (pilots) Op Koers	*154*	*154*	*154*	*154*	*154*
Natuurbrandbestrijding	-	-	269	269	269
Natuurbrandbestrijding Op Koers	*-*	*-*	*328*	*328*	*328*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**3.238**	**3.084**	**4.192**	**4.289**	**7.130**

5 Risicobeheersing - Veilige en gezonde leefomgeving

In de Bestuursagenda 2024 – 2027 is voor het programma Veilige en gezonde leefomgeving aangegeven wat we in deze beleidsperiode gaan doen om in 2027 een veilige(re) en gezonde(re) leefomgeving te bereiken. Dat is niet alleen gericht op een veilige en gezonde leefomgeving, maar daarbij horen een veerkrachtige en redzame samenleving en een breed gezamenlijk netwerk.

5.1 Risicogericht werken binnen een breed netwerk

De VRU zet zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving. Onze ambitie is dat wij daarbij *risicogericht* werken. Dat wil zeggen dat we ons zoveel mogelijk richten op het beperken van die risico's, waarbij we de meeste veiligheidswinst kunnen boeken. Hiervoor is al veel geïnvesteerd in de samenwerking met gemeenten op het gebied van voorlichting, advisering, vergunningverlening en toezichthouden. Wij willen ons inzetten om vroegtijdig in het proces als partner en adviseur betrokken te zijn bij de beoordeling van initiatieven en ontwikkelingen. Daarvoor zoeken we samen met andere relevante partijen naar de kwetsbaarheden, risico's en kansen in onze regio en waar nodig op landelijk niveau.

<u>Op orde</u>

Dit betreft de huidige situatie. Wij dragen actief bij aan een veilige en gezonde leefomgeving door in te zetten op het voorkomen of beperken van (nieuwe) risico's. Zowel toezicht als advies werken met name vraaggericht. Als gemeenten erom vragen denken wij mee in de ontwikkeling. We zijn hierbij met name reactief. Ons advies en toezicht is kwalitatief op orde, maar niet integraal. We maken gebruik van bestaand interventie-instrumentarium. Waar we deelnemen aan regionale samenwerkingen hebben we een signalerende rol als het gaat om nieuwe risico's. Het netwerk bestaat vooral uit klassieke partners en op een aantal thema's zoals energietransitie, klimaatadaptatie en natuurbrandbeheersing bouwen we binnen dit netwerk aan goede coalities. Dit scenario is op orde en vraagt geen aanvullende investeringen.

<u>Op koers</u>

Dit betreft de gewenste ontwikkeling. In dit scenario dragen we proactief bij aan een veilige en gezonde leefomgeving door in te zetten op het voorkomen of beperken van (nieuwe)risico's. We hebben zicht op de relevante risico's en een systeem om nieuwe risico's te signaleren en monitoren (een dynamisch Regionaal Risicoprofiel). Betrouwbare data zijn hiervoor een randvoorwaarde. We werken risicogericht; risico's prioriteren de inzet van capaciteit en middelen. We adviseren integraal (intern en extern). Hiervoor hebben we positie bij de advisering van relevante partijen en organisaties, waarbij we zo vroeg mogelijk in het proces als vanzelfsprekend worden betrokken. Hierdoor zijn de risico's en beheersmaatregelen eerder duidelijk en is reparatie achteraf minder vaak noodzakelijk. We geven handelingsperspectief op relevante en nieuwe risico's. Het optimaliseren van de externe dienstverlening is hierbij essentieel. Het intern en extern beschikbaar stellen van informatie zorgt voor een eenduidige boodschap vanuit de VRU

CONCEPT

aan onze inwoners. Ook hebben wij zicht op netwerken en participeren hier actief in. Hierbij hebben wij als organisatie een coördinerende, faciliterende en verbindende rol.

Risico's
Niet investeren in het scenario op koers, brengt een aantal risico's met zich mee. De kans bestaat dat er tegenstrijdige adviezen worden gegeven door het ontbreken van de integraliteit van de adviezen. Een ander risico is dat als we niet aan de voorkant zitten van een proces, we moeten repareren aan de achterkant. Dat kost tijd en geld, ook bij repressie. Binnen de huidige capaciteit is geen ruimte voor nieuwe risico's, projecten of actualiteit. Er is weinig tot geen ruimte voor ontwikkeling van kennis over nieuwe regelgeving en nieuwe ontwikkelingen in het veld. Er wordt geen toezicht uitgevoerd op brandveiligheid in parkeergarages. Met de komst van elektrische voertuigen zien we hier een toenemend risico.

Er is geen eigenaar of aanjager om het aspect veiligheid bij nieuwe risico's te agenderen en samen met partijen tot realistische handelingsperspectieven te komen. De risicothema's worden door partners niet integraal benaderd. Vaak is bij de partners (waaronder de gemeenten) onvoldoende capaciteit of kennis beschikbaar. We doen hier een stapje extra vanuit ons urgentiebesef en ons perspectief als hulpverlener, omdat we zicht hebben op waar we in de hulpverlening mee te maken krijgen. We zien dat wij als aanjager nodig zijn bij de risicothema's natuurbrandbeheersing, klimaatadaptatie, energietransitie, stedelijke verdichting en duurzaam bouwen.

De huidige beschikbare capaciteit is ingezet op de eerste drie thema's. Er is onvoldoende ruimte om ook op de laatste twee thema's of andere nieuwe thema's goed in te zetten. We zien dat daar onze expertise ligt, maar er is nu onvoldoende capaciteit om op alle thema's voldoende in te zetten. Er is coördinatie nodig op alle thema's uit het RRP, maar daar is nu niet genoeg formatie voor. Per thema wordt voorgesteld om extra capaciteit beschikbaar te stellen. Er is geen ruimte voor een investering in de toepassing van nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld het gebruik van AI voor advisering). Dit betekent dat wat nu op orde is, op korte termijn een achterstand betekent. Om proactief en integraal te gaan werken is een investering of ombuiging noodzakelijk.

5.2 Vergroten van veerkracht en redzaamheid

Wij werken aan het vergroten van de veerkracht en redzaamheid in de samenleving. Nieuwe risico's en geopolitieke dreigingen komen samen een daar komt bij dat het systeem waarin we leven complex is. Maatschappelijke ontwrichting is een reëel gevolg. De samenleving is zich nog maar zeer beperkt bewust van de dreiging. Naar verwachting is de weerbaarheid ook beperkt door het ontbreken van handelingsperspectieven. Om voldoende slagkracht en weerbaarheid te bereiken is er samenwerking nodig tussen de overheid en de samenleving. Dit doen we door risicocommunicatie te intensiveren, passend bij de behoefte van de diverse doelgroepen in de samenleving. Ook wordt ingezet op publiek-private samenwerking om de slagkracht te vergroten.

Op orde
Binnen dit scenario blijven we ons met name richten op het thema brand in huis en hebben dus geen aandacht voor de benodigde veerkracht bij nieuwe risico's.

CONCEPT

Op koers
Nationaal ligt er de opgave om tot een weerbare en veerkrachtige samenleving te komen. Deze opgave is belegd bij de NCTV. Wij onderzoeken op welke manieren wij kunnen bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid, redzaamheid en veerkracht in de samenleving. Dit past bij de ambities uit onze bestuursagenda, maar ook bij landelijke doelstellingen uit de Nationale Veiligheidsstrategie en de Landelijke Agenda Crisisbeheersing.

Binnen het scenario op koers beschikken we over een VRU-brede visie op veerkracht en redzaamheid en geven hier uitvoer aan met het programma Veerkracht. We zorgen er samen met het rijk, gemeenten en partners voor dat de inwoners over de benodigde handelingsperspectieven beschikken. Hierbij spelen we in op een inclusieve maatschappij, met maatwerk voor verschillende doelgroepen. We zorgen ervoor dat we ook tijdens (langdurige) verstoringen als overheid in contact kunnen blijven staan met de samenleving. Hiervoor gaan we informatie- en ondersteuningspunten inrichten. We richten ons op het vormen van nieuwe civiel – publieke coalities voor het komen tot een weerbare en redzame samenleving en robuuste crisisorganisatie waarbij de totale slagkracht van de samenleving benutten (met mogelijk een Risk Factory als middel om hier actief aan bij te dragen).

Tabel 5.1 Samenvatting risicobeheersing – Veilige en gezonde leefomgeving

Bedragen x € 1.000						
Risicobeheersing	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Coördinatie thema's RRP (stedelijke verdichting en duurzaam bouwen)	132	132	132	132	132	Opnemen in kadernota 2026
Besparing overhead	-132	-132	-132	-132	-132	Opnemen in kadernota 2026
Op Koers Extra formatie energietransitie en beleidsmedewerker	*220*	*220*	*220*	*220*	*220*	*Opnemen in kadernota 2026*
Op Koers: ombuiging verlaging toezichtfrequentie	*-423*	*-423*	*-423*	*-423*	*-423*	*Opnemen in kadernota 2026*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**-203**	**-203**	**-203**	**-203**	**-203**	

Voorstel voor ombuiging
Voor het scenario op koers zijn financiële middelen nodig. We doen hiervoor een voorstel tot ombuiging. Om risicogericht werken mogelijk te maken en dit te bekostigen, wordt voorgesteld om de huidige toezichtfrequentie te verlagen. Dit betekent dat er jaarlijks minder controles 'gebruik' wordt uitgevoerd. Daardoor is er minder capaciteit nodig. Een deel van deze ombuiging, door het verlagen van de formatie, kan worden ingezet als besparing. Voor de rest van de formatie die vrijkomt door het verlagen van de toezichtfrequentie, stellen we voor om die in te zetten ten behoeve van het risicogericht werken (o.a. voor nieuwe en regionale risico's) en het vergroten van veerkracht (risicogerichte acties).

Risico's
Het verlagen de toezichtfrequentie brengt een aantal risico's met zich mee:

- Minder toezicht houden kan gevolgen hebben voor de brandveiligheid (naleefgedrag van de gebruiker gaat omlaag). Dit kan leiden tot grotere incidenten met gevolgen voor repressie en de crisisbeheersingsorganisatie.
- Het risico is dat de paraatheid van repressie vermindert, doordat er minder toezichthouders beschikbaar zijn voor piket en uitruk.
- We zijn minder in staat om in te spelen op acute vragen vanuit de samenleving/gemeente (minder personeel, dus minder flexibel).

6 Crisisbeheersing - Versterking crisisbeheersing

Economische, sociale en politieke veranderingen in de samenleving volgen elkaar steeds sneller op. We hebben te maken met klimaatverandering, digitalisering, (volks-)gezondheidscrises waaronder pandemieën, vergrijzing en (geo)politieke spanningen. Hierdoor hebben we te maken met een ander type crisis: langdurig, complex, grensoverschrijdend met stapelende domino-effecten. Deze crises vragen van ons als veiligheidsregio een andere aanpak dan we gewend waren.

We signaleren een vijftal risico's die de komende jaren vragen om een versnelde aanpak in voorbereiding en preparatie:
- Energie / netcongestie.
- Water / overstroming.
- Cyber.
- Droogte / natuurbrand.
- Militaire dreiging.

We signaleren een trend waarbij bij veel organisaties een toename aan beleidscapaciteit samengaat met een afname van doe-capaciteit. De veiligheidsregio's lijken een (van de) laatste bastion(s) in doe-capaciteit. We zullen, nu en in de toekomst, meer moeten vertrouwen op de weerbaarheid en veerkracht van onze bedrijven en inwoners. Het versterken van weerbaarheid en veerkracht in de samenleving vraagt om een grootschalige landelijke aanpak met regionale uitwerking.

Versterking crisisbeheersing heeft zich vertaald in een tweetal projecten:
- Versterking crisisbeheersing, waaronder informatiemanagement.
- Versterken weerbaarheid van de samenleving (zie hoofdstuk 6).

6.1 Programma Versterking Crisisbeheersing

Het programma Versterking Crisisbeheersing wordt uitgevoerd omdat er een landelijke opdracht vanuit het Rijk ligt om crisisbeheersing en informatiemanagement te versterken. Onze doelstelling is om als VRU in positie te komen als er sprake is van (dreigende) crisis of maatschappelijke ontwrichting. Onze missie is om te voorkomen, te voorzien en de effecten van de crisis te minimaliseren en de weerbaarheid van de samenleving te versterken. Het Rijk heeft voor deze opdracht extra geoormerkte midden via de rijksbijdrage beschikbaar gesteld aan de veiligheidsregio's. De besteding van deze middelen is vastgelegd in de meerjarenbegroting van de VRU, zoals deze is vastgesteld in juli 2024.

Met het uitvoeren van het programma Versterking Crisisbeheersing, geven we uitvoering aan de Bestuursagenda 2024-2027. Het programma werkt aan een versterking op vier (hoofd)lijnen:

CONCEPT

crisismanagement, netwerkmanagement, informatiemanagement en communicatiemanagement. Met het uitvoeren van de Bestuursagenda zijn we “op koers” voor dit thema.

1. Deze doorontwikkeling is een directe opdracht vanuit het Rijk, waarvoor structureel extra middelen beschikbaar zijn gesteld via de BDuR. Het is daarmee niet mogelijk om deze versterking niet uit te voeren of een bezuiniging te realiseren via deze extra middelen.
2. De doorontwikkeling die de VRU heeft ingezet met het Operationeel Kernteam – permanent (OKT-p) en is een voorbeeld voor Nederland: we werken met een gedegen visie en programmaplan om onze crisisbeheersing verder vorm te geven. Dit gaat verder dan het aannemen van extra personeel, maar maakt de VRU, gemeenten en partners samen sterker.
3. Het programma Versterking Crisisbeheersing werkt aan een permanent crisisteam (OKT-p) dat niet alleen inzetbaar is tijdens de crises, maar juist vóór de crisis probeert te komen door het volgen van het 24/7 veiligheidsbeeld en altijd parate kennis en expertise.
4. Tijdens de corona- en asielcrisis is een groot deel van het VRU-personeel ingezet in de crisisorganisatie. Hierdoor is er een achterstand opgelopen in het reguliere werk. Deze inzet heeft veel gevraagd van het personeel. Met deze versterking beogen we dat crisismanagement wordt ingericht als een vak en niet als neventaak: “wat je vaker doet, doe je vaker goed”. Het dagelijkse reguliere werk vormt 75% van de functie, en crisismanagement 25%. Door deze professionaliseringsslag wordt er flexibiliteit en wendbaarheid ingebouwd die nodig om toekomstige crises het hoofd te bieden. (Waarbij we niet kunnen garanderen dat bij een extreme crises er geen achterstanden zullen ontstaan.)
5. Naast versterken van de crisisorganisatie gaan we projecten opstarten om de veerkracht en weerbaarheid van de samenleving en relevante ketenpartners te versterken. We zien nadrukkelijk winst aan de voorkant: door veerkracht in de samenleving te versterken, beperken we de effecten van een ramp of crisis.

Het Rijk heeft kaders[5] meegegeven bij de toewijzing van extra geoormerkte middelen voor deze versterking: “*De ophoging van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) is bedoeld voor de versterking van de crisisbeheersing, ook op grond van de contourennota (…) Het is niet de bedoeling dat gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio’s – als effect van de ophoging van de BDuR – worden verlaagd. Ook is het niet de bedoeling met de extra financiële middelen gaten te vullen op het gebied van andere taakgebieden van de veiligheidsregio’s”.*

Risico's

De afgelopen jaren is de VRU in touw geweest met diverse opeenvolgende langdurige crises. Hiervoor hebben we facturen gestuurd naar het Rijk. Met het verstrekken van de extra BDuR-gelden verwacht het Rijk van ons dat we ons zó robuust organiseren, dat we een toekomstige, langdurige crisis (deels) zelf op kunnen vangen. Bezuinigingen waardoor de robuustheid onder druk komt te staan, brengt dus risico’s met zich mee. Financieel omdat we de rekening dan bij gemeenten neer moeten leggen, inhoudelijk omdat we niet optimaal gesteld staan voor crises die we aan zien komen. Kosten die gepaard gaan met een pandemie, hetgeen wij helaas hebben moeten ervaren, zijn zeer omvangrijk en niet af te dekken vanuit de Veiligheidsregio’s en gemeenten.

[5] Voorstel aanwending extra financiële middelen crisisbeheersing – 30 september 2022 (Ministerie van J&V):

6.2 Uniformeren piketregeling

Binnen de portefeuilles Crisisbeheersing en GHOR is, naast de hierboven genoemde versterking van Crisisbeheersing via de extra BDuR-gelden, één extra investering nodig. Dit betreft het uniformeren van het piketmodel.

<u>Op orde</u>
Er zijn momenteel binnen de VRU verschillende piketregelingen actief, wat zorgt voor onduidelijkheden en verschillen. Onder andere de vergoedingen voor piketmedewerkers in het 'oude' en 'nieuwe' piketmodel lopen enorm uit elkaar. Daarbij komt dat secundair niets geregeld is voor piketmedewerkers. Om dit recht te trekken is een VRU-brede herijking van het piketmodel nodig. Dit vraagt "goed werkgeverschap" door onze mensen gelijkwaardig betaald worden voor deze rol, niet de één uit oude rechten meer dan de ander. Deze investering is nodig om "op orde" te komen.

De wens is om organisatiebreed te werken aan een nieuw, uniform piketmodel. Eerder zijn al uitgangspunten geformuleerd waar een nieuw piketmodel aan zou moeten voldoen. Door onder andere vanwege capaciteitsgebrek is het project nooit opgestart. Het voornemen is om in 2025 te starten met dit project. Met het uniformeren van de piketregeling dragen we bij aan het zijn van een "Great Place to Work" en het krijgen (en houden) van goede piketmedewerkers. Een goede vergoeding zorgt ervoor dat er minder verloop is in de piketgroepen en dat de motivatie hoog blijft. Onderstaande tabel geeft inzicht wat de investeringen zijn om de piketregeling te uniformeren.

Tabel 6.1: Meerkosten uniformeren piketregeling

Bedragen x € 1.000						
Meerkosten uniformeren piketregeling	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Uniformeren piketregeling	400	400	400	400	400	Opnemen in kadernota 2026
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**400**	**400**	**400**	**400**	**400**	

De inschatting is dat er structureel €400.000 nodig zal zijn om het piketmodel op orde te brengen en de vergoedingen te uniformeren. Dit bedrag vindt zijn basis in een onderzoek dat een paar jaar geleden is uitgevoerd naar de uniformering van piketgroepen. Uiteraard zullen we bij het in beeld brengen van het definitieve kostenplaatje door dat uitgevoerde onderzoek te updaten, ook bezien of er door wijzigingen in de piketstructuur (meer kanspiket, piketten samenvoegen e.d.) een deel van de meerkosten bespaard kan worden.

Risico's
Bij de huidige ongelijke vergoeding, blijven we het risico lopen dat de piketgroepen niet of te weinig bezet worden. Daardoor is de crisisorganisatie onvoldoende inzetbaar bij calamiteiten.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Crisisbeheersing
Onderzoek doen naar het uniformering van het piketmodel crisisbeheersing VRU.

7 Meldkamer Midden-Nederland

Vanaf juni 2025 is er één meldkamer Midden-Nederland in Hilversum waarin de meldkamerfuncties brandweer, politie, ambulancedienst en de calamiteitencoördinator samenwerken. Deze verplichte ontwikkeling volgt uit de Wet Veiligheidsregio's en de Wijzigingswet Meldkamer. Meldkamer Midden-Nederland maakt onderdeel uit van de Landelijk Meldkamer samenwerking (LMS). LMS is een zelfstandig onderdeel binnen de politie en beheert de meldkamers voor alle hulpdiensten, zoals de politie, brandweer, ambulance, en marechaussee. LMS is verantwoordelijk voor de huisvesting en de ICT. De invulling van de meldkamerdienstverlening Brandweer en de multidisciplinaire aansturing vanuit de wettelijk verplichte calamiteitencoördinator valt onder de verantwoordelijkheid van de besturen van de Veiligheidsregio's Flevoland, Gooi en Vechtstreek en Utrecht.

Het initiële doel was om de nieuwe meldkamer Midden-Nederland in 2020 in gebruik te nemen. Wijziging van beleid (van verbouw naar nieuwbouw), een complex aanbestedingsproces en majeure stijging van bouwkosten hebben gezorgd voor een vertraging die er uiteindelijk voor zorgt dat de nieuwe multidisciplinaire meldkamer Midden-Nederland naar verwachting in juni 2025 operationeel zal worden.

Als start voor de inrichting van de Meldkamer Midden-Nederland is in 2016 een businesscase vastgesteld door de drie algemeen besturen. Deze businesscase dient als gezamenlijk referentiepunt in dit proces. Sinds 2016 zijn er diverse ontwikkelingen geweest op het gebied van arbeidsvoorwaarden, denk bijvoorbeeld aan de wijziging van het ouderschapsverlof. Deze aanpassingen hebben een directe invloed op de beschikbaarheid van medewerkers, en daarmee op de roosterfactor.

Op 17 juni 2024 is door het Dagelijks bestuur van de VRU ingestemd met het voorstel om het personeel van de meldkamer Midden-Nederland onder te brengen bij de VRU als moederorganisatie. Ook is ingestemd met het voorstel om de verhouding van de rijksbijdrage (Brede Doeluitkering Rampenbestrijding, peildatum 2025) te hanteren als verdeelsleutel voor de verdeling van de kosten over de drie deelnemende regio's (Flevoland 29,36%; Gooi & Vechtstreek 19,15%; Utrecht 51,48%).

7.1 Centralisten en ondersteuning

Het voorlopig ontwerp voor de Meldkamer Brandweer en Crisisbeheersing laat een kostenverhoging zien ten opzichte van de businesscase van 2016. Deze toename is verklaarbaar doordat de gehanteerde aannames in de businesscase ten aanzien van de inschaling van de centralisten, roosterfactoren en ondersteunende functies niet passen in de huidige tijd. De onderstaande tabel geeft inzicht in de meerkosten ten opzichte van de businesscase.

CONCEPT

Tabel 7.1: Meerkosten centralisten en ondersteuning

Bedragen x € 1.000 Meerkosten centralisten en ondersteuning	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie	
Roosterfactor centralisten	148	148	148	148	148	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Inschaling centralisten	174	174	174	174	174	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Specialistische ondersteuning	175	175	175	175	175	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Aanvullende ICT-voorzieningen	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Bijdrage meerkosten vr's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland	-241	-241	-241	-241	-241,1	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**256**	**256**	**256**				

Roosterfactor centralisten

De roosterfactor is de verhouding tussen het aantal roosterplekken per 24 uur en de beschikbare uren (fte) volgens het dienstrooster. Met andere woorden: hoeveel fte zijn er nodig om het rooster 24/7 dicht te krijgen, rekening houdend met verlof, scholing, ziekte en dergelijke. Er zijn bij de centralisten meer mensen nodig dan gedacht om het rooster te kunnen vullen. In de businesscase is geen roosterfactor vastgesteld, maar is een aanname gedaan en gerekend met de roosterfactor 6. Op basis van de huidige uitwerking is een roosterfactor van 7,29 benodigd. Met deze roosterfactor komt het benodigd aantal centralisten uit op 19,44 FTE. Voor de centralisten wordt voorgesteld dit af te ronden naar 19,5 FTE. Hiermee worden de voorwaarden geschapen voor een gezonde en duurzame organisatie. Dit met een gegarandeerde continuïteit en 24/7 inzetbaarheid. Het gaat hier niet om piket, maar om een 24-uurs bezetting op de meldkamer door centralisten. Per saldo is 1,5 fte meer formatie nodig dan in de businesscase voorzien.

Inschaling centralisten

In de basis betreft het geprotocolleerd werk, dus wordt gewerkt met/binnen vastgestelde procedures/protocollen/werkwijzen. Het werk gaat echter verder dan alleen het aannemen van de melding en het volgen van de vastgestelde procedures/protocollen/werkwijzen. Per casus dient zelf een beoordeling te worden opgemaakt en een afweging wat in die specifieke situatie nodig is. Het laatste half jaar is een ontwikkeling ingezet waardoor de functie van centralist steeds meer betekenis en body krijgt. Enerzijds wordt daarbij aangesloten bij een landelijke ontwikkeling, maar anderzijds is hierin ook nadrukkelijk sprake van regionale keuzes en ambities. Daarin wordt van de functie centralist ook een meer proactieve houding en een meedenkende rol gevraagd. Deze elementen maken dat het passend is om de functie in te delen in schaal 8. Er is sprake van brede en gevarieerde componenten en centralisten maken in belangrijke mate eigen afwegingen met betrekking tot de uitvoering van de verschillende taken en de planning daarvan.

Specialistische ondersteuning

Bij het opstellen van de businesscase was nog geen concreet beeld van de benodigde activiteiten en bezetting van de algemene leiding en specialistische ondersteuning. De beheerformatie is toen mede bepaald aan de hand van opgaves van vergelijkbare meldkamers. De afgelopen jaren is de verdeling van de beheertaken tussen de meldkamers en LMS uitgekristalliseerd. Op basis hiervan en een vergelijking met meldkamer Oost5, is meer zicht gekregen op de beheertaken en de hiervoor benodigde formatie leiding en specialistische ondersteuning. Per saldo is 1,5 fte meer formatie nodig dan in de businesscase voorzien.

CONCEPT

Bijdrage meerkosten veiligheidsregio's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland
De jaarlijkse bijdrage van de veiligheidsregio's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland voor de meerkosten ten opzichte van de businesscase zijn berekend op basis van de vastgestelde verdeelsleutel.

7.2 Calamiteitencoördinator

Veiligheidsregio's hebben de wettelijke verplichting een éénhoofdige leiding voor de gemeenschappelijke meldkamerprocessen in gevallen van grootschalige alarmering in te stellen. Een van de taken is het creëren en delen van informatie die zijn belegd bij de werkzaamheden van de calamiteitencoördinator. Deze functie moet 24/7 beschikbaar zijn op de meldkamer. Het gaat hier niet om piket, maar om een 24-uurs bezetting op de meldkamer door de calamiteitencoördinator.

De calamiteitencoördinator is onderdeel van de leiding en coördinatie tijdens een crisis. Hij is de multidisciplinaire functionaris op de meldkamer en monitort en analyseert dagelijks het veiligheidsbeeld in de regio. Daarmee is hij de informatiemakelaar die vooruitkijkt naar wat ons bedreigt en inventariseert hoe we daarop kunnen inspelen. Door het volgen van het beeld kan de calamiteitencoördinator vroegtijdig de betrokken partijen informeren en waar nodig opschalen. Hiertoe maakt de calamiteitencoördinator gebruik van diverse systemen en producten. Eén daarvan is de strategische beoordeling. De calamiteitencoördinator adviseert over de organisatie van grootschalige alarmering en neemt de leiding bij het analyseren van complexe situaties. Hij geeft leiding aan de multidisciplinaire coördinatie en besluitvorming op de meldkamer en vormt daarmee een belangrijke verbindende schakel tussen de meldkamer en de crisisorganisatie. Daarnaast heeft de calamiteitencoördinator de rol continuïteitsbewaker, die bedenkt wat er moet gebeuren bij een verandering in de software of een storing in de meldkamer. In onderstaande tabel staan de meerkosten ten opzichte van de businesscase.

Tabel 7.2: Meerkosten calamiteitencoördinator

Bedragen x € 1.000

Meerkosten calamiteitencoördinator	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie	
Roosterfactor calamiteitencoördinator	115	115	115	115	115	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Aanvullende ICT-voorzieningen	4	4	4	4	4	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Bijdrage meerkostenn vr's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland	-58	-58	-58	-58	-57,73	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Totaal effect gemeentelijk basistakenpakket	**61**	**61**	**61**				

<u>Roosterfactor calamiteitencoördinator</u>
Er zijn bij de calamiteitencoördinator meer mensen nodig dan gedacht om het rooster te kunnen vullen. In de businesscase is geen roosterfactor vastgesteld, maar is een aanname gedaan en gerekend met de roosterfactor 7. Op basis van de huidige uitwerking is per saldo 1,0 FTE meer formatie nodig dan in de businesscase voorzien. Voor de calamiteitencoördinatoren is een gelijke roosterfactor aangehouden als voor de centralisten, omdat zij ook 24/7 aanwezig moeten zijn op de meldkamer. Daarmee is de roosterfactor voor de calamiteitencoördinatoren ook 7,29. Aangezien de groep calamiteitencoördinatoren kleiner is, en daardoor kwetsbaarder voor individuele ziekte e.d., maar ook gezien de doorontwikkeling van de calamiteitencoördinator -

functie, wordt in het voorlopig ontwerp voorgesteld de formatie voor calamiteitencoördinatoren af te ronden naar boven naar 8 FTE om daarmee een 24/7 rooster te kunnen draaien en daarmee te voldoen aan de (wettelijke) uitgangspunten.

Aanvullende ICT voorzieningen
Vanaf 2016 is stapsgewijs meer invulling gegeven aan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de calamiteitencoördinator. Om de verwachtingen waar te kunnen maken zijn diverse ICT-middelen benodigd, die niet waren voorzien in de businesscase.

Bijdrage meerkosten veiligheidsregio's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland
De jaarlijkse bijdrage van de veiligheidsregio's Gooi- en Vechtstreek en Flevoland voor de meerkosten ten opzichte van de businesscase zijn berekend op basis van de vastgestelde verdeelsleutel.
De onderstaande tabel geeft inzicht in de dekking voor de meerkosten ten opzichte van de businesscase.

Tabel 7.3: Dekking binnen begroting VRU

Bedragen x € 1.000 Dekking binnen begroting VRU	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie	
Inzet voordeel samenvoeging meldkamers	-317	-	-		2025	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Totaal effect gemeentelijk basistakenpakket	**-317**	**-**	**-**				

De verwachte meerkosten wordt gedekt binnen de begroting van de VRU uit het financiële voordeel dat wordt gerealiseerd door de samenvoeging van de meldkamers. In 2022 is een deel (193K) van het voordeel uit de positieve businesscase al ingezet om een tekort op te vangen dat ontstond bij de overdracht van het beheer van de ICT en de huisvesting naar de LMS.

Risico's
Als de meldkamer MNL niet op orde is, kunnen het publiek en de samenwerkende organisaties het vertrouwen in de meldkamer verliezen wat kan leiden tot een verminderde samenwerking en effectiviteit. Extra vertragingen kunnen leiden tot extra kosten voor tijdelijke oplossingen. En een gebrek aan een goed functionerende meldkamer kan leiden tot operationele verstoringen, wat de veiligheid in de regio kan beïnvloeden.

7.3 Samenvatting Meldkamer Midden-Nederland

In onderstaande tabel staat de samenvatting van de meerkosten voor centralisten, ondersteuning en calamiteitencoördinator en de dekking hiervan.

Tabel 7.4: Samenvatting Meldkamer Midden-Nederland

Bedragen x € 1.000

Samenvatting Meldkamer Midden-Nederland	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie	
Meerkosten centralisten en ondersteuning	256	256	256	256	256	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Meerkosten calamiteitencoördinator	61	61	61	61	61	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Dekking meerkosten meldkamer MN binnen begroting VRU	-317	-317	-317	-317	-317	Verwerken in geactualiseerde begroting	2025
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	-	-	-	-	-		

CONCEPT

8 Algemeen en ondersteuning

8.1 De uitdagingen waar wij als werkgever voor staan

De uitvoering van de bestuursagenda vraagt ook om een investering in de medewerkers van de VRU. Dit is nodig om de komende jaren de juiste en voldoende mensen (beroeps en vrijwilligers) aan ons te binden en te blijven boeien. De arbeidsmarkt is krap en de komende jaren verwacht ook onze organisatie een grote uitstroom als gevolg van de vergrijzing. Dit vraagt meer tijd, geld en aandacht voor werving en selectie, het opleiden en continue ontwikkelen van onze mensen. Ook zijn investeringen nodig om de diversiteit binnen de organisatie te vergroten en blijvend aandacht te besteden aan een veilige werkomgeving. De ontwikkelingen in de wereld en in de samenleving vragen veel van ons. Als werkgever hebben we te maken met:

Een krappe en uitdagende arbeidsmarkt
Het vinden van de juiste mensen is nu soms al lastig. De verwachting is dat dit alleen maar moeilijker wordt. We hebben nu al te maken met functies die moeilijk vervulbaar zijn. Ook zijn vrijwilligers korter bij ons in dienst dan voorheen vanwege maatschappelijke factoren (o.a. individualisering, spanning woningmarkt). Om de brandweerzorg te kunnen blijven garanderen investeren wij op het vinden, binden en boeien van onze mensen. Op de steeds krapper wordende arbeidsmarkt wil de VRU een aantrekkelijke en toekomstbestendige werkgever zijn waar talent wil werken.

Een grote uitstroom in de komende jaren door de vergrijzing
In 2040 zal, bij een pensioenleeftijd van 67 jaar, 1 op de 2 Nederlanders met pensioen zijn (nu is dat 1 op 3). Binnen de VRU ligt de gemiddelde leeftijd zelfs hoger, wat betekent dat veel medewerkers eerder stoppen vanwege mentale of fysieke belasting. Van de huidige 686 ambtenaren zullen er de komende 15 jaar 414 met (vroeg)pensioen gaan, en inclusief het gemiddelde verloop zullen naar schatting 990 ambtenaren vertrekken, wat 144% van het huidige personeelsbestand is. Dit stelt ons voor de uitdaging om de continuïteit en kwaliteit van onze organisatie te waarborgen door tijdig strategische maatregelen te nemen om nieuw talent aan te trekken en te behouden.

Technologische ontwikkelingen zoals robotisering en AI
Voor de hele organisatie bieden technologische ontwikkelingen kansen om in een krappe arbeidsmarkt zo efficiënt mogelijk te werken. Het is nodig te investeren in technologische ontwikkelingen om voorbereid te zijn op de toekomst. Daar staat tegenover dat deze technologische ontwikkelingen ons werk ook complexer maken. Dit vraagt dus ook een investering om onze medewerkers te prepareren op deze ontwikkelingen.

Lichamelijke en mentale welzijn van onze mensen staat onder druk
Wij vinden het lichamelijke en mentale welzijn van onze medewerkers belangrijk. Wij zetten in op duurzame inzetbaarheid, zodat onze medewerkers goed en langer gezond en gemotiveerd kunnen blijven werken. Het mentaal welzijn van onze medewerkers is een belangrijk aandachtpunt. Werkdruk is de meest gerapporteerde oorzaak van burn-out, wat een groot deel van het

CONCEPT

ziekteverzuim verklaart. Ook constateren we een forse toename van het aantal (ingrijpende) reanimaties waarbij brandweermensen worden ingezet. Dit kan leiden tot mentale problemen en daarmee uitval. En zelfs tot PTSS, inmiddels bij meer dan 40 van onze medewerkers.

Daarnaast heeft onderzoek aangetoond dat 70% van onze brandweermensen een te hoog BMI, en daarbij vaak ook een te grote buikomvang, heeft. Dit vormt een verhoogd risico op uitval en arbeidsongeschiktheid. Het 20-jaar beleid bij beroepsbrandweer wordt niet langer gezien als een middel om ervoor te zorgen dat brandweerpersoneel gezond de pensioengerechtigde leeftijd haalt. Dit biedt kansen om personeel langer beschikbaar te houden voor de brandweer, tegelijkertijd neemt hierdoor het risico op uitval toe.

Een diverse maatschappij biedt kansen en complexiteiten
Wij vinden het belangrijk dat ons personeelsbestand een afspiegeling is van de maatschappij. Dit is nu nog niet het geval. Zo worden brandweervrouwen en collega's met een migratieachtergrond op diverse plekken in onze organisatie nog niet met open armen ontvangen. Dat betekent dat we kansen laten liggen om onze paraatheid nu en straks op sterkte te houden. Diversiteit helpt ons als organisatie om ons werk beter te doen. Niet alleen maken we zo breder gebruik van het talent op de arbeidsmarkt, maar het helpt ook om vraagstukken vanuit meerdere invalshoeken te bekijken. We moeten daarom blijven investeren in het werven van en werken met verschillende culturen en achtergronden.

8.2 Wat wij doen om een toekomstbestendige en aantrekkelijke werkgever te zijn

We streven naar een omgeving waarin medewerkers hun talenten kunnen ontwikkelen, met goede faciliteiten en waardering voor hun werk. We vinden het belangrijk dat medewerkers de organisatie ervaren als een 'great place to work'. De menselijke maat vinden wij belangrijk.

We hebben als organisatie al diverse stappen gezet. We bouwen aan een open cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om zich kwetsbaar op te stellen en durven aan te geven waar hun grenzen en behoeften liggen. Deze beweging willen we vasthouden en hierop willen we nog meer inzetten. Goed leiderschap is hierbij van belang. Ook hebben we de eerste stappen gezet om ons werving- en selectieproces te verbeteren.

Om te werken aan een toekomstbestendige organisatie zet de VRU in op:

1. Binden en Boeien van onze mensen:
    - Aantrekkelijke werkgever.
    - Diversiteit, sociale veiligheid en inclusie.
    - Duurzame inzetbaarheid en vitaliteit.
2. Ontwikkeling van onze mensen:
    - Leiderschapsontwikkeling en persoonlijk leiderschap.
    - Talentontwikkeling.
    - Organisatieontwikkeling.

Tabel 8.1 bevat een overzicht van de benodigde investeringen, waarvan het 'op orde' scenario kan worden gedekt uit de bestaande (personeels)begroting.

CONCEPT

Tabel 8.1: toekomstbestendig en aantrekkelijk werkgever

Bedragen x € 1.000						
Toekomstbestendige en aantrekkelijke werkgever	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Aantrekkelijke werkgever / werving en selectie	50	50	50	50	50	Opnemen in kadernota 2026
Aantrekkelijke werkgever / werving en selectie Op Koers	*71*	*71*	*71*	*71*	*71*	*Opnemen in kadernita 2026*
Diversiteit, sociale veiligheid en inclusie	11	11	11	11	11	Opnemen in kadernota 2026
Diversiteit, sociale veiligheid en inclusie Op Koers	*31*	*31*	*31*	*31*	*31*	*Opnemen in kadernita 2026*
Duurzame inzetbaarheid en vitaliteit	197	197	197	197	197	Opnemen in kadernota 2026
Duurzame inzetbaarheid en vitaliteit Op Koers	*78*	*78*	*78*	*78*	*78*	*Opnemen in kadernita 2026*
Leiderschapsontwikkeling	190	190	190	190	190	Opnemen in kadernota 2026
Leiderschapsontwikkeling Op Koers	*60*	*60*	*60*	*60*	*60*	*Opnemen in kadernita 2026*
Talentontwikkeling	42	42	42	42	42	Opnemen in kadernota 2026
Talentontwikkeling Op Koers	*144*	*144*	*144*	*144*	*144*	*Opnemen in kadernita 2026*
Organisatieontwikkeling	210	210	210	210	210	Opnemen in kadernota 2026
Organisatieontwikkeling Op Koers	*10*	*10*	*10*	*10*	*10*	*Opnemen in kadernita 2026*
Besparingsoptie: Stelpost vacatureruimte in de loonbegroting	*-700*	*-700*	*-700*	*-700*	*-700*	*Opnemen in kadernita 2026*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**394**	**394**	**394**	**394**	**394**	

Aantrekkelijke werkgever

Het opstellen van het arbeidsmarktcommunicatieplan in 2025 gaat ons helpen om gericht te kiezen voor doelgroepen die we willen bereiken en te bepalen hoe we de naamsbekendheid van onze organisatie willen vergroten. We sluiten aan op landelijke communicatiecampagnes en zijn aanwezig op carrièrebeurzen.

Om op koers te komen is een stap extra nodig. Daarmee bereiken we dat de VRU op de steeds krapper wordende arbeidsmarkt een aantrekkelijke en onderscheidende organisatie is, waar talent wil werken. Dit vraagt modernisering van de wervingsinstrumenten, denk aan het gebruik van games om potentiële werknemers een goed beeld te geven van wat het werk inhoudt. Dit zorgt voor aantrekkingskracht op een krappe arbeidsmarkt en verbetert tegelijkertijd de kwaliteit van onze selectie.

Diversiteit, sociale veiligheid en inclusie

In 2025 doen we een nulmeting binnen onze organisatie ten aanzien van de ervaren diversiteit en sociale veiligheid. Daarbij gaan we ook na in hoeverre medewerkers de VRU ervaren als een inclusieve organisatie. Het doel is om inzichtelijk te krijgen waar wij staan en gerichter maatregelen ter verbetering te nemen. Als we de organisatie op dit onderwerp op koers willen brengen zijn ook bewustwordingsinterventies nodig. Dit richt zich op het bewust maken van medewerkers van het belang van een divers personeelsbestand en hen handreikingen aan te bieden om hierbij te helpen. Het uitbreiden van interventies stelt ons in staat om op kop te komen.

Duurzame inzetbaarheid

Om op orde te komen richten we ons met name op de grootste risico's voor de duurzame inzetbaarheid en op het voorkomen van zware mentale en fysieke problemen. Zo investeren wij in sportfaciliteiten en zelftesten voor mentaal welzijn. De grootste investering is gericht op het voorkomen van de zwaarste mentale problemen zoals PTSS.

Wij zetten er op in dat mentale problemen bespreekbaar zijn en hopen zo de drempel om erover te praten minder hoog te maken. Dit biedt ook de gelegenheid om in een vroeger stadium de juiste ondersteuning te bieden. We dragen als organisatie actief bij aan het komen tot een landelijke regeling, waarbij wij het Rijk ook aanspreken op hun verantwoordelijkheid om goede ondersteuning financieel mogelijk te maken. Tot die tijd voeren wij een lokale regeling uit om te zorgen dat onze mensen passende ondersteuning krijgen. Om op koers te komen is meer nodig. Hierbij bieden wij ook hulp aan breder in de organisatie. Dit is nodig, omdat we een algemene toename in de organisatie zien van verzuim als gevolg van mentale problemen. Om op kop te komen zouden wij de hele organisatie preventieve instrumenten bieden om klachten tijdig te signaleren en waar mogelijk te voorkomen.

Leiderschapsontwikkeling en persoonlijk leiderschap

Een great place to work zijn vraagt om leiderschap. Om op orde te komen investeren wij op leiderschap. Wij bieden drie leiderschapsbijeenkomsten per jaar aan om de algemene vaardigheden van al onze leidinggevenden te verbeteren. We zien dat extra inzet nodig is voor postcommandanten. Zij hebben te maken met complexe vraagstukken, zoals een ongezonde groepsdynamiek op een post of ingrijpende gebeurtenissen zoals reanimatie die grote gevolgen kan hebben op zowel de post als in de gemeenschap. Omdat het verloop van medewerkers op posten toegenomen is en de samenstelling diverser wordt, vraagt dit meer van leidinggevenden. Wij willen postcommandanten hier beter op toerusten.

Vanuit het leiderschap stimuleren we eigenaarschap van medewerkers. We bevorderen een proactieve rol en geven ruimte aan vakmanschap en talent. We gaan uit van eigenaarschap voor de eigen taak. Er is dus ook sprake van persoonlijk leiderschap. We willen een organisatie opbouwen waar mensen de verantwoordelijkheid nemen over hun eigen ontwikkeling en eigenaarschap tonen. Dit is één van de kernwaarden van onze organisatie. Dit vraagt bewustwording van medewerkers en instrumenten om hier handen en voeten aan te geven.
Op koers stelt ons in staat om rekening te houden met de verschillende doelgroepen leidinggevenden en meer maatwerk te bieden. We zien dat de leerbehoefte van verschillende doelgroepen verschilt. Een algemeen aanbod biedt hier niet volledig een antwoord op. Operationeel leidinggeven vraagt bijvoorbeeld iets anders dan aansturing op strategisch niveau. In een op kop scenario zijn we nog meer in staat om individueel maatwerk te bieden.

Talentontwikkeling

Het werk moet gedaan worden, maar wij willen ook kijken naar het talent van de medewerker en hierbij bepalen welke taken het best passend zijn. Dit om afwisseling, ontwikkeling, vitaliteit en voldoen van het werk te bieden. We zien dat leidinggevenden nu nog te weinig aandacht hebben voor talentontwikkeling. Medewerker ontwikkelen zich hierdoor soms onvoldoende binnen de organisatie of de verlaten de organisatie zelfs. Om dit te voorkomen moeten wij investeren in een toegankelijk leeraanbod voor talentontwikkeling. Het doel hiervan is niet alleen om oog te hebben voor ieders talent en dat optimaal in te zetten, maar ook om medewerkers aan te trekken en aan ons te blijven binden.

CONCEPT

Organisatieontwikkeling
Om op orde te komen moeten we investeren in een wendbare organisatie. Hiervoor hebben we in 2024 een besturingsfilosofie, organisatiemodel en kernwaarden opgesteld, waar alle medewerkers in zijn meegenomen. Daarnaast zijn er concrete initiatieven zoals een klussenbank en uitwisseling tussen afdelingen die een bredere inzetbaarheid stimuleren. We willen een wendbare VRU bouwen die in staat is om in te spelen op technologische, maatschappelijke en economische veranderingen die zich voordoen. Dit vraagt om een inrichting die flexibiliteit in zich draagt en tegelijkertijd een solide basis biedt om medewerkers zich te laten binden. Hierbij worden alle medewerkers door middel van projectgroepen, meedenkgroepen en een participatieve medezeggenschap betrokken en uitgedaagd om eigenaarschap te nemen en bij te dragen aan de ontwikkeling van de VRU.

Besparingsoptie: Stelpost vacatureruimte in de loonbegroting
De personeelsbegroting van de VRU is gebaseerd op een vastgestelde formatie. Door regulier verloop is een deel van deze formatie vacant. Uit een analyse van de afgelopen jaren blijkt dat de personeelsbegroting meer onder spanning kan worden gezet door een stelpost van € 0,7 miljoen op te nemen voor vacatureruimte. Hiermee kan het op orde scenario voor de investeringen in onze medewerkers binnen de begroting worden gedekt. Het risico van deze maatregel is dat de financiële ruimte voor vervangende inhuur wordt beperkt.

8.3 Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid

Een verstoring van digitale processen in onze organisatie kan een grote impact hebben op de hulpverlening en de openbare orde. De afhankelijkheid van de digitale omgeving is enorm. Van kleine storingen tot cybergijzeling, en van black-out tot digitale oorlogvoering en spionage. Veiligheidsregio's moeten zich daarom goed voorbereiden op dit soort situaties.

Voortdurende aandacht voor digitale veiligheid wordt steeds belangrijker als gevolg van verregaande digitalisering, informatisering en ketensamenwerking. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat over het gehele taakveld van de VRU de data-intensiteit toeneemt en we steeds afhankelijker worden van digitale systemen en toeleveringsketens.

Situatiebeeld 2024
In een wereld die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit, geopolitieke spanningen en onvoorspelbaarheid, is het van vitaal belang dat niet alleen de maatschappij veerkrachtig is, maar dat ook de veiligheidsregio haar eigen continuïteit kan waarborgen. In dit kader hebben we in 2024 een begin gemaakt door het identificeren van onze Te Beschermen Belangen, uitgedrukt in kritische processen en onderlinge afhankelijkheden. Deze fundamentele stap vormt de basis voor het ontwikkelen van interne bedrijfscontinuïteitsplannen en het implementeren van een gestructureerd proces conform de ISO 22301-standaard richting 2026.

Op het gebied van veiligheid zijn de processen van de VRU al geruime tijd afhankelijk van digitale informatie. Onder druk van crises zoals COVID zijn digitale initiatieven vaak versneld toegepast om 'te overleven'. De verschuiving in het digitale domein is veelal succesvol maar integratie van

CONCEPT

beveiligingsaspecten zijn in de transformatie vaak onderbelicht gebleven waardoor een ”beveiliging schuld” is ontstaan.

Eind 2023 is de eerste fulltime Chief information Security Officer (CISO) aangesteld. Er is gestart met het actualiseren van het dreigingsbeeld voor de interne organisatie, er is een toetsing gedaan van de technische maatregelen en er heeft een verkenning plaatsgevonden naar de effectiviteit en efficiëntie (volwassenheid) van de digitale veiligheidsprocessen. De VRU is beveiligd maar opereerde afgelopen periode voornamelijk in een reactieve en ad-hoc modus wat betreft de beveiligingsmaatregelen en -activiteiten.

De Bestuursagenda bevat ambitieuze doelstellingen ten aanzien van het thema digitale veiligheid. Gebleken is dat de benodigde investeringen om de continuïteit en digitale beveiliging van de staande organisatie op orde te krijgen en te behouden ontbreken. Het is van cruciaal belang dat we deze lacune nu adresseren, om te voorkomen dat we voor onverwachte uitdagingen komen te staan. Door deze investeringsbehoefte te erkennen en te integreren in onze strategie, kunnen we een solide fundament leggen voor onze digitale weerbaarheid en continuïteit.

Situatiebeeld 2026
In aanloop naar 2026 zijn steeds meer dreigingsactoren (geo)politiek of ideologisch gemotiveerd. Deze dreigingsactoren richten zich op kritieke infrastructuren en toeleveringsketens, zowel fysiek als middels hacktivisme en ransomware. Ontwrichtende technologie, zoals generatieve AI, Internet of things en kwantumcomputing, heeft zijn intrede gedaan in een omgeving die wordt gevormd door complexe infrastructuren en toeleveringsketens. Er is veel veranderd op het gebied van wetgeving en compliance-eisen. Waar in 2024 slechts de contouren van richtlijnen zichtbaar waren, worden deze in 2025 omgezet in nationale wet- en regelgeving. Regelgeving zoals Beveiliging van Netwerk- en Informatiesystemen richtlijn 2 (NIS2), Critical Entities Resilience richtlijn (CER) en de Cyberbeveiligingswet (Cbw) worden naar alle waarschijnlijkheid van toepassing voor de VRU. Deze wet- en regelgeving vereist behalve robuustere cybersecuritymaatregelen ook maatregelen op het gebied van fysieke beveiliging en bedrijfscontinuïteit en weerbaarheid. Digitale veiligheid en continuïteit zijn niet alleen meer een probleem de IT-afdeling maar zijn kernonderdeel van de bedrijfsprocessen. Integrale beveiliging wordt de norm waarbij de geïntroduceerde zorg- en meldplicht plicht als een forse taak blijft gelden.

In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt wat de benodigde investeringen zijn voor digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid.

CONCEPT

Tabel 8.2: Investeringen Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid

Bedragen x € 1.000 Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid	2026	2027	2028	2029	2030	Categorie
Preventieve maatregelen	118	118	118	118	118	Opnemen in kadernota 2026
Preventieve maatregelen op Koers	*30*	*30*	*30*	*30*	*30*	*Opnemen in kadernota 2026*
Preventieve maatregelen op Kop						*Uitstellen*
Monitoring en Detectie (SOC)	288	288	288	288	288	Opnemen in kadernota 2026
Monitoring en Detectie (SOC) Op Koers	*26*	*26*	*26*	*26*	*26*	*Opnemen in kadernota 2026*
Monitoring en Detectie (SOC) Op Kop						*uitstellen*
Forensische ondersteuning	30	30	30	30	30	Opnemen in kadernota 2026
Forensische ondersteuning Op Koers	*20*	*20*	*20*	*20*	*20*	*Opnemen in kadernota 2026*
Reguliere Certificering, samenwerkingsverbanden en kennisontwikkeling Op Kop						*Uitstellen*
Extra personele inzet Security	197	197	197	197	197	Opnemen in kadernota 2026
Extra personele inzet Security Op Koers		*50*	*98*	*98*	*98*	*Opnemen meerjarenraming*
Extra personele inzet Security Op Kop						*Uitstellen*
Extra personele inzet interne continuïteit en weerbaarheid	97	97	97	97	97	Opnemen in kadernota 2026
Stijging kosten en uitbreiding licenties	450	450	450	450	450	Opnemen in kadernota 2026
Toekomstbestendig maken ICT-dienstverlening	PM	PM	PM	PM	PM	
Besparing investeringen en efficientiewinst	*-100*	*-100*	*-100*	*-100*	*-100*	*Opnemen in kadernota 2026*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**1.156**	**1.206**	**1.254**	**1.254**	**1.254**	

<u>Op orde</u>

Dit scenario is voornamelijk reactief en voorziet in de implementatie en het onderhoud van de minimale beveiligingsmaatregelen in lijn met de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO ondersteunt en verhoogt verschillende niveaus van beveiligen op basis van een te beschermen belang. Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek. Dat is noodzakelijk, want in het digitale tijdperk werkt de VRU steeds vaker digitaal, waarbij zij in toenemende mate gevoelige en vertrouwelijke informatie delen. Bij dit scenario wordt voldaan aan de huidige wetgeving.

- Implementatie en onderhouden van de fundamentele beveiligingsmaatregelen.
- Generieke basistraining voor alle medewerkers om bewustzijn te vergroten.
- Focus op monitoren en detecteren van incidenten.
- Eenvoudige incident response- en bedrijfscontinuïteit plannen.

Bij de VRU zijn we overgegaan Office 365 dat voor meer kosten zorgt. Daarnaast zien we een stijging voor de kosten en aantal van licenties. Een groot gedeelte van deze stijging (meerkosten) zit in het feit dat met een nieuw contract de kosten zijn toegenomen per licentie, meer dan de gebruikelijke inflatie.

Risico's

De te verwachten wet- en regelgeving, zoals NIS2, CER en Cbw, is niet opgenomen. De aanpak richt zich enkel op minimale maatregelen en niet op het aantoonbaar in control zijn via een uitvoerig managementsysteem. Bij incidenten kunnen lange hersteltijden en aanzienlijke kosten optreden. Innovaties en nieuwe ontwikkelingen ondervinden langere doorlooptijden en hogere kosten. Er is een ruime acceptatie van beveiligings- en continuïteitsrisico's, wat bij audits de rode draad vormt. Het opstellen van in control-verklaringen vraagt onevenredig veel inspanning, wat

ten koste gaat van de kernactiviteiten. Daarnaast is het aantrekken van voldoende capaciteit en de juiste expertise een uitdaging vanwege de krapte op de arbeidsmarkt.

Op koers

Dit scenario positioneert de (interne) organisatie als goed voorbereid op de meest gangbare continuïteitscenario's en cyberdreigingen. De organisatie heeft op basis van haar interne risicoprofiel een passend en faciliterend beveiligingsniveau, continuïteitsplannen en een organisatie die is toegerust op een doeltreffende uitvoering. Binnen dit scenario is, behalve de BIO, ook gestart met het aantoonbaar in control komen met nieuwe wet- en regelgeving zoals NIS2, CER en Cbw:

- Focus verschuift van reageren naar voorkomen van kwetsbaarheden.
- Risico-evaluaties worden regelmatig uitgevoerd inclusief penetratietesten en kwetsbaarheid assessments.
- Er is een formeel proces om risico's in de gehele toeleveringsketen te beheersen.
- Behalve uitgebreide (cyber)incident response plannen zijn er, naast een intern crisisteam, bedrijfscontinuïteitplannen die regelmatig worden getest.
- Medewerkers zijn digitaal weerbaar en weten hoe veilig en verantwoord met gegevens om te gaan.
- De VRU is aantoonbaar in control op haar beveiliging- en continuïteitsrisico's en heeft de eerste stappen gezet voor de inrichting vaneen managementsysteem conform NEN normenkaders.

Risico's

De (verander)capaciteit in de organisatie. Aantrekken van voldoende capaciteit en de juiste expertise is een uitdaging vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Er is een start gemaakt met aantoonbaar in control komen met nieuwe wet- en regelgeving. De effecten van deze nieuwe wet- en regelgeving zijn niet (financieel) meegenomen, aangezien de inhoud van de vast te stelen wet- en regelgeving nog onbekend is.

Op kop

Dit scenario plaatst de VRU aan de voorhoede van digitale veiligheid door gebruik te maken van de meest innovatieve en geavanceerde maatregelen. De VRU werkt samen met kennispartners zoals universiteiten en TNO aan een gezamenlijk ecosysteem voor cyberveiligheid, continuïteit en veerkracht. In aanvulling op het scenario 'op koers' is de VRU NEN gecertificeerd op de thema's veiligheid, continuïteit en AI.

1. Voorkomen van kwetsbaarheden op basis van continue simulatie van cyberaanvallen.
2. VRU beschikt over NEN-certificeringen m.b.t. ISO 27001, -22301 en -42001.
3. Innovatie en kennisontwikkeling m.b.v. PCSI-partnerprogramma TNO, en onderzoeks- en adviesbureau Gartner.

Risico's

De (verander)capaciteit in de organisatie. Aantrekken van voldoende capaciteit en de juiste expertise is een uitdaging vanwege de krapte op de arbeidsmarkt.

CONCEPT

Bestuurlijke richtinggevende keuzes: Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid
We kiezen ervoor op koers te komen en daarmee te zorgen voor een robuust cyberveiligheidsniveau. We voldoen dan aan relevante normen, standaarden en wet- en regelgeving. En passen onze aanpak aan op het continue veranderende dreigingslandschap. Hoewel deze optie hogere investeringen met zich meebrengt dan op orde, realiseren we hiermee stapsgewijs de benodigde verbetering van onze weerbaarheid realiseren.

8.4 Continuïteit ICT & Informatievoorziening

We werken allemaal samen aan een veilige en gezonde regio, vanuit ruimte en vertrouwen om datgene te doen wat nodig is. Hierbij horen een werkomgeving met passende faciliteiten en ICT en informatievoorzieningen die medewerkers in staat stellen optimaal te functioneren.
Op dit moment is ICT & Informatievoorziening bij de VRU onvoldoende op orde. Er heeft een groot verloop van mensen plaatsgevonden. Hierdoor kwam de continuïteit van de organisatie in gevaar.

De huidige technische omgeving is daarnaast verouderd en onvoldoende toekomstbestendig. De hardware en de software moeten gemoderniseerd worden, zodat het aansluit op wat de organisatie nodig heeft om het werk te doen en het beheer goed op orde is. Er is in beeld gebracht wat er allemaal nodig is om het achterstallig onderhoud in te lopen en de eerste acties hiervan zijn gestart. Het blijft de komende jaren extra inzet vragen om weer op orde te komen. Dit betreft maatregelen aan de technologische, beveiligingstechnische en organisatorische kant (kennis, competenties, methodes, werkwijzen e.d.). Er moet ook bestendigheid komen in de aansturing van de afdeling om samen te werken en eigenaarschap te tonen. Verder zijn er nog geen eenduidige werkwijzen en procedures. Kennis en vaardigheden moeten worden uitgebreid zodat deze aansluiten bij de huidige en toekomstige taken. Om hier richting aan te geven is er een visie nodig. Hieronder is op hoofdlijnen de onderzoeksopdracht weergegeven:

Onderzoeksopdracht: Visie ICT & Informatievoorziening
De visie geeft richting aan de te leveren dienstverlening aan de organisatie op het gebied van ICT en informatievoorziening. De visie moet vervolgens vertaald worden in een implementatieplan, met daarin ook aandacht voor de benodigde functies en formatie in de organisatie. De benodigde investeringen hiervoor worden ook in beeld gebracht. In de loop van 2025 zullen we de visie ICT & Informatievoorziening voorleggen aan het bestuur.

8.5 Duurzaamheid

De samenleving is steeds meer gericht op duurzaamheid. De belangrijkste redenen hiervan liggen in de toenemende schaarste van fossiele energiebronnen, de toenemende milieubelasting en de gevolgen daarvan voor het klimaat. De veiligheidsregio's kunnen niet achterblijven om de genoemde oorzaken positief te beïnvloeden en de sector veiligheidsregio's te verduurzamen.

CONCEPT

De Nederlandse doelen zijn vastgelegd in de klimaatwet. In 2019 heeft de VNG namens alle Nederlandse gemeenten het Klimaatakkoord ondertekend. Daarmee committeren de gemeenten zich aan de acties en doelen geformuleerd in het Klimaatakkoord. Voor de veiligheidsregio's is een landelijke duurzaamheidsagenda vastgesteld. Hiermee verbinden alle veiligheidsregio's zich aan de landelijke ambitie om samen de sector veiligheidsregio's te verduurzamen door te werken met respect voor mens, natuur en milieu en in 2050 circulair en klimaatneutraal te zijn. In de bestuursagenda omarmt de VRU de landelijke afspraken op het gebied van duurzaamheid.

Op dit moment draagt de VRU onvoldoende bij aan de realisatie van de nationale klimaatdoelstellingen. Om de doelen te kunnen bereiken, werken we samen met gemeenten en andere veiligheidsregio's. In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt wat er nodig is voor de investeringen van duurzaamheid.

Tabel 8.3: Investeringen Duurzaamheid

Bedragen x € 1.000						
Duurzaamheid	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Uitrol HVO 100 naar ongeveer 100% van de operationele voertuigen (meerkosten tov Diesel)	228	228	228	228	228	Opnemen meerjarenraming
Elektrificeren postgebonden dienstbussen Op Koers		*110*	*220*	*220*	*220*	Opnemen meerjarenraming
Elektrificeren andere dienstvoertuigen Op Koers		*50*	*125*	*200*	*250*	Opnemen meerjarenraming
*Besparing brandstofkosten en onderhoud**		*-40*	*-80*	*-100*	*-110*	*Opnemen meerjarenraming*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**228**	**348**	**493**	**548**	**588**	

*Extra electriciteiskosten via de huisvesting naar gemeenten

Op orde

De VRU bevindt zich in de startfase van de duurzaamheidstransitie. Als overheidsorganisatie hebben we ons uiteraard al gecommitteerd aan de landelijke afspraken op het gebied van duurzaamheid:

- In 2027 40% CO2-reductie & 35% minder primair materiaalgebruik.
- In 2030 55% CO2-reductie & 50% minder primair materiaalgebruik.
- In 2050 CO2-neutraal & volledig circulair.

De focus van de VRU ligt nu op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen en drie inhoudelijke thema's: duurzame huisvesting, verduurzamen facilitaire diensten en duurzaam dienstvervoer. Daarnaast start de VRU met het ontwikkelen van datasturing en bewustwording en inspiratie van collega's.

Binnen de bestaande begroting zijn *geen* structurele middelen beschikbaar om te verduurzamen. Bij de inzet van personele capaciteit gaat dit dus ten koste van andere activiteiten. Ten aanzien van de financiën kunnen we alleen verduurzamen als daar ook een besparing tegenover staat. Bij de adembeschermingswerkplaats is dit gelukt, door een warmtepomp te plaatsen die wordt terugverdiend door een besparing op de energielasten.

Voor het verduurzamen van de huisvesting zijn we gezien de bestaande beheerafspraken grotendeels afhankelijk van gemeenten.

Uitrol HVO100

In de bestuursagenda is commitment uitgesproken, en op basis van de 0-situatie die de afgelopen tijd in beeld is gebracht, wordt een (CO2-reductie)plan opgesteld om bij te kunnen dragen aan de landelijke afspraken. Uit de CO2 footprint 2022 en 2023 blijkt dat we met de verduurzaming van het wagenpark veel impact kunnen maken. Ons huidige operationele wagenpark is door de grootschalige vervanging van de tankautospuiten en de redvoertuigen relatief nieuw. Deze voertuigen zijn aangedreven door dieselmotoren. Voor deze voertuigen is elektrificeren voor de komende jaren dus geen optie. Bovendien ontbreken op dit moment daarvoor de benodigde laadfaciliteiten. Een deel van de piketvoertuigen is inmiddels (plug-in) hybride aangedreven.

Momenteel loopt een succesvolle pilot op de brandweerpost in Woudenberg en zijn er al brede ervaringen in het land waarbij een aantal regio's volledig over zijn gegaan op HVO100. De afkorting HVO staat voor 'Hydrotreated Vegetable Oil'. Dit type dieselbrandstof is geproduceerd op basis van met waterstof behandelde plantaardige oliën en restafval, zoals dierlijke vetten. Het getal '100' achter HVO geeft aan dat het gaat om een duurzame diesel van hoge kwaliteit in de meest pure vorm (100%), niet gemixt. Het grote voordeel van HVO100 is dat het gewoon getankt kan worden in vrijwel elk moderne dieselvoertuig zonder enige aanpassing. Het maakt niet uit of er al diesel in de tank zit of dat er afwisselend HVO100 en diesel wordt getankt. Dit betekent dat er direct overgeschakeld kan worden en bij elke keer dat er HVO100 getankt wordt er minder CO2 wordt uitgestoten. Hiermee is op dit onderdeel een CO2-reductie van 90% te realiseren. Het gebruik van HVO100 willen we continueren en verder uitrollen binnen onze organisatie.

Aangezien dit één van de weinige maatregelen is waarmee de VRU op korte termijn kan voldoen aan de verplichte CO2-reductie, wordt dit onder het 'op orde'-scenario voorgesteld. Uit nader onderzoek moet blijken van wat er nodig is voor de opslag en logistiek, zoals een eigen pompstation en bijbehorend infrastructuur, aangezien HVO100 niet overal verkrijgbaar is. Daarbij zijn er geen goede alternatieven voor HVO100. De verwachting is dat batterij elektrische voertuigen en de benodigde laad of tankinfrastructuur de komende 5 à 10 jaar niet beschikbaar zullen zijn zonder forse meerkosten en een overvolle netcongestie. HVO100 is duurder dan de normale diesel. De structurele meerkosten van HVO100 ten opzichte van Diesel bedragen 228K per jaar.

Bijkomend voordeel van deze faciliteiten is dat het bijdraagt aan het verbeteren van de continuïteit van onze operationele taakuitvoering. Bovendien past dit in de visie van de brandweerposten als resilience points.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Duurzaamheid

In 2025 stellen we een CO2 reductieplan op, zodat duidelijk wordt wat ervoor nodig is om als VRU de landelijke afspraken te behalen. Voor de operationele voertuigen richten we ons op de invoering van HVO100 diesel. Een bewezen techniek met grote impact (CO2 reductie uitstoot van 90%).

CONCEPT

Elektrificeren ondersteunende dienstvoertuigen
Naast operationele voertuigen beschikt de VRU over in totaal 133 ondersteunende dienstvoertuigen. Dit betreft kleine personenvoertuigen tot vrachtwagens ten behoeve van de logistiek en alles daar tussenin. Hiervan zijn op dit moment twee voertuigen volledig elektrisch aangedreven. Voor veel van deze dienstvoertuigen, zoals de 64 postgebonden dienstbussen[6] en de personenauto's, zijn inmiddels elektrisch aangedreven alternatieven beschikbaar op de markt. Verdere elektrificeren van het wagenpark is dus technisch mogelijk, maar kan financieel niet worden gedekt binnen de begroting omdat de aanschafwaarde nog aanzienlijk hoger ligt dan de in het meerjaren investeringsplan opgenomen vervangingswaarden. Bovendien ontbreekt op de meeste locaties de benodigde laad-infrastructuur.

Voor het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen is het toch nodig om geleidelijk over te stappen op elektrische aangedreven ondersteunende dienstvoertuigen. De hogere kapitaallasten voor de postgebonden dienstbussen worden ingeschat op 220K per jaar. Voor de overige voertuigen wordt uitgegaan van 250K per jaar. De meeste postgebonden dienstbussen worden de komende jaren vervangen. Voor de overige dienstvoertuigen geldt dat deze geleidelijk zullen worden vervangen. Daarom lopen de kosten geleidelijk op. Tegenover de hogere kapitaallasten staan ook lagere kosten voor brandstof en onderhoud. Voor deze besparing is een stelpost opgenomen.

Bestuurlijke richtinggevende keuze: Duurzaamheid
Voor de ondersteunende dienstvoertuigen zetten wij in op het elektrificeren van het wagenpark. Hiervoor wordt de benodigde laad-infrastructuur gerealiseerd.

Ten aanzien van de realisatie van de laadvoorzieningen geldt de bestaande afspraak dat de VRU een bijdrage levert in de initiële kosten en de gemeenten (op basis van de bestaande huisvestingafspraken) zorgen voor het beheer en de vervanging. Bij nieuwbouw moeten de laadvoorzieningen onderdeel uitmaken van het plan van eisen.

Tabel 8.4.: Duurzaamheid

Bedragen x € 1.000						
Duurzaamheid	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Uitrol HVO 100 naar ongeveer 100% van de operationele voertuigen (meerkosten tov Diesel)	228	228	228	228	228	Opnemen meerjarenraming
Elektrificeren postgebonden dienstbussen Op Koers		*110*	*220*	*220*	*220*	Opnemen meerjarenraming
Elektrificeren andere dienstvoertuigen Op Koers		*50*	*125*	*200*	*250*	Opnemen meerjarenraming
*Besparing brandstofkosten en onderhoud**		*-40*	*-80*	*-100*	*-110*	*Opnemen meerjarenraming*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**228**	**348**	**493**	**548**	**588**	

[6] Alle vrijwilligersposten beschikken over een eigen personenbus met laadruimte. Deze voertuigen hebben geen primaire uitrukfunctie. Zij worden hoofdzakelijk gebruikt voor ondersteunende taken. Doordat ze wel zijn voorzien van striping en optische - en geluidssignalen, kunnen deze voertuigen ook worden ingezet voor een beperkt voorkomende operationele functie. Deze voertuigen zijn belangrijk voor het faciliteren van de vrijwilligers op de posten.

8.6 Bestuurlijke opdracht

8.6.1 Bestuurlijke opdracht 5: Samenwerkingsmogelijkheden

Verkennen samenwerkingsmogelijkheden
Het algemeen bestuur vraagt te verkennen welke samenwerkingen synergievoordelen en besparingsmogelijkheden zouden kunnen opleveren. Enerzijds gaat het om samenwerkingen met (ambtelijke) organisaties die op de schaal van de provincie Utrecht opereren. Anderzijds gaat het om samenwerking met de andere veiligheidsregio's, bijvoorbeeld in Midden-Nederland. Nader onderzoek is nodig om te bepalen op welke terreinen intensivering van de samenwerking mogelijk is en wat daar kosten en opbrengsten van kunnen zijn.

Op basis van dit voorstel zullen we het bestuur vragen om een aantal richtinggevende keuzes, om focus aan te brengen in de verkenning. De verkenning wordt in maart 2025 voorgelegd aan het algemeen bestuur.

8.7 Samenvatting Algemeen en ondersteuning

In onderstaande tabel staat de samenvatting van de benodigde investeringen voor Algemeen en ondersteuning voor digitale veiligheid en duurzaamheid.

Tabel 8.5: Samenvatting Algemeen en ondersteuning

Bedragen x € 1.000						
Samenvatting Algemeen en Ondersteuning	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Categorie**
Toekomstbestendige en aantrekkelijke werkgever	700	700	700	700	700	
Toekomstbestendige en aantrekkelijke werkgever Op Koers	*394*	*394*	*394*	*394*	*394*	
Besparingsoptie: Stelpost vacatureruimte in de loonbegroting	*-700*	*-700*	*-700*	*-700*	*-700*	
Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid	1.180	1.180	1.180	1.180	1.180	
Digitale veiligheid, continuïteit en weerbaarheid Op Koers	*76*	*126*	*174*	*174*	*174*	
Besparing investeringen en efficientiewinst	*-100*	*-100*	*-100*	*-100*	*-100*	
Duurzaamheid	228	228	228	228	228	
Duurzaamheid Op Koers	*-*	*120*	*265*	*320*	*360*	
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket	**1.778**	**1.948**	**2.141**	**2.196**	**2.236**	

9 Financiële consequenties toekomstscenario's

In dit hoofdstuk zijn de meerkosten per scenario in totaal en per gemeente opgenomen. In hoofdstuk 4 tot en met 8 zijn de toekomstige investeringen en structurele besparingen uitgewerkt. Er wordt inzichtelijk gemaakt wat er per saldo nodig is om orde, op koers en op kop te komen.

9.1 Meerkosten per onderdeel en scenario

In deze tabel staan alleen de onderdelen waar een structureel meerjarig bedrag aan gekoppeld is. Er staan geen incidentele bedragen in en ook geen onderdelen in de categorie besluit uitstellen (onderzoek en risico accepteren). In de tabel is een voorstel verwerkt om het rekeningresultaat van 2024 in te zetten voor de benodigde investeringen in het op orde scenario om zo een ingroei fase te creëren. Naast het rekeningresultaat kan een deel van de middelen uit de kapitaallastenreserve worden ingezet voor de ingroei als wordt ingestemd met de voorstellen om de incidenteel gedekte kapitaallasten van een aantal operationele voertuigen structureel te dekken (zie paragraaf 4.2).

Tabel 9.1: Meerkosten per onderdeel en scenario

Bedragen x € 1.000	2026	2027	2028	2029	2030
Scenario op orde					
Brandweer	3.084	2.930	3.710	3.807	6.648
Risicobeheersing	-	-	-	-	-
Crisisbeheesing	400	400	400	400	400
Meldkamer Midden-Nederland	-	-	-	-	-
Algemeen en Ondersteuning	1.308	1.308	1.308	1.308	1.308
Subtotaal investeringen op orde	***4.792***	***4.638***	***5.418***	***5.515***	***8.356***
Ingroei uit rekeningresultaat 2024	*-2.360*	*-1.770*	*-1.180*	*-590*	*-*
Ingroei uit kapitaallastenreserve	*-2.364*	*-1.773*	*-1.182*	*-591*	*-*
Ingroei uit rekeningresultaat 2025 / CNO	*NTB*	*NTB*	*NTB*	*NTB*	*NTB*
Ingroei uit rekeningresultaat 2026	*-*	*NTB*	*NTB*	*NTB*	*NTB*
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket op orde	**67**	**1.094**	**3.055**	**4.333**	**8.356**
Scenario op koers					
Brandweer	154	154	482	482	482
Risicobeheersing	-203	-203	-203	-203	-203
Crisisbeheesing	-	-	-	-	-
Meldkamer Midden-Nederland	-	-	-	-	-
Algemeen en Ondersteuning	470	640	833	888	928
Subtotaal investeringen op koers	***421***	***591***	***1.112***	***1.167***	***1.207***
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket op koers	**421**	**591**	**1.112**	**1.167**	**1.207**
Totaal effect bijdrage gemeentelijk basistakenpakket op orde + op koers	**488**	**1.685**	**4.167**	**5.500**	**9.563**

9.2 Meerkosten per gemeente

Hieronder staan de meerkosten voor de individuele gemeenten van het op orde en op koers scenario op basis van de verdelingsgrondslag.

Tabel 9.2: Meerkosten per gemeente in op orde scenario

Verdelingsgrondslag bijdrage GBTP bedragen x €1.000						
Gemeente	**Begroting 2025a en 2026**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Amersfoort	11,41%	8	125	349	495	953
Baarn	1,85%	1	20	57	80	155
Bunnik	1,07%	1	12	33	46	89
Bunschoten	1,30%	1	14	40	56	108
De Bilt	3,04%	2	33	93	132	254
De Ronde Venen	3,00%	2	33	92	130	251
Eemnes	0,65%	0	7	20	28	54
Houten	3,15%	2	34	96	137	263
IJsselstein	2,15%	1	23	66	93	179
Leusden	1,98%	1	22	60	86	165
Lopik	0,85%	1	9	26	37	71
Montfoort U	0,87%	1	9	26	38	72
Nieuwegein	4,44%	3	49	136	192	371
Oudewater	0,66%	0	7	20	29	55
Renswoude	0,36%	0	4	11	15	30
Rhenen	1,24%	1	14	38	54	104
Soest	3,15%	2	34	96	136	263
Stichtse Vecht	4,40%	3	48	135	191	368
Utrecht	32,02%	21	350	978	1387	2675
Utrechtse Heuvelrug	3,51%	2	38	107	152	293
Veenendaal	4,60%	3	50	140	199	384
Vijfheerenlanden	3,73%	3	41	114	162	311
Wijk bij Duurstede	1,59%	1	17	48	69	133
Woerden	3,52%	2	39	108	153	294
Woudenberg	0,83%	1	9	25	36	70
Zeist	4,65%	3	51	142	202	389
TOTAAL	**100,00%**	**67**	**1.094**	**3.055**	**4.333**	**8.356**

Tabel 9.3: Meerkosten per gemeente in op koers scenario

Verdelingsgrondslag bijdrage GBTP bedragen x €1.000						
Gemeente	**Begroting 2025a en 2026**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Amersfoort	11,41%	48	67	127	133	138
Baarn	1,85%	8	11	21	22	22
Bunnik	1,07%	4	6	12	12	13
Bunschoten	1,30%	5	8	14	15	16
De Bilt	3,04%	13	18	34	35	37
De Ronde Venen	3,00%	13	18	33	35	36
Eemnes	0,65%	3	4	7	8	8
Houten	3,15%	13	19	35	37	38
IJsselstein	2,15%	9	13	24	25	26
Leusden	1,98%	8	12	22	23	24
Lopik	0,85%	4	5	9	10	10
Montfoort U	0,87%	4	5	10	10	10
Nieuwegein	4,44%	19	26	49	52	54
Oudewater	0,66%	3	4	7	8	8
Renswoude	0,36%	2	2	4	4	4
Rhenen	1,24%	5	7	14	15	15
Soest	3,15%	13	19	35	37	38
Stichtse Vecht	4,40%	19	26	49	51	53
Utrecht	32,02%	135	189	356	374	386
Utrechtse Heuvelrug	3,51%	15	21	39	41	42
Veenendaal	4,60%	19	27	51	54	55
Vijfheerenlanden	3,73%	16	22	41	43	45
Wijk bij Duurstede	1,59%	7	9	18	19	19
Woerden	3,52%	15	21	39	41	42
Woudenberg	0,83%	4	5	9	10	10
Zeist	4,65%	20	27	52	54	56
TOTAAL	**100,00%**	**421**	**591**	**1.112**	**1.167**	**1.207**

CONCEPT

Colofon

Dit is een uitgave van
Veiligheidsregio Utrecht

Redactie: Bestuurlijke en Juridische Zaken
Tekst: Veiligheidsregio Utrecht

2 december 2024

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel Participatie- en Inspraakverordening gemeente Utrecht

Beleidsveld	Participatie
Opsteller	Gert Dijkstra
Kenmerk	13051411
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Gert Dijkstra stelt de raad voor te besluiten:

1. De participatie- en inspraakverordening vast te stellen, met als belangrijkste uitgangspunten:
    a. Proactief tijdig betrekken van Utrechters
    b. Wijze van betrekken voorleggen aan Utrechters
    c. Duidelijkheid over wie sociaal eigenaar is
    d. Bewonersbelang is zwaarwegend
    e. Burgerparticipatie gaat altijd voor peilen, tenzij
    f. Transparante en gelijkwaardige aanpak
    g. Altijd eigen (burger)voorstellen kunnen doen, waar nodig met middelen gemeente
    h. Bij een dispuut een beroep kunnen doen op onafhankelijke begeleiding
    i. Duidelijkheid over waar bewoners wel zelf over kunnen beslissen

2. Het college op te dragen de beleidsnota Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U op het volgende punt aan te vullen: voordat het kompas voor zeggenschap op p.22 wordt doorlopen bovenaan de vraag toe te voegen wie sociaal eigenaar is en de beleidsnota ‘Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U’ dienovereenkomstig aan te passen.

Het lid van de gemeenteraad van Utrecht,

Gert Dijkstra

Samenvatting

Dit Initiatiefvoorstel Participatie- en Inspraakverordening gemeente Utrecht is gebaseerd op een drietal belangrijke principes. Bij de start direct met Utrechters beginnen, bewonersbelangen wegen zwaar en van maximale burgerparticipatie wordt je project beter. Deze principes zijn verwerkt in een negental uitgangspunten.

Op deze uitgangspunten onderscheidt dit initiatiefvoorstel: ‘Participatie- en inspraakverordening’ zich van het raadsvoorstel: ‘Verordening, samenwerking, participatie en inspraak’. Om zo goed mogelijk het verschil te kunnen laten zien is ervoor gekozen in dit initiatiefvoorstel zoveel mogelijk de lijn van het college aan te houden en alleen op deze uitgangspunten artikelen te wijzigen of toe te voegen.

Om het zuiver te houden is een kleine aanpassing nodig van ‘’Samen Stad Maken’. Er wordt een extra vraag voorafgaand aan het kompas toegevoegd - de vraag: *wie is sociaal eigenaar?* - omdat in het geval dat de gemeenschap sociaal eigenaar is van het vraagstuk men vastloopt in het kompas. Het risico is groot dan men dan bij een te lage vorm van Zeggenschap uitkomt. Wanneer het antwoord op de vraag ‘de gemeenschap’ luidt, doorloop je het kompas niet; wanneer dit ‘de gemeente’ is doorloop je het kompas wel.

Context

Aanleiding
Het gaat nog niet altijd goed met participatie in Utrecht, zo blijkt uit de vele petities van Utrechters, de conclusies van meerdere Rekenkamer rapporten en allerlei reacties van bewoners die bij raadsleden hun ongenoegen uiten. Daarnaast is de Omgevingswet nu van kracht waarin particuliere initiatiefnemers meer ruimte krijgen om zelf de participatie te organiseren. Alleen de gemeente is degene die hier kaders voor kan vaststellen. Nu het UPG en ‘Samen Stad Maken’ zijn vastgesteld moeten alle mooie ambities worden verankerd in een verordening, zodat vastligt op welke manier Utrechters betrokken moeten worden en wat zij mogen verwachten van de gemeente of andere particuliere initiatiefnemers.

In de bijlages wordt een volledi ger achtergrondverhaal geschetst rondom de uitgangspunten waarop dit alternatieve voorstel voor deze verordening is gebaseerd. Op de onderstaande punten wijkt dit voorstel af van het collegevoorstel: ‘Verordening samenwerking, participatie en inspraak’ d.d. 10 december.

- In artikel 1 zijn twee definities toegevoegd. Die van sociaal eigenaar en stakeholders. Stakeholders hebben anders dan Utrechters altijd een belang in de gemeentelijke opgave. Daarom is het nodig deze groep apart te definiëren.

- Voor artikel 2 is er een meer gesloten opzet gekozen, die duidelijker is in de gronden waarop er géén samenwerking met Utrechters hoeft worden aangegaan.

- In artikel 4 zijn verschillende leden toegevoegd, die gaan over sociaal eigenaarschap, de totstandkoming van een samenwerkingsvorm met stakeholders en een vluchtroute in het geval van twijfel over de juiste vorm.

- Artikel 5 vraagt een inzicht in de belangen van stakeholders en geeft extra richting en eisen aan het samenwerkingsplan.

- Artikel 6 is in dit voorstel een apart artikel geworden en voegt extra eisen toe aan het samenwerkingsverslag.

- Artikel 7, 8 en 9 zijn toegevoegd voor een gelijke informatiepositie, de mogelijkheid aan stakeholders te geven een alternatief voorstel te doen en de mogelijkheid te geven voor onafhankelijke begeleiding in het geval van een geschil.

- Art 15 voorziet in een hardheidsclausule.

Juridische context
Op Basis van art.147a Gemw geeft een raadslid het recht een eigen verordening in de raad in te dienen. Art. 149 en 150 Gemw bieden de raad de mogelijkheid om de voorgestelde verordening vast te stellen.
Met het vaststellen van de beleidsnota's UPG en Samen Stad Maken dient de uitwerking van deze nota's juridisch verankerd te worden in een verordening.
De raad dient de bovengenoemde beleidsnota 'Samen Stad Maken' aan te passen om de juridische verankering in deze participatie- en inspraakverordening niet in strijd te laten zijn met deze beleidsnota.

De voorliggende Participatie- en inspraakverordening sluit aan bij de Omgevingswet. De Omgevingswet kent vier kerninstrumenten. Participatie is op grond van de Omgevingswet verplicht bij de drie kerninstrumenten waarin de gemeente het voortouw heeft, dus de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de uitvoeringsprogramma's. Dat staat in respectievelijk de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. Daarin staat dat wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En ook wat er met de resultaten van die participatie is gedaan. In de verordening is geregeld dat op deze drie kerninstrumenten de regels uit de verordening van toepassing zijn. Dat betekent dat Samen stad maken over de volle breedte van het gemeentelijk beleid geldt. Verder geldt voor het vierde kerninstrument, de omgevingsvergunning, dat het op grond van de Omgevingswet aan een ontwikkelaar of initiatiefnemer is om de participatie vorm te geven. Participatie is in die gevallen vormvrij. Hierover is in de verordening dus niets geregeld. De Omgevingswet bepaalt wel dat de raad gevallen kan aanwijzen waarover verplicht moet worden geparticipeerd. Dat kan als sprake is van een omgevingsvergunning die afwijkt van regels uit het omgevingsplan, de zogeheten BOPA. Daar is separate besluitvorming door de raad voor nodig op grond van artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet. Deze separate besluitvorming zal uiterlijk in Q3 2025 door het college worden aangeboden aan de raad.
De verordening kan wel helpen in het maken van vrijwillige afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers in besluitvorming over een omgevingsplan of een BOPA door het college. De Omgevingswet staat daaraan niet in de weg.

Beslistermijn
Hoe sneller de nota's verankerd zijn in een verordening, hoe beter. Dit dient echter gelijktijdig met het voorstel voor een vernieuwde participatie- en inspraakverordening van het college te gebeuren. Om het debat niet twee keer te voeren en de voorstellen goed te kunnen vergelijken

Beoogd effect
De Utrechter een sterke positie te geven in het besluitvormingstraject, zodat er een balans ontstaat tussen burger, markt en overheid, waarbij deze participatie- en inspraakverordening het samenspel en de wederzijdse rechten en plichten in onderlinge verhoudingen verankert.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Vaststelling Beleidsnota Samen stad maken, 27 juni 2024
Vaststelling Participatie- en Inspraakverordening, 30-12-2019
Amendement 71 'Geen participatie zonder sterk bewonersbod Utrecht'

Het college is met een voorstel gekomen een nieuwe participatie- en inspraakverordening vast te stellen om de beleidsnota's UPG en Samen Stad Maken te verankeren. Raadslid Gert Dijkstra mist hierin een aantal rechten, vandaar dat hij de gemeenteraad een alternatief voorlegt.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De participatie- en inspraakverordening vast te stellen, met als belangrijkste uitgangspunten: a. Proactief tijdig betrekken van Utrechters b. Wijze van betrekken voorleggen aan Utrechters c. Duidelijkheid over wie sociaal eigenaar is d. Bewonersbelang is zwaarwegend e. Burgerparticipatie gaat altijd voor peilen, tenzij f. Transparante en gelijkwaardige aanpak g. Altijd eigen (burger)voorstellen kunnen doen, waar nodig met middelen gemeente h. Bij een dispuut een beroep kunnen doen op onafhankelijke begeleiding i. Duidelijkheid over waar bewoners wel zelf over kunnen beslissen
Argumenten	
1.1	Door bij de start van het proces relevante stakeholders te betrekken komen eventuele bezwaren of essentiële inbreng in een fase aan het licht waarin het plan aan de hand daarvan nog gevormd kan worden.
	Als er nog niets vastligt komt de echte behoefte van de buurt naar boven. Door in een vroeg stadium betrokken te zijn komen bewoners niet voor verrassingen of moeten plannen worden aangepast. Meer tijd in het begin zorgt voor versnellingen later in het proces. Dit bespaart op het hele proces veel tijd en
1.2	Door burgers meer invloed te geven op hoe de participatie eruitziet, krijg je soepelere processen die beter passen bij de behoefte van belanghebbenden en de betrokken Utrechters
	De behoefte van de buurt in welke mate er geparticipeerd wordt goed zichtbaar als zij mee mogen beslissen op welke wijze het participatieproces eruit komt te zien. Bovendien sluit het dan altijd beter aan bij de rol die de buurt kan spelen in en na voltooiing van het project.
1.3	Door kernvereisten op het gebied van participatie aan het proces toe te voegen biedt dit de belanghebbenden en de betrokken Utrechters meer zekerheden.
	Door met elkaar vast te leggen wat burgers precies mogen in participatie sluit je een discussie en versterk je de diverse beleidsnota's op participatie. Het is duidelijk welke rechten burger, markt en overheid hebben, dus de kans op teleurstelling door verkeerde verwachtingen is kleiner.
1.4	Een open en transparante houding door gelijkwaardige informatievoorziening zorgt voor minder WOO-verzoeken.
	Door transparantie te regelen in lijn met de WOO neemt de behoefte om stukken waar gemeente en markt wel over beschikken en burgers niet op te vragen via een WOO-procedure. Zo ontstaan er een stuk minder WOO-verzoeken.

1.5	Doordat deze verordening duidelijkheid verschaft over hoe men dient om te gaan met verschillende belangen en uitspraken doet over verschillende vormen van eigenaarschap schept deze helderheid en duidelijkheid in rechten en plichten van belanghebbenden en de betrokken Utrechters
	De mate van het succes van participatie hangt op dit moment af van de interpretatie van de richtlijnen. Door deze nu op te nemen in een verordening en daar rechten en plichten van de maken voor overheid, markt en burger is de kans op succesvolle participatie niet alleen veel groter, maar zal ook minder nazorg nodig zijn.
1.6	Door alternatieve voorstellen van stakeholders mogelijk te maken kan het bestuursorgaan een volledigere belangenafweging maken
	Stakeholders die gedurende het proces erachter komen dat ze iets anders willen dan wel andere belangen hebben dan de gemeente kunnen een eigen alternatief indienen. Hiervoor kunnen zij worden ondersteund om het alternatief volwaardig uit te kunnen werken. De uiteindelijke belangafweging door het bestuursorgaan wordt op deze manier veel breder en ook het onderbouwen van keuzes is hierdoor makkelijker.
Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Het is moeilijk vast te stellen wie de relevante stakeholders zijn.
	Door een goede en ruimte definitie van stakeholders en Utrechters op te nemen, zal niemand zich uitgesloten voelen en iedereen bereikt worden. Dat kunnen wijkplatforms en lokale bewonersgroepen zijn, maar ook anderen die enig effect ondervinden van het voorgestelde plan.
1.2	Processen duren langer, omdat het participatieproces afwijkt van de
	Het proces wordt bijvoorbeeld duurder of veel uitgebreider dan in de nota's voorgeschreven wordt. De ervaring leert echter dat een uitgebreid en passend begin leidt tot een sneller eind en lange juridische procedures kan voorkomen.
1.3	De stille meerderheid wordt niet gehoord.
	Ook hier geldt het principe dat het ene belang niet zwaarder weegt dan een ander. Wanneer je in ieder geval de mensen betrekt waarvan de impact het grootst is voorkom je dat deze stem verdwijnt. Tegelijkertijd worden alle belangen nog steeds meegewogen. Altijd zul je bij elke participatie extra moeite moeten doen om stakeholders te vinden, persoonlijk op te zoeken en te betrekken.
1.4	Utrechters worden overspoeld met informatie
	Door meer beschikbare informatie ter beschikking te stellen zien Utrechters door de bomen het bos niet meer. Door echter goed bij elk stuk te vermelden wat de waarde is en er een totaaloverzicht bij te maken kan dit worden ondervangen.
1.5	Door participatierechten zo nadrukkelijk nu wel vast te leggen in de Verordening stakeholders en Utrechters mogelijk meer en eerder 'juridisch' gaan en voortdurend gaan wijzen op waar ze recht op hebben volgens de verordening.
	Als je de ambities in de beleidsnota's openlaat dan is het risico dat het succes afhankelijk is van de betrokken personen. Door een nullijn vast te stellen in een verordening én de rechten van relevante stakeholders goed te formuleren kunnen de ambities ook daadwerkelijk worden waargemaakt.

1.6	Het besluitvormingsproces van het bestuursorgaan wordt een stuk complexer door over meerdere voorstellen voor dezelfde gemeentelijke opgave te moeten beslissen
	Belangenafweging tussen verschillende stakeholders en/of het algemene belang is nooit makkelijk. Het uitleggen en onderbouwen hiervan ook niet. In het geval van een alternatief voor stakeholders is het besluitvormingsproces transparanter en makkelijker navolgbaar voor de Utrechter door de bredere belangenweerspiegeling die dan op tafel ligt.
Beslispunt	
2	Het college op te dragen de beleidsnota Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U op het volgende punt aan te vullen: voordat het kompas voor zeggenschap op p.22 wordt doorlopen bovenaan de vraag toe te voegen wie sociaal eigenaar is en de beleidsnota ‘Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U’ dienovereenkomstig aan te passen.
Argumenten	
2.1	Als de gemeenschap sociaal eigenaar is kom je bij het doorlopen van het kompas altijd op een beperkte vorm van participatie uit, terwijl een uitgebreidere vorm voor de hand ligt.
	Er is in deze gevallen bijna altijd een besluit van de gemeente nodig, dus kom je automatisch in het rechterdeel. Dan komt er dus hoogstens burgerparticipatie uit, terwijl Utrechter aan zet of Overheidsparticipatie vooraf meer voor de hand zouden liggen. Hier kan je niet meer komen in het kompas. Door het kompas niet te doorlopen als de gemeenschap sociaal eigenaar is kan dit worden voorkomen.
Kanttekeningen/ Risico’s	
2.1	Het niet doorlopen van het kompas als het sociaal eigenaarschap bij de gemeenschap ligt zorgt voor een te hoge mate van zeggenschap
	Het niet doorlopen van het kompas sluit overleg niet uit. Er kan altijd nog worden gekozen dat wel te doen, bijvoorbeeld als de gemeenschap de wens heeft voor een andere vorm van of lagere mate van zeggenschap te kiezen.

Financiën

De uitvoering van dit voorstel is onderdeel van de uitvoering van de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bieden van trainingen, coaching on the job, kennisuitwisseling, werkafspraken en richtlijnen, formats voor samenwerkingsplan- en samenwerkingsverslag, etc. Dit wordt bekostigd uit het programma Samen stad maken.

Vervolg

De uitvoering van deze verordening wordt gemonitord en eenmaal per twee jaar geëvalueerd gezamenlijk met de leidende principes voor houding en gedrag en het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken. De eerste evaluatie wordt begin 2026 afgerond. Tegen de vaststelling van de verordening staat geen bezwaar en beroep open.

Participatie
In de voorbereidingen om te komen tot het voorliggende initiatiefvoorstel heeft een intensieve participatie plaatsgevonden. Het voorstel is in concept gedeeld met actieve Utrechters uit een voormalige denktank, die jarenlang actief was onder de naam ‘Stadsmakers’ en dat deels nog is onder de vlag van SAMEN030. Organisch heen weer mailend, bellend en soms samen komend met deze kring van actieve Utrechters zijn de uitgangspunten verwerkt in een alternatieve verordening. Ook hebben een deel van deze actieve Utrechters nog hun belangrijkste wensen, vooral vanuit het ruimtelijke domein, op papier gezet en eerder al met de gemeenteraad gedeeld. Deze brief is opgenomen als bijlage.

Communicatie
Er is geen aanvullende communicatie voorzien. In de bestaande communicatie over Samen stad maken wordt naar de verordening verwezen.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming
- Participatie- en Inspraakverordening gemeente Utrecht 9-01-2025

Bijlagen informatief
- Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht – Informatieve toelichting
- Essay: Utrechtse burgerparticipatie moet meer zijn dan alleen mooie woorden
- Bewonersadviezen voor een beter UPP
- Tien sleutelprincipes voor succesvolle (burger)participatie inclusief literatuurbronnen

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

Informatieve toelichting

Algemeen

Op 27 juni 2024 is de nieuwe Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U, vastgesteld. Hierin is het nieuwe beleid voor samenwerking met Utrechters opgenomen in algemene zin. Het omschreven doel van de beleidsnota is dat Utrechters meer eigenaarschap en zeggenschap krijgen.

Om dit doel te bereiken en te zorgen dat deze nota ook daadwerkelijk effectief wordt is het belangrijk een aantal uitgangspunten voortkomend uit de geest van de nota vast te stellen in een verordening. Extra belangrijk door het tevens recent vastgestelde Utrecht Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG) en met oog op de nieuwe Omgevingswet waarin particuliere initiatiefnemers in bepaalde gevallen zelf de participatie moeten organiseren. De gemeente is degene die hier kaders voor kan vaststellen. Hoewel verdere besluitvorming hierover volgt is het belangrijk nu al kaders te stellen die duidelijk maken wat minimaal moet. Dat biedt Utrechters zekerheid en initiatiefnemers maximale duidelijkheid. Dat versnelt uiteindelijk nieuwbouw en maakt plannen beter en vaak ook nog eens goedkoper.

Met deze verordening wordt het nieuwe beleid in lokale gemeentelijke regelgeving verankerd. De verordening geeft duidelijkheid over hoe de doelen en ambities uit de beleidsnota' uitvoering vinden en welke rechten en plichten Utrechters, gemeenteraad, college en marktpartijen hebben.

Tot slot is ook het Utrechtse uitdaagrecht, het bewonersbod, in de verordening opgenomen. Dit is het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek bij een bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen. Het bewonersbod is gebaseerd op twee doelen: meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen en een betere uitvoering van publieke taken.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Definities

Bewonersbod
Het bewonersbod is de Utrechtse variant van het uitdaagrecht. Voor de definitie is dan ook aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen. Dit betekent dat het uitdaagrecht dus niet in algemene zin voor alle Utrechters geldt, maar zich op grond van de wet specifiek richt op inwoners en maatschappelijke partijen. In hoofdstuk 5 van de verordening zijn nadere eisen gesteld aan de toepassing van het bewonersbod.

Gemeentelijke opgave
Gemeentelijke opgave is een veelomvattend begrip. Het heeft betrekking op wat het bestuursorgaan kan doen met beleid. Dit strekt zich uit van het voorbereiden tot het vormen, evalueren en uitvoeren van beleid. In beginsel kan samenwerking met Utrechters plaatsvinden binnen iedere fase en situatie van een gemeentelijke opgave.

Maatschappelijke partijen
In artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet is geregeld dat, naast inwoners, ook maatschappelijke partijen gebruik kunnen maken van het uitdaagrecht. In de Gemeentewet staat echter niet wat maatschappelijke partijen zijn. Het is aan gemeenten om deze groep af te bakenen. In dit geval is ervoor gekozen om onder maatschappelijke partijen verenigingen, stichtingen en andere organisaties zonder winstoogmerk te verstaan die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in Utrecht te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin zij zijn georganiseerd. Bij maatschappelijke partijen

gaat het dus onder meer om woongroepen, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Samenwerking
In de beleidsnota is een bewuste keuze gemaakt om niet van participatie te spreken, maar voor de bredere term samenwerking te kiezen. Dit betekent dat het om meer gaat dan in de Wet participatie op decentraal niveau is voorzien en dat het alle vormen van inwoners- en overheidsparticipatie omvat. De definitie laat de samenwerking daarbij in beginsel vormvrij en heeft in elk geval betrekking op de in de beleidsnota genoemde samenwerkingsvormen, maar ook op inspraak en het bewonersbod. Samenwerkingsvorm Deze definitie omvat de vijf samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Deze samenwerkingsvormen staan in het kompas voor zeggenschap en weerspiegelen ieder een bepaalde mate van eigenaarschap en zeggenschap van de Utrechters.

Samenwerkingsvorm
Deze definitie omvat de vijf samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Deze samenwerkingsvormen staan in het kompas voor zeggenschap en weerspiegelen ieder een bepaalde mate van eigenaarschap en zeggenschap van de Utrechters.

Sociaal eigenaar
Het sociaal eigenaarschap beperkt zich tot een duurzame uitvoering van overheidstaken door andere stakeholders dan de gemeente. Mogelijk worden deze taken gedelegeerd via een al dan niet passende juridische vorm, zoals bijvoorbeeld een stichting. Dit betekent in geen geval dat een uitvoerende gemeenschap (stakeholders) ook juridisch eigenaar wordt van gemeentelijke eigendommen. Het kan hierbij gaan om het beheren van een buurtruimte, beheren van een lokaal buurtgebonden plein, zelf gezamenlijk organiseren van huishoudelijke hulp of het onderhouden van een groenstrook.

Stakeholders
Dit kunnen bijvoorbeeld wijkplatforms en lokale bewonersgroepen zijn, maar ook andere maatschappelijke partijen, gebruikers of cliëntengroepen. Deze groepen zijn op verschillende wijze actief of deelnemend in de processen om hun belang uit te dragen met als doel het (deels) te zien worden behartigd. Stakeholders zijn anders dan Utrechters groepen of individuen die in ieder geval een belang hebben in de gemeentelijke opgave. Utrechters hebben niet altijd een belang of doen daar niets actief mee.

Utrechters
De beleidsnota heeft voor wat betreft de samenwerkingsvormen uit het kompas voor zeggenschap niet alleen betrekking op samenwerking met inwoners, maar ook met toekomstige inwoners, gebruikers, maatschappelijke partijen en andere organisaties in Utrecht. Om die reden is in de verordening een aparte definitie voor deze groep opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat alleen de samenwerkingsvormen betrekking hebben op de samenwerking met Utrechters als groep. Inspraak beperkt zich tot inwoners en belanghebbenden en alleen inwoners en maatschappelijke partijen kunnen een bewonersbod doen.

Artikel 2 Reikwijdte

Geregeld is dat de verordening van toepassing is op alle gemeentelijke opgaven en ten aanzien van elk beleidsterrein. Dit betekent dat samenwerking met Utrechters in beginsel altijd mogelijk is. Dit is ook in lijn met de beleidsnota. Voor de kwaliteit van de invulling van de gemeentelijke opgave is samenwerking met Utrechters volgens de beleidsnota essentieel, ongeacht welk onderwerp of welke fase het betreft.

In dit artikel worden een beperkt aantal gronden genoemd waarop het bestuursorgaan kan afzien van samenwerking met Utrechters. Er kunnen gevallen zijn waarin samenwerking niet voor de hand ligt. In dat geval kan het bestuursorgaan op grond van de verordening van samenwerking met Utrechters afzien. Het is aan het bestuursorgaan om hierin aan de hand van de in de verordening genoemde uitzonderingen in de meeste gevallen onderbouwd een afweging te maken. Het kan bijvoorbeeld gaan

om gevallen waarin het gemeentelijke aangelegenheden betreft die dusdanig beperkt zijn in omvang, dat er voor samenwerking geen wettelijke ruimte, tijd en geld beschikbaar is. Te denken valt aan het toekennen van subsidie, de uitgifte van paspoorten, het overgaan tot handhaving, het verlenen van een vergunning voor een dakkapel of het beoordelen van de aanvraag om een bijstandsuitkering. Voor deze gevallen is niet steeds een motivering op het afzien van samenwerking nodig. Hier moet vanzelfsprekend wel zorgvuldig mee worden omgegaan.

Overigens wordt nog opgemerkt dat de afweging om al dan niet voor samenwerking met Utrechters te kiezen los staat van de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt. Een bestuursorgaan kan dus niet van samenwerking afzien omdat de indruk bestaat dat er geen passende vorm van samenwerking is.

Artikel 3 Doel van de verordening

Deze verordening heeft hetzelfde doel als de Beleidsnota Samen stad maken. In dit artikel wordt dat kenbaar gemaakt. Het artikel biedt daarmee duidelijkheid en een kader voor het licht waarin de verordening is geplaatst. Verder is in dit artikel geëxpliciteerd dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van de bevoegdheden op grond van deze verordening de leidende principes voor houding en gedrag, zoals opgenomen in de Beleidsnota Samen stad maken, in acht zal nemen; met dien verstande dat het college verantwoordelijk is voor de inachtneming daarvan door zijn ambtenaren. Dit betekent dat het college (en in voorkomende gevallen de raad) bij het nemen van het besluit moet beoordelen of bij de totstandkoming van het besluit de verordening is gevolgd en dus of recht is gedaan aan de leidende principes voor houding en gedrag. Omdat het bij deze leidende principes bijvoorbeeld gaat om de vraag of er open en eerlijk gehandeld is en of er lef is getoond, gaat het om een subjectieve beoordeling en vraagt dit primair een afweging aan de politiek. Hoe is het beleid bedoeld en sluit de handelswijze in een concreet geval daar voldoende op aan?

Artikel 4 Bepalen samenwerkingsvorm

Als het bestuursorgaan besluit de samenwerking met Utrechters aan te gaan, dan moet het bestuursorgaan samen met (reeds bekende) stakeholders het kompas voor zeggenschap gebruiken om te bepalen welke samenwerkingsvorm of welke samenwerkingsvormen het wil toepassen. Het bestuursorgaan kan dus samen voor één vorm, maar ook voor meerdere samenwerkingsvormen kiezen. Daarbij moeten het kompas met ruime definities van bijvoorbeeld tijd, geld, ruimte én representativiteit worden doorlopen om te voorkomen dat er te snel een beperking op de samenwerking wordt gelegd.

Wanneer er sprake is van een gemeentelijke opgave waarbij aangetoond kan worden dat een of meer stakeholders sociaal eigenaar zijn, en zij tevens het initiatief en beheer van de opgave willen overnemen, dan wordt het kompas in eerste instantie niet doorlopen. In dat geval wordt eerst onderzocht of een traject van overheidsparticipatie mogelijk is. Het gevaar van het doorlopen van het kompas is dat men op een lagere vorm van zeggenschap uitkomt door de in het kompas opgenomen vragen. Door in deze specifieke gevallen het kompas niet te doorlopen, kan meteen het gesprek worden aangaan om de mogelijkheid van overheidsparticipatie te verkennen. Wanneer de sociaal eigenaar dat niet ziet zitten kan altijd alsnog het kompas gevolgd worden.

Het kompas is een instrument dat richting geeft. Hoewel het een instrument is dat al lerende wordt toegepast is het belangrijk ook hier een uitweg te bieden mocht er geen consensus ontstaan tussen Utrechters en bestuursorgaan. De meest passende vorm is dan burgerparticipatie, omdat het risico met peilen is dat er inbreng wordt gemist, die wel met burgerparticipatie was verkregen. Het is goed mogelijk dat later in latere fases een andere samenwerkingsvorm passender is.

Artikel 5 Uitvoeren samenwerkingsvorm

Het bestuursorgaan moet samen met relevante stakeholders de samenwerkingsvorm of vormen vaststellen en in een samenwerkingsplan omschrijven hoe dit invulling krijgt.

Omdat in de beleidsnota de blik naar buiten voorop staat, is het onwenselijk dat meer tijd wordt besteed aan het opstellen van plannen en verslagen dan aan de samenwerking met Utrechters. In de verordening is wel vastgelegd waar het bestuursorgaan bij de invulling en verantwoording aandacht aan moet besteden, maar er is ruimte om de invulling gaandeweg aan te vullen en daar waar nodig aan te passen. In het samenwerkingsplan worden steeds de eerstvolgende stappen in een proces van de gemeentelijke opgave inzichtelijk gemaakt. Hierbij worden relevante stakeholders bij betrokken. Dit sluit eveneens aan bij de gedachte in de beleidsnota dat een samenwerkingsproces nooit aan de voorkant volledig te plannen of te beschrijven is en dat er moet ruimte zijn om samen bij te sturen en een pad te maken terwijl daarop wordt gelopen.

In het samenwerkingsplan moet altijd worden opgenomen welke partijen stakeholder zijn en voor zover mogelijk wat hun belang is. Dit is nodig om voor het bestuursorgaan inzichtelijk te maken welke stakeholders het zwaarst worden geraakt in hun leefomgeving of welzijn en welke stakeholders dus het grootste belang hebben. Dit lid 1 sub c is opgenomen, om het bestuursorgaan de mogelijkheid te geven dit overzichtelijk op te nemen en te wegen in de uitwerking van het in artikel 6 omschreven samenwerkingsverslag en het uiteindelijke besluit.

Hoewel de insteek samenwerking is kan het zijn dat er een belangenafweging plaatsvindt waarin de betrokken stakeholders hun belang ondergeschikt gemaakt zien worden. In dat geval moet er altijd gekeken worden waar er nog wel ruimte is voor invloed. Bijvoorbeeld de beplanting of de kleur van een gevel, wanneer het om projectontwikkeling gaat

Eventuele kosten die voortvloeien uit art. 8 en 9 worden in het samenwerkingsplan geraamd binnen de plankosten. Hoewel dit kan betekenen dat de plankosten initieel hoger kunnen uitvallen aan het begin van het proces is het zeer aannemelijk dat dit leidt tot kostenbesparing aan het einde van het proces.

Het tweede lid regelt dat het college in beginsel besluit over de samenwerking met Utrechters bij de voorbereiding van een raadsvoorstel. Dit kan echter anders zijn als de gemeenteraad kenbaar heeft gemaakt dat hij hierover zelf wil besluiten. Dit kan in algemene zin door kaders te stellen over wanneer de gemeenteraad hierover besluit (bijvoorbeeld bij bepaalde onderwerpen of bij een bepaalde omvang), maar ook in concrete gevallen.

Artikel 6 Samenwerkingsverslag

Het bestuursorgaan moet achteraf verslag doen van het verloop van het proces. Dat wordt opgenomen in het samenwerkingsverslag. In dit samenwerkingsverslag moet duidelijk en onderbouwd worden weergegeven hoe het proces is verlopen en hoe de uitkomsten tot stand zijn gekomen. Ook moet er worden ingegaan op eventuele onafhankelijke begeleiding, artikel 9. In het verslag wordt ook kort gekeken of er verbeterpunten zijn voor de toepassing van samenwerkingsvormen.

Artikel 7 Gelijke informatiepositie

Besluiten en plannen worden gemaakt op basis van informatie. In Utrecht is het niet ongebruikelijk dat bewoners een alternatief plan maken. Er zijn veel redenen waarom deze plannen het niet altijd halen, maar dit artikel gaat over de beschikbaarheid van informatie. Als bewoners niet over dezelfde informatie beschikken als de projectontwikkelaar dan kunnen ze nooit een gelijkwaardig plan maken. Door dit gelijk te trekken met alle wettelijke uitzonderingen van dien is er een reden minder dat bewonersplannen geen volwaardig alternatief worden.

Artikel 8 Alternatief voorstel van stakeholders

Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de uitvoering van het bewonersbod of burgerinitiatief. Wanneer stakeholders tijdens een samenwerkingsproces het idee krijgen zelf tot een betere eindversie van het product te komen dan moet dit wel kunnen. Op deze manier wordt er bij de besluitvorming over twee plannen besloten. In de praktijk wordt er vaak een alternatief plan gemaakt, maar die wordt niet

meegenomen in de besluitvorming, vaak ontbreken er (beperkte) middelen om het plan volwaardig uit te werken. Dit artikel geeft ruimte die middelen ter beschikking te stellen aan de initiatiefnemers.

Artikel 9 Onafhankelijke begeleiding

Als stakeholders onderling een geschil krijgen, dan is in het samenwerkingsplan opgenomen dat een onafhankelijke derde hierin kan bemiddelen. In principe wordt dit toegewezen, tenzij er goed onderbouwd wordt waarom dit niet redelijk is. Doel is om eindeloze procedures en een gang naar de rechter te voorkomen. Vaak is er in een vroeg stadium nog veel te repareren. In artikel 5 lid 1 sub i. is geregeld hoe hiervoor kosten worden gedekt.

Artikel 10 Inspraak

Inspraak is geen samenwerkingsvorm die in het kompas voor zeggenschap is opgenomen. In bepaalde gevallen is inspraak echter wettelijk verplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorbereiding van een omgevingsplan, omgevingsvisie of programma. Daarnaast is in de verordening geregeld dat een bestuursorgaan er ook voor kan kiezen om inspraak te verlenen naast de toepassing van een samenwerkingsvorm die in het kompas voor zeggenschap is opgenomen. De voorkeur gaat echter uit naar een samenwerkingsvorm die is opgenomen in de beleidsnota. Als inspraak wordt toegepast, dan moet op grond van artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden toegepast. Dit betekent onder andere dat inwoners en belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen.

Artikel 11 Bewonersbod doen

In dit artikel is geregeld hoe inwoners en maatschappelijke partijen een bewonersbod kunnen doen. Zo moeten de inwoners of maatschappelijke partijen bepaalde informatie over het bewonersbod verstrekken en kan het college ook om aanvullende informatie vragen. Bij het bewonersbod is verder van belang dat het uitdaagrecht op grond van artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet aan inwoners en maatschappelijke partijen voorbehouden is. Een bewonersbod kan dus niet door Utrechters in bredere zin worden gedaan.

Artikel 12 Reactie bewonersbod

Om het voor inwoners en maatschappelijke partijen makkelijker te maken een bewonersbod te doen, is geregeld dat een bewonersbod altijd bij het college wordt gedaan. Het college stuurt het bewonersbod vervolgens door aan het bevoegde bestuursorgaan.

Dat bestuursorgaan moet op het bewonersbod reageren. Uit de leidende principes voor houding en gedrag en de beleidsnota volgt dat een bestuursorgaan in beginsel moet openstaan voor een bewonersbod en hierop dus in beginsel welwillend moet reageren. Onderdeel van de leidende principes is immers dat er vertrouwen aan Utrechters wordt gegeven en de beleidsnota stelt het eigenaarschap van Utrechters centraal.

Desalniettemin is ook geregeld dat een bestuursorgaan een bewonersbod kan afwijzen. Dit kan onder andere als zich één van de uitzonderingsgronden uit artikel 2 voordoet, maar ook als het bewonersbod geen betrekking heeft op een gemeentelijke taak of in strijd is met gemeentelijk beleid. Tot slot kan een bestuursorgaan een bewonersbod afwijzen als het bewonersbod ziet taak of bevoegdheid waarvan de aard zich tegen een bewonersbod verzet. Dit sluit aan op artikel 156, 165 en 178 van de Gemeentewet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid om belasting te heffen, bestuursdwang toe te passen of de openbare orde te handhaven. Het bestuursorgaan moet de afwijzing wel onderbouwen.

Verder moet het bestuursorgaan binnen zes weken op het bewonersbod reageren. Deze termijn begint op het moment dat het bewonersbod door het bevoegde bestuursorgaan ontvangen is. Er is

verder een mogelijkheid deze termijn te verlengen. Als een bewonersbod betrekking heeft op een bevoegdheid van de gemeenteraad is tot slot bepaald dat het college de reactie voorbereidt.

Artikel 13 Uitvoeren bewonersbod

Als het bestuursorgaan het bewonersbod accepteert, moet het met de inwoner of de maatschappelijke partij afspraken maken over de uitvoering. Die afspraken moeten niet alleen zien op de uitvoering zelf (eerste lid, onder a), maar ook op het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan (eerste lid, onder b). Tot slot moeten de afspraken een oplossing bieden als de uitvoering niet volgens de afspraken verloopt (eerste lid, onder c). Verder moet het bestuursorgaan, net als bij de samenwerkingsvormen, ook na het accepteren of afwijzen van een bewonersbod inzichtelijk maken hoe dit verlopen is. In lijn met wat er bij de samenwerkingsvormen geregeld is, dient het bestuursorgaan deze verantwoording openbaar te maken.

Artikel 15 Hardheidsclausule

De hardheidsclausule is opgenomen om een oplossing te bieden wanneer Utrechters onbedoeld en disproportioneel onredelijk of onbillijk worden benadeeld bij de toepassing van de verordening. Het bestuursorgaan dient toepassing van de hardheidsclausule schriftelijk motiveren.

Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht

De raad van de gemeente Utrecht;

- gelezen het initiatiefvoorstel van de gemeenteraad d.d. 09-01-2025;
- gelet op de artikelen 147a, 149 en 150 van de Gemeentewet, de artikelen 3.1, 2.4 en 3.4 van de Omgevingswet en de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit;
- gezien de beleidsnota Samen stad maken;
- overwegende dat het de Utrechters zelf zijn die de stad maken, hen die het meest geraakt worden door besluitvorming de meeste invloed verdienen, en maximale burgerparticipatie projecten beter maakt;

Besluit de volgende verordening vast te stellen:

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

Deze verordening verstaat onder:

• bestuursorgaan: het bestuursorgaan van gemeente dat bevoegd is; afhankelijk van de inhoud van de gemeentelijke opgave is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;
• bewonersbod: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek bij een bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet;
• college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;
• gemeentelijke opgave: het voorbereiden, vaststellen, wijzigen, uitvoeren of evalueren van projecten, visies, beleidsnota’s, uitvoeringsprogramma’s en andere plannen door het betreffende bestuursorgaan;
• inspraak: het recht van inwoners om mondeling of schriftelijk hun zienswijze naar voren te brengen als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;
• inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;
• kompas voor zeggenschap: het in het beleid Samen Stad Maken bedoelde afwegingskader dat bedoeld is als handvat voor gesprek om samen met Utrechters te komen tot de best passende samenwerkingsvorm;
• maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen en andere organisaties zonder winstoogmerk die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving in de gemeente Utrecht;
• samenwerking: participatie, inspraak, bewonersbod en andere vormen van samenwerking tussen bestuursorganen en Utrechters in het kader van een gemeentelijke opgave;
• samenwerkingsvorm: wijze waarop de gemeente met Utrechters samenwerkt middels overheidsmiddelen, overheidsparticipatie, samen aan zet, burgerparticipatie of peilen zoals verwoord in de Beleidsnota Samen stad maken;

• sociaal eigenaar: groep of individu die/dat zich verantwoordelijk voelt voor een (deel) van de uitvoering van een (overheids)taak en dit gedurende een lange aaneengesloten periode uit eigen beweging al dan niet met behulp van overheidsparticipatie kan uitvoeren;
• stakeholders: groep of individu die/dat een belang heeft bij een gemeentelijke opgave en de mogelijkheid heeft hier op welke wijze dan ook aan deel te nemen;
• Utrechters: inwoners, toekomstige inwoners, gebruikers, maatschappelijke partijen, rechtspersonen en andere organisaties in Utrecht.

Artikel 2 Reikwijdte

1. Deze verordening is van toepassing op alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

2. Deze verordening is niet van toepassing als een bestuursorgaan besluit van samenwerking met Utrechters af te zien. Dit is slechts mogelijk indien:

a. er al in een andere vorm van samenwerking met Utrechters is voorzien;

b. dit bij of krachtens wet- of regelgeving is uitgesloten;

c. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;

d. er sprake is van ondergeschikte of juridisch-technische herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen of projectplan;

e. het de vaststelling betreft van de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;

f. er sprake is van interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente;

g. het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving, of;

h. het gemeentelijke aangelegenheden betreft die dusdanig beperkt zijn in omvang, dat er voor samenwerking geen wettelijke ruimte, tijd en geld beschikbaar is.

3. Het bestuursorgaan onderbouwt de keuze om van samenwerking af te zien, tenzij het de toepassing van lid 2 sub h betreft.

Hoofdstuk 2 Samen stad maken

Artikel 3 Doel van de verordening

1. Het doel van deze verordening is om een bijdrage te leveren aan meer zeggenschap en meer eigenaarschap voor Utrechters en een brede belangenafweging door bestuursorganen in de besluitvorming.

2. Het bestuursorgaan zal in de samenwerking met Utrechters de leidende principes voor houding en gedrag, zoals opgenomen in de Beleidsnota Samen stad maken, in acht nemen.

Hoofdstuk 3 Samenwerkingsvormen

Artikel 4 Bepalen samenwerkingsvorm

1. Bij elke nieuwe fase, vraag of kwestie in een proces van een gemeentelijke opgave vindt een afweging plaats voor welke samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen wordt gekozen. Bij de afweging wordt het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken toegepast.

2. Voordat de in lid 1 bedoelde afweging wordt gemaakt, onderzoekt het bestuursorgaan of de gemeentelijke opgave een of meerdere sociaal eigenaren kent. In dat geval wordt onderzocht of een traject van overheidsparticipatie mogelijk is, waarbij het initiatief en beheer bij de sociaal eigenaar ligt.

3. De in lid 1 bedoelde afweging wordt waar mogelijk samen met Utrechters gemaakt. Wanneer het de initiërende fase van een gemeentelijke opgave betreft, wordt de afweging met de reeds bekende stakeholders gemaakt. In latere fasen wordt de afweging gemaakt met een vertegenwoordiging van alle stakeholders.

4. Wanneer er bij het bepalen van een samenwerkingsvorm twijfel is over de meest passende vorm en de beleidsnota Samen Stad Maken hierin niet duidelijk genoeg leidt tot één keuze, wordt teruggevallen op de samenwerkingsvorm burgerparticipatie.

Artikel 5 Uitvoeren samenwerkingsvorm

1. Als een bestuursorgaan gezamenlijk met (reeds bekende) stakeholders voor een of meer samenwerkingsvormen heeft gekozen, legt het bestuursorgaan in een samenwerkingsplan, waarbij waar mogelijk relevante stakeholders zijn betrokken, voor iedereen inzichtelijk vast:

a. welke vraag of kwestie aan Utrechters wordt voorgelegd;

b. welke Utrechters daarin een rol hebben;

c. welke partijen stakeholder zijn en voor zover mogelijk wat hun belang is;

d. hoe het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken is doorlopen voor de eerstvolgende fase, vraag of kwestie;

e. wat de eerstvolgende stappen zijn om invulling te geven aan de samenwerkingsvorm;

f. hoe de leidende principes voor houding en gedrag uit de Beleidsnota samen stad maken worden toegepast in de eerstvolgende stappen;

g. over welke elementen binnen de gemeentelijke opgave stakeholders zelfstandig kunnen beslissen;

h. waarom niet voor overheidsparticipatie op grond van sociaal eigenaarschap is gekozen, zoals bedoeld in artikel 4 lid 2.

i. hoe kosten voor eventuele alternatieve voorstellen en eventuele onafhankelijk begeleiding, zoals bedoeld in respectievelijk artikelen 8 en 9 van deze verordening, worden gedekt.

2. Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, draagt het college zorg voor het opstellen van het samenwerkingsplan.

Artikel 6 Samenwerkingsverslag

1. Na toepassing van de samenwerkingsvorm of de samenwerkingsvormen, legt het bestuursorgaan in een samenwerkingsverslag voor iedereen inzichtelijk vast:

a. welke belangrijke inzichten zijn opgedaan uit de samenwerking met Utrechters;

b. door wie deze inzichten zijn ingebracht;

c. hoe deze inzichten zijn gewogen;

d. wat deze inzichten hebben veranderd aan de gemeentelijke opgave;

e. wat er geleerd kan worden van de toepassing van de samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen.

f. of er verzoeken tot onafhankelijke begeleiding zijn gedaan zoals bepaald in artikel 9 van deze verordening, en wat er met deze verzoeken is gedaan.

3. Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, draagt het college zorg voor het opstellen van het samenwerkingsverslag.

Artikel 7 Gelijke informatiepositie

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat stakeholders gelijktijdig over dezelfde informatie van een gemeentelijke opgave beschikken als de eventueel betrokken marktpartijen en overheden. Een en ander met inachtneming van hetgeen bepaald is in hogere wet- en regelgeving, zoals onder meer de Aanbestedingswet, Wet Open Overheid en de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Artikel 8 Alternatief voorstel van stakeholders

Wanneer een voorstel wordt ingediend voor de uitvoering van een gemeentelijke opgave worden stakeholders indien gewenst in de gelegenheid gesteld een alternatief voorstel in te dienen.

Artikel 9 Onafhankelijke begeleiding

1. Indien er tijdens de uitvoering van het samenwerkingsplan een geschil tussen deelnemende partijen ontstaat kan door één van deze partijen een verzoek tot onafhankelijke begeleiding worden ingediend bij het bestuursorgaan.

2. Het bestuursorgaan kan een verzoek tot onafhankelijke begeleiding zoals bedoeld in het vorige lid slechts afwijzen indien de afwijzing grondig wordt gemotiveerd.

Hoofdstuk 4 Inspraak

Artikel 10 Inspraak

1. Een bestuursorgaan verleent inspraak als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift verplicht is gesteld.

2. Een bestuursorgaan kan ook kiezen voor het verlenen van inspraak bij een gemeentelijke opgave.

Hoofdstuk 5 Bewonersbod

Artikel 11 Bewonersbod doen

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een bewonersbod doen.

2. Bij het bewonersbod verstrekt de inwoner of maatschappelijke partij informatie over:

a. de taak van de gemeente waarop het bewonersbod betrekking heeft;

b. de reden waarom het bewonersbod wordt gedaan; en

c. de kosten of middelen die met het uitvoeren van het bewonersbod gemoeid zijn.

3. Het college kan naar aanleiding van het bewonersbod aanvullende informatie vragen.

Artikel 12 Reactie bewonersbod

1. Het college stuurt het bewonersbod door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om hierop te reageren en informeert de inwoner of maatschappelijke partij hierover.

2. In aanvulling op artikel 2 kan het bestuursorgaan een bewonersbod in ieder geval afwijzen als het bewonersbod:

a. geen betrekking heeft op een taak van de gemeente;

b. betrekking heeft op een taak of bevoegdheid waarvan de aard zich tegen een bewonersbod verzet; of

c. in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid.

3. Het bestuursorgaan dat bevoegd is reageert op het bewonersbod binnen zes weken nadat het bewonersbod door hem ontvangen is. In de reactie geeft het bestuursorgaan onderbouwd aan of het bewonersbod wordt afgewezen of geaccepteerd.

4. Het bestuursorgaan kan de reactietermijn verlengen. Het bestuursorgaan informeert de inwoner of maatschappelijke hierover.

5. Als de gemeenteraad bij een bewonersbod het bevoegde bestuursorgaan is, bereidt het college de reactie op het bewonersbod voor.

Artikel 13 Uitvoeren bewonersbod

1. Als het bestuursorgaan het bewonersbod accepteert, maakt het met de inwoner of maatschappelijke partij afspraken over:

a. het proces, het resultaat, het budget, de financieringswijze en de looptijd van de uitvoering van de taak;

b. het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende de uitvoering van de taak; of

c. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de uitvoering van de taak.

2. Nadat het proces rond het bewonersbod is doorlopen en een bewonersbod is afgewezen of geaccepteerd, maakt het bestuursorgaan voor iedereen inzichtelijk:

a. hoe het proces rond het bewonersbod is verlopen;

b. wat de uitkomsten van dit proces waren; en

c. waarom er voor die uitkomsten is gekozen.

3. Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, draagt het college zorg voor de afspraken en het inzicht als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 14 Monitoring en evaluatie

1. De uitvoering van deze verordening wordt gemonitord en eenmaal per twee jaar geëvalueerd gezamenlijk met de leidende principes voor houding en gedrag en het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken. De eerste evaluatie wordt begin 2026 afgerond.

2. Het college zendt bij de evaluatie telkens een verslag over de mate waarin de verordening het doel uit artikel 3 bereikt en de effecten van de verordening in de praktijk aan de gemeenteraad.

Artikel 15 Hardheidsclausule

Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening, voor zover toepassing van deze bepalingen leidt tot onredelijke of onbillijke gevolgen voor Utrechters. Het bestuursorgaan motiveert een dergelijke afwijking schriftelijk.

Artikel 16 Intrekking

De Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht wordt ingetrokken.

Artikel 17 Overgangsbepalingen

De Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht blijft van toepassing op een participatie- of inspraakprocedure die vóór de inwerkingtreding van deze verordening is gestart. Zodra deze procedure is afgerond of sprake is van een nieuwe fase of situatie in een proces van een gemeentelijke opgave, is deze verordening van toepassing.

Artikel 18 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking vijf weken na bekendmaking in het Gemeenteblad.

Artikel 19 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van <datum>.

De burgemeester,

Sharon A.M. Dijksma

De griffier,

Miguel Israel

Tien sleutelprincipes voor succesvolle (burger)participatie inclusief literatuurbronnen

Succesvolle **burgerparticipatie** in gemeentelijke projecten hangt af van een aantal sleutelprincipes en factoren die de betrokkenheid en invloed van burgers vergroten. Hier zijn de belangrijkste succesfactoren voor effectieve burgerparticipatie:

1. Vroegtijdige betrokkenheid

- **Start participatieproces op tijd**: Het is cruciaal om burgers al in een vroeg stadium te betrekken bij het project. Hierdoor kunnen zij invloed uitoefenen op de richting en keuzes binnen het project, in plaats van slechts te reageren op een bijna-afgerond plan.
- **Duidelijkheid over het proces**: Burgers moeten weten wanneer en hoe zij kunnen bijdragen, en wat er met hun input gebeurt.

2. Transparantie en duidelijkheid

- **Heldere verwachtingen en kaders**: Het moet voor deelnemers duidelijk zijn wat hun rol is, hoeveel invloed ze hebben, en welke onderdelen van het project vaststaan. Dit voorkomt frustratie en teleurstelling als bepaalde voorstellen niet worden overgenomen.
- **Inzicht in besluitvorming**: De gemeente moet transparant zijn over de besluitvorming, laten zien hoe burgerbijdragen meewegen, en uitleggen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt.

3. Goede communicatie

- **Toegankelijke informatie**: Informatie moet begrijpelijk, beknopt en beschikbaar zijn in verschillende vormen (online, bijeenkomsten, brochures) zodat iedereen het kan volgen, ongeacht achtergrond of opleidingsniveau.
- **Continu feedback geven**: Geef regelmatig updates en leg uit hoe input van burgers verwerkt is in de plannen. Dit zorgt voor vertrouwen en motivatie om actief deel te blijven nemen.

4. Inclusiviteit en representativiteit

- **Brede betrokkenheid**: Zorg ervoor dat de participatie een diverse groep mensen bereikt, inclusief mensen uit verschillende leeftijden, achtergronden, inkomensniveaus, en buurten. Speciale aandacht is nodig voor het betrekken van groepen die normaal minder snel deelnemen, zoals jongeren, ouderen, of mensen met een migratieachtergrond.
- **Drempelverlagende initiatieven**: Maak deelname laagdrempelig door bijvoorbeeld participatie in buurthuizen te organiseren, online tools te bieden, of bijeenkomsten buiten werktijden te plannen.

5. Interactie en samenwerking

- **Dialoog en coproductie**: Burgers moeten niet alleen hun mening kunnen geven, maar echt de mogelijkheid hebben om mee te denken, ideeën aan te dragen en samen met de gemeente naar oplossingen te zoeken. Dit creëert gedeeld eigenaarschap van het project.
- **Open houding van ambtenaren**: De betrokken ambtenaren en projectleiders moeten openstaan voor ideeën van burgers en laten zien dat ze echt geïnteresseerd zijn in hun input.

6. Deskundigheid en ondersteuning

- **Deskundigheid en middelen**: Burgers moeten toegang krijgen tot de juiste informatie en soms ook deskundige ondersteuning om goed geïnformeerde bijdragen te kunnen leveren. Dit kan via workshops, voorlichting of technische ondersteuning bij complexe onderwerpen.
- **Faciliteren van discussie**: Zorg voor goede moderatie en begeleiding tijdens bijeenkomsten, zodat iedereen gehoord wordt en constructieve discussies mogelijk zijn.

7. Tijd en middelen voor participatie

- **Ruimte voor diepgaande participatie**: Participatie kost tijd, zowel voor burgers als voor de gemeente. Plan voldoende tijd in voor het proces, en zorg dat er voldoende middelen zijn om dit goed te begeleiden (zoals facilitatoren, communicatiemiddelen, enz.).
- **Continuïteit**: Houd participatie niet bij één moment, maar zorg voor een doorlopend proces waarbij burgers gedurende het hele project betrokken blijven en kunnen meedenken.

8. Vertrouwen opbouwen

- **Bouw aan een vertrouwensrelatie**: Als burgers het gevoel hebben dat hun input serieus wordt genomen, zullen ze eerder bereid zijn actief mee te doen en bijdragen te leveren.
- **Betrouwbare terugkoppeling**: Geef burgers altijd terugkoppeling over wat er met hun input is gedaan, ook als er niet voor hun voorstel wordt gekozen. Leg duidelijk uit waarom en hoe besluiten zijn genomen.

9. Flexibiliteit

- **Bereidheid tot aanpassing**: Wees flexibel in het proces en pas plannen aan als er uit de burgerparticipatie waardevolle ideeën of inzichten naar voren komen die het project kunnen verbeteren.
- **Toegankelijke methoden**: Gebruik verschillende vormen van participatie (online platforms, fysieke bijeenkomsten, enquêtes) om verschillende mensen te bereiken en in te spelen op hun behoeften en mogelijkheden.

10. Langetermijnvisie

- **Structurele betrokkenheid**: Burgerparticipatie zou niet eenmalig moeten zijn, maar een doorlopend onderdeel van beleid en besluitvorming. Dit zorgt voor continuïteit en borgt dat burgers echt als partners worden gezien in het vormgeven van hun leefomgeving.

Conclusie:

Succesvolle burgerparticipatie vraagt om een **transparant, inclusief, interactief en goed gefaciliteerd proces**, waarbij burgers echt het gevoel hebben dat hun stem telt. Door deze factoren te waarborgen, kan een gemeente effectief samenwerken met haar burgers, wat uiteindelijk leidt tot betere besluitvorming en grotere acceptatie van projecten.

De tien factoren voor succesvolle burgerparticipatie die ik heb genoemd, zijn gebaseerd op inzichten uit verschillende wetenschappelijke studies, beleidsrapporten, en praktijkervaringen op het gebied van participatieve democratie, governance, en stedelijke planning. Hoewel de specifieke opsomming van deze

factoren in mijn uitleg een samenvatting is van bredere inzichten, zijn de uitgangspunten breed gedragen in academische literatuur en rapporten over burgerparticipatie. Hier zijn enkele belangrijke bronnen en onderzoeken die deze inzichten ondersteunen:

1. Arnstein's Ladder of Citizen Participation (1969)

- De beroemde "Ladder van Participatie" van **Sherry Arnstein** biedt een theoretisch kader voor verschillende niveaus van burgerparticipatie, variërend van manipulatie (laagste niveau) tot burgercontrole (hoogste niveau). Dit model benadrukt het belang van echte invloed van burgers op besluitvorming, wat aansluit bij factoren zoals transparantie, vroegtijdige betrokkenheid en interactie.
- **Bron**: Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.

2. OECD Guidelines for Citizen Participation (2001)

- De **OECD** richtlijnen voor burgerparticipatie bieden een systematisch overzicht van de beste praktijken voor effectieve participatie. Deze richtlijnen leggen nadruk op inclusiviteit, transparantie, vroege betrokkenheid, en continue feedback.
- **Bron**: OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. OECD Publishing.

3. Democratic Innovations (Smith, 2009)

- **Graham Smith** onderzoekt in zijn boek hoe democratische innovaties, zoals burgerfora en participatieve budgettering, kunnen bijdragen aan meer effectieve burgerparticipatie. Hij identificeert factoren zoals representativiteit, interactie, en co-creatie als cruciaal voor succesvolle participatieprocessen.
- **Bron**: Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.

4. Participatory Governance in Practice (Fung, 2006)

- **Archon Fung** bespreekt de voorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie, zoals inclusiviteit, invloed op besluitvorming en de noodzaak van goed ontworpen participatieprocessen. Hij benadrukt het belang van transparantie, samenwerking, en responsiviteit van overheden.
- **Bron**: Fung, A. (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public Administration Review, 66(s1), 66–75.

5. Public Participation and the Quality of Environmental Decision Making (Beierle & Cayford, 2002)

- Deze studie onderzoekt de rol van burgerparticipatie in omgevingsbesluiten en concludeert dat participatie succesvoller is als er sprake is van transparantie, vroegtijdige betrokkenheid, en het bieden van voldoende informatie en ondersteuning aan burgers.
- **Bron**: Beierle, T. C., & Cayford, J. (2002). *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Resources for the Future.

6. International Association for Public Participation (IAP2) Core Values (2018)

- De **IAP2** heeft internationaal erkende kernwaarden opgesteld voor participatieprocessen, die de nadruk leggen op vroegtijdige betrokkenheid, openheid, transparantie, en inclusiviteit. Deze kernwaarden komen overeen met de genoemde succesfactoren.
- **Bron**: IAP2 (2018). *Core Values for Public Participation*. International Association for Public Participation.

7. Participatie in Beleid en Besluitvorming (Edelenbos, 2000)

- **Jurian Edelenbos** bespreekt in zijn boek hoe overheden effectief participatie kunnen organiseren en wat de succesfactoren zijn. Hij benadrukt het belang van goede communicatie, representativiteit, en het vertrouwen van burgers in het proces.
- **Bron**: Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Eburon.

8. Good Practices in Citizen Participation (UN Habitat, 2004)

- Dit rapport van de **Verenigde Naties** biedt richtlijnen en casestudies over hoe steden effectieve participatie kunnen organiseren. Het benadrukt inclusiviteit, toegang tot informatie, vroege betrokkenheid, en samenwerking tussen burgers en overheid.
- **Bron**: UN-Habitat (2004). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Planning*. United Nations Human Settlements Programme.

9. Participatory Budgeting Case Studies (Wampler, 2007)

- **Brian Wampler** onderzoekt in zijn studie naar participatieve budgettering hoe succes wordt behaald door een open, transparant en inclusief proces, waarbij burgers echte invloed op besluiten hebben. Dit sluit nauw aan bij factoren zoals interactie en coproductie.
- **Bron**: Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State Press.

10. Participatory Governance and Citizen Empowerment (Baiocchi & Ganuza, 2017)

- Deze studie onderzoekt de impact van participatieve processen op de empowerment van burgers. De auteurs concluderen dat processen waarin burgers echte invloed hebben, transparantie heerst en goede communicatie plaatsvindt, leiden tot succesvolle participatie.
- **Bron**: Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford University Press.

Samenvattend:

Deze factoren zijn geen rigide lijst die in één studie is vastgesteld, maar eerder een samensmelting van inzichten uit verschillende academische bronnen, praktijkstudies, en internationale richtlijnen voor burgerparticipatie. Ze komen voort uit diepgaand onderzoek naar hoe burgerparticipatie werkt in verschillende contexten en hoe het succesvol kan worden toegepast, zoals onderbouwd in de genoemde literatuur.

Utrechtse burgerparticipatie moet meer zijn dan alleen mooie woorden

Essay, november 2024

Het gaat nog niet goed met hoe Utrechters kunnen meepraten en doen in allerlei projecten. Al jarenlang wordt er terecht flink over gemopperd. Maar het wordt er maar niet echt beter van. Wat is dan nodig? Wat er nu in ieder geval mist is dat de rechten van de Utrechters bij burgerparticipatie niet goed zijn vastgelegd in lokale wet- en regelgeving van de gemeente. Om te beginnen moet dat dus beter. Daar doen we als EenUtrecht allerlei voorstellen voor in de gemeenteraad. Als ons dat lukt, wordt 'gehoord worden' dus een recht. Dat gaat maken dat je als Utrechter wel op tijd wordt betrokken, wel gelijkwaardig wordt geïnformeerd en soms wel over iets kan meebeslissen.

Maar om welke lokale wetgeving gaat dat dan? Het zijn er twee, namelijk (i) de Participatie- en Inspraakverordening en (ii) het Utrechts Plan Proces, afgekort UPP. Het UPP is recent nog aangepast in de gemeenteraad (14 november 2024) en de Participatieverordening komt begin 2025 op de agenda. We nemen je graag mee in hoe wij het UPP hebben kunnen verbeteren en hoe wij vinden dat jij het recht krijgt op 'gehoord worden'

Burgerparticipatie in Utrecht verdient beter

Al jaren worden raadsleden overspoeld met berichten van bewoners die zich niet gehoord voelen. Regelmatig ging het met de participatie jammerlijk mis, zoals bij de fietsroute over de Weerdsingel Oostzijde, de knip bij het Ledig Erf, de bruggen over de Merwedekanaalzone of over het energiepark bij Rijnenburg. De Utrechtse Rekenkamer oordeelt dat het helemaal niet goed gaat met de participatie in onze gemeente. Vele beloftes, mooie woorden en dure beleidsnota's verder is het in de afgelopen periode nog steeds niet veel beter geworden. Ongelofelijk zonde, want de Utrechters en ook de gemeente verdienen beter.

Waarom burgerparticipatie zo belangrijk is

Ieder mens wil gezien worden en ergens bij horen. Dat verklaart waarom bewoners, buurtondernemers, werknemers en iedereen die in een buurt gebruik maakt van een lokale voorziening vaak zo betrokken zijn bij alles wat er verandert in de eigen leefomgeving. Als er dan nieuwbouw komt of een verkeersroute wordt aangepast willen velen van hen dus ook meedenken en soms ook meedoen. Niet om gelijk te krijgen, maar om gehoord te worden. Niet omdat ze het beter weten, maar omdat ze deskundig zijn in hoe het leven toegaat op de plek zelf. Niet omdat ze persé iets willen maar vaak vooral omdat ze vinden echt iets te kunnen inbrengen wat ertoe doet.

Goede burgerparticipatie doet recht aan wat mensen willen en kunnen, maakt bovendien onze democratie sterker, zorgt voor meer verbinding tussen mensen, maakt plannen beter en vaak ook nog eens goedkoper. Redenen genoeg om het nu eens en voor altijd vele malen beter te gaan doen. Extra belangrijk met een nieuwe landelijke Omgevingswet waarin particuliere initiatiefnemers meer ruimte krijgen om zelf de participatie te organiseren. Dan is goede lokale wetgeving van de gemeente hard nodig.

Hoe krijgen we het beter?
Goede voorbeelden van participatie zijn er in Utrecht ook, zoals met alternatieve plan van bewoners voor het Thomas á Kempisplantsoen of het herontwerp van de Oosterspoorbaan. Al deze goede ervaringen, evenals die van buiten Utrecht, leren ons dat het belangrijk is om participatie als een recht te zien. De kern is dat een drietal rechten steviger moeten worden vastgelegd, vooral in de nog vast te stellen Participatieverordening begin 2025. Samengevat gaat het om de volgende rechten en principes.

Allereerst bij de start direct met Utrechters beginnen. Dat betekent bijvoorbeeld dat je eerst naar de buurt of de direct belanghebbenden moet luisteren en dan pas als gemeente afspraken maakt met bouwers of projectontwikkelaars. Alleen dan kun je goed inschatten of het initiatief, bijvoorbeeld de nieuwbouw of aangepaste verkeersroute, aansluit bij de lokale omgeving of allerlei kritische vragen oproept. Als dat laatste het geval is moet je samen met de Utrechters de vraag stellen: 'hoe nu verder?' Ook omwonenden kunnen, zo blijkt vaak, heel goed een algemeen belang afwegen tegen een lokaal belang. Kortom, gemeente en/of initiatiefnemer moet altijd eerst hen proactief opzoeken, betrekken en meenemen.

Als het je meer raakt, ben je meer sociaal eigenaar, verdien je meer invloed. De speeltuin of het groen om de hoek is misschien wel juridisch openbaar gebied en van de gemeente, maar het voelt wel als iets van de buurt. Bewoners voelen zich heel vaak verantwoordelijk, feitelijk sociaal eigenaar. Als bijvoorbeeld een nieuwbouwproject grote gevolgen heeft op die directe leefomgeving van mensen is het belangrijk te erkennen dat omwonenden of direct belanghebbenden soms zelf sociaal eigenaar zijn en hen een daarbij passende invloed te geven op het project.

Haal het maximale uit burgerparticipatie, daar wordt het project beter van. Het laatste principe is dat je bij het organiseren van burgerparticipatie baat hebt bij het vertrekpunt dat datgene van burgers inbrengen ook echt waardevol is. Dat het dus de moeite waard is om daar het maximale uit te halen omdat je daarmee het eigen project beter maakt en vaak ook nog goedkoper. Dat betekent dat het goed is om in te zetten op zo veel mogelijk participatie en alleen afschaalt als je merkt dat er geen behoefte aan is. Dat je bewoners en direct belanghebbenden maximaal de ruimte geeft om inbreng te hebben; door hen waar nodig bijvoorbeeld te ondersteunen in het formuleren van een eigen alternatief.

Wat is er nog te doen?
Zoals gezegd, het vernieuwde UPP is recent vastgesteld (gemeenteraad 14 november 2024). Als EenUtrecht hebben we daarin wel kunnen vastleggen dat relevante bewonersgroepen en direct belanghebbenden helemaal bij de start van een project worden betrokken; dus voordat de gemeente en de initiatiefnemers (instanties, bouwers of projectontwikkelaars) bindende afspraken maken. Maar we zijn er nog niet. In 2025 wordt de eerdergenoemde Participatieverordening vernieuwd en vastgesteld in de gemeenteraad. Dan zullen we als EenUtrecht met een alternatieve Verordening komen waarin we de drie genoemde rechten heel duidelijk vastleggen. Dan kunnen Utrechters altijd terugvallen op die rechten, omdat ze zijn verankerd in lokale wetgeving. Dat betekent dat gehoord worden niet langer meer een gunst is, maar echt een recht. Dat geeft Utrechters dus een betere positie en zorgt voor betere participatie. Dat zorgt uiteindelijk voor een nog mooiere stad.

RAADSBRIEVEN COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Nummer	Ontvangstdatum	Beleidsveld	Onderwerp
1	20-12-2024	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Uitstel beantwoording schriftelijke raadsvragen en toezeggingen vanwege kerstreces
2	17-12-2024	Burgerzaken	Raadsbrief Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2024
3	16-12-2024	Handhaving	Raadsbrief vergunningenproces Standplaatsen
4	13-12-2024	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Constituerend beraad college van B&W 13 december 2024
5	06-12-2024	Internationale Zaken en Regionale samenwerking	Raadsbrief Samenwerking met Harvard om perspectief van jongeren in Overvecht te verbeteren

Dagelijks Bestuur van de Raad
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J. Lok, G.L.H. Corten, R. Balvers	**Datum**	3 oktober 2024
Doorkiesnummer		**Kenmerk**	
E-mail	gijs.corten@utrecht.nl	**Onderwerp**	
Bijlage(n)	8	**Beleidsveld**	Financiën/Bestuurlijke zaken

Geachte leden van de raad,

Aanleiding
Op 7 december 2023 heeft uw raad besloten tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen. Dit besluit is op 22 december 2023 door de Kroon vernietigd op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bijlage 1).

Met de motie ‘Hoger beroep vermogensgrens kwijtschelding lokale belastingen minima’ heeft u de wens uitgesproken om in beroep te gaan tegen het besluit tot vernietiging door de Kroon. Het dagelijks bestuur heeft deze taak uitgevoerd in plaats van het college. De reden hiervan was dat het college eerder negatief adviseerde over de wijziging van de verordening en daarom vond dat het niet aan hen was om namens de gemeente te procederen. In deze brief informeren wij u over de uitvoering van de motie en de uitspraak van de Raad van State. Ook maken wij de relevante stukken openbaar, als bijlage bij deze brief.

Gevolgde procedure
Op 26 januari 2024 is door het DB besloten om advocatenkantoor Stibbe aan te wijzen als vertegenwoordiger van de raad bij de Raad van State. De raadsleden Van der Zweth en Kleinrensink, de initiatiefnemers voor het raadsbesluit van 7 december 2023, hebben wij aangewezen als inhoudelijk contactpersonen voor de advocaten. Het dagelijks bestuur heeft de rol van opdrachtgever ingenomen. De griffie heeft het DB en de contactpersonen in beide rollen ondersteund. Ten slotte heeft het college expertise gedeeld voor de opdrachtverlening van het advocatenkantoor.
Als bijlagen treft u de verschillende processtukken aan die partijen in deze zaak indienden.
De zitting bij de Raad van State vond plaats op 23 juli jl. De uitspraak dateert van 11 september jl.

Uitspraak Raad van State
De Raad van State spreekt uit begrip te hebben voor de wens van de gemeenteraad om inwoners van Utrecht met een inkomen op bijstandsniveau de mogelijkheid te geven een buffer op te bouwen voor onverwachte uitgaven. Over de hoogte hiervan is echter een landelijke politieke discussie gaande. De

Raad van State overweegt uitdrukkelijk dat de gemeenteraad niet mag vooruitlopen op keuzes die door de landelijke wetgever moeten worden gemaakt. De bal ligt bij de landelijke wetgever.
De Raad concludeert dan ook dat de wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen in strijd is met de wet en met het algemeen belang. Het besluit van de Kroon tot vernietiging van de Verordening blijft in stand. Daarmee is de Verordening zoals die luidde vóór 7 december 2023 van kracht. Voor een uitgebreidere analyse van de uitspraak van de Raad van State verwijzen wij u naar bijlage 8 bij dit memo.

Conclusie
Wij constateren dat met de uitspraak van de Raad van State alle juridische mogelijkheden die de raad tot zijn beschikking had zijn benut. Hoewel de Raad van State de gemeenteraad niet in het gelijk heeft gesteld, heeft de Raad wel uitgesproken begrip te hebben voor de wensen van de gemeenteraad. Met deze procedure is opnieuw aandacht gevraagd voor de positie van inwoners op bijstandsniveau en de noodzaak om de landelijke regelgeving aan te passen.

Wij kijken bij het verloop van deze procedure terug op een effectieve samenwerking en bevelen deze rol- en taakverdeling ook in de toekomst aan. Wij zijn wel van mening dat de raad de keuze om zelf te procederen in de toekomst alleen bij hoge uitzondering moet maken. Het is onwenselijk dat raad en college in juridische procedures tegenover elkaar komen te staan en bovendien is het college beter uitgerust om te procederen namens de gemeente.

Hoogachtend,

Dagelijks bestuur van de raad

De voorzitter, De griffier,

Bijlagen
1. Publicatie vernietigingsbesluit Kroon d.d. 22 december 2023;
2. Aanvullend beroepschrift advocatenkantoor Stibbe, d.d. 27 februari 2024;
3. Verweerschrift advocatenkantoor Pels Rijcken, d.d. 26 april 2024;
4. Deskundigenbrief Geerten Boogaard en Roel Becker, d.d. 30 juni 2024;
5. Nadere argumentatie Stibbe advocaten d.d. 10 juli 2024;
6. Pleitnota advocatenkantoor Stibbe;
7. Uitspraak Raad van State d.d. 11 september 2024;
8. Juridische analyse uitspraak Raad van State.

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 35354
22 december 2023

Besluit van 20 december 2023 tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad Utrecht tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen

Wij Willem-Alexander, bij de Gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2023, nr. 2023-0000752151, in overeenstemming met Onze Staatssecretaris van Financiën;

Overwegingen

De gemeenteraad van Utrecht heeft in zijn vergadering op 7 december 2023 een initiatiefvoorstel aanvaard inzake de wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht (hierna: de Verordening).

De wijziging behelst een wijziging van artikel 5 van de Verordening en bepaalt dat in afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, wordt verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. De bepaling is voor het eerst van toepassing op aanvragen tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024 en zou in werking treden op 1 januari 2024.

Op 8 december 2023 heeft de burgemeester van Utrecht op grond van artikel 273, eerste lid, van de Gemeentewet, door tussenkomst van gedeputeerde staten van Utrecht, de mededeling gedaan dat dit besluit naar haar oordeel voor schorsing en vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met het recht en het algemeen belang.

De burgemeester heeft daarbij onder meer overwogen dat de gemeenteraad geen wettelijke ruimte heeft om af te wijken van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden (Stcrt. 2022, 23803), waarin regels zijn neergelegd over de wijze waarop gemeenten het vermogen en de kosten van bestaan van belastingschuldigen kunnen berekenen. De burgemeester verwijst daarbij naar correspondentie van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad van Utrecht waarin ook is aangegeven dat in algemene zin, op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990 bij ministeriële regeling (de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990) regels zijn gesteld over kwijtschelding van belastingen. Op grond van artikel 255, vierde lid van de Gemeentewet kan de raad – met inachtneming van de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en in overeenstemming met de Minister van Financiën) te stellen regels – afwijkende regels stellen met betrekking tot de wijze waarop kosten van bestaan en vermogen in aanmerking worden genomen die ertoe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding kan worden verleend. De Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden (Stcrt. 2022, 23803) geeft de kaders waarbinnen een gemeenteraad afwijkende regels kan stellen. Zo is de mogelijkheid gecreëerd om de vermogensnorm met maximaal € 2.000,– te verhogen voor echtgenoten. Deze regeling geeft gemeenteraden geen ruimte om de vermogensnormen verder te verhogen dan de gegeven maximale vermogensgrenzen van de kwijtschelding van belastingen.

Bij brief van 12 december 2023, kenmerk UTPS-1090931550-3058, onderschrijven gedeputeerde staten van Utrecht het standpunt van de burgemeester dat geen wettelijke ruimte voor de gemeenteraad bestaat om af te wijken van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden. Op basis van deze strijdigheid met het recht onderschrijven gedeputeerde staten tevens het oordeel van de burgemeester dat het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad van Utrecht tot wijziging van Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht, in aanmerking komt voor vernietiging.

Hieronder wordt toegelicht of voornoemd besluit kan worden vernietigd op grond van strijd met het recht, dan wel met het algemeen belang.

Naar aanleiding van de mededeling van de burgemeester van Utrecht en het advies van gedeputeerde staten van Utrecht is de gemeenteraad van Utrecht ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid geboden tot overleg. Dit overleg heeft plaatsgevonden op 14 december 2023 te Den Haag. In dat overleg heeft (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraad een toelichting gegeven op het besluit en de overwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Daarbij

hebben deze vertegenwoordigers van de gemeenteraad gewezen op de complexe en knellende regelgeving waarmee men in de praktijk wordt geconfronteerd en die in veel gevallen in de weg staat aan het oplossen van problemen van inwoners. Hoewel de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden gemeenten sinds 2022 al ruimere mogelijkheden biedt om kwijtschelding van belastingen te verlenen, worden de kaders nog steeds als te strikt en knellend ervaren. De gemeenteraad van Utrecht heeft welbewust een besluit genomen dat zich niet verdraagt met de hogere regelgeving. Daarbij zijn in het gesprek ook mogelijkheden aan de orde gekomen om op andere wijzen tot praktische oplossingen te geraken, bijvoorbeeld door te besluiten om in individuele gevallen, in plaats van kwijtschelding te verlenen, niet tot inning van verschuldigde belasting over te gaan. Van de zijde van de raad is daarbij gewezen op het feit dat voor veel mensen het een hoge drempel is om een aanvraag te doen om voor die mogelijkheid in aanmerking te komen. In het overleg is gebleken dat de gemeenteraad het besluit weloverwogen heeft genomen en dat het bericht van de burgemeester en het advies van gedeputeerde staten voor de raad geen aanleiding vormen om het besluit uit eigen beweging te herzien.

Met betrekking tot de thans voorliggende beslissing al dan niet over te gaan tot vernietiging overwegen Wij het volgende.

Voor het verlenen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen verwijst artikel 255 van de Gemeentewet naar artikel 26 van de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990). De IW 1990 regelt de invordering van rijksbelastingen.

Op grond van artikel 26 van de IW 1990 komt iemand in aanmerking voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding wanneer hij niet in staat is om – anders dan met buitengewoon bezwaar – een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te voldoen. Van buitengewoon bezwaar wordt gesproken wanneer de financiële middelen voor het voldoen van de belastingaanslag ontbreken. Dit is het geval wanneer de betreffende belastingplichtige niet beschikt over vermogen en voorts ook geen betalingscapaciteit aanwezig is.

De vermogensnormen voor kwijtschelding van belastingen volgen uit de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: URIW 1990). Artikel 12 van de URIW 1990 bepaalt wat als vermogen wordt gezien. Het gaat hierbij om de waarde in het economische verkeer van de bezittingen van de belastingschuldige en zijn echtgenoot, verminderd met de schulden van de belastingschuldige en zijn echtgenoot die hoger bevoorrecht zijn.

Op grond van artikel 12, tweede lid, URIW 1990 worden verschillende bezittingen tot een bepaald bedrag niet beschouwd als een bezitting en daarom niet in acht genomen als vermogensbestanddeel in het kader van een kwijtscheldingsverzoek. Zo wordt op grond van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, URIW 1990 een bepaald bedrag aan financiële middelen niet als bezitting aangemerkt. Dit bedrag wordt individueel berekend en wordt bepaald door het normbedrag voor de kosten van bestaan voor de betreffende belastingschuldige, vermeerderd met zijn woonlasten, kosten voor de ziektekostenverzekering en eventuele uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen.

Voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen voorziet artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet in een grondslag om af te wijken van de regels die gelden voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen. Hierdoor kunnen – met inachtneming van hetgeen is geregeld in de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden – door gemeenteraden afwijkende regels worden opgesteld op grond waarvan in ruimere mate kwijtschelding kan worden verleend. Deze regeling, die in 2022 in werking is getreden, voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten, provincies en waterschappen om de vermogensnorm die bij de kwijtschelding van belastingen geldt, te verhogen. Artikel 4 van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden regelt in dat verband dat bij de kwijtschelding van provinciale-, gemeentelijke- en waterschapsbelastingen het bedrag aan financiële middelen verhoogd mag worden en tevens dat deze verhoging is gemaximeerd. Het bedrag dat volgt uit artikel 12, tweede lid, onderdeel d, URIW 1990 kan verhoogd worden met ten hoogste € 2.000,- voor een belastingschuldige met een echtgenoot. Voor een alleenstaande bedraagt de verhoging 75 procent van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen; voor een alleenstaande ouder bedraagt de verhoging 90 procent van verhoging die voor echtgenoten is gekozen.

De financiële middelen die een belastingschuldige mag houden zonder zijn recht op kwijtschelding te verliezen wordt dus bepaald door de berekening die volgt uit artikel 12, tweede lid, onderdeel d, URIW 1990 en die voor gemeentelijke belastingen (op grond van artikel 4 van de Regeling) verder mag worden verhoogd tot het aangegeven maximum.

De (vermogens)normen voor kwijtschelding staan los van de vermogensnormen die in de Participatiewet zijn opgenomen. Hierdoor is het ook mogelijk dat de vermogensnormen bij kwijtschelding van belastingen aanzienlijk lager zijn dan de vermogensnormen die gelden in de bijstand. De normen uit

de Participatiewet zijn aanzienlijk hoger. Door deze vermogensnorm toe te passen op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, wordt het maximum overschreden dat op grond van artikel 4 van de Regeling als extra financiële middelen is toegestaan. De regelgeving biedt derhalve geen ruimte aan gemeenteraden om de vermogensnorm uit de Participatiewet te hanteren bij het kwijtschelden van belastingen.

Het besluit van de gemeenteraad van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht is derhalve in strijd met het recht. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor de raad om eigen regels te stellen omtrent kwijtschelding is begrensd. Dit is mede ingegeven vanuit de idee dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is. Daarmee is het besluit van de raad van Utrecht eveneens in strijd en met de bedoelingen van de wetgever en daarmee met het algemeen belang. Hierbij moet worden onderkend dat onderhavig besluit kan worden gezien in een bredere discussie over de verhouding tussen de vermogensnormen in het belastingrecht en in de Participatiewet. Tot op heden bestaat echter geen ruimte voor gemeenten om ruimere vermogensnormen te hanteren bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen dan de thans geldende normen. Nu de regels uit de Gemeentewet en de Invorderingswet 1990 en de hierop gebaseerde lagere regelgeving nadrukkelijk tot doel hebben de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde grenzen te laten plaatsvinden, raakt onderhavig besluit bovenlokale belangen en is vernietiging hier aangewezen.

Daarbij wordt eveneens in acht genomen dat vernietiging een inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur met zich brengt waartoe niet lichtvaardig wordt overgegaan. In dit geval wordt vernietiging desalniettemin proportioneel geacht, gelet op het belang van rechtszekerheid dat hiermee wordt gediend. Instandhouding van het besluit van 7 december van de gemeenteraad van Utrecht zou, zowel bij het gemeentebestuur en de inwoners van Utrecht, als bij andere Nederlandse gemeenten, tot onduidelijkheid aanleiding kunnen geven over de status van de landelijke normen, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Regeling kwijtschelding belastingen decentrale overheden en bovendien tot een ongewenste precedentwerking kunnen leiden.

Besluit

Gelet op artikel 268 van de Gemeentewet, juncto afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

het besluit van de gemeenteraad van Utrecht van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen te vernietigen wegens strijd met het recht en het algemeen belang.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit besluit dat in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 december 2023

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
H.M. de Jonge

Een belanghebbende kan tegen dit besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag [waarop het besluit in de Staatscourant is bekendgemaakt], worden gestuurd naar de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, postbus 20019, 2500 EA Den Haag

Stibbe

Amsterdam Brussels London Luxembourg

Aangetekend
Aan de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage

Tevens per mail:
bestuursrechtspraak.veiligmailen@raadvanstate.nl

prof. mr. T. Barkhuysen
mr. A.A. al Khatib
Advocaten

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 03 90
M +31 6 224 712 63
F +31 20 546 07 10
tom.barkhuysen@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
TB/AaK 1045146-32008202
Uw ref.
202400721/1/A2
Datum
27 februari 2024

AANVULLEND BEROEPSCHRIFT
inzake het beroep tegen het besluit d.d. 20 december 2023 van de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad Utrecht tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen

Griffierechten ten laste van rekening courant met debiteurennummer 900108

Hoogedelgestreng college,

Hierbij dienen wij als advocaten en gemachtigden een aanvullend beroepschrift in namens de gemeenteraad van de gemeente Utrecht (hierna te noemen: "**cliënt**" of "**Gemeenteraad**"). Op 30 januari 2024 hebben wij namens cliënt beroep ingesteld tegen het besluit van de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna te noemen "**verweerder**" of "**Minister**") d.d. 20 december 2023, met kenmerk Stcrt. 2023, 35354 ("**bestreden besluit**"). Dit besluit is bekendgemaakt op 22 december 2023.[1]

Het bestreden besluit strekt tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de Gemeenteraad tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht ("**Wijzigingsverordening**"). Bij brief d.d. 31 januari 2024 heeft u de ontvangst van het pro forma beroepschrift bevestigd en ons in de gelegenheid gesteld om tot en met 28 februari 2024 de gronden van het beroep aan te vullen (**bijlage 1**). De gemeenteraad kan zich als aangegeven met het bestreden besluit niet verenigen en zal hierna de gronden van het beroep uiteenzetten. Het bestreden besluit komt voor vernietiging door uw College in aanmerking wegens strijd met onder meer artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**"), de Gemeentewet, Europees en internationaal recht alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Cliënt zal dat hierna toelichten.

---

1 Het bestreden besluit is aangehecht als bijlage bij het pro forma beroepschrift d.d. 30 januari 2024.

1. INLEIDING

1.1. Voorwerp van dit beroep

1. Aan de orde is het bestreden besluit waarin de Kroon op grond van artikel 268 Gemeentewet in combinatie met afdeling 10.2.2 van de Awb tot vernietiging van de Wijzigingsverordening overgaat.

2. De Wijzigingsverordening verhoogt de vermogensgrens om in aanmerking te komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en toeslagen (**bijlage 2**). Deze verhoging houdt in dat de vermogensgrens gelijk gesteld wordt aan de vermogensgrens in de Participatiewet ("**Pw**"), te weten € 7.605,00 voor een alleenstaande en € 15.210,00 voor een alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden. Dit betekent concreet dat het financiële vermogen ("**Financieel vermogen**") als berekend op grond van artikel 12 lid 2 onderdeel d van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 ("**Uitvoeringsregeling**") waar nodig aangevuld wordt tot en met de grenzen uit de Pw ("**Pw-grens**").

3. In het bestreden besluit stelt de Kroon zich op het standpunt dat deze verhoging in strijd is met (i) de wet en (ii) het algemeen belang. Van strijd met de wet is volgens de Kroon sprake omdat de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden ("**Kwijtscheldingsregeling**") bepaalt dat het Financieel vermogen hoogstens met € 2.000,- verhoogd mag worden (artikel 4 sub a) ("**Kwijtscheldingsregeling-grens**"). De Pw-grens ligt hoger dan de Kwijtscheldingsregeling-grens en volgens het bestreden besluit is dat niet toegestaan op grond van de Kwijtscheldingsregeling, die als ministeriële regeling van hogere rang is dan een gemeentelijke verordening. Van strijd met het algemeen belang is dan weer sprake omdat het volgens de Kroon niet aan gemeenten is om zogeheten inkomensbeleid te bedrijven. Dat gemeenten geen inkomensbeleid mogen voeren baseert de Minister enkel op zijn interpretatie van de kwijtscheldingsmogelijkheden als geregeld in de wet. De Minister heeft geen (van de wet) separaat argument in het bestreden besluit naar voren gebracht over waarom gemeenten niet aan inkomensbeleid mogen doen.

1.2. Standpunt van de Gemeenteraad

4. Het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling behelzen een ongerechtvaardigd onderscheid tussen verschillende Utrechters met hetzelfde inkomen en hetzelfde vermogen.

5. Naar inkomen maken het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling een ongerechtvaardigd onderscheid tussen Utrechters die een inkomen hebben tot en met het bijstandsniveau. Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau zitten of in de bijstand (op grond van de Pw) of hebben anderszins een inkomen op bijstandsniveau. Dit zijn bijvoorbeeld Utrechters die werken, maar niet op een hoger inkomen uitkomen.

> **Nadere toelichting:** Sommige Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau komen wel in aanmerking voor kwijtschelding, te weten wanneer zij qua vermogen onder de Kwijtscheldingsregeling-grens uitkomen. Andere Utrechters

met een inkomen tot en met het bijstandsniveau komen *niet* in aanmerking voor kwijtschelding omdat zij qua vermogen wel boven de Kwijtscheldingsregeling-grens uitkomen. Dit terwijl beide groepen hetzelfde inkomen hebben. De Utrechters die niet in aanmerking komen voor kwijtschelding komen daarmee in de knel als het gaat om het betalen van gemeentelijke belastingen die naar hun aard niet afgestemd zijn op het inkomen van Utrechters.

6. Naar vermogen maken het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling een ongerechtvaardigd onderscheid tussen Utrechters die onder de Pw-grens zitten. De Pw-grens is het minimale vermogen dat burgers op grond van de Pw mogen houden en waarop zij niet hoeven in te teren. Het gaat dan niet aan om Utrechters die onder deze grens vallen te onderwerpen aan gemeentelijke belastingen die – gelet op het wettelijke kader – geen rekening kunnen houden met hun inkomen en die zowel op hun inkomen als hun vermogen onevenredig kunnen interen.

7. Hierbij komt dat de Kwijtscheldingsregeling-grens op zichzelf zeer arbitrair en onjuist is. Niet valt in te zien waarom een bedrag van € 2000,- een adequate buffer biedt die burgers behoedt voor bijvoorbeeld verval in problematische schulden. Zo volgt reeds uit de voorlichting van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting ("**Nibud**") dat een bedrag van € 2000,- te laag is voor een alleenstaande persoon in de bijstand, laat staan een gezin in de bijstand. Een alleenstaande persoon in de bijstand (inkomen € 1.219) moet volgens het Nibud een buffer hebben van € 3.300 voor de inboedel, € 950 voor woningonderhoud, € 800 voor onderhoud aan een auto (uitgaande van de kleinste tweedehandsauto), € 3200 voor vervanging auto en € 1000 voor onvoorziene kosten (zorgkosten, verkeersboete, bijbetaling voor energie) (**bijlage 3**). Dit komt neer op een bedrag van € 10.300,- (met buffer om een auto te vervangen) of € 7100,- (zonder een buffer om een auto te vervangen). Andere experts bevestigen ook dat een buffer van deze omvang vereist is.[2] Een Utrechter die geen buffer opbouwt die vele malen hoger is dan € 2000,-- loopt het risico in aanzienlijke financiële problemen te komen. Dit is voor de gemeente Utrecht geen theorie, maar de alledaagse praktijk: Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau die in grote financiële problemen komen. De gemeentelijke belastingen en de levenskosten in Utrecht zijn zodanig hoog dat het opbouwen van een buffer, zonder kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, (nagenoeg) onmogelijk is voor Utrechters met inkomen tot en met het bijstandsniveau. De Pw-grenzen naderen de Nibud-norm en aansluiting daarbij is gepast in het kader van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

8. De Gemeenteraad heeft – samen met andere gemeenten en een meerderheid van de Tweede Kamer – in onder meer bestuurlijke overleggen de noodklok geluid over het geschetste ongerechtvaardigde onderscheid in de Kwijtscheldingsregeling omdat veel Utrechters daardoor in de knel komen. Dit nadat de Minister van financiën in 2016 ook al onderkende dat de lage grens van de Kwijtscheldingregeling het vermogen van mensen in de bijstand om

---

2 Amanda Bulthuis, 'Een buffer behouden als je in de bijstand zit? Dat mag dus niet zomaar!', *RTLNieuws* 15 juni 2023.

te sparen (en een buffer te bouwen) ondermijnt en dat dit niet de bedoeling is.[3] Na vele jaren talmen is het bestreden besluit de enige actie die het Rijk neemt in dit dossier. Dit kan niet de bedoeling zijn van bestuurlijk toezicht als voorzien in de Awb en de Gemeentewet.

9. De Gemeenteraad legt uw Afdeling meer concreet voor dat het bestreden besluit onrechtmatig is en voor vernietiging door uw College gereedligt omdat aansluiten bij de Pw-grens niet in strijd is met de wet en evenmin in strijd is met het algemeen belang en wel om de volgende redenen.

10. Ten eerste omdat de Kwijtscheldingsregeling, die de enige basis vormt voor de vernietiging als voorzien in het bestreden besluit, in strijd is met de Gemeentewet (**paragraaf 2**). Uit de wetgeschiedenis van de Gemeentewet volgt duidelijk dat de wetgever in formele zin heeft beoogd om gemeenten de vrijheid te geven om voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen een vermogensgrens te kiezen tot en met de Pw-grens. Uit diezelfde wetsgeschiedenis blijkt ook nog eens dat het parlement, de regering en de Afdeling advisering van de Raad van State ("**AARvS**") allen van mening zijn dat een rol is weggelegd voor gemeenten om binnen die bandbreedte sociaal beleid (zogeheten "inkomensbeleid" zo verweerder wil) te voeren. Dergelijk sociaal beleid door gemeenten is nodig (zo blijkt ook uit de voorgenoemde wetsgeschiedenis) omdat de gemeentelijke belastingen als het gaat om het belastingtarief geen rekening mogen houden met het inkomen van burgers. Om te voorkomen dat de gemeentelijke belastingen onevenredig drukken op minima, waaronder bijvoorbeeld mensen in de bijstand, moeten gemeenten dus mogelijkheden hebben tot kwijtschelding. Verweerder heeft de Gemeentewet, en meer in het bijzonder artikel 255 lid 4 Gemeentewet, na de inwerkingtreding daarvan structureel genegeerd door gemeenten de vrijheid om tot en met de Pw-grens kwijt te schelden te onthouden. Dit terwijl de wetgever in formele zin uitdrukkelijk heeft beoogd hen die vrijheid te geven. Een sluitstuk van het negeren als hiervoor genoemd vormt de Kwijtscheldingsregeling die evident een te lage vermogensgrens hanteert.

11. Ten tweede is de Kwijtscheldingsregeling in strijd met hogere normen als vervat in de Grondwet ("**Gw**"), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("**EVRM**") en het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten ("**IVESCR**") (**paragraaf 3**). Hierdoor is het bestreden besluit ook onrechtmatig. De Gw, het EVRM en het IVESCR waarborgen de bestaanszekerheid van burgers en eisen dat burgers gelijk behandeld worden. De Kwijtscheldingsregeling eist echter van de Gemeenteraad om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken door een deel van de bijstandsgerechtigden (en andere Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) uit te sluiten van kwijtschelding (zie alinea's 4 t/m 7 van dit aanvullend beroepschrift). Dit weerhoudt de Gemeenteraad van het bestrijden van zorgelijke armoede die in een moderne samenleving geen plek heeft: geen enkele Utrechter zou immers moeten kiezen tussen het betalen van een gemeentelijke belasting enerzijds of het repareren van een wasmachine, het doen van boodschappen of het betalen van de energierekening anderzijds, laat staan burgers met een inkomen tot en met het bijstandsniveau. Dit geldt temeer nu de Kwijtscheldingsregeling geen

[3] Kamerstukken II, 2015/16, 32 140, nr. 28, p.7.

rekening houdt met de normen van het Nibud, die veel hoger liggen dan de Kwijtscheldingsregeling-grens van € 2000,-.

12. Als democratisch gekozen orgaan kiest de Gemeenteraad ervoor om de Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau te ontzien in een tijd waarin alle vormen van armoede hoogtij vieren met alle achteruitgang in levensstrandaarden en schuldenproblematiek van dien. Hij vindt daarbij het hoogste democratische orgaan in Nederland, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan zijn zijde. Deze heeft (ook) recent en herhaaldelijk, met een grote meerderheid, de Minister gemaand tot het wijzigen van de Kwijtscheldingsregeling. De Minister heeft op zijn beurt al deze aanmaningen in de wind geslagen onder verwijzing naar abstracte (niet onderbouwde) redeneringen over de zogeheten armoedeval die niet op de situatie van Utrechters anno 2024 van toepassing zijn en bovendien niet stroken met inzichten van deskundige instituten als het Nibud.

13. Ten derde voorziet de Gemeenteraad dat de Kwijtscheldingsregeling hoe dan ook de rechterlijke toets van kritiek niet zou doorstaan als burgers daartegen zouden opkomen in het kader van aan hen gerichte besluitvorming (**paragraaf 4**). De Kwijtscheldingsregeling is namelijk in strijd met het gelijkheids- en zorgvuldigheids-, en evenredigheidsbeginsel. Het is in het licht van die beginselen immers niet uit te leggen waarom bijvoorbeeld de ene bijstandsgerechtigde wel voor een kwijtschelding in aanmerking komt en een andere niet terwijl die zich eveneens in een schrijnende financiële situatie bevindt. Van een behoorlijk handelende overheid, in het bijzonder een democratisch gekozen orgaan als de Gemeenteraad, mag verwacht worden dat deze anticipeert op een dergelijke rechterlijke toetsing en daaruit gepaste conclusies trekt. In het verlengde daarvan kan de Kroon de Gemeenteraad niet dwingen om een regeling – die (exceptieve) rechterlijke toetsing aan de wet en kernbeginselen van de rechtsstaat niet kan doorstaan – af te dwingen in relatie tot haar inwoners.

14. Verder is de inzet van het instrument van vernietiging door de Kroon via het bestreden besluit niet evenredig mede gezien (i) de omstandigheden als uiteengezet in paragrafen 2 tot en met 4 en (ii) de autonomie die lokale overheden toekomt op grond van het Europees Handvest inzake lokale autonomie ("**Handvest lokale autonomie**") (**paragraaf 5**). Tot kan het bestreden besluit geen standhouden vanwege evidente motiveringsgebreken (**paragraaf 6**).

15. De Gemeenteraad heeft met open vizier de Wijzigingsverordening aangenomen en daarbij ruiterlijk toegegeven dat deze wijziging niet in lijn is met de Kwijtscheldingsregeling (**bijlage 4**). Dit laat onverlet dat de Gemeenteraad tegelijkertijd van mening was en is dat diezelfde Kwijtscheldingsregeling een inbreuk pleegt op hogere wetten en rechtsbeginselen en dat daarom het daaraan voorbij gaan rechtens geboden is.

2. HET BESTREDEN BESLUIT EN DE KWIJTSCHELDINGSREGELING ZIJN IN STRIJD MET DE GEMEENTEWET EN RELEVANTE ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR

2.1. Inleiding

16. De bevoegdheid van de Gemeenteraad om de Wijzigingsverordening aan te nemen is gebaseerd op artikel 255 lid 4 Gemeentewet dat gemeenteraden de vrijheid geeft om regels de stellen "*die er toe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend*". Hierbij dient de gemeenteraad de regels van de Minister, als vervat in een ministeriële verordening, in acht te nemen. Als aangegeven heeft de Minister in dergelijke regels voorzien in de zogeheten Kwijtscheldingsregeling. Het bestreden besluit vernietigt de Wijzigingsverordening omdat de Gemeenteraad de Kwijtscheldingsregeling niet in acht heeft genomen. Daar waar op basis van de Kwijtscheldingsregeling het Financieel vermogen hoogstens met € 2.000 verhoogd kan worden (Kwijtscheldingsregeling-grens), voorziet de Wijzigingsverordening in de mogelijkheid om dat vermogen te verhogen tot en met de Pw-grens.

17. Hierna zal blijken dat de wetgever in formele zin uitdrukkelijk heeft beoogd om gemeenten de vrijheid te geven om aan te sluiten bij de Pw-grens bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (**paragraaf 2.2**). De inhoud van de ministeriële regeling die de Minister op basis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet mag uitvaardigen (en die gemeenten in acht dienen te nemen) was daarmee op het punt van het aansluiten bij de Pw-grens al bepaald door de wetgever in formele zin. De Minister heeft, zo zal verder worden toegelicht, na de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet een tournure gemaakt en de wetgever in formele zin genegeerd door in de Kwijtscheldingsregeling *niet* aan te sluiten bij de Pw-grens met een beroep op bestrijding van de armoedeval (**paragraaf 2.3**). Tot slot wordt samengevat op welke uitgangspunten de Gemeentewet, en in het bijzonder artikel 255 lid 4 Gemeentewet, is gebaseerd en waarom de Kwijtscheldingsregeling daarmee in strijd is (**paragraaf 2.4**).

2.2. Uit de wetgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet blijkt dat dit artikel als oogmerk heeft om gemeenten de vrijheid te geven om aan te sluiten bij de Pw-grens

18. Het bestreden besluit miskent dat de Kwijtscheldingsregeling zelf in strijd is met de Gemeentewet. Dit besluit pleegt een te grote en met de Gemeentewet strijdige inbreuk op de gemeentelijke autonomie om ruimere kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te verlenen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet blijkt immers dat het de ondubbelzinnige bedoeling van de wetgever in formele zin is om gemeenten de vrijheid te geven om tot en met de Pw-grens te voorzien in een ruimere mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

19. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting, waarin expliciet is aangegeven dat de in artikel 255 lid 4 Gemeentewet genoemde ministeriële regeling decentrale overheden de vrijheid zal geven om tot en met de Pw-grens kwijt te schelden:

> *"In aanvulling daarop biedt deze wetswijziging een grondslag om op decentraal niveau, met inachtneming van door genoemde ministers vast te stellen nadere regels, ook eigen regels te kunnen vaststellen met betrekking tot de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij de verlening van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van decentrale belastingen. Deze nadere regels zullen decentrale overheden de bevoegdheid geven bij het uitvoeren van de vermogenstoets uit te gaan van maximaal de vermogensnorm in de Wet werk en bijstand."*[4] [onderstreping door advocaten]
>
> En:
>
> *"In de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen zal worden bepaald naar welk niveau de vermogensnorm kan worden opgetrokken. Dat zullen de normen zijn zoals opgenomen in artikel 34 van de WWB, met dien verstande dat de in die wet gehanteerde vrijstellingen als maximum zullen gelden en de in de Uitvoeringsregeling opgenomen vrijstellingen als minimum."*[5] [onderstreping door advocaten]

20. De Wet werk en bijstand is – zo zij volledigheidshalve opgemerkt – de voorganger van de Pw. De inhoud van de ministeriele regeling was dus al bepaald in de Memorie van Toelichting als het gaat om aansluiten bij de Pw-grens. Dit is ook in de literatuur onderkend:

> *"Met ingang van 1 juli 2011 is art. 255 lid 4 Gemw gewijzigd. Daardoor is het voor de raad ook mogelijk om afwijkende regels te stellen op het punt van de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen. In de MvT is opgemerkt dat bij de door de ministers vast te stellen nadere regels zal worden uitgegaan van maximaal de vermogensnorm in art. 34 Wet werk en bijstand (sinds 1 januari 2015 wordt de Wet werk en bijstand aangeduid als de Participatiewet)"*[6] [onderstreping door advocaten]

21. De regering heeft, bij monde van de verantwoordelijke staatssecretaris, tijdens het wetgevingstraject bevestigd dat gemeenten – in de nog op te stellen ministeriële regeling – de vrijheid zullen hebben om aan te sluiten bij de Pw-grens als het gaat om kwijtschelding:

> *"Het kan onder meer voorkomen dat iemand op grond van de vermogenstoets uit de Uitvoeringsregeling niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl hij op grond van de vermogenstoets uit de WWB wel in aanmerking komt voor (bijzondere) bijstand. Wij achten het dan ook gewenst dat decentrale overheden de mogelijkheid hebben om kwijtschelding te verlenen naar de maatstaven van de WWB, zodat deze ongelijkheid kan worden opgeheven als het desbetreffende decentrale overheid dat wenst. Op rijksniveau zijn deze problemen niet aanwezig omdat deze belastingen, anders dan de decentrale belastingen, wel worden gerelateerd aan het inkomen"*[7] [onderstreping door advocaten]

22. Dit heeft regering ook nimmer weersproken tijdens het wetgevingstraject. De regering heeft juist aangegeven dat het toenmalige wetsvoorstel (het huidige artikel 255 lid 4 Gemeentewet)

---

4 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 3, p. 1.

5 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 3, p. 4.

6 J.C. Scherff, in: De Gemeentewet en haar toepassing, art. 255 Gemw, aant. 2.5.

7 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 6, p. 3.

als oogmerk heeft om de mogelijkheden van de gemeenten tot kwijtschelding uit te breiden tot en met de Pw-grens, mede omdat een ongelijkheid bestaat tussen burgers die in de bijstand zitten:

> *"De onderhavige wetswijziging wil de bestaande mogelijkheden verbreden door decentrale overheden ook de bevoegdheid geven om rekening te houden met ruimere vermogensnormen bij de beoordeling van een kwijtscheldingsaanvraag, namelijk de normen zoals deze ook gelden voor de bijstand conform artikel 34 WWB."*[8]

23. De AARvS heeft op zijn beurt positief geadviseerd over deze uitbreiding van de gemeentelijke mogelijkheden tot kwijtschelding, en daarbij benadrukt dat de keuzevrijheid van gemeenten om in zekere mate sociaal beleid te voeren door al dan niet ruimhartig kwijt te schelden wenselijk is en dat het gepast is om voor die mogelijkheid aan te sluiten bij de Pw-grens:

> *"De lokale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger. Daarnaast is er sprake van een beleidskeuze, waarbij decentrale overheden een zekere ruimte wordt gelaten om een sociaal beleid te voeren, gebaseerd op eigen (financiële) overwegingen. Daarin past het om de kwijtscheldingsregeling voor de decentrale overheden te laten aansluiten bij de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het verlenen van bijstand."*[9]
> [onderstreping door advocaten]

24. Aan het einde van het wetgevingstraject is het Kabinet-Balkenende IV (22 februari 2007 t/m 14 oktober 2010) afgetreden en trad het Kabinet-Rutte-Verhagen (14 oktober 2010 t/m 5 november 2012) aan. Dit laatste kabinet wilde optreden tegen de zogeheten armoedeval (oftewel: het niet beter af zijn door werk aan te nemen). In een plenaire vergadering van 7 april 2011 vroeg de VVD-fractie daarom om aandacht voor de gevolgen van dit voorstel voor de armoedeval.

25. De (toen recent geïnstalleerde) minister van Binnenlandse Zaken (J.P.H. Donner) reageert daarop door aan te geven dat het voorliggende wetsvoorstel slechts bevoegdheden schept voor de Minister om regels te stellen over de wijze waarop rekening wordt gehouden met vermogen. Met andere woorden: de Minister kan regels stellen over *hoe* het vermogen wordt berekend (bijvoorbeeld wat telt als vermogen), maar niet over de wat de hoogte van dat vermogen zou moeten zijn. Dat laatste is immers bepaald in de Memorie van Toelichting, waar is aangegeven dat aangesloten zal worden bij de Pw-grens. Bovendien geeft de Minister aan dat aansluiting bij de Pw-grens niet leidt tot vergroting van de armoedeval omdat het gaat om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens:

> *"Het voorliggende wetsontwerp schept slechts de mogelijkheid voor de minister (...), om in nadere regels vast te stellen op welke wijze met het vermogen rekening gehouden moet worden. Tegen deze achtergrond en mede gelet op het regeerakkoord, heeft het kabinet gemeend dat er op dit punt geen aanleiding was om*

---

8 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 6, p. 7.

9 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 4, p. 2.

het wetsontwerp in te trekken en dat het op zichzelf nog steeds behartigenswaardig is om dit wetsvoorstel vast te stellen.

Bij het vaststellen van de nadere regels voor de wijze waarop rekening kan worden gehouden met het vermogen – het is inderdaad: "kan worden" – zal vervolgens worden vastgesteld hoe voorkomen kan worden dat de armoedeval groter wordt. Als de grens voor de Invorderingswet eenvoudig wordt gelegd op de grens voor de Algemene bijstandswet, wordt de groep mensen met een uitkering dus gelijkgetrokken voor de belastingen. Ook voor die groep wordt vrijstelling van belastingen dus mogelijk. Ik kan niet nagaan hoe groot die groep is.

Schept dit een extra armoedeval? Naar mijn gevoel niet, want het gaat hier om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens."[10] [onderstreping door advocaten]

26. De VVD-fractie heeft gevraagd of de Minister toezegt om bij het uitvaardigen van de nadere regels rekening te houden met de armoedeval, waarop de Minister heeft geantwoord dat hij dat toezegt, maar dat het hier om een ander probleem gaat en dat het rekening houden met de armoedeval gebeurt door na te gaan wat wel en niet als vermogen wordt meegeteld:

*"Mevrouw **Van der Burg** (VVD):*

Ik dank de minister voor deze nadere uitleg. Heb ik het goed begrepen dat hij in feite ook toezegt dat hij bij het invullen van die maatregel de armoedeval – in de iets andere betekenis – wel degelijk in de gaten houdt, hoewel het om het vermogen gaat, en dat hij ervoor zorgt dat de armoedeval niet vergroot wordt? Dat heb ik hem toch horen zeggen? Wil hij dat nog even bevestigen?

*Minister **Donner**:*

Dat wil ik bevestigen, want het is inderdaad de inzet van het kabinet om de armoedeval te beheersen. Tegelijkertijd heb ik gezegd dat wij hier met een ander probleem te maken hebben. Daarom zijn wij van mening dat dit ook bij de invulling kan, vooral ook omdat het ons gaat om het fundamentele probleem dat het bij zelfstandigen sowieso van belang is wat wel en wat niet tot het vermogen wordt gerekend."[11] [onderstreping door advocaten]

27. Op basis van deze uitgangspunten is het huidige artikel 255 lid 4 Gemeentewet op 1 juli 2011 in werking getreden.[12] Op basis van de besproken wetsgeschiedenis moet worden geconcludeerd dat (a) uit de Memorie van Toelichting volgt dat gemeenten de vrijheid zullen krijgen om het Financieel vermogen tot en met de Pw-grens te verhogen in het kader van in de nadere (ministeriële) regels vast te leggen grenzen, (b) het geven van deze vrijheid het oogmerk is van het huidige artikel 255 lid 4 Gemeentewet, (c) de regering dit oogmerk heeft onderschreven tijdens het wetgevingstraject en (d) de AARvS de in artikel 255 lid 4 Gemeentewet voorziene vrijheid als positief waardeert. Het nieuw aangetreden kabinet heeft – bij monde van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken – ook nog eens aangegeven

---

10 Kamerstukken II, 2010/11, 32 315, nr.63.

11 Idem.

12 *Stb.* 2011, 309 en *Stb.* 2011, 310.

dat aansluiting bij de Pw-grens *geen* gevolgen heeft voor de armoedeval omdat het hier gaat om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens.

2.3. **De tournure van de regering na de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet verhoudt zich niet met de wetsgeschiedenis**

28. Na de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet heeft de verantwoordelijke Minister een tournure gemaakt door de Tweede Kamer mede te delen dat (in de nog uit te vaardigen ministeriële regeling) toch niet aangesloten gaat worden bij de Pw-grens. Inmiddels was dhr. Donner afgetreden als Minister van Binnenlandse Zaken en vervangen door mw. J.W.E. Spies.

29. In een brief gedateerd 2 maart 2012 aan de Tweede Kamer stelt de (nieuwe) Minister van Binnenlandse Zaken zich op standpunt dat aansluiting bij de Pw-grens negatieve gevolgen heeft voor de armoedeval. Zij verwijst in deze brief naar de "toezegging", die is gedaan in de plenaire vergadering van 7 april 2011 door haar voorganger, om rekening te houden met de armoedeval, en geeft aan dat in de ministeriële regeling niet aangesloten zal worden bij de Pw-grens.

30. Tegelijkertijd onderkent de Minister dat in de wetgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet beoogd is om aan te sluiten bij de Pw-grens (zie vetgedrukt deel) zonder daar daadwerkelijk op in te gaan:

> *"Tijdens de plenaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd om bij de uitwerking van dit wetsvoorstel in de «Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen» (verder: nadere regels) rekening te houden met de armoedeval en met de administratieve lasten (Handelingen II 2010/11, nr. 63, item 21).*
>
> *(...)*
>
> *Het kabinet streeft dan ook naar het verminderen van de armoedeval, zodat werken lonend is voor alle huishoudens. Het gelijkstellen van de vermogensnorm bij kwijtschelding van lokale lasten aan de vermogensnorm in de Wet Werk en bijstand (WWB) zoals toegelicht bij de genoemde wijziging heeft voor gemeenten belangrijke administratieve voordelen."*[13] [onderstreept en vetgedrukt door advocaten]

31. De Minister besluit vervolgens dat toch niet aangesloten gaat worden bij de Pw-grens ter bestrijding van de armoedeval. Tot en met heden is in de (op basis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet voorziene) ministeriële regeling niet aangesloten bij de Pw-grens, zoals ook blijkt uit de Kwijtscheldingsregeling. Dit terwijl artikel 255 lid 4 Gemeentewet blijkens de wetgeschiedenis duidelijk als oogmerk heeft om gemeenten de vrijheid te geven om hun kwijtscheldingsbeleid zo vorm te geven dat zij kunnen kiezen voor een vermogen tussen het Financieel vermogen en de Pw-grens.

---

13 Kamerstukken II, 2011/12, 32 315, nr. 10.

2.4. Tussenconclusie: het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling zijn in strijd met artikel 255 lid 4 Gemeentewet

32. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling in strijd zijn met artikel 255 lid 4 van de Gemeentewet, ook voor zover in het bestreden besluit gesteld wordt dat de Wijzigingsverordening in strijd is met het algemeen belang. Dit om de volgende redenen:

Uitgangspunten van de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet

1. **Gemeentelijke vrijheid:** Uit de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet volgt duidelijk dat dit artikel als oogmerk heeft om gemeenten de vrijheid te geven om het Financieel vermogen te verhogen tot en met de Pw-grens. De gemeenten hebben dus, op grond van dit artikel, de vrijheid om hun regelgeving over kwijtschelding binnen deze bandbreedte vorm te geven;

2. **Nadere regelgeving beperkt gemeentelijke vrijheid niet:** In de wetgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet is ook duidelijk bepaald dat in de ministeriële regelgeving (nadere regels) geregeld zal worden dat gemeenten deze vrijheid hebben. De ministeriële regelgeving is – blijkens de wetgeschiedenis – niet bedoeld om daarmee de vrijheid van gemeenten op dit punt te beperken;

3. **Gemeentelijke vrijheid is wenselijk:** De regering bevestigde dat het inderdaad wenselijk is dat gemeenten deze vrijheid krijgen. De AARvS bevestigde dat het wenselijk is om deze vrijheid te koppelen aan de Pw-grens.

4. **Gemeentelijke vrijheid heeft geen negatieve invloed op armoedeval:** Tijdens de wetsbehandeling is een nieuw kabinet (het Kabinet Rutte-Verhagen) aangetreden. Dit kabinet wilde ageren tegen de zogeheten armoedeval. De verantwoordelijke Minister (dhr. Donner) deed een generieke toezegging om daarmee rekening te houden, maar benadrukte meteen dat de problematiek van armoedeval zich niet voordoet als het gaat om het gelijkschakelen van de kwijtscheldingsmogelijkheden van de gemeenten met de Pw-grens en dat rekening houden met de armoedeval gebeurt door te kijken naar wat meetelt als vermogen (en niet door de vermogensgrens lager te stellen).

De tournure van de nieuwe Minister na inwerkingtreding artikel 255 lid 4 Gemeentewet is in strijd met dit artikel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hetzelfde geldt voor het bestreden besluit.

5. De nieuwe Minister (mw. Spies) heeft – na inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet – aangegeven toch *niet* in een ministeriële regeling de mogelijkheden te zullen geven aan gemeenten om kortgezegd tot en met de Pw-grens te kunnen kwijtschelden. Deze keuze van de Minister is nog steeds actueel daar de in 2022 inwerking getreden Kwijtscheldingsregeling evenmin deze mogelijkheid geeft.

6. Het niet aansluiten bij de Pw-grens in de ministeriële regeling (de Kwijtscheldingsregeling) is in strijd met de hiervoor genoemde uitgangspunten (1 t/m 4) en daarmee met de (strekking van de) Gemeentewet. De Minister komt, gelet op de wetsgeschiedenis, geen bevoegdheid toe om de ministeriële regeling te gebruiken om de vrijheid van gemeenten om aan te sluiten bij de Pw-grens te beperken. Het bestreden besluit is daarmee in strijd met de wet. Het bestreden besluit slaat bovendien de plank mis voor zover daarin gesteld wordt dat gemeenten niet mogen doen aan inkomensbeleid. De wetgever in formele zin heeft uitdrukkelijk beoogd gemeenten de vrijheid te geven om sociaal beleid te voeren door tot en met de Pw-grens kwijt te schelden.

7. Hierbij komt dat de Minister nimmer stilgestaan heeft bij de strijdigheid van deze uitgangspunten: hij heeft niet onderzocht en toegelicht waarom het beperken van de gemeentelijke vrijheid om bij de Pw-grens aan te sluiten toch toegestaan en nodig is; hij heeft niet onderzocht en toegelicht waarom gemeenten de genoemde vrijheid geven zou leiden tot een armoedeval; hij heeft niet onderzocht en toegelicht waarom het toegestaan is om een onderscheid te maken tussen verschillende burgers in de bijstand en tussen burgers met een inkomen tot en met het bijstandsniveau. Hiermee handelde en handelt de Minister in strijd met het evenredigheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De Kwijtscheldingsregeling en het bestreden besluit berusten op deze strijdigheid. Het bestreden besluit dient om deze redenen reeds vernietigd te worden.

3. HET BESTREDEN BESLUIT EN DE KWIJTSCHELDINGSREGELING ZIJN IN STRIJD MET DE GW, HET EVRM EN HET IVESCR

3.1. Inleiding

33. Het bestreden besluit miskent verder dat de Kwijtscheldingsregeling is in strijd is met de Grondwet, die bepaalt dat burgers gelijk behandeld dienen te worden (artikel 1) en benadrukt dat de bestaanszekerheid een zorg is van de overheid (artikel 20). Het EVRM verplicht overheden eveneens om burgers gelijk te behandelen (artikel 14 EVRM jo. Twaalfde protocol bij het EVRM), waardoor het temeer onrechtmatig is dat de Kwijtscheldingsregeling een ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen verschillende burgers in de bijstand.

34. Het IVESCR tot slot verplicht Nederland om "*het recht van een ieder op sociale zekerheid*" te erkennen (artikel 9 IVESCR) alsook "*het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard*" (artikel 11). De gemeentelijke belastingen mogen geen rekening houden met het inkomen van burgers en kunnen daardoor onevenredig drukken op hun inkomen en levensstandaard. De in artikel 255 lid 4 Gemeentewet voorziene mogelijkheid om kwijt te schelden is – zoals onderkend door de wetgever in formele zin en de AARvS – een ventiel om te voorkomen dat burgers in de bijstand onevenredig in hun bestaanszekerheid worden getroffen. Door een deel van de burgers in de bijstand (en een deel van andere burgers met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) uit te zonderen van de kwijtschelding in de Kwijtscheldingsregeling maakt de minister een ongerechtvaardigd onderscheid.

35. Dit onderscheid is ongerechtvaardigd omdat de Kwijtscheldingsregeling-grens geen (i) objectieve en redelijke grens is die (ii) tot evenredige uitkomsten leidt. Deze eisen volgen uit nationale rechtspraak als ook rechtspraak van het EHRM.[14] Concreet moet getoetst worden:

a. of van vergelijkbare gevallen sprake is, mede gelet op de doelstellingen van de toepasselijke regelgeving (in casu de Gemeentewet)?

b. of het gemaakte onderscheid een legitiem doel nastreeft, passend en evenredig is?[15]

c. overigens moet ook wanneer er geen sprake is van vergelijkbare gevallen getoetst worden of het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is naar rato van de verschillen.[16]

36. Hierna zal toegelicht worden waarom van vergelijkbare gevallen sprake is en waarom het categorische onderscheid dat de Kwijtscheldingsregeling maakt tussen verschillende bijstandsgerechtigden (of Utrechters met een inkomen tot en met het bestandsniveau) ongerechtvaardigd is mede gelet op de (doelstellingen van de) Gemeentewet (**paragraaf 3.1**). Vervolgens komt aan bod waarom de Minister sinds de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet geen rechtvaardiging heeft kunnen geven voor het categorische onderscheid tussen verschillende bijstandsgerechtigden (of Utrechters met een inkomen tot en met het bestandsniveau) als vervat in de Kwijtscheldingsregeling (en ministeriële regelingen die daaraan vooraf gingen) (**paragraaf 3.2**).

3.2. Categorisch onderscheid in de Kwijtscheldingsregeling tussen verschillende bijstandsgerechtigden (en anderen met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) is ongerechtvaardigd en drukt onevenredig op het inkomen van burgers

37. De Kwijtscheldingsregeling maakt onder meer een ongerechtvaardigd categorisch onderscheid binnen de groep Utrechters die een inkomen hebben tot en met het bijstandsniveau. Een deel van de Utrechters in de bijstand (of anderszins met een inkomen tot en met dat niveau) komt wel in aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het gaat dan om de burgers waarvan het vermogen lager is dan de Kwijtscheldingsregeling-grens. Een ander deel van de Utrechters in de bijstand (of anderszins met een inkomen tot en met dat niveau) komt niet in aanmerking voor kwijtschelding omdat zij meer vermogen hebben dan deze grens.

38. Alle Utrechters in de bijstand (of anderszins met een inkomen tot en met dat niveau) verkeren in dezelfde situatie daar zij op grond van de Pw over hetzelfde inkomen beschikkingen. Het geschetste onderscheid tussen verschillende Utrechters in de bijstand (of met een inkomen tot

---

14 Zie het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 12 april 2006, nrs. 675731/01 en 65900/01, Stec en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk en de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 16 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2841, en van 12 juli 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1602.

15 Zie Rb. Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726, r.o. 11-13 alsook Rb. Den Haag 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:622, r.o. 3.2.1-3.2.6.

16 EHRM 6 april 2000, Thlimmenos t. Griekenland, par. 21-23, EHRC 2000/45, m.nt. Gerards. CRvB 12 december 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0598.

en met dat niveau) is niet gerechtvaardigd en pakt onevenredig uit. Dit blijkt uit de wetsgeschiedenis (paragraaf 3.2.1) en ook uit objectieve cijfers van gerenommeerde deskundigen als het Nibud (paragraaf 3.2.2).

3.2.1. Het categorische onderscheid is ongerechtvaardigd gelet op de wetsgeschiedenis en de doelen van de Gemeentewet

39. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de bevoegdheid van gemeenten, als voorzien in artikel 255 lid 4 Gemeentewet, om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens bedoeld is om te voorkomen dat gemeentelijke belastingen onevenredig drukken op het inkomen van minima (zoals ook hierna zal blijken).

40. In de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet zijn duidelijke redenen genoemd waarom het niet kunnen aansluiten bij de Pw-grens door gemeenten onhoudbaar is:

1. Ten eerste is de hiervoor genoemde ongelijkheid tussen mensen in de bijstand (of met een inkomen op dat niveau) die de Uitvoeringsregeling creëert benoemd:

> *"Het kan onder meer voorkomen dat iemand op grond van de vermogenstoets uit de Uitvoeringsregeling niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl hij op grond van de vermogenstoets uit de WWB wel in aanmerking komt voor (bijzondere) bijstand. Wij achten het dan ook gewenst dat decentrale overheden de mogelijkheid hebben om kwijtschelding te verlenen naar de maatstaven van de WWB, zodat deze ongelijkheid kan worden opgeheven als het desbetreffende decentrale overheid dat wenst. Op rijksniveau zijn deze problemen niet aanwezig omdat deze belastingen, anders dan de decentrale belastingen, wel worden gerelateerd aan het inkomen"* [onderstreping door advocaten]

2. Ten tweede heeft de wetgever in formele zin onderkend dat deze ongelijkheid onevenredig kan uitpakken daar gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het inkomen van burgers in de bijstand of burgers met een inkomen tot en met dat niveau. Dit mede omdat gemeenten bij het vaststellen van gemeentebelastingen geen rekening kunnen en mogen houden met het inkomen van inwoner (anders dan het Rijk bij Rijksbelastingen):

> *"Voormelde verschillen hebben geleid tot het gemeentelijk pleidooi voor een verruiming van de vermogensnormen overeenkomstig de normen die gelden ingevolge artikel 34 WWB.*
>
> *Gelet op de bedoeling van de kwijtscheldingsregeling als een aan de wetgeving over beslaglegging gerelateerd sociaal vangnet bestaat voor een verruiming naar de normen van de WWB op het niveau van de rijksbelastingen geen aanleiding. De rijksbelastingen zijn, anders dan de decentrale belastingen, gerelateerd aan het inkomen en kennen zodoende niet het probleem dat zich voordoet bij de decentrale belastingen. De decentrale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger. Daarnaast is er sprake van een*

> *beleidskeuze, waarbij decentrale overheden een zekere ruimte wordt gelaten om een sociaal beleid te voeren, gebaseerd op eigen (financiële) overwegingen. Daarin past het om de kwijtscheldingsregeling voor de decentrale overheden te laten aansluiten bij de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het verlenen van bijstand."* [onderstreping door advocaten]

De wetgever heeft dus uitdrukkelijk gemeenten de vrijheid willen geven om aan te sluiten bij de Pw-grens om onevenredige druk op het inkomen van mensen in de bijstand en daarmee ongerechtvaardigde ongelijke behandeling te kunnen voorkomen. Deze vrijheid is dan ook vanzelfsprekend nodig om mensen met een inkomen tot en met het bestandsniveau te ontzien.

Dit laatste is ook onderkend door de AARvS: *"De lokale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger"*.[17]

41. Er is op basis van de Gemeentewet dus geen reden om categorisch een onderscheid te maken tussen verschillende bijstandsgerechtigden als het gaat om kwijtschelding daar zij hetzelfde inkomen genieten. Evenmin is er een reden om onderscheid te maken tussen verschillende mensen met een inkomen op het bijstandsniveau. De wetgever, en ook de AARvS, hebben uitdrukkelijk overwogen dat het nodig is om de kwijtscheldingsmogelijkheden te verruimen naar de Pw-grens ter voorkoming van onevenredige druk op het inkomen van onder meer bijstandsgerechtigden. De noodzaak om ruimer kwijt te schelden dan voorzien in de Kwijtscheldingsregeling geldt temeer nu gemeentelijke belastingen in 2023 en 2024 een hoogtepunt hebben bereikt.[18] Tijdens diezelfde parlementaire geschiedenis is ook aan bod gekomen dat kwijtschelding geen invloed heeft op de armoedeval daar de kwijtschelding berust op een vermogensgrens en niet op een inkomensgrens (zie alinea 26 van dit aanvullend beroepschrift).

3.2.2. Het categorische onderscheid is onhoudbaar in het licht van objectieve criteria over de noodzaak van financiële buffers

42. Burgers moeten bovendien een buffer aanhouden om te voorkomen dat ze in financiële problemen komen. Deze buffer moet aanzienlijk groter zijn dan de Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-). Zoals eerder toegelicht dient volgens het Nibud een alleenstaande persoon met een huurwoning een bedrag van € 10.300,- (met buffer om een auto te vervangen) of € 7100,- (zonder een buffer om een auto te vervangen) aanhouden (zie bijlage 3 alsook alinea 7 van dit aanvullend beroepschrift). Deze buffer is nodig om onverwachte incidentele uitgaven (hoge energierekening, reparatie auto, een nieuwe wasmachine) te kunnen financieren zonder in financiële problemen te komen.

43. De Minister van Financiën heeft reeds erkend dat de Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-) in de weg staat aan het vermogen van bijstandsgerechtigden om te sparen en een

---

17 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 4, p.2.

18 'Ook dit jaar gaan de gemeentebelastingen weer omhoog', *NOS* 29 januari 2024.

buffer op te bouwen:

> *"Een ander bestaand probleem in de uitvoering is dat de door het Rijk bepaalde maximum vermogensgrenzen voor kwijtschelding van lokale heffingen net wat lager zijn dan de door het Rijk bepaalde vermogensgrenzen voor de bijstand. Dit levert de situatie op dat sommige mensen wel bijstand ontvangen maar geen kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het verschil in vermogensgrenzen is niet uit te leggen aan de burger. Het vereist twee toetsen in plaats van één. Bovendien leidt het ertoe dat de beoogde ruimte voor bijstandsgerechtigden om hun positie te verbeteren door wat te sparen, teniet wordt gedaan. Het harmoniseren van vermogensgrenzen voor kwijtschelding en bijzondere bijstand zorgt ervoor dat burgers beter weten waar zij aan toe zijn en vereenvoudigt het kwijtscheldingsbeleid"*[19] [onderstreping door advocaten]

44. Hieruit blijkt dat de Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-) bijstandsgerechtigden (en anderen met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) tegenhoudt bij het bereiken van financiële stabiliteit en voorkomen van financiële problemen zoals onbetaalbare schulden. Dit is in strijd met de plicht van de overheid om de sociale zekerheid en een behoorlijke levensstandaard van burgers te waarborgen. Hiermee blijkt temeer waarom het maken van een onderscheid tussen Utrechters in de bijstand (of met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) ongerechtvaardigd is.

3.3. **Het categorische onderscheid tussen Utrechters in de bijstand (of met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) is nooit door de Minister onderbouwd en gerechtvaardigd in het licht van de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet en de beginselen van behoorlijk bestuur**

45. De Minister wijkt dus in de Kwijtscheldingsregeling af van (de parlementaire geschiedenis van) artikel 255 lid 4 Gemeentewet, die juist veronderstelt dat gemeenten moeten kunnen kwijtschelden tot en met de Pw-grens, ook omdat gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het inkomen. De Minister wijkt ook af van de inzichten van deskundigen als het Nibud. Reeds hierom is in de vorige paragraaf geconstateerd dat sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid. De Minister heeft ook nog eens geen rechtvaardiging kunnen geven inhoudende dat het geschetste categorische onderscheid (i) een legitiem doel dient, (ii) noodzakelijk is en (iii) proportioneel is, zoals hierna zal blijken. Hierdoor is het categorische onderscheid des te meer onrechtmatig.

3.3.1. Een legitiem doel van het categorische onderscheid ontbreekt waardoor de Kwijtscheldingsregeling in strijd is met de Gw, het EVRM en het IVESCR

46. De Minister heeft als aangegeven, na inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet, een brief d.d. 12 maart 2012 gestuurd waarin zij aankondigt toch niet de vrijheid te zullen geven aan gemeenten om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens. In deze brief negeert de

---

[19] Voetnoot 3.

Minister alle argumenten van de wetgever in formele zin om deze vrijheid te geven, en doet zij de voordelen die samenhangen met deze vrijheid af als "administratieve voordelen" ("*Het gelijkstellen van de vermogensnorm bij kwijtschelding van lokale lasten aan de vermogensnorm in de Wet Werk en bijstand (WWB) zoals toegelicht bij de genoemde wijziging heeft voor gemeenten belangrijke administratieve voordelen*"). De Minister stelt in diezelfde brief dat zij vrijheid van gemeenten om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens ziet als negatief voor de armoedeval zonder daarbij aan te geven waarom dit het geval zou zijn ("*De verwachting bestaat echter dat daardoor de armoedeval zal verergeren*"). Deze verwachting is niet onderbouwd met enig onderzoek en staat haaks op de uitspraak als gedaan tijdens de parlementaire behandeling van artikel 255 lid 4 Gemeentewet (zie alinea 26 van dit aanvullend beroepschrift).

47. Het negeren van de redenen waarom de wetgever in formele zin gemeenten vrijheid wil geven om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens in samenhang met het niet onderbouwen van de uitspraken over de armoedeval maakt dat van een legitiem doel geen sprake is. Deze uitspraken dienen op basis van de rechtspraak van een feitelijke onderbouwing te worden voorzien door de Minister. Zie bijvoorbeeld uit uitspraak van de rechtbank Amsterdam inzake de energietoeslag en het daarvan uitsluiten van studenten:

> *"Het college stelt zich op het standpunt dat het legitieme doel van de eenmalige energietoeslag is om tegen aanvaardbare administratieve kosten en inspanningen een zo groot mogelijke groep mensen met een laag inkomen snel van dienst te zijn. Tegelijkertijd is het doel ook om het nadeel van die grofmazige benadering, namelijk een reëel risico op grootschalige overcompensatie onder studenten, zo veel mogelijk te voorkomen. Los van het feit dat het college geen inzicht heeft gegeven in hoe groot de administratieve kosten en inspanningen zijn voor het college, heeft het college ook niet inzichtelijk gemaakt hoe groot de overcompensatie bij de groepen minima is en hoe dit zich verhoudt tot de overcompensatie onder de studenten. Het is de rechtbank dan ook niet duidelijk geworden dat er sprake zou zijn van een door het college gestelde grootschalige overcompensatie bij studenten indien zij ook onder de regeling zouden vallen, te meer nu zij ook aan de overige voorwaarden van de Beleidsregels moeten voldoen. Bovendien heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom overcompensatie bij studenten problematisch wordt geacht en bij andere groepen minima niet"*[20]

48. De blote stellingen van de Minister inhoudende dat het categorische onderscheid bedoeld is om de armoedeval tegen te gaan kunnen aldus geen stand houden. Een legitiem doel ontbreekt waardoor dit onderscheid onrechtmatig is. Het bestreden besluit steekt tot het in stand houden van dit onrechtmatige onderscheid en is om die reden ook onrechtmatig. Dit geldt temeer nu in de parlementaire geschiedenis duidelijk is gemaakt dat de armoedeval hier niet aan de orde is aangezien het gaat om vermogen en niet om inkomen (*Schept dit een extra armoedeval? Naar mijn gevoel niet, want het gaat hier om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens.*").[21]

---

20 Zie Rb. Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726, r.o. 15.

21 Kamerstukken II, 2010/11, 32 315, nr.63.

3.3.2. Het categorische onderscheid is niet-noodzakelijk en onevenredig waardoor de Kwijtscheldingsregeling in strijd is met de Gw, het EVRM en het IVESCR

49. De Minister heeft in het bijzonder niet onderzocht, laat staat gerechtvaardigd, waarom een categorisch onderscheid tussen verschillende bijstandsgerechtigden (en mensen met inkomen tot en met het bijstandsniveau) noodzakelijk en evenredig is. Dit klemt temeer nu zowel de wetgever in formele zin (tijdens de behandeling van artikel 255 lid 4 Gemeentewet) als de AARvS heeft overwogen dat gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het inkomen van burgers die meer vermogen hebben dan de Kwijtscheldingsregeling-grens. Dit is nota bene met name het geval in gemeenten als Utrecht waar de gemeentelijke belastingen (en de levenskosten) hoger zijn dan in andere gemeenten. Dat de Minister gemeenten als Utrecht de mogelijkheid ontneemt om kwijtschelding als correctiemechanisme te gebruiken voor het feit dat gemeenten bij het heffen van belastingen geen rekening mogen houden met inkomen maakt de Kwijtscheldingsregeling des te meer onevenredig.

50. De Minister is recent herhaaldelijk door een meerderheid van de Tweede Kamer opgeroepen om alsnog gemeenten zoals Utrecht expliciet in de gelegenheid te stellen om voor de kwijtschelding aan te sluiten bij de Pw-grens. Op 18 oktober 2018 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van de leden Van der Molen en Van der Graaf die aandringt op harmonisatie (lees: gelijksluiting) van de Kwijtscheldingsregeling met de Participatiewet en in het bijzonder de Pw-grens. Dit in overleg met de gemeenten en provincies.[22] De Minister doet deze motie echter af met het armoedeval-argument zonder enige onderbouwing.[23]

51. De Tweede Kamer heeft daarna in een nadere motie, gedateerd 25 februari 2021, de regering verzocht om de Kwijtscheldingsregeling "*voor 1 mei 2021 aan te passen en daarin te bepalen dat de vermogensnorm voor kwijtschelding verruimd kan worden tot maximaal de vermogensnorm in de Participatiewet*". De regering heeft deze motie weer naast zich neergelegd tot ongenoegen van verschillende Kamerfracties die bij monde van de ChristenUnie hebben aangegeven:

> *"De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister het «niet opportuun acht» om over de uitvoering van de motie van de leden Peters en Bruins te besluiten en dat zij dit aan een nieuw kabinet over wil laten. Dit is een wonderlijke redenering, aangezien de motie is aangenomen door een brede Kamermeerderheid (zowel in de oude samenstelling als in de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer). Het kabinet is demissionair, maar de Kamer is dat niet. In genoemde motie heeft de Kamer een volstrekt heldere opdracht aan het kabinet gegeven, namelijk om de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen voor 1 mei 2021 aan te passen en daarin te bepalen dat de vermogensnorm voor kwijtschelding verruimd kan worden tot maximaal de vermogensnorm in de Participatiewet. Kan de Minister aangeven waarom zij het acceptabel vindt dat het kabinet een dergelijke*

22 Handelingen II 2018/19, nr. 16, item 8.

23 Kamerstukken II, 2019/20, 32 315, nr. 13

> *concrete en breed gedragen wens van de Kamer niet uitvoert? Kan zij toezeggen dat dit alsnog zo snel mogelijk geregeld wordt?"*[24] [onderstreping door advocaten]

52. Andere fracties benadrukken a) dat de Minister negeert dat grote gemeenten hebben bepleit om de vermogensnorm voor kwijtschelding te verhogen, b) dat hij zich niet op cijfers baseert voor zover hij het armoedevalargument gebruikt en c) dat de armoedeval zich hoe dan ook niet voordoet door verhoging van de vermogensnorm naar de Pw-grens. Dit laatste aangezien kwijtschelding hoe dan ook niet mogelijk is bij een hoger inkomen (omdat naast een inkomensgrens ook een vermogensgrens geldt):

> *"De leden van de fractie van de SP hebben al vaker bepleit, evenals de G4, de vermogensnormen voor kwijtschelding van de lokale belastingen te verhogen. Deze leden vinden het onbegrijpelijk dat de Minister bepleit dat een armoedeval ontstaat als de vermogensnormen enigszins worden verruimd en aansluiten bij de Participatiewet. Hoewel zij het eens zijn met het idee dat werken moet lonen, slaat de Minister de plank mis door te stellen dat mensen die beginnen met werken ook meteen vermogen opbouwen. Op welke cijfers baseert de Minister zich? Zoals ook de G4 betoogt, zal in het geval van een hoger loon het recht op kwijtschelding immers vervallen vanwege de inkomensnorm. Is de Minister het met deze leden eens dat dit dus vooral mensen zal betreffen met een laag inkomen en een klein beetje spaargeld? Is de Minister het met hen eens dat ook op andere manieren bereikt kan worden dat werken loont, zoals bijvoorbeeld door een verhoging van het minimumloon?"*[25] [onderstreping door advocaten]

53. De Tweede Kamer heeft de Minister, met een grote meerderheid, dus aangemaand om te stoppen met het categorische onderscheid omdat de argumenten van de Minister over de armoedeval simpelweg geen hout snijden.

54. Hierbij komt dat Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-) burgers (in casu Utrechters) tegenhoudt bij het bereiken van een financieel stabiele situatie en het voorkomen van het aangaan van problematische schulden (zie alinea's 7, 42-44 van dit aanvullende beroepschrift). Hiermee is deze grens niet noodzakelijk noch evenredig.

55. Geconcludeerd kan worden dat een gerechtvaardigd onderscheid voor de afwijkende behandeling van verschillende bijstandsgerechtigden (en andere mensen met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) ontbreekt en dat de Kwijtscheldingsregeling onrechtmatig is.

4. HET BESTREDEN BESLUIT KAN GEEN STAND HOUDEN OMDAT HET DE GEMEENTERAAD VERPLICHT OM EEN ONRECHTMATIGE (KWIJTSCHELDINGS)REGELING NA TE LEVEN

56. De strijdigheid van de Kwijtscheldingsregeling met hogere normen als geschetst in paragraaf 3 maakt dat de Gemeenteraad verwacht dat de Kwijtscheldingsregeling de toets van rechterlijke kritiek niet zou doorstaan als burgers daartegen exceptief op zouden komen. De Gemeenteraad heeft daarom met de Wijzigingsverordening daarop geanticipeerd. De

---

24 Kamerstukken II, 2022/23, 24 515, nr. 676, p. 4-5.

25 Idem.

Gemeenteraad wil kwetsbare burgers niet in de positie brengen dat zij ofwel de gemeentelijke belastingen die onevenredig op hun inkomen drukken moeten betalen ofwel moeten procederen tegen gemeentelijke aanslagen met alle kosten en moeite van dien.

5. HET BESTREDEN BESLUIT IS ONRECHTMATIG OMDAT VERNIETIGING NIET PROPORTIONEEL IS

57. Bij dit alles komt dat vernietiging een proportionele reactie van de Kroon dient te zijn op gemeentelijk handelen, mede gelet op artikel 3:4 Awb, het Handvest lokale autonomie en het eigen beleid. Nog daargelaten dat noch van strijd met de wet noch van strijd met het algemeen belang sprake is omdat gemeenten wel tot en met de Pw-grens mogen kwijtschelden op grond van de Gemeentewet – en de Kwijtscheldingsregeling op dit punt in strijd is met de wet – is de inzet van een instrument als vernietiging niet evenredig.

58. Om te beginnen blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het zeker de bedoeling was van de wetgever in formele zin om gemeenten een bevoegdheid tot kwijtschelding te geven tot en met de Pw-grens. Dit werd door de wetgever – en de AARvS – als wenselijk gezien gegeven dat gemeentelijke belastingen niet afgestemd kunnen worden op het inkomen van de inwoners van de gemeente. Ten tweede heeft recent een bredere Kamermeerderheid aangegeven dat de Kwijtscheldingsregeling dringend dient te worden herzien.

59. In deze omstandigheden valt niet in te zien hoe het bestreden besluit proportioneel is. Dit geldt temeer nu de Minister het uitstellen van het herzien van de Kwijtscheldingsregeling (als gevraagd door een brede Kamermeerderheid) mede heeft geweigerd op basis van de demissionaire status van het kabinet. Het gaat echter – zoals de ChristenUnie heeft opgemerkt – juist niet aan dat een demissionair kabinet een Kamermeerderheid negeert. Het gaat dan zeker niet aan om het instrument van vernietiging te gebruiken tegen gemeenten die in dit complexe samenstel van omstandigheden hun inwoners proberen te ontzien door te voorkomen dat gemeentelijke belastingen onevenredig drukken op het inkomen van inwoners.

60. De gekozen vernietiging is in strijd met het Handvest lokale autonomie aangezien deze niet proportioneel is. Het Handvest bepaalt namelijk in artikel 8 lid 3 dat "*administratief toezicht op lokale autoriteiten zodanig [dient] te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen*".

6. HET BESTREDEN BESLUIT IS IN STRIJD MET HET MOTIVERINGSBEGINSEL

61. Het bestreden besluit is tot slot zodanig gebrekkig gemotiveerd dat deze voor vernietiging in aanmerking komt. Het licht niet toe waarom de Kwijtscheldingsregeling-grens objectief gerechtvaardigd is, noodzakelijk is en proportioneel is. Het licht evenmin toe waarom het gebruik van het instrument van vernietiging in deze omstandigheden proportioneel is gelet op de omstandigheden van het geval waaronder de herhaalde oproepen (van de Tweede Kamer en gemeenten) om Kwijtscheldingsregeling-grens te laten varen en aan te sluiten bij

de Pw-grens. Het licht ook niet apart toe waarom van strijd met het algemeen belang sprake is. De conclusie dat strijd met het algemeen belang sprake is volledig gebaseerd dat de gemeenteraad in strijd handelt met de Kwijtscheldingsregeling. Deze conclusie sneuvelt daarom om dezelfde redenen als genoemd in de vorige paragrafen.

7. CONCLUSIE

62. De Gemeenteraad verzoekt uw College om het bestreden besluit te vernietigen.

Voor het plannen van een mondelinge behandeling, verzoeken wij u vriendelijk om contact met ons op te nemen zodat wij de verhinderdata van cliënt aan u kunnen doorgeven.

Hoogachtend,

T. Barkhuysen

A.A. al Khatib

Bijlagen: 4

Bijlage 1

Betreft : Raad van de gemeente Utrecht

AANTEKENEN

mr. T. Barkhuysen en A.A. al Khalib
Postbus 75640
1070 AP AMSTERDAM

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
31 januari 2024	202400721/1/A2	

Inlichtingen
Mw. M.S.E. Hage
070-4264288

Onderwerp
Gemeenteraad Utrecht/minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Formeel

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij bevestig ik dat u bovengenoemde procedure bent gestart.

Vervolgcorrespondentie
Aan deze procedure zijn een zaaknaam en een zaaknummer toegekend. Deze vindt u hierboven onder de kopjes "Onderwerp" en "Ons nummer". In alle correspondentie over deze zaak worden deze naam en dit nummer vermeld.
De Afdeling verzoekt u om in uw correspondentie steeds dit zaaknummer te vermelden.

Ons Werk
Wilt u (meer) informatie over de werkwijze van de Afdeling, bezoek dan de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl/bestuursrechtspraak). Daar vindt u onder het kopje "Lees meer over" informatie en filmpjes over de specifieke fasen van een procedure bij de Afdeling. U kunt op deze manier steeds snel de informatie vinden die voor u op dat moment relevant is. Beschikt u niet over internet dan kunt u een brochure over de werkwijze van de Afdeling telefonisch opvragen via bovengenoemd telefoonnummer.

Door de werkvoorraad van de Afdeling en de complexiteit van een zaak, kan de behandeling van de zaak een tijd duren. Houdt u er rekening mee dat u in bepaalde fasen van de procedure even niets van ons hoort.

Persoonsgegevens
Uw persoonsgegevens worden vastgelegd in de geautomatiseerde systemen bij de Raad van State. Deze verwerking van uw persoonsgegevens is nodig voor een goed verloop van de procedure. De Afdeling verzoekt u om een adreswijziging of andere van belang zijnde veranderingen zo snel mogelijk schriftelijk door te geven aan de behandelend ambtenaar.

Hierna wijs ik u op één of meer vereisten, waaraan u moet voldoen voordat de Afdeling

kan overgaan tot een inhoudelijke behandeling van deze procedure. U moet voor een goed begrip het gehele bericht lezen.

Vereisten
Bij het starten van een procedure moet u voldoen aan een aantal vereisten. Daarom wordt u op het volgende gewezen:

- U hebt geen gronden aangevoerd. Dat wil zeggen: u hebt niet geschreven om welke reden(en) u het niet eens bent met het door u bestreden besluit of de door u aangevallen uitspraak. U moet dat alsnog doen.

U krijgt tot en met **28 februari 2024** de tijd om alsnog aan de hiervoor aangegeven vereisten te voldoen. Als u dit niet doet, moet u ervan uitgaan dat uw zaak dan niet inhoudelijk wordt behandeld.

Privacy
De Afdeling stuurt de stukken die u stuurt, door aan de andere partijen. Houdt u daar rekening mee als u stukken met privacygevoelige informatie stuurt. Voor meer informatie gaat u naar www.raadvanstate.nl/privacyverklaring.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl

Bijlage 2

Gemeente Utrecht

Raadsbesluit

Initiatiefvoorstel tot wijziging van "Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht"

Beleidsveld	Financiën/Werk & Inkomen
Opsteller	Julia Kleinrensink (GroenLinks) en Rick van der Zweth (Partij van de Arbeid)
Zaaknummer	11921130
Jaargang en nummer	2023, 145
Vergaderdatum Raad	7 december 2023
Referendabel	Nee (artikel 1:2, tweede lid, onder de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

De raad besluit:

1. Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht' vast te stellen, zodat de vermogensgrens voor kwijtschelding voor aanslagen wordt verhoogd naar de vermogensgrens als bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet, en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2024. De aanpassingen betreffen:

   De tekst onder 'Artikel 5 Extra toegestane financiële middelen' te vervangen in:

   1) In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.
   2) Dit artikel is voor het eerst van toepassing op aanvragen kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 7 december 2023.

De griffier,

Merel van Hall

De voorzitter,

Sharon A.M. Dijksma

Signed By: Dijksma, Sharon A.M. <s.dijksma@utrecht.nl>
08/12/2023 16:37:36 CET
ID: 84a7fff2-9c97-47ac-a1db-efc210227d4d
Auth: Scribble

Signed By: van Hall, Merel <m.van.hall@utrecht.nl>
08/12/2023 11:37:15 CET
ID: 84a7fff2-9c97-47ac-a1db-efc210227d4d
Auth: Scribble

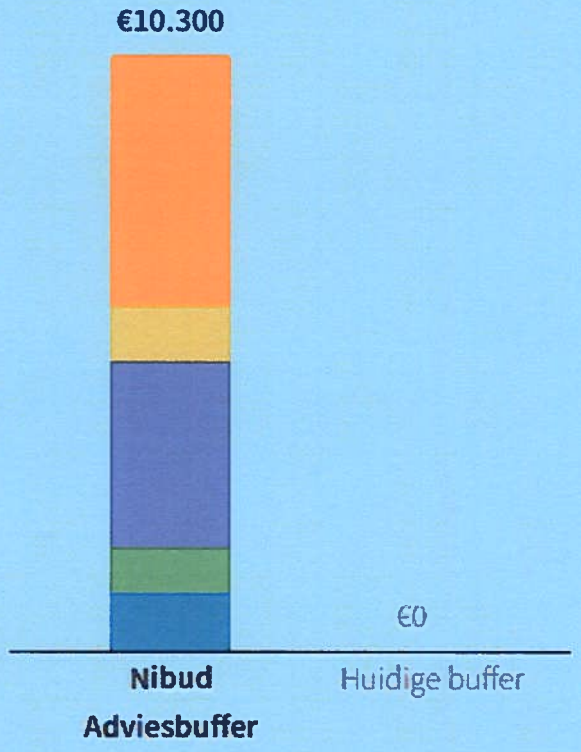
Bijlage 3

Resultaat

Je hebt op dit moment minder geld achter de hand dan de Nibud Adviesbuffer.

Nibud Adviesbuffer

Inboedel	€ 4.350,-
Onderhoud huis en tuin	€ 950,-
Vervanging auto	€ 3.200,-
Onderhoud auto	€ 800,-
Onvoorzien	€ 1.000,-
Nibud Adviesbuffer	**€ 10.300,-**
Huidige buffer	€ 0,-



Bijlage 4

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel tot wijziging van "Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht"

Beleidsveld	Financiën/Werk & Inkomen
Opsteller	Julia Kleinrensink & Rick van der Zweth
Kenmerk	xxx
Vergaderdatum Raad	7 december 2023 (onder voorbehoud)
Referendabel	Nee (artikel 1:2, tweede lid, onder de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Julia Kleinrensink en Rick van der Zweth stellen de raad voor te besluiten:

1. Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht' vast te stellen, zodat de vermogensgrens voor kwijtschelding voor aanslagen wordt verhoogd naar de vermogensgrens als bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet, en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2024. De aanpassingen betreffen:

   De tekst onder 'Artikel 5 Extra toegestane financiële middelen' te vervangen in:

   1. In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.

   2. Dit artikel is voor het eerst van toepassing op aanvragen kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024.

Julia Kleinrensink en Rick van der Zweth

Samenvatting

In dit raadsvoorstel wordt voorgesteld om de vermogensgrens van de kwijtschelding van lokale belastingen gelijk te trekken met de vermogensgrens van de Participatiewet.

Context

Aanleiding

De vermogensgrens voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is op het moment lager dan de vermogensgrens, zoals deze in de Participatiewet wordt gehanteerd. Dit heeft tot gevolg dat zelfs niet iedereen met een bijstandsuitkering kwijtschelding van de lokale belastingen krijgt. Het gevolg hiervan is dat mensen die het lukt om een klein beetje te sparen, en zo een buffer te hebben bij een onverwachtse uitgave (zoals een kapotte wasmachine), dit weer kwijtraken omdat zij niet voor kwijtschelding in aanmerking komen. Financieel gezond en verantwoordelijk gedrag wordt hiermee afgestraft.

Naast persoonlijke consequenties zorgt het er ook voor dat mensen zich alsnog tot de gemeente moeten wenden om aanspraak te maken op bijzondere bijstand. Deze maatschappelijke kosten komen zo alsnog bij de gemeente terecht. In het kader van uniformiteit en eenvoud zou het bovendien logisch zijn om de vermogensgrens gelijk te trekken met de vermogensgrens van de Participatiewet, zodat mensen overal aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen. Dit is duidelijk voor mensen zelf en efficiënt in de uitvoering voor de gemeente omdat er slechts één keer getoetst hoeft te worden. Alle Utrechtse bijstandsgerechtigden zouden bovendien automatisch de gemeentelijke belastingen kwijtgescholden kunnen krijgen, net als voor 1 januari 2017 gebeurde.

Sinds duidelijk werd dat Utrecht voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen vanaf 2017 niet langer de vermogensgrens uit de Participatiewet kon gebruiken, is er gelobbyd voor een landelijke wetswijziging. In de Tweede Kamer is januari 2021 de motie van de leden Peters en Bruins over het aanpassen van de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen aangenomen, die verzoekt de vermogensgrens gelijk te trekken.

Omdat een reactie van de minister nog steeds uitblijft en mensen ondertussen wel in de problemen komen, is daarom het voorstel de vermogensgrens in het kader van kwijtschelding gemeentelijke belastingen in Utrecht gelijk te trekken met de vermogensgrens zoals opgenomen in de Participatiewet. Dit ligt in lijn met eerdere aangenomen moties in de Utrechtse gemeenteraad en met de afspraak uit het Utrechtse coalitieakkoord 2022-2026 om de vermogensgrens op te hogen.

De huidige vermogensgrens van 2023 bij lokale belastingen verschilt per huishouden. Voor een alleenstaande is de vermogensgrens vastgesteld op € 3.275,00, voor een alleenstaand ouder op 3.950,00 en voor gehuwden op € 4.350,00. Deze vermogensgrenzen worden met het raadsvoorstel opgehoogd naar het niveau van de Participatiewet dat voor een alleenstaande €7.605,00 en voor een alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden € 15.210,00 is.

Juridische context

Gelet op artikel 255 van de Gemeentewet, artikel 26 van Invorderingswet 1990, de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, is de Verordening voor kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffing gemeente Utrecht op 22 december 2022 door de raad vastgesteld. Deze verordening is op 1 januari 2023 in werking getreden.

Dit initiatiefvoorstel strekt tot wijziging van artikel 5 (Extra toegestane financiële middelen) van de huidige Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffing gemeente Utrecht. Dit artikel regelt de zogenoemde vermogenstoets. Voorgesteld wordt om het totale bedrag aan extra toegestane financiële middelen te verhogen tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.

Dit besluit tot wijziging van de Verordening, waarmee de vermogensgrens wordt verhoogd, raakt aan hogere regelgeving, namelijk de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze Regeling bevat regels over de wijze waarop gemeenten, provincies en waterschappen het vermogen en de kosten van bestaan van belastingschuldigen kunnen berekenen. Hierin wordt het kader voor de

raad geregeld. Met dit initiatiefvoorstel neemt de gemeente meer bevoegdheid dan is toegestaan in de Regeling. Besluiten van de raad kunnen worden vernietigd bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 132, vierde lid, van de Grondwet).

Beoogd effect
Het effect van de aangepaste verordening is een manier om mensen met een laag inkomen (100% sociaal minimum) de mogelijkheid te geven een kleine financiële buffer op te bouwen en minder snel in de financiële problemen te laten komen. Bovendien helpt het gelijktrekken van eisen voor eenduidiger en duidelijkere regelgeving voor inwoners en beleidsmakers.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- **16 september 2016** *Raadsbrief Toepassing normen kwijtschelding gemeentelijke belastingen*
- **16 februari 2017** *Mondelinge Vragen nr. 1 van de heer Schipper (SP) over "Kwijtschelding"*
- **18 juli 2019 M230** *Sparen is verstandig, straf het niet af*
- **9 maart 2020** *SV 2020 nr. 060 Versoepeling uitvoering kwijtschelding gemeentelijke belastingen (met antwoord)*
- **10 november 2022** *M299 Kwijtschelden belastingen*
- **13 december 2022:** *Raadsbrief Uitvoering motie M299 kwijtschelden belastingen*
- **22 december 2022:** Raadsbrief *Aanpak koopkrachtcrisis 2023*
- **22 december 2022:** *Raadsvoorstel verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen*
- **22 december 2022:** *M410 Volgend jaar alsnog kwijtschelden belastingen minima*
- **7 juni 2023:** *Raadsbrief Voortgang vermogensgrens kwijtschelding gemeentelijke belasting*
- **12 september 2023:** *Raadsbrief Voortgang vermogensgrens kwijtschelding gemeentelijke belasting*

• Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht' vast te stellen, zodat de vermogensgrens voor kwijtschelding voor aanslagen wordt verhoogd naar de vermogensgrens, als bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2024.
Argumenten	
1.1	Mensen met een lager inkomen financieel ontzien.
	Er is nu een groep inwoners met een laag inkomen (op bijstandsniveau) die desondanks niet in aanmerking komt voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen door de vermogensgrens. Zij komen wel in aanmerking voor een bijstandsuitkering op basis van inkomen, maar zouden niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. Hun situatie rechtvaardigt dat zij financieel ontzien worden.
1.2	Financieel gezond en verantwoord gedrag niet bestraffen.
	Financieel gezond en verantwoordelijk gedrag wordt op dit moment afgestraft. Mensen die het lukt om een klein beetje te sparen, en zo een buffer te hebben bij een onverwachtse uitgave (zoals een kapotte wasmachine), raken dit weer kwijt omdat zij niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. De grens die in dit raadsvoorstel wordt voorgesteld sluit beter aan bij het advies van Nibud voor financieel gezond spaargedrag.
1.3	Eenduidige en begrijpelijke regelgeving voor inwoners

	De huidige regelgeving voor kwijtschelding is moeilijk te begrijpen. Bovendien moeten inwoners voor verschillende regelingen aan verschillende eisen voldoen. Dit voorstel trekt de eisen voor vermogen gelijk. Hierdoor is het eenduidiger en makkelijker te begrijpen voor inwoners.
1.4	Eenvoud in uitvoer
	Door gelijke eisen te hanteren hoeft er in de uitvoering slechts op één grens getoetst te worden. Dit is efficiënter en eenvoudiger in de uitvoering voor de gemeente en/of de BghU.
1.5	Beleid in lijn met aangenomen voorstel in de Tweede Kamer.
	In de Kamer is er eerder een motie aangenomen om de vermogensgrens van de Participatiewet te gaan hanteren. Dit heeft geleid tot een eerste verhoging in de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, maar nog niet tot het niveau van de vermogensgrens in de Participatiewet zoals de motie wel vroeg. Dit voorstel is in lijn met de uitspraak van de Kamer.
1.7	Signaal richting het Rijk
	Het Rijk heeft ondanks de landelijk aangenomen motie de vermogensgrens nog niet aangepast naar vermogensgrens zoals opgenomen in de Participatiewet. De gemeente Utrecht lobbyt al jarenlang voor deze zelfde wijziging. Dit voorstel kan bijdragen aan deze lobby richting Rijk als signaal om deze wijziging te bewerkstelligen, omdat mensen nu in de problemen komen.
Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Schorsing of vernietiging raadsbesluit
	Er bestaat een juridisch risico dat het besluit van de raad vanwege strijd met het recht of het algemeen belang, door de Minister op grond van artikel 132, vierde lid, van de Grondwet wordt geschorst of vernietigd. Het voorgestelde besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht is –in strijd met de ministeriele Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, ondanks de aangenomen motie in de Tweede Kamer- Zie juridische context. Als dit raadsbesluit wordt vernietigd, dan zal worden teruggevallen op de huidige Verordening Kwijtschelding gemeentelijke belasten en heffingen gemeente Utrecht. In de tussenliggende periode van publicatie van het besluit van de raad in het gemeenteblad en de mogelijke schorsing/vernietiging van het besluit kunnen er bij de inwonerverwachtingen ontstaan dat de aanslagen in 2024 kwijtgescholden zullen worden indien wordt voldaan aan de nieuwe vermogensgrens. In de praktijk zullen de nieuwe aanslagen met inwoners worden gecommuniceerd wanneer de termijn voor schorsing verstreken is.
1.2	Geen uitvoering van het besluit door de directeur van de BghU
	De directeur van de BghU (ook wel de invorderingsambtenaar) heeft laten weten dat zij in principe geen medewerking zal verlenen aan besluiten die in strijd zijn met de geldende wetgeving (de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat). In eerste instantie zal het bestuur van de BghU, waar de gemeente Utrecht een grote stem in heeft, zich hierover uit moeten spreken.
1.3	Vervallen Combi-aanslag

	Op dit moment is er een gecombineerde aanslag met het waterschap. Naar aanleiding van dit besluit zal het waterschap moeten beslissen of zij meegaat in het besluit van de gemeente Utrecht. Wanneer het waterschap besluit niet mee te gaan met de voorgestelde wijziging van de vermogensgrens zou de gecombineerde aanslag in de gemeente Utrecht komen te vervallen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering van de belastingaanslagen. In het coalitieakkoord van het waterschap wordt gesproken over verdere verruiming van de kwijtschelding. Dit sluit aan op dit voorstel.

Financiën
Er dient onderscheid gemaakt te worden in de financiële gevolgen voor gemeente Utrecht en de financiële gevolgen vanuit een andere uitvoeringslast voor de BghU.

In het geval van de gemeente Utrecht zullen mogelijke extra kosten verrekend worden in het tarief voor de afvalstoffenheffing van het jaar daarop. In het eerste jaar na invoering zijn de toegenomen kosten niet in het tarief verwerkt en zal er eenmalig sprake zijn van gederfde belastinginkomsten. Deze zal worden onttrokken uit de reserve afvalstoffenheffing.

Voor de uitvoering bij de BghU zullen er geen extra uitvoeringslasten zijn bij maximale harmonisatie. Hierdoor zullen er geen extra middelen vanuit de gemeente Utrecht ingezet hoeven te worden.

Vervolg
Het bestuur van de BghU moet een standpunt innemen over het uitvoeren van het genomen raadsbesluit. Het bestuur bestaat uit de wethouders van financiën van de deelnemende gemeenten en een bestuurder van het waterschap. De stemmen in het bestuur zijn verdeeld naar zwaarte van de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat er een meerderheid in het bestuur ontstaat als, naast de gemeente Utrecht, ook het waterschap voorstander is van het verhogen van de vermogensgrens voor kwijtschelding. Het voorstel sluit goed bij het huidig coalitieakkoord van het waterschap en bijkomend voordeel zou zijn dat de gecombineerde aanslag gelijk blijft op dat moment. Het zou uiteraard in het voordeel van de overige deelnemende gemeenten zijn als ook zij het voorbeeld van Utrecht volgen.

Wanneer het bestuur een besluit heeft genomen, is de directeur verantwoordelijk voor de uitvoering. De directeur heeft zelfstandige bevoegdheden die uitgevoerd worden onder verantwoordelijkheid van het bestuur.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit raadsvoorstel.

Communicatie
De gewijzigde Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen wordt gepubliceerd in het elektronische gemeenteblad op www.overheid.nl.

De nieuwe kwijtscheldingsregels zullen meegenomen worden in de reguliere communicatie rondom kwijtschelding. Dit betekent dat dat inwoners bij hun belastingaangifte informatie krijgen over de optie van kwijtschelding.

(Niet)Referendabel
Dit raadsbesluit is niet referendabel (artikel 1:2, tweede lid, onder de Verordening tot raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlage besluitvorming
- Besluit tot wijziging van Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht

Bijlage informatief
- Overzicht van de wijzigingen in Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht.

PELS RIJCKEN

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Zitting van 23 juli 2024, 10:00 uur
Zaaknummer 202400721/1/A2

Verweerschrift

inzake

de Kroon
verweerder
gemachtigden: mrs. B.S. Jaasma en
I.M. van der Heijden, advocaten in Den Haag

tegen

gemeenteraad van Utrecht
eiser
gemachtigden: mrs. T. Barkhuysen en
A.A. al Khatib, advocaten in Amsterdam

1 Kern van de zaak

1.1 Inwoners van gemeenten met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van deze gemeentelijke belastingen. Landelijke regelgeving bepaalt wanneer kwijtschelding mag worden verleend. Een belangrijke voorwaarde voor kwijtschelding is dat de inwoner slechts over beperkt vermogen beschikt (lees: een beperkt bedrag aan spaargeld). Dit wordt de *vermogensgrens* genoemd.

1.2 De gemeenteraad van Utrecht (hierna: "**gemeenteraad**") heeft op 7 december 2023 besloten om deze vermogensgrens te verhogen tot boven de maximale vermogensgrens zoals deze volgt uit de landelijke regelgeving (hierna ook: "**raadsbesluit**"). De gemeenteraad heeft daarbij gekozen om aan te sluiten bij de (hogere) vermogensgrens die wordt gehanteerd bij de vraag of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering. Die hogere grens is neergelegd in de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht (hierna: "**Verordening**").

1.3 Het besluit van de gemeenteraad is in strijd met de landelijke regelgeving die ziet op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Dat was ook de bedoeling van de gemeenteraad; de gemeenteraad is het simpelweg niet eens met de landelijke regelgeving op dit punt. Daarover voert de gemeenteraad ook een actieve politieke lobby.

1.4 De Kroon heeft op 20 december 2023 het raadsbesluit vernietigd vanwege strijd met het recht en het algemeen belang. De burgemeester had het besluit van de gemeenteraad voorgedragen voor vernietiging. Het is – volgens de Kroon – niet aan individuele gemeenten om landelijke regelgeving te doorkruisen door een hogere vermogensgrens te hanteren. Algemeen inkomensbeleid, waaronder ook de mogelijkheid van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, is een landelijke aangelegenheid, waarbij geldt dat op dit moment nog de discussie wordt gevoerd over het verhogen van de vermogensgrens bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het is niet aan de gemeenteraad om daarop vooruit te lopen.

1.5 De gemeenteraad is het niet eens met de vernietiging van het raadsbesluit tot wijziging van de Verordening door de Kroon. De gemeenteraad meent dat inwoners van Utrecht met een laag inkomen onderling ten onrechte ongelijk behandeld worden, omdat sommigen wel in aanmerking komen voor kwijtschelding en anderen niet, waardoor het besluit van de Kroon in strijd zou zijn met artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 9 en 11 IVESCR en in strijd zou zijn met het gelijkheids-, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel. Verder zou de vernietiging in strijd zijn met (de bedoeling van) artikel 255 Gemeentewet, aangezien de wetgever volgens de gemeenteraad juist heeft beoogd om aan te sluiten bij de hogere vermogensgrens op grond van (thans) de Participatiewet.

1.6 Van dat alles is geen sprake.

1.7 De wetgever heeft de bevoegdheid voor het bepalen van de hoogte van de vermogensgrens expliciet op nationaal niveau gelegd, namelijk bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: "**BZK**"), in overeenstemming met de minister van Financiën. Het is aan het op dit moment nog nieuw te vormen kabinet om te bepalen waar deze grens wordt gelegd en hoeveel ruimte gemeenten krijgen om zelf een hogere grens te hanteren.

1.8 Van ongelijke behandeling van verschillende bijstandsgerechtigde inwoners van Utrecht is geen sprake. Inwoners met een hoger vermogen (lees: meer spaargeld) bevinden zich namelijk niet in gelijke positie met inwoners met een lager vermogen (lees: minder spaargeld). Die eerste groep zal minder negatieve gevolgen ervaren van het moeten betalen van gemeentelijke belasting dan de tweede groep. Bovendien zijn er diverse andere manieren om inwoners met een laag inkomen te helpen als zij in de knel komen. Het – evident in strijd met de landelijke regelgeving – verhogen van de vermogensgrens zorgt enkel voor een rechtsonzekere en onuitvoerbare situatie, zoals de invorderingsambtenaar van de gemeente Utrecht zelf ook heeft geconstateerd.

1.9 De Kroon staat eerst stil bij de landelijke regelgeving over de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (paragraaf 2). Vervolgens licht de Kroon toe wat de gemeenteraad wilde bereiken met het vernietigde besluit en waarom dat besluit in strijd is met de landelijke regelgeving (paragraaf 3). In paragraaf 4 zet de Kroon de procedure van vernietiging uiteen. In paragraaf 5 licht de Kroon toe waarom het raadsbesluit in strijd met het recht en het algemeen belang is en, in paragraaf 6, dat de Kroon, gelet op de grote mate van beleidsvrijheid, het raadsbesluit mocht vernietigen. Tot slot geeft de Kroon een reactie op de dan nog resterende beroepsgronden van de gemeenteraad (paragraaf 7).

2 Landelijke regelgeving kwijtschelding gemeentelijke belastingen

De formele wetgever stelt de regels voor het heffen van gemeentelijke belastingen

2.1 Gemeenten kunnen – voor zover daarin bij wet is voorzien – belasting heffen.

2.2 De Gemeentewet (Hoofdstuk XV) stelt de algemene kaders voor het heffen van gemeentelijke belastingen. In artikel 219 lid 1 Gemeentewet is opgenomen dat gemeenten geen andere belasting mogen heffen dan de belastingen die zijn opgenomen in paragraaf 2 (onroerende-zaakbelastingen) en paragraaf 3 (andere belastingen dan de onroerende-zaakbelastingen) van dat hoofdstuk, tenzij heffing op basis van andere wetten geschiedt.

2.3 Uit artikel 219 lid 2 Gemeentewet volgt dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen, *behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk*.

2.4 Het is dus aan de formele wetgever om te bepalen óf en welke gemeentelijke belasting kunnen worden geheven. Deze keuze kan in de Gemeentewet of een bijzondere wet worden neergelegd. Bovendien is wettelijk vastgelegd dat de heffingsmaatstaf, en daarmee de hoogte van gemeentelijke belasting, *niet* gebaseerd wordt op inkomen, winst of vermogen. Gemeenten mogen dus niet inkomens- of vermogensafhankelijke gemeentelijke belasting heffen, tenzij de formele wetgever daarvoor een expliciete uitzondering heeft gemaakt.

2.5 De formele wetgever heeft er bewust voor gekozen om zelf regie te houden op algemeen inkomensbeleid. Het hanteren van het draagkrachtbeginsel bij lagere overheden zou dat, aldus de wetgever, kunnen doorkruisen en past bovendien niet bij het uitgangspunt dat gemeentelijke belastingen op het profijtbeginsel zijn gebaseerd en dus aansluiten bij de kosten die de gemeente heeft. Dat geldt niet alleen voor het tarief, maar ook voor andere onderdelen die invloed kunnen hebben op de hoogte van het uiteindelijk te betalen bedrag, zoals kwijtscheldingen.

> Zie de Memorie van Toelichting bij (het toenmalige artikel 218 van) de Gemeentewet, waarin is aangegeven dat het een principiële keuze is geweest om het aan de landelijke wetgever te laten of gemeentelijke belastingen op basis van draagkracht geheven mochten worden (*Kamerstukken II* 1989/90, 21 591, nr. 3, p. 65-66).

De huidige landelijke regels voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen

2.6 Artikel 255 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat de regels die op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990 in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: "**de Uitvoeringsregeling**") zijn neergelegd, ook van toepassing zijn op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

2.7 De Uitvoeringsregeling bepaalt in artikel 11 aanhef en sub a dat kwijtschelding van belasting wordt verleend indien *geen vermogen* en geen betalingscapaciteit aanwezig is.

2.8 Artikel 12 lid 2 Uitvoeringsregeling bepaalt vervolgens welke bezittingen niet meetellen bij het bepalen van dit vermogen. Het gaat dan onder andere om niet bovenmatige inboedel (sub a), of het bedrag op een bankrekening afkomstig uit een studielening (sub e). Deze bezittingen staan dus niet in de weg aan het krijgen van kwijtschelding.

2.9 In deze procedure gaat het om vermogen zoals genoemd in artikel 12 lid 2 sub d Uitvoeringsregeling: *het totale bedrag aan financiële middelen* (kort gezegd:

spaargeld) dat een persoon maximaal mag hebben om voor kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen in aanmerking te komen.

Artikel 12 lid 2 aanhef en sub d Uitvoeringsregeling luidt:

> "Onder bezittingen wordt niet begrepen:
> [...]
> d. het totale bedrag aan financiële middelen, andere dan de onder f bedoelde, voor zover dat bedrag de ingevolge artikel 16 in aanmerking te nemen kosten van bestaan vermeerderd met een bedrag ter grootte van het per maand gemiddelde bedrag van de uitgaven bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen b, c en g, niet te boven gaat, met dien verstande dat geen rekening wordt gehouden met de in die onderdelen bedoelde vermindering met ontvangen huurtoeslag of woonkostentoeslag, zorgtoeslag, onderscheidenlijk kindgebonden budget;"

2.10 Het maximumbedrag aan vermogen bestaat op grond van dit artikel uit twee delen:

i. De in aanmerking te nemen kosten van bestaan zoals bedoeld in artikel 16 Uitvoeringsregeling.
ii. Een in artikel 15 van de Uitvoeringsregeling bepaald (maximaal) bedrag voor extra woonlasten[1], zorgverzekeringskosten[2] en kosten voor levensonderhoud van kinderen[3].

2.11 Bij het bepalen van de hoogte van het eerste deel van het bedrag ("de ingevolge artikel 16 in aanmerking te nemen kosten van bestaan") wordt onderscheid gemaakt tussen pensioengerechtigden en niet-pensioengerechtigden en tussen gehuwden[4] en alleenstaanden.

2.12 Voor niet-pensioengerechtigden zijn op basis van artikel 16 lid 1 Uitvoeringsregeling de *in aanmerking te nemen kosten* als volgt[5]:

- voor een alleenstaande boven de 21 jaar: € 1.156 (90% van € 1.283,83)[6];
- voor gehuwden boven de 21 jaar: € 1.651 (90% van 1.834,04)[7].

---

1 Maximaal € 879,66 (artikel 13 lid 1 sub a Wet op de huurtoeslag) minus de normhuur van € 226,67 (artikel 17 lid 2 Wet op de huurtoeslag) = € 652,99. Bij een eenpersoonshuishouden of meerpersoonshuishouden bedraagt de normhuur €224 resp. €223.
2 Betaling van premie voor de zorgverzekering, minus de normpremie. De normpremie bedraagt het deel van het inkomen dat wordt verondersteld te worden uitgegeven aan zorgverzekering (artikel 2 Wet op de zorgtoeslag). Dat bedrag wordt berekend als een percentage van het minimumloon plus een percentage van het inkomen van het huishouden dat het minimumloon te boven gaat. Beide percentages worden bij AMvB bepaald (zie voor de laatste wijziging: *Stb.* 2022, 472).
3 Het gaat hier om € 203 euro per maand (maximumbedrag kindgebonden budget).
4 Onder 'gehuwd' wordt ook verstaan: personen met een geregistreerd partnerschap of personen die een gezamenlijke huishouding voeren (zie artikel 3 lid 1 en 2 Participatiewet).
5 De bedragen zijn naar boven afgerond. Een overzicht van de overige normbedragen (incl. percentages) per 1 januari 2024 zijn op de website van de VNG geplaatst: https://vng.nl/nieuws/kwijtscheldingsnormen-met-terugwerkende-kracht-aangepast.
6 Artikel 16 lid 1 sub b Uitvoeringsregeling jo. artikel 21 aanhef en sub a Participatiewet.
7 Artikel 16 lid 1 sub a Uitvoeringsregeling jo. artikel 21 aanhef en sub b Participatiewet.

2.13 De hoogte van het tweede deel ("gemiddelde bedrag van de uitgaven bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen b, c en g") wordt bepaald aan de hand van de individuele omstandigheden met betrekking tot woonlasten, zorgkosten en kosten vanwege de zorg voor kinderen. Deze lasten verschillen vanzelfsprekend per huishouden.

> Wel geldt in algemene zin dat voor de woonlasten maximaal € 652,99 bij het spaargeld mag worden opgeteld. Voor personen met een (sociale) huurwoning, zal dit doorgaans om honderden euro's gaan. Voor de kosten vanwege de zorg voor (een) kind(eren) geldt een bedrag van € 203 per kind dat bij het spaargeld mag worden opgeteld.

Wettelijke ruimte om de vermogensgrens te verhogen

2.14 In artikel 255 lid 3 en 4 Gemeentewet heeft de formele wetgever aan gemeenten ruimte geboden om af te wijken van de bovengenoemde regels.

2.15 Artikel 255 lid 3 bepaalt dat de gemeenteraad er, in afwijking van de regels uit de Uitvoeringsregeling, ook voor mag kiezen dat in het geheel geen dan wel gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend.

> Zo kan de gemeenteraad ervoor kiezen om de mogelijkheid van kwijtschelding alleen te bieden bij de afvalstoffenheffing (en niet voor hondenbelasting) en kan de gemeenteraad ervoor kiezen om alleen kwijtschelding van hondenbelasting te verlenen voor de eerste hond.
>
> De gemeente Utrecht heeft kwijtschelding mogelijk gemaakt voor:
> a. onroerende-zaakbelastingen;
> b. afvalstoffenheffing;
> c. rioolheffing als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a van de Verordening Rioolheffing gemeente Utrecht;
> d. hondenbelasting voor ten hoogste twee honden per houder.[8]

2.16 Daarnaast – en voor deze procedure relevant – bepaalt artikel 255 lid 4 Gemeentewet dat de gemeenteraad (ten opzichte van de Uitvoeringsregeling) *afwijkende regels* kan stellen met betrekking tot de wijze waarop de kosten van bestaan en de wijze waarop het vermogen in aanmerking worden genomen, zodat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. Die mogelijkheid bestaat alleen *met inachtneming van door de minister van BZK en Financiën te stellen regels*.

2.17 De minister heeft, om invulling te geven aan artikel 255 lid 4 Gemeentewet, de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden (hierna: "**Regeling kwijtschelding**") vastgesteld.

---

[8] Zie artikel 2 Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht.

2.18 In de Regeling kwijtschelding worden mogelijkheden geboden om – bij gemeentelijke verordening – in ruimere mate kwijtschelding te verlenen. Het gaat (voor zover in deze procedure relevant) om de volgende mogelijkheden:

- Het hanteren van een hoger percentage voor het bepalen van de kosten van bestaan dan het percentage in artikel 16 lid 1 Uitvoeringsregeling van 90%, mits dat percentage niet hoger is dan 100% (artikel 2 Regeling kwijtschelding);
- Het verhogen van het totale bedrag aan financiële middelen (als bedoeld in artikel 12 lid 2 sub d Uitvoeringsregeling) dat niet meetelt als vermogen bij het bepalen van recht op kwijtschelding (artikel 4, aanhef, Regeling kwijtschelding), mits dat bedrag niet hoger is dan:
  - € 2.000 voor gehuwden (sub a);
  - € 1.500 voor een alleenstaande (sub b);
  - € 1.800 voor een alleenstaande ouder (sub c).

3 Verhoging vermogensgrens kwijtschelden gemeentelijke belastingen door de gemeenteraad

3.1 De gemeenteraad van Utrecht heeft meermaals de wens uitgesproken om de vermogensgrens voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen generiek te verhogen. Daardoor zouden meer mensen met een laag inkomen in aanmerking komen voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

3.2 Op 10 november 2022 heeft de gemeenteraad de "Motie kwijtschelden belastingen minima" (bijlage 1) aangenomen, die het college opdroeg om in de Verordening de vermogensgrens voor kwijtschelding te verhogen naar de vermogensgrens die gehanteerd wordt bij de vraag of een persoon recht heeft op bijstand. Deze grens is op grond van artikel 34 lid 3 Participatiewet op dit moment als volgt:

- voor een alleenstaande: € 7.575 (sub a);
- voor een alleenstaande ouder: € 15.150 (sub b);
- voor de gehuwden tezamen: € 15.150 (sub c).

3.3 In reactie op deze motie heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (hierna: "**het college**") in zijn raadsbrief van 13 december 2022 aangegeven dat het een juridische verkenning heeft laten uitvoeren door advocatenkantoor AKD. In deze juridische verkenning is aangegeven dat het vaststellen van een verordening met een dergelijke verhoging in strijd zou zijn met hogere regelgeving. Het college schrijft daarover (bijlage 2, p. 1-2):

> "De juridische verkenning door AKD (bijgevoegd) wijst erop dat bij uitvoering van de motie, de raad een verordening vaststelt die in strijd is met hogere regelgeving. De gemeente is bij kwijtschelding gebonden aan landelijke

> regels. De beslissingsruimte die lokale besturen hebben omvat niet de bevoegdheid om een verhoogde vermogensnorm te hanteren. Aan die beperking ligt bovendien een bewuste beslissing van het kabinet ten grondslag; het volledig harmoniseren met de vermogensnormen van de participatiewet acht zij vooralsnog, helaas, niet opportuun. Verruiming zoals bedoeld in de motie is op dit moment juridisch niet houdbaar en daarmee niet uitvoerbaar voor het college."

3.4 In deze raadsbrief schetst het college uitgebreid de inzet van interbestuurlijk toezicht en de te verwachten vernietiging van een dergelijk besluit.

> Dat sloot aan bij het door het college ingewonnen juridische advies. AKD concludeerde dat de motie *juridisch-technisch niet goed uitvoerbaar* was. En verder: "De kern van onze bevindingen is dat de raad bij onverkorte uitvoering van de motie een verordening dreigt vast te stellen die in strijd is met hogere regelgeving. Indien daartoe wordt besloten, achten wij de kans reëel dat naleving van de hogere regelgeving zal worden afgedwongen met toepassing van de instrumenten van interbestuurlijk toezicht."

3.5 Daarnaast wijst het college op de zelfstandige rol van de invorderingsambtenaar. Het college schrijft dat – zelfs als niet tot vernietiging van het besluit van de gemeenteraad overgegaan zou worden – er geen uitvoering zal worden gegeven aan de verhoogde vermogensnorm (bijlage 2, pagina 2).

3.6 Vanwege onder meer deze redenen heeft het college aangegeven toe te willen werken naar een structurele oplossing voor minima. Het college geeft in de raadsbrief aan samen met de gemeenteraad een volgende stap te willen zetten in de bestuurlijke lobby voor de verhoging van de vermogensnorm, onder meer via de G4 en de VNG, maar ook in direct contact met ministeries, bewindspersonen en Kamerleden (bijlage 2, pagina 3). Met het aanpassen van de Verordening wilde het college echter niet instemmen.

3.7 In de raadsbrief van 7 juni 2023 heeft het college meerdere alternatieven geschetst voor het verhogen van de vermogensgrens bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in de Verordening (bijlage 3).

3.8 In de raadsbrief van 12 september 2023 licht het college toe dat de lobby van de G4 en de gemeente Utrecht nog niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De vermogensgrens was weliswaar verhoogd (met maximaal 2.000 euro), maar nog niet tot de vermogensgrens voor het verkrijgen van bijstand. Het college geeft – tot slot – aan de motie, die opriep om de vermogensgrens verder te verhogen, niet uit te gaan voeren, omdat die in strijd met de wet zou zijn (bijlage 4):

> "Met begrip voor het standpunt dat wij blijvend onder de aandacht brengen dat de kwijtscheldingsgrenzen gelijk moeten worden getrokken met die van de participatiewet, vinden wij tegelijkertijd dat van een bestuursorgaan, dat

geacht wordt zich aan de wet te houden en dat ook vraagt van haar burgers, niet gevraagd kan worden een dergelijk voorstel in te dienen. Het vastleggen van de maximumgrenzen is aan de wetgever. Die wetgever heeft deze grens wel verhoogd, maar helaas niet naar het niveau waarop wij dat zouden willen zien."

3.9 De gemeenteraad heeft – ondanks de toelichting van het college – op 7 december 2023 het initiatiefvoorstel tot wijziging van de Verordening aangenomen (bijlage 10). Artikel 5 van de Verordening werd als volgt gewijzigd:

> "Artikel 5 Extra toegestane financiële middelen
>
> 1) In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.
> 2) Dit artikel is voor het eerst van toepassing op aanvragen kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024."

3.10 De gemeenteraad heeft daarmee een generieke vermogensgrens ingesteld voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen. In dat geval is het in randnummer 2.10 genoemde onderscheid niet (meer) relevant (waar naast een generiek bedrag ook werd gekeken naar woonkosten, zorgkosten en kosten vanwege de zorg voor kinderen) en geldt slechts nog één maximumbedrag voor personen die wonen in de gemeente Utrecht (zie de bedragen in randnummer 3.2).

4 Voordracht tot vernietiging van het raadsbesluit

4.1 Het besluit van de gemeenteraad om de vermogensgrens voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te verhogen, is evident in strijd met de Gemeentewet en de Uitvoeringsregeling. Dat wordt door de gemeenteraad ook bevestigd.

> Zie onder andere de toelichting bij de raadsvoordracht (bijlage 5, p. 3):
>
> "Met dit initiatiefvoorstel neemt de gemeente meer bevoegdheid dan is toegestaan in de Regeling. Besluiten van de raad kunnen worden vernietigd bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 132, vierde lid, van de Grondwet)."

4.2 Op grond van artikel 268 lid 1 Gemeentewet is de Kroon bevoegd om besluiten van de gemeenteraad te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

4.3 De burgemeester heeft – zoals in de raadsbrieven aangekondigd – aan de minister van BZK medegedeeld dat het raadsbesluit tot aanpassing van de Verordening voor vernietiging in aanmerking komt (bijlage 11).[9] De burgemeester acht het raadsbesluit

[9] Het gaat hier om een mededeling als bedoeld in artikel 273 lid 1 Gemeentewet.

in strijd met het recht en het algemeen belang. In haar mededeling vergelijkt zij de situatie met het vernietigde koninklijk besluit van de gemeente Driebergen-Rijsenburg, waarbij een algemene inkomensgrens voor het heffen van reinigingsrechten werd vernietigd omdat het inkomensbeleid toekomt aan de centrale overheid (*Stb.* 1984, 691). Verder verwijst zij ter onderbouwing naar de bovengenoemde raadsbrieven.

> Door deze mededeling werd het besluit van de gemeenteraad van rechtswege geschorst voor de duur van 4 weken.[10]

4.4 Gedeputeerde staten van Utrecht hebben op 12 december 2023 geadviseerd om het raadsbesluit te vernietigen vanwege strijd met het recht. Gedeputeerde staten schrijven (bijlage 12):

> "Wij onderschrijven het standpunt van de burgemeester dat er geen wettelijke ruimte is om af te wijken van de ministeriële Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, waarin regels zijn neergelegd over de wijze waarop gemeenten het vermogen en de kosten van bestaan van belastingschulden kunnen berekenen.
>
> Op basis van deze strijdigheid met het recht ondersteunen wij de voordracht van de burgemeester aan u om over te gaan tot vernietiging van het 'Besluit tot wijziging van Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht'. Wij hebben de argumenten van de burgemeester die hebben geleid tot de mededeling en het verzoek getoetst en geconstateerd dat deze kloppen."

4.5 Op 14 december 2023 heeft er een overleg als bedoeld in artikel 10:41 Awb plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de gemeenteraad en medewerkers van de ministeries van BZK en Financiën. Het verslag is als bijlage 13 ingediend. De gemeenteraad bevestigde in dit gesprek dat hij bewust in strijd met de landelijke regelgeving had gehandeld en niet voornemens was terug te komen op het genomen besluit.

4.6 Op 18 december 2023 heeft de minister het ontwerpbesluit tot vernietiging van het besluit van de gemeenteraad ter ondertekening naar de Koning gestuurd (bijlage 14).

4.7 Op 20 december 2023 heeft de Kroon – in navolging van de uitleg van de burgemeester en gedeputeerde staten – het besluit van de gemeenteraad van Utrecht tot wijziging van de Verordening vernietigd (bijlage 15). Daarbij is rekening gehouden met het Beleidskader schorsing en vernietiging (bijlage 16).[11]

---

[10] Artikel 273 lid 3 Gemeentewet.

[11] Dat kader is opgesteld na invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht, waarin besloten was om spontane vernietiging niet langer als ultimum remedium te beschouwen in het interbestuurlijk toezicht. Zie: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 5: "Spontane vernietiging en «in de plaats stellen» zijn daarmee niet langer een ultimum remedium in het interbestuurlijk toezicht. Dit is een breuk met het verleden en is als zodanig een veranderopgave."

5 Het raadsbesluit is in strijd met het recht en het algemeen belang

5.1 Het raadsbesluit is in strijd met het recht. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel van gemeentelijke belastingen, waarin de gemeenteraad alleen ruimte heeft voor het stellen van afwijkende regels voor zover de wetgever hem deze ruimte heeft gegeven (zoals toegelicht in randnummer 2.6-2.18). Het voeren van algemeen inkomensbeleid is een landelijke aangelegenheid. Het is een bewuste keuze van de formele wetgever geweest om op landelijk niveau regie te houden over de hoogte van de vermogensgrens voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het staat de gemeenteraad daarom niet vrij om – enkel voor inwoners van de gemeente Utrecht – generiek de vermogensgrens voor kwijtschelding van gemeentelijke belasting verder te verhogen dan de maximale ruimte daarvoor op grond van de Regeling kwijtschelding. Het is aan de minister van BZK, in overeenstemming met de minister van Financiën, om te bepalen in hoeverre aan (alle) gemeenten ruimte toekomt. In de Regeling kwijtschelding is tot op heden bewust slechts een beperkte ruimte geboden. Het is verder aan de wetgever om te bepalen of die ruimte bij ministeriële regeling bepaald wordt, of dat de grens bijvoorbeeld bij wet wordt bepaald.

5.2 Het raadsbesluit gaat verder dan de Regeling kwijtschelding en is om die reden in strijd met artikel 255 lid 4 Gemeentewet, waarin expliciet is opgenomen dat de gemeenteraad zich aan die regeling te houden heeft.

5.3 Uit rechtspraak van uw Afdeling volgt dat er sprake is van *strijd met het recht* indien een decentraal bestuursorgaan in strijd heeft gehandeld met de door de formele wet gestelde grenzen aan de toebedeelde bevoegdheid. Nu de gemeenteraad door vaststelling van de Verordening in strijd handelt met de door de formele wet (artikel 255 lid 4 Gemeentewet) gestelde grenzen, staat wat de Kroon betreft vast dat het raadsbesluit vernietigd kon worden vanwege *strijd met het recht*.

> Zie ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6327:
>
> "2.5.1 [...] Uit het Beleidskader kan worden afgeleid dat het begrip constitutionele verhoudingen ruim uitgelegd dient te worden, in die zin dat daarmee niet alleen wordt gedoeld op de constitutionele bevoegdheidsverdeling, maar ook op de door de formele wetgever gegeven bevoegdheidsverdeling, zowel waar het autonome bevoegdheden als waar het medebewindsbevoegdheden betreft. Hieruit volgt dat de vernietigingsgrond strijd met het recht, genoemd onder a, ook betrekking heeft op het geval waarin een decentraal bestuursorgaan in strijd heeft gehandeld met de door de formele wet gestelde grenzen aan de bevoegdheden die aan het bestuursorgaan zijn gelaten dan wel toebedeeld. Gelet hierop is de Kroon bevoegd om in het kader van de onder a in het Beleidskader genoemde categorie strijd met het recht te beoordelen of de raad de hem in artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Winkeltijdenwet toegekende bevoegdheid juist heeft toegepast."

5.4 Het besluit van de gemeenteraad is eveneens in strijd met de bedoelingen van de wetgever en daarmee met het algemeen belang. De regels uit de Gemeentewet en de Uitvoeringsregeling hebben nadrukkelijk tot doel de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde grenzen te laten plaatsvinden. De gemeenteraad heeft besloten om dit met een generieke te hoge vermogensgrens te doorkruisen, waardoor voor een inwoner van de gemeente Utrecht, en ook alleen in Utrecht, een aanzienlijk gunstiger kwijtscheldingsregime zou gelden dan elders. Daarmee raakt het raadsbesluit ook aan bovenlokale belangen en is vernietiging aangewezen.

5.5 Vernietiging van het raadsbesluit draagt bovendien bij aan de rechtszekerheid. Als de Kroon het raadsbesluit niet zou hebben vernietigd, dan zou in andere gemeenten twijfel kunnen ontstaan over de vraag of kan worden afgeweken van de landelijke vermogensgrens. Extra onzekerheid kan ontstaan omdat het uiteindelijk aan de invorderingsambtenaar is om daadwerkelijk kwijtschelding te verlenen en ook hij gebonden is aan de landelijke regelgeving. Die onzekerheid acht de Kroon onwenselijk. De vernietiging van het raadsbesluit maakt dat het voor de inwoners van Utrecht, net als voor alle andere Nederlanders, duidelijk is welke regels gelden. Als het verhogen van de vermogensgrens politiek wenselijk geacht wordt, dan kan dat alleen worden ingevoerd door landelijke wet- of regelgeving te wijzigen. Daartoe kan artikel 255 lid 4 Gemeentewet, de Uitvoeringsregeling of de Regeling kwijtschelding worden aangepast. Het is in ieder geval niet aan de gemeenteraad om dat te bepalen.

5.6 Het belang van de gemeenteraad weegt daarmee niet op tegen het algemene belang van het voeren van een landelijk algemeen inkomensbeleid, waarbij voor alle gemeenten dezelfde kaders gelden.

> In het Beleidskader schorsing en vernietiging (bijlage 16, p. 7) wordt ook verwezen naar het eerder aangehaalde voorbeeld van de gemeente Driebergen-Rijsenburg, waarin het college besloten had een algemene inkomensgrens vast te stellen voor het heffen van reinigingsrechten (die erop neerkwam dat dit recht slechts boven een bepaald inkomen zou worden geheven). Dat besluit werd vernietigd vanwege het algemeen belang, aangezien het inkomensbeleid toekomt aan de centrale overheid.

5.7 Daarbij komt dat in dit specifieke geval de burgemeester in haar mededeling grondig heeft onderbouwd dat het raadsbesluit naar haar oordeel voor vernietiging in aanmerking komt en gedeputeerde staten de motivering daarvoor hebben onderschreven. Het Beleidskader schorsing en vernietiging licht toe dat hun oordeel bijzonder zwaar weegt en in dat geval vernietiging eerder in de rede ligt (p. 12-13):

> "Tot slot dient, voor wat betreft de gevallen waarin een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten een besluit inzendt dat naar hun oordeel in strijd is met het recht of het algemeen belang, te worden

> opgemerkt dat hun oordeel bijzonder zwaar weegt. Aan dit oordeel ligt immers een gedegen bestuurlijke en juridische afweging ten grondslag. Het ligt dan ook eerder in de rede dat in die gevallen een voordracht tot vernietiging wordt gedaan. Het oordeel van de burgemeester, commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten is echter niet doorslaggevend. Het zou ook in strijd zijn met de Grondwet om de Kroon aan dit oordeel te binden. De bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van gemeentebesturen is een grondwettelijk gegarandeerde discretionaire bevoegdheid van de Kroon.[21] De Kroon moet dus ook altijd zelfstandig onderzoeken of het te vernietigen besluit inderdaad in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dat het oordeel van een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten bijzonder zwaar weegt brengt wel met zich mee dat op de Kroon een zorgvuldige motiveringsplicht rust. Indien de Kroon geen aanleiding ziet een besluit voor vernietiging voor te dragen en er door burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten mededeling is gedaan van dit besluit, dan wordt dit zorgvuldig gemotiveerd en wordt de burgemeester, de commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten van het besluit en de bijbehorende motivering op de hoogte gesteld."

5.8 De Kroon heeft op grond van het voorgaande geen reden gezien om het raadsbesluit, in afwijking van de mededeling van de burgemeester en het advies van gedeputeerde staten, in stand te laten. Van strijd met het motiveringsbeginsel (§ 6 gronden van beroep) is gelet op bovengenoemde toelichting geen sprake.

5.9 Tot slot merkt de Kroon op dat op dit moment een politieke discussie loopt over de ruimte voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Centraal daarbij staat de motie Palmen/Mohandis.[12] Deze motie verzoekt de regering om de vermogensgrenzen van lokale belastingen gelijk te stellen aan de vermogensgrenzen van de Participatiewet. De minister van BZK heeft deze motie ontraden in zijn brief aan de Tweede kamer van 25 maart 2024.[13]

5.10 Nadien is de motie herzien.[14] De leden Palmen en Mohandis verzoeken nu om de Tweede Kamer te informeren over de wettelijke mogelijkheden en implicaties voor het volledig gelijktrekken van de vermogensgrenzen en daarbij de maatschappelijke opbrengsten vanwege de preventieve werking van een financiële buffer mee te nemen. De minister van BZK begrijpt deze gewijzigde motie aldus dat de resultaten van dit onderzoek worden afgewacht en dat pas nadien tot aanpassing van de regelingen moet worden overgegaan. Dat doet volgens de minister van BZK recht aan de beleidsvraagstukken genoemd in zijn hiervoor genoemde brief aan de Kamer van 25 maart 2024, reden waarom hij het zogenoemde "oordeel Kamer" heeft gegeven als appreciatie van deze motie.[15]

---

[12] Zie: *Kamerstukken II* 2023/24, 24 515, nr. 742.
[13] Zie: *Kamerstukken II* 2023/24, 24 515, nr. 754.
[14] Zie: *Kamerstukken II* 2023/24, 24 515, nr. 760-761.
[15] Zie: *Kamerstukken II* 2023/24, 24 515, nr. 759.

5.11 Als de Kroon het raadsbesluit in stand zou hebben gelaten, dan zou het vooruitlopen op een politieke keuze die voorligt aan het (nieuwe) kabinet in samenspraak met de Tweede Kamer. Dat zou onjuist zijn.

6 De Kroon mocht het raadsbesluit vernietigen

6.1 Als eenmaal vaststaat dat een besluit van een decentraal bestuursorgaan in strijd is met het recht of het algemeen belang, dan heeft de Kroon een grote mate van beleidsvrijheid om te beoordelen of vernietiging is aangewezen.

6.2 Het is een politiek-bestuurlijke afweging of tot vernietiging overgegaan dient te worden. De rechter dient zich op grond van vaste jurisprudentie bij onderwerpen die bij uitstek een politiek-bestuurlijke afweging vergen, in beginsel terughoudend op te stellen.

> Zie o.a. CRvB 17 oktober 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3285:
>
> "Artikel 3:2, eerste lid, van het AIB geeft een nadere regeling en definitie voor het bepalen van inkomen in, voor zover hier van belang, de Wet WIA. Wat in deze regeling onder inkomen in de zin van de Wet WIA wordt verstaan en in welke specifieke omstandigheden en onder welke voorwaarden inkomensbestanddelen als relevant inkomen voor deze wet worden aangemerkt, is resultaat van een politiek-bestuurlijke afweging. Gelet hierop is in beginsel een terughoudende rechterlijke toetsing aangewezen."
>
> Zie verder: CRvB 20 februari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:368, r.o. 4.3.4;
> Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285, r.o. 6.3;
> Hof Amsterdam 17 januari 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:156, r.o. 4.9.2.

6.3 Bovendien volgt uit jurisprudentie van uw Afdeling dat bij de vernietigingsbevoegdheid sprake is van een ruimte mate van beleidsvrijheid, waarbij de rechter (zelfs) *met grote* terughoudendheid dient te toetsen. De vraag is dus enkel of de Kroon in redelijkheid het raadsbesluit heeft kunnen vernietigen.

> Zie o.a. ABRvS 27 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0143:
>
> "2.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 25 september 2002 in zaak no. 200101205/1 (AB 2002, 402) gaat het bij vernietiging om een bevoegdheid met een ruime mate van beleidsvrijheid. De uitoefening daarvan dient door de rechter met grote terughoudendheid te worden getoetst. De Afdeling dient dan ook de vraag te beantwoorden of verweerder in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat instandhouding van het besluit van het waterschap, bij afweging van de daarmee gediende belangen, tegenover de met handhaving van het besluit gemoeide belangen, niet aanvaardbaar was."
>
> Zie verder ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8145.

6.4 De Kroon stelt zich op het standpunt dat het de gegeven beleidsvrijheid bepaald niet overschreden heeft. Het raadsbesluit is evident in strijd met het recht en bovendien met het algemeen belang en doorkruist het primaat van de landelijke regelgever op het gebied van algemeen inkomensbeleid. De burgemeester heeft bovendien overtuigend gemotiveerd waarom vernietiging hier aangewezen is. Gedeputeerde staten hebben die motivering getoetst en in het advies aan de Kroon overgenomen. De Kroon ziet geen reden om die adviezen in de wind te slaan. De mededeling van de burgemeester weegt – gezien het Beleidskader schorsing en vernietiging – zwaar in de afweging die de Kroon moest maken. De vernietiging door de Kroon is daarmee proportioneel met het te dienen doel. Van strijd met artikel 8 lid 3 Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat ook ziet op proportionaliteit van de interventie – is eveneens geen sprake (§ 5 gronden van beroep).

7 Reactie op overige beroepsgronden

Geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en andere beginselen van behoorlijk bestuur

7.1 De gemeenteraad is het niet eens met het vernietigingsbesluit van de Kroon. Het belangrijkste argument van de gemeenteraad is dat de Regeling kwijtschelding een ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen Utrechters met een laag inkomen en zonder of een klein vermogen en Utrechters met eenzelfde laag inkomen en een hoger vermogen, boven de huidige vermogensgrens. Daarom is de Regeling kwijtschelding volgens de gemeenteraad in strijd met artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 9 en 11 IVESCR en in strijd met het gelijkheids, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel.

7.1.1 Die stelling is onjuist. Er is geen sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. In de vergelijking van de gemeenteraad – tussen Utrechters mét en zónder vermogen boven de vermogensgrens – is echter geen sprake van gelijke gevallen. Op een cruciaal punt, te weten: de hoeveelheid spaargeld, verschillen beide groepen. De ene groep heeft namelijk vermogen boven een bepaalde grens, terwijl de andere groep dat vermogen niet heeft. Anders dan de gemeenteraad kennelijk meent, maakt het feit dat beide groepen op het gebied van *inkomen* overeenkomen (onder de inkomensgrens voor bijstand) nog niet dat direct sprake is van gelijke gevallen. Op het gebied van *vermogen* verschillen zij namelijk. Dat is ook juist een relevant verschil, omdat met vermogen een voldoende buffer aanwezig geacht wordt om de gemeentelijke belastingen te betalen. Van strijd met het gelijkheidsbeginsel, artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM of het Twaalfde Protocol EVRM is om die reden geen sprake.

7.1.2 Dat neemt niet weg dat men vanuit *politieke opvatting* kan vinden dat de gemeentelijke belastingen óók kwijtgescholden zouden moeten kunnen worden voor

personen die nu tussen de huidige vermogensgrens voor kwijtschelding en de vermogensgrens van de bijstand zitten. Dat heeft met het gelijkheidsbeginsel alleen niets van doen en betreft een politieke keuze over het te voeren algemene inkomensbeleid. Het – over de band van een vernietigingsbesluit – voeren van een rechtszaak, is daar niet de juiste weg voor.

7.1.3 Het beroep op het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel wordt door de gemeenteraad verder niet anders onderbouwd dan met een beroep op het gelijkheidsbeginsel (zie randnummer 13 gronden van beroep) en moet daarom om dezelfde redenen worden afgewezen. Dat het besluit wel degelijk zorgvuldig is genomen, blijkt overigens reeds uit de mededeling van de burgemeester, het advies van gedeputeerde staten, het gevoerde overleg en de in paragraaf 4 weergegeven onderbouwing van het besluit.

7.1.4 Van strijd met de overige genoemde grondrechten of algemene beginselen van behoorlijk bestuur is ook geen sprake. Artikel 11 IVESCR is – zo oordeelde uw Afdeling eerder – geen een ieder verbindende bepaling (zie ABRvS 19 juli 2023 ECLI:NL:RVS:2023:2794, r.o. 7.2) en dat geldt naar stellige overtuiging van de Kroon (dan) ook voor artikel 9 IVESCR.

Geen strijd met de (bedoeling van) artikel 255 lid 4 Gemeentewet

7.2 De gemeenteraad voert verder aan dat de wetgever artikel 255 lid 4 Gemeentewet zo heeft bedoeld dat gemeenten de vrijheid hebben om aan te sluiten bij de hogere vermogensgrens van de bijstand (§2 gronden van beroep). Dat zou volgens de gemeenteraad volgen uit de wetsgeschiedenis. De Regeling kwijtschelding zou dan ook in strijd zijn met de Gemeentewet, aldus de gemeenteraad.

7.2.1 De gemeenteraad miskent met dit standpunt dat artikel 255 lid 4 Gemeentewet bepaalt dat er slechts in ruimere mate kwijtschelding mag worden verleend *"[m]et inachtneming van door Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, te stellen regels"*. Het is dus juist de bedoeling van de formele wetgever dat de minister de grenzen van deze bevoegdheid bepaalt. De wetsgeschiedenis die door de gemeenteraad wordt aangehaald, brengt daarin, gegeven de duidelijkheid van de betreffende bepaling in de Gemeentewet, geen verandering.

7.2.2 Het is verder onjuist dat de wetgever enkel heeft willen aansluiten bij de vermogensgrens van de bijstand. Dat blijkt als gezegd al uit het feit dat in artikel 255 lid 4 Gemeentewet een mogelijkheid wordt geboden aan de minister om daarover regels te stellen. Sterker nog: het amendement van het lid Spekman – dat beoogde de vermogensgrens voor kwijtschelding van belastingen en heffingen (door gemeenten, provincies en waterschappen) in zijn geheel in de Gemeentewet gelijk te stellen aan de

vermogensgrens uit het toenmalige artikel 34 van de Wet werk en bijstand – is destijds door een meerderheid van de Tweede Kamer verworpen.[16]

> Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32 315, nr. 8 (amendement Spekman):
>
> "Artikel 255 van de Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd: Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, toegevoegd: met dien verstande dat ten aanzien van de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen, wordt uitgegaan van de toepasselijke vermogensgrens, bedoeld in artikel 34 van de Wet werk en bijstand."

7.2.3 De Tweede Kamer heeft dus bewust ruimte gelaten aan de minister om een andere vermogensgrens te kiezen dan de vermogensgrens die gehanteerd wordt bij de bijstand. Dat is ook uitdrukkelijk door de minister vermeld bij de behandeling van het wetsvoorstel.[17] Uit de door de gemeenteraad weergegeven Kamerstukken blijkt slechts dat verschillende ministers verschillend denken over de mate waarin ruimere kwijtscheldingsregels zouden moeten gelden. Dat is het gevolg van de bewuste keuze van de wetgever om het aan de minister te laten en niet – zoals in het amendement Spekman – wettelijk voor te schrijven.

7.2.4 De Regeling kwijtschelding is dus niet in strijd met de Gemeentewet. De wetgever heeft het juist aan de minister gelaten om in de Regeling kwijtschelding keuzes te maken over de te hanteren vermogensnorm bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

De Regeling kwijtschelding is niet arbitrair

7.3 De gemeenteraad voert verder aan dat de Regeling kwijtschelding arbitrair en onjuist is. De gemeenteraad ziet niet in waarom een bedrag van € 2.000 een adequate buffer biedt (randnummer 7 gronden van beroep).

7.3.1 De gemeenteraad miskent met dit standpunt de systematiek van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. De toegestane 'buffer' is niet € 2.000, maar omvat een standaardbedrag, waarbij bepaalde woonkosten, zorgkosten en kosten vanwege de zorg voor kinderen opgeteld mogen worden. Bovenop dat bedrag mag een gemeenteraad ervoor kiezen om maximaal € 2.000 extra vermogen toe te staan (zoals toegelicht in paragraaf 2).

---

[16] Zie voor een overzicht van de stemmingen de website van de Tweede Kamer: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2011P04654&did=2011P04654.

[17] Zie bijvoorbeeld: *Handelingen II* 2010/11, 32 315, nr. 63, item 21: "Als het wetsontwerp is aanvaard, komen wij met regels voor hoe daarmee rekening moet worden gehouden. Nogmaals, de wet geeft hiervoor een bevoegdheid als daaraan behoefte bestaat. Vooralsnog gelden de grenzen die altijd al worden gebruikt in de Invorderingswet. Er wordt alleen een bevoegdheid geboden om nadere regels te stellen voor de wijze waarop met het vermogen rekening wordt gehouden."

> Zie ook de uitleg op de website van de BghU: "een (gezamenlijk) saldo op uw bank- en spaarrekening(en) lager dan: ongeveer 1 maand netto huur + 1 maand netto ziektekostenverzekering + 1 maand kosten van bestaan volgens de participatiewet en - afhankelijk van uw gezinssituatie - opgehoogd met een bedrag van € 1.500,- of € 1.900,- of € 2.000,-".[18]

7.3.2 Voor gehuwden in Utrecht (zonder kinderen of andere inwonenden), met een sociale huurwoning met een huurprijs van € 800 per maand, boven de 21 jaar en niet-pensioengerechtigd, gaat het bijvoorbeeld om een vermogensgrens van *ten minste* € 1.834,04[19] + € 2.000[20] + € 576,96[21] = € 4411,00 (plus de individueel bepaalde zorgkosten[22]). Met dat vermogen wordt een voldoende buffer aanwezig geacht om de gemeentelijke belastingen te betalen.[23]

> De hoogte van het te betalen bedrag aan gemeentelijke belastingen hangt af van de individuele situatie. In de bovengenoemde situatie zal het gaan om € 387,35 aan afvalstoffenheffing en € 94,80 per hond aan gemeentelijke belastingen.[24] Rioolrechten hoeven alleen betaald te worden bij woningen in eigendom en bij woonschepen.

7.3.3 Tot slot is belangrijk te benoemen dat er diverse alternatieven voorhanden zijn om het door de gemeenteraad beoogde doel, te weten het helpen van minima die in de knel zouden komen door het betalen van gemeentebelasting, te bereiken. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Het verstrekken van bijzondere bijstand voor het geval een inwoner noodzakelijke kosten moet maken in een bijzondere situatie (zoals: kapotte wasmachine, koelkast, fornuis, bed of matras; bepaalde plotselinge medische kosten of verhuiskosten vanwege een noodsituatie);[25]
- De (reguliere) mogelijkheid van betaling van gemeentelijke belastingen in termijnen;
- De mogelijkheid om een betalingsregeling op maat te treffen;[26]
- Het in een individueel geval geheel of gedeeltelijk oninbaar verklaren van de gemeentelijke belastingen.[27]

7.3.4 De vernietiging van de Kroon belet de gemeente Utrecht daarom niet om burgers te helpen die financieel in de knel komen. Dat zal – net als in andere gemeenten – op bovenstaande manieren plaats kunnen vinden.

---

18 https://bghu.nl/particulieren/kwijtschelding-aanvragen.
19 Artikel 16 lid 1 sub a Uitvoeringsregeling jo. artikel 21 aanhef en sub b Participatiewet en artikel 3 lid 1 Verordening kwijtschelding.
20 Artikel 5 aanhef en sub a Verordening kwijtschelding.
21 € 800 - € 223,04 = € 576,96.
22 Zie voetnoot 2.
23 Zie ook de toelichting bij de Regeling kwijtschelding (*Stcrt.* 2022, 23803, laatste alinea van paragraaf 2.1).
24 Zie de tarieven op de website van de BghU: https://bghu.nl/tarieven.
25 Op de website van de gemeente Utrecht is een volledige lijst opgenomen van situaties waarbij bijzondere bijstand tot de mogelijkheden behoort.
26 De BghU wijst expliciet op deze mogelijkheid: https://bghu.nl/particulieren/een-aanslag-betalen.
27 Artikel 255 lid 5 Gemeentewet.

7.3.5 Ten overvloede wijst de Kroon erop dat sterk betwijfeld kan worden of het raadsbesluit – ook al zou de Kroon het in stand hebben gelaten – het door de gemeenteraad gewenste effect zou hebben. De invordering van gemeentelijke belastingen in de gemeente Utrecht vindt namelijk plaats onder verantwoordelijkheid van de invorderingsambtenaar, de directeur van de BghU (krachtens artikel 232 lid 4 Gemeentewet).

> De BghU is een samenwerkingsverband op basis van een gemeenschappelijke regeling, waarin de gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug en Zeist, en het waterschap Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden samenwerken op het gebied van belastingen.

7.3.6 Het college heeft er in de raadsbrief van 24 november 2023 op gewezen dat de directeur van de BghU geen medewerking zal verlenen aan besluiten die in strijd zijn met de (landelijke) Regeling kwijtschelding. De gemeente Utrecht kan daar zelfstandig geen verandering in brengen, zo licht het college toe (bijlage 6):

> "Het raadsvoorstel gaat ook in op de rol van de invorderingsambtenaar: de directeur van de BghU. De directeur van de BghU heeft zoals we in de eerdere brief schreven aangegeven geen medewerking te verlenen aan besluiten die in strijd zijn met de geldende wetgeving. Hierover zegt het raadsvoorstel: 'In eerste instantie zal het bestuur van de BghU, waar de gemeente Utrecht een grote stem in heeft, zich hierover uit moeten spreken'. Deze stelling moeten wij echter nuanceren. De invorderingsambtenaar is aangewezen door het bestuur van de BghU en heeft zelfstandige bevoegdheden die uitgevoerd worden onder verantwoordelijkheid van het bestuur. Het bestuur is belast met het houden van toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden en is bevoegd tot het vaststellen van beleidsregels instructies geven ter zake van de uitoefening van bevoegdheden. Het bestuur kan en mag echter géén instructies verstrekken die ingaan tegen hogere regelgeving. De invorderingsambtenaar is een zelfstandig bestuursorgaan met geattribueerde bevoegdheden en kan daarom onafhankelijk of los van het besluit van het bestuur van de BghU handelen."

8 Conclusie

8.1 De Kroon verzoekt uw Afdeling het beroep van de gemeenteraad ongegrond te verklaren.

Den Haag, 26 april 2024

Gemachtigde

ba

behandeld door	B.S. Jaasma en I.M. van der Heijden
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	+31 70 515 3464
e-mail	bob.jaasma@pelsrijcken.nl
zaaknr	11021961

Universiteit Leiden
Rechtsgeleerdheid

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling staats- en bestuursrecht
Thorbecke-leerstoel

Steenschuur 25
2311 ES Leiden

Gemeenteraad Utrecht
t.a.v. G. Corten, plaatsvervangend griffier

Nummer		*Datum*	30 juni 2024
Uw brief van		*Doorkiesnr.*	1784
Onderwerp	Briefadvies beroep tegen vernietiging	*Contactpersoon*	prof. mr. G. Boogaard

Geachte griffier,

Naar aanleiding van de vernietiging van de wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen (*Stcrt.* 2023/35354) en het daartegen door de raad ingestelde beroep, is ons gevraagd te reflecteren op de rechtmatigheid van de vernietiging. Wij hebben dit verzoek toegespitst in drie deelvragen:

1. Was het besluit van de raad verboden inkomensbeleid?
2. Hoe verhoudt het vernietigingsbesluit zich tot het gelijkheidsbeginsel?
3. Aan welke eisen van evenredigheid dient een vernietiging te voldoen?

Deze vragen lopen wij in dit briefadvies langs. We concluderen dat de motivering van het vernietigingsbesluit op het punt van het verboden inkomensbeleid te kort door de bocht gaat omdat het geen rekening houdt met de grondwettelijke zorgplicht van gemeenten voor de bestaanszekerheid. Daarnaast menen wij dat het gelijkheidsbeginsel juist in het voordeel van de handelwijze van Utrecht pleit als dat niet formeel maar materieel wordt opgevat. Ruimer kwijtschelden creëert ook juist gelijkheid in ongelijke omstandigheden. En ten slotte constateren wij dat zelfs als een vorm van strijd met het recht overblijft, de afweging van de evenredigheid van de vernietiging daarvan heel goed ten gunste van het decentralisatiebeginsel en de bestaanszekerheid van de Utrechters zou kunnen uitvallen.

Verboden inkomensbeleid of gegarandeerde bestaanszekerheid?

Het algemene adagium dat gemeenten geen inkomensbeleid mogen voeren, zoals ook de regering in het vernietigingsbesluit overweegt, vergt voor zijn toepassing enige juridische precisering. ‘Inkomensbeleid’ is geen wettelijke term in dit verband.[1] Wat is het wel?

De essentie gaat terug op een standpunt van de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen uit 1982:

[1] Het dichtst bij komt nog artikel 219 lid 2 van de Gemeentewet.

> *In het algemeen dient het toepassen van de draagkrachtgedachte centraal plaats te vinden. Daarmee wordt niet bedoeld dat het feitelijk hanteren van inkomensprijzen op het niveau van de lagere overheid op zich zelf een ongewenste zaak is. Wel dient het vorm geven van het beleid te dien aanzien in principe aan de centrale overheid voorbehouden te blijven.*[2]

Inkomensbeleid is dus in zichzelf niet verboden, maar de vorm ervan dient in principe centraal te worden vastgesteld. Zoals is gebeurd in artikel 255 Gemeentewet: een lokaal ruimere mate van kwijtschelding is geoorloofd, maar de grens daarvan wordt door de minister van BZK bepaald. *Dat* de raad van Utrecht ruimere kwijtschelding verleent, is dus geen inkomenspolitiek die naar zijn vorm principieel ontoelaatbaar is. In geschil is slechts de precieze hoogte van het maximale bedrag.

Naast principiële bezwaren tegen gedifferentieerde toepassing van de draagkrachtgedachte zag de Interdepartementale Commissie ook een praktisch probleem: 'een zekere doorkruising van het algemene inkomensbeleid'. Dat argument heeft de regering in de vorige eeuw enkele malen ten grondslag gelegd aan vernietigingsbesluiten.[3] De vaste lijn daarvoor was een negatief, gekwalificeerd criterium: slechts 'onaanvaardbare doorkruising van het rijksinkomensbeleid' was reden voor vernietiging. Dat sloot aan bij de lijn van het leerstuk van de doorkruising.[4]

In de motivering van de vernietiging van het besluit van Utrecht lijkt het criterium strenger te zijn in de overweging dat inkomenspolitiek überhaupt geen gemeentelijke aangelegenheid is. Ook daar waar de wet er wel ruimte voor biedt of waar het rijksinkomensbeleid niet wordt doorkruist. Zou dat het geval zijn, dan zouden alle gemeenten waar kinderen van minima gratis mogen zwemmen of waar via collectieve verzekeringen fikse kortingen voor minima worden geregeld[5] meteen in strijd met het algemeen belang handelen. Wij veronderstellen dat een dergelijke aanscherping van het criterium niet de bedoeling is. Maar de vraag is dan wel welk zwaarwegend bovenlokaal belang in het geval van Utrecht veroorzaakt dat het rijksinkomensbeleid *onaanvaardbaar* wordt doorkruist.

Dat geldt te meer nu het rijk en gemeenten door de Grondwet in artikel 20 gezamenlijk verantwoordelijk zijn gemaakt voor 'de bestaanszekerheid van de bevolking'. Daarmee had de regering het oog op 'waar wij allen een zekere notie van hebben, dat er een grens is waar beneden met niet van bestaanszekerheid kan spreken: de armoedegrens, het

---

[2] *Kamerstukken II* 1982/83, 17 627, nr. 1, p. 4
[3] Gemeentelijke bepalingen mogen geen afbreuk doen aan de materiële bepalingen in de wet of aan het daaraan ten grondslag liggende stelsel (HR 23 december 1980, *NJ* 1981/17 *APV Schiermonnikoog*).
[4] Instellen van een inkomensgrens voor reinigingsrechten werd vernietigd bij Koninklijk besluit van 20 december 1984, *Stb*. 1984/691 (*Driebergen-Rijsenburg*), eenmalige uitkering werd vernietigd bij Koninklijk besluit van 23 januari 1985, *Stb.* 1985/18 (*Muiden)* en lagere drempelbedragen voor bijstand werden vernietigd bij Koninklijk besluit van 7 oktober 1992, *Stb.* 1995/540 (*Dordrecht*) en van 18 januari 1996, *Stb.* 1996/70 (*Noordwijk*).
[5] Zie Commissie sociaal minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*, bijlage bij de Brief van de Minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid van 28 september 2023, 127-132.

bestaansminimum.'[6] Een officiële wettelijke armoedegrens is in Nederland nooit vastgesteld. Een van de oorzaken daarvan is dat de armoedegrens regionaal verschilt. Het Sociaal Cultureel Planbureau signaleert bijvoorbeeld dat in de referentiebudgetten die het hanteert vooral de kosten van wonen regionaal verschillen.[7]

Voorstelbaar is dus dat zich in een gemeente een conflict voordoet tussen de maximale bedragen uit de ministeriële Regeling kwijtschelding belasting medeoverheden en de grondwettelijke zorgplicht van gemeenten om te bewaken dat de inwoners niet zakken onder de grens waarvan wij allen een zekere notie hebben. Afgaande op de regionale verschillen die het SCP als relevante factoren voor regionale armoede signaleert, zal die kans groter zijn waar de woonlasten hoger zijn – zoals in Utrecht.

In dergelijke relatief dure gemeenten volstaat het door de regering aangedragen alternatief van het 'individueel oninbaar verklaren' van de verschuldigde belasting ook steeds minder. Dat doet namelijk een beroep op het zogenoemde doenvermogen van een steeds grotere groep, tegen steeds hogere uitvoeringslasten voor de gemeente terwijl ondertussen de rechtszekerheid binnen de gemeente steeds meer in het gedrang komt.

Formele gelijkheid of materiële gelijkheid?

Voor de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen was gelijke toepassing van het draagkrachtbeginsel een belangrijk argument. Ook de motivering van de vernietiging van het besluit van Utrecht rust in belangrijke mate op de landelijke uniformiteit van de regelingen. Maar wat is gelijk, in dit verband?

Volgens het formele gelijkheidsbeginsel moet de overheid jegens twee subjecten dezelfde actie ondernemen: zij krijgen bijvoorbeeld beiden hetzelfde geldbedrag, of twee gemeenten kunnen ieder tot een identiek bedrag kwijtschelden. Bij het materiele gelijkheidsbeginsel staat niet de handeling van de overheid, maar het resultaat daarvan voor het subject centraal: het is de bedoeling dat twee subjecten in een vergelijkbare uitkomst komen te verkeren, ook als zij ten gevolge van een andere uitgangspositie daartoe verschillend behandeld dienen te worden.[8]

Oorspronkelijk was in het bestuursrecht met name het formele gelijkheidsbeginsel dominant. Dit past bij een autonome rechtsstaat, die met name beoogt te beschermen tegen machtsmisbruik door de overheid: een formele opvatting van het gelijkheidsbeginsel voorkomt willekeur. De laatste jaren is, met name onder invloed van Scheltema, de materiele opvatting van het gelijkheidsbeginsel steeds dominanter geworden: eenzelfde behandeling door de overheid kan tot ongerechtvaardigd verschillende uitkomsten leiden. Deze materiële opvatting van het gelijkheidsbeginsel was daarnaast een van de dragende gedachten achter de

---

[6] Aangehaald in C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.
[7] Waar wonen de armen in Nederland?, digitaal.scp.nl.
[8] Zie uitgebreid J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel* (diss. Maastricht), SDU: Den Haag 2002, p. 12; S. Munneke, 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', in: G. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein*, p. 76, ook onder verwijzing naar M.L.P. Loenen, *Gelijkheid als juridisch beginsel. Een conceptuele analyse van de norm van gelijke behandeling en non-discriminatie*, Den Haag: BJu 2009, p. 19-34.

decentralisaties in het sociaal domein.[9] In zekere zin is het voeren van inkomensbeleid daarmee juist weer wel (ook) een gemeentelijke aangelegenheid geworden.

Meer nog dan bij het vaststellen van de voor de bestaanszekerheid cruciale armoedegrens vestigt het materiële gelijkheidsbeginsel de aandacht op de specifieke omstandigheden van een specifieke gemeente. De ministeriële regeling erkent dit, door de minimumvermogensgrens (deels) te baseren op woonlasten.[10] Het is echter de vraag of die erkenning ver genoeg gaat. Zo worden andere aspecten van levensonderhoud wel forfaitair berekend, terwijl daar in de praktijk verschillen in zitten. En niet alleen in prijzen. Het toegestane vermogen gaat bijvoorbeeld uit van één maand aan huur.[11] Een maand zal in andere delen van Nederland wellicht lang genoeg zijn om vervangende woonruimte te vinden; in Utrecht is dat met een groot tekort aan (sociale huur)woningen allerminst zeker. Wanneer iemand in Utrecht zijn huis moet verlaten (bijvoorbeeld door inkomensverlies), is er dus een reële kans dat het vermogen dat hij mag aanhouden heeft opgebruikt voordat hij een nieuwe woning heeft gevonden.

Dit alles maakt dat de vermogensgrens (een forfaitair bedrag plus maximaal 2000 euro) vooral tot formele gelijkheid leidt, maar materieel wel degelijk wezenlijke verschillen creëert ten nadele van inwoners van Utrecht. De raad van de gemeente Utrecht zit op de eerste hand bij het signaleren daarvan en is na de decentralisaties in het sociale domein ook de eerst aangewezene om daar wat aan te doen. Alles vernietigen wat in strijd komt met de formele gelijkheid, doet deze hele gedachte teniet en getuigt daarmee van een verkeerde interpretatie van het gelijkheidsbeginsel.

Proportionele vernietiging

In het Beleidskader schorsing en vernietiging wordt aan een vernietiging wegens strijd met het recht een aanvullende eis gesteld: proportionaliteit. Het kader bepaalt:

> *Vernietiging is een discretionaire bevoegdheid. De Kroon dient steeds aan de hand van alle omstandigheden van het geval een zorgvuldige afweging te maken van alle bij het besluit betrokken belangen. Daarbij staat proportionaliteit centraal. Een besluit moet alleen worden vernietigd als dit proportioneel is ten opzichte van het doel. Niet iedere strijd met het recht en het algemeen belang is van een zodanig gewicht dat vernietiging gerechtvaardigd is.*

In de praktijk is bijvoorbeeld de Verordening Jeugdhulp Maassluis om deze reden niet voor vernietiging voorgedragen, hoewel de strijd met het recht niet ter discussie stond.[12] En ook de motivering van het vernietigingsbesluit van Utrecht betwist niet dat er aanvullend op een

[9] Zie M.J. Cohen, 'Artikel 1 Grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein', *NTM/NJCM-bull. 2017/26*.
[10] Zie artikel 15 lid 1 sub b Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.
[11] Artikel 15 lid 1 sub b Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.
[12] Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 15 februari 2023, betreffende Verzoek tot vernietiging van de Verordening Jeugdhulp Maassluis.

geconstateerde onrechtmatigheid ook de proportionaliteit van de ingreep behoort te worden getoetst.[13]

Die toetsing komt evenwel in de motivering van het besluit weinig uit de verf, zeker gezien de eisen die de Afdeling bestuursrechtspraak tegenwoordig aan evenredigheidsoordelen stelt. De concrete toetsingsintensiteit hangt daarbij af van de aard en mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan en dient een besluit indringender te worden getoetst wanneer 'de betrokken belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten.'[14] Hoewel de Afdeling in het verleden aarzelend was bij de toetsing van de evenredigheid van vernietigingsbesluiten, valt niet goed in te zien waarom de Afdeling nu voor vernietigingsbesluiten een uitzondering zou maken op dit toetsingskader.

Enerzijds maakt de vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van Utrecht immers inbreuk op het decentralisatiebeginsel zoals dat zich steeds nadrukkelijker in de nationale rechtsorde manifesteert[15] en de sociale grondrechten die de gemeenten in toenemende mate geacht worden mede te realiseren. Anders dan de trend in de jaren '80 van de vorige eeuw was, hebben de grote decentralisaties in het sociale domein de gemeenten juist weer een plek gegeven in het rekening houden met de lokale omstandigheden bij het waarborgen van de bestaanszekerheid. Anderzijds valt op de door de Kroon gestelde belangen die met de vernietiging gediend worden het nodige af te dingen. Er wordt slechts in algemene zin 'gesteld dat instandhouding aanleiding tot onduidelijkheid zou kunnen geven over de status van de landelijke normen'. Deze onduidelijkheid valt mee: zou immers niet tot vernietiging zijn overgegaan, dan was evenzeer duidelijk geweest hoe het zit. Terwijl een grote groep gevallen doorverwijzen naar de individuele oninbaarverklaring juist weer meer rechtsonzekerheid creëert. Voor welke precedenten de Kroon vreest, blijft eveneens in het midden en legt alleen al daardoor weinig gewicht in de schaal.

Conclusie

Ten aanzien van de gestelde vragen overtuigt de motivering van het vernietigingsbesluit onvoldoende.

Wat het verbod op lokaal inkomensbeleid betreft, blijft artikel 20 Grondwet onterecht achterwege bij het beantwoorden van de vraag of de gemeenteraad van Utrecht in strijd met het recht handelde. Datzelfde geldt voor vraag of de regeling kwijtschelding belasting medeoverheden hier niet in strijd is met een meer materiele invulling van het gelijkheidsbeginsel. En zelfs als strijd met het recht moet worden aangenomen, is niet duidelijk welke bovenlokale belangen voor het Rijk dan zo zwaar wegen dat het algemeen belang hier vernietiging van het besluit eist.

---

[13] Zie in dit verband ook artikel 8 lid 3 Europees Handvest Inzake de Lokale Autonomie.
[14] ABRvS 2 febuari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.10.
[15] Zie voor het decentralisatiebeginsel in de Nederlandse rechtsorde uitgebreid J. Westerweel, *Lokale democratische innovatie. Een juridische analyse* (Recht en Praktijk nr. DR2) (diss. leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 50-51.

Universiteit Leiden
Rechtsgeleerdheid

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling staats- en bestuursrecht
Thorbecke-leerstoel

Eén en ander zou heel goed bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de orde kunnen komen, nu deze de indringendheid van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel juist opvoert. Voor de gemeenteraad van Utrecht, de minima in Utrecht én de gedecentraliseerde eenheidsstaat zou dat goed nieuws zijn.

Hoogachtend,

Prof. mr. Geerten Boogaard
Hoogleraar decentrale overheden

mr. Roel Becker
Thorbecke-*fellow*

Aangetekend
Afdeling bestuursrechtspraak van de
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage

Tevens per email:
bestuursrechtspraak.veiligmailen@raadvanstate.nl

prof. mr. T. Barkhuysen
mr. A.A. al Khatib
Advocaten

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 05 72
M +31 6 547 267 75
F +31 20 546 07 10
tom.barkhuysen@stibbe.com
ali.alkhatib@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
TB/AaK 1045146-32365989
Uw ref.
202400721/1/A2
Datum
10 juli 2024

Overlegging van amendement Spekman inclusief toelichting voor de zitting d.d. 23 juli 2024 in de zaak Gemeenteraad Utrecht / Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (202400721/1/A2)

Hoogedelgestreng college,

Hierbij leggen wij, als advocaten en gemachtigden van de gemeenteraad van de gemeente Utrecht ("**cliënt**" of "**Gemeenteraad**"), vooruitlopend op de zitting van 23 juli 2024 om 10:00, de zogeheten "amendement Spekman" (en bijhorende debatnotulen) over.[1] Dit amendement leggen wij over in kader van het beroep tegen het besluit van de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ("**verweerder**") d.d. 20 december 2023, met kenmerk Stcrt. 2023, 35354 ("**bestreden besluit**") en in reactie op het verweerschrift van verweerder.

De inhoud van het amendement, en de evident onjuiste duiding daarvan in het verweerschrift, wordt hierna toegelicht na een korte schets van de achtergrond van de zaak voor de zelfstandige leesbaarheid van deze brief.

Achtergrond van de zaak

Het bestreden besluit strekt tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de Gemeenteraad tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen ("**Wijzigingsverordening**"). De Wijzigingsverordening verhoogt de grens om in aanmerking te komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en toeslagen tot en met de vermogensgrens in de Participatiewet ("**Pw**") van € 7.605,00 voor een alleenstaande ouder en € 15.210,00 voor een alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden ("**Pw-grens**"). Dit betekent concreet dat het financiële vermogen ("**Financieel vermogen**") als berekend op grond van artikel 12 lid 2 onderdeel

1 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 315, nr. 8 (amendement Spekman).

Stibbe N.V. is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 34198700. Alle diensten worden verricht op basis van een overeenkomst van opdracht met Stibbe N.V. die uitsluitend door Nederlands recht wordt beheerst. De algemene voorwaarden van Stibbe N.V. zijn van toepassing en bevatten een beperking van aansprakelijkheid. Deze algemene voorwaarden zijn beschikbaar op verzoek en via www.stibbe.com/generalconditions.

d van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 ("**Uitvoeringsregeling**") waar nodig aangevuld wordt tot en met de Pw-grens. Hiermee beoogt de Gemeenteraad een hogere grens te hanteren dan in de Regeling Kwijtschelding belastingen medeoverheden ("**Kwijtscheldingsregeling**") die bepaalt dat het Financieel vermogen met ten hoogste € 2000,-- verhoogd mag worden ("**Kwijtscheldingsregeling-grens**").

Toelichting

- **Bijlage 10a/10b: Amendement d.d. 22 maart 2011 van lid Spekman (bijlage 10a) en notulen behandeling wijziging Gemeentewet (bijlage 10b)**

  Nadere toelichting: Uit de toelichting bij dit amendement blijkt dat Kamerlid Spekman met dit amendement heeft beoogd om de vrijheid van gemeente om tot en met de Pw-grens vrij te schelden weg te nemen door alle gemeenten te verplichten aan te sluiten bij deze grens (bijlage 10a, p.2):

  > *"Dit amendement beoogt de vermogenstoets die wordt gehanteerd voor de toekenning van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van belastingen en heffingen die door gemeenten, provincies en waterschappen worden geheven, in zijn geheel gelijk te stellen aan de vermogenstoets die wordt gehanteerd in artikel 34 van de Wet werk en bijstand. Hiermee wordt voorkomen dat er binnen een gemeente meerdere vermogenstoetsen naast elkaar gebruikt worden en wordt tegemoet gekomen aan het terugdringen van de administratieve lasten van gemeenten"*[2] [onderstreping door advocaten]

  Dit amendement is afgewezen. Verweerder stelt ten onrechte in het verweerschrift dat uit deze afwijzing blijkt "*[d]e Tweede Kamer [dus] bewust ruimte [heeft] gelaten aan de minister om een andere vermogensgrens te kiezen dan de vermogensgrens die gehanteerd wordt bij de bijstand*" (alinea 7.2.3 bij het verweerschrift). De toemalige minister heeft echter, zo blijkt uit de handelingen, toentertijd geadviseerd om het amendement af te wijzen met het volgende argument (bijlage 10b, p. 58):

  > *"Ik kom nu bij de vragen van de heer Spekman. Hij vertelde dat hij het voorstel steunt, waarvoor ik hem dankbaar ben. Hij gaf aan waarin het amendement van hem verschilt van het wetsvoorstel. Hij kiest voor de bijstandsnorm en neemt daarmee de ruimte voor gemeenten weg. Om die reden ontraad ik het aanvaarden van zijn amendement. Het geeft een verdergaande strekking aan het voorliggende wetsvoorstel. Nu gaat het vooral om de vraag hoe vereenvoudiging kan worden aangebracht"*[3] [onderstreping door advocaten]

  Anders dan verweerder doet voorkomen is het amendement Spekman dus juist afgewezen omdat het doel en de strekking van de Gemeentewet is om gemeenten de vrijheid te geven om tot en met Pw-grens kwijt te schelden. Deze afwijzing als opgenomen in de handelingen is in lijn met alle andere passages uit de wetgeschiedenis waaruit blijkt dat dit inderdaad het doel en de strekking is van de Gemeentewet (*alinea's 19 t/m 30 van het beroepschrift*).

---

2 Idem.

3 *Handelingen II* 2010/11, 32 315, nr. 63, item 21.

Hiermee is de Kwijtscheldingsregeling-grens in strijd met de Gemeentewet daar deze een inbreuk pleegt op de vrijheid die Gemeentewet beoogt te geven aan gemeenten om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens.

In het verweerschrift verwijst verweerder naar de hiervoor genoemde handelingen, maar laat hij de cruciale passage waarin de minister de vrijheid van gemeenten voorop stelt (als argument om de motie af te wijzen) buiten beschouwing. Waar verweerder in het verweerschrift verwijst naar deze handelingen (voetnoot 17 van het verweerschrift) betreft dat een passage die niet ziet op het amendement Spekman, maar op vragen die Kamerlid Ulenbelt heeft gesteld over *hoe* het vermogen wordt berekend in het geval van een persoon die tijdelijk beschikt over gelden die niet van hem zijn (bijlage 10b, p. 57):

> "De heer **Ulenbelt** (SP):
> Voorzitter. Ik begrijp dat de minister zegt dat de hardheidsclausule in dit soort gevallen zou moeten worden toegepast, omdat het geen eigen vermogen betreft, maar vermogen van een ander dat even op iemands rekening staat. Wanneer komt de minister met de uitwerkingsvoorstellen?
>
> Minister **Donner**:
> Als het wetsontwerp is aanvaard, komen wij met regels voor hoe daarmee rekening moet worden gehouden. Nogmaals, de wet geeft hiervoor een bevoegdheid als daaraan behoefte bestaat. Vooralsnog gelden de grenzen die altijd al worden gebruikt in de Invorderingswet. Er wordt alleen een bevoegdheid geboden om nadere regels te stellen voor de wijze waarop met het vermogen rekening wordt gehouden"

Verweerder haalt abusievelijk de passage van de minister over de nadere regels waar hij mee gaat komen aan en laat na om de vraag van de heer Ulenbelt weer te geven. Hiermee kan de onjuiste indruk ontstaan dat deze passage gaat over het voorschrijven door de minister van een lagere grens dan de Pw-grens. De argumentatie van verweerder berust aldus op een evident onjuiste weergave en lezing van de parlementaire geschiedenis.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

b.a.

T. Barkhuysen

A.A. al Khatib

Bijlage 10a

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

32 315 Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad, provinciale staten en het algemeen bestuur om kwijtschelding van belastingen te verlenen

Nr. 8

AMENDEMENT VAN HET LID SPEKMAN

Ontvangen 22 maart 2011

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In de beweegreden wordt «de raad, provinciale staten, en het algemeen bestuur ruimere bevoegdheden te geven voor kwijtschelding van belastingen» vervangen door: voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij de kwijtschelding van belastingen uit te gaan van de Wet werk en bijstand.

II

Artikel I komt als volgt te luiden:

ARTIKEL I

Artikel 255 van de Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, toegevoegd: met dien verstande dat ten aanzien van de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen, wordt uitgegaan van de toepasselijke vermogensgrens, bedoeld in artikel 34 van de Wet werk en bijstand.

III

Artikel II komt als volgt te luiden:

ARTIKEL II

Artikel 232e van de Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

kst-32315-8
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, toegevoegd: met dien verstande dat ten aanzien van de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen, wordt uitgegaan van de toepasselijke vermogensgrens, bedoeld in artikel 34 van de Wet werk en bijstand.

IV

Artikel III komt als volgt te luiden:

ARTIKEL III

Artikel 144 van de Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, toegevoegd: met dien verstande dat ten aanzien van de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen, wordt uitgegaan van de toepasselijke vermogensgrens, bedoeld in artikel 34 van de Wet werk en bijstand.

Toelichting

Dit amendement beoogt de vermogenstoets die wordt gehanteerd voor de toekenning van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van belastingen en heffingen die door gemeenten, provincies en waterschappen worden geheven, in zijn geheel gelijk te stellen aan de vermogenstoets die wordt gehanteerd in artikel 34 van de Wet werk en bijstand.

Hiermee wordt voorkomen dat er binnen een gemeente meerdere vermogenstoetsen naast elkaar gebruikt worden en wordt tegemoet gekomen aan het terugdringen van de administratieve lasten van gemeenten.

Indien dit amendement wordt aangenomen wordt in het opschrift van het wetsvoorstel «de verruiming van de bevoegdheid van de raad, provinciale staten en het algemeen bestuur om kwijtschelding van belastingen te verlenen» vervangen door: het voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij de kwijtschelding van belastingen uitgaan van de regels in de Wet werk en bijstand.

Spekman

Bijlage 10b

21
Kwijtschelding van belastingen

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad, provinciale staten en het algemeen bestuur om kwijtschelding van belastingen te verlenen (32315).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Ulenbelt** (SP):
Voorzitter. Voor het kwijtschelden van de belasting van lagere overheden gelden grenzen. Gemeenten en waterschappen kunnen mensen met een inkomen op het niveau van de bijstand vrijstelling geven door de belasting kwijt te schelden. Vrijwel alle gemeenten en waterschappen doen dat. Het kwijtschelden van belastingen die lagere overheden opleggen, is van groot belang. Daarmee worden mensen met een laag inkomen geholpen om te overleven. Als lagere overheden belastingen kwijtschelden, scheelt dat een gezin met een inkomen op bijstandsniveau al snel een half maandinkomen. Het gaat dus niet om niets.

Door dit wetsvoorstel worden ook ondernemers onder de criteria voor de kwijtschelding gebracht. De SP-fractie vindt dat goed. Er zijn in Nederland 40.000 arme ondernemers. Voor hen gaat nu hetzelfde gelden als voor arme werkenden of arme uitkeringsgerechtigden.

De inkomensgrens voor vrijstelling is nu maximaal de bijstandsnorm. Ondanks deze kwijtschelding hebben mensen met een inkomen van rond de bijstandsnorm het moeilijk. Je kunt het armoede noemen. Daarom stelt mijn fractie voor om de kwijtscheldingsgrens te verhogen naar 120% van het bijstandsniveau. Dan kunnen gemeenten een nog betere bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede in hun gemeente. In de nota naar aanleiding van het verslag wijst de minister dit voorstel af. Hij vindt dat dit de gemeentelijke autonomie aantast. Dat is niet zo. Wij leggen een bodem die wat hoger ligt dan de huidige. Dat kun je geen aantasting van de gemeentelijke autonomie noemen. De lat ligt alleen wat hoger. Ik heb een amendement ingediend. Dit voorstel zit daarin.

Bij de kwijtschelding speelt behalve het inkomen ook het vermogen een rol. Deze grens is omschreven op basis van de Invorderingswet. De minister wil het nu mogelijk maken dat gemeenten en waterschappen ook kunnen kiezen voor de vermogensgrens uit de Wet werk en bijstand. Die vermogensgrens is ruimer. Ik vraag de minister wat er gebeurt als een gemeente, om welke reden dan ook, wil kiezen voor een grens die ergens tussen de vermogensgrens van de Invorderingswet en de grens van de Wet werk en bijstand ligt. Kan ze daarvoor kiezen? Ik vraag dat, omdat in de twee wetten wordt gerekend met een heel verschillende opbouw van de vermogensgrens. Wat er in de ene wet wel onder valt, valt er in de andere niet onder. De verschillen zijn nogal groot. Als een gemeente wil kiezen voor een grens die ergens tussen die van de Invorderingswet en die van de WWB in ligt, kan ze dan zelf de samenstelling van de bestanddelen voor de vermogensgrens bepalen? Als dat niet het geval is, hebben gemeenten en waterschappen maar twee keuzemogelijkheden. Men moet dan ofwel kiezen voor vrijstelling op basis van de Invorderingswet, ofwel voor vrijstelling op basis van de Wet werk en bijstand. De minister had het over de gemeentelijke autonomie. Je kunt het toch geen autonomie noemen als men slechts kan kiezen tussen twee mogelijkheden? Een keuze tussen twee is keuzedwang voor gemeenten.

De SP-fractie is voorstander van het verhogen van de vermogensgrens voor kwijtschelding, maar liever niet op de manier die de minister nu voorstelt. Waarom komt er niet één heldere kwijtscheldingsgrens waar gemeenten zich aan moeten houden? Dat maakt het leven wat makkelijker en het verbetert de inkomenspositie van mensen met de laagste inkomens. Dit tweede voorstel zit ook in mijn amendement.

Tot slot heb ik nog één kwestie, die te maken heeft met de peildatum waarop het vermogen wordt vastgesteld. Ik leg de minister een voorbeeld voor. Een mevrouw zit al jaren in de bijstand en komt al jaren in aanmerking voor kwijtschelding. Nu gebeurt er iets raars. De Belastingdienst en de gemeente hebben te veel geld overgemaakt aan kinderopvang. Zij storten dit geld terug op de rekening van deze mevrouw en deze mevrouw is verplicht om dit weer terug te storten op de rekening van de Belastingdienst en de gemeente. Precies tussen het moment van ontvangst en het laten doorstorten wordt er gepeild hoe het met het vermogen van deze mevrouw is. Dat is in één keer veel te hoog.

Ik weet dat de minister niet op dit soort individuele kwesties zal ingaan. We kennen een hardheidsclausule. Het lijkt mij toch redelijk dat in zo'n geval, waarbij geld op je rekening komt dat niet van jou is en dat je moet doorstorten, dit geld niet wordt gerekend als deel van je vermogen. Wij krijgen veel berichten over een heel verschillende toepassing van de hardheidsclausule bij gemeenten. Daarom verzoek ik de minister om een onderzoek te doen naar de vraag hoe de hardheidsclausule wordt toegepast. We doen dus het verzoek om inzicht te krijgen hoe verschillend er met de toepassing van de hardheidsclausule wordt omgegaan, zodat wij daar eventueel lessen uit kunnen trekken.

De **voorzitter**:
De heer Schouw heeft zich verontschuldigd voor dit debat.

□

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Voorzitter. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben in het staatsbestel een zelfstandige positie gekregen. Ze hebben ruime vrijheid om belastinggeld te besteden aan zaken die zij noodzakelijk vinden en keuzes voor inwoners te maken die nodig zijn. Deze zelfstandigheid vindt de CDA-fractie belangrijk. Dit zorgt ervoor dat zaken op het juiste niveau afgehandeld worden. Daarom heeft de CDA-fractie met belangstelling naar dit wetsvoorstel gekeken. Het biedt de mogelijkheid voor gemeenten, provincies en waterschappen om eigen regels vast te stellen voor de wijze waarop het vermogen van de inwoner wordt meegenomen bij de verlening van de gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van decentrale belastingen. Gemeenten, provincies en waterschappen bepalen zelf of zij van deze ruimere mogelijkheid gebruikmaken. Dat is een prima zaak.

Bruins Slot

De kwijtscheldingsregeling is een vangnet, een onderdeel van het eigen sociaal beleid. Voor de goede orde merk ik op dat het hierbij niet alleen gaat om de uitkeringsgerechtigden, maar ook om de werknemers die net boven het minimumloon zitten, de mensen die dag in, dag uit hard werken en zo hun steentje bijdragen aan de Nederlandse samenleving. Het is daarom goed dat de gemeente en de provincies hen als tegenprestatie kunnen ondersteunen door hun belastingen kwijt te schelden. Dit zorgt ervoor dat werken voor deze mensen aantrekkelijk blijft. Als je niet bij een werkgever in loondienst was, viel je tot nu toe altijd buiten de regeling van het kwijtscheldingsbeleid. Daarmee sluit je een belangrijke groep van werkenden in de samenleving uit, die de afgelopen jaren fors gegroeid is. Het gaat dan om de ondernemers en vooral om de zzp'ers. Niet elk bedrijf is een instant succes. zzp'ers krijgen nu de mogelijkheid om voor hun privébelastingen kwijtschelding te vragen. Het kan net dat ene zetje zijn om toch aan het werk te blijven. De CDA-fractie vindt dat het niet om de kwijtschelding van de belastingen van het bedrijf van de zzp'er kan gaan. Dat zou oneerlijke concurrentie zijn. Graag krijg ik een reactie van de minister op dit punt.

De CDA-fractie heeft nog wel enkele vragen over de uitwerking van dit wetsvoorstel. Wie heeft het meeste voordeel van de verruiming van de vermogensnorm? Zijn dat de uitkeringsgerechtigden, de werknemers of de ondernemers? De CDA-fractie vraagt zich dit af omdat het van belang is dat gemeenten een activeringsbeleid uitvoeren voor uitkeringsgerechtigden. Het moet aantrekkelijk zijn voor mensen om aan het werk te gaan en niet langer in de bijstand te zitten. Bestaat de mogelijkheid dat de vermogensnorm een negatieve prikkel vormt voor bijstandsgerechtigden om weer aan het werk te gaan?

Voorzitter. Het gebeurt niet vaak, maar de SP-fractie heeft de woorden uit mijn mond genomen. De heer Ulenbelt en ik hadden hetzelfde voorval in gedachten als het gaat om de kinderopvang en de Belastingdienst. Ik zal niet heel de casus weer uit de doeken doen, maar de vraag stellen die ligt in het verlengde van hetgeen de heer Ulenbelt heeft gevraagd. Is er hierbij sprake van een probleem in de regelgeving of van behandelende ambtenaren die alleen langs de formele lijn redeneren?

Het vaststellen van het vermogen dient zorgvuldig te gebeuren. Maar wat gebeurt er als fouten worden gemaakt of als wordt gefraudeerd met de omvang van het vermogen? Welke straf geldt hierbij voor fraudeurs? Voeren de gemeenten en de provincies of de Belastingdienst hier een actief beleid op?

Hoe gaat het bepalen van de vermogensnorm in zijn werk voor een zzp'er? Stel dat een zzp'er een website in de verkoop van babykleding heeft. De site is net opgezet en het loopt allemaal nog niet van een leien dakje. De zzp'er vraagt om kwijtschelding van de belasting. Maar diezelfde zzp'er woont samen met iemand die meer vermogen heeft dan de toegestane vermogensnorm. Krijgt de zzp'er dan kwijtschelding van de lokale belastingen?

□

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel geeft gemeenten, provincies en waterschappen op twee manieren een ruimere mogelijkheid om kwijtschelding van decentrale belastingen te verlenen. Ten eerste wordt de vermogensnorm verruimd tot maximaal de normen zoals die gelden op grond van artikel 34 van de Wet werk en bijstand. De normen van deze wet zijn ruimer dan de normen uit de landelijke Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, die thans wordt gehanteerd. Het precieze bedrag van de vermogensnorm hangt af van de omstandigheden van het individuele geval en de vermogensbestanddelen van de aanvrager. Het gat tussen de thans geldende vermogensnorm in het kader van de kwijtschelding en die in het kader van de bijzondere bijstand, is behoorlijk groot. Voor een alleenstaande gaat het om ruim € 4000 en voor gehuwden om € 9000.

Ten tweede wordt de doelgroep verruimd. Ook ondernemers kunnen voortaan voor kwijtschelding in aanmerking komen, mits de decentrale belastingen geen relatie met de onderneming hebben. Voor alle duidelijkheid, het wetsvoorstel kent geen plicht voor de decentrale overheden, maar een mogelijkheid tot verruiming. Dit is in lijn met de autonomie van deze overheden.

De VVD-fractie is om een viertal redenen kritisch over het wetsvoorstel. Allereerst omdat het op zijn minst op gespannen voet staat met de geest van het regeerakkoord. In het regeerakkoord staat namelijk dat werk boven uitkering gaat. Mensen mogen niet afhankelijk van een uitkering worden gemaakt. Voorkomen moet worden dat mensen te snel worden afgeschreven en permanent langs de kant komen te staan. Ook is om deze reden in het regeerakkoord bepaald dat de inkomensgrens van het gemeentelijke minimabeleid wordt genormeerd. Het is namelijk niet acceptabel dat mensen die gaan werken vanuit een uitkering, er in inkomen op achteruit gaan doordat ze allerlei gemeentelijke toeslagen, kwijtscheldingen of vrijstellingen mislopen. Graag hoort de VVD-fractie van de minister hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot die geest van het regeerakkoord.

Is de minister het met de VVD-fractie eens dat de armoedeval door dit wetsvoorstel wordt vergroot? Zo ja, is de minister bereid, tegemoet te komen aan deze zorg van de VVD-fractie? En zo ja, hoe stelt de minister zich dan voor dit te doen?

Is de minister het ook eens met de VVD-fractie dat dit wetsvoorstel de arbeidsparticipatie niet stimuleert? Zo ja, is de minister bereid om tegemoet te komen aan deze zorg van onze fractie? En zo ja, hoe stelt de minister voor om dit te regelen? Kan het wetsvoorstel in de praktijk betekenen dat iemand een kwijtschelding krijgt van zowel de gemeente als de provincie en het waterschap in één jaar? Kan de minister aangeven om welke orde van grootte van bedragen het gaat en hoe dit uitwerkt op de zogenaamde armoedeval en de arbeidsparticipatie?

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Ik ben enigszins verbaasd door de woorden van mevrouw Van der Burg. Zij had het zonet immers over het belang van de autonomie van de gemeenten, over de zelfstandigheid om het beleid te voeren dat ze willen, maar vervolgens komt zij met een hele redenering waarom de vrijheid die gemeenten met dit wetsvoorstel krijgen, niet mogelijk is. Hoe rijmt dat met elkaar?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Wij maken kaders. Met dit wetsvoorstel worden de kaders voor het vrijstellingsbeleid verruimd. Daarbinnen hebben gemeenten, provincies en waterschappen ook met dit wetsvoorstel nog steeds de mogelijkheid om het wel of niet toe te passen. Dat lijkt mij dus volstrekt in lijn met elkaar. Alleen zijn wij wel kritisch over het effect van

dit wetsvoorstel. Stel je voor dat gemeenten massaal gebruikmaken van de mogelijkheid om die verruimingsmogelijkheden toe te passen, wat betekent dat dan? Daar stel ik de minister vragen over.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Niemand zit voor zijn plezier in de bijstand. De meeste mensen zijn graag aan het werk. Dit wetsvoorstel kan juist een springplank vormen voor mensen om toch aan het werk te gaan of om, als zij net in de bijstand vallen, snel weer terug te springen naar een werkend leven. Daar kan het een bijdrage aan leveren. Dat hoor ik niet bij mevrouw Van der Burg terug.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Dat klopt. Dat kan allemaal maar wij weten ook uit de praktijk dat de stap van bijstand naar werk een probleem is vanwege die armoedeval. Daarom voert dit kabinet daar beleid op. Mijn angst is dat die hiermee eerder wordt vergroot dan verkleind. Vandaar onze vragen aan de minister en onze kritische houding.

De heer **Spekman** (PvdA):
Mag ik aan mevrouw Van der Burg vragen wat de hoogte van de uitkering is?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Dat mag hij vragen. Het ligt eraan voor wie.

De heer **Spekman** (PvdA):
Voor een alleenstaande.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Dat is iets van € 850.

De heer **Spekman** (PvdA):
En hoeveel is het minimumloon?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik weet niet of wij hier de hele avond een quiz gaan doen.

De heer **Spekman** (PvdA):
Het is geen quiz, voorzitter.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Het minimumloon is iets hoger.

De heer **Spekman** (PvdA):
Dat is veel hoger. Ik beoog met die vragen te zeggen dat de armoedeval in heel veel gevallen juist niet voor deze groep bestaat. Het probleem met de armoedeval is voor mensen die in deeltijd werken of voor mensen die net wat meer gaan verdienen, dus juist boven de 110%, 120%. Als mevrouw Van der Burg hier beweert dat dit wetsvoorstel slecht is voor de armoedeval, dan heb ik graag dat zij dat onderbouwt.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Als mensen bepaalde kwijtscheldingen verliezen wanneer zij naar een andere situatie gaan – dat geldt hier ook bij, want die mogelijkheid wordt verruimd – dan kunnen ze zeggen: ik blijf zitten, want dan kan ik nog wat opbouwen. Dat geldt breder dan alleen voor de uitkeringsgerechtigde. Mensen kunnen dan gaan rekenen. Dat zal niet voor iedereen gelden, maar het gebeurt wel in onze samenleving. Dat willen wij voorkomen. Vandaar deze kritische opmerking. Als de minister volledig kan ontkrachten dat het dit effect zal hebben, hoor ik het graag. Ik heb dat vooralsnog niet kunnen constateren.

De heer **Spekman** (PvdA):
Ik reageer zo omdat ik hoor dat deze afspraken in principe in strijd zijn met de geest van het regeerakkoord. Nu is het niet mijn regeerakkoord maar ik zie werkelijk waar niet waar dit in tegenspraak is met het regeerakkoord. Ik zie wel heel veel andere voorstellen van het kabinet langskomen waarvan ik denk: dat werkt de arbeidsparticipatie niet in de hand. Maar ik vraag aan mevrouw Van der Burg of zij ook maar enigszins hard kan maken dat dit in strijd is met het regeerakkoord en met het aan werk helpen van mensen. Voor wie zou dit concreet een rem betekenen om aan het werk te gaan?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Voor degenen die gebruikmaken van de verruimde vrijstelling, waardoor zij vrijgesteld worden van bepaalde lokale belastingen – ik zal later in mijn bijdrage vragen om wat voor bedragen het gaat – zou dat een reden kunnen zijn om te zeggen: dat is toch niet zo interessant op dit moment.

De **voorzitter**:
U vervolgt uw betoog.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Verder is de VVD kritisch over dit wetsvoorstel omdat de ruimere kwijtschelding van decentrale belastingen niet gratis is. Het betekent namelijk gewoonweg dat de belastingen omhooggaan voor degenen die de vrijstelling of kwijtschelding niet hebben. Graag wil de VVD-fractie antwoord op de volgende vragen. Kan de minister aangeven wat dit gemiddeld per jaar voor een belastingbetaler gaat betekenen? De samenleving gaat hier immers de rekening voor betalen: de politieagent, de onderwijzer, de verpleegster en ook de mkb-ondernemer. Is de minister dit met mij eens? Kan de minister in dit licht ook aangeven wat het aanvaarden van het amendement van de SP gaat betekenen voor groepen die geen kwijtschelding genieten? En wat betekent het aanvaarden van het SP-amendement extra voor de armoedeval en de arbeidsparticipatie van groepen die wel kwijtschelding genieten?

Ten derde is de VVD kritisch over dit wetsvoorstel omdat de verschillen tussen burgers in eenzelfde situatie groter worden of op zijn minst kunnen worden. Degenen die in een gemeente wonen die gebruikmaakt van de ruimere kwijtscheldingsmogelijkheden, hebben een voordeel ten opzichte van degenen die in een gemeente wonen die dat niet doet. Is de minister het met de VVD eens dat deze verschillen toenemen? Vindt de minister dit acceptabel? En is dit effect voor de minister acceptabel als het amendement van de SP zou worden aangenomen?

Ten vierde is de VVD van mening dat als de gemeenten er al expliciet toe besluiten dat ook ondernemers voor kwijtschelding in aanmerking komen, want die mogelijkheid is er, dit een ingewikkelde kwestie gaat worden. Hoe gaan gemeenten, provincies en waterschappen de vermogens vaststellen van ondernemers die natuurlijk persoon zijn? Het geldt niet voor alle ondernemers, alleen voor degenen die natuurlijk persoon zijn. Vindt er een middeling over drie jaren plaats in verband met de vaak fluctuerende vermogens van ondernemers? Het heeft ook te maken met wat ze verdienen. Wie levert deze gegevens aan? Is

dat de Belastingdienst? Wat betekent dit voor de administratieve lasten voor de ondernemers en voor de uitvoeringskosten van gemeenten, provincies en waterschappen?

Al met al is de VVD-fractie kritisch over dit wetsvoorstel, omdat zij vreest dat het de armoedeval vergroot en de arbeidsparticipatie zou kunnen tegenwerken, en de hardwerkende Nederlander de rekening voor deze verruimde kwijtschelding gaat betalen. De ongelijkheid tussen personen in een gelijke situatie wordt vergroot en de administratieve lasten en de uitvoeringskosten voor het vaststellen van de vermogens van ondernemers zullen naar onze inschatting toenemen. De VVD-fractie vindt dat deze nadelen niet opwegen tegen de voordelen. Graag hoort zij op welke wijze de minister de zorgen van de VVD-fractie denkt te kunnen wegnemen.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Vanochtend stond er een artikel in de krant over een onderzoek naar armoede in de Rotterdamse wijk Feijenoord. Daar werkt 18% van de arme mensen. Die mensen zouden dus in aanmerking komen voor kwijtschelding. De VVD heeft campagne gevoerd als een partij die niet zo graag belasting betaalt. Nu begint de SP met het verruimen van de kwijtschelding, dus met minder belasting betalen door mensen die niet veel centen hebben. Dat zou de VVD toch als muziek in de oren moeten klinken? We beginnen onder aan de trap met het afschaffen van een deeltje van de belastingen.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Volgens mij is het nooit anders geweest bij de SP dan dat zij dit onder aan de trap bepleit, en het er boven aan de trap bij komt. Wij willen ook dat het interessant blijft voor mensen om te participeren. Daarom willen we de effecten van deze wet heel duidelijk in beeld hebben.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Laten we het niet over de bovenkant van de trap hebben, want dat zijn de bonussen en de miljoenen waar mensen zo boos over worden.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Daar hebben we het ook niet over.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Wat is dan voor de VVD de bovenkant van de trap? Mevrouw Van der Burg zegt dat het toekennen van kwijtschelding een stimulans is om niet te gaan werken, maar zij is er toch ook van op de hoogte dat er steeds meer werkende armen zijn, die juist geholpen zouden zijn met kwijtschelding?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Er is inderdaad een categorie die hiermee geholpen zou zijn. Ik denk echter dat de categorie die in een uitkering zit, en die het hier betreft, vele malen groter is. Daarom zeg ik: de voordelen wegen, zoals we het nu bekijken, niet op tegen de nadelen. De heer Ulenbelt moet ook erkennen dat de groep die net boven de kwijtscheldingsgrens zit in het amendement van de SP en in het wetsvoorstel, de rekening gaat betalen. Ik vraag me af of dat terecht is. Wij vinden van niet. Mensen maken ook gebruik van bepaalde voorzieningen en er is al een kwijtscheldingsregeling. Wij vinden het niet nodig om die te verruimen.

De heer **Ulenbelt** (SP):
In het amendement van de SP komt de grens te liggen bij 80% tot 84% van het minimumloon. Tot dat bedrag wordt er kwijtgescholden. Dan kan mevrouw Van der Burg niet beweren dat de armoedeval wordt vergroot.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Dat is de constatering van de heer Ulenbelt. Ik heb de minister daar vragen over gesteld en ik hoor graag zijn antwoorden.

□

De heer **Spekman** (PvdA):
Voorzitter. Allereerst complimenteer ik de minister en het kabinet dat zij met dit voorstel naar de Kamer zijn gekomen. Ik was er eerlijk gezegd benauwd voor dat het kabinet niet met dit voorstel zou komen en dat het dit zou intrekken. Ik vind het een goed voorstel en wij zullen ermee instemmen. Desondanks vragen wij aandacht voor een aantal zaken; wij hebben ook een amendement ingediend. Wij vinden het echter een goed voorstel, omdat een heel grote groep mensen die voordien niet voor kwijtschelding in aanmerking kwam, nu wel in aanmerking komt. Het gaat vooral om de grote blinde vlek in Nederland: de kleine zelfstandigen. Mijn vroegere collega van de PvdA-fractie, mevrouw Mei Li Vos, heeft er ook vaak voor gepleit, evenals mevrouw Liesbeth Spies. Wij hebben erop aangedrongen om die blinde vlek te verhelpen en ervoor te zorgen dat deze mensen in aanmerking komen voor kwijtschelding van de gemeentebelasting. Het kabinet maakt dat nu waar.

Ook voor het vermogen vind ik dat het kabinet op de goede weg is door alvast in de wet vast te leggen welke vermogenstoets gebruikt wordt, die van de Wet werk en bijstand of de huidige vermogenstoets. De huidige vermogenstoets knelt. Ik ken een Wajonger, een jonge vrouw, die zelf spaarde voor een wasmachine; zij kwam echter net boven de vermogensgrens uit. Het voelt gewoon niet goed dat deze vrouw op deze manier wordt afgestraft, terwijl dit soort spaarzaam gedrag goed is. Wij zijn blij dat de keuze wordt gegeven. Wij hebben het amendement op stuk nr. 8 ingediend, omdat wij menen dat je de keuze niet meer moet geven aan de gemeentes, maar dat je deze moet vastleggen in de wet. Dat vinden wij om twee redenen. Ten eerste biedt het duidelijkheid. De vermogenstoets kan ook heel makkelijk worden toegepast in de Wet werk en bijstand. Ten tweede is het een enorme verlichting van de administratieve lasten voor de gemeente. Dat is toch ook een doelstelling van dit kabinet?

Een tweede punt betreft de kosten van bestaan. Ik heb erover gedubd om deze in ons amendement op te nemen. De heer Ulenbelt heeft dat wel gedaan. Ik heb echter het regeer- en gedoogakkoord nog een keer gelezen. Daarin staat een begrenzing van 110%. Dat is de VVD-ideologie. Daarboven is armoedeval; die komt wel vaker voor daar. Ik dacht: ik kan wel 130% opnemen, maar dat loopt natuurlijk dood op de afspraak die in de coalitie is gemaakt. Vindt de minister het het overwegen waard om, vanwege eenvormigheid in de regelgeving, ook hier de grens gelijk te stellen aan de grens die in de bijstand wordt vastgesteld? Dat zou die 110% kunnen zijn, als het aan de coalitie ligt. Dat zou ik vervelend vinden, maar dat is dan de afspraak die in de Kamer wordt gemaakt. Wij kunnen in

ieder geval wel zorgen voor een eenvormige toepassing. Ook dat leidt tot minder administratieve lasten.

Een derde punt betreft de mensen die in de schuldhulpverlening zitten. Sommigen van die mensen doen echt hun stinkende best om eruit te komen. Een deel van de mensen is erin gekomen door bijvoorbeeld de ingewikkeldheid die wij hier zelf hebben gecreëerd door de woon-, zorg- en huurtoeslagen en het inkomensgat. Er gaan dingen fout en die mensen komen in de schuldhulpverlening terecht. Daar wordt gekeken naar het inkomen; het feitelijk inkomen is dan te groot. Er wordt niet gekeken naar het besteedbare inkomen, maar naar het feitelijk inkomen. Dat sluit dus een heel grote groep uit. Ziet de minister hier een oplossing voor? Ik realiseer mij dat het ingewikkeld is. Ik weet ook dat ik al gezegd heb dat ik dit wetsvoorstel steun omdat ik het een goed voorstel vind. Ik ben blij dat het kabinet alsnog met dit wetsvoorstel naar de Kamer is gekomen.

☐

De heer **Brinkman** (PVV):
Voorzitter. Kwijtschelding van belasting is iets waarvan iedereen droomt, maar waarop gelukkig niet iedereen een beroep kan doen. De PVV-fractie is een groot voorstander van minder en lagere belastingen en dus ook van een kleinere overheid. Als je de regels voor kwijtschelding versoepelt voor minderbedeelden – dat zijn vaak mensen met een uitkering – moet de belastingdruk over anderen verdeeld worden. Dat betekent een nadrukkelijker beroep op het draagkrachtbeginsel, een beginsel waarvan de PVV vindt dat het wat dit betreft reeds te nadrukkelijk in onze samenleving een rol speelt.

Deze wetgeving behelst het verruimen van de bevoegdheid van decentrale overheden tot het kwijtschelden van lokale belastingen. Kosten van bestaan worden tegenwoordig door gemeenten en waterschappen bij kwijtschelding reeds veelal op 100% van de bijstandsnorm gesteld. In de nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen zal verder worden gekeken in hoeverre het vermogen in aanmerking kan worden genomen. Deze verruiming geeft decentrale overheden de mogelijkheid een eigen sociaal beleid te voeren, gebaseerd op eigen financiële overwegingen.

Zowel principieel als op grond van rechtsgelijkheid kan de PVV zich niet vinden in deze verruiming. Principieel is de PVV namelijk van mening dat de huidige regelgeving reeds voldoende ruimte biedt bezwaar aan te tekenen. Indien dit bezwaar niet gehonoreerd kan worden, hebben burgers kennelijk de mogelijkheid, desnoods middels een betalingsregeling, om de belastingen te voldoen. Een verhoging van de vermogenstoets en een verruiming voor decentrale overheden het vermogen in aanmerking te nemen en daardoor in ruimere mate kwijtschelding te verlenen, hebben daarnaast ook gevolgen voor de bereidwilligheid belasting te betalen en het oplopen van schulden hierin. Daarnaast kan er door hantering van een divers sociaal inkomensbeleid bij de decentrale overheden sprake zijn van rechtsongelijkheid.

De PVV wil benadrukken dat de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de tarieven van de waterschapsbelastingen een aandachtspunt zijn, omdat de waterschappen als enige inkomstenbron de waterschapsbelasting hebben. Kan de minister aangeven met hoeveel deze waterschapsbelastingen voor de burger omhoog zouden gaan?

De wijzigingen aangaande de zelfstandige ondernemer klinken de PVV zeer positief in de oren: gelijke monniken, gelijke kappen. Dat zou inderdaad het devies moeten zijn. Maar zoals gezegd, de PVV is geen voorstander van deze verruiming. De PVV is voor minder en lagere belastingen. Maar indien belastingen moeten worden betaald, dient dit voor eenieder gelijk te zijn en dienen regels voor kwijtschelding op dit moment zeker niet versoepeld te worden. Dit is wat ons betreft de kat op het spek binden.

De vergadering wordt van 20.43 uur tot 20.55 uur geschorst.

☐

Minister **Donner**:
Voorzitter. Verschillende sprekers hebben erop gewezen dat het voorliggende wetsvoorstel een voorstel is dat het vorige kabinet heeft ingediend. De eerste aanleiding daarvoor is dat wij worden geconfronteerd met de volgende vreemde en onbevredigende situatie.

Mensen die een uitkering hebben, kunnen vrijstelling krijgen voor gemeentebelasting, provinciebelasting en waterschapslasten. Dat is een oude regel. Tegelijkertijd is er een categorie ondernemers – vaak zijn dat zelfstandigen zonder personeel – die geen uitkering hebben, maar zelf een inkomen verdienen. Helaas zit hun persoonlijke inkomen soms op hetzelfde niveau als dat van iemand met een uitkering. Zij kwamen echter niet in aanmerking voor een vrijstelling van de belastingen.

Dat was de eerste aanzet voor dit wetsontwerp. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is geconstateerd dat ondernemers met een zeer laag inkomen onder de vrijstelling van belastingen kunnen worden gebracht via de uitvoeringsregels van de Invorderingwet. Dat liet echter onverlet dat er op het gebied van de vermogensgrenzen een verschil bleef bestaan tussen de mensen met een uitkering, die onder de Wet werk en bijstand vallen, en de mensen die onder de Invorderingswet vielen. Dat was een onbevredigende situatie. De criteria voor de vrijstelling volgens de Invorderingwet worden immers traditioneel beheerst door de faillissementwetgeving. Dat zijn namelijk de grenzen die zijn gesteld aan de invordering van de belastingschulden. Bij de bijstand is van een andere norm uitgegaan.

Enerzijds is dat een bron van lasten voor gemeenten. Zij worden immers geconfronteerd met verschillende niveaus, die berekend moeten worden. Anderzijds levert dit nog steeds de onbevredigende situatie op dat degene die een uitkering heeft en onder de Wet werk en bijstand valt in bepaalde categorieën wel een vrijstelling krijgt, terwijl degene die een eigen inkomen heeft, die vrijstelling niet krijgt. Het enige verschil zou zijn een verschil in vermogen tussen € 2200, de grens in de Invorderingswet, en € 4000, de grens in de Wet werk en bijstand.

Het voorliggende wetsontwerp schept slechts de mogelijkheid voor de minister van Infrastructuur en Milieu, die verantwoordelijk is voor de waterschappen, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die verantwoordelijk is voor de gemeenteordening en de provincieordening, om in nadere regels vast te stellen op welke wijze met het vermogen rekening gehouden moet worden. Tegen deze achtergrond en mede gelet op het regeerakkoord, heeft het kabinet gemeend dat er op dit punt geen aanleiding was om het wetsontwerp in te trek-

ken en dat het op zichzelf nog steeds behartigenswaardig is om dit wetsvoorstel vast te stellen.

Bij het vaststellen van de nadere regels voor de wijze waarop rekening kan worden gehouden met het vermogen – het is inderdaad: "kan worden" – zal vervolgens worden vastgesteld hoe voorkomen kan worden dat de armoedeval groter wordt. Als de grens voor de Invorderingswet eenvoudig wordt gelegd op de grens voor de Algemene bijstandswet, wordt de groep mensen met een uitkering dus gelijkgetrokken voor de belastingen. Ook voor die groep wordt vrijstelling van belastingen dus mogelijk. Ik kan niet nagaan hoe groot die groep is.

Schept dit een extra armoedeval? Naar mijn gevoel niet, want het gaat hier om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens. Een verschil met het amendement van de heer Ulenbelt van de SP is dat het amendement niet alleen het vermogensniveau optrekt maar ook het inkomensniveau optrekt tot het niveau van 120% van de bijstandsnorm. Dat is inderdaad nog onder het minimumniveau, want het verschil tussen de bijstand en het minimuminkomen is 30%. Ik denk dat 120% van de bijstandsnorm in de orde van grootte van 114% van de bijstand is. Misschien maak ik nu een kleine rekenfout, maar dit ligt beneden het minimuminkomen. Desondanks komt men daarmee dichterbij het inkomen. De stimulans om te gaan werken, zal dus afnemen omdat het verschil kleiner wordt. Men verliest immers het voordeel van de vrijstelling als men boven die grens komt. Ook dat is niet het automatische gevolg, want het gaat hier om een vermogensgrens. Inkomen wordt niet onmiddellijk omgezet in vermogen. Ook iemand die zal gaan werken, krijgt daarmee niet automatisch een ander vermogen.

Wij hebben het over dat belangrijke verschil en over de traditionele discussies over de armoedeval. Daarom is het kabinet zeker van plan om bij de regeling van de uitvoering rekening te houden met de effecten op de armoedeval, want de inzet is inderdaad om de armoedeval af te laten nemen. Het fundamentele gegeven is echter dat het gaat om mensen met een inkomen. Dat is de primaire variabele voor een armoedeval en dat staat los van het criterium waarover wij het hebben, want het gaat hier over vermogen. Men heeft een vermogen of men heeft dat niet. Als het vermogen te groot is, komt men voor de vrijstelling in aanmerking; boven een bepaald niveau is dat niet het geval. Dit staat dus los van het inkomen en is alleen afhankelijk van het vermogen dat men heeft. Als dit bij de uitvoeringsregels gelijkgetrokken wordt op de bijstandsnorm, zal er een groep zijn die nu niet geniet van de vrijstelling van de belastingen en die daar dan wel van zal genieten. Daarbij geldt echter nog steeds: bij hetzelfde inkomen.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik dank de minister voor deze nadere uitleg. Heb ik het goed begrepen dat hij in feite ook toezegt dat hij bij het invullen van die maatregel de armoedeval – in de iets andere betekenis – wel degelijk in de gaten houdt, hoewel het om het vermogen gaat, en dat hij ervoor zorgt dat de armoedeval niet vergroot wordt? Dat heb ik hem toch horen zeggen? Wil hij dat nog even bevestigen?

Minister **Donner**:
Dat wil ik bevestigen, want het is inderdaad de inzet van het kabinet om de armoedeval te beheersen. Tegelijkertijd heb ik gezegd dat wij hier met een ander probleem te maken hebben. Daarom zijn wij van mening dat dit ook bij de invulling kan, vooral ook omdat het ons gaat om het fundamentele probleem dat het bij zelfstandigen sowieso van belang is wat wel en wat niet tot het vermogen wordt gerekend.

Nogmaals, de eerste aanzet zal primair worden gegeven door de belastingheffing. In dat kader wordt vastgesteld wat bedrijfsvermogen is en wat particulier vermogen. Zeker bij zzp'ers is dat onderscheid vaak minder geldig te maken. Ook om die reden is de verruiming geldig te maken om de mogelijkheid te scheppen om daarmee rekening te houden.

Kortom, aanvaarding van dit wetsvoorstel zonder dat regels worden gewijzigd, verandert niets aan de situatie. De veranderingen treden pas op in de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid die dit wetsvoorstel biedt.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik heb een vraag over de ondernemers. Voor natuurlijke rechtspersonen geldt in feite dat alles wat voor henzelf is, winst is. Daaruit betalen zij hun inkomen. Hoe wordt bepaald wat het inkomen per jaar is? Dat is altijd een complicatie bij deze groep ondernemers. Vaak wordt er vanwege de fluctuatie voor gekozen om het te middelen. Gebeurt dit in dit wetsvoorstel ook of komt dit aan de orde bij de uitwerking? Bij de wetgeving op dit terrein is dit altijd een probleem.

Minister **Donner**:
Het is nu juist voorwerp van de invorderingsregels om deze moeilijkheid op te lossen. Hou me ten goede, ik weet niet precies hoe dit uitwerkt. De praktijk weet zich er tot dusver mee te behelpen, dus ik verwacht dat het hier ook wel kan. De Belastingdienst moet het inkomen vaststellen en toerekenen wat winst is en wat inkomen.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik heb in het verleden veel met deze problematiek te maken gehad. Wil de minister bij de uitvoeringsregeling bezien of er wellicht een middelingregeling over drie jaar kan worden getroffen om onnodige fluctuaties te voorkomen? De Belastingdienst weet van wanten op dit terrein en ik hoop dat dit mogelijk is.

Minister **Donner**:
Ik zeg toe dat wij daarnaar in alle gevallen zullen kijken, juist om te voorkomen dat het inderdaad het ene jaar zo uitvalt en het andere jaar weer anders. Ik ben het ermee eens dat dit een probleem oplevert.

Ik heb hiermee al gezegd waarom ik het amendement van de heer Ulenbelt zou willen ontraden. Het amendement is op een aantal zaken gericht. Het verruimt niet alleen de vermogensgrens en dan niet op een wijze als het wetsvoorstel dat doet, namelijk dat het beneden die grens gemeenten potentieel de ruimte geeft om dat te doen, maar het verplicht in wezen de gemeenten om die grens aan te houden. In de tweede plaats wordt hetzelfde gedaan voor de inkomensnorm waarvoor de vrijstelling zou kunnen worden gegeven. Dit is een verschil in politieke wenselijkheid. Het kabinet acht het niet wenselijk omdat dit de armoedeval zal vergroten en dan op een meer directe wijze vanwege de inkomensgrens. De heer Spekman heeft daarop gewezen. Hij heeft ook aangegeven dat om die reden zijn amendement uitsluitend betrekking heeft op het eerste aspect van het amendement van de heer Ulenbelt. Het regelt namelijk dat geen nadere regels no-

dig zijn van de betrokken bewindslieden. De norm is heel eenvoudig: de norm van artikel 34 van de Wet werk en bijstand. Dat is ook de reden waarom de amendementen van de heer Ulenbelt en de heer Spekman betrekking hebben op het tweede lid van artikel 255, terwijl het voorstel van het kabinet betrekking heeft op het vierde lid. Dat betreft slechts de berekeningswijze van de verschillende grootheden, die aan nadere regels wordt overgelaten.

Wel geldig is het volgende wat de heer Ulenbelt zei. In de huidige opzet van de regels zoals ze nu al gelden, gaat het inderdaad om een maximum, maar wordt gemeenten die beneden dat maximum zitten de ruimte gelaten, ook de ruimte om er eventueel tussen te gaan zitten. Als men beneden het ene maximum kan gaan zitten, mits het maar onder beide maxima valt, kan een gemeente nog steeds kiezen op welk niveau zij gaat zitten. Ik geef toe dat het amendement van de heer Ulenbelt stelt: die ruimte wordt weggenomen, dit is de grens. Zo heb ik het amendement althans begrepen.

De heer **Ulenbelt** (SP):
De discussie over de armoedeval dreigt dit debat te gijzelen, maar de minister zal het toch met mij eens zijn dat een heel groot gedeelte, misschien wel 70% à 80% van de mensen in de bijstand, zodanige arbeidsbeperkingen heeft dat je ervan uit mag gaan dat die mensen geen werk zullen vinden. Dan gaat het argument van de armoedeval toch helemaal niet op.

Minister **Donner**:
Nee, mijnheer Ulenbelt. Dat is een discussie die ik in een vorig bestaan regelmatig heb gevoerd. Ik bestrijd uw stelling dat mensen die in de bijstand zitten voor het grootste deel arbeidsongeschikt zijn. De feiten in het verleden hebben bewezen dat dit niet klopt in een tijd van schaarste op de arbeidsmarkt. Die schaarste tekent zich alweer af. Ik ben er nog steeds van overtuigd dat mensen wat dat betreft de mogelijkheden hebben. Als er factoren zijn die in wezen de verdiencapaciteit van mensen beperken, zijn er regels in de WSW waardoor men in aanmerking komt voor loondispensatie. Het kabinet is voornemens om te komen tot een uniforme regeling die juist op dat punt een effectievere oplossing kan bieden, omdat voor een deel aan mensen die echt een arbeidsbeperking hebben, een loondispensatie gegeven zal kunnen worden. Derhalve zal de regeling alleen maar adequater worden voor uw situatie en des te beter tegemoetkomen aan de wens dat arbeidsparticipatie de wenselijke wijze van deelname aan het economisch verkeer is.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Uit het meest recente onderzoek in de wijk Feijenoord blijkt dat 18% van de armen werkenden is. De filosofie was altijd: werk helpt je uit de armoede. Deze mensen werken en zitten in de armoede. Deze vrijstelling is wel een uitkomst voor het inkomen van deze mensen. Voor hen gaat het verhaal van de armoedeval in ieder geval niet op, want ze werken.

Minister **Donner**:
Dat is dus precies de reden waarom wij menen dat er geen anomalie moet ontstaan tussen mensen met een uitkering en mensen die voor de vrijstelling in aanmerking komen. Wat het inkomen betreft ga ik uit van de bijstandsnorm, want anders schep ik aan de andere kant weer een ongelijkheid. Ook dat is onwenselijk. Vanuit het oogpunt van eenduidigheid schept de heer Ulenbelt weer grotere verschillen dan het voorstel van het kabinet. Vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie is het voorstel van het kabinet te prefereren.

Tot zover de twee vragen van de heer Ulenbelt. De heer Ulenbelt en mevrouw Bruins Slot stelden beiden een vraag over de bijzondere situatie dat, als het vermogen wordt gepeild, het in wezen gaat om gelden die moeten worden doorbetaald aan de overheid. Dit strookt niet met mijn opvatting en om die reden zal ik het onderzoek dat de heer Ulenbelt vraagt, naar de omgang van de gemeenten met de hardheidsclausule, niet willen uitvoeren. Dat betreft in wezen een ander probleem. Het voorstel van het kabinet schept juist de mogelijkheid om via nadere regels om te gaan met knelpunten. Om die reden meen ik dat, zo er een reëel knelpunt is, er moet worden gekeken naar de wijze waarop het kan worden opgelost. Ik heb wel het gevoelen dat hiervan vrij incidenteel sprake zal zijn.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Hoor ik het goed dat de minister dit met zijn collega gaat overleggen, dus gaat bekijken of dit incidenteel is? En gaat hij de nadere regelgeving goed invullen, zodat mensen die in dit soort onwenselijke situaties terechtkomen, door de overheid worden geholpen?

Minister **Donner**:
Het gaat om het heel specifieke geval dat men tijdelijke gelden heeft, die strikt genomen niet van de betrokkenen zijn, maar van de ene overheidsdienst naar de andere zullen gaan. Het gaat om een definitie van "eigen vermogen". Dit wetsontwerp geeft nu net de bevoegdheid, niet aan mijn collega, maar aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Infrastructuur en Milieu, om nader te regelen op welke wijze met vermogen rekening moet worden gehouden. Zo deze situatie zich voordoet, kan zij op die manier worden geregeld, als deze niet wordt gewenst.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Voorzitter. Ik begrijp dat de minister zegt dat de hardheidsclausule in dit soort gevallen zou moeten worden toegepast, omdat het geen eigen vermogen betreft, maar vermogen van een ander dat even op iemands rekening staat. Wanneer komt de minister met de uitwerkingsvoorstellen?

Minister **Donner**:
Als het wetsontwerp is aanvaard, komen wij met regels voor hoe daarmee rekening moet worden gehouden. Nogmaals, de wet geeft hiervoor een bevoegdheid als daaraan behoefte bestaat. Vooralsnog gelden de grenzen die altijd al worden gebruikt in de Invorderingswet. Er wordt alleen een bevoegdheid geboden om nadere regels te stellen voor de wijze waarop met het vermogen rekening wordt gehouden.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Begrijp ik het goed dat de uitvoeringsregeling helder maakt dat de gelden in het voorbeeld van mijzelf en het CDA, niet tot het vermogen zouden moeten worden gerekend?

Minister **Donner**:
Ik wijs erop dat dit op basis van dit wetsontwerp kan worden geregeld, zo een dergelijke situatie zich voordoet, an-

ders dan op incidentele wijze. Vanwege een incident moet je nooit regels stellen. Je moet bekijken op welke wijze een kwestie van toepassing is. Als zo'n kwestie regelmatig voorkomt, zijn regels de methode om daarop te reageren. Dit wetsontwerp biedt daartoe de mogelijkheid.

De heer **Ulenbelt** (SP):
De minister wil dus, net als ik, weten hoe vaak dit voorkomt en of dit structureel is of incidenteel. Als dat het geval is, dan kan de minister toch niet zeggen dat hij het door de SP gewenste onderzoek niet wil?

Minister **Donner**:
Ik heb een andere methode om daarachter te komen. Je hoort hiervan, je kunt constateren of dit vaker voorkomt. Dat is iets anders dan het onderzoek dat u vraagt, namelijk naar de wijze waarop gemeenten gebruikmaken van de hardheidsclausule. Dat kunnen vele verschillende vormen zijn. Zoiets leidt tot een onderzoek dat een weergave is van een bepaalde steekproef. Ik weet niet of we daardoor veel meer zullen weten. Nogmaals, mocht blijken dat situaties zoals de heer Ulenbelt die schetst – daarbij gaat het ook volgens mij niet om eigen vermogen maar om gelden die passeren – zich vaker dan een enkele keer voordoen, dan is er reden om daarvoor regels te maken. Dit wetsvoorstel biedt daartoe dan de mogelijkheid. In andere gevallen kan met een circulaire aan gemeenten duidelijk worden gemaakt hoe om moet worden gegaan met dit soort incidenten. Hiermee hoop ik duidelijk te hebben gemaakt dat ik het amendement van de heer Ulenbelt moet ontraden.

Mevrouw Bruins Slot had een drietal vragen. De eerste heb ik volgens mij al beantwoord. In hoeverre komt een bedrijf van een zzp'er in aanmerking voor kwijtschelding? Het gaat niet om bedrijven maar om het persoonlijk inkomen. Een andere vraag van mevrouw Bruins Slot was: in hoeverre wordt het vermogen van de zzp'er bepaald? Dit zit in de uitvoeringsregelingen en de Invorderingswet. Vervolgens vroeg zij mij of met het vermogen van een eventuele samenwonende partner rekening moet worden gehouden. Dit is een zeer technische vraag. Ik neem aan dat dit in de Invorderingswet is geregeld. Doorgaans gaat het bij dit soort regelingen om het huishouden en niet om het privévermogen. Een zeer arme zzp'er die geen vermogen heeft maar met een miljonaire samenwoont, komt niet in aanmerking voor kwijtschelding. Althans, dat is niet de bedoeling naar mijn mening.

Ik kom bij een aantal vragen van mevrouw Van der Burg, allereerst: hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het regeerakkoord? Ik hoop dat ik duidelijk heb gemaakt wat de motieven zijn om te constateren dat dit wetsvoorstel wenselijk blijft, ook gegeven de inzet van het regeerakkoord om te komen tot het terugdringen van de armoedeval. Bij het vaststellen van de regels zal in dat licht uiteraard worden gelet op de verschillende effecten, zij het dat het hierbij niet gaat om inkomen maar om vermogen en het derhalve om een heel ander effect gaat.

De volgende vraag kan in hetzelfde licht worden bezien: wordt de arbeidsparticipatie negatief beïnvloed? Dit geldt hooguit voor mensen met een vermogen boven € 2200 en beneden € 4000. Het gaat dan om het berekenen van het jaarlijkse effect van de vrijstelling van de verschillende belastingen, waarnaar mevrouw Van der Burg ook vroeg. Dat kan ik echter niet, want het is afhankelijk van de gemeente waarin men woont, de provincie waarin men woont en het waterschap waarin men verkeert. Lasten kunnen nog wel eens verschillen van gemeente tot gemeente, van waterschap tot waterschap. Bij de provincies is dat iets minder, want dan gaat het om de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Hoewel, ik weet niet of dit in de inkomstensfeer zit.

Mevrouw Van der Burg vroeg ook hoe gemeenten de vermogens van ondernemers gaan vaststellen. Dit zal moeten blijken uit de belastingaangifte. Juist om ervoor te zorgen dat de administratieve lasten zo laag mogelijk blijven, wordt deze bevoegdheid gegeven. Nogmaals, het gaat dan om de administratieve lasten van gemeenten, niet van de betrokken ondernemer die in aanmerking komt voor de vrijstelling. Diens vermogen wordt vastgesteld door de Belastingdienst. Het is vervolgens aan de gemeente om te bepalen in welke mate daarmee rekening kan of moet worden gehouden.

Ik zei al dat ik niet kan zeggen wat het concrete voordeel is van de maatregelen, gezien de verschillen per gemeente.

Ik kom nu bij de vragen van de heer Spekman. Hij vertelde dat hij het voorstel steunt, waarvoor ik hem dankbaar ben. Hij gaf aan waarin het amendement van hem verschilt van het wetsvoorstel. Hij kiest voor de bijstandsnorm en neemt daarmee de ruimte voor gemeenten weg. Om die reden ontraad ik het aanvaarden van zijn amendement. Het geeft een verdergaande strekking aan het voorliggende wetsvoorstel. Nu gaat het vooral om de vraag hoe vereenvoudiging kan worden aangebracht.

De heer **Spekman** (PvdA):
Ik begrijp het standpunt van de minister. Ik hoorde hem echter aan het begin van zijn beantwoording zeggen dat het hanteren van verschillende vermogenstoetsen een bron is van administratieve lasten voor gemeenten. Gezien de doelstelling van het kabinet, zou het zinnig zijn als de minister zou zeggen dat een vormgeving zoals voorgesteld in mijn amendement zou leiden tot een verlichting van administratieve lasten.

Minister **Donner**:
De heer Spekman sprak over de bedoelingen van het kabinet. Ik wijs erop dat er inmiddels een ander kabinet zit dan het kabinet dat de stukken heeft geschreven. Er is één regering, maar de kabinetten zijn gewisseld. Ik leg naast dit punt – ik ontken niet dat deze factor ook een motivering is van het voorstel zoals het wordt gedaan – een ander motief van dit kabinet, namelijk het terugdringen van de inkomensval. Bij de uitvoeringsregelingen zal erop moeten worden gelet of binnen de grens van de inzet van het laatste zo goed mogelijk recht kan worden gedaan aan het aspect van de administratieve lasten. Ik geef zonder meer toe dat het amendement van de heer Spekman het wat betreft de administratieve lasten eenvoudiger maakt. Daarover hebben wij geen verschil van mening. Ik heb gezegd dat dit kabinet verschillende motieven heeft bij de invulling van het geheel.

De heer **Spekman** (PvdA):
Dat heb ik maar te respecteren. Het is nu eenmaal zo. Ik probeer duidelijk te krijgen wat de motivatie is om het niet eens te zijn met het amendement. De minister heeft zelf in het debat aangegeven dat de vermogensverandering, van € 22.000 naar € 4000, niet leidt tot een verdere armoedeval. Dat is dus geen argument om ertegen te zijn. Het leidt wel tot verlichting van de administratieve lasten. Eigenlijk is er dus geen objectieve reden om tegen dit

amendement te zijn, anders dan angst voor een spook dat niet bestaat.

Minister **Donner**:
Dat is niet geheel juist, mijnheer Spekman. Bij dit wetsvoorstel is ook gekeken naar de vraag met welke vermogensbestanddelen rekening moet worden gehouden. Ik heb uitgelegd dat het kabinet van mening is dat dit het streven om de armoedeval kleiner hoeft te maken niet hoeft te bijten. Het hóéft dus niet te strijden. Ik ontken niet dat er uitvoeringen zijn waarin dit wel het geval is. Ik heb niet gezegd dat het onder geen denkbare omstandigheid zo is. Mevrouw Van der Burg vroeg of daar rekening mee wordt gehouden. Ik heb toegegeven dat het kabinet, ook gegeven de inzet van het regeerakkoord, daar rekening mee houdt. Ik heb echter ook een tweede doelstelling, namelijk het zo klein mogelijk maken van de administratieve lasten voor de gemeenten. Dat zijn twee doelstellingen. Ik probeer binnen de maten waarin die twee verenigbaar zijn regels te stellen met betrekking tot de vermogenscriteria. Daar waar zij niet verenigbaar zijn en het een keuze is tussen het ene en het andere doel, zal dit kabinet vermoedelijk eerder kiezen voor het beperkt houden van de armoedeval dan voor het verregaand vereenvoudigen van de administratieve lasten in het algemeen.

De heer **Spekman** (PvdA):
Ik ben toch wel verbaasd, want voor de steun voor dit wetsvoorstel – dat ik steun, ondanks alles wat hier wordt gezegd, want ik vind het gewoon een goed wetsvoorstel – vaart de minister volgens mij meer op de koers van de PvdA dan op de koers van de VVD, die er volgens mij niet mee zal instemmen. Ik vind het vooral bijzonder dat deze coalitiepartijen, op het CDA na, blijkbaar kiezen voor een onzeker effect op de armoedeval. Dat kan namelijk echt niet worden onderbouwd en het is ook door geen van de coalitiepartijen onderbouwd. Dat is in tegenspraak met een zeker effect op de administratieve lasten. Dus wat het stokpaardje was van de VVD, namelijk de administratieve lastenverlichting, laat die fractie nu schieten voor een onzeker effect op de armoedeval. Dat vind ik buitengewoon betreurenswaardig.

Minister **Donner**:
Ja, maar mijnheer Spekman, nu dicht u mij motieven toe. Als lid van het kabinet vaar ik op eigen kompas in dezen. Ik heb u aangegeven – en ik heb dat ook geantwoord aan mevrouw Van der Burg – dat dit wetsontwerp en de invulling daarvan naar het oordeel van het kabinet niet onverenigbaar hoeft te zijn met de doelstelling van het beperken van de armoedeval, en op dat punt ook kan samenlopen met vereenvoudiging van de administratieve lasten. Maar hier is inderdaad sprake van een verschil van inzicht. Als er zou moeten worden gekozen tussen de twee doelstellingen, kiest u zonder meer voor vermindering van de administratieve lasten. Daarop berust uw amendement ook. U zegt: ongeacht andere negatieve effecten kies ik gewoon voor de vereenvoudiging. Ik erken dat ook als een gegeven. Ik meen daarom dat ik dat amendement moet ontraden en ik pleit voor het wetsvoorstel zoals het kabinet dat heeft ingediend, dat het nu juist iets genuanceerder mogelijk maakt om te bekijken wat het effect is van het een en van het ander, en waar zij verenigbaar zijn. Dan zullen wij dat doen.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Even om zaken heel zuiver te houden in dit debat: wanneer je ondernemers onder deze wet brengt, waarvoor ook door gemeenten een voorziening moet worden getroffen, gaan de administratieve lasten – ik noem dat de uitvoeringskosten voor gemeenten – wel degelijk omhoog. De minister had gelijk dat dit niet voor die ondernemers geldt. De heer Spekman zegt dat dit in alle gevallen een administratieve lastenverlichting is. Door die maatregel is dat sowieso niet het geval, in verband met de uitvoering.

Minister **Donner**:
Mag ik daarop slechts aanvullen dat ik hoop dat ik zoveel mogelijk partijen in deze Kamer ervan kan overtuigen dat het wetsvoorstel zoals het er ligt verenigbaar is met hun oogmerken en niet in de knel komt met hun zorgen? Ik hoop dat dit ook geldt voor de heer Brinkman, maar ik was nog niet toegekomen aan zijn opmerkingen. Ik hoop dat uiteindelijk ook de PVV tot de conclusie kan komen dat dit wetsontwerp aanvaardbaar is en niet de zorgen van de fractie verscherpt.

Ook mevrouw Van der Burg vroeg in hoeverre door dit wetsontwerp de verschillen groter worden. Het antwoord daarop is: ze worden niet groter. De verschillen zijn nu al, als gevolg van de Invorderingswet en de Wet werk en bijstand, zoals zij zijn. Je kunt nu juist, door die twee grenzen eventueel dichter bij elkaar te brengen en door de regels te geven voor de wijze waarop met het vermogen rekening moet worden gehouden, grotere uniformiteit brengen in de toepassing door de gemeenten. Dat is nu net ook het oogmerk van deze regeling. Dus in die zin zitten grote verschillen besloten in de bestaande systematiek, ook als deze wet er niet is. Zij worden daarmee niet groter. Zij maken het mogelijk dat wij hier een bevoegdheid geven om tot een grotere eenvormigheid te komen. Dat is nu net weer het argument van de heer Spekman, die zegt dat het hier mogelijk is om de administratieve lasten binnen een gemeente te beperken, waarmee wij minder grote verschillen zouden scheppen. Maar groter worden zij niet.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Misschien begrijp ik het niet goed, maar ik neem maar even het voorbeeld van de ondernemers. Volgens mij wordt toch voor gemeenten, de mogelijkheid tot kwijtschelding voor die groep in dit wetsvoorstel ingebracht. Als de ene gemeente nu besluit om hiervan wel gebruik te maken en de andere gemeente besluit om dat niet te doen, dan wordt het verschil voor deze groep toch gewoon groter?

Minister **Donner**:
Nee, want het verschil tussen gemeenten die ondernemers wel deze mogelijkheid bieden en gemeenten die die mogelijkheid niet bieden, is ingevolge de gewijzigde opzet niet meer het gevolg van dit wetsvoorstel, maar van de wijziging van de invorderingsregeling. Ook als dit wetsontwerp dus niet wordt aangenomen, is dat opgenomen in de Invorderingswet. Dit wordt bepaald door de regels in die wet. In het voorliggende wetsvoorstel wordt het alleen mogelijk gemaakt om irritatiepunten weg te nemen, namelijk over bestaande verschillen in de praktijk. Ik heb het over een situatie waarin sprake is van administratieve lasten en waarin gemeenten zich mede daardoor laten leiden. Ik geef toe dat het oorspronkelijk de bedoe-

ling was om in dit wetsvoorstel ook de toepassing van de vrijstelling op ondernemers te regelen. Dat is echter geen voorwerp meer van dit wetsvoorstel. Dit voorstel is nu alleen nodig om uniformiteit en grotere eenvormigheid te creëren. Verschillen worden door het wetsvoorstel niet geschapen.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik begrijp het punt over de ondernemers. Dit is gewijzigd naar aanleiding van het commentaar van de Raad van State. De minister zegt dat dit in de Invorderingswet wordt geregeld en dat het dus sec niet bij dit wetsvoorstel hoort.

Minister **Donner**:
Het wordt zelfs niet in de wet geregeld, maar in de regels.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ja. Ik heb echter een tweede vraag. De kwijtscheldingsmogelijkheden worden verruimd. Stel dat dit gebeurt voor de groep mensen die werkt maar niet heel veel mogelijkheden heeft. Voor die groep wordt het verschil tussen gemeenten dan toch in ieder geval vergroot?

Minister **Donner**:
Je kunt zeggen dat naarmate de grens hoger wordt, de vrijheid onder die grens groter wordt. Dit geldt voor zover dit wetsvoorstel vrijheid en meer vermogensruimte biedt. Dat is het enige effect van de verschillen. Het punt blijft staan dat een gemeente ten principale moet kiezen of zij van deze mogelijkheid wel of geen gebruik maakt. Dat leidt tot de verschillen waarop mevrouw Van der Burg doelde. Die keuzemogelijkheid vloeit niet uit dit wetsvoorstel voort. Dit voorstel schept alleen de mogelijkheden om door nadere regels grotere eenvormigheid te scheppen en administratieve lasten te verminderen.

De **voorzitter**:
Hoeveel tijd denkt de minister nog nodig te hebben?

Minister **Donner**:
Dat is afhankelijk van de vragen die worden gesteld. Als er geen vragen meer worden gesteld, kan ik vrij snel klaar zijn. Dan moet ik namelijk alleen de heer Brinkman nog overtuigen. Dat kan enige tijd vergen.

De **voorzitter**:
Ik ga me daarmee niet bemoeien.

Minister **Donner**:
Volgens mij heb ik de vragen van mevrouw Van der Burg hiermee beantwoord.

De heer Brinkman stelt meer ten principale het beginsel van vrijstelling van belastingen aan de orde. Ik hoop dat ik duidelijk heb gemaakt dat dit door dit wetsvoorstel niet in het geding is. Het voorstel schept nu juist de mogelijkheid om door de regels grotere eenvormigheid aan te brengen in de situatie van mensen die werken en van mensen die niet werken. In lijn met het betoog van de heer Brinkman wordt bezien hoe, gegeven het feit dat de vrijstelling bestaat, ervoor kan worden gezorgd dat de anomalie verdwijnt dat mensen die werken minder krijgen dan mensen die een uitkering hebben. Dat is de inzet van dit wetsvoorstel. Daarop wordt ingezet door de mogelijkheid te scheppen om rekening te houden met het vermogen.

Ik heb tegen mevrouw Van der Burg al gezegd dat bij de invulling in de regels zo goed mogelijk rekening zal worden gehouden met de armoedeval. Ik ben het met de heer Brinkman eens als hij stelt dat dit soort ontwikkelingen sowieso betekent dat hier een aantal mensen onder gaat vallen dat er nu nog niet onder valt doordat eventueel met een verruimde vermogenstoets rekening wordt gehouden. Dit schept meer lasten. Ik meen echter dat het hierbij gaat om een beperkte groep. Er is immers hooguit sprake van een verschuiving van een vermogen van € 2200 naar een vermogen van € 4000. Die verschuiving is er om beter rekening te kunnen houden met de vermogenssituatie van ondernemers. Wat dat betreft meen ik dat het verschil over wel of niet een vrijstelling gebruiken vermoedelijk tussen ons blijft liggen. Dat is echter niet het object van dit wetsvoorstel. Object van dit wetsvoorstel is om juist voor de groep die wel werkt, grotere eenvormigheid te krijgen met de groep die niet werkt. In die zin kan er ook vanuit uw optiek reden zijn om voor dit wetsvoorstel te stemmen. Ik geef zonder meer aan dat dit ook de reden is dat ik de amendementen van de heer Ulenbelt en de heer Spekman ontraad, teneinde een zo groot mogelijke eenstemmigheid te krijgen.

Mevrouw de voorzitter, mag ik het daarbij laten?

De heer **Ulenbelt** (SP):
Voorzitter.

De **voorzitter**:
Mijnheer Ulenbelt, hebt u dan geen behoefte meer aan een tweede termijn? Anders kunt u uw vraag ook in tweede termijn stellen.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Als ik nu een antwoord krijg, heb ik geen behoefte aan een tweede termijn.

Mijn vraag gaat over de uitwerkingsregelingen. Er is een regime op basis van de Invorderingswet en er is een regime op basis van de WWB. Nu heeft de minister gezegd: men kan daar ook tussen gaan zitten. Ik ben benieuwd wat ik mij daarbij moet voorstellen. In de Invorderingswet wordt gezegd dat de inboedel vrij is tot een bedrag van ruim € 2000. In de WWB staat dat de inboedel vrij is voor zover het gaat om dingen die algemeen worden aanvaard. Kan een gemeente daar dan tussen gaan zitten? Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor een vergoeding voor immateriële schade. Deze telt niet mee bij de Invorderingswet, maar wel bij de WWB. Kan een gemeente daar dan tussen gaan zitten? Hoe zit dat in elkaar? Gaat dat in elkaar zitten?

Minister **Donner**:
Het gaat in dit geval om twee gescheiden zaken. Voor degene die met een beroep op de Invorderingswet vrijstelling van belasting krijgt, geldt de ene grens. Voor de bijstand en de wijze waarop bij de uitkeringen rekening gehouden wordt met vermogen, geldt de Wet werk en bijstand. Primaire inzet van dit wetsvoorstel zoals het door het vorige kabinet is ingediend, was inderdaad om, wat de heer Ulenbelt uitdrukkelijk in de wet wil bepalen, te bezien hoe men zo goed mogelijk kan komen tot een uniform vermogensbegrip. De inzet van het kabinet is om de armoedeval niet groter te maken en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de administratieve lasten van gemeenten zo veel mogelijk gereduceerd worden door te bezien met welke vermogensbestanddelen rekening gehouden kan

worden. Dat betekent niet dat men er tussen kan gaan zitten. Voor de Wet werk en bijstand kan men gebruikmaken van de norm van de Wet werk en bijstand en voor de Invorderingswet zal men gebruik moeten maken van de norm zoals deze ingevolge de Invorderingswet geldt, nader gepreciseerd door de uitvoeringsregeling. Daar kan men niet tussen gaan zitten.

De **voorzitter**:
Tot slot, mijnheer Ulenbelt.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Begrijp ik het goed dat er een setje regels komt naast de regels die nu op basis van de Invorderingswet gelden, namelijk de criteria uit de bijstandswet, en dat de gemeente daartussen kan kiezen?

Minister **Donner**:
Nee, dan begrijpt u het verkeerd. Dit biedt de mogelijkheid om bij de bestaande uitvoeringsregelingen te bepalen dat de criteria van artikel 34 van de Wet werk en bijstand van toepassing zullen zijn bij de bepaling van het vermogen. Ik heb aangegeven dat dit vermoedelijk niet de invulling zal zijn. Dat is ook de reden dat de heer Spekman aanslaat en zegt: dan hebt u niet meer het volle effect van beperking van de administratieve lasten. Ik heb aangegeven dat de mate waarin dit gedaan zal worden, getemperd zal worden door de wens om de armoedeval niet groter te maken.

De heer **Ulenbelt** (SP):
Dat betekent dat allerminst zeker is dat zal gebeuren wat volgens ons in het wetsvoorstel staat, namelijk dat er aansluiting komt bij de Wet werk en bijstand. Er is namelijk nog een groot aantal andere verschillen tussen de Invorderingswet en de Wet werk en bijstand.

Minister **Donner**:
Ik heb net gezegd dat dit inderdaad de inzet was van het vorige kabinet toen het dit wetsvoorstel indiende. Dit kabinet heeft geconstateerd dat dit niet strookt met het regeerakkoord, maar dat dit niet hoeft te verhinderen dat dit wetsvoorstel wenselijk is. Als de vermogenscriteria bijvoorbeeld leiden tot verschillen tussen ondernemers en uitkeringsgerechtigden, kunnen wij die wegnemen met dit wetsvoorstel en kunnen wij daarnaast bekijken hoe de administratieve lasten van gemeenten zo goed mogelijk te beperken zonder dat dit gevolgen heeft voor de armoedeval. Daarmee geeft het kabinet inderdaad een nadere precisering van de wijze waarop het van deze bevoegdheid zal gebruikmaken. Als het wetsvoorstel niet doorgaat, bestaat er geen enkele mogelijkheid toe en zal desondanks de vrijstellingsmogelijkheid bestaan die in de Invorderingswet gegeven wordt.

☐

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording. De kracht van dit wetsvoorstel is er inderdaad in gelegen dat gemeenten, provincies en waterschappen de ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan hun kwijtscheldingsbeleid. Dat is een goede zaak. De zzp'er krijgt met dit wetsvoorstel een duwtje in de rug en krijgt zo meer kansen om te blijven werken aan zijn bedrijf, ondanks dat het misschien op een bepaald moment wat minder gaat. Ook kan het wetsvoorstel een springplank zijn voor mensen om weer aan het werk te gaan.

Ondanks de uitgebreide beantwoording heeft de minister mij op één punt nog niet helemaal overtuigd. Ik doel op het geval met de Belastingdienst en de mevrouw met kinderopvangtoeslag. Het is goed dat de minister het geld dat ten onrechte op de rekening van deze mevrouw staat, niet als eigen vermogen beschouwt. Dit is namelijk het geld dat de Belastingdienst op een zeker moment niet kan terugvorderen, waardoor het op de rekening van mevrouw blijft staan. Ook zegt de minister terecht dat dit geld niet moet worden meegenomen bij de bepaling van het recht van deze mevrouw op kwijtschelding. De minister zegt dat dit waarschijnlijk over een enkel incidenteel geval gaat. Ik vind het opvallend dat niet alleen de CDA-fractie hiermee komt, maar dat ook andere partijen hiermee komen. Ik zou het daarom zeer op prijs stellen als de minister in ieder geval de moeite doet om uit te zoeken, bijvoorbeeld met de VNG, of dit vaker voorkomt. Afhankelijk van de uitkomst van dit onderzoek zou de minister moeten bekijken of het noodzakelijk is om in nadere regelgeving of in de praktijk invulling te geven aan een oplossing. Enerzijds kan het namelijk aan de wet- en regelgeving liggen, maar anderzijds kan het ook aan de uitvoerende gemeenten liggen. Het sluitstuk zou zijn dat de minister de moeite neemt om de Kamer hiervan op de hoogte te stellen, zodat de Kamer kan bekijken of dit een belangrijk onderdeel is van de uitvoering van dit gewenste wetsvoorstel.

☐

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording en voor zijn toezegging dat dit wetsvoorstel de armoedeval niet zal vergroten en dat hij hiervoor in de uitwerking zorg zal dragen. Ook heeft de minister gezegd dat dit wetsvoorstel de arbeidsparticipatie niet zal destimuleren.

Ik constateer ook dat dit wetsvoorstel eigenlijk niet nodig is om de zelfstandige zonder personeel tegemoet te komen. Via een andere regeling wordt dit al in orde gemaakt.

Volgens mij blijven drie van de vier bezwaren van de VVD-fractie bestaan. De kwijtschelding is niet gratis. De onderwijzer, de politieagent, de verpleegster en de mkb-ondernemer zullen meer belasting moeten betalen. Het moet toch ergens van betaald worden. De minister heeft mij er ook niet van overtuigd dat de verschillen tussen inwoners van gemeenten niet groter worden. Als de ene gemeente de verruiming van kwijtschelding wel toepast en de andere niet, nemen de verschillen tussen de burgers die het wel of niet betreft, toe.

Mijn laatste punt betreft de vraag hoe het geregeld wordt. Weliswaar nemen op een punt de administratieve lasten af, maar op een ander punt zullen ze toenemen, namelijk voor de gemeente in verband met het voor ondernemers regelen van een eventuele driejaarstermijn om fluctuaties te voorkomen. Misschien zit het ook in het andere wetsvoorstel; in dat geval telt het argument niet.

Hoe dan ook, dit zijn belangrijke bezwaren van mijn fractie. Dat wilde ik hier heel duidelijk gezegd hebben.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Ik heb het idee dat mevrouw Van der Burg te kort door de bocht gaat. Over de autonomie van gemeenten, die zij zoeven nog prees, zegt zij nu: er kunnen verschillen tussen

gemeenten ontstaan en dat is niet wenselijk. Is nu juist niet het mooie van dit soort wetsvoorstellen dat de colleges van de gemeenten er nadere invulling aan kunnen geven, zodat zij zelf kleur kunnen geven aan het beleid dat zij voeren? Dat maakt gemeenten uiteindelijk ook sterk. Verder zegt mevrouw Van der Burg dat de zzp'ers met dit wetsvoorstel niet geholpen zijn. Maar het was toch onder meer haar fractie die de motie heeft gesteund die ertoe opriep om dit te regelen voor de zzp'ers? Ik kan het betoog van mevrouw Van der Burg niet rijmen met eerdere uitspraken.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
De gemeenten hebben op een heleboel punten autonomie. De VVD-fractie is er altijd duidelijk over geweest dat zij vindt dat inkomenspolitiek en dergelijke niet op gemeentelijk niveau thuishoren. Daarom is zij niet voor verruiming. De VVD-fractie vindt ook niet dat de verschillen tussen inwoners van verschillende gemeentes groter mogen worden. Wij allen stellen hier de kaders. Binnen de kaders zijn de gemeenten autonoom. De VVD-fractie is niet voor verruiming van de kaders. Ik denk dat die argumentatie duidelijk is. Wat het tweede punt betreft: dat een ongelijkheid recht wordt gezet tussen werkenden en zzp'ers kan een argument zijn om voor het wetsvoorstel te zijn. De minister heeft duidelijk gezegd dat het op een andere manier geregeld wordt. Daarmee valt dat argument voor ons weg. Ik heb gezegd dat wij heel kritisch zijn. Ik ben blij dat het dan op een andere manier geregeld wordt.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Mevrouw Van der Burg spreekt over het feit dat dit wetsvoorstel over inkomenspolitiek gaat. De minister heeft duidelijk gezegd dat het wetsvoorstel daar niet over gaat. Daarmee vervalt het eerste argument van mevrouw Van der Burg. Ik krijg daarom graag een nadere toelichting.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik heb in het algemeen aangegeven dat wij geen grote voorstander zijn van inkomenspolitiek op gemeenteniveau. Wij zijn ook niet voor het vergroten van verschillen tussen burgers. In dit geval betreft de verruiming het vermogen, maar het betekent wel een verschil in beleid op het punt van kwijtschelding voor die burgers. Het slaat dus uiteindelijk wel in hun besteedbare inkomen neer. Als je in de ene gemeente wel vrijstelling krijgt van die drie lasten – waarschijnlijk zijn ze bij elkaar opgeteld, als ze allemaal aan de criteria voldoen – omdat de vermogensnorm verruimd is en in de andere gemeente niet, dan heeft de een, hoe je het ook wendt of keert, meer in zijn portemonnee dan de ander om zaterdags aan de boodschappen te besteden. Wij vinden dat niet wenselijk.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Dan kan ik alleen maar concluderen dat de VVD-fractie een kans mist om de zzp'er een steuntje in de rug te geven.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Volgens mij is dat niet juist, omdat de minister zojuist heeft gezegd dat hij dat buiten dit wetsvoorstel regelt.

De heer **Spekman** (PvdA):
Ik blijf een beetje aanhikken tegen uw verhaal over de armoedeval. U maakt het namelijk niet concreet. Noemt u nu eens één geval waarin er sprake is van armoedeval door het oprekken van de grens van € 2200 naar eventueel die € 4000.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Ik heb gezegd dat ik blij ben met de toezegging van de minister om ervoor te zorgen dat de armoedeval hoe dan ook niet op gaat treden door het wetsvoorstel. De minister kon niet echt antwoord geven op de vraag of dat effect wel of niet gaat optreden. Hij gaf aan dat je de armoedeval normaal gesproken interpreteert met inkomens maar het kan ook met vermogen op die manier spelen. Het is net als mevrouw Bruins Slot als antwoord gaf: als je meer vrijstelling krijgt omdat je vermogensnorm wordt opgerekt, dan kan het ook betekenen dat het minder aantrekkelijk wordt om te gaan werken. Natuurlijk verandert niet automatisch je vermogen als je gaat werken. Daar had de minister gelijk in. Het is afhankelijk van de situatie. Alleen willen wij te allen tijde voorkomen dat mensen verder in de armoedeval terechtkomen. Daarom ben ik heel blij met de verzekering van de minister.

De heer **Spekman** (PvdA):
Ik vind het een beetje vervelend dat de VVD-fractie hier constant, bij ieder debat, praat over armoedeval en dat woord misbruikt om iedereen op een droog houtje te zetten. Dat gebeurt bij de bijstand. Dat dreigt te gebeuren bij heel veel regelingen in de sociale zekerheid. Nu gebeurt het weer bij de kwijtschelding. En het gebeurt bij het armoedebeleid in de gemeentes. Mevrouw Van der Burg kan niet aantonen dat deze wetswijziging concreet leidt tot een armoedeval voor bepaalde personen. Ze moet dan ook niet zeggen dat het leidt tot een armoedeval maar dat het botst met haar ideologie en dat ze wil dat iedereen op een houtje bijt.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
De VVD wil dat iedereen kan participeren in deze samenleving en dat dat niet wordt verhinderd door bepaalde regelingen die wij hebben. Ik zal een voorbeeld noemen. Alleenstaande moeders met kinderen die geen bijstandsuitkering willen maar willen werken, vragen mij: kunt u mij uitleggen, mevrouw Van der Burg, hoe het komt dat ik € 100 minder krijg dan iemand die in de bijstand zit en gebruikmaakt van alle vrijstellingen en regelingen? Ik kan het niet uitleggen en wil dat ook niet uitleggen. Vandaar dat de VVD er heel scherp op is dat er niet allerlei sluipende maatregelen zijn waarmee wordt voorkomen dat mensen in die situatie terechtkomen. Mijn stellige overtuiging is dat een baan, participatie, ook als wij daar wat bijdoen in het geval dat iemand niet helemaal zijn loon verdient, zo veel meer is dan een uitkering. Dan heb je immers sociale contacten, ben je een voorbeeld voor je kinderen en neemt je eigenwaarde toe. Voor mensen die absoluut niet anders kunnen en op een uitkering aangewezen zijn, betalen wij heel graag belasting. Maar het gaat er wel om dat die groep beperkt blijft, juist om ervoor te zorgen dat de groep die het heel hard nodig heeft, daar ook een beroep op kan blijven doen in de toekomst. In het verleden hebben wij die groep te groot laten worden. Daarom zijn wij daar zo scherp op. Als de heer Spekman dat ideologie wil noemen, dan noemt hij dat ideologie. Dat vind ik prima. Daar heb ik geen bezwaar tegen. Dan is dat maar onze ideologie. Daar geloven wij in als VVD.

Van der Burg

De heer **Spekman** (PvdA):
Dat zijn prachtige woorden, alleen snijden ze geen hout. In de praktijk zie ik namelijk dat de VVD de uitkeringen verlaagt en het liefst af wil van het hele armoedebeleid. De VVD wil eigenlijk ook nog het liefst dat de kwijtschelding helemaal stopt, maar goed, dat redt zij niet. Eigenlijk wil de VVD van alles om mensen maar een lagere uitkering te laten krijgen, terwijl in alle onderzoeken is aangetoond dat er maar één groep last heeft van de armoedeval: vrouwen die proberen werk en kinderen te combineren. Voor hen hadden wij ooit in deze Kamer de Wet Vazalo aangenomen en die schrapt deze coalitie. Vervolgens verliezen vrouwen in deze situatie de alleenstaandeouderkorting als ze nu gaan werken. Dat is precies het voorbeeld van mevrouw Van der Burg. Zij maakt het dus erger voor deze groep vrouwen. Zij praat met veel passie maar ik zie uiteindelijk dat deze vrouwen in de kou komen te staan met dit kabinet. Dat vind ik vreselijk. Dat zij nu zelfs de armoedeval gebruikt om een wetsvoorstel dat goed is, ongefundeerd neer te sabelen, vind ik heel betreurenswaardig.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD):
Die woorden zijn voor rekening van de heer Spekman. Ik wil alleen maar het volgende aangeven. In de vorige kabinetsperiode had ik het dossier emancipatiebeleid. Toen al die verhalen kwamen dat de cultuur van vrouwen moest veranderen in die zin dat ze moesten gaan werken, heb ik het eens uitgerekend: de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt ging niet omhoog. Toen kwam er een onderzoek en wat bleek? Als een vrouw van wie de man een minimuminkomen had, € 10.000 verdiende, als zij een uurtje of überhaupt meer ging werken en als zij € 1 meer verdiende, dan mocht zij daar € 0,22 van houden. Als diezelfde vrouw een man had met een modaal inkomen en als zijzelf ook in de richting van dat inkomen ging, dan mocht zij daar € 0,30 van houden, vanwege al die regelingen waarmee vrijstellingen en dergelijke werden gegeven. Ik denk dat we die mensen daar absoluut geen plezier mee doen, want daarmee zetten we ze in de val aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

☐

De heer **Spekman** (PvdA):
Voorzitter. Dit is gewoon de discussie over de vraag of je iedereen in Nederland die het niet zo breed heeft iets meer geeft, of iets minder. Dat is de discussie waar het om gaat. Dat is ook de discussie van nu. Bij de kwijtschelding van de gemeentebelasting gaat het niet om mensen die de profiteurs van de Nederlandse samenleving zijn. Het zijn mensen die soms pech hebben gehad en er even naast staan. Of kleine zelfstandigen die hun stinkende best doen maar het net niet helemaal rond krijgen. Er zitten werkende vrouwen bij die, omdat ze in deeltijd werken omdat ze kinderen hebben aan wie ze een beetje aandacht willen geven – die keuze respecteer ik – net niet boven de bijstandsgrens uit komen. Dat zijn de groepen waarover we het in dit voorstel hebben. Daarom vind ik het zo belangrijk dat dit wetsvoorstel er ligt.

Ik vind het wel jammer dat men om de lieve vrede in de coalitie te bewaren – die indruk maakt het op mij – niet meegaat met het amendement van mijn hand. Dat amendement is wel degelijk beter voor de administratievelastenverlichting en doet helemaal niets geks. Het legt alleen de vermogensgrens wettelijk vast. Dat is goed voor de administratieve lasten en niet nadelig voor de armoedeval. Op geen enkele manier.

Dan de kosten van bestaan. De minister is niet echt ingegaan op mijn voorstel om de 110% op te nemen in de regels. Dat is namelijk het voorstel dat het kabinet ook bij het regeer- en gedoogakkoord heeft gedaan. Dat is niet mijn voorstel, want ik was voor 130%. Dat ben ik en dat blijf ik, vooral omdat gemeenten dan armoedebeleid kunnen hebben waarin zij juist rekening kunnen houden met het voorkomen van de armoedeval. Bij de meeste gemeenten speelt niet de armoedeval. De armoedeval wordt veroorzaakt door ons, hier in dit huis. Door de huurtoeslag en een aantal toeslagensystemen. Die veroorzaken de armoedeval. Dat is het enige punt dat heel schrijnend is. Daarin geef je de gemeenten dus meer vrijheid. Ik probeer me te verdiepen in de afspraken die de coalitiepartijen onderling hebben gemaakt. Zou het geen optie zijn om bij de kosten van bestaan de 100%-grens te veranderen in een 110%-grens? Dan kun je ook meer rekening houden met de armoedeval. Of je moet uitgaan van de ideologie van "iedereen moet minder". Het leidt ook tot administratievelastenverlichting.

De minister is niet ingegaan op mijn vraag over schuldhulpverlening en de inkomenstoets. Ik realiseer me dat het ingewikkeld is, maar ik zou toch graag de opvatting van de minister daarover horen.

Kort samengevat: ik ben tevreden dat dit wetsvoorstel er ligt. Ik ben er echt van overtuigd dat het een verbetering is voor heel veel mensen die erop zitten te wachten. Ik vind ook dat we nog een verbetering moeten aandurven door het vermogen vast te leggen in de wet. Dat maakt het niet alleen beter wat betreft administratieve lasten; het zorgt ook voor eenduidigheid in het gemeentelijke beleid, iets waar mevrouw Van der Burg overigens voor zei te zijn.

☐

Minister **Donner**:
Voorzitter. Mevrouw Bruins Slot vroeg, gericht op de specifieke casus die zij en de heer Ulenbelt noemden, of het mogelijk zou zijn om in ieder geval met de VNG na te gaan of dit soort situaties zich vaker voordoet en of dat regeling behoeft bij de uitvoering. Zo geformuleerd is dit iets anders dan het verzoek waarop ik eerder tegen de heer Ulenbelt zei dat een onderzoek naar de toepassing van de hardheidsclausule mij toch erg veel leek. Dat is nu niet het verzoek van mevrouw Bruins Slot. Ik denk dat ik hierop gericht de VNG kan vragen om te bekijken of het zich voordoet. Dan zal bij de uitvoeringsregelingen moeten worden bekeken in hoeverre rekening moet worden gehouden met de bevindingen die dan worden gedaan. Dat kan ik mevrouw Bruins Slot dus toezeggen.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Ik zou het ook zeer waarderen als de minister ons van de uitkomsten van deze queeste op de hoogte zou brengen.

Minister **Donner**:
Dat kunt u lezen in de Staatscourant, als er in de uitvoeringsregelingen op wordt ingegaan. Anders is het alleen een vraag aan de VNG of dit soort gevallen voorkomen; als de VNG dan zegt dat zij dat niet weet, is dat het hele onderzoek. Als u meent dat hierover nog voor de stemming over het wetsvoorstel bevindingen moeten worden gepresenteerd, denk ik dat het te kort dag is; althans, dat

hoop ik. De conclusies over de vraag in hoeverre er rekening mee wordt gehouden in de regels zullen in de toelichting verschijnen. Dat lijkt mij de meest juiste methode.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):
Het hoeft zeker niet voor de stemming. Het gaat erom dat het zorgvuldig bekeken wordt, omdat individuele mensen hiertegen aanlopen. Een beetje servicegerichtheid stel ik echter altijd op prijs. Wellicht kan de minister een afschrift van de Staatscourant sturen, want ik lees deze helaas niet dagelijks.

De **voorzitter**:
Hij verschijnt ook digitaal, op internet.

Minister **Donner**:
Volksvertegenwoordigers die de Staatscourant niet dagelijks lezen? De leden die dat wensen, zal ik dan gericht op de hoogte stellen van de bevindingen.

Mevrouw Van der Burg wees op drie punten waaraan volgens haar niet is voldaan. Ik ben het eens met haar stelling dat kwijtschelding niet gratis is. Het is aan gemeenten om te beslissen of dat leidt tot andere tarieven, dan wel tot minder uitgaven. Dat is onderdeel van de gemeentebeoordeling. Het beginsel van de kwijtschelding is gelegen in de Invorderingswet en niet in deze wet; dat verandert derhalve niet met deze wet. Het enige wat verandert, is dat er in de nadere regels over de toepassing van dit wetsvoorstel een andere inkomensnorm wordt gehanteerd dan nu gebruikelijk is. Dat is het enige verschil. Ik heb mevrouw Van der Burg toegezegd om bij de invulling rekening te houden met de effecten waar zij zorgen over heeft.

De verschillen tussen de gemeenten worden niet groter. De verschillen worden primair bepaald door de vraag of gemeenten wel of niet gebruikmaken van de kwijtschelding. Waar men daarvan wel gebruikmaakt en waar bijgevolg een andere vermogensnorm is, zullen er andere mensen onder vallen, maar dat zal primair afhangen van de beslissing die een gemeente neemt. Die ruimte is er nu ook al. Ik bestrijd dus dat verschillen tussen gemeenten groter worden. De inzet van dit wetsvoorstel is om de administratieve lasten die hiermee samenhangen voor gemeenten te verlagen. Ik meen dat dit wetsvoorstel juist aan die bezwaren tegemoetkomt. Uit dien hoofde is er geen reden om tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Dat laat onverlet – daarop heeft mevrouw Van der Burg ook gewezen – dat de inzet van het kabinet om na te gaan hoe de armoedeval kan worden verminderd, onverminderd is. Daarover hoeft mevrouw Van der Burg dus geen zorgen te hebben.

De heer Spekman stelde dat ik niet ben ingegaan op zijn suggestie om in dit wetsvoorstel de norm voor middelen van bestaan te leggen op 110% van de bijstandsnorm in plaats van op 100%, zoals nu ingevolge de Invorderingswet het geval is. Hij verwijst ter rechtvaardiging daarvan naar het regeerakkoord, omdat daarin sprake is van 110%. Ik geef toe dat ik tegenover mevrouw Van der Burg heb aangegeven dat, mede vanwege het feit dat in het regeerakkoord die norm daar ligt, er des temeer reden is voor het kabinet om tot de conclusie te komen dat dit wetsvoorstel niet strijdig is met dat uitgangspunt. Hoe meer ik die elementen in de wet schrijf en daar weer een andere norm leg, des te dichter kom ik in de buurt van de situatie die mevrouw Van der Burg vreest. Ik geef toe dat dit in deze situatie onbevredigend is. Het is vergelijkbaar met twee echtelieden die het echtelijk bed delen en een te kleine deken hebben. Als ieder aan zijn zijde aan die deken gaat rukken, zijn beiden koud. De enige oplossing is dichter naar elkaar toe schurken en dat doet dit wetsvoorstel. Het probeert de verschillende standpunten zo goed mogelijk met elkaar te verenigen in de hoop dat iedereen zich daarbij uiteindelijk wel kan bevinden.

Ik vermoed dat met dit wetsvoorstel geen oplossing kan worden gevonden voor de schuldhulpverlening. Dat gaat uit van een wel heel ander begrip van wat vermogen is en wat inkomen is. Dan ontstaat een totaal andere situatie. Daarbij komt dat mijn ervaring in een vorige functie in de regering mij heeft geleerd dat heel vaak mensen die in de schuldhulpverlening zitten niet in aanmerking komen voor een uitkering. Dan breiden wij het bereik van dit wetsvoorstel heel ver uit. Om die reden ben ik in eerste termijn niet nader daarop ingegaan, omdat ik vermoed dat wij dan het bereik van het wetsvoorstel te ver uitbreiden.

Voorzitter. Ik dacht dat ik daarmee alle vragen had beantwoord in tweede termijn. Ik hoop dat ik alle partijen in de Kamer heb overtuigd: schurk wat dichter tegen elkaar aan en dan is de deken genoeg.

De **voorzitter**:
Dat is toch de romantische kant van een minister die volgens mij naar zijn bed verlangt.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Wij stemmen volgende week over het wetsvoorstel.

Sluiting 22.16 uur.

Zitting van Afdeling Bestuursrechtspraak
van de Raad van State,
d.d. 23 juli 2024 om 10.00 uur
Zaaknummer: 202400721/1/A2

AANTEKENINGEN

mrs. A.A. al Khatib en W.A. de Widt
advocaten te Amsterdam

namens:

De Gemeenteraad van de gemeente Utrecht

(hierna: de "**Gemeenteraad**").

inzake:

het beroep tegen het besluit van de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ("**verweerder**") d.d. 20 december 2023, gepubliceerd in *Stcrt*. 2023, 35354 (het "**bestreden besluit**").

Het bestreden besluit strekt tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de Gemeenteraad tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen ("**Wijzigingsverordening**"). De Wijzigingsverordening verhoogt de grens om in aanmerking te komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en toeslagen tot en met de vermogensgrens in de Participatiewet ("**Pw**") van € 7.605,00 voor een alleenstaande ouder en € 15.210,00 voor een alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden ("**Pw-grens**").

1. INLEIDING

1. De Gemeenteraad wil dat alle bijstandsgerechtigden en mensen met inkomens op bijstandsniveau, die onder de vermogensgrens in de Participatiewet uitkomen, voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in aanmerking komen. Op dit moment maken Utrechters die tot deze groep behoren echter geen aanspraak op kwijtschelding zodra zij een klein spaarpotje hebben. Hierdoor kunnen zij niet tot het vereiste minimum doorsparen om financiële tegenslagen te kunnen incasseren en is sprake van een serieus maatschappelijk probleem. Het hebben van voldoende spaargeld is namelijk cruciaal voor een waardig bestaan en voorkomt (schuld)problemen op individueel en maatschappelijk niveau. Dit maatschappelijke probleem onderkennen gemeenten, alle geraadpleegde deskundigen – en dat zijn er heel wat – en (inmiddels) nagenoeg de hele Tweede Kamer (op de VDD en JA21 na).[1]

2. Na jarenlang de noodklok te hebben geluid, heeft de Gemeenteraad op 7 december 2023 besloten met de Wijzigingsverordening de vermogensgrens voor kwijtschelding gelijk te stellen aan de vermogensgrens in de Participatiewet ("**Gelijkschakeling**") om dit maatschappelijke probleem aan te pakken. Verweerder heeft daarentegen besloten de Wijzigingsverordening van de gemeenteraad te vernietigen om daarmee de breed gedragen, maatschappelijke wens tot Gelijkschakeling te voorkomen. De Gemeenteraad kan zich allerminst verenigen met dit bestreden besluit en heeft in dat kader ook twee (juridische) vragen.

2. VERRUIMING KWIJTSCHELDINGSMOGELIJKHEDEN IS RECHTENS TOEGESTAAN

3. De eerste vraag is of de Gelijkschakeling in strijd is met het *recht* louter, omdat de (ministeriële) Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden ("**ministeriële regeling**") een substantieel lagere vermogensgrens ("**ministeriële vermogensgrens**") voor kwijtschelding hanteert. Het antwoord daarop is 'nee', omdat deze regeling zelf in strijd is met de Grondwet en de Gemeentewet.

4. De Gemeenteraad heeft de grondwettelijke plicht om de bestaanszekerheid van Utrechters te waarborgen (*artikel 20 Gw*)[2] terecht boven de ministeriële regeling gesteld. De Gemeenteraad

---

1 *Handelingen II* 2023/24, nr. 68, item 31.

2 In combinatie met artikel 8 EVRM en artikelen 9 en 11 IVESCR.

constateert dat de ministeriële regeling de bestaanszekerheid van onder meer Utrechters in de bijstand bedreigt en daarmee in strijd is met de Grondwet.[3]

> De heer **Van der Zweth** (PvdA) vult aan dat het de bestaanszekerheid van mensen raakt wanneer de vermogensgrens voor kwijtschelding laag ligt en hulpbehoevende mensen spaargeld kwijtraken. De gemeente Utrecht zou dit beter moeten en kunnen regelen.

5. De ministeriële regeling straft immers deze Utrechters af voor het sparen van voldoende geld en dwingt hen ertoe om slechts een klein bedrag (tussen de € 3.275,-- en € 4.350,--) op de bankrekening te hebben.[4] Dit bedrag is ver onder de minimale grens van wat een *alleenstaand* persoon (€ 10.300,--) – laat staan een gezin – aan spaargeld moet hebben om onverwachte uitgaven te kunnen ondervangen, zoals berekend op basis van de daartoe algemeen geaccepteerde Nibud-normen. Zodra Utrechters erin slagen om meer dan dat kleine bedrag te sparen moeten zij, vanwege de ministeriële regeling, hoge gemeentelijke belastingen betalen. Hierdoor wordt hun schamele inkomen[5] onevenredig aangetast en ontmoedigt verweerder hen in wezen sterk om maar niet (meer) te sparen. Hierdoor blijven zij in een financieel kwetsbare positie verkeren. Legio gerenommeerde experts bevestigen dit (*bijlagen 6, 7, 8 en 9 van de Gemeenteraad*).[6] De ministeriële regeling creëert – paradoxaal genoeg – een val voor hen die in armoede verkeren door sparen onmogelijk te maken. Door de Gelijkschakeling kunnen de betreffende Utrechters in lijn met de Nibud-norm wél voldoende sparen, aangezien de vermogensgrens van de Participatiewet met die norm correspondeert.[7]

6. De (toelichting bij de) ministeriële regeling bevat geen enkele inhoudelijke onderbouwing voor de daarin gekozen lage vermogensgrens, die daarmee geen objectieve en zorgvuldig bepaalde grens is. Het bestreden besluit toetst de ministeriële regeling ten onrechte niet aan de grondwettelijke plicht om bestaanszekerheid te waarborgen en neemt deze regeling als absoluut vertrekpunt. Het bestreden besluit kan om die reden geen stand houden, temeer in het licht van verplichting om lage wetgeving en besluitvorming te toetsen aan sociale

---

3 Zie bijlage 7 van de op de zaak betrekking hebbende stukken, p.33.

4 Zie bijlage 5 van de op zaak betrekking hebbende stukken, p.2.

5 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Gezichten van een onzeker bestaan, 2021 en Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum I en II*, 2023.

6 Ingediend bij brief d.d. 4 juli 2024 door de Gemeenteraad.

7 Alinea 7 van het aanvullend beroepschrift.

grondrechten (zoals ook opgeroepen in de literatuur).[8] De verantwoordelijke minister ontkent nergens dat de betreffende mensen amper rond kunnen komen, en behoefte hebben om te kunnen sparen in lijn met Nibud-normen.[9]

7. Bij dit alles komt dat de Gemeentewet, als wet in formele zin, onmiskenbaar als doel en strekking heeft om gemeenten de vrijheid te geven om tot en met de Pw-grens kwijt te schelden.[10] De ministeriële regeling en het bestreden besluit zijn daarom ook in strijd met de wet in formele zin.

8. En, om de beantwoording van de eerste vraag af te ronden: de ministeriële regeling en het bestreden besluit leiden verder tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van bijstandsgerechtigden (*artikel 1 Gw en artikel 14 EVRM*). Tussen de groep met een vermogen boven de ministeriële grens en een vermogen daaronder bestaat geen relevant onderscheid. Beide groepen zitten namelijk onder de *objectieve* spaargrens van het Nibud. Het gaat dan niet aan om de ene groep wel en de andere groep niet in aanmerking te laten komen voor kwijtschelding, terwijl de bestaanszekerheid van beiden in het geding is.

3. HET BESTREDEN BESLUIT GAAT VAN ONJUISTE AANNAMES UIT OVER WANNEER VERNIETIGING GEBODEN IS

9. De tweede vraag die het bestreden besluit oproept is: mag de Kroon, zelfs als sprake is van strijd met de ministeriële regeling of het algemeen belang, *direct* tot vernietiging overgaan? Het antwoord daarop is 'nee'. Het bestreden besluit negeert – als aangegeven – de vraag of de ministeriële regeling zelf niet in strijd is met de Grondwet en de Gemeentewet. De Kroon negeert bovendien de eigen beleidsregels die vernietiging enkel voorschrijven wanneer dat proportioneel is. Niet elke strijd met het recht of het algemeen belang mag dus leiden tot vernietiging (ook gelet op artikel 3:4 Awb).

10. Het blijft tegelijkertijd onduidelijk waarom het nodig is om de Wijzigingsverordening te vernietigen, zoals deskundigen Boogaard en Becker opmerken (*bijlage 5 van de Gemeenteraad*). Duidelijk is wel dat het bestreden besluit een grote inbreuk pleegt op de

---

8 I. Leijten en R. Vanderstappen, 'De relevantie van sociale grondrechten voor het sociaal domein', in: *Juridische vragen in het sociaal domein* (*Recht en Praktijk nr. DR4*) 2021, hoofdstuk 13; J. Krommendijk, 'Meer rechtsbescherming, maar niet teveel: De jammerlijke uitsluiting van constitutionele toetsing aan sociale grondrechten', *NJB* 2022/1757.

9 *Kamerstukken II* 2023/2024, 24 515, nr. 754.

10 Alinea's 19 t/m 30 van het aanvullend beroepschrift.

autonomie van de gemeente(raad) Utrecht[11] en meer dan 2.500 bijstandsgerechtigden in een financieel precaire situatie houdt, zoals menig expert bevestigt (*bijlagen 6, 7, 8 en 9 van de Gemeenteraad*). Het is bovendien ook niet zo dat verweerder de maatschappelijke en individuele, negatieve gevolgen van zijn vernietiging direct opvangt en oplost.

11. Duidelijk is namelijk dat de verantwoordelijke minister al vele jaren, zonder een duidelijke reden of plan, nalaat om de ministeriële regeling te herzien, terwijl in 2016, in 2021 en op 23 april 2024 is vastgesteld dat dit broodnodig is.[12] Nu maar afwachten hoe het politieke debat op nationaal niveau verder gaat uitpakken, terwijl Utrechters in financiële nood verkeren, kan redelijkerwijs niet van de Gemeenteraad en de individuele burgers gevergd worden.

4. CONCLUSIE

12. De Gemeenteraad verzoekt uw Afdeling daarom om het bestreden besluit te vernietigen.

***

11 Als gewaarborgd door het Handvest lokale autonomie (artikel 8 lid 3) en de Gemeentewet (artikel 116 en 117).

12 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2015/16, 32 140, nr. 28, p.7, *Kamerstukken* II 2019/20, 32315, nr. 13, *Kamerstukken II* 2022/23, 24515, nr. 676, p. 4-5 en *Handelingen II* 2023/24, nr. 68, item 31.

Uitspraak 202400721/1/A2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2024:3674
Datum uitspraak:	11 september 2024
Inhoudsindicatie:	Bij koninklijk besluit van 20 december 2023, nr. 2023-0000752151 (Stcr. 2023, 35354), heeft de Kroon, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de staatssecretaris van Financiën, het besluit van de raad van de gemeente Utrecht (hierna: de raad) van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vernietigd. Mensen met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Dat betekent dat zij die belastingen niet hoeven te betalen. Een van de dingen waarnaar wordt gekeken bij de vraag of iemand hiervoor in aanmerking komt is de hoogte van iemands spaargeld. Deze zaak gaat over de vraag wat de raad van een gemeente mag beslissen over de hoogte van dit bedrag voor de inwoners van zijn gemeente. En over de vraag of de Kroon mag ingrijpen wanneer de gemeenteraad zich daarbij niet aan de regels van het Rijk houdt.

eerste aanleg- meervoudig verordeningen

Volledige tekst

202400721/1/A2.
Datum uitspraak: 11 september 2024

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de raad van de gemeente Utrecht,

appellant,

en

de Kroon,

op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

verweerster.

Procesverloop

Bij koninklijk besluit van 20 december 2023, nr. 2023-0000752151 (Stcr. 2023, 35354), heeft de Kroon, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de staatssecretaris van Financiën, het besluit van de raad van de gemeente Utrecht (hierna: de raad) van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen (hierna: de Verordening) vernietigd.

Tegen dit besluit heeft de raad beroep ingesteld.

De Kroon heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2024, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. A.A. al Khatib en mr. W.A. de Widt, beiden advocaat te Amsterdam, en de Kroon, vertegenwoordigd door mr. B.S. Jaasma en mr. I.M. van der Heijden, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Ter zitting is tevens R. van der Zweth, lid van de raad en indiener van het raadsvoorstel tot wijziging van de Verordening, gehoord.

Overwegingen

Waar gaat deze uitspraak over?

1. Mensen met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Dat betekent dat zij die belastingen niet hoeven te betalen. Een van de dingen waarnaar wordt gekeken bij de vraag of iemand hiervoor in aanmerking komt is de hoogte van iemands spaargeld. Deze zaak gaat over de vraag wat de raad van een gemeente mag beslissen over de hoogte van dit bedrag voor de inwoners van zijn gemeente. En over de vraag of de Kroon mag ingrijpen wanneer de gemeenteraad zich daarbij niet aan de regels van het Rijk houdt.

Inleiding

2. Bij besluit van 7 december 2023 heeft de raad artikel 5 van de Verordening gewijzigd, in die zin dat in afwijking van artikel 12, tweede lid, aanhef en onder d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: de Uitvoeringsregeling) het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, wordt verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. De raad heeft bij dat besluit eveneens bepaald dat deze wijziging in werking treedt op 1 januari 2024 en eerst van toepassing is op aanvragen tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen vanaf het belastingjaar 2024.

De burgemeester van Utrecht heeft door tussenkomst van het college van gedeputeerde staten van Utrecht bij brief van 8 december 2023 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mededeling gedaan dat het besluit van de raad van 7 december 2023 zijns inziens voor vernietiging in aanmerking komt. Op 14 december 2023 heeft een overleg met de raad als bedoeld in artikel 10:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) plaatsgevonden.

Bij koninklijk besluit van 20 december 2023 is het raadsbesluit van 7 december 2023 vernietigd wegens strijd met het recht en het algemeen belang. Aan de vernietiging is ten grondslag gelegd dat door de vermogensnorm van de Participatiewet toe te passen op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, het maximum aan extra toegestane financiële middelen omschreven in artikel 4 van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden (hierna: de Regeling) wordt overschreden. De regelgeving biedt volgens de Kroon dus geen ruimte aan gemeenteraden om de vermogensnorm uit de Participatiewet te hanteren bij het kwijtschelden van belastingen. Het raadsbesluit van 7 december 2023 is daarom in strijd met het recht. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor een gemeenteraad om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is begrensd. Dit is mede ingegeven vanuit de idee dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is. Daarom is het raadsbesluit eveneens in strijd met de bedoelingen van de wetgever en met het algemeen belang. Hoewel de Kroon onderkent dat het besluit van de raad verband houdt met de bredere discussie over de verhouding tussen de vermogensnorm in het belastingrecht en in de Participatiewet, bestaat op dit moment geen ruimte voor gemeenteraden om ruimere vermogensnormen te hanteren. Omdat de regels uit de Gemeentewet en de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990) en de hierop gebaseerde lagere regelgeving nadrukkelijk tot doel hebben de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde

grenzen te laten plaatsvinden, raakt dit besluit bovenlokale belangen en is vernietiging aangewezen. De Kroon acht de vernietiging proportioneel, gelet op het belang van rechtszekerheid dat ermee wordt gediend. Instandhouding van het raadsbesluit van 7 december 2023 zou tot onduidelijkheid aanleiding kunnen geven over de status van de landelijke normen, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Regeling, en bovendien tot een ongewenste precedentwerking kunnen leiden, aldus de Kroon.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Wanneer kan een raadsbesluit worden vernietigd?

4. Op grond van artikel 132, vierde lid, van de Grondwet kunnen besluiten van gemeentebesturen bij koninklijk besluit worden vernietigd. Vernietiging kan op grond van dit artikellid en op grond van artikel 10:35 van de Awb alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Is het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd met het recht?

5. Niet in geschil is dat het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met artikel 4 van de Regeling. De raad betoogt dat de Kroon het raadsbesluit niet vanwege strijd met artikel 4 van de Regeling heeft mogen vernietigen, omdat die bepaling zelf in strijd is met artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet en het discriminatieverbod, zoals dat is neergelegd in de Grondwet en diverse verdragsbepalingen. In het hiernavolgende zal eerst worden besproken of artikel 4 van de Regeling in strijd met artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet. Daarna zal aan de orde komen of die bepaling in strijd is met het discriminatieverbod. Tot slot wordt de vraag beantwoord of het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het recht.

Is artikel 4 van de Regeling in strijd met artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet?

5.1. De raad voert aan dat artikel 4 van de Regeling in strijd is met het doel en de strekking van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van die bepaling (Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 3, p. 1 en 4 en nr. 6, p. 3 en 7) volgt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om gemeenteraden de vrijheid te geven om te voorzien in de mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen tot de vermogensgrens van artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. Artikel 4 van de Regeling pleegt een met die bedoeling strijdige inbreuk op de gemeentelijke autonomie, door de vrijheid om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te verlenen te beperken.

5.2. Op grond van artikel 255, tweede lid, van de Gemeentewet zijn op het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van gemeentelijke belastingen de op grond van artikel 26 van de IW 1990 in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: de Uitvoeringsregeling) neergelegde regels van overeenkomstige toepassing. Voor zover hier van belang, is in artikel 12, tweede lid, aanhef en onder d, van de Uitvoeringsregeling bepaald welk vermogen buiten beschouwing wordt gelaten bij de beoordeling of voor een belastingaanslag kwijtschelding kan worden verleend. Op grond van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet kan de raad, met inachtneming van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister Financiën, te stellen regels, met betrekking tot de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen afwijkende regels stellen die ertoe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. De door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister Financiën, te stellen regels zijn neergelegd in de Regeling. In artikel 4 van de Regeling is- afhankelijk van de leefsituatie- het maximumbedrag bepaald waarmee het vermogen dat niet meetelt als vermogen bij het bepalen van het recht op kwijtschelding mag worden verhoogd.

5.3. Uit de tekst van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet volgt dat het een bewuste keuze van de wetgever is geweest om de vermogensnorm voor het verlenen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen niet in die wetsbepaling voor te schrijven, maar door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister Financiën, te laten bepalen in nader te stellen regels. Hieruit volgt dat de wetgever aan de minister de ruimte heeft geboden om deze vermogensnorm niet te laten aansluiten op de vermogensgrens uit de Participatiewet.

5.4. De door de raad aangehaalde totstandkomingsgeschiedenis geeft geen aanleiding om van de tekst van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet af te wijken. Bij de totstandkoming van de wijziging van die bepaling is aan de orde geweest of de vermogensnorm voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen zou moeten aansluiten bij de vermogensnorm uit de Participatiewet. Daartoe heeft het lid Spekman een amendement ingediend (Kamerstukken II 2010/11, 32 315, nr. 8), dat door de regering is ontraden. Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel (Handelingen II 2010/2011, 63, item 21, p. 8) volgt dat de regering het amendement heeft ontraden, omdat het de ruimte voor gemeentebesturen wegneemt en daarmee een verdergaande strekking aan het wetsvoorstel geeft. Anders dan de raad aanvoert kan hieruit niet worden afgeleid dat de regering gemeenteraden de ruimte heeft willen geven om tot en met de vermogensgrens uit de Participatiewet kwijt te schelden. Dat zou juist een verdergaande strekking aan het wetsvoorstel geven, dat de regering met het ontraden van het amendement heeft willen voorkomen. Het amendement is bovendien verworpen.

5.5. Uit het voorgaande volgt dat artikel 4 van de Regeling niet in strijd is met het doel en met de strekking van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet.

Is artikel 4 van de Regeling in strijd met het discriminatieverbod?

5.6. De raad voert aan dat artikel 4 van de Regeling in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), gelezen in samenhang met het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Met de vermogensnorm uit artikel 4 van de Regeling wordt een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen inwoners van Utrecht met een inkomen op bijstandsniveau die een vermogen hebben onder de vermogensnorm en zij die een vermogen boven die norm hebben. De raad wijst in dit kader op het vereiste van materiële gelijkheid.

Dit onderscheid is volgens de raad niet geschikt om het daarmee beoogde doel te bereiken. De minister onderbouwt in zijn brief van 12 maart 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 32315, nr. 10) de keuze om de vrijheid van gemeenteraden om over te gaan tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen niet te verruimen tot de vermogensgrens uit artikel 34, derde lid, van de Participatiewet met de wens om armoedeval te voorkomen. De minister heeft evenwel niet met onderzoek onderbouwd dat de verruiming van de mogelijkheid tot kwijtschelding hiertoe zal leiden. De minister heeft bovendien tijdens de parlementaire behandeling van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet gezegd dat de verruiming van de mogelijkheid om gemeentelijke belastingen kwijt te schelden geen invloed heeft op de armoedeval, omdat deze kwijtschelding berust op een vermogensgrens en niet op een inkomensgrens (Handelingen II 2010/2011, 63, item 21, p. 6). De raad wijst ter onderbouwing van dit betoog naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 februari 2023 (ECLI:NL:RBAMS:2023:726) over de uitsluiting van studenten voor de energietoeslag.

Het onderscheid is volgens de raad bovendien niet noodzakelijk en onevenredig. De wetgever heeft in de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet gezegd dat gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het besteedbaar inkomen van burgers, mede doordat de gemeenteraad de hoogte van gemeentelijke belastingen niet mag relateren aan het inkomen. Dit is des te meer het geval in gemeenten als Utrecht waar de kosten voor levensonderhoud hoger zijn dan in andere gemeenten. Artikel 4 van de Regeling staat ook in de weg aan de mogelijkheid van bijstandsgerechtigden om een financiële buffer op te bouwen. Volgens de normen van het Nibud moeten huishoudens een aanzienlijk grotere financiële buffer aanhouden dan de vermogensnorm uit artikel 12 van de Uitvoeringsregeling in samenhang gelezen met artikel 4 van de Regeling. Door deze norm desondanks te hanteren kunnen burgers met een inkomen op bijstandsniveau geen financiële stabiliteit opbouwen. Dit is in strijd met de plicht van de overheid op grond van artikel 20 van de Grondwet en de artikelen 9 en 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: het IVESCR) om de sociale zekerheid en een behoorlijke levensstandaard van burgers te waarborgen.

5.7. Voor een beroep op het discriminatieverbod is van belang of de in dat verband genoemde andere gevallen in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar zijn (vergelijk het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Laduna tegen Slowakije, 13 december 2011, nr. 31827/02, § 56 (ECLI:CE:ECHR:2011:1213JUD003182702). Of sprake is van vergelijkbare gevallen wordt vastgesteld op basis van de feitelijke omstandigheden van het voorliggende geval.

5.8. Artikel 4 van de Regeling maakt een verschil in behandeling bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen mogelijk op grond van vermogen. Inwoners van Utrecht die over meer vermogen beschikken dan de daarin opgenomen norm komen niet voor kwijtschelding in aanmerking, terwijl inwoners die over minder vermogen beschikken dat wel komen. Anders dan de raad aanvoert wordt met deze vermogensnorm geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt, omdat geen sprake is van gelijke gevallen. Beide groepen inwoners van Utrecht verschillen in relevant opzicht zich van elkaar, namelijk in de hoogte van hun vermogen. Het enkele feit dat beide groepen een inkomen op bijstandsniveau hebben is niet voldoende voor het oordeel dat sprake is van gelijke gevallen. Dat het bij beide groepen om mensen met een inkomen op bijstandsniveau gaat is in het licht van het doel van artikel 4 van de Regeling, te weten het bepalen van een vermogensnorm die gemeenteraden mogen hanteren bij het kwijtschelden van belastingen, immers niet relevant.

5.9. De eis van materiële gelijkheid brengt evenmin mee dat de raad de ruimte moet krijgen om regels te stellen die verder gaan dan de in artikel 4 van de Regeling opgenomen vermogensnorm. Daartoe is van belang dat op grond van de Uitvoeringsregeling al een forfaitair bedrag aan leefkosten in aanmerking wordt genomen dat niet meetelt als vermogen bij het recht op kwijtschelding. De Kroon heeft daarnaast gewezen op diverse alternatieven die de raad heeft om inwoners van Utrecht die een inkomen op bijstandsniveau hebben te helpen als zij door het betalen van gemeentelijke belastingen in de knel komen. Dit gaat om het betalen van gemeentelijke belastingen in termijnen, het treffen van een betalingsregeling op maat, het geheel of gedeeltelijk oninbaar verklaren van gemeentelijke belastingen en het verstrekken van bijzondere bijstand. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat de leefkosten voor de inwoners van Utrecht dusdanig hoog zijn in relatie tot de leefkosten in andere gemeenten dat, ondanks de mogelijkheden die de raad heeft om voor deze verschillen te compenseren, sprake is van een bijzondere omstandigheid die noopt tot het ongelijk behandelen van de inwoners van Utrecht ten opzichte van de inwoners van andere gemeenten.

5.10. Uit het voorgaande volgt dat artikel 4 van de Regeling niet in strijd is met het in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM, gelezen in samenhang met het Twaalfde Protocol bij het EVRM, neergelegde discriminatieverbod.

Conclusie over de vraag of het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het recht

6. Daargelaten of met het onverbindend verklaren van artikel 4 van de Regeling het door de raad daarmee beoogde doel kan worden bereikt, bestaat daar, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor. De Kroon heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het recht.

Het betoog faalt.

Is het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd met het algemeen belang?

7. De raad betoogt dat de Kroon zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het besluit van 7 december 2023 in strijd is met het algemeen belang. Volgens de raad volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet dat het de bedoeling van de wetgever is om gemeenteraden de vrijheid te geven om sociaal beleid te voeren. De Kroon heeft zich daarom ten onrechte op het standpunt gesteld dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is.

7.1. De Kroon heeft zich in het vernietigingsbesluit op het standpunt gesteld dat het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het algemeen belang, omdat het in strijd is met de bedoeling van de wetgever. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor een gemeenteraad om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is begrensd. Dit is mede ingegeven vanuit de gedachte dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is, aldus de Kroon.

7.2. In artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag zijn van de hoogte van het inkomen, de winst of het vermogen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling (Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 65-66) volgt dat hiermee is beoogd om ondubbelzinnig in de wet vast te leggen dat het hanteren van inkomens- en vermogensdraagkracht voorbehouden dient te blijven aan de centrale overheid. De Kroon heeft zich in zoverre met juistheid op het standpunt gesteld dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is. Dat de wetgever in artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet

gemeenteraden de vrijheid heeft gegeven om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen maakt dit niet anders. Daartoe is van belang dat, zoals de Kroon terecht stelt, de wetgever heeft gekozen voor een gesloten stelsel, waarin de ruimte voor de raad om eigen regels over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te stellen bij ministeriële regeling is begrensd. Het raadsbesluit van 7 oktober 2023 is dan ook in strijd met de bedoeling van de wetgever. Gelet hierop heeft de Kroon zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het raadsbesluit eveneens in strijd is met het algemeen belang.

7.3. Het betoog faalt.

Is het vernietigingsbesluit van 20 december 2023 evenredig?

8. De raad betoogt dat de vernietiging van zijn besluit van 7 december 2023 niet proportioneel en daarom in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en het Beleidskader schorsing en vernietiging (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 5; hierna: het Beleidskader). De raad voert daartoe aan dat met de vernietiging van het raadsbesluit een grote inbreuk wordt gepleegd op de autonomie van de raad, die wordt gewaarborgd in artikel 8, derde lid, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna: het Handvest) en de artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet. Eveneens wordt inbreuk gemaakt op de sociale grondrechten die gemeenten in toenemende mate worden geacht mede te realiseren. De raad voert aan dat de minister weigert de regels die gelden voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te herzien, terwijl de Tweede Kamer daartoe meermaals in moties heeft opgeroepen. Hierdoor worden meer dan 2.500 inwoners van Utrecht in een financieel precaire situatie gehouden. Volgens de raad heeft de Kroon bovendien onvoldoende gemotiveerd dat met de vernietiging ongewenste precedentwerking wordt voorkomen en de rechtszekerheid wordt gediend. Door de vernietiging moet een grote groep inwoners van Utrecht een individueel verzoek doen om hun gemeentelijke belastingen oninbaar te laten verklaren, wat juist tot meer rechtsonzekerheid leidt, aldus de raad.

8.1. Spontane vernietiging is een bevoegdheid met een ruime mate van beleidsruimte. Voor toepassing van het instrument van spontane vernietiging heeft de Kroon op 25 juni 2010 beleid vastgesteld in het Beleidskader. Uitgangspunt van dit beleid is dat een besluit alleen wordt vernietigd als dit proportioneel is ten opzichte van het doel van de vernietiging. Gelet op het voorgaande staat aan de Afdeling ter beoordeling of de Kroon, na afweging van de betrokken belangen, redelijkerwijs tot vernietiging van het raadsbesluit van 7 december 2023 heeft kunnen komen.

8.2. De Kroon heeft zich in het besluit van 20 december 2023 op het standpunt gesteld dat met de vernietiging van het raadsbesluit van 7 december 2023 de rechtszekerheid wordt gediend, omdat het raadsbesluit tot onduidelijkheid kan leiden over de status van de landelijke normen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. De Afdeling is van oordeel dat het vernietigingsbesluit geschikt is om dit doel te bereiken. Het neemt immers de mogelijke onduidelijkheid weg die door het raadsbesluit van 7 december 2023 over de voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen geldende regels is ontstaan. In dit verband heeft de Kroon zich op het standpunt kunnen stellen dat er alternatieven voorhanden zijn om minima die in de knel komen door het betalen van gemeentebelasting, bij te staan. De Kroon mocht het algemeen belang van rechtszekerheid voor alle inwoners van Nederland zwaarder laten wegen. De Afdeling acht het eveneens aannemelijk dat instandhouding van het raadsbesluit tot precedentwerking kan leiden, terwijl het doel van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet is om de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde kaders te laten plaatsvinden. Vernietiging van het raadsbesluit is daarom een effectief middel om die precedentwerking te voorkomen.

8.3. De Kroon heeft zich verder op het standpunt kunnen stellen dat, gelet op de belangen die met de vernietiging zijn gediend, de inbreuk die daarmee op de autonomie van de raad wordt gepleegd niet aan het gebruikmaken van zijn vernietigingsbevoegdheid in de weg stond. Dit geldt temeer omdat de vernietiging niet louter lokale belangen betreft en de burgemeester van Utrecht het raadsbesluit van 7 december 2023 voor vernietiging heeft voorgedragen, wat op grond van het Beleidskader zwaar weegt bij de beslissing om tot vernietiging over te gaan. Verder is van belang dat de raad bij het nemen van het besluit van 7 december 2023 terdege heeft beseft dat hij daarmee in strijd met artikel 4 van de Regeling handelde.

8.4. De Afdeling heeft begrip voor de wens van de raad om inwoners van Utrecht met een inkomen op bijstandsniveau de mogelijkheid te geven om een financiële buffer voor onverwachte uitgaven op te bouwen. Over de hoogte van de financiële buffer die mag worden aangehouden is op dit moment een politieke discussie gaande. Deze discussie heeft tot op heden niet tot wijziging van de landelijke regelgeving over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen geleid. Dat de Tweede Kamer in moties heeft opgeroepen om deze regels te herzien, maakt niet dat de raad vooruit mag lopen op keuzes die door de landelijke wetgever moeten worden gemaakt.

8.5. Uit het voorgaande volgt dat het vernietigingsbesluit in overeenstemming is met de door het Beleidskader verlangde proportionaliteit en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Daargelaten of aan artikel 8, derde lid, van het Handvest rechtstreekse werking als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet toekomt, bestaat, gelet op het vorenstaande, evenmin aanleiding voor het oordeel dat de Kroon in strijd met die bepaling heeft gehandeld.

8.6. Het betoog faalt.

Slotsom

9. Het beroep is ongegrond.

10. De Kroon hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Wat betekent dit oordeel?

11. De ongegrondverklaring van het beroep leidt ertoe dat de vernietiging door de Kroon van het besluit van de raad van 7 december 2023 in stand blijft. Dit betekent dat de wijziging van artikel 5 van de Verordening geen stand houdt en dat deze bepaling blijft luiden zoals deze luidde voor het raadsbesluit van 7 december 2023. Dit betekent niet dat de vermogensnorm die geldt voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in de toekomst niet kan worden verruimd. Dat is evenwel aan de landelijke wetgever, die daartoe de regelgeving kan wijzigen. De raad kan daar niet op vooruit lopen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.A. Komduur, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Komduur
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2024

809

BIJLAGE

Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

Artikel 9

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.

Artikel 11

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking.

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, het fundamentele recht erkennende van een ieder gevrijwaard te zijn tegen honger, nemen zowel zelfstandig als door middel van internationale samenwerking de maatregelen, waaronder mede begrepen bijzondere programma's, die nodig zijn ten einde:

(a) De methoden voor de voortbrenging, verduurzaming en verdeling van voedsel te verbeteren door volledige gebruikmaking van de technische en wetenschappelijke kennis, door het geven van voorlichting omtrent de beginselen der voedingsleer en door het ontwikkelen of reorganiseren van agrarische stelsels op zodanige wijze dat de meest doelmatige ontwikkeling en benutting van natuurlijke hulpbronnen wordt verkregen;

(b) Een billijke verdeling van de wereldvoedselvoorraden in verhouding tot de behoefte te verzekeren, daarbij rekening houdende met de problemen van zowel de voedsel invoerende als de voedsel uitvoerende landen.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 14

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 1

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

[...]

Europees Handvest inzake lokale autonomie

Artikel 8

[…]

3. Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.

Grondwet

Artikel 1

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Artikel 20

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.

[…]

Artikel 132

1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.

[…]

4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

[…]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:6

1. Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift.

[…]

Artikel 10:33

Deze afdeling is van toepassing indien een bestuursorgaan bevoegd is buiten administratief beroep een besluit van een ander bestuursorgaan te vernietigen.

Artikel 10:34

De vernietigingsbevoegdheid kan slechts worden verleend bij de wet.

Artikel 10:35

Vernietiging kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 10:41

1. Vernietiging vindt niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden.

[…]

Bijlage 2. Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikelen 8:5, 8:6, 8:7, 8:105 en 8:106)

Hoofdstuk 2. Beroep in eerste aanleg bij een bijzondere bestuursrechter (artikelen 8:4, tweede lid, en 8:6)

Artikel 2. Beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

[…]

Gemeentewet:

[…]

e. artikel 268, eerste lid

[…]

Gemeentewet

Artikel 219

[…]

2. Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

Artikel 255

1. De in de artikelen 26 en 26a van de Invorderingswet 1990 bedoelde kwijtschelding wordt met betrekking tot gemeentelijke belastingen verleend door de in artikel 231, tweede lid, onderdeel c, bedoelde gemeenteambtenaar.

2. Met betrekking tot het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding zijn de krachtens artikel 26 van de Invorderingswet 1990 door Onze Minister van Financiën bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

[…]

4. Met inachtneming van door Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, te stellen regels kan de raad met betrekking tot de wijze waarop de kosten van bestaan en de wijze waarop het vermogen in aanmerking worden genomen afwijkende regels stellen die er toe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend.

[…]

Artikel 268

1. Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.

[…]

Artikel 273

1. Indien een besluit naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.

[…]

Artikel 278

1. De voordracht tot vernietiging wordt gedaan door of mede door Onze Minister.

[…]

Artikel 281a

In afwijking van artikel 8:4, eerste lid, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 268, eerste lid, dan wel tegen een vernietigingsbesluit als bedoeld in artikel 85, tweede lid, beroep instellen.

Participatiewet

Artikel 34

1. Onder vermogen wordt verstaan:

a. de waarde van de bezittingen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken, verminderd met de aanwezige schulden. De waarde van de bezittingen wordt vastgesteld op de waarde in het economische verkeer bij vrije oplevering;

b. middelen die worden ontvangen in de periode waarover algemene bijstand is toegekend, voorzover deze geen inkomen betreffen als bedoeld in de artikelen 32 en 33.

2. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen:

[…]

b. het bij de aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voorzover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde vermogensgrens, genoemd in het derde lid;

[…]

3. De in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde vermogensgrens is:

a. voor een alleenstaande: € 7.605,00;

b. voor een alleenstaande ouder: € 15.210,00;

c. voor de gehuwden tezamen: € 15.210,00.

[…]

Invorderingswet 1990

Artikel 26

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld krachtens welke aan de belastingschuldige die niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding kan worden verleend.

[…]

Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

Artikel 11

Kwijtschelding wordt verleend voor:

a. het gehele op de belastingaanslag openstaande bedrag indien geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is;

b. het openstaande bedrag van de belastingaanslag dat resteert nadat:

1°. het aanwezige vermogen is aangewend ter voldoening van de belastingaanslag;

2°. ten minste 80 percent van de betalingscapaciteit is aangewend;

een en ander onverminderd het bepaalde in artikel 8 en artikel 18.

Artikel 12

1. Onder vermogen als bedoeld in artikel 11 wordt verstaan de waarde in het economische verkeer van de bezittingen van de belastingschuldige en van zijn echtgenoot, bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, verminderd met de schulden van de belastingschuldige en deze persoon die hoger bevoorrecht zijn dan de rijksbelastingen.

2. Onder bezittingen wordt niet begrepen:

[…]

d. het totale bedrag aan financiële middelen, andere dan de onder f bedoelde, voor zover dat bedrag de ingevolge artikel 16 in aanmerking te nemen kosten van bestaan vermeerderd met een bedrag ter grootte van het per maand gemiddelde bedrag van de uitgaven bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen b, c en g, niet te boven gaat, met dien verstande dat geen rekening wordt gehouden met de in die onderdelen bedoelde vermindering met ontvangen huurtoeslag of woonkostentoeslag, zorgtoeslag, onderscheidenlijk kindgebonden budget;

[…]

Artikel 15

1. Als uitgaven als bedoeld in artikel 14, eerste lid, worden in aanmerking genomen:

[…]

b. het bedrag van de voor rekening van de belastingschuldige komende nettowoonlasten tot maximaal het bedrag, genoemd in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de huurtoeslag, voorzover dit meer is dan het bedrag, genoemd in artikel 17, tweede lid, van die wet;

c. de niet door de werkgever ingehouden premies ziektekostenverzekering, de premie voor een zorgverzekering als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Zorgverzekeringswet en de premie voor verzekering ingevolge de Wet langdurige zorg, verminderd met de normpremie, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de zorgtoeslag, voor zover reeds begrepen in de bijstandsnorm zoals die voor de belastingschuldige geldt ingevolge artikel 16, en met de krachtens de Wet op de zorgtoeslag ontvangen zorgtoeslag;

d. betaalde uitkeringen voor levensonderhoud ingevolge de artikelen 157, 158 of 404 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;

[…]

g. uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen, vastgesteld op het verschil tussen het maximale bedrag waarop de belastingschuldige, zijn toetsingsinkomen buiten beschouwing latend, op grond van artikel 2 van de Wet op het kindgebonden budget aanspraak zou kunnen maken en het bedrag van de krachtens die wet te ontvangen kindgebonden budget.

[…]

Artikel 16

1. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bedragen voor een belastingschuldige die wordt aangemerkt als:

a. een echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet: 90 percent van de bijstandsnorm, bedoeld in artikel 21, onderdeel b, van die wet;

b. een alleenstaande of een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, van de Participatiewet: 90 percent van de bijstandsnorm, bedoeld in artikel 21, onderdeel a, van die wet.

2. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bedragen, in afwijking van het eerste lid, voor een belastingschuldige die wordt aangemerkt als:

a. een echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, die, afgezien van zijn echtgenoot, niet met een of meer andere personen op wie de kostendelersnorm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is, in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en:

1°. die tezamen met zijn echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel b, van de Participatiewet;

2°. die alleen of waarvan de echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel c, van de Participatiewet;

b. een echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, die zijn woning deelt met zijn echtgenoot en met een of meer andere personen op wie de norm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is: 90 percent van de som van de norm, bedoeld in artikel 22a, eerste lid, van die wet, die voor ieder van de echtgenoten afzonderlijk geldt;

c. een alleenstaande of een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, van de Participatiewet, die niet met een of meer personen op wie de norm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is, in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en die de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel a, van de Participatiewet;

d. een alleenstaande of een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, van de Participatiewet, die zijn woning deelt met een of meer personen op wie de norm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22a, eerste lid, van die wet.

3. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, worden verhoogd:

a. als de belastingschuldige en zijn echtgenoot, bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, hebben bereikt: met € 10,00;

b. als de belastingschuldige of zijn echtgenoot, bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: met € 5,00.

4. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bedragen, in afwijking van de vorige leden, voor de belastingschuldige die ter verzorging of verpleging in een daartoe bestemde inrichting is opgenomen: de prijs die is verschuldigd voor verzorging dan wel verpleging, verhoogd met twee derden van de op hem van toepassing zijnde bijstandsnorm, genoemd in artikel 23 van de Participatiewet.

Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden

Artikel 4

Bij verordening kan in afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, worden verhoogd, mits:

a. de verhoging voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot ten hoogste € 2.000 bedraagt;

b. de verhoging voor een alleenstaande 75 procent bedraagt van de verhoging, bedoeld in onderdeel a; en

c. de verhoging voor een alleenstaande ouder 90 procent bedraagt van de verhoging, bedoeld in onderdeel a.

Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht

Artikel 5, zoals dit luidde tot het besluit van de raad van 7 december 2023 en door het koninklijk besluit van 20 december 2023 thans luidt

In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd met:

a. het maximumbedrag genoemd in artikel 4, onder a, van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot,

b. 75% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande, en

c. 90% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande ouder.

Bijlage 8

Juridische analyse van de uitspraak van de Raad van State

Mensen met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Een van de factoren die hierbij een rol spelen is de hoogte van iemands spaargeld. De gemeenteraad heeft bij de wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen het totale bedrag aan financiële middelen verhoogd tot aan de vermogensnorm in de Participatiewet. Dit betekent dat inwoners meer spaargeld mogen hebben en toch in aanmerking kunnen komen voor kwijtschelding.

Het besluit van de gemeenteraad tot wijziging van de verordening is voorgedragen voor vernietiging door de Kroon. De Kroon heeft het besluit vernietigd op 22 december 2023 omdat sprake is van strijd met het recht en met het algemeen belang. Tegen deze uitspraak is door de gemeenteraad beroep ingesteld bij de Raad van State.

In de procedure bij de Raad van State waren de volgende drie juridische vragen aan de orde:

1. Was het besluit van de gemeenteraad tot wijziging van de Verordening in strijd met het recht?
2. Was het besluit van de gemeenteraad in strijd met het algemeen belang?
3. Was het besluit van de Kroon tot vernietiging proportioneel?

Was het besluit van de gemeenteraad in strijd met het recht?
Artikel 4 van de Regeling kwijtschelding decentrale overheden (hierna: de Regeling) bepaalt het maximale bedrag waarmee het vermogen dat niet meetelt als vermogen bij het bepalen van het recht op kwijtschelding, kan worden verhoogd. Dit bedrag is afhankelijk van de leefsituatie. De raad heeft met de wijziging van de Verordening de grens gelijkgesteld aan de vermogensgrens zoals opgenomen in artikel 34, derde lid van de Participatiewet. Hiermee heeft de raad het maximale bedrag overschreden en in strijd gehandeld met artikel 4 van de Regeling.

De gemeenteraad voert aan dat er geen sprake is van strijd met het recht omdat artikel 4 van de Regeling zelf in strijd is met artikel 255, vierde lid Gemeentewet en met het discriminatieverbod. Er is sprake van strijd met het discriminatieverbod omdat ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen bijstandsgerechtigde inwoners van Utrecht die boven en die onder de vermogensgrens zitten. Daarbij doet de gemeenteraad tevens een beroep op het beginsel van materiële gelijkheid. Dit beginsel neemt niet de handeling van de overheid als uitgangspunt maar het resultaat daarvan voor de inwoner. Het is de bedoeling dat twee inwoners in een vergelijkbare positie komen. Dit kan betekenen dat de gemeente inwoners juist verschillend behandelt omdat ze een andere uitgangspositie hebben.

De Raad van State gaat niet mee in de argumenten van de gemeenteraad. Artikel 4 van de Regeling is niet in strijd met de tekst en de bedoeling van artikel 255, vierde lid Gemeentewet. Er is door de wetgever uitdrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel van regelgeving waarin de ruimte voor de gemeenteraad om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belasting is begrensd bij ministeriële regeling. Voor wat betreft het beroep op discriminatie stelt de Raad van State dat geen sprake is van gelijke gevallen omdat er een verschil in vermogen is. Ook het beroep op materiële gelijkheid slaagt niet. De Raad van State overweegt dat de gemeenteraad mogelijkheden heeft om verschillen te compenseren, bijvoorbeeld door het treffen van betalingsregelingen of het verstrekken van bijzondere bijstand. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat de leefkosten voor inwoners van Utrecht dusdanig hoog zijn in relatie tot leefkosten van andere gemeenten dat, ondanks

compensatiemogelijkheden, sprake is van een bijzondere omstandigheid die noodzaakt tot ongelijke behandeling van inwoners van Utrecht ten opzichte van andere gemeenten.

Was het besluit van de gemeenteraad in strijd met het algemeen belang?
De Raad van State stelt zich op het standpunt dat het besluit van de gemeenteraad eveneens in strijd is met het algemeen belang. Ook op dit punt overweegt de Raad van State dat de wetgever uitdrukkelijk heeft gekozen voor een gesloten stelsel waarbij uniforme landelijke regels gelden. Dit sluit aan bij de gedachte dat inkomenspolitiek geen gemeentelijke aangelegenheid is.

Was het besluit van de Kroon tot vernietiging proportioneel?
De Raad van State geeft allereerst aan dat de Kroon een grote mate van beleidsvrijheid heeft als het gaat om de inzet van dit instrument. Dit betekent dat de rechter alleen terughoudend toetst of de Kroon in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van dit instrument.

De Raad van State komt vervolgens tot de conclusie dat het besluit proportioneel is zoals vereist in het toegepaste Beleidskader. Dit betekent dat, gelet op de belangen die een rol spelen, het instrument van vernietiging van een besluit niet te zwaar is. De Raad overweegt op dit punt dat het belang van rechtszekerheid voor alle inwoners van Nederland zwaar mocht wegen. Ook is vernietiging een effectief middel om precedentwerking te voorkomen. Het feit dat het besluit van de Kroon een inbreuk betekent op de autonomie van de raad staat aan vernietiging niet in de weg. Daarbij benoemt de Raad van State specifiek dat het niet alleen om lokale belangen gaat en dat de burgemeester het besluit voor vernietiging heeft voorgedragen. Ook het feit dat de gemeenteraad wist dat zij in strijd handelde met artikel 4 van de Regeling speelt een rol.

Conclusie
De Raad van State concludeert dat het besluit tot wijziging van de verordening in strijd was met de wet en met het algemeen belang. Daarnaast stelt de Raad dat de Kroon gebruik mocht maken van het recht om het besluit te vernietigen. Dit betekent dat de wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen niet in werking is getreden. De verordening zoals geldend vóór 7 december 2023 is daarmee van toepassing.

Griffie Gemeenteraad Utrecht
Secretariaat raadscommissie Mens & Samenleving
Postadres Postbus 16200 3500 CE Utrecht
Telefoon 030 – 286 10 69 **Fax** 030 – 286 15 18
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSLAG OPENBARE VERGADERING COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN D.D. 5 DECEMBER 2024

[Typ hier]

Datum verslag	10-12-2024
Locatie	Stadhuis, raadzaal
Verslag door	Geertjan Benus (Notutekst)
Vaststelling verslag	januari 2025

Aanwezigen:
Ochtendvergadering
De voorzitter, mevrouw L. Bode, en van het college de burgemeester mevrouw S. Dijksma, en de wethouder mevrouw S. Schilderman, en van de commissie de leden: mevrouw J. Kleinrensink (GroenLinks), de heer F. Claasen (GroenLinks) de heer R. Peters (D66), de heer D. van Bergen (ChristenUnie), mevrouw H. Assen (PvdA), mevrouw R. Leever (PvdA), de heer L. van Rooij (Student & Starter), mevrouw M. Ramaker (VVD), de heer S. van Bemmel (Partij voor de Dieren), mevrouw L. de Vries (Partij voor de Dieren), de heer G. Dijkstra (EenUtrecht), de heer V. Paalman (Horizon), de heer B. van Steeg (CDA), de heer Bosch (UtrechtNu), de heer L. van Rooij (Student & Starter), de heer R. Maas (VOLT), mevrouw M.L. Beekman (BIJ1) en de heer M. Sungur (DENK) de heer I. Skori (DENK), mevrouw Y. Hessel (Utrecht Solidair) en van de griffie de commissiesecretaris L. Ulsamer en de commissiegriffier de heer J. Lok.

Middagvergadering
De voorzitter, mevrouw V. Dada Anthonij, en van het college de wethouder mevrouw R. Streefland, en het lid van de CPR commissie de heer Van Heuven en van de commissie de leden: mevrouw J. Kleinrensink (GroenLinks), de heer F. Claasen (GroenLinks), de heer J. Vasters (D66), de heer A. Ait Daoua (D66), de heer T. Stam (PvdA), de heer R. van der Zweth (PvdA), de heer D. van Bergen (ChristenUnie), mevrouw T. Westra van Til (ChristenUnie), de heer H. Stellinga (CDA), mevrouw G. Barelds (CDA), de heer G. Dijkstra (EenUtrecht), mevrouw M. Ramaker (VVD), de heer Van Bemmel (Partij voor de Dieren), de heer L. van Rooij (Student & Starter), mevrouw S. Nolten (BIJ1), de heer V. Paalman (HORIZON), mevrouw T. Meerding (VVD), de heer R. Maas (VOLT), de heer M. Sungur (DENK) en van de griffie de commissiegriffier de heer J. Lok

Aanwezigen:.....- 1 -
1. Opening en mededelingen.....- 2 -
2. Vaststellen agenda van 17 oktober 2024.....- 2 -
3. Vaststellen van ingekomen agenderingen.....- 2 -
4. Verslagen.....- 6 -
5. Toezeggingen/aangenomen moties in de raad met daarbij de status d.d. 17 oktober 2024.....- 6 -
6. Ingekomen stukken.....- 7 -
7 Stopzetten samenwerking met Dawah-Groep.....- 7 -
8 Raadsvoorstel Verordening onroerende-zaakbelastingen 2025.....- 20 -

9 Handhavingsdossier Binnenstad .....- 22 -
10 Raadsvoorstel Zienswijze wijzigen gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief (HUA).....- 37 -
11 Raadsvoorstel Verordening gemeentelijke ombudsman & Raadsvoorstel Aanpassing Mandaatregeling en overige verordeningen i.v.m. instelling gemeentelijke ombudman.....- 41 -
12. Raadsvoorstel Verlaging fractiebijdrage ten behoeve van overschrijding presentievergoedingen voor commissieleden.....- 46 -

1. Opening en mededelingen

De voorzitter, mevrouw Bode, opent de vergadering om 11.00 uur en heet alle aanwezigen een warm welkom.

Mededelingen van de voorzitter
De voorzitter neemt met enkele voor de heer Peters kenmerkende anekdotes een warm afscheid van de plaatsvervangend voorzitter, de heer R. Peters.

Mededelingen vanuit de commissie
Geen.

Mededelingen van het college
Geen.

1a. Heropening en mededelingen

De voorzitter, mevrouw Dada Anthonij, heropent de vergadering om 14.00 uur en heet iedereen welkom. Zij introduceert zichzelf als voorzitter van deze commissie.

2. Vaststellen agenda van 5 december 2024

Vandaag vergadert de commissie gedurende twee dagdelen.
De voorzitter constateert dat de commissie de agenda ongewijzigd vaststelt.

3. Vaststellen van ingekomen agenderingen

3.1 Raadsvoorstel Wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024
3.1.1 Beantwoording SV 2024 nr. 157 over Minder en betere regels, meer focus in de handhaving.
De voorzitter deelt mee dat het de bedoeling is dat dit raadsvoorstel (3.1) behandeld wordt in de raadsvergadering van 23 januari 2025.
De heer Van Steeg (CDA) brengt de moties die aangenomen zijn onder de aandacht, onder andere over de samenwerking op het gebied van Zorg en Veiligheid. Daarnaast zijn er nog steeds inwoners die overlast ervaren ook als gevolg van dit verbod. Om die reden denkt hij dat het goed is een Raadsinformatiebijeenkomst hierover te houden, met inwoners, met zorgpartijen, met partijen op het gebied van handhaving om de stand van zaken na te gaan.
De voorzitter deelt mee dat het voorstel is om dit op 14 januari 2025 te behandelen in een Raadsinformatiebijeenkomst.
Mevrouw Assen (PvdA) vraagt of dit vooral de situatie betreft in het gebied of vooral de situatie rondom het harddrugverbod.
De heer Van Steeg (CDA) licht toe dat het harddrugverbod aanleiding is voor zijn agendering. Daarover is een jaar geleden een debat gevoerd. Daarover zijn afspra-

ken gemaakt hoe daarmee om te gaan. Dat heeft ook gevolgen die breder zijn dan het Lucas Bolwerk. Hij noemt in dit verband het Lepelenburg.
De heer Peters (D66) verneemt bevestiging van de **heer Van Steeg** (CDA) dat hier sprake is van het harddrugverbod.
Mevrouw Meerding (VVD) geeft bij deze aan ook mee te willen agenderen.
De voorzitter stelt vast dat voldoende steun is voor deze agendering met ook VOLT, Student & Starter, BIJ1, VVD, PvdA, D66, GroenLinks. Ze plant hierbij een Raadsinformatiebijeenkomst in op 14 januari 2025.
Mevrouw Beekmans (BIJ1) agendeert mee met een alternatieve agenderingstekst.
Mevrouw Assen (PvdA) stelt zich voor dat er met deze partijen verschillende invalshoeken zijn. Zij denkt dat het mogelijk is om tot één opzet voor een Raadsinformatiebijeenkomst te kunnen komen.
De voorzitter sluit zich daarbij aan.
De heer Sungur (DENK) vraagt of dit gaat leiden tot een commissiedebat.
De voorzitter deelt mee dat het voorstel is om dit te agenderen voor een commissiedebat op 16 januari 2025.

3.1.2 Motie raadsinformatiebijeenkomst partijen op gebied van handhaving.
Voorstel is 14 januari 2025
De heer Van Bemmel (Partij voor de Dieren) merkt op dat het voor zijn partij nieuw beleid is als het gaat om harddrugs gebruik. Zijn partij ziet dit graag losgetrokken worden als een losstaand raadsvoorstel. Het overige is meer in lijn met wat eerder is besproken.
De heer Peters (D66) merkt op dat de APV zoveel punten bevat - wat hem betreft kan prima in samenhang spoken worden. Het gaat ook niet ten koste van een discussie die gevoerd is.
De voorzitter volgt die lijn. Dit wordt behandeld als één raadsvoorstel. Het voorstel is om 150 minuten uit te trekken voor het commissiedebat.
Kan prima in samenhang staat los van discussie. Aldus vastgesteld.

3.1.3 Raadsvoorstel Normenkader rechtmatigheid 2023
Voorgesteld wordt dit als A-punt door te geleiden naar de raad. De commissie stemt ermee in.

3.1.4 Raadsvoorstel Eindejaarswijziging Programmabegroting 2024
Ook hier is het voorstel met de A-status door naar de raad. De commissie stemt ermee in.

3.1.5 Raadsvoorstel Benoeming leden adviescommissie Participatie
Het voorstel is dit te agenderen voor de commissievergadering van 16 februari 2025 voor 30 minuten.
Mevrouw Kleinrensink (GroenLinks) stelt voor dit door te geleiden naar de raad met de A-status. Aldus is besloten.

3.1.6 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven
De heer Van Rooij (Student & Starter) brengt voor het voetlicht dat zijn partij vragen heeft gesteld aan het college naar aanleiding van de afgelasting van de onderwijsdemonstratie en zijn partij heeft daarop antwoord ontvangen. Over dat antwoord wil zijn partij graag een debat. In verband met de volle agenda zou zijn partij dat graag

zo snel mogelijk willen. Geprobeerd is dit in december te agenderen; dat is niet gelukt. Nu stelt hij een agendering voor in januari.
De voorzitter concludeert dat dan een onderwerp moet doorschuiven. Het voorstel daarbij is om de evaluatie van het burgerberaad door te schuiven naar februari. Zij vraagt en verneemt dat de commissie daarmee kan instemmen.
Mevrouw Assen (PvdA) was geen voorstander van het doorgeleiden. Zij wil graag peilen hoe de commissieleden dit zien.
De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat dit gaat over het burgerberaad; niet zozeer over de jaarwisseling. Om die reden kan dit ook behandeld worden in februari.
Mevrouw Meerding (VVD) vraagt of er inzicht is in wat verder op de agenda staat. Wellicht is er een andere keuze te maken?
De heer Lok (commissiegriffier) zet uiteen dat tot nu toe 150 minuten is uitgetrokken voor de behandeling van Stop Beboeten Buitenslapers. Veiligheid rond de thuiswedstrijden van FC Utrecht. En nog een klein onderwerp *evaluatie continuïteit zaaksysteem;* er is een speling van ongeveer een half uur voor januari.
De heer Peters (D66) stelt voor het burgerberaad traditiegetrouw te behandelen in de eerste vergadering van deze commissie in het nieuwe jaar. Ook om na te gaan hoe oud en nieuw is verlopen. Hij stelt voor de onderwijsdiscussie door te schuiven naar februari.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) steunt het voorstel voor februari.
Burgemeester Dijksma wil een misverstand voorkomen. Het burgerberaad-agendapunt gaat over de opzet van het burgerberaad; dat heeft niets te maken met het verloop van de jaarwisseling. Daarover krijgt de raad na de jaarwisseling een brief. Daarna kan de raad dit agenderen. Wethouder Oosters zal aanwezig zijn bij de bespreking.
De voorzitter stelt voor dit onderwerp door te schuiven. Zij vraagt of daartegen bezwaren zijn.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) redeneert andersom en vraagt naar de urgentie van het agenderen van het afgelasten van de onderwijsdemonstratie, dat dat prevaleert boven wat nu op de agenda staat.
De voorzitter vindt dat een gepasseerd station. Zij kreeg mee dat er behoefte was dit onderwerp te bespreken, dat dit nu geen spoeddebat kan worden, dat dit niet past in december en dat daarmee het verzoek is dit in januari te doen. Dat ligt nu op tafel. Zij stelt nu niet alles weer ter discussie. Het voorstel is de afgelasting van onderwijs demonstratie in januari te bespreken en het burgerberaad door te schuiven.
De heer Peters (D66) had begrepen van zijn woordvoerder participatie dat in de vorige VBF-commissie was afgesproken dat de evaluatie van het burgerberaad zou plaatsvinden als de jaarwisseling nog vers in het geheugen zou zitten. Die afspraak was gemaakt in de VBF-commissie. Nu worden weer andere afspraken gemaakt. Hij stelt voor vast te houden aan de afspraken.
De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat in februari de jaarwisseling nog vers in het geheugen zal zitten. Bovendien is het dan mogelijk dan een combi te maken omdat dan de burgemeester haar brief heeft gestuurd. Die is dan de volgende keer mede te agenderen. Dan is het burgerberaad en de jaarwisseling in één keer te bespreken.
De voorzitter vindt dat een goed voorstel; zij vraagt en verneemt dat de commissie daarmee kan instemmen. Dat betekent dat de evaluatie van de jaarwisseling gecombineerd wordt met het burgerberaad in de bespreking in februari. Daarmee wordt in januari de afgelasting van de onderwijsdemonstratie op de agenda gezet.

Zij legt de vraag voor wie daarop mee wil agenderen en verneemt: VVD, PvdA, GroenLinks, DENK, ChristenUnie, D66, UtrechtNu, Partij voor de Dieren, VOLT, CDA, Utrecht Solidair, BIJ1. Dat betekent dat alle fracties mee agenderen met uitzondering van EenUtrecht vanwege haar afwezigheid in die vergadering.
Ze trekt voor de bespreking 150 minuten uit. Daarmee is die agenda drie dagdelen tot 23.00 uur gevuld. Aldus besloten.

3.1.6 Goed werkgeverschap en rechtsgang
De agendeerders zijn mevrouw Ramaker (VVD), de heer Maas van VOLT, de heer Van Steeg van het CDA en de heer Van Steeg van het CDA en de heer Bosch van Utrecht NU.
Mevrouw Ramaker (VVD) licht deze agendering als volgt toe. Dit is een onderwerp in het kader van personeel en organisatie. Zij denkt 60 minuten nodig te hebben voor de bespreking.
De voorzitter legt de vraag voor of partijen willen aansluiten. Zij concludeert dat dit agendapunt besproken wordt in de commissievergadering van februari. Het commissiedebat in januari is vol.

3.1.7 *controlerende mechanismen VTH*
Voorgesteld is over dit thema een Raadsinformatiebijeenkomst en een commissie-agendering te organiseren door mevrouw Deldjou Fard van GroenLinks
Mevrouw Kleinrensink (GroenLinks) licht toe dat het voorstel is de laatste formatie bijeenkomst te houden in januari en een commissiedebat in februari. Zij is uit op een Raadsinformatiebijeenkomst met experts om te kijken naar de maatregelen en de controlerende mechanismen en welke kansen er zijn en vervolgens daarover het debat te voeren.
De voorzitter legt de vraag voor of andere partijen hierbij willen aansluiten.
Mevrouw Ramaker (VVD) deelt mee dat er een technische sessie is geweest; zij denkt dat dat de aanleiding is voor GroenLinks voor dit voorstel voor een Raadsinformatiebijeenkomst. De VVD worstelt met de vraag wat hiervan extra is ten opzichte van de technische sessie. Dat werd haar niet helemaal duidelijk uit de berichtgeving van GroenLinks.
Mevrouw Kleinrensink (GroenLinks) licht toe dat er nog enkele externen worden gevraagd om in te spreken. Zij spreekt nu namens haar collega.
De voorzitter vraagt welke partijen willen aansluiten of steunen de Raadsinformatie-bijeenkomst in januari willen steunen: DENK, UtrechtNu, Partij voor de Dieren, BIJ1; er is ruimte om de agenda voor de Raadsinformatiebijeenkomst op 14 januari en er is ruimte voor het commissiedebat in februari. Aldus vastgesteld.
Mevrouw Ramaker (VVD) deelt mee voor de commissie te willen mee-agenderen met een eigen agenderingstekst. Haar fractie zal die tekst leveren.
Mevrouw Assen (PvdA) agendeert mee met de commissie, afhankelijk van de tekst en eventueel met een aanpassing in de tekst.
De heer Peters (D66) wil ook mee agenderen met de commissie, met daarbij een neutraal stukje tekst aan de agendering toegevoegd.
De heer Van Rooij (Student & Starter) voegt zich daarbij.
De heer Van Steeg (CDA) voegt zich hierbij.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) voegt zich hierbij.

De voorzitter stelt voor dat vanuit GroenLinks een voorstel gedaan wordt voor een agendering. Iedere fractie kan dan voor zich bepalen of er nog aanvullende tekst nodig is of dat het voorstel de lading dekt.
De voorzitter stelt voor na afstemming met de commissie 90 minuten uit te trekken voor de commissievergadering in februari.
Op aangeven van **de heer Van Steeg** (CDA) reserveert de voorzitter voor de Raads-informatiebijeenkomst 60 minuten. Er zijn geen nadere agenderingen.

4. Verslagen

Ter vaststelling:
Conceptverslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 17 oktober 2024
Conform vastgesteld.
Conceptverslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën PB 22 oktober 2024
Conform vastgesteld.
Conceptverslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën PB 23 oktober 2024
Conform vastgesteld.

5. Toezeggingen/aangenomen moties in de raad met daarbij de status d.d. 5 december 2024

De voorzitter leidt de bespreking van dit agendapunt in. Zij vraagt of er opmerkingen zijn naar aanleiding van de lijsten.
Ter vaststelling:
— Lijst aangenomen moties commissie Veiligheid, bestuur en Financiën 5 december 2024

De heer Maas (VOLT) stelt de volgende vragen naar aanleiding van de moties 92 en 93. Motie 92 gaat over “bestuurlijke integriteit komt niet vanzelf”. Beide moties staan als afgedaan. Ten aanzien van motie 92 begrijpt hij dat er stappen zijn gemaakt voor de ontwikkeling van een training die in januari zal worden gegeven. Zijn fractie vraagt zich nog af hoe het staat met de daarover toegezegde organisatie van de netwerkgesprekken tussen college en raad.
Ook in het kader van motie 93 “Participatie niet alleen voor Individuen” zijn stappen gezet; die motie is afgedaan. Hij ziet niet dat dit leidt tot een echte wijziging in het beleid. Er zijn geen voorbeelden van een participatieparagraaf waarin verenigingen of organisaties of andere verbanden die betrokken zijn in een openbaar participatietraject. Daarover waren andere verwachtingen; hij vraagt zich af hoe het daarmee staat.
Op 11 januari werd hierover het debat gevoerd in de commissie; de burgemeester deed daarin een toezegging: het college komt voor de zomer met een brief over het inperken van lobbyactiviteiten van wethouders ten aanzien van activiteiten in het verlengde van hun voormalige portefeuilles. In het document waarin de moties en daarmee ook de toezegging wordt afgedaan, staat slechts dat de uitwerking afgestemd wordt op de landelijke ontwikkelingen rond het wetsvoorstel Regels Gewezen Bewindspersonen en voor de uitwerking bij andere gemeenten is de verwachting eind Q4. Gezien het huidige kabinet vindt zijn fractie dat een beetje laat. Zijn fractie zou heel graag op korte termijn alsnog die brief ontvangen zo dat deze nog voor de huidige situatie kan gaan gelden.
Burgemeester Dijksma zegt het gevraagde toe ergens voor de krokusvakantie. Zij krijgt het gevraagde niet binnen twee weken bij de raad.
De heer Maas (VOLT) gaat akkoord met deze toezegging.

De heer Van Rooij (Student & Starter) vraagt naar de stand van zaken inzake motie 77 die oproept om te onderzoeken of digitale zaken als een volwaardige en afzonderlijk beleidsveld kan worden opgenomen en daaraan een wethouder toe te kennen. De deadline daarvoor is dit jaar. Hij vraagt naar de stand van zaken.
De voorzitter merkt op dat de desbetreffende wethouder niet aanwezig is in deze vergadering. Zij stelt voor dat het raadslid snel en op een ander moment het antwoord krijgt. Zij geleidt dit door naar het college.

— Lijst toezeggingen en moties commissie Veiligheid, bestuur en Financiën 5 december 2024

Geen opmerkingen, geen vragen. Aldus vastgesteld.

6. Ingekomen stukken

Geen.

7 Raadsbrief Stopzetten samenwerking met Dawah-Groep

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Geagendeerd door: Mahmut Sungur (Denk), Tess Meerding (VVD) en Bert van Steeg (CDA)
De fractie van DENK wil in debat met de fracties en de burgemeester over het stopzetten van de samenwerking met Dawah-Groep en wat zij ziet als het zoveelste geval waarin islamitische predikers en organisaties door de gemeente en een aantal fracties worden gecriminaliseerd.
De fractie van de VVD heeft een eigen agendering en wil met de burgemeester in debat over de samenwerking met de Dawah groep: hoe deze tot stand heeft kunnen komen, waar deze uit bestond en of deze samenwerking niet eerder beëindigd had moeten worden.
De CDA-fractie vraagt zich daarnaast af hoe deze samenwerking te rijmen viel met de doelstellingen van Utrecht zijn we Samen.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda (zie hierboven)'. De bespreking is in één termijn.

De commissie
De heer Sungur (DENK) vindt dat hij in een tijdperk leeft waarin Nederlandse moslims bijna elke dag worden weggezet als tweederangs burgers. Tot zijn spijt moet hij constateren dat dit politiek klimaat zijn weerslag krijgt in Utrecht.
Hij heeft met grote verbijstering gelezen hoe de gemeente een "niet bestaande samenwerking" met de Dawah groep eenzijdig heeft opgezegd. Hij stelt dat daarmee de gemeente Utrecht een deel van de moslimgemeenschap met een, maar ook de spreker publiekelijk verdacht heeft gemaakt.
De moslimgemeenschap moet kennelijk door allerlei hoepels springen, vooraf toestemming vragen aan de gemeente, en goedkeuring krijgen om iemand als gastspreker te kunnen uitnodigen.
De heer Peters (D66) vraagt of er een samenwerking was of niet.
De heer Sungur (DENK) zet uiteen dat er informele zin geen samenwerking was. Hij heeft dat begrepen. Volgens de Dawah-groep was er geen samenwerking. De samenwerking bestond uit sporadisch contact. Hij vindt dat persoonlijk geen samenwerking en vervolgens gaat hij in op hoe de gemeente dat vertaalt.
De heer Peters (D66) vraagt naar het doel van deze agendering. De gemeente heeft volgens de lezing van DENK hiermee niet heel veel te maken.
De heer Sungur (DENK) zet uiteen dat vandaag gesproken wordt over de wijze waarop de gemeente omgaat met haar eigen burgers.

De heer Peters (D66) merkt op dat wanneer de gemeente afspraken maakt met de organisatie, die organisatie gehouden is aan de gemaakte afspraken. Zo doet de gemeente dat dan toch met alle burgers.
De heer Sungur (DENK) merkt op dat wanneer D66 als liberale partij het vindt passen dat het de overheid zich bemoeit met gastsprekers van andere organisaties, D66 die afspraken maar moet maken. Maar díe overheid ziet zijn partij niet voor zich in Utrecht.
Mevrouw Meerding (VVD) zag ook nog andere stukken. Door een krant zijn de stukken gewobt van de correspondentie tussen de gemeente en de Dawah-groep. Er was best contact over de WhatsApp. Zij is benieuwd hoe de heer Sungur daar naar kijkt. Daarnaast zijn er ook fimpjes op YouTube van de burgemeester dat zij met de Dawah groep spreekt of over de Dawah-groep. Volgens haar zijn er best dingen waarin te zien is dat er wel degelijk sprake is van samenwerking.
De heer Sungur (DENK) heeft in het afgelopen jaar niet tussen beide partijen gezeten. Hij ziet sporadisch contact niet als een vorm van samenwerking. De gemeente heeft met heel veel partijen sporadisch contact.
Mevrouw Assen (PvdA) vraagt hoe de heer Sungur duidt dat de Dawah groep niet voor het eerst een omstreden gastspreker uitnodigde.
De heer Sungur (DENK) vindt dat het goed is dat in Utrecht plaats is voor gastsprekers van welke orde dan ook. Omstreden is subjectief. In Nederland is wet en regelgeving. Wanneer zaken plaatsvinden die voorbijgaan aan de wet en regelgeving, haakt het rechtssysteem daarop aan. Hij vindt het heel gevaarlijk wanneer controversiële sprekers geweerd worden uit de stad.
Mevrouw Assen (PvdA) verwacht dat zij en de heer Sungur zich uitingen kunnen voorstellen die zij liever niet gebezigd zien omdat ze anti rechtstatelijk en/of anti democratisch zijn, uit welke hoek dan ook gebezigd. Zij vraagt of voor de heer Sungur geen grenzen zitten aan vrijheid van meningsuiting.
De heer Sungur (DENK) bevestigt dat daaraan grenzen zitten. Die grenzen worden ingekaderd door wet en regelgeving. Zodra iemand zich daar niet aan houdt, heeft de overheid te acteren. Hij vindt het niet juist wanneer mensen aan de voorkant verdacht worden gemaakt met uitspraken die gedaan zijn in het verleden door die te duiden als controversieel en daarmee mensen weg te zetten. Hij bevestigt dat dit niet voor het eerst gebeurd is in Utrecht. Daartegen ageert hij.
Mevrouw Assen (PvdA) vindt dat op basis van wet en regelgeving is in te grijpen. Zij vindt dat dat nu is gebeurd. Zij begrijpt dat hij dat anders leest.
De heer Sungur (DENK) zet uiteen dat wat hier gebeurd is, niet een ingreep is op basis van wet en regelgeving; de gemeente zegt zich geïnformeerd te hebben over een gastspreker van een andere organisatie. Dat ze niet akkoord zouden zijn gegaan met deze gastspreker en dat de organisatie de gastspreker desalniettemin heeft uitgenodigd en op basis daarvan heeft de gemeente de samenwerking ontbonden. Dat is niet een ingreep op basis van wet en regelgeving.
De heer Van Steeg (CDA) vindt dat de vraag blijft wat de heer Sungur de gemeente verwijt wanneer hij zegt dat er geen samenwerking was. Hij vraagt naar diens grootste bezwaar.
De heer Sungur (DENK) antwoordt dat zijn grootste bezwaar is de omgang van de gemeente met haar eigen burgers. Namelijk een organisatie ertoe dwingen de gemeente te informeren over gastsprekers, dat ze min of meer toestemming moeten krijgen om de gastspreker uitgenodigd en dat er anders consequenties aan worden verbonden, zoals op het opzeggen van een samenwerking.

De heer Van Steeg (CDA) begreep dat daarvan geen sprake is in de ogen van de heer Sungur. Zijns inziens vervalt dat verwijt. Hij vraagt of het de heer Sungur zou passen, kritisch te zijn zeker richting de Dawah groep die in het verleden sprekers heeft uitgenodigd die op zijn minst polariserende teksten hebben geuit, antidemocratische teksten hebben geuit, anti westerse teksten; dat dit niet past bij de stad Utrecht.
De heer Sungur (DENK) antwoordt ontkennend. Die duiding deelt hij niet. Hij weigert mensen aan de voorkant weg te zetten als zouden ze polarisering in de hand werken, dat ze ondemocratisch of anti integratief aan het handelen zouden zijn. Wat hem betreft geeft Utrecht mensen de ruimte. En zodra mensen de grens overgaan, treedt de gemeente op.
De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat dat in het verleden is gebeurd. Hij brengt voor het voetlicht dat het gaat om mensen die anti westerse retoriek hebben geuit. Hij vindt dat niet in Utrecht passen. Los van juridische consequenties is te zeggen dat dat niet verstandig is om dergelijke uitnodigingen te doen. Hij zou dat een meer faire positie vinden.
De heer Sungur (DENK) deelt dat niet. Hij ziet dat in Utrecht mensen kunnen komen die moslims tot op het bot kunnen beledigen en dat dan vervolgens partijen zeggen dat dat de vrijheid is die in Nederland gekend wordt en dat de moslims daaraan moeten wennen. Aan de andere kant staat het handelen van de gemeente richting de Dawah groep in dit geval. Hij vindt dat een vorm van een dubbele maat.
Een overheid die zo ver gaat dat zij zich gaat bemoeien met organisaties rondom gastsprekers en hen anders verdacht maakt, vindt hij niet acceptabel in Utrecht. Hij vindt dit een schoolvoorbeeld van onbehoorlijk bestuur.
Daarnaast zou de spreker een verdachte zijn in een strafzaak. Hij vraagt waarom de burgemeester in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel de raad niet geïnformeerd over welke uitspraken dan zijn gedaan waarvan de spreker verdacht is. Hoe moeten raadsleden hun controlerende taak uitvoeren wanneer zij niet volledig worden geïnformeerd?
Mevrouw Meerding (VVD) las dat deze gastspreker verdacht wordt van het financieren van terrorisme. De aanpak waarbij deze organisatie een samenwerkingspartner was, richt zich op het tegengaan van terrorisme en extremisme. Hoe rijmt de heer Sungur één en ander?
De heer Sungur (DENK) vindt dat de gemeente zelf moet duiden waarom ze een samenwerking opzegt. Ten tweede wordt de beoogd spreker niet meer verdacht van het financieren van terrorisme; hij wordt van een ander mogelijk strafbaar feit verdacht.
Mevrouw Meerding (VVD) bevestigt dat het lastig te duiden is; zij las verschillende krantenartikelen over waarvan deze meneer verdacht wordt. Zij verneemt dan graag van de burgemeester hoe het zit dat ze dit nog steeds in krantenartikelen kan lezen.
De heer Sungur (DENK) merkt op dat zijn punt is dat de raad dat aan de voorkant had moeten meekrijgen; dat de raad geïnformeerd moest worden over waarvan spreker werd verdacht. Waarop zijn de oordelen gebaseerd zo dat de raad zijn controlerende taak beter kan uitvoeren?
Hij vervolgt met het stellen van de vraag wanneer een uitspraak anti integratief is, anti-democratisch en sektarisch. Hij krijgt hiervoor graag een definitiekader.
Ten derde vraagt hij hoe deze hoepel [van anti en sektarisch] losgelaten wordt op alle andere samenwerkingen en contacten; gaat de gemeente in het kader van het

gelijkheidsbeginsel dezelfde maatstaven toepassen bij alle bestaande en komende samenwerking.
De heer Peters (D66) vraagt of volgens de heer Sungur samenwerkingen zijn met de gemeente die [niet voldoen aan deze maatstaven].
De heer Sungur (DENK) heeft daarvan geen weet. Hij is daar wel naar benieuwd en zal een overzicht vragen van alle samenwerking die de gemeente heeft.
De heer Peters (D66) heeft er moeite mee dat de heer Sungur [daarvan geen weet heeft]. Dit is wel de veronderstelling die hij proeft onder de inbreng van hem.
De heer Sungur (DENK) had ook geen beeld bij deze samenwerking. Waarom zou hij een beeld moeten hebben van alle vormen van samenwerking die de gemeente al of niet heeft. Hij begrijpt dat niet.
De heer Peters (D66) vindt dat hij ervan uit mag gaan dat de gemeente organisaties behandelt volgens het beginsel gelijke monniken gelijke kappen. Dus als er dit soort samenwerking is of überhaupt niet plaatsvindt. Hiervan is gebleken dat de gemeente haar grens moet trekken. Dan lijkt het uit de inbreng van de heer Sungur dat dergelijke samenwerking wel plaatsvindt. Hij vindt dat wel een lastige.
De heer Sungur (DENK) doet die suggestie niet. Hij heeft geen idee bij welke samenwerking wat plaatsvindt. Contact hebben vindt de gemeente ook al een vorm van samenwerking. Hij verneemt graag van het college hoe dat eruit ziet en hoe de gemeente de samenwerking vormgeeft en op basis waarvan zij haar samenwerking weer kan intrekken.
Hij vraagt of deze opzegging betekent dat iemand niet meer als gastspreker kan optreden op het moment waarop via het OM een strafzaak loopt. Hij vraagt waar het adagium blijft van “onschuldig totdat schuld is bewezen”.
Ten vierde vraagt hij een overzicht van alle samenwerking van de gemeente, bestaande uit sporadisch contact tot zeer intensief en per samenwerking hoe de gemeente deze partners beoordeelt op de schaal van anti integratief, anti democratisch en sektarisch. Hij vraagt of de burgemeester [dat overzicht] kan toezeggen.
Hij legt de vraag voor hoe ver uit het verleden een uitspraak een persoon kan blijven achtervolgen. Hij vraagt of uit deze opzegging op te maken is dat alle organisaties zich ook automatisch verbinden aan uitspraken van iedere spreker die zij uitnodigen.

Tot slot deelt hij mee een poging te zullen doen om dezelfde spreker uit te nodigen op het stadhuis; niet omdat hij zich per se vereenzelvigt met zijn ideeën of uitspraken. Hij zal die uitnodiging doen omdat zijn fractie het belangrijk vindt dat in Utrecht daadwerkelijk iedereen recht heeft op de vrijheid van meningsuiting, ook de moslimgemeenschap.

Mevrouw Meerding (VVD) vindt veiligheid van de stad en van de inwoners van groot belang. De VVD wil dat Utrecht zo veilig mogelijk is. Daarbij hoort ook het beschermen van de inwoners tegen de gevaren van terrorisme en extremisme. Dat doet stad onder andere met de aanpak Utrecht zijn we Samen die terrorisme en extremisme moet tegengaan. Mede om die reden vindt vandaag dit debat plaats.
Op 8 oktober ontving de raad een brief over deze aanpak. In deze brief werd mede gedeeld dat de gemeente de samenwerking had opgezegd. De directe aanleiding daarvoor was dat de Dawah groep opnieuw zonder overleg een omstreden spreker een podium wilde bieden en dat terwijl de gemeente daarover grote zorgen had

geuit. Zij stelt voorop dat de VVD dit een goed besluit vond. Zij vindt het niet meer dan logisch dat de samenwerking is stopgezet.
De heer Sungur (DENK) is er benieuwd naar of de liberale partij VVD Utrecht ziet als een plek voor ook omstreden sprekers.
Mevrouw Meerding (VVD) ziet geen plek voor omstreden sprekers die de veiligheid bedreigen. Wat haar betreft mag heel veel onder Vrijheid van Meningsuiting, maar zodra de veiligheid in het geding komt, en er [een gevaar] voor geweld is, is dat de grens die haar fractie trekt.
De heer Sungur (DENK) brengt in dat in dit geval geen risico was op veiligheid of een risico op geweld. Hij vraagt of hij ervan uit mag gaan dat de VVD dit besluit van de gemeente een slecht besluit vindt.
Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt ontkennend. Zij vindt dat de heer Sungur twee zaken door elkaar haalt. Hij spreekt over de vrijheid van meningsuiting; dat staat los van de vrijheid van de gemeente om een bepaalde samenwerking stop te zetten. Die vrijheid moet zeker ingezet worden in dit geval. Het gaat hier om een aanpak die terrorisme en extremisme tegen moet gaan. Zij vindt het niet uit te leggen wanneer de gemeente een samenwerking zou handhaven met een zo omstreden organisatie precies in die hoek.
De heer Sungur (DENK) benadrukt zijn stelling dat er geen sprake was van onveiligheid. Hij vraagt waarom de spreker dan geen plek heeft gekregen in Utrecht.
Mevrouw Meerding (VVD) is van mening dat Utrecht geen ruimte moet bieden aan sprekers die haat zaaien, oproepen tot geweld. Zij spreekt onvoorwaardelijk haar steun uit voor het besluit de samenwerking te stoppen. Die samenwerking is op geen enkele manier te verantwoorden.
De heer Peters (D66) vraagt of de VVD het eens is met hem dat het goed is dat de samenwerking is gestopt maar ook dat de gemeente het gesprek blijft aangaan met de Dawah groep.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt dat moeilijk te duiden. Zij kent de mensen van de Dawah groep niet. Zij weet niet hoe dit precies tot stand is gekomen dat ze tot twee keer toe een omstreden spreker hebben uitgenodigd. Een gesprek aangaan, vindt zij nooit verkeerd. Zij vindt wel dat de gemeente op haar hoede moet blijven en niet moet samenwerken met de verkeerde partners die er een ander idee bij hebben.
De heer Peters (D66) vindt dat mevrouw Meerding deze mensen niet direct hoeft te kennen. Hij vindt dat de gemeente voelsprieten moet blijven houden in de samenleving, ook als het gaat om de Dawah groep die een groot deel van de Utrechters vertegenwoordigt.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt overal voelsprieten hebben iets anders dan een aanpak die zich richt op het tegengaan van extremisme en terrorisme. Met een organisatie samenwerken die van dat soort zaken wordt beschuldigd of waaromheen een dergelijke zweem hangt. Zij vindt dat die twee zaken niet samen kunnen gaan. Altijd is het gesprek aan te gaan om na te gaan hoe dit heeft kunnen gebeuren om van daaruit verder te kijken. Zij tilt zwaar aan het twee keer uitnodigen van een omstreden groep. Haar fractie is op haar hoede.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) laat geen misverstand bestaan over wat hij vindt van gedane uitspraken. Hij vraagt of de VVD met zijn fractie ziet dat juist met een groep als Dawah die op de grens zit van wat gezamenlijk verantwoord gevonden wordt kijkend naar de democratie, het belangrijk is niet te polariseren; die groep niet verder weg te duwen van de samenleving.

Mevrouw Meerding (VVD) vindt dat de Dawah groep niet op de grens zit. Zij is van mening dat de groep over de grens gegaan is. Dat probleem heeft de VVD hiermee. Zat de Dawah groep maar op de grens. Zij begrijpt wel waar de vraag vandaan komt. Ook zij zou het liefst in gesprek blijven gaan om wel goede invloed te blijven houden; daarom reikt zij haar hand ook uit. Zij vindt ook dat het bestuur niet naïef moet zijn. Zij vindt dat het bestuur dit moet duiden zoals het is en op zijn hoede moet blijven.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vindt dat er voor gewaakt moet worden dat de overheid het imago gaat krijgen dat de overheid voor eigen rechter gaan spelen; hij refereert hierbij aan de inbreng van DENK. In de samenleving is het al broos. Hij vraagt of de VVD met hem deelt dat het gevaarlijk kan zijn om zo publiekelijk een Dawah groep van zich af te duwen met de verbreking van de samenwerking.
Mevrouw Meerding (VVD) deelt dat niet. Zij begrijpt waar de vragen vandaan komen; uiteindelijk wil het bestuur de beste uitkomst en het ertoe leiden dat in Utrecht zo goed mogelijk samengeleefd wordt. Zij vindt ook dat het bestuur grenzen moet trekken en dat op enig moment gezegd moet worden dat het genoeg is. Zij herhaalt dat de gemeente dat zeer terecht heeft gedaan.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) is ook voorstander van het trekken van grenzen. Dan laat hij dat ook zoveel mogelijk bij een rechter liggen.
Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat het hier gaat om de verbreking van de samenwerking; dan gaat het niet om een juridisch instrument. Zij vindt dat dat in dat licht bezien moet worden. Zij vindt de verbreking van de samenwerking een logische stap. Wat haar fractie betreft is samenwerking met een dergelijke groep niet uit te leggen in het licht van het streven van de gemeente tegen [anti democratisch en anti extremistisch]. Zij hoopt dat EenUtrecht het daarover eens is met haar.
De heer Sungur (DENK) schrikt hiervan. Mevrouw Meerding zei zojuist in haar reactie richting D66 dat de Dawah groep beschuldigd wordt van extremisme. Hij benadrukt dat dat niet waar is. De Dawah groep zelf wordt nergens van beschuldigd. Het gaat nu om de gastspreker in kwestie. Hij vindt het belangrijk om dit te benadrukken. Nu wordt opnieuw een groep Utrechters weggezet en verdacht gemaakt. Juist van een partij als de VVD die zegt de rechtsstaat belangrijk te vinden, verwacht hij daarop scherp te zijn. Welke grens heeft de Dawah groep overschreden? Welke grens zijn zij voorbijgegaan? Waaruit blijkt dat?
Mevrouw Meerding (VVD) corrigeerde zichzelf; zij zei namelijk dat er een zweem omheen hangt. Dat zij sprekers uitnodigen die in verband gebracht worden met terrorisme. Dat is ook zoals zij het bedoelde. Zo mag de heer Sungur dat interpreteren. Zij vervolgt haar inbreng in haar termijn met de steun voor dit besluit [van de gemeente]. Toch blijft ook de VVD achter met vragen en met zorgen. Dit incident in oktober stond niet op zichzelf. Het was niet de eerste keer dat er ophef ontstond rondom de Dawah groep. Zij schetst het nabije verleden waarin de desbetreffende spreker destijds uiteindelijk de toegang tot Nederland en Utrecht werd ontzegd. In de beantwoording van deze vragen in januari 2024 en het debat dat daarop volgde is niet duidelijk benoemd dat de Dawah groep een samenwerkingspartner was van de gemeente. Voor de VVD kwam het als een schok toen in oktober bleek dat er wel sprake was van een samenwerking tussen de gemeente en deze groep en dan juist in die aanpak die terrorisme en extremisme moet tegengaan. Dat staat wat haar betreft haaks op elkaar. Dat maakt het ook extra pijnlijk en extra zorgwekkend. Daarover stelt zij de volgende vragen aan de burgemeester.
Haar fractie maakt zich zorgen over de invloed de Dawah groep nu mogelijk heeft gehad op de aanpak van Utrecht zijn we Samen. Waarom is er geen melding

gemaakt van die samenwerking toen er voor het eerst ophef ontstond en er ook al politieke vragen werden gesteld. Zij legt de vraag voor waarom niet eerder de samenwerking is stopgezet, bij het eerste moment van ophef.
Zij wil weten hoe nauw de samenwerking was. Zij heeft de gewobte correspondentie gelezen. Daarin lijkt het alsof de leden van de Dawah groep mogelijk goed bekend zijn bij ambtenaren. Zij zag ook dat de burgemeester [een video] heeft opgenomen met de Dawah groep over een ander thema [dan het onderhavige]. Dat deed de indruk ontstaan bij haar fractie dat er wel een nauwe samenwerking was. Zij krijgt daarop graag een duiding van de burgemeester.
Tot slot merkt zij op dat het bestuur ook naar de toekomst moet kijken; om Utrecht veilig te houden, is het wat haar fractie betreft belangrijk dat het bestuur zichzelf de vraag stelt hoe dit in de toekomst te kunnen voorkomen. Dat spreekt zij niet alleen over sprekers in deze hoek, maar dan spreekt zij over sprekers van allerlei geledingen. Uiteindelijk wil de VVD in [de aanpak van de gemeente tegen terrorisme en extremisme] niet dit soort samenwerkingspartners hebben. Zij vraagt de burgemeester hoe dit in de toekomst te voorkomen.

De heer Van Steeg (CDA) vindt vrijheid van meningsuiting en vrijheid van religie belangrijk, ook in de Utrechtse samenleving. Het gemeentebestuur moet die vrijheid waarborgen. Wat hem betreft is voor polarisatie geen plek. Daarom heeft hij samen met de VVD de vragen gesteld die gesteld zijn. Wat hem betreft is de vraag vooral hoe die samenwerking er precies uitzag, en waarom dit het moment was om ermee te stoppen. Deze vragen verneemt hij ook van de vorige sprekers. Er is een hele geschiedenis met Dawah-groep. Voor hem is klip en klaar dit soort sprekers geen podium te moeten geven in Utrecht. Hij begrijpt niet dat er nog stappen worden gezet om dat alsnog te doen; hij vindt dat totaal ongewenst.
Welke samenwerking is precies stopgezet? Hij vindt het logisch dat de samenwerking stopgezet is in het kader van Utrecht zijn we Samen - dat betreft de antipolarisatie aanpak. Waarom is op deze manier de samenwerking stopgezet, en waarom niet eerder wanneer er een samenwerking was in het kader van Utrecht zijn we Samen.
Hij denkt dat de vragen over de samenwerking en [over] het gesprek met de Dawah groep terecht zijn. Hij kan zich voorstellen die [samenwerking] voort te zetten, maar dat er een punt is dat geconcludeerd moet worden dat die niet bijdraagt aan de [gewenste Utrechtse samenleving]. Voor hem is duidelijk dat het gesprek met de Dawah groep voortgezet moet worden.
De voorzitter constateert dat er geen andere sprekers zijn.

Beantwoording
Burgemeester Dijksma vindt een paar dingen belangrijk om te duiden: hoe de samenwerking er precies uitzag. En ook de vraag wanneer iemand omstreden is en waarom. Daarbij is [het college] geen jurist; de gemeente heeft daarover wel opvattingen. Vervolgens de vraag hoe in de toekomst hiermee verder te gaan.
Richting DENK moet het haar van het hart dat de wijze waarop [de heer Sungur] iets aan de kaak probeert te stellen, namelijk als zou [de gemeente met twee maten meten], hij dat doet door het verdedigen van het spreken van iemand die naar de smaak van de burgemeester niet representatief is voor een heel groot deel van ook de moslimgemeenschap in Utrecht. Zij vindt dat des te meer lastig omdat de uitspraken die door de heer Hafs gedaan zijn, behoorlijk stevig zijn. Hij dook op bij een Pro Isis demonstratie. Hij pleitte tegen de democratie en de westerse waarden. Hij riep op om

niet actief te gaan stemmen; het democratische recht niet te gebruiken. Door deze spreker is gesteld dat Joden en Christenen strijden tegen moslims. Dat zijn feiten waarvan de burgemeester het ongewenst vindt om in een stad als Utrecht naar voren te brengen, laat staan in het stadhuis.

De heer Sungur (DENK) heeft in zijn betoog aangegeven dat het hem niet gaat om de inhoud. Deze informatie die de burgemeester nu deelt met de commissie, had zij ook heel goed kunnen zetten in de raadsbrief waardoor de raad een beter beeld had gehad waarom die samenwerking is stopgezet. Dat is nu niet gebeurd. De raad heeft niet kunnen toetsen of het stopzetten van de samenwerking een goed idee was of niet.

Burgemeester Dijksma vindt dat nu gedaan wordt als niemand van de raad ooit heeft gedaan aan bronbeoordeling. Het gegeven dat deze spreker omstreden is vanwege diens geschiedenis, is geen groot geheim. Niet het geheim van het Utrechtse stadhuis. Dat is na te gaan bij het volgen van deze spreker in de publieke ruimte. Dat is precies de reden waarom het college heeft gezegd zich daarvan te distantiëren; daarmee wil het college niets te maken hebben. De burgemeester betreurt het dat dit niet erbij gepakt is; dat een hele grote groep mensen in de gemeenschap geïdentificeerd wordt met iemand waarmee de hele grote groep niets te maken wil hebben.

De heer Sungur (DENK) weigert te accepteren dat het opkomen voor de vrijheid van meningsuiting automatisch zou betekenen dat de organisatie zich identificeert met iemand. Dat bedoelt hij met het wegzetten van groepen, groepen gelijktrekken met een gastspreker. Hij vindt dat totaal niet aan de orde. De burgemeester kan niet stellen dat de Dawah groep zich één op één vereenzelvigt met iedere gastspreker die zij uitnodigt. Dat kan wat hem betreft niet. Wanneer de inhoud ertoe doet, juist dan had de burgemeester deze informatie met de raad moeten delen. Hij ziet en constateert in deze casus dat er structureel niet voor het eerst, maar vaker, de informatie met de raad onvolledig wordt gedeeld, wanneer het gaat om de samenwerking of de inhoud', is wat hem betreft de raad voldoende meegenomen in de overwegingen en het handelen van de gemeente.

Burgemeester Dijksma is het daarmee niet eens. Het college heeft de raad op de hoogte gesteld van zijn besluit. Daarbij heeft het college uitgelegd dat deze spreker omstreden was. En dat dit ook niet de eerste omstreden spreker was die werd uitgenodigd, maar de derde. Op een gegeven moment breekt dan de lijn. Dat is wat er aan de hand is. Zij wil goed uitleggen hoe dat contact was met de Dawah groep in de afgelopen jaren.

Er was geen subsidierelatie. Er waren wel gesprekken. Zij heeft ook een video opgenomen. Zij maakt bezwaar tegen de suggestie dat wanneer zij de preciese uitspraken nog eens een keer in de brief erbij had gegeven de raad een ander oordeel zou hebben. Wat haar betreft doet die informatie er niet toe. Hiermee maakt de heer Sungur en de fractie van DENK een ander punt. Ook in dat opzicht is zij het niet eens met hem, maar wil zij daarop iets terug mogen zeggen. Zij begrijpt wel waar dit vandaan komt, maar dat is niet wat er gebeurt.

Zij gaat allereerst in op een aantal feitelijke vragen.

Het thema van het zorgvuldigheidsbeginsel; de gemeente volgt niet alle bijeenkomsten van alle organisaties in de stad. Dat is ondoenlijk en ongewenst en daarvoor ontbreekt het aan personele capaciteit. De informatie over deze bijeenkomst kwam naar de gemeente toe vanwege een omstreden spreker, maar heel erg laat. Het college is niet tijdig geïnformeerd geworden door de Dawah groep. Zij legt uit waarom het

college dat op deze manier zegt. Het gaat haar erom dat er opnieuw een omstreden spreker is uitgenodigd. Die deed eerder uitspraken die in de termen van het college anti democratisch waren en anti integratief zijn. Het college zag geen reden om vooraf de raad te informeren; verantwoording vindt achteraf plaats. Dat doet het college nu. De raad mag zijn oordeel vellen.
De definitie van wat anti democratisch en anti integratief is en sektarisch is, is het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie. De burgemeester heeft zojuist voorbeelden genoemd die te zien zijn op openbare bronnen waaruit het college dat voorstelt.

Als het gaat om de vraag hoe het college dat doet met andere organisaties, is het adagium dat met iedereen met wie het college in gesprek is, het college verbinding houdt, zelfs als het spannend wordt en mensen er anti integratieve standpunten er op nahouden. Dat is iets anders dan samenwerken met personen, en dat is al heel iets anders dan het vormen van bondgenootschappen.
Iedereen mag spreken ook als die persoon vervolgd wordt. Het gaat er vooral om dat het college op basis van eerdere casussen afspraken had gemaakt met de Dawah groep over wat het college in het vervolg zou doen. De Dawah groep heeft zich daaraan niet gehouden. Dat was voor het college een belangrijke reden om te zeggen dat het minder zin heeft om in gesprek te blijven; dan doet [de gesprekspartner] niet wat hij eerder heeft beloofd. Daartoe zijn ze niet gedwongen. Dat was een afspraak die de Dawah groep met het college wilde maken. Dat heeft dan consequenties met hoe partijen met elkaar omgaan.
De heer Sungur (DENK) vraagt hoe die afspraak er uitzag. Hij vraagt of de gemeente zelf gevraagd heeft om geïnformeerd te worden, of dacht de Dawah groep uit zichzelf bij een uitnodiging van een spreker de gemeente altijd in te lichten?
Burgemeester Dijksma antwoordt dat het college daarom gevraagd heeft. Daarin heeft de Dawah groep bewilligd. De Dawah groep had direct kunnen zeggen dat niet te doen. Dat is niet [gezegd].
Het eerste contact met de Dawah groep vond plaats in 2016. Burgemeester Van Zanen destijds sprak de Stichting aan op een uitnodiging van een spreker. Dat was een streng gesprek. Daarmee kwam het contact tot stand.
In de periode tussen 2017 en 2023 nam de Dawah groep deel aan het moskeebesturenoverleg, ook al waren zij niet formeel een moskeebestuur. In die tijd ervoer het college de inbreng van de Dawah groep als open en constructief. Hij vervulde samen met andere partners ook een positieve rol in het voorkomen van de zogenaamde coronarellen in Overvecht. Dat waren rellen die op dat moment elders in Nederland wel plaatsvonden. Eigenlijk zag het college heel lang dat de groep zich een betrouwbare en prima gesprekspartners toonde.
Vervolgens kwam er opnieuw een omstreden spreker in beeld, de heer Hoblos. Toen is er een nauw contact geweest met de Dawah groep. Het college heeft gemerkt dat destijds bij die spreker hen dit overviel. De Dawah groep heeft op het verzoek van het college de spreker alsnog online uitgenodigd en een andere spreker gevraagd. Dat was een enorme toestand omdat het vrij kort van tevoren was. Het college heeft de houding van de Dawah groep als constructief ervaren. Op dat moment is gezegd aan de voorkant te laten weten bij twijfel over sprekers. Het college vroeg de Dawah groep het college te informeren, om het er over te kunnen hebben. De burgemeester stelt vast dat dit de laatste keer niet is gebeurd. Dat was aanleiding voor het college om de Dawah groep duidelijk te maken dat hier het constructieve overleg stopt. Het college had gedacht in een andere film te zitten.

De heer Van Bergen (ChristenUnie) dankt de burgemeester voor haar uitleg. Hij vraagt of de Dawah groep op eerdere momenten wel overleg gepleegd had met het college over sprekers.
Burgemeester Dijksma antwoordt ontkennend.
Zij vervolgt haar beantwoording met te benadrukken dat lang goed contact geweest is met de Dawah groep en ook met een goede inbreng aan de kant van de groep in het overleg vanuit het moskeebestuur. De laatste keer werden college en de Dawah groep het niet eens en was het college van mening overvallen te zijn terwijl eerder was gezegd dat dat niet meer zou gebeuren.
De heer Sungur (DENK) bekruipt een vreemd gevoel; het doet hem voorkomen alsof organisaties in deze stad kennelijk alleen een samenwerking kunnen aangaan met de gemeente wanneer zij de gemeente informeren over een gastspreker; en dat het dan ook een gastspreker moet zijn die past in het beeld van de gemeente die zij heeft rondom gastsprekers. Hij vindt dat vreemd. Hij vraagt of de burgemeester van oordeel is dat zij zover moet gaan en dat zij zich moet bemoeien met gastsprekers.
Burgemeester Dijksma antwoordt ontkennend, als het gaat om de standaard. Zij heeft zojuist in haar inbreng ook gezegd dat het voor het college ondoenlijk is om dat te doen bij elke organisatie. Wanneer een organisatie willens en wetens iemand uitnodigt die als zeer omstreden te boek staat, die uitspraken heeft gedaan die niet in lijn zijn met hoe gekeken wordt naar de samenleving en de waarden die de gemeente daarin belangrijk vindt, terwijl de groep wel de gesprekspartner is van de gemeente, mag het college als gesprekspartner zeggen zich te distantiëren. De burgemeester vindt dat dat kan.
De heer Sungur (DENK) merkt op dat de gemeente nu een belangrijke gesprekspartner heeft verloren in hun gemeenschappelijke strijd tegen radicalisering en extremisme et cetera. De Dawah groep ging zijns inziens door met wat ze deden en nodigde een gastspreker uit; wat heeft de Dawah groep verloren en wat de gemeente?
Burgemeester Dijksma merkt op dat dit niet gaat over winst en verlies; dit gaat ook over waarden en waar men voor staat in deze stad. Wie laat wie boodschapper zijn aan over het algemeen al kwetsbare jongeren die zich heel vaak niet gewenst voelen. Wie laat wie het woord voeren met welke boodschap? De gemeentelijke overheid mag over die waarden wel degelijk een opvatting hebben als het gaat om de gesprekspartners en met welke organisaties de gemeente zaken doet. In dit geval is er nooit een subsidierelatie geweest. Er was geen financiële relatie. Maar de Dawah groep was wel een gesprekspartner. De burgemeester vindt dat de gemeente op basis van die waarden een stap kan zetten. Zij merkt dat zij het niet eens is met de heer Sungur. Zij benadrukt een verdedigbaar standpunt te hebben.
De heer Sungur (DENK) merkt dat wanneer hij jongeren spreekt die in die kwetsbare positie verkeren, die zich elke dag weggezet voelen als tweederangs burger en zich als zodanig behandeld zien worden, kan hij stellen dat die jongeren zich veel meer vereenzelvigen en veel meer vertrouwen hebben in bijvoorbeeld de Dawah groep, dan tot zijn spijt de gemeente zelf die zegt te staan voor bepaalde waarden. Hij ziet dat die waarden niet consequent worden uitgedragen. Dat probleem heeft de gemeente Utrecht, wat hem betreft.
Burgemeester Dijksma heeft de afgelopen weken heel veel met jongeren uit de moslimgemeenschap gesproken over dat het zo gevoeld wordt. Dat heeft mogelijk minder te maken met de wijze waarop men in Utrecht met elkaar omgaat, dan wel

met de wijze waarop een reactie kwam op de rellen in Amsterdam, ook vanuit Den Haag.
De burgemeester erkent absoluut dat jongeren het idee hebben er niet bij te horen. Wanneer in een bondgenotenoverleg een jongerenwerker aan haar vertelt dat een zesjarig kindje op straat op haar afkwam om te zeggen “ze haten ons hè. Ze haten ons omdat we moslim zijn.” De burgemeester merkt op dat het dan slecht gesteld is met hoe mensen het gevoel hebben dat ze erbij horen.
De burgemeester hoopt oprecht in de richting van de heer Sungur, dat het bestuur het niet nodig heeft om juist degenen die verregaand verdeeldheid zaaien die mensen tegen elkaar opzetten, te zien als degenen die de boodschap moeten geven dat ze er wel bij horen. Zij ziet dagelijks, juist ook door het goede contact met de moskeebesturen en met al die bondgenoten dat er velen zijn die juist de boodschap uitdragen en voorleven van met elkaar samen leven, van verdraagzaamheid.
Zij stelt voor als bestuur zich aan die mensen te verbinden, in plaats van de mensen op te zoeken en die misschien wel dingen zeggen of doen die de grenzen van de wet raken of zelfs daar overheen gaan. Zij hoopt dat het gaat lukken om het op die manier te doen. Zij herkent boosheid van de onderstroom. De burgemeester ziet bovendien dat die onderstroom ook gelijk heeft.
Het college heeft ook geen samenwerking met rechts extremistische groepen in de stad. Wanneer Pegida zaken doet die mogen vanwege de Nederlandse wetgeving, betekent niet dat zij er ooit over nadenkt een gesprekspartner te zoeken in iemand van hen. De burgemeester benadrukt niet met twee maten te meten. Zij vraagt de heer Sungur dat ook niet te suggereren. Daarmee wordt de verwijdering eerder groter gemaakt dan dat [die suggestie] mensen bij elkaar brengt. Dat moet wat haar betreft de gemeenschappelijke doelstelling zijn.
De heer Sungur (DENK) verwacht dat de burgemeester ook een mening heeft over de koranverscheuring die zij niet mag laten blijken in haar handelen. Tegelijkertijd is de burgemeester wel gevraagd een lobby te starten voor wetgeving om dat soort shit te verbieden. Dat wilde de burgemeester niet doen. Wat al die jongeren in Utrecht nodig hebben, is ook mensen die anders zijn dan hen maar die wel opstaan ook voor hun belang. Die jongeren missen dat. Het gaat niet om een stel extremisten in de Tweede Kamer die allerlei dingen roepen en zeggen over migrantengroepen. Het gaat om vooral het grote midden die zwijgt. Die niet durft op te staan op het moment waarop het gaat om de belangen van moslimjongeren.
Burgemeester Dijksma deelt mee dat zij zich wel degelijk inhoudelijk heeft geuit bij het plaatsvinden van die demonstratie; wat dat betekende voor de moslimgemeenschap in Utrecht. Zij heeft dat ook in een brief aan de voorlieden van de moskeebesturen laten weten. [Juist omdat zij het belangrijk vond dit te zeggen vanwege de goede verhoudingen ondanks dat zij iets moest toestaan wat wettelijk mocht.]
Zij vond de handeling kwetsend. Het probleem is dat kwetsende demonstraties mogen. Het zou goed zijn voor het debat, maar ook voor het gesprek in de Utrechtse samenleving als partijen dit van elkaar blijven zien. Anders voelt de burgemeester zich in een hoek gezet waarin zij niet thuishoort, waarin zij niet in staat en waarin zij nooit terecht zal komen.
De voorzitter vraagt de burgemeester zich te richten op de beantwoording van de gestelde vragen met het oog op de tijd.
Burgemeester Dijksma vervolgt haar beantwoording met te resumeren dat zij behoorlijk veel gezegd heeft over de samenwerking en hoe die tot stand is gekomen en hoe zij daarin zit.

Zoals gezegd zijn de uitspraken van de beoogd spreker anti integratief, anti democratisch of sektarisch wanneer actief en dringend opgeroepen wordt tot segregatie in de bredere samenleving, ondermijning van democratische processen of het oproepen tot het inzetten van ondemocratische middelen zoals rellen en het verscherpen van het wij-zij denken.
Gevraagd is naar de precieze verdenking. De heer Hafs is in september 2019 aangehouden in een onderzoek naar financiering van terreurbeweging ISIS; die zaak heeft nog niet gediend. In augustus 2023 werd bekend dat de heer Hafs niet langer door het OM wordt verdacht van terrorisme-financiering. Het OM heeft de tenlastelegging toendertijd veranderd naar een verdenking van verduistering en opruiing. Dat zijn de feiten.
Gevraagd is welke invloed de Dawah groep heeft gehad op Utrecht zijn we Samen. De burgemeester zet uiteen dat in het kader van het overleg dat plaatsvond vanuit het moskeebestuur, niet te spreken is van specifieke invloed op het beleid zoals dat in Utrecht wordt gevoerd. Er is geen melding gemaakt van een samenwerking omdat de Dawah groep vooral een gesprekspartner was. Er was ook geen subsidie relatie. De Dawah groep was onderdeel van een grotere groep waarmee het college gesprekken voerde. Dat werd ook nog wel in wisselende samenstellingen gedaan. [De invloed is in die context niet exact te duiden.]
Het college stopte niet met de samenwerking na de tweede spreker; het college meende goede afspraken te hebben gemaakt over hoe in het vervolg met een dergelijke situatie elkaar tijdig te informeren. Dan zou de Dawah groep het college de gelegenheid geven de vraag te stellen of de groep dit wel zo zou willen doen. Omdat het college het vertrouwen had dat dat in goed overleg zou kunnen, is destijds ook die consequenties daaraan niet verbonden.
Gevraagd is hoe dit te voorkomen. De burgemeester hoopt dat een belangrijk deel van hoe dit in de toekomst te voorkomen ook kan zijn door de wijze waarop het debat gevoerd wordt in de raad over wat mensen voelen, wat zij nodig hebben om zich erbij te voelen horen, en waar met elkaar daarin grenzen te trekken. De burgemeester kan de commissie en in het bijzonder mevrouw Meerding niet beloven dat er nooit meer een dergelijke situatie komt waarbij iemand die omstreden is naar Utrecht wordt uitgenodigd. Dan is er handelingsperspectief, afhankelijk van de context om wel of niet iets te doen. Soms doet de gemeente het niet maar doet de minister van justitie het voor de gemeente, omdat iemand zo omstreden is dat hij het land niet in mag. Die situaties zijn context afhankelijk. De burgemeester doet hierover geen beloftes. Maar het college is hierop wel alert.
Hiermee rondt de burgemeester haar beantwoording af.

Interrupties
De heer Semenzato (UtrechtNu) vraagt of de burgemeester kan toezeggen dat deze heer geen podium gegeven zal worden in het stadhuis.
Burgemeester Dijksma vindt dat dat een kwestie is van raad en college. Een dergelijke uitnodiging zou zij niet verstandig vinden. Zij hoopt dat [een afwijzing van podium aan deze heer] niet nodig blijkt te zijn. [Het bieden van een podium in het stadhuis aan deze spreker] zou geen recht doen aan het punt dat de heer Sungur met de [aankondiging van zijn streven] wilde maken.

Gemiste vragen

De heer Sungur (DENK) had gevraagd of iemand niet gewenst is als er een zaak loopt via het OM het adagium dat iemand onschuldig is totdat schuld is bewezen. De zaak via het OM werd als een van de redenen genoemd in de brief.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat dat nooit de enige reden kan zijn om iemand niet te willen hebben. Daar geldt voor dat [iemand die verdacht wordt van een strafbaar feit, onschuldig is tot het tegendeel is bewezen.] Het gaat om de optelsom van feiten.

De heer Sungur (DENK) had het antwoordt gemist op zijn vraag hoe lang een uitspraak die gedaan is in het verleden of een handeling in het verleden iemand mag achtervolgen. De bijeenkomst van pro IS dateert van 10 jaar geleden; daarvan zegt de beoogd spreker dat hij niet wist dat het een pro IS-bijeenkomst was of dat de bijeenkomst zo vertaald zou worden - de demonstratie was gericht op het vrijlaten van gevangenen.
Burgemeester Dijksma zet uiteen dat dat ermee begint dat iemand actief afstand neemt van eerder gedachtegoed. Dat zou een goed moment kunnen zijn. Er zijn fundamentalistische moslims die tot inkeer zijn gekomen. Niemand is voor eeuwig veroordeeld. A

De heer Sungur (DENK) vraagt of de gemeente van mening is dat wanneer de organisatie een gastspreker uitnodigt, die organisatie zich automatisch verbindt aan de uitspraken van die gastspreker.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat deze vraag alleen in de context te beantwoorden is. Zij merkt op dat een organisatie niet per definitie het gedachtegoed aanhangt van de gastspreker. Het kan zijn dat de organisatie uitgedaagd wil worden door de gastspreker op haar ideeën, of omdat de organisatie een debat wil veroorzaken. Zij is wel van mening dat het geen coïncidentie meer is wanneer drie keer mensen uitgenodigd worden die in een bepaalde situatie heel extremistisch zijn en omstreden. Dan is er sprake van een patroon waarover de burgemeester bezorgd is. Er zijn heel veel goede niet omstreden sprekers te vinden op thema's die de Dawah-groep graag bij de jeugd onder de aandacht wil brengen. En net zo populair.

Mevrouw Meerding (VVD) had vragen gesteld over de gewobte correspondentie tussen ambtenaren en de Dawah-groep waarbij de indruk bestond alsof de lijntjes heel kort waren. Zij vraagt of de burgemeester dit herkent; zij vraagt hoe hiermee wordt omgegaan in dergelijke samenwerking.
Burgemeester Dijksma kent die jongens ook. De lijnen zijn altijd kort. Dat is voor een belangrijk deel ook goed; dat mensen elkaar kennen, dat het duidelijk is over wie het gaat.

De voorzitter stelt vast dat er geen andere gemiste vragen zijn. Zij vraagt naar het te nemen vervolg. Hebben de agenderende fracties bereikt wat ze wilde bereiken, of willen zij hieraan nog een vervolg geven?
De heer Sungur (DENK) zou dit willen doorgeleiden naar de raad. Hij zou graag op een aantal punten uitspraken willen van de raad. Dat richt zich op de punten die in de commissie benadrukt zijn.

De voorzitter merkt op dat de heer Sungur hiervoor een agendering kan schrijven. Uiteindelijk is het aan het DB om te bepalen wat op de agenda komt.

Hiermee rondt zij de behandeling van dit onderwerp af.
Zij schorst de vergadering voor enkele minuten.

Heropening van de vergadering.

8 Raadsvoorstel Verordening onroerende-zaakbelastingen 2025

Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
De onroerendezaakbelasting (OZB) is een belasting die door de gemeente Utrecht wordt geheven op onroerende-zaken, zoals huizen, bedrijfspanden en ander vastgoed. De WOZ-waarde wordt bepaald aan de hand van verschillende factoren, zoals locatie, type pand en grootte. Daartoe wordt de Verordening onroerende-zaakbelastingen jaarlijks geactualiseerd. Met dit raadsvoorstel wordt de raad voorgesteld om de tarieven voor 2025 vast te stellen.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda (zie hierboven) De bespreking is in twee termijnen.

De commissie
Mevrouw Ramaker (VVD) zegt nee tegen de OZB. Haar fractie is faliekant tegen de opslag van 12%. Zij beschouwt dit als een graai in de portemonnee van mensen met een eigen woning. Zij verwijst naar de Toekomstnota.
Mevrouw Leever (PvdA) merkt op dat het om een relatief kleine stijging gaat.
Mevrouw Ramaker (VVD) zou andere keuzes hebben gemaakt om die 20 miljoen extra aan OZB te [compenseren].
Mevrouw Leever (PvdA) merkt op dat het maximaal gaat om 41 euro per jaar als stijging in de kosten voor bewoners. Zij vindt de verhoging logisch in deze tijden van hele erge schaarste. Met zo'n kleine lastenverhoging kan de gemeente nog veel betekenen voor de stad.
Mevrouw Ramaker (VVD) vindt het bijzonder jammer dat vorig jaar zo'n enorm gat in de begroting is geslagen van 40 miljoen en dat nu de oplossing wordt gezocht met deze verhoging van de lokale belasting. Zij herhaalt haar stellingname.

De heer Peters (D66) merkt op dat al uitgebreid is gesproken over de OZB met de programmabegroting. Het streven is naar een eerlijke balans met dit voorstel. Hij vindt dat er sprake is van een solide gemeentefinanciën zonder de lasten onnodig te verhogen. Nu is er sprake van ruim 30% boven het gemiddelde als het gaat om een belastingdruk; wat zijn fractie betreft, gaat die teller niet verder oplopen. D66 zal daar voor staan; hoe moeilijk dat ook soms kan zijn.

De heer Van Steeg (CDA) is ook tegen deze verhoging. Hij ziet dat de OZB keer op keer is verhoogd in de afgelopen jaren. De parkeerlasten stijgen enorm. Dan wordt een maatregel genomen om de onderkant te helpen. Hij vindt dat onnodig. Dat leidt tot de hoge belastingdruk. Daarom deelt hij de opmerking van de heer Peters

De heer Claasen (GroenLinks) ziet dat met een hele beperkte verhoging belangrijke voorzieningen in deze stad overeind te houden zijn. Dat vindt zijn fractie een goede afweging.
Mevrouw Ramaker (VVD) merkt op dat in het coalitieakkoord stond dat er één keer een extra verhoging zou komen; nu komt deze coalitie voor de tweede keer met een verhoging van 12% opslag. Dit valt voor haar niet onder rituelen.

De heer Claasen (GroenLinks) brengt in dat hierover zeer uitgebreid gesproken is toen het over het totaal ging. De vraag is wat hiermee bereikt wordt, welke voorzieningen hiermee in stand gehouden worden in de stad en hoe ervoor te zorgen dat dat kan met een sluitende begroting. Daarover is gezamenlijk een afweging gemaakt. De meerderheid heeft gezegd dat dit het is; dit is het dan ook.
De heer Peters (D66) vindt dat heer Claasen te gemakkelijk hier overheen gaat; deze verhoging heeft echt impact, ook voor woningeigenaren met een kleine portemonnee. Daaraan ging de heer Claasen te gemakkelijk voorbij in zijn inbreng.
De heer Claasen (GroenLinks) ziet dat Wonen heel veel duurder is geworden, vooral bij huurders die jaar in jaar uit huurverhogingen van deze omvang hebben moeten verwerken. Daarmee zegt GroenLinks niet dat het te verwaarlozen is. GroenLinks zegt dat het te dragen is in een situatie waarin de voorzieningen in de stad overeind blijven.
De heer Bosch (UtrechtNu) somt de posten op waarop verhogingen zijn doorgevoerd: de OZB, de parkeerbelastingen, allerlei belastingen. En daarbij komen de hogere energiekosten. Hij noemt dan daarbij ook nog de warmtepomp waaraan het bestuur werkt. Hij vraagt de heer Claasen hiervan afstand te nemen.
De heer Claasen (GroenLinks) benadrukt dat het zeker zijn bedoeling niet was om hierover badinerend te spreken. Hij neemt het serieus hij refereert aan zijn opmerking over de stijging van de woonlasten. Tegelijkertijd met het benoemen, met de vergelijking met een kop koffie deed hij een poging om de stijging in zijn proportie te plaatsen.

Mevrouw Leever (PvdA) merkt op dat de gemeente in financieel opzicht in lastige tijden zit door de tekorten waarmee het Rijk de gemeente opzadelt. De leidraad hierbij voor haar fractie is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten krijgen; wat haar betreft gaat het om solidariteit en de rekening eerlijk verdelen. De OZB is in dit licht een logische verhoging. Bovendien stijgt het bezit in waarde; deze mensen kunnen het voor het overgrote deel prima betalen. De tabel in het raadsvoorstel laat zien hoe relatief kleine stijging het is. Haar fractie steunt dit raadsvoorstel.

De heer Bosch (UtrechtNu) licht toe dat het voor zijn fractie anders is dan voor de PvdA. Hij vindt het onbehoorlijk dat gedaan wordt als ligt het alleen aan het Rijk. Dit college maakt eigen politieke keuzes, ook om geld uit te geven waarmee het Rijk niets te maken heeft. Zijn fractie is tegen de verhoging van de OZB. Het gaat [steevast] om dezelfde groep mensen over wie gezegd wordt dat ze nog wel iets kunnen bijdragen. Hierbij is het de vraag of straks in de stad alleen nog mensen wonen in een sociale huurwoning en mensen in een koopwoning die onbetaalbaar is voor de middenklasse en voor de ouderwetse arbeider. UtrechtNu zal tegen die ontwikkeling blijven strijden.

De voorzitter stelt vast dat er geen vragen gesteld zijn aan de wethouder

Tweede termijn
De voorzitter legt de vraag voor wat de commissie richting de raad wil.

Mevrouw Ramaker (VVD) wil dit graag doorgeleiden naar de raad met de B-status. Haar fractie zal ook een voorstel doen.
De voorzitter vraagt mevrouw Ramaker of zij een tipje van de sluier kan oplichten.

Mevrouw Ramaker (VVD) deelt mee een amendement te zullen indienen.
De heer Van Steeg (CDA) vraagt wat het amendement zal behelzen. Hij doet de suggestie tegen te stemmen.
Mevrouw Ramaker (VVD) zal een amendement indienen om aan te geven dat haar fractie deze beslissing dramatisch vindt.
De heer Bosch (UtrechtNu) overweegt mee te doen met het amendement of anders een amendement in te dienen om de OZB met 12% te verlagen.

De voorzitter concludeert dat dit agendapunt doorgaat naar de raad met de B-status met het reserveren van 15 minuten voor de behandeling. Er zijn geen toezeggingen.

Na overleg met de commissie schorst **de voorzitter** de vergadering om 12.50 uur tot 14.00 uur.

Heropening van de vergadering

De voorzitter, mevrouw Dada Anthonij, heropent de vergadering om 14:00 uur en heet alle aanwezigen welkom.

Mededelingen
Geen.

9 Handhavingdossier Binnenstad

Wethouder Eerenberg
Geagendeerd door: Gert Dijkstra (EenUtrecht), Hessel Stellinga (CDA), Ruud Maas (Volt), Derk van Bergen (ChristenUnie), Gertjan te Hoonte (VVD).
De agenderende fracties willen graag met elkaar en met de wethouder in gesprek over de situatie zoals die nu voorligt in het conflict van de gemeente met de eigenaar van pand A; ook bekend als ‘handhavingdossier Binnenstad’. Het gaat de fracties dan o.a. om de volgende onderwerpen:

1. Het verloop van het (juridische) traject en de mogelijke alternatieven.
2. De financiële gevolgen voor de gemeente en het beïnvloedbare ervan.
3. Wat dit voorbeeld zegt over de aanpak van de gemeente in juridische procedures.
4. Hoe op deze aanpak intern bij de gemeente wordt gereflecteerd.
5. De privacy van de betrokken pandeigenaar.

Voor dit debat zijn de woordvoerders uit de raadscommissie Ruimtelijke Ordening en Grondzaken (ROG) uitgenodigd om deel te nemen.

De voorzitter, mevrouw Dada Anthonij, leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda. (zie hierboven) De bespreking is in één termijn.

De commissie
De heer Dijkstra (EenUtrecht) zet uiteen dat dit de Utrechters 6 – 8 miljoen euro moet gaan kosten. Nog exclusief de kosten van voor de periode 2021. Dan gaat het om de herstelwerkzaamheden van pand A aan de Oude Gracht en een juridisch gevecht tussen de pandeigenaar en de gemeente. Dat sleept al zeven jaar met tientallen rechtszaken en een volgens zijn fractie ontoelaatbare onwaarschijnlijk grote financiële schade voor de gemeente. Deze zaak tart in zijn ogen elk voorstellingsvermogen. Dit leidt tot een drietal zorgen voor zijn fractie, een voorlopig oordeel en een aantal kritische vragen:
Wellicht is de gemeente onbedoeld in een soort van tunnelvisie terecht gekomen en heeft zij wellicht teveel de juridische weg bewandeld met veel te weinig oog voor de alternatieve route, die van mediation.

Zijn tweede zorg is dat de gemeente onverantwoord de kosten laat oplopen; hij mist het mechanisme om dat ergens af te breken en een halt toe te roepen. Het gaat om 6-8.000.000 euro.
Zijn derde en latere zorg is het juridische gelijk van de gemeente; gaat de gemeente juridisch verder of niet?
Het gaat om een ingewikkeld dossier; zijn streven is hierin helderheid te krijgen.
Een kelder van pand A is onveilig en vereist herstel. Na een moeizaam traject vindt in 2019 de laatste aanvraag van de eigenaar plaats. Kort daarna overruled met bestuursdwang in 2020 de Raad van State dit vier jaar later in 2023 met het oordeel dat die laatste aanvraag ten onrechte buiten behandeling was gesteld.

Zijn tweede opmerking betreft de aanvraag voor de achtergevel. Die aanvraag van de pandeigenaar is ook met regelmaat buiten behandeling gesteld door de gemeente. Daarvan oordeelt een aantal jaren later de Raad van State dat ook die aanvraag ten onrechte buiten behandeling is gesteld.
Van het totaal zijn er nu vier zaken gepasseerd en afgerond, waarvan één de gemeente wel haar gelijk heeft gekregen; dat de eigenaar het adres van pand A publiekelijk bekend kan maken. Een drietal zaken is bij de Raad van State verloren. Dat had te maken met last onder dwangsom voor de kelder, en de beide vergunningen.
De vierde opmerking is dat de gemeente wil dat de eigenaar de kosten voor herstel van de kelder betaalt; daarvoor kreeg de eigenaar een aanschrijving. Nadat de eigenaar de gemeente op fouten wijst in de factuur, ziet de gemeente daarvan af en betaalt de belastingbetaler volledig alle kelderkosten, meer dan 200.000 euro.

De vijfde opmerking is dat tussen 2020 en 2022 de eigenaar uit onvrede over de gang van zaken diverse en vele rechtszaken start. Dat is eerder aan de orde gekomen in het debat in 2022; dat in die twee jaar allerlei [deadlines] zijn gemist en de gemeente aan dwangsom meer dan 1 miljoen euro heeft moeten betalen aan de pandeigenaren.
Het volgende punt is dat het college bij voortduring de mediation afhield omdat in alle brieven vanuit de gemeente steeds is gezegd dat de gemeente daarvoor open staat maar dat de gemeente dat doet nadat alle werkzaamheden zijn hersteld, dus ook die van de achtergevel. Het beeld van de heer Dijkstra uit de brieven van de pandeigenaar was steeds dat hij overal over wilde spreken, dus over alle zaken die onder de rechter liggen. Dat lijkt de heer Dijkstra ook logisch. Daarin ontstaat het beeld bij hem van een pandeigenaar die voortdurend mediation wil, maar een gemeente die dat afhoudt.
De heer Stellinga (CDA) neemt aan dat de heer Dijkstra kennis heeft genomen van de twee kanten als het gaat om het mediationverhaal. Aan de ene kant staat de overheid die zegt mediation te willen, maar daarvoor niet de bestuursdwang te willen opschorten. En aan de andere kant staat een burger die mediation wil, maar dan moet wel de bestuursdwang opgeschort worden. Hij vraagt of EenUtrecht het dilemma van mediation onderkent; in dit geval dat beide kanten voorwaarden stellen en dat die voorwaarden met elkaar in strijd zijn.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) zag alleen in de documentatie en de brieven dat pandeigenaar aangeeft dat hij ook over de last onder bestuursdwang voor de achtergevel wil spreken. Dat is ook te betitelen als opschorten. Hij leest dat als dat hij ook daarover wil spreken. Hij heeft nergens gezien dat een rechtszaak moet worden

teruggetrokken. Hij ziet dat niet als een voorwaarde, maar meer als dat overal over gesproken moet kunnen worden. Dat lijkt hem logisch.
De heer Stellinga (CDA) legt de vraag voor wat voor zin het heeft te spreken over het terugbouwen van de achtergevel op het moment waarop tijdens de mediation de bestuursdwang al heeft plaatsgevonden. Hij beschouwt dit als een impliciete voorwaarde aan de kant van de pandeigenaar. Hij vraagt of EenUtrecht dat anders ziet.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) ziet het anders. Het verzoek om overal over te kunnen praten, dateert al van heel lang geleden. Pas recent is de achtergevel gebouwd. Hij legt de vraag voor wat er op tegen was geweest om ook in 2023 al over alle onderwerpen om de tafel te gaan zitten. Dan hoeft ook niets teruggetrokken of van tafel te zijn. Dan is overal over te spreken. Nu is de voorwaarde van de gemeente bijna vervuld omdat de achtergevel er in lijkt te zitten. Hij ziet eerdere moment in de tijd waarop over alle zaken te spreken was geweest. Nu zijn partijen weer heel veel verder met heel veel kosten in allerlei zaken.
Met betrekking tot het laatste feit betreft het de privacy vanaf 5 juli - tot die tijd respecteert de gemeente de privacy. Vanaf 5 juli is er een draai. De heer Dijkstra vindt dat een spijtig gegeven en kan dat niet goed verklaren.
Om die reden stelt hij de volgende vragen aan de wethouders:
Is het college met zijn fractie van mening dat 6-8.000.000 euro betalen voor 1 woning op geen enkele manier te verantwoorden is, ook al heeft de gemeente gelijk.
Het is zijns inziens absurd dat de gemeente eerst de gevel wil afbouwen om dan pas om de tafel te gaan zitten.
Hij vindt het onwenselijk dat de gemeente eenzijdig de juridische lijn blijft volgen nu duidelijk is dat dat niet altijd tot de meest beste oplossing leidt - hij refereert aan andere dossiers.
Hij krijgt graag vier toezeggingen van het college:
(1) vanaf heden per direct met de middelen van de pandeigenaar te starten met als doel het volledig stoppen van alle juridische procedures en claims;
(2) dat vanaf nu de inzet moet zijn om binnen een paar maanden geen juridische kosten meer te hoeven uitgeven.
(3) Eerlijk te delen met de raad dat het nooit heeft mogen gebeuren en dat dit een signaal is dat juridische regels en kaders teveel leidend zijn
(4) Er alles aan te doen om deze juridische probleemgerichte cultuur weer in balans te brengen met die van een meer oplossingsgerichte samenwerkingsstructuur waarin [de bestuurs gremia] met elkaar nagaan wat eerlijk en redelijk is.

De heer Stellinga (CDA) vindt de gevraagde toezegging (2) fantastisch. Hij legt de vraag voor hoe reëel het is dat de financiële kraan in één klap dichtgedraaid wordt. De gemeente heeft zich te houden aan de wet. De gemeente heeft te betalen wat zij verschuldigd is. Of ziet EenUtrecht dat anders?
De heer Dijkstra (EenUtrecht) zet uiteen dat een aantal boetes betaald moet worden. Die zijn voor een groot deel betaald. Daaraan is niets meer te doen. Het gaat hem erom dat voor de komende vier jaar een paar miljoen euro gereserveerd staat voor allerlei nog af te handelen procedures. Hij vindt dat binnen drie maanden of binnen hele korte tijd er alles op gericht moet zijn om die miljoenen te voorkomen. Dat is mogelijk wanneer partijen in mediation tot een oplossing komen. Dat is waarschijnlijk nu voor het eerst wat kan plaatsvinden.
De heer Stellinga (CDA) heeft het dilemma van mediation al aangegeven. Ervan uitgaande dat er geen mediation plaatsvindt de gereserveerde bedragen kosten zijn die gemaakt gaan worden en waarop Utrecht als verstandige overheid moet

begroten omdat ze te verwachten zijn. Dan kan EenUtrecht willen dat dat niet gebeurt, maar dat gaat zijns inziens wel gebeuren.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) brengt in dat wanneer mediation erop gericht is de procedures stop te zetten de gemeente en de pandeigenaar de lopende zaken [kunnen afhandelen]. Procedures zijn in te trekken. Daarop moet wat hem betreft de mediation gericht zijn. Tot nu toe heeft dat gesprek niet kunnen plaatsvinden. De gemeente maakt er deel vanuit de mediation te beletten. Wanneer die nu gestart wordt, moet de mediation erop gericht zijn om alle toekomstige kosten te voorkomen. Hij daagt het college daartoe uit.
De heer Stellinga (CDA) deelt de wenselijkheid van mediation en het voorkomen van de kosten. Hij vindt dat mediation dan wel moet plaatsvinden. Wanneer mediation niet plaatsvindt, is er geen andere keuze dan te begroten op de [te verwachten] kosten. Het moet wat hem betreft wel realistisch blijven. Hij vat zijn inbreng op als een verzuchting waarop geen reactie hoeft te komen.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) verwijst naar de gemaakte opmerking; de vraag is of de gemeente haar gelijk moet halen ook al heeft zij gelijk wanneer dat nog eens 4 – 5 miljoen euro gaat kosten. Soms kan het verstandig zijn tot een oplossing te komen waarin niet iedereen zijn gelijk krijgt, maar wat er wel voor zorgt dat de belastingbetaler niet [voor de kosten opdraait].

De heer Stellinga (CDA) vindt dat het maken van de kosten geen keuze is; die kosten zijn er gewoon. Uiteraard heeft het zijn voorkeur om met mediation hier uit te komen. Hij hoopt dat het zal plaatsvinden. Zijn fractie dankt allereerst de eigenaar van pand A en de ambtenaren van de gemeente voor alle verstrekte informatie; een en ander werd daardoor zeer inzichtelijk.
Vorige week zondag was het twee jaar geleden dat CDA Utrecht het handhavingdossier Binnenstad in deze commissie voor het eerst aan de orde stelde. Zijn fractie gaf toen aan dat een betrouwbare gemeente een gemeente is die tijdig beslist op handhavingverzoeken, WOO-verzoeken en bezwaarschriften nadat de vragende burger voldoende zijn zegje heeft kunnen doen. Daaraan ontbrak het. Een betrouwbare overheid moet onder omstandigheden ook een daadkrachtige en assertieve overheid zijn. Ook daaraan ontbrak het. De gemeente werd lamgelegd door één enkele procederende burger en moest daardoor bijna 1 miljoen euro aan gemeenschapsgeld betalen. Inmiddels is dat bedrag 6 miljoen euro.
CDA Utrecht riep het college op om de regie te pakken. Berenschot bracht een vernietigend rapport uit over hoe het zo gruwelijk mis kon gaan.
Zijn fractie constateert dat het college de regie gepakt heeft.
De heer Bosch (UtrechtNu) hoort de heer Stellinga zeggen dat de gemeente lamgelegd wordt door een procederende burger. Hij vraagt of de heer Stellinga erkent dat de burger altijd mag procederen wanneer hij vindt dat dat nodig is.
De heer Stellinga (CDA) erkent dat alleen al vanuit zijn achtergrond.
De heer Bosch (UtrechtNu) vraagt verduidelijking. Hij vraagt of de heer Stellinga van mening is dat het onwenselijk is dat iemand blijft doorprocederen. Of vindt de heer Stellinga dat geprocedeerd mag worden, maar dat het op een gegeven moment genoeg is geweest; hij vraagt wat de heer Stellinga bedoelde.
De heer Stellinga (CDA) bedoelde daarmee dat puur toegespitst op het optreden van de gemeente het mogelijk is gebleken dat één persoon ongelooflijk veel procedures aanspant en dat daarop niet adequaat gereageerd wordt en dat vervolgens de hele gemeente wordt lamgelegd.

Hij vervolgt zijn inbreng in zijn termijn met de constatering dat het college de regie gepakt heeft. In de raadsbrief van 20 november leest hij dat het aantal lopende procedures is gedaald naar 38 en dat 36 daarvan bij de rechtbank en de Raad van state ligt en niet bij de gemeente. Er worden geen dwangsommen meer uitgekeerd en in de organisatie zijn de procedures verbeterd. Dat vindt hij een verschil met wat hij twee jaar geleden aantrof. Hij complimenteert het college, niet voor hoe het was, maar wel voor de doorgevoerde verbeteringen.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vraagt of de heer Stellinga ziet dat weliswaar het aantal zaken is teruggelopen, maar dat de kosten exponentieel zijn gestegen. Hij vraagt of de heer Stellinga daarvan niet wakker ligt.
De heer Stellinga (CDA) ligt heel erg wakker van de primaire kosten. Hij zal daarop terugkomen in de rest van zijn betoog.
Ten tweede is het gros van de kosten inherent aan wat zijn fractie twee jaar geleden aan de orde heeft gesteld. Hij gaat daarop verder in, in zijn betoog.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vraagt of de heer Stellinga destijds heeft willen zeggen, vooral juridisch die regie te pakken en voortvarend de rechtszaken. Hij kan zich niet voorstellen dat dat de bedoeling was van het CDA.
De heer Stellinga (CDA) licht toe dat zijn bedoeling destijds was dat projectmatig dit probleem wordt aangepakt. Dat betekent én een juridische aanpak, én een niet-juridische aanpak om ervoor te zorgen dat al die dossiers van tafel zouden gaan. Daartoe is opgeroepen door zijn fractie. Hij constateert dat dat is gebeurd. Hij constateert daarnaast dat de gemeente haar procedures heeft aangepakt zodat dit niet nog een keer gaat voorkomen. Daarover is zijn fractie zeer tevreden.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) maakt zich daarover buitengewoon veel zorgen. Hij hoopt dat de heer Stellinga met hem deelt dat wat de gemeente onvoldoende heeft aangepakt is, het niet-juridische deel, de mediation is. De mediation heeft afgelopen twee jaar niet plaatsgevonden en kan nog weleens de hoofdoorzaak zijn waarom de belastingbetalers nog veel meer miljoenen moeten gaan betalen. In die zin vindt hij dat de gemeente niet volledig de regie heeft gepakt.
De heer Stellinga (CDA) zegt dat voor mediation twee partijen nodig zijn die van tevoren geen voorwaarden stellen. En ten tweede komt de gemeente automatisch terug op het juridische deel wanneer de mediation ontbreekt. Het CDA is van mening dat het gemeentebestuur in deze zaak de juiste stappen heeft gezet.
De raad heeft in deze zaak een beslissende rol kunnen spelen met zijn controlerende taak. Zijn fractie is hiermee blij en hierop trots.
Ook zijn fractie schrikt van de bedragen die in de programmabegroting opzij gezet worden voor de afhandeling van dit dossier. Dat is duur leergeld. Hij constateert tegelijkertijd dat met de huidige aanpak een herhaling van dit schandaal onwaarschijnlijk is geworden. Zijn fractie wil graag de marges in de begrootte bedragen weten; hij vraagt of het kan meevallen. Tot welk bedrag? Of kunnen deze bedragen ook hoger uitvallen? Tot welk bedrag dan.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of het CDA ermee bekend is dat juist door de vragen van haar fractie die beantwoord zijn in augustus 2022 over het verkwanselen van 1 miljoen euro door het niet halen van de bezwaartermijnen het debat werd gevoerd in de commissie VBF.
De heer Stellinga (CDA) merkt op dat de VVD en het CDA gelijktijdig schriftelijke vragen heeft gesteld. Daarbij is gelijktijdig met de VVD geagendeerd. Zijn fractie heeft veel waardering voor de VVD dat de VVD dit samen met het CDA aan de orde heeft gesteld. Dat doet niets af aan zijn gevoelens hierover. Het college is met de

inbreng van het CDA aan de slag gegaan. Hij ziet dat terug in de aanpak van het college op deze materie.
Het doet het CDA pijn dat deze grote bedragen in de begroting opzij gezet moeten worden om dit dossier verder te kunnen afronden. Hij betreurt de hoeveelheid publiek geld dat hiermee gemoeid is; dat bedrag is aanzienlijk gegroeid. De kraan is dicht en het dweilen is begonnen. Hierop begroten is nu onvermijdelijk.
De eigenaar van pand A beklaagt zich over de wijze waarop de bouwaanvraag uit 2020 door het college buiten behandeling is gesteld in 2023. Zijn fractie krijgt graag inzicht in hoe de behandeling van deze aanvraag in 2023 door het college heeft plaatsgevonden. Hij vraagt of het juist is dat een veelheid van rapporten is opgevraagd met een termijn van twee weken voor aanlevering. Hoeveel tijd zat er tussen het vragen van de nadere gegevens en het buiten behandeling stellen op 18 oktober 2023. Hij vraagt of het college het bericht heeft ontvangen dat de eigenaar stelt gestuurd te hebben binnen die twee weken. Hij krijgt hierop graag een reactie.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) gaat ervan uit dat het juridisch traject goed ingezet is vanuit de gemeente. Hij vraagt of de heer Stellinga ziet dat de Raad van State in drie gevallen nu 3/4 jaar later zegt dat de aanvraag van de pandeigenaar ten onrechte niet in behandeling is genomen. De Raad van State tikt de gemeente op de vingers.
De heer Stellinga (CDA) bevestigt dat de Raad van State daarover een oordeel moet hebben. Hij is hier niet aanwezig als jurist. De enige vraag die hij stelt is de vraag hoe het zit met de gebeurtenissen rond die nadere gegevens destijds; hoe snel zijn die nadere gegevens gevraagd en hoe snel moesten die op tafel komen? Die vraag legt hij nu neer bij het college.
Als het gaat om de vraag of het terecht is geweest, moet de Raad van State daarover een oordeel geven. Hij constateert wel dat nu veel meer dan twee jaar geleden adequaat gereageerd wordt, niet alleen op bezwaren, maar ook op de rechtspraak van de Raad van State. Daarmee is zijn fractie blij.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) begrijpt dat het CDA nu een oordeel vraagt over of at goed gedaan is. Hij merkt op dat de Raad van State hier ook naar gekeken heeft en geoordeeld dat het niet goed gedaan is. Hij begrijpt dat ook wanneer hij de feiten terug leest. De pandeigenaar moest binnen 10 werkdagen een hele stapel rapporten aanleveren en dat was ondoenlijk. Dat is ook gerapporteerd. Dat wordt ontkend door het college. Hij vraagt of het CDA met hem ziet dat het wel eens heel logisch kan zijn geweest dat de Raad van State hier geoordeeld heeft dat dit onvoldoende gebeurd is en dat ten onrechte de aanvraag van de pandeigenaar in 2020 terzijde is gelegd of niet in behandeling is genomen.
De heer Stellinga (CDA) vraagt het college daarom hoe het is gegaan met de aanvraag. Hij ziet in de interrupties dat dit een belangrijk onderwerp is en is geweest. In de tussentijd is het college op 23 september begonnen met het terugbouwen van de achtergevel. Het CDA wil graag weten wat daarvan de stand van zaken is, of het inmiddels is afgerond en zo nee, wanneer het college verwacht dat dit het geval zal zijn. Hij vraagt of het college daarna nog steeds bereid is om na afronding mediation aan te gaan of niet.

De heer Maas (VOLT) merkt op dat de debatten van zojuist laten zien wat voor een lastig dossier dit is voor alle partijen. Hierover is al eerder gesproken. Vragen zijn gesteld. Hij is zeker langs geweest bij de buren van het betreffende pand. Hij is in contact met de eigenaar van het pand. Al deze bezoeken en contacten lieten hem inzien welke impact deze casus heeft op alle betrokkenen. Niet alleen op de eigenaar

en de buren, maar ook op de ambtenaren en anderen. Het is voor de raadsleden nauwelijks te doen om echt goed diep inzicht te krijgen in alle elementen van deze casus. Het rapport Berenschot geeft weliswaar inzicht, maar ook onvoldoende om echt te kunnen beoordelen hoe de vork precies in de steel zit.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt zich af of dit aan de raad is om hierover een oordeel te vellen.
De heer Maas (VOLT) vindt dat een terechte vraag. Hij denkt dat de raad dat ook niet kan.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of zij de inbreng van VOLT moet afwachten waaraan die partij wel denkt. De raad controleert het college.
De heer Maas (VOLT) merkt op dat alleen goed onafhankelijk onderzoek hierop meer licht kan werpen. In het kader van de huidige bezuinigingen ziet hij ook niet veel mogelijkheden om daar naar te vragen op dit moment.
Het bezoek aan de buren brengt hem tot een compliment aan de wethouder; die buren zijn niet ontevreden over hoe een en ander hier en nu loopt. Zij zijn blij met de huidige projectleider die goed onderzoek doet en goed onderzoek heeft gedaan en goed in staat is om de zaak voor de rechter te verdedigen. De buren hebben het vertrouwen dat met het opbouwen van de achtergevel een begin gemaakt is met de oplossing van hun problemen.
Bij hem blijven wel de volgende vragen:
Wie gaat de schade betalen? Dan gaat het ook over de advocatenkosten; die lopen inmiddels behoorlijk op. Het einde is nog niet in zicht. Mogelijk heeft de wethouder nog een nadere toelichting in vervolg op datgene wat hij al heeft gezegd.
Hij vraagt wanneer de wethouder deze casus denkt te kunnen afronden; hij bedoelt dan niet het tijdstip, maar wel de omstandigheden die voor een afronding nodig zijn.
Hij vraagt of de wethouder kan toezeggen dat de huidige projectleider voorlopig bij dit project betrokken blijft. Dat zijn de vragen die de buren hem hebben gesteld. Hij krijgt hierop graag een antwoord.
De eigenaar van pand A kijkt anders aan tegen deze materie; de eigenaar lichtte de heer Maas uitvoerig hierover in. Veel daarvan is voor hem bijna onmogelijk om onafhankelijk te beoordelen. Veel wordt teruggekeken; daarin zijn veel historische elementen. Een onafhankelijke visie daarop zou hem enorm kunnen helpen. Dat gaat waarschijnlijk veel geld kosten; het is alom bekend dat dat geld er niet is.
Over mediation is al veel gezegd; hij zal dat niet herhalen.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) hoort VOLT zeggen dat het goed zou zijn om wel te weten waar het mis gegaan is. Hij begrijpt dat. 6 – 8 miljoen euro is een groot bedrag. Hij wil weten of dat terecht ten laste komt van de rekening van de bewoners. Hij vraagt of VOLT nu wel of niet echt weet en begrijpt of dit onvermijdbaar was. Of legt VOLT zich erbij neer; accepteert VOLT dat dit 6 – 8 miljoen euro kost?
De heer Maas (VOLT) accepteert dit liever niet zonder meer. Hij accepteert wel dat de status-quo van een dusdanige aard is dat nu diepgaand in de historie graven over wat precies gebeurd is, zijns inziens niet heel veel extra meer gaat opleveren. Maar wel heel veel kosten. Hij ziet hiervoor op dit moment niet veel ruimte.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) legt de vraag voor of kansen op mediation gemist zijn. Wanneer uit het mini onderzoek zou blijken dat mediation onmogelijk was of onmogelijk werd gemaakt, kan hij wellicht vrede hebben met 6 miljoen onvermijdbare kosten. Dat weet hij nu niet. Hij vraagt of VOLT met hem deelt dat dat zou helpen. Dat hoeft geen Berenschot-2 te zijn.
De heer Maas (VOLT) steunt Mini Mini - hij ziet het graag tegemoet.

Hij vervolgt zijn bijdrage in zijn termijn met nader in te gaan op de mediation. Hij vraagt of daarin nog dingen zitten waarover volgens de wethouder de raad nog niet is gehoord; bijvoorbeeld over de voorwaarden.
Ook zijn fractie ligt wakker van de kosten. Vooral de kosten van de juridische ondersteuning zijn behoorlijk. Hij vindt het heel fijn dat de buren tevreden zijn met de externe projectleider. Ook dat kost heel veel geld. Hoeveel ruimte is er nog om daarin tot vermindering te komen?
Hij vraagt of de wethouder mogelijkheden ziet verdere procedures te vermijden en alsnog met de eigenaar en de buren in contact te treden; hij vraagt de wethouder wat daarvoor nodig is. Ook in relatie tot het pandeigenaar is hierin de vraag wanneer welke omstandigheden ervoor benodigd zijn om deze casus te kunnen afronden.
Tenslotte legt hij de vraag voor hoe dit een les kan zijn voor de gemeente in ruime zin, zowel voor de raad als voor het ambtenarenkorps als voor de toekomst en andere cases die binnen de gemeente spelen.

Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt wanneer dit stopt. De VVD heeft schriftelijke vragen gesteld in 2022 en daarover is een debat gevoerd. Toentertijd riep de VVD wethouder Streefland ter verantwoording. Er is nu één lichtpuntje: de dwangsommen zijn naar nul euro. Dus wordt er nu tijdig gereageerd. Dat kost extra ambtelijke inzet. Zij vraagt of toe te lichten is of de kosten opwegen tegen de baten.
Het college is nu in deze commissie met twee personen sterk vertegenwoordigd. Zij legt de vraag voor waarom nu wel en destijds in 2022 niet; destijds was alleen de wethouder personeelszaken aanwezig.
De heer Maas (VOLT) vraagt of hij de VVD nu hoort zeggen dat die fractie zich afvraagt of de kosten van de ambtelijke ondersteuning opwegen tegen de kosten van dwangsommen.
Mevrouw Ramaker (VVD) merkt op dat het in ieder geval de bedoeling is om binnen de gestelde termijn te reageren; daarvoor is extra ambtelijke inzet gekomen met een extra team. Haar fractie vraagt zich af hoe de kosten opwegen tegen het uiteindelijke resultaat.
De heer Maas (VOLT) heeft dit goed begrepen. Mevrouw Ramaker zegt het ook: het is altijd de bedoeling om tijdig te reageren om dwangsommen te voorkomen. Hij vraagt hoe dat een afweging kan zijn.
Mevrouw Ramaker (VVD) licht toe dat haar vraag eigenlijk is extra ambtenaren in te zetten alleen voor dit dossier; eigenlijk moet dit niet gebeuren. Bij alles wat er aan bezwaren komen, moeten die binnen de termijn worden afgehandeld. Dat moet al [verdisconteerd zijn] in het personeel.
De heer Stellinga (CDA) zou het niet 100% hebben geformuleerd zoals de heer Maas dat deed; hij sluit zich aan bij diens interrupties zonder ze te herhalen.
Mevrouw Ramaker (VVD) begrijpt dat het doorgaat en dat dit niet stopt. Het pand is bouwkundig niet veilig. Gechargeerd is straks een volledige verbouwing nodig. De VVD verneemt graag van de vakinhoudelijk wethouder Eerenberg antwoord op de vraag hoe groot het risico is dat de eigenaar van Pand A doorgaat.
De VVD wil dat het belastinggeld aan dit soort verspillende procedures stopt. Het voorstel van de VVD is daarom dat afgeweken wordt van de lijn onder de rechter; dus geen contact van de wethouders met de eigenaar van pand A naar wel direct contact met de wethouders. Zij vraagt hoe beide wethouders daar tegenaan kijken; zij vraagt naar de reden om hierin zo star te zitten. Tot op heden is er geen contact van beide wethouders met deze eigenaar geweest. Daarover is de VVD verbaasd.

Dit is onderdeel van de bestuurlijke verantwoordelijkheid; er is voor te kiezen het contact te zoeken ook al is dit onder de rechter. Zij vraagt of dat kan helpen de mediation te laten slagen.
De VVD ziet dat het aangaan van dit soort processen met inwoners die het uiterste van de wet en regelgeving gebruiken, een hoog prijskaartje heeft.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) hoort mevrouw Ramaker pleiten voor het open houden van de lijnen ook als iets onder de rechter is. Tegelijkertijd is bekend dat tot nu toe niet tot mediation is gekomen. Mediation is volgens hem het openzetten van lijnen. Hij vraagt hoe mevrouw Ramaker een en ander met elkaar rijmt.
Mevrouw Ramaker (VVD) denkt niet in lijnen. Zij vraagt out of the box te denken. Het escaleert. Het stopt niet. Zij ziet dat het maar doorgaat. Met zich steeds te verschuilen achter de rechter, wordt ook geen oplossing gevonden. Om die reden doet de VVD de suggestie het bestuurlijke contact te zoeken.
Zij vervolgt haar inbreng met ervoor te pleiten na te gaan welke oplossingen er wel zijn. Er is een prijskaart verbonden aan het verhaal van inwoners die het uiterste zoeken. Dit is ook een signaal naar alle inwoners van de gemeente Utrecht; zij vraagt of er ook gedacht is aan een soort van vormprocedure hoe als gemeente om te gaan met mensen die het uiterste zoeken in wet en regelgeving.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) merkt op dat dit geagendeerd is, niet alleen dat dit hier gaat over één pand; hij vraagt of de VVD met zijn fractie de idee heeft dat het extra zorgelijk is wanneer dit een signaal is dat de gemeente te vaak juridisch gaat en te weinig in de samenwerking cultuurstand staat om zaken in der minne op te lossen om daarmee onnodige kosten te vermijden.
Mevrouw Ramaker (VVD) stelt dat iedereen er met elkaar wil uitkomen zonder dat daarbij een rechter aan te pas moet komen. Tot haar spijt gebeurt het wel eens. Daarvoor is ook het recht. Dit is ook te zien in andere cases, dat op enig moment de indruk ontstaat dat het een businessmodel kan zijn; zij noemt als voorbeeld de procedures tegen de WOZ-aanslagen met bepaalde bureaus die de grenzen opzoeken. Zo bedoelt de VVD dit ook in dit geval; de vraag is hoe hiermee om te gaan. Zij verwacht dat Utrecht niet de enige is. De vraag is hoe het recht een recht blijft en niet [een middel om tot extremen te komen].
De heer Dijkstra (EenUtrecht) bevestigt dat er altijd bewoners zijn die notoir erop uit zijn om de overheid te dwarsbomen. Hij vraagt of de VVD met EenUtrecht deelt dat het daarbij gaat om uitzonderingen en dat over het algemeen heel veel bewoners WOO-verzoeken doen, gefrustreerd zijn en juridisch gaan uit frustratie doordat de gemeente te weinig open staat voor samenwerking en misschien ook wel te snel juridisch gaat. Dat het iets van tweeën is. Dat zou wat hem betreft de zorg moeten zijn van de raad om daarop te letten.
Mevrouw Ramaker (VVD) denkt dat naar de rechter gaan de escalatie is. Zij denkt dat heel veel zaken ook onderling en in goed contact met ambtenaren en inwoners goed verloopt. Er zijn bovendien een klachtenprocedure, er is een ombudsman. De VVD pleit voor out of the box denken: hoe dit te kunnen stoppen en te voorkomen dat dit ook gaat gebeuren in een andere cases.

Niet agenderende partijen
De heer Vasters (D66) merkt op dat deze casus begon met het illegaal verwijderen van een achtergevel en een instabiele keldermuur; dat heeft inmiddels geleid tot een gigantisch aantal juridische procedures en een claim van 6 – 8 miljoen op de gemeentebegroting. Daardoor ondervinden niet alleen de buren van pand A schade,

maar worden in feite alle Utrechters getroffen. Miljoenen euro's die iedereen liever anders zou hebben uitgegeven, bijvoorbeeld aan de tekorten in de jeugdzorg of aan nieuwe voorzieningen in de groeiende stad. Die gaan nu richting het oplossen van problemen omtrent één persoon. Hij vindt het heel spijtig.
Zijn fractie is blij dat de gemeente er nu bovenop zit en voortvarend hiermee aan de slag gaat. Tegelijkertijd betreurt zijn fractie het dat het überhaupt nodig is en het zoveel maatschappelijke kosten met zich meebrengt.
De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat D66 aan de ene kant zegt het te betreuren en aan de andere kant zegt dat het heel goed is dat er is doorgepakt. Hij legt de vraag voor of hierin ook een middenweg is. Wil D66 koste wat koste zijn gelijk halen of vraagt D66 op enig moment zich af ook of dit de kosten wel waard zijn.
De heer Vasters (D66) denkt te kunnen spreken namens iedereen in de zaal wanneer hij zegt dat het zijn voorkeur heeft dat vanaf nu nul euro wordt uitgegeven; wanneer de pandeigenaar en de gemeente er minnelijk uit kunnen komen, heeft dat zijn voorkeur. De vraag is of dat reëel is; hij refereert daarbij aan de inbreng van de heer Stellinga. Hij kan dat niet beoordelen. Hij is wel van mening dat conservatief begroot moet worden.
De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat de heer Vasters tegelijkertijd zegt dat hij het betreurt en dat hij het liever niet heeft maar als het zover komt dat dan maar zo moet.
De heer Vasters (D66) benadrukt dat het stadsbestuur reëel moet zijn over de kosten die dit met zich meebrengt, ook gezien de historie. Volgens hem is het college er niet om te doen om zijn gelijk te krijgen, maar wel om het oplossen ervan en op een zo efficiënt mogelijke manier.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vraagt of D66 de idee heeft gelezen dat het maximale is gedaan om mogelijk via mediation tot het vermijden van deze kosten te komen.
De heer Vasters (D66) vindt dat lastig te beoordelen puur op basis van de verstrekte informatie. Hij kreeg informatie van beide kanten. De informaties zij niet helemaal met elkaar in overeenstemming. Hij refereert aan de inbreng van de heer Stellinga over dat aan beide kanten voorwaarden worden gesteld waardoor het nog niet tot mediation komt. Hij is het eens met EenUtrecht dat mediation nog wel het streven zal moeten zijn om er op een minnelijke manier uit te komen.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) merkt op dat het college voortdurend zegt dat de eigenaar schuldig is en dat de eigenaar mediation belet met het stellen van de eis de bestuursdwang stil te leggen. Nergens leest hij dat dat de eis is. De eigenaar zegt voortdurend over alles te willen praten, ook over die bestuursdwang die nog speelt. Hij vraagt of de heer Vasters met hem deelt dat zijn voorlopige conclusie kan zijn dat wel veel gedaan is maar niet het maximale om tot een gesprek te komen.
De heer Vasters (D66) vindt dit lastig te beoordelen. Hij kan zich hierover niet uitspreken. Aan beide kanten toonden partijen zich welwillend maar onvoldoende om bij elkaar te kunnen komen. Hij vindt het lastig te beoordelen wat daarachter zit. Hij heeft niet de indruk dat het college hieraan weinig gedaan heeft.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) merkt op dat het college dan had kunnen zeggen over alles te gaan praten; dan was het wellicht mogelijk geweest om de miljoenen te vermijden. Wanneer dat juist is, had dat moeten gebeuren.
De heer Vasters (D66) hoorde geen vraag; hij begrijpt de mening van EenUtrecht.
Mevrouw Ramaker (VVD) merkt op dat de raad ook van de financiën is. Het gaat niet om pandeigenaar : college, wat de VVD betreft; het gaat hier om heel veel geld. Zij mist van D66 een voorstel om het te stoppen.

De heer Vasters (D66) heeft zojuist gezegd dat hij hoopt dat het in der minne geschikt kan worden; hij is er niet zeker van dat dat mogelijk is. Dat is reëel zijn; en niet zozeer niet willen. Hij herhaalt zijn inbreng.
Mevrouw Ramaker (VVD) merkt op dat wat tussen het college en pandeigenaar speelt van Pand A voor de rechter is; daarover heeft de VVD geen oordeel. Haar fractie is van mening dat in deze zaal de raad het college ter verantwoording kan roepen. Daarom stelt de VVD deze vragen richting het college. Zij vindt het fijn dat D66 goed aan de financiën denkt. Zij pleit ervoor direct het overleg aan te gaan met de pandeigenaar.
De heer Vasters (D66) staat daar niet onwelwillend tegenover. Hij is benieuwd hoe het college hierop reageert. Hij stelt voor hierover verder te spreken in afwachting van de reactie van het college.

De heer Claasen (GroenLinks) sluit zich aan met waardering voor de inbreng van het CDA. Het college heeft zijn leven gebeterd.
Bij GroenLinks ontstaat niet het beeld van een gemeente die koste wat koste haar gelijk wil halen. Wel een beeld van het college die dingen doet waarvan het college denkt dat die goed zijn.
Over de financiën merkt hij op dat het om ontzettend veel geld gaat; hij had die veel liever besteed aan andere zaken. Aan de andere kant kan het niet zo zijn dat de gemeente tegenover een eigenaar staat die maar door wil procederen en daarom maar te stoppen omdat het te duur wordt.

De voorzitter concludeert dat hiermee iedereen aan het woord geweest is die aan het woord wilde. Zij schorst de vergadering voor 5 minuten.

De beantwoording
Wethouder Eerenberg merkt op dat het in dit debat ingewikkeld is om in alle openheid te antwoorden. Hij benadrukt dat iedereen in deze zaal het belang van de gemeente Utrecht dient, ook wanneer de gemeente Utrecht in juridische zaken verwikkeld is. Er lopen nog veel juridische zaken. De wethouder gaat er vanuit dat partijen die belang hebben bij die juridische zaken, heel goed luisteren naar de beantwoording van het college.
Er lopen nog veel juridische zaken. Hij moet zijn woorden zorgvuldig wegen.
Hij gaat in op vragen over mediation en benadrukt dat het aanbod van mediation nog steeds staat. Dat aanbod is meerdere keren gedaan; er circuleert een conceptbrief waarin dat nogmaals gedaan wordt. Hij bevestigt dat het college te kennen heeft gegeven dat het bouwen van de achtergevel door moet gaan. Daarvoor is een juridische grondslag. De buren hebben de gemeente juridisch ertoe gedwongen. Door het ontbreken van de gevel is er overlast bij de buren. Voor al het andere staat de deur open voor mediation.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt wat onder mediation verstaan wordt.
Wethouder Eerenberg vindt dat een moeilijke vraag. Hij zet uiteen dat er veel verschillende rechtszaken lopen. Stap één is [in mediation] dat beide partijen het doel ervan uitspreken. Het doel is om zonder uitspraak van de rechter tot een oplossing te komen van het onderhavige conflict. Inmiddels zijn er meerdere onderhavige conflicten. De vraag is of die allemaal op één hoop te gooien zijn en allemaal met dezelfde mediation zijn te beslechten. [Dat zal moeten blijken in de praktijk.] De

wethouder durft daarover aan de voorkant geen uitspraak te doen. Hij weet ook niet dat andere partijen waarmee de gemeente bij de rechter staat, zelf willen mediaten.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) begrijpt hieruit dat de deur van de gemeente open staat voor mediation. De herbouw van de achtergevel gaat op last van de rechter in ieder geval door.
Wethouder Eerenberg antwoordt dat dat stond en staat.
Hij beantwoordt de vraag bevestigend of het college hierin een persoonlijke rol wil spelen. Maar dan wel in de context van gesprekken gericht op een oplossing.
De wethouder gaat niet in op vragen over wat hij vindt van allerlei uitspraken van de rechter.
Hij gaat in op de vraag over de kosten door het laten vrijvallen van de bestuursdwang op de gezamenlijke keldermuur. Het college heeft besloten die kosten niet terug te vorderen. Dat dit inherent zou zijn aan een fout in een factuur kan hij niet plaatsen.
Het CDA stelde vragen over een bouwaanvraag; dat ligt bij de Raad van State; daarover gaat hij niets zeggen in deze zaal.
Wanneer de gevel af is, is gevraagd. Dat is ijs en weder dienende, in dit geval vrij letterlijk. Wanneer het weer meezit zal dat eind januari het geval moeten zijn.
VOLT vroeg nog iets over waarover in het geheime deel iets geweest is. Zijn collega wethouder Streefland zal hierop iets aanvullen.
De wethouder durft niet te zeggen wanneer het traject is afgerond; daarvan hangt af wat bedoeld wordt met het traject. Wanneer daaronder verstaan wordt dat alle nu bij de rechter aanhangige procedures en alle bij de gemeente onder bezwaar vallende procedures volledig afgerond worden naar het oordeel van de Raad van State, is zijn verwachting dat dat nog wel even zal duren.
De heer Maas (VOLT) antwoordt dat hij dat wilde weten; dan gaat het over alle procedures, over alle technische bouwzaken, en hij vraagt of hij daarmee volledig is.
Wethouder Eerenberg verwijst naar de tabel in de raadsbrief; dat zijn alle lopende procedures. Hij kan niet voorspellen welke van de procedures bij de Raad van State zullen belanden.
De VVD stelde de vraag waarom het college in deze hoedanigheid zit. De betrokken wethouders blijven dit samen doen. Dit dossier wordt eens in de zoveel tijd intern besproken.
Hiermee heeft hij alle vragen aan hem die hij kan en wil beantwoorden, beantwoord.

Wethouder Streefland gaat vanuit P&O-perspectief in op de vragen over de organisatie.
Zij verwacht dat iedereen aanvoelt dat het laten oplopen van de kosten onverantwoord is. Zoals in de raadsbrief is geschreven, gaat het om kosten die beïnvloedbaar zijn. Alles op alles is gezet om die kosten zo laag mogelijk te houden. En er zijn kosten die minder goed beïnvloedbaar zijn. Dat is ook te lezen in de raadsbrief. Daarop is het college alert. Dat is niet helemaal aan het college. Het college zal die kosten goed in de gaten houden. Te denken is hierbij aan een langere doorlooptijd bij de rechter waardoor het proces langer duurt.
Gevraagd is of er teveel juridisch gewicht is in dit dossier - het gewicht in dit dossier heeft alles te maken met wie de procedures initieert. Zodra een partij op de hoogte gebracht wordt van een proces, zal die partij daarop moeten acteren. Dat is wat het college doet. Geprobeerd is om zoveel mogelijk aan de voorkant te komen; de wethouder verwijst naar de desbetreffende brieven. Het college kan niet anders dan

wanneer juridisch wordt ingezet, een juridisch antwoord geven. Dat is wellicht ook van dichtbij bekend.
Zij dankt het CDA voor de inzet op de voorkant en het sturen op hoe dit in de organisatie beter te doen en beter gedaan moest worden. De wethouder herkent dat. Het CDA was zeker niet de enige partij, ook andere partijen scherpten het college aan.
Over mediation is al het een en ander gezegd. Zij verwacht dat het helder is.
Vanaf 5 juli zijn de privacyrespecten veranderd. Die verandering heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een uitspraak van de hoogste rechter. Daarover is de raad geïnformeerd. Het arrest wordt al in de openbaarheid gebruikt in diverse dossiers. Dat is goedgekeurd door de rechter.
De reflectie op de 6-8 miljoen - de wethouder beaamt dat dit een onevenwichtige belasting is van het gemeenschapsgeld en de ambtelijke organisatie. Dat vergt erg veel, ook bestuurlijk. Daarvoor staat het college. Het college zal dat ook blijven doen.
De complexiteit en het aantal procedures nopen het college tot het maken van kosten. Zaken zijn niet eenzijdig te stoppen. Ook dat is een gegeven. Zojuist is al een en ander verteld over mediation en de inzet daarvan ook bestuurlijk.
De juridische regels en kaders teveel leiden - zojuist is al gezegd dat het niet mogelijk is om niet te reageren op een start van een juridisch proces.
VOLT vroeg naar wanneer de afronding van dit dossier zal plaatsvinden. Het college zou dat heel graag doen en had dat heel graag veel jaren geleden gedaan bij de start van dit proces. Ook als het gaat om de hoeveelheid, de complexiteit en de kluwen van alle procedures zoals bezwaren en WOO. Het college is heel alert op een mogelijke start zo dat tijdig is te reageren; dat zijn de beïnvloedbare kosten. Het college wil dit heel graag afsluiten, niet in de eerste plaats als gemeente maar zeker ook voor de betrokkenen, [de buren].
Het college kijkt continu scherp op wat intern te organiseren is om nabijheid te organiseren; het college is op de hoogte van de outreachende aanpak door ervoor zorg dragen dat de mensen die in nood zitten, worden gezien en ondersteund daar waar de gemeente dat dan. De projectleider blijft vooralsnog gewoon aan.
Gevraagd is naar de les voor de toekomst; de wethouder verwijst naar het rapport van Berenschot. Wat geleerd is dat tijdig geëscaleerd moet worden; de ambtenaar moet niet zelf blijven lopen met deze zware last in de eigen mailbox. Van belang is dat de ambtenaar om hulp vraagt, dat de leidinggevende naast de ambtenaar staat. Dat is wat is gedaan. Dat blijft het college ook doen. De regie blijft gepakt worden op dit dossier, met meerdere disciplines bij elkaar. Dat werkt. Daarop moet een multidisciplinaire aanpak zijn. Dossiers moeten projectmatig opgepakt worden. Soms is het nodig dossiers op te pakken met een externe groep verbonden aan diverse afdelingen. Daarboven staat een nauwe samenwerking tussen verschillende afdelingen om elkaar gemakkelijker te vinden.
De heer Maas (VOLT) vraagt of gedurende de komende tijd de projectleider betrokken blijft bij de procedures die nog blijven lopen.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend, indien mogelijk. Zij begrijpt dat vertrouwen. Om de noden te kunnen delen, is een bekend gezicht heel erg belangrijk. Van belang is daarop goed te ondersteunen. Wanneer het iemand anders wordt, verloopt het altijd via dakpanconstructie.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) heeft begrepen dat de eigenaar over alles wil spreken, en niet dat er iets stil zou worden gelegd. Hij vraagt waarom dat dan geen basis was voor mediation.

Wethouder Streefland antwoordt dat haar collega al het één en ander over mediation heeft gezegd en daarmee heeft aangeven hoe het college die voor de toekomst ziet. Voor het college is het tegelijkertijd belangrijk dat in dit proces de bouw van de achtergevel doorgang krijgt, vanwege de schade voor de buren. Dat vindt nu plaats. Na de bouw kan de mediation plaatsvinden.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) merkt op dat gezegd is dat de pandeigenaar zegt dat de procedure wordt stilgelegd. De pandeigenaar ontkent dat in brieven; hij zegt over alles te willen spreken; hij vraagt wie gelijk heeft.
Wethouder Streefland antwoordt dat haar collega daarop kan ingaan. Zij benadrukt dat de achtergevel daadwerkelijk geplaatst moest worden.
Zij gaat in op de oplossingen die er wél zijn.

Punt van orde
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vraagt of het juist is dat wethouder Eerenberg een antwoord zal geven op zijn laatste vraag.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend.

Voortzetting debat
Wethouder Streefland, gaat in op de vraag hoe groot het risico is dat de pandeigenaar doorgaat. Zij zet uiteen dat dat niet aan het college is. Het college baseert zich op de ervaring van nu en in het verleden. Zij bevestigt dat daarin een risico zit. Tegelijkertijd heerst bij iedereen het ongemak dat dit veel geld kost en inzet van mensen, terwijl het college dat geld graag aan andere dingen had willen besteden. Over het contact en het verdere verloop is al het een ander gezegd.
Over welke oplossingen er wel zijn voor mensen die het uiterste zoeken in wet- en regelgeving vindt de wethouder dat een hele belangrijke urgente vraag. Daarover wordt veelvuldig gesproken tussen gemeenten en Rijk. Dat is voor verschillende gemeenten die hiermee kampen een actueel thema. In sommige regelgeving zoals de WOO, zijn misbruikbepalingen. Maar een gemakkelijke weg om contactintensieve burgers te begeleiden zo dat onevenredig veel vragen aan de ambtelijke organisatie gereduceerd wordt, is heel ingewikkeld. Het gaat om collectief vraagstuk.
Binnenkort gaat de wethouder naar de Tweede Kamer voor een rondetafelgesprek over het gebruik van WOO en soms ook misbruik van de WOO. Dat gaat onder andere ook hierover. En ook over wat wel gedaan kan worden; zij deelt de visie van de heer Dijkstra, dat in veel gevallen de gemeente contact opneemt met de betrokkene bij WOO-verzoeken om verduidelijking te krijgen van de vraag. Soms zijn WOO-verzoeken zo omvangrijk dat het college extra mensen moet aannemen.
De heer Paalman (HORIZON) neemt aan dat Utrecht niet de enige gemeente is die hiermee te maken heeft. Hij hoort ook van de andere griffier dat ook zij veel moeite hebben met de WOO-verzoeken en burgers die onevenredig veel vragen van de ambtelijke organisatie.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend. Dat is bekend en dat is [een verschijnsel] dat toeneemt. Het is een extra instrument. Daarom is het college hard aan het werk met het risicovol project Informatie Op Orde: zoveel mogelijk direct en transparant zo dat mensen het zelf kunnen vinden. Ook als het gaat om de verduidelijking van de vraag aan de burger zo dat beter en gerichter te zoeken is.
Tegelijkertijd zijn technieken in te zetten voor de toekomst om allerlei WOO-verzoeken gemakkelijker [te kunnen afhandelen]. De wethouder noemt hier AI. De

realiteit is dat dit een instrument is dat erbij is gekomen in tijden van ophef in de samenleving.
De heer Paalman (HORIZON) begrijpt dat de bal bij Den Haag ligt. Als het gaat om de afhandeling van de WOO-verzoeken.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend. In dit geval gaat het om een aanpassing van wetgeving waarover veel contact is met ook de andere grote steden. Utrecht is niet de enige stad [die hiermee te maken heeft]. Ook het Rijk en aanpalende organisaties hebben hiermee te maken. De organisaties proberen op een goede manier de balans te vinden tussen de transparante overheid waarin de besluitvorming daadwerkelijk voor de burger te volgen is, en tegelijkertijd ook een bescherming met veel procedures en een bescherming van ambtenaren.
Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt naar de rol van de VNG hierin.
Wethouder Streefland antwoordt veelvuldig contact te hebben met de VNG. Zij zou zich kunnen voorstellen dat het wellicht een toezegging is om dit binnen de VNG verder te brengen. Zij ziet zij dat sommige gemeenten overspoeld worden en niet eens een lobby kunnen beginnen om na te denken over hoe het anders kan.
Mevrouw Ramaker (VVD) merkt op dat in juridisch opzicht deze gemeente weleens koploper is. Zij noemt als voorbeeld “kwijtschelding lokale lasten”. Zij vraagt in hoeverre de wethouder een koplooperspositie van Utrecht bij de WOO.
Wethouder Streefland noemt de uitnodiging aan haar om aan te schuiven bij de rondetafel bij de Tweede Kamer, juist ook vanwege dit dossier, en ook andere waarin uit te leggen is wat gedaan moet worden in het licht van de WOO en de keerzijde daarvan. Daarin wordt Utrecht gezien en gevonden.
Hiermee rondt zij haar beantwoording af.

Wethouder Eerenberg citeert een brief aan de juridisch vertegenwoordiger van de eigenaar van pand A. Hij begint te citeren bij de eerste alinea:
“Bij brief van 5 juli 2024, was verstuurd per e-mail, hebben Burgemeester en Wethouders van Utrecht aangeboden om met uw cliënt in gesprek te komen. Deze brief was een reactie op de brief van uw cliënt van 3 april 2024. In de brief heeft het college aangegeven dat eventuele mediation parallel loopt met het proces van terugplaatsing van de achtergevel van het pand van uw cliënt. Het belang van de buren van uw cliënt spelen hierbij een rol, zoals al eerder aangegeven. Mediation zou kunnen plaatsvinden op kosten van de gemeente. Tevens is in de brief van 5 juli 2024 verwezen naar de mediaters, genoemd in de brief van december 2023. Tot op heden heeft het college hierop geen reactie mogen ontvangen van u of uw cliënt. Klopt dat?
Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht
20 augustus 2024”

De voorzitter stelt eventueel gemiste vragen aan de orde.

De heer Stellinga (CDA) heeft buikpijn van de 6 miljoen euro. Hij had gevraagd naar de marges; hoeveel kan het maximaal meevallen en hoeveel maximaal tegenvallen?
Wethouder Streefland hoopt van harte dat het mee zal vallen. Na 2021 – 2025 zijn veel grote procedures afgerond. Anderzijds kan de begroting ook nog tegenvallen. Dat hangt af van een nieuwe start of een nieuwe juridische procedure waarin het college alert moet zijn om daarop inzet te plegen. Vooralsnog ziet zij dat de

procedures opdrogen. Zij spreekt de hoop uit dat na afronding van het hoger beroep het stopt. Het college doet er alles aan om dat wat het college kan beïnvloeden, daadwerkelijk te beïnvloeden.
De heer Stellinga (CDA) begrijpt uit het antwoord dat het college geen concrete bedragen kan noemen.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend; tegelijkertijd begrijpt zij de vraag van de heer Stellinga en probeert het college de raad ieder half jaar op de hoogte houden. Over dit punt zal het college de raad steeds op de hoogte stellen van de daadwerkelijke kosten.
De heer Stellinga (CDA) vraagt waarop het bedrag is gebaseerd dat in de begroting is opgenomen. Daarmee is deze agendering begonnen.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend. Het college heeft geprobeerd zo richtinggevend mogelijk op basis van wat nu en in het verleden gezien is; het college heeft geen glazenbol als het gaat om de betekenis van toekomstige procedures. Het college doet er alles aan om [de kosten] te verminderen. [De raming] is gebaseerd op de inzet die nu gepleegd moet worden bij alle procedures die plaatsvinden. Het college houdt de raad op de hoogte als het gaat om de kosten in de toekomst.

De voorzitter stelt vast dat hiermee het debat ten einde is gekomen. Zij verneemt dat “De lobby in VNG verband” een toezegging is zoals die is ervaren in de commissie.
De heer Maas (VOLT) heeft nog een toezegging gehoord: dat de wethouder haar best zou doen om de projectleider zo lang mogelijk aangesteld te houden.

De voorzitter vraagt of dit debat naar tevredenheid gevoerd is, of er de wens is dit debat door te geleiden naar de raad en of er moties in gedachten zijn.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vindt dit geen verkeerd debat. Tot zijn spijt kreeg hij niet alle vragen beantwoord.
Hij wil dit doorgeleiden naar de raad en heeft een motie in gedachten. Hij zal hierover zijn gedachten laten gaan.

De heer Bosch (UtrechtNu) kijkt graag met de heer Dijkstra mee.

De voorzitter nodigt hen uit de agendering aan te leveren bij het Dagelijks Bestuur. Zij trekt 15 minuten uit voor de behandeling in de raad.
Zij rondt hiermee de behandeling af.

10 Raadsvoorstel Zienswijze wijzigen gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief (HUA)

Wethouder: Streefland, Beleidsterrein: Personeel en Organisatie
De gemeenschappelijke regeling (GR) van het Utrechts Archief (HUA) wordt gewijzigd i.v.m. de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022. Hoewel het voornemen was de huidige wijziging te combineren met andere noodzakelijke aanpassingen door het aanstaande uittreden van het Rijk, is dit laatste vertraagd. Daarom wil het algemeen bestuur van het HUA nu toch graag de GR aanpassen om zo de rechtmatigheid op orde te brengen.
Een aantal artikelen worden in het ontwerpbesluit gewijzigd, waaronder de zienswijzeprocedure bij bepaalde bestuursbesluiten, burgerparticipatie en inspraak voor ingezetenen en uittredingsbepalingen.
In dit raadsvoorstel wordt voorgesteld géén zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit tot wijziging van de GR HUA.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda. (zie hierboven)

De commissie
Mevrouw Leever (PvdA) noemt het Utrechts Archief een belangrijke cultuurdrager in de gemeente Utrecht. Het gaat om de geschiedenis van de stad en de provincie. Zij is kritisch over de uittreding van het Rijk. Dat maakt de toekomst van het Utrechts Archief onzekerder. De uittreding neemt veel (financiële) risico's met zich mee. De beloofde specifieke uitkering blijft altijd een tijdelijke. Het Rijk kan zomaar kiezen om die uitkering niet meer te geven. Zij vraagt hoe het staat met de lobby naar het Rijk. Het vorige kabinet deelde de zorgen van de gemeente Utrecht niet. Hoe zit het met het Kabinet van nu? Het archief is veroordeeld tot uitvoering van een deel van OC&W. Het Rijk heeft straks wel de lusten maar niet de lasten. Wat haar fractie betreft is uittreding een stap in de verkeerde richting.

Mevrouw Ramaker (VVD) begrijpt dat lang genoeg gewacht is op OC&W en uittreding. Zij vraagt nadere toelichting op artikel 36 in de gewijzigde verordening, afspraken over uittreding als OC&W uit de GR stapt. Zij legt de vraag voor of dan het uitbreidingsplan in kannen en kruiken is. Het kan nu gelezen worden als maakt het college voor OC&W wel een uitzondering, door OC&W te melden niet te hoeven komen met een uittredingsplan met een afkoopsom.
Mevrouw Barelds (CDA) brengt in herinnering dat eerder gedebatteerd is over de gemeenschappelijke regeling van het Utrechts archief. De debatten waarin het CDA en vele andere partijen met haar fractie zorgen hebben geuit over de uittreding van het Rijk. Veel is nog onduidelijk.
Het Rijk gaat uittreden, maar wanneer blijft een vraagteken. Toegezegd is de archieven te blijven financieren via een SPUK. De ambitie is uitgesproken om die af te schaffen; en dat terwijl het archief straks in de situatie komt waarin de gemeente Utrecht de grootste financiële risico's zal dragen.
Tenslotte wordt aangegeven dat de uittredingsbepalingen nu nog enigszins algemeen zijn opgenomen. Zij leest ook terug dat die onduidelijkheid over de uittredingsbepalingen tot problemen leiden. Daarom ziet het CDA de gemeenschappelijke regeling op het punt van uittreding graag aangescherpt. Wat haar betreft wordt ook uitgewerkt hoe hoog de uittreedsom is en hoe die is opgebouwd.
Als tegenargument wordt gegeven dat spelregels niet gewijzigd worden tijdens het spel. Haar fractie vindt het belangrijk dat de financiële en organisatorische risico's in kaart gebracht worden en dat de gemeenschappelijke regeling daarop wordt aangescherpt. De gemeente moet namelijk de financiële gevolgen dragen. En de huidige politieke situatie in Den Haag biedt te weinig houvast voor een bepaling met een open einde. Ook na uittreding moet de toekomst van het Utrechts archief zijn geborgd.

De heer Ait Daoua (D66) sluit zich aan bij de inbreng van de PvdA met daarbij twee aanvullende vragen:
(1) De evaluatieperiode. Hij leest nu in de stukken dat het gaat om een periode van zes jaar. Hij legt de vraag voor waarom die periode geen vier jaar is.
(2) wanneer komt er meer duidelijkheid over de uittreedsom en daarmee ook de financiële risico's.

De voorzitter schorst de vergadering voor 10 minuten.

De beantwoording
Wethouder Streefland licht toe al bij het plan van uittreding van het Rijk er geen voorstander van te zijn. Op dit dossier is heel veel rust met veel goede dingen. De uittreding helpt aan alle kanten niet. Tot haar spijt heeft de gemeente daarover niet veel te zeggen. Dit gaat over een keuze die het Rijk maakt, ook in het licht van de nieuwe Archiefwet. Voorlopig ziet het er niet naar uit dat dit er snel zal zijn met de besluitvorming die nog plaats moeten vinden in de Eerste en Tweede Kamer. Het moet toch eerst voorgelegd worden. Daarna volgt het hele traject. Bekend is hoe lang dat duurt. Partijen in het Utrechts archief bereiden zich wel voor.
De wethouder beantwoordt de gestelde vragen. Richting de PvdA zet de wethouder uiteen dat het voorliggende stuk gekoppeld wordt aan de delegatie die in de Archiefwet straks is vastgelegd. Daarmee zou deze voor onbepaalde tijd zijn. Deze delegatie opheffen en daarmee ook de financiering voor onbepaalde tijd, moet in samenspraak met de partners (de Provincie en het Rijk). In dat opzicht is er goede hoop afspraken te kunnen maken die duurzaam zijn voor de toekomst en niet dat gezegd gaat worden dat Utrecht 5 jaar een SPUK heeft en dat het daarna stopt.
Het risico voor de gemeente wordt groter, is gezegd, en de toegankelijkheid slechter - zoals eerder in de raadsbrieven en in eerdere technische sessies besproken, probeert het college zo goed mogelijk de risico's te verzachten. Wanneer het Rijk uittreedt is de gemeente verantwoordelijk voor de archieven; het Rijk zal daarvoor betalen. Tegelijkertijd zal goed nagegaan worden samen met de provincie hoe het er daarna uitziet en hoe risico's te verzachten zijn indien ze er zijn. De toegankelijkheid van de archieven wordt niet slechter. De burger hoeft hiervan geen last te hebben.

Richting de VVD gaat de wethouder in op de inbreng over artikel 36 betreffende financiële en organisatorische elementen die in dit plan moeten komen. Dat biedt het college meer handvatten dan eerder. Daarvan was geen sprake in het vorige artikel; dit helpt juist. Het college, de HUA en de provincie en het Rijk zijn druk bezig met een ambtelijke werkgroep. De artikelen helpen voornamelijk bij het vaststellen van wat er minimaal in zou moeten komen.
Richting het CDA informeert de wethouder dat er ook samenwerking is met burgemeester Wienen van Haarlem. Utrecht neemt in de overleggen the lead.
Aanscherping is alleen mogelijk wanneer de huidige deelnemers inclusief OC&W hiermee instemmen. Gezien de ambtelijke overleggen en onderhandelingen, is deze kans te verwaarlozen. Wel is het college goed in gesprek over de risico's met jurisprudentie in de hand en probeert het college hierover redelijke en goede afspraken te maken.
Als het gaat om de informatie zijn er nog veel vraagtekens. Na de zomer in Q3 zal het college de raad een brief sturen. Die brief zal ook naar de statenleden gestuurd worden. Daarbij organiseert het college een technische sessie over de stand van zaken, hoe de invulling van de werkgroep voor de uittreding er uitziet, et cetera. De raad zal goed meegenomen worden op het uittredingsproces en of Utrecht er niet ernstig aan onderdoor gaat. De inzet is dat dat niet gebeurt.
Richting D66 gaat de wethouder in op de evaluatieperiode - de wethouder zet uiteen dat in deze zes jaar steeds anderhalve college periode van zowel de gemeente als provincie wordt meegenomen. Die periode heeft meer met de gemeente te maken zo dat niet steeds met nieuwe mensen op dit dossier gewerkt moet worden. De suggestie van de VNG houdt geen rekening met de verschillende termijnen van

provincie en de staten en de gemeenteraadsverkiezingen. Dit betekent minimaal dat het ook vaker kan plaatsvinden. Dit is precies in de timing goed zo dat de raad goed wordt meegenomen en ook de statenleden.
Als het gaat om de financiële risico's is de belangrijkste de financieringsconstructie via SPUK. Daarover is het college in onderhandeling met het Rijk.
De impact van de duurzaamheideisen aan gebouwen is zeker voor archivering een goed klimaat belangrijk. Indien er vernieuwing moet plaatsvinden wordt dat die ook meegenomen in de onderhandelingen met het Rijk om de gemeente daarmee te helpen.
Voor het overige zijn er altijd voorziene en onvoorziene omstandigheden in de toekomst. Daarvan zal het college de raad in Q3 op de hoogte brengen. Dan is dit verder gebracht. Het allerbelangrijkste is dat de Tweede Kamer deze wet gaat behandelen. Momenteel wordt gewerkt met een Archiefwet uit 1996.

Gemiste vragen?
Mevrouw Ramaker (VVD) had gevraagd of het juist is dat het college nu voor OC&W wel een uitzondering maakt door OC&W te melden niet met een uittredingsplan te komen met afkoopsom; ze kreeg een toelichting op een wetsartikel.
Wethouder Streefland sprak daarover. Zij maakt in die zin niet per se uitzonderingen. In tegenstelling tot andere RAC's heeft de gemeente een algemene uitzondering voor de minister die ongewijzigde regelingen kunnen voorkomen; dat is een sterkere juridische positie voor gemeente Utrecht en de Provincie. Voor de gemeente is het belangrijk goed in contact te zijn zo dat de gemeente niet ernstig het onderspit delft in financieel opzicht als het gaat om risico's. Met andere woorden: voor iedereen hetzelfde.
De heer Stam (PvdA) licht toe dat het heel erg ging over de vraag over de onderhandelingen met het Rijk. Zijn collega vroeg specifiek naar de lobby, ook omdat Nederland nu te maken heeft met een nieuw kabinet en dat de wethouder daarop zou inzetten.
Wethouder Streefland noemde zojuist de steun en het collectief geheugen van burgemeester Wienen van Haarlem. Utrecht haakt aan bij de voorloperpositie van Haarlem. Bij veel Tweede Kamerleden is de Archiefwet en de behandeling daarvan niet prioritair, op dit moment. Het college probeert daar wel dit onder de aandacht te brengen.

Tweede termijn
Hieraan is geen behoefte.

De voorzitter legt de vraag voor hoe de commissie dit raadsvoorstel wil doorgeleiden naar de raad.

Mevrouw Ramaker (VVD) had het antwoord van de wethouder niet goed begrepen. Zij zal dit uitzoeken. Zij las het raadsvoorstel echt anders. Wat haar betreft wordt dit doorgeleid met de B-status.

Mevrouw Barelds (CDA) legt dit terug bij de fractie.

De voorzitter stelt voor 15 minuten uit te trekken voor de behandeling in de raad. Aldus is besloten.

Toezeggingen
De heer Lok (commissiegriffier) deelt mee dat in Q3 2025 na het zomerreces een brief naar de raad gaat over uittreding met daarbij ook een technische bijeenkomst.
Wethouder Streefland antwoordt bevestigend. Dit wordt gedaan samen met Statenleden. Ten aanzien van de verdiepende vraag die mevrouw Ramaker stelde, is het goed na te gaan wat ambtelijk mogelijk is in die tijd.

De voorzitter schorst de vergadering voor een personele wissel.

11 Raadsvoorstel Verordening gemeentelijke ombudsman & Raadsvoorstel Aanpassing Mandaatregeling en overige verordeningen i.v.m. instelling gemeentelijke ombudman

De heer Van Heuven (Dagelijks Bestuur)
Op 27 juni jl. heeft de raad besloten tot het instellen van de gemeentelijke ombudsman per 1 januari 2025. De technische uitvoering van dit besluit wordt verankerd in de Verordening gemeentelijke ombudsman, ter vervanging van de verordening Utrechts Ombudsloket. De instelling van een gemeentelijke ombudsman heeft tot gevolg dat ook een aantal andere verordeningen van de raad moet worden aangepast. Bij drie verordeningen gaat het om het vervangen van het woord 'Utrecht ombudsloket' in 'gemeentelijke ombudsman (Verordening CPR, Gedragscode en Referendumverordening).
In de mandaatregeling van de raad worden tegelijkertijd ook enkele andere juridisch/technische aanpassingen voorgesteld.
Omdat het eerdere besluit van de raad per 1 januari 2025 ingaat, is nodig dat de verordening waarin dit besluit verder wordt verankerd, ook op 1 januari 2025 in werking treedt. Hiertoe dient over het voorstel in de raad van 12 december besloten te worden. In deze zelfde raadsvergadering zal ook de benoeming van de gemeentelijk ombudsman en de plaatsvervangend gemeentelijke ombudsman plaatsvinden.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda. (zie hierboven) De bespreking is in twee termijnen.

commissie personeelszorg raadsfunctionarissen
De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) licht toe dat de raad een aantal werkgeverstaken heeft, zoals de werkgever van de griffier. De raad benoemt ook een aantal functionarissen. In die is dat gedelegeerd aan de CPR. De heer Van Heuven is als raadslid de voorzitter.
Vandaag gaat het over het raadsvoorstel verordening Ombudsloket/Ombudsman. Ruim een jaar geleden is het Ombudsloket geopend. Bij het opzetten van het loket was het de planning om na een jaar bij bewezen geschiktheid het tweedelijns klachtenbureau van de Nationale ombudsman naar de gemeente Utrecht te halen. Daarvoor heeft de raad gekozen op 27 juni. De verordening die vandaag voorligt is daarvan de technische uitwerking.
Bij het opzetten van het Ombudsloket was het de bedoeling om het loket te gaan evalueren na twee jaar, ook vanwege het gegeven dat hieraan nu nog incidentele financiering vastzit; het loket wordt betaald uit POK-gelden die op enig moment gaan ophouden. De idee is dat volgend jaar de commissie CPR een voorstel aan de raad wil voorleggen of en hoe met het loket verder te gaan. Daarbij wordt dan ook de vraag beantwoord of daarvoor financiën te vinden zijn, of het CPR daarvoor financiering wil vinden en in welke vorm dan door te gaan met het loket. Die evaluatie is wat zijn commissie betreft het aangewezen moment om de taken Governance opzet en dergelijke te krijgen. De CPR wil daarbij graag de raad betrekken.

De commissie

De heer Van der Zweth (PvdA) vindt het heel mooi dat het Ombudsloket naar de Utrechtse ombudsman gaat; meer bevoegdheden en meer budget en daarmee ook meer positie binnen de gemeentelijke organisatie.
Zijn fractie vindt de invulling ook heel mooi; ook met een kinderombudsman-functie.
De heer Bosch (UtrechtNu) vraagt of de heer Van der Zweth de term ombudsman wel inclusief genoeg vindt; of zou de term ombudspersoon of ombudsmens beter zijn?
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt ombudsman prima. Hij ziet dat de heer Bosch daarmee veel moeite heeft. Hij denkt dat het wel degelijk om het geslacht gaat.
Hij is benieuwd naar de evaluatie te zijner tijd. Hij is ook benieuwd naar hoe het loket voortgang te kunnen geven, ook omdat de budgetvraag dan op tafel ligt. Dat kan best complex zijn. Hij vindt de kinderombudsmanfunctie een belangrijke. Dat heeft alleen waarde wanneer op een goede manier de ombudsman in de gemeente te bestendigen is in de gemeente Utrecht.
De heer Maas (VOLT) stelt voor de kinderombudsmanfunctie direct op te nemen in de verordening. Hij vraagt naar de mening van de heer Van der Zweth.
De heer Van der Zweth (PvdA) hinkt op twee gedachten. Enerzijds is er iets voor te zeggen om het meteen goed te doen. Tegelijkertijd beseft hij dat wanneer dit op poten gezet wordt en over een jaar wordt geconstateerd dat het budget nogal krap is, met de opname ervan in de verordening nog niets is gewonnen. Hij is er nog niet uit.
Hij is benieuwd naar de reflectie van de heer Van Heuven van de CPR.

Mevrouw Nolten (BIJ1) gaat in op deze technische wijziging van de verordening.
Hoewel het initiatief uit de raad voor een Utrechts ombudsloket met in de toekomst een gemeentelijke ombudsman of –mens, voor de komst van BIJ1 ontstond, ondersteunt haar fractie het initiatief van harte.
Daarbij ziet zij de rol van kinderombudsman of -mens als een belangrijk onderdeel. Alle inwoners van Utrecht van verschillende achtergronden van jong tot oud moeten hier terecht kunnen als zij een klacht hebben over de gemeente. Wellicht klinkt dat als vanzelfsprekend. Haar fractie beseft dat niet iedereen de juiste routes weet te vinden, terwijl iedereen evenveel recht heeft op gepaste hulp. Met het oog voor inclusie, diversiteit en culturele sensitiviteit, streeft zij naar de overheid die gevrijwaard is van uitsluiting zoals racisme en discriminatie. Daar is het stadsbestuur nog niet aanbeland. Zij hoopt dat het Ombudsloket daarin een stap maakt. Tijdens de inhoudelijke evaluatie van het loket, zal BIJ1 hierop inhoudelijk terugkomen.

De heer Maas (VOLT) sluit zich voor een groot deel aan bij de inbreng van BIJ1.
Hij tekent daarbij aan dat Utrecht zich profileert als een kinderrechtenstad. Het is de stellige mening van zijn fractie dat dan Utrecht in zijn officiële verordeningen zou moeten uitstralen dat de gemeente de kinderombudsman zeer waardeert door dit weer te geven in de verordening.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) merkt op dat bij de start van het loket dit nog in de portefeuille is genoemd. Nu lijkt het te zijn weggevallen. Hij vraagt of hij VOLT hoort zeggen dat het nadrukkelijker genoemd moet worden, de rol, de positie en de zichtbaarheid van kinderombudsman.
De heer Maas (VOLT) antwoordt bevestigend. Twee jaar geleden is het ook benoemd. Nu wordt ervoor gekozen een verordening te maken waarin dit niet komt te staan. Hij pleit ervoor nu met deze technische wijziging ook de kinderombudsman te benoemen zo dat ook echt de uitstraling er is vanuit de gemeente.

De heer Dijkstra (EenUtrecht) pleit voor reparatie.
De heer Maas (VOLT) beaamt dat.
De heer Sungur (DENK) vraagt waarom de gemeente er niet voor zou moeten kiezen even aan de slag te gaan met het opbouwen ervan, en vervolgens te gaan evalueren en dan ook de kinderombudsman te verwerken in de verordening.
De heer Maas (VOLT) zet uiteen dat nu een verordening wordt aangepast. Wat hem betreft is dan dit het moment om die uitstraling die de raad twee jaar geleden al wilde, nu ook te formaliseren. Om die reden is de wens dit nu te doen.

Mevrouw Barelds (CDA) heeft geen inbreng op de wijzigingen die gemaakt zijn. Wel roept het CDA de ombudsman op om nog meer buiten de begaande paden te gaan. Zij roept de ombudsman op nog meer buiten de begaande paden te gaan.
Haar fractie heeft grote dromen voor de ombudsman. Zij ziet dat de ombudsman nu nog veel dezelfde mensen bereikt met dezelfde geluiden die de raad ook hoort. Zij hoopt dat de ombudsman klachten naar boven kan halen die de raad nog niet heeft geagendeerd of niet heeft gehoord. Daarmee zouden zij een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de lokale democratie.

De heer Ait Daoua (D66) roept de ombudsman op om meer naar buiten te treden straks na 1 januari om in ieder geval groepen te bereiken die doorgaans minder goed bereikbaar zijn. Hij vraagt daarbij ook speciale aandacht voor digitale middelen.
Hij vraagt of de voorzitter van de CPR of al gedacht heeft aan een evaluatiemoment als ombudsman zelf.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) stelt voor nu direct de tweede aanpassing te doen; de kinderombudsman nu goed te regelen in de verordening. Wat hem betreft blijft Utrecht daarmee niet achterlopen bij de andere G3 en landelijk. Daar is dit op vergelijkbare wijze gepositioneerd. Hij krijgt hierop graag de reactie van de voorzitter van de CPR.

Mevrouw Westra-van Til (ChristenUnie) feliciteert het Ombudsloket met het nieuwe mandaat en binnenkort als de Utrechtse ombudsman met meer mogelijkheden aan het werk te gaan voor alle Utrechters inclusief kinderen. Zij vindt dit een mooie sprong voorwaarts. Zij is blij om te zien dat de stad meer en meer vertrouwd raakt met het team en zijn werkwijze. Zij hoopt dat dat proces zich in de komende tijd mag voortzetten. Zij moedigt daarom het team van harte aan dit mandaat vorm te geven en de raad te blijven informeren met wat zij signaleren in hun gesprekken, hun meldingen en oordelen over klachtenafhandelingen. Dat is voor haar fractie heel waardevol om mee aan de slag te gaan. Haar fractie ziet uit naar de eerste evaluatie of dit ook daar verwachting is verlopen.

De voorzitter constateert dat hiermee de eerste termijn is [afgerond].

De beantwoording
commissie personeelszorg raadsfunctionarissen
De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) merkt op dat een aantal partijen zeggen met de kinderombudsman aan de slag te moeten gaan, misschien iets later bij de evaluatie of misschien nu al, nu de raad de verordening gaat aanpassen. CPR begrijpt op zich dat naast een technische aanpassing ook de inhoudelijke aanpassing mogelijk is. Daarvan is de commissie

geen voorstander. Nu is er nog onvoldoende beeld van wat het loket aan het doen is. De CPR wil graag de twee jaar gebruiken om het loket in de gelegenheid te stellen zich verder te ontwikkelen, ook in inhoudelijk opzicht. Dan zal er een veel beter beeld zijn van welke inhoudelijke wijzigingen eventueel gedaan zouden moeten worden.
De heer Maas (VOLT) begrijpt de woorden van de heer Van Heuven; bij de start is van meet af aan gezegd dat het bestuur in deze stad het [Jeugdrecht] heel erg belangrijk vindt en dat die aansluiting ook gewenst is. Hij is het eens met heer Dijkstra dat dit inhaakt op de landelijke trends en de G3 om Utrecht heen. Hij pleit er sterk voor om het nu te doen.
De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) antwoordt dat de jeugd vanaf nu al een expliciete taak is van het Kinderombudsloket. Bij de werving van de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter is specifiek gezocht naar een persoon die in elk geval affiniteit had met het onderdeel Jeugd. Momenteel is er al een staf die bezig is met kinderrechten en kinderklachten in het specifieke domein Jeugd. De term Ombudsloket daaraan koppelen verandert niet zo heel veel. Dat betekent wel dat die persoon voor de dagelijkse gang van zaken de kinderklachten voor haar rekening neemt. Die kan in samenspraak met de rest van het loket ook zeggen hoe die zich naar buiten toe noemt. Daarvoor is geen wijziging van de verordening nodig.
De heer Maas (VOLT) merkt op dat het is mogelijk te zeggen *we doen het wel* met dezelfde argumenten.
De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) kiest er toch voor dat nu niet te doen. Wanneer nu ingegrepen wordt op de verordening en de wens bestaat om volgend jaar bij de evaluatie andere dingen te doen, blijft ingegrepen worden op de verordening. De CPR zou dit graag in een periode van twee jaar rustig willen opbouwen en volgend jaar in samenspraak met de raad nagaan hoe dit te willen. Dan zou de CPR-commissie ook naar de andere steden willen kijken. Ook in Amsterdam is niet per se in de verordening een kinderombudsman opgenomen. Daar is een directeur. Daar is de taak kinderombudszaken toebedeeld zijn aan iemand op het loket. Daarover kan de CPR meer informatie delen met de raad zo dat de raad een beter beeld krijgt van hoe dit te gaan doen.
De heer Maas (VOLT) merkt op dat nu gewijzigd wordt; het stadsbestuur staat nu voor die wijziging. Dit te willen, is van meet af aan aangekondigd. Inderdaad is hierop geworven; dat is ook goed gelukt. Hij ziet geen enkel bezwaar. Hij begrijpt niet zo goed waar de weerstand vandaan komt om dat nu niet te doen. Hij vraagt nadere toelichting van de heer Van Heuven.
De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) denkt zichzelf dan te gaan herhalen, in die zin dat de CPR graag een goed beeld wil hebben van wat er in de stad speelt, hoe inhoudelijk om te gaan met klachten en hoe dat vorm te geven in de Governance. Wanneer dit kinderombudsman genoemd wordt, is er niet meer geld om daaraan cachet te geven. Wat dat betreft verandert er niet veel en bekijkt het CPR dit liever volgend jaar integraal.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) deelt de vragen aan de heer Van Heuven. Het gaat hem om de politieke opdracht die als het ware meegegeven wordt aan de Kinderombudsman. Hij vraagt de heer Van Heuven of hij ook ziet dat juist nu het belangrijk is aan te geven dat de raad de Kinderombudsman graag goed gepositioneerd wil zien en dat dat vastgelegd wordt in een verordening.
De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) zet uiteen dat de CPR de portefeuille Jeugd, klachten van kinderen, kinderrechten,

heel erg belangrijk vindt. Dat is van meet af aan meegenomen. De CPR is van mening dat het nu aan het ombudsloket is om het zelf in onderlinge communicatie en samenwerking op een goede manier vorm te geven. Mocht blijken dat de raad dit volgend jaar in een verordening wil vastleggen, is dat dan een goed moment. De CPR wil meer zicht hebben op waarmee het loket bezig is en welke kant het op kan gaan.

Mevrouw Nolten (BIJ1) merkt op dat haar vraag deels al beantwoord is. Zij dacht of dit het moment is om de verordening aan te passen en het moment van de evaluatie de inhoudelijke sturing vanuit de raad mee te geven. Zij vraagt of zij het goed hoort dat de raad dan ook de verordening kan aanpassen als daaraan behoefte is.

De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) antwoordt dat dit altijd de idee is geweest; twee jaar lang aan de slag te gaan met het loket, halverwege [het tweedelijnsklachtenbureau] naar Utrecht te halen en dan meer geld te krijgen om het loket verder te ontwikkelen en dan na die twee jaar na te gaan wat met het loket te [doen]. Er moet financiering plaatsvinden. In tijden van bezuiniging is dat heel spannend. Hij pleit ervoor dit meer inhoudelijk door te ontwikkelen en volgend jaar na te gaan hoe het loket vorm te geven. Daarbij betrekt de CPR graag de raad.

Mevrouw Nolten (BIJ1) stelt in praktische zin de vraag als dan de inhoudelijke feedback gegeven wordt, hoe dan het Ombudsloket moet wegen wat nu gezegd wordt. Gaat dat dan alleen om het technische aspect?

De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) bevestigt dat wat nu gedaan wordt alleen een technisch wijziging is. Door de tweedelijns klachten van de Nationale ombudsman naar Utrecht te halen, geeft dat aanleiding om aan te sluiten bij de Gemeentewet. De Gemeentewet spreekt van een Ombudsman. Dat wordt nu gedaan. De situatie die hieraan vooraf ging, liep niet parallel met de Gemeentewet omdat Utrecht nog bij de Nationale Ombudsman betrokken was. Volgend jaar zal de wijziging inhoudelijk zijn.

Mevrouw Westra-van Til (ChristenUnie) begrijpt dat de heer Van Heuven eigenlijk zegt dat de facto het mandaat niet door deze verordening en door deze technische sessie doorkruist wordt. Dit is een voortzetting van het proces dat de CPR is aangegaan.

De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) antwoordt bevestigend. Daarmee wordt het Ombudsloket wel versterkt omdat per jaar Utrecht een bedrag betaalde aan de Nationale Ombudsman; dat geld houdt Utrecht nu in de eigen begroting. Die klachten gaat het Ombudsloket nu zelf behandelen. Daarmee wordt het Ombudsloket krachtiger in eigen handelen.

De heer Van der Zweth (PvdA) begrijpt dat niets aan het mandaat verandert. Dat zou ook tijd kunnen geven. Hij vindt dat fijn. Hij vraagt of de kinderombudsfunctie actief wordt vormgegeven. Zal die functie worden uitgedragen. Wordt langs scholen gegaan?

De heer Van Heuven (voorzitter commissie personeelszorg raadsfunctionarissen) antwoordt bevestigend. Dat wordt ook echt ontwikkeld. Zo heeft de raad voor aanstaande woensdag een uitnodiging in de mailbox gekregen over de presentatie van drie studenten van het University College over hoe zij denken over kinderrechten in de stad Utrecht. Dat traject is opgezet vanuit het loket. Er wordt heel actief contact gezocht met kinderen en groepen kinderen in de stad.

Veel vragen zijn gesteld over de kinderombudsman; die vragen heeft hij hierbij beantwoord. Er waren ook vragen gesteld over hoe het zit met de andere grote

steden met ook een Kinderombudsman. Dat is uitgezocht. In elke stad is het weer net iets anders geregeld dan in Utrecht. Die informatie kan de CPR met de raad delen. Dit is ook volgend jaar mee te nemen in de evaluatie en daarover dan meer te vertellen. Dat lijkt hem het juiste moment. Het lijkt hem goed om een technische sessie volgend jaar te organiseren vanuit de CPR over wat met het Ombudsloket of de Ombudsman te willen en eventueel met de kinderombudsman. Hij doet de suggestie dit voor de zomer te organiseren. Dan is het mogelijk om in het najaar van 2025 een voorstel te doen.
Hij hoorde een aantal mooie oproepen van het CDA, D66, de ChristenUnie ook gericht aan het Ombudsloket zelf om zich door te ontwikkelen, binnen of buiten de gebaande paden. Hij vindt dat een mooi pleidooi. [Medewerkers] van het loket zitten in de zaal. Zij hebben meegeluisterd. Hiermee rondt hij zijn beantwoording af.

Gemiste vragen?
Geen.

Zij legt de vraag voor of fracties met elkaar in debat willen naar aanleiding van de beantwoording.
De heer Maas (VOLT) geleidt dit door naar de raad als een B-punt.
De heer Dijkstra (EenUtrecht) vindt dit een belangrijk moment om dit aan te grijpen. Hij wil graag meedenken met VOLT.
De voorzitter stelt voor dit punt door te geleiden naar de raad voor een behandeling van 15 minuten.

Punt van orde
Mevrouw Meerding (VVD) legt de vraag voor of het zinvol is om in de resterende tijd een aantal sprekers de gelegenheid te geven inbreng te geven, om dan na een bepaalde tijd het debat weer op te pakken. Zij stelt voor agendapunt 12 door te schuiven naar een volgende keer.
De voorzitter brengt in herinnering dat de commissie over de agenda gaat.
De heer Paalman (HORIZON) steunt het voorstel.
De heer Sungur (DENK) kan zich daarbij aansluiten.
De voorzitter brengt onder de aandacht dat de agenda van januari ontzettend vol zit. Alles wat vandaag nog te bespreken is, is winst. Zij geeft dat de commissie ter overweging mee. Zij vraagt of dat nog iets aan de meningen verandert.
De heer Van der Zweth (PvdA) legt zich bij de geuite opvattingen neer.
De heer Peters (D66) ziet mogelijkheden om spreektijd in te perken in het onderwijsdebat en ruimte te maken in de eerstvolgende VBF-vergadering.
De voorzitter verneemt van de commissiegriffier dat de agenda zo is vastgesteld en dat daaraan niet te tornen is.
Zij schorst de vergadering voor intern overleg.
Besloten wordt het agendapunt door te schuiven naar de vergadering van 16 januari.

12. Raadsvoorstel Verlaging fractiebijdrage ten behoeve van overschrijding presentievergoedingen voor commissieleden.
Is van de agenda gehaald vanwege een gebrek aan tijd voor de afhandeling.

De voorzitter sluit de vergadering om 16.45 uur.

TOEZEGGINGENLIJST

N.a.v. agendapunt 10 Handhavingsdossier zegt de wethouder toe:

- in de eerstvolgende voortgangsrapportage van het risicovol project Informatie op Orde een terugkoppeling geven van de lobby in VNG-verband over de omgang met WOO-verzoeken.

N.a.v. agendapunt 11 zegt de wethouder toe:

- na de zomer (Q3) een raadsbrief te sturen met de laatste informatie over de GR HUA, specifiek het uittredingsproces van het Rijk. Tevens volgt na de zomer een aanbod voor een technische bijeenkomst over dit thema, samen met Provinciale Staten.

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
872	Raadsvoorstel Zienswijze wijzigen gemeenschappelijke Regeling Het Utrechts Archief	De wethouder zegt toe na de zomer (Q3) een raadsbrief te sturen met de laatste informatie over de GR HUA, specifiek het uittredingsproces van het Rijk. Tevens volgt na de zomer een aanbod voor een technische bijeenkomst over dit thema, samen met Provinciale Staten.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie			
839	Raadsvoorstel Programmabegroting 2025	Er volgt een brief met een update over de stand van zaken omtrent het Handhavingsdossier Binnenstad voorafgaand aan de commissiebehandeling in VBF op 5 december 2024	Wethouder Streefland	Juridische zaken	04-12-2024	06012025 Afgedaan met raadsbrief 'Stand van zaken Handhavingsdossier Binnenstad' (kenmerk: 12735995) op 20 november 2024.	
838	Brief gevolgen bezuinigingen Rijk	De brief over de gevolgen van de bezuinigingen van het Rijk komt in 2025 voorafgaand aan de	Wethouder Schilderman	Financiën	30-04-2025		

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		Voorjaarsnota naar de raad.					
835	Raadsvoorstel Programmabegroting 2025	In het voorjaar wordt de raad geïnformeerd over de hervormingsbezuinigingen, inclusief de uitvoering van de motie 'M306 Behoud het wijkservicecentrum in Vleuten-de Meern' en de gevolgen van de bezuinigingen voor participatie/gemeenschapsvorming.	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	31-05-2025		
829	Drugs (criminaliteit)	In Q1 2025 volgt een raadsbrief over het effect van de bezuinigingen op preventie (ingaande per 2026), inclusief de impact van bezuinigingen van het Rijk.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-03-2025		

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
808	Nota WAAVA individuele bomen afschrijven	Bij de nieuwe nota WAAVA (eind 2024 of begin 2025) komt college terug op de mogelijkheden om op individueel niveau bomen af te schrijven. Deze nota komt aan de orde in commissie VBF	Wethouder Schilderman	Financiën	31-01-2025		
805	Voortgangsbrief aanpak agenda tegen uitbuiting 2023	De wethouder zegt toe een separate raadsbrief te blijven sturen over de voortgang op dit onderwerp. In het eerstvolgende voortgangsbericht wordt o.a. aandacht besteed aan: -de samenwerking met het Rijk en de rol van Utrecht in de regio; -toevoeging van recidievencijfers, -Indien mogelijk: wat we kunnen doen tegen	Burgemeester	Openbare Orde en Veiligheid		20241030 In Q2 2025 komt er een voortgangsbrief over de aanpak van de Agenda tegen uitbuiting over 2024.	

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		arbeidsuitbuiting bij ongedocumenteerden.					
752	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuurssrapportage 2024	De wethouder zegt toe: •De raad in Q1 2025 een raadsbrief te sturen met de uitwerking van de voorgestelde hervormingen in de personele organisatie, met daarin ook de voortgang van het pan om IT-talenten duurzaam aan de organisatie te binden, evenals het 'cappen' van inhuur.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	31-03-2025		
751	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuurssrapportage 2024	De burgemeester zegt toe: •Om de raad in Q4 2024 een integrale reactie toe te zenden op de gevolgen van de bezuinigingen op handhaving in samenhang met het	Burgemeester Dijksma	Handhaving	31-12-2024		

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		Rekenkamerrapport 'Over lastig handhaven'.					
750	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuurssrapportage 2024	De burgemeester zegt toe: Bij de voortgangsbrief op de aanpak straatintimidatie met daarin de terugkoppeling op het verloop van de pilot een reflectie op of deze aanpak verder uitgebreid kan worden.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-10-2024		
749	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuurssrapportage 2024	De wethouder Financiën zegt toe: •Om de raad bij de VJN 2025 te informeren over de nieuwe toekomstbestendige systematiek van het groeikader en een technische sessie te organiseren.	Wethouder Schilderman	Financiën	31-05-2025	20241709 U wordt hierover in Q2 2025 geïnformeerd bij de Voorjaarsnota 2025	
809	Uitkomsten onderzoek motie 282	Wethouder Streefland zal de uitkomst van het in	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-09-2024		

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		motie 282 gevraagde onderzoek in Q3 2024 in een brief aan de raad delen.					
740	Raadsvoorstel Jaarstukken 2023: straatintimidatie	In Q3 2024 ontvangt de raad een raadsbrief over straatintimidatie	Wethouder Voortman	Openbare Orde en Veiligheid	30-09-2024		
738	Raadsbrief Voortgang aanpak overlastgevende vreemdelingen	In Q4 volgt een raadsbrief met o.a. meer cijfermatig inzicht bij de huidige aanpak (met o.a. een 'mini-dashboard').	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-12-2024	De raadsbrief met o.a. een meer cijfermatig inzicht bij de aanpak overlastgevende en criminele vreemdelingen volgt in Q2, gelijktijdig met de cijfers ten aanzien van deze aanpak in de voortgangsrapportage veiligheidsagenda 2024.	
735	Spoeddebat politie inzet bij pro-Palestina demonstraties Universiteit Utrecht	De raad ontvangt op een nader te bepalen moment een raadsbrief over de evaluatie van de demonstraties, waarbij o.a. Amnesty betrokken wordt, evenals demonstranten over hun	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid			

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		ervaringen bij de demonstraties, i.r.t. de politie-inzet én waarbij aandacht wordt besteed aan de rol en inzet van verbindingsteams.					
733	Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2025-2028 Het Utrechts Archief	In november 2024 volgt een raadsbrief met een update over stand van zaken, specifiek met het oog op de voorziene uittreding van het Rijk en o.a. en de rol van de raad en de aanpassingen van de gemeenschappelijke regeling aan de hand van de gewijzigde WGR.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-11-2024		
674	Afrondende Besluitvorming na debat over Demonstratierecht: Evaluatieformulier	Burgemeester Dijksma zegt toe dat voortaan standaard na afloop van een demonstratie een evaluatieformulier zal worden toegestuurd aan	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-05-2024		

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		de organisatoren van een demonstratie.					
660	Afrondende besluitvorming na debat stand van zaken UW: M101	M101 Onderzoek sociale veiligheid UW waarborgen	Wethouder Schilderman	Financiën	29-05-2024	20240407 Recent is uw raad over deze motie geïnformeerd in raadsbrief 'Herstelplan UW' (Kenmerk: 12429620) op 3-6-2024. In deze brief wordt op p.3 genoemd dat het meteo (om problemen rond sociale veiligheid te kunnen identificeren en om de sociale veiligheid beter te waarborgen) mee wordt genomen in het herstelplan van UW. Na de zomer van 2024 voert UW dit onderzoek uit, de uitkomsten hiervan worden in Q1 2025 met de raad gedeeld.	
658	Afrondende besluitvorming na debat stand van zaken UW: M99	M99 Houd de raad in positie	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241709 Meer informatie hierover volgt in Q4. Een update wordt gegeven tijdens de heidag van de adviescommissie Controle & Financiën op 11 oktober.	

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
657	Afrondende Besluitvorming na debat over Demonstratierecht: M96	M96 Wees terughoudend met het gebruik van camera's bij demonstraties	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	29-05-2024		
641	Raadsbrief Reactie op Managementletter 2023	De wethouder zegt toe in Q2 te berichten over de doorlichting van de financiële functie met o.a. aandacht voor de (de)centrale sturing en periodieke reviews. De adviescommissie Controle en Financiën wordt hierbij betrokken.	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241709 Meer informatie hierover volgt in Q4. Een update wordt gegeven tijdens de heidag van de adviescommissie Controle & Financiën op 11 oktober.	
609	Raadsbrief Lobbyregister	Het college komt voor de zomer met een brief over het inperken van lobbyactiviteiten van wethouders t.a.v. activiteiten in het verlengde van hun (voormalige) portefeuilles	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	30-06-2024	De uitwerking wordt afgestemd op de landelijke ontwikkelingen rond het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen en de uitwerking bij andere gemeenten, verwachting eind Q1 2025	

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
583	Raadsvoorstel Programmabegroting 2024: Verduurzaming UW	Wethouder Schilderman zal in het tweede kwartaal van 2024 een brief aan de raad sturen over verduurzaming bij UW.	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241709 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024. In verband met de verhuizing van UW-flora naar tuincentrum Steck en het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering zal UW deze toezegging in Q3 oppakken. Wij zullen uw raad hierover in Q4 2024 informeren.	
550	Raadsvoorstel Programmabegroting 2024: M393	M393 Online weerbaarheid jeugd	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	09-05-2024		
535	Raadsvoorstel Programmabegroting 2024	De wethouder zegt toe: de financiële spelregels in uit te werken inzake de financiële werkwijze als onderdeel van de financiële verordening in afstemming met de adviescommissie C&F (binnen een half jaar na gesprek met adviescie).	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20242205 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024 met de financiële verordening, dit is mede afhankelijk van het gesprek met de adviescommissie Controle & Financiën.	

MOTIE EN ZOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
503	Afrondende besluitvorming na debat over Aanpak inclusieve stagemarkt en actieplan MBO: M316	M316 Hoog tijd voor een MBO-traineeship	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-09-2024		
524	Raadsvoorstel Wijziging van de APV Utrecht partiële herziening 2023	De raad wordt Q1 2024 geïnformeerd over lachgascilinders in het afval en communicatie hierover richting inwoners.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-03-2024		
450	Voorjaarsnota 2023: rol ervaringsdeskundigheid binnen veiligheidsdomein	Burgemeester Dijksma zegt toe om de raad voor het einde van 2023 in een brief te informeren over de rol die zij voor ervaringsdeskundigheid ziet binnen het veiligheidsdomein.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-12-2023		
454	Voorjaarsnota 2023: planningsoptimisme	Het College zegt toe bij de volgende VJN, wanneer de Meerjarenprogramma's	Wethouder Schilderman	Financiën	10-06-2024	20242205 Meer informatie hierover volgt in Q2 2024 bij de Voorjaarsnota 2024	

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
		toegankelijker worden weergegeven, concreet in te gaan op 'planningsoptimisme'. Daarbij gaat het College ook in op de vraag of fondsen en reserves op meerjarenprogramma's wenselijk zijn.					
415	Raadsvoorstel Aanpassing beleidscyclus en programmabegroting: Raadsbrief prioritering van ongedekte doelstellingen	Wethouder Schilderman informeert de raad in het tweede half jaar van 2023 in de nog te versturen raadsbrief over de dekking van moties over de omgang die het college voorziet met de prioritering van ongedekte doelstellingen in beleidsnota's.	Wethouder Schilderman	Financiën	30-10-2023	20242205 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024 met de financiële verordening, dit is mede afhankelijk van het gesprek met de adviescommissie Controle & Financiën.	
183	Raadsvoorstel Vaststellen Bestemmingsplan Woningbouw Haarrijn	M285 Ecologische waarde Haarrijn Poort Groene hart	Wethouder Eerenberg	Handhaving	13-01-2023		

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
	en Haarrijnseplas; verplaatsing grens bebouwde kom Maarssenseweg/Heldinnenlaan: N						
218	Beantwoording SV 2022, nr. 90 over Openbaar maken persoonsgegevens bij zienswijzen na toestemming betrokkene 30-6-2022: reikwijdte	De wethouder zegt toe de raad uiterlijk Q4 2023 te informeren over de reikwijdte van het openbaren van e-mail/adreslijsten aan de raad.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-12-2023		
93	Programmabegroting 2022: nota WAAVA	De wethouder zegt toe uiterlijk in januari 2022 de al eerder toegezegde nota WAAVA toe te sturen naar de raad.	Wethouder Schilderman	Financiën	30-09-2022	20241709 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024. De nota WAAVA wordt aangepast na consequenties van de Voorjaarsnota 2024 (technische maatregelen die betrekking hebben op activabeleid) en de notitie grondbeleid van commissie BBV. Over deze aangepaste	

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
						nota zullen we in gesprek gaan met de adviescommissie Controle & Financiën.	
28	Raadsvoorstel Nota Inkoop en Contractmanagement 'Doelmatig en duurzaam bijdragen aan een gezond Utrecht' en collegevoorstel 'Beleidsregel drempelbedragen bij aanbesteden': M323 Aan de bak met innovatie(f) inkopen	M323 Aan de bak met innovatie(f) inkopen	Wethouder Streefland	Inkoop	30-06-2023	20243010 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q1 2025.	
24	Raadsvoorstel Nota Inkoop en Contractmanagement 'Doelmatig en duurzaam bijdragen aan een gezond Utrecht' en collegevoorstel	Over 3 jaar (2e kwartaal 2023) een evaluatie-moment in te plannen of de nota inkoop voldoet (in relatie met bijvoorbeeld de Utrechtse waarden)	Wethouder Schilderman	Inkoop	30-06-2023	20243010 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q1 2025.	

ID	Onderwerp	Toezegging	Portefeuille-houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
	'Beleidsregel drempelbedragen bij aanbesteden': evaluatiemoment						
22	Ingekomen stukken: SV 2020, nr. 097 over Openbaarheid van bestuur bij gemeenschappelijke regelingen	Beleidsveld Financiën - Beantwoording SV 2020, nr. 097 over Openbaarheid van bestuur bij gemeenschappelijke regelingen. De raad wordt uiterlijk 31 mei 2021 per brief geïnformeerd over de wijze waarop verbonden partijen per partij invulling geven aan de openbaarheid van bestuur en de uitkomsten van besprekingen over dit onderwerp met de verbonden partijen.	Wethouder Schilderman	Juridische zaken	06-05-2021	20240407 Deze toezegging is meermaals uitgesteld vanwege capacitaire omstandigheden. Daarvoor is deze uitgesteld geweest vanwege de coronaperiode. Het college werkt aan een aanpassing van de nota verbonden partijen, waarin we ook het thema openbaarheid onder de aandacht zullen brengen. Daaropvolgend wordt ook het gesprek aangegaan met onze verbonden partijen over openbaarheid.	

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
12-12-2024	M515 Smeed het ijzer als het heet is	Motie aangenomen	Steeg, B. van (Bert) (CDA)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	12-03-2025		
12-12-2024	M502 Naleven internationaal recht in woord en daad	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK)	Burgemeester Dijksma	Internationale Zaken en Regionale samenwerking	12-03-2025		
14-11-2024	M450 Laat het aantal coffeeshops meegroeien met de stad	Motie aangenomen	Koning, M.A. (Maarten) (D66)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	14-02-2025		
07-11-2024	M415 Weerstandsvermogen voor grote maatschappelijke opgaves	Motie aangenomen	Zweth, R. van der (Rick) (PvdA)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-04-2025		
07-11-2024	M416 Coördineer werk, onderdak en zorg voor EU-arbeidsmigranten	Motie aangenomen	Raaijmakers, I. (Ilse) (PvdA)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	07-02-2025		

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
26-09-2024	M365 Ontschot de budgetten van VTH	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Handhaving	27-12-2024		
26-09-2024	M368 Maak democratie toegankelijk	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	08-11-2024		
11-07-2024	M323 Houd het International Welcome Centre (IWCUR) beschikbaar voor EU-arbeidsmigranten	Motie aangenomen	Talhaoui, M. (Mohamed) (PvdA)	Wethouder Schilderman	Economische Zaken	31-12-2024		
11-07-2024	M306 Behoud het wijkservicecentrum in Vleuten-de Meern	Motie aangenomen	Meerding, T.A.A. (Tess) (VVD)	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	10-01-2025	09102024: Er komt een onderzoek naar de dienstverlening in de Wijken om te kijken of daar besparingen mee te behalen zijn. Momenteel zijn PDV en Wijken op zoek naar een projectleider die het onderzoek	

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
							gaat uitvoeren. De inschatting is dat het onderzoek zelf ongeveer drie maanden gaat duren	
11-07-2024	M309 Samen voor inclusie en tegen polarisatie	Motie aangenomen	Deldjou Fard, M. (Melody) (GroenLinks)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-03-2025		
27-06-2024	M246 Blijf zoeken naar bestuursrechtelijke mogelijkheden	Motie aangenomen	Steeg, B. van (Bert) (CDA)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	27-09-2024		
06-06-2024	M213 Demonstreren is een recht, ook op de universiteit	Motie aangenomen	Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	06-09-2024		
06-06-2024	M203 Geef gehoor aan demonstranten	Motie aangenomen	Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	30-09-2024		
06-06-2024	M205 Steun wederopbouw Gaza via VNG	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	06-09-2024		

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
06-06-2024	M209 Pleit voor erkenning Palestina	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	06-09-2024		
06-06-2024	M212 Zorgvuldige aanpak bij inzet geweld ME	Motie aangenomen	Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	06-09-2024		
25-04-2024	M159 Denk aan niet-verrijdbare verkoopinrichting en standplaatshouders	Motie aangenomen	Bosch, D. (David) (UtrechtNu!)	Wethouder Schilderman	Economische Zaken	01-07-2024		
25-04-2024	M157 Betrek de wijk bij binding met de wijk	Motie aangenomen	Al-Saqaff, M.H.J. (Mariam) (VVD)	Wethouder Schilderman	Economische Zaken	01-07-2024		
25-04-2024	M149 Aflossen van studieschuld via IKB budget	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	28-06-2024		
28-03-2024	M108 De basis op orde	Motie aangenomen	Zwinkels, J.M. (Jantine) (CDA)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241907 Voor het verbeterprogramma is in de Voorjaarsnota 2024 een claim opgenomen van 1,050 miljoen euro	

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
							structureel (p. 23). Voor dictum 3: Meer informatie hierover volgt in Q4. Een update wordt gegeven tijdens de heidag van de adviescommissie Controle & Financiën op 11 oktober 20241305 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024	
29-02-2024	M94 Betrek demonstranten bij het demonstratiebeleid	Motie aangenomen	Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	29-08-2024		
29-02-2024	M77 Ctrl+Utrecht, geef digitalisering de status die het verdient	Motie aangenomen	Oudejans, A.T. (Annemarijn) (Student&Starter)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	31-12-2024		

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
29-02-2024	M92 Integriteit komt niet vanzelf	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	31-12-2024	De training bestuurlijke integriteit voor raad en college is ingepland op 9 januari 2025.	
29-02-2024	M57 Herdenk het verzet, ook in Utrecht	Motie aangenomen	Bosch, D. (David) (UtrechtNu!)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	29-08-2024		
18-01-2024	M55 Behandel commissieleden gelijk	Motie aangenomen	Steeg, B. van (Bert) (CDA)		Bestuurlijke zaken		Op verzoek van het dagelijks bestuur wordt de gewenste aanpassing van de Verordening op de raadscommissies wordt meegenomen in de eerstvolgende actualisatie van de verordening.	
18-01-2024	M32 Hoger beroep vermogensgrens kwijtschelding lokale belastingen minima	Motie aangenomen	Kleinrensink, J. (Julia) (GroenLinks)		Bestuurlijke zaken	18-04-2024		

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
18-01-2024	M15 Versterken van diversiteit en inclusie bij Utrechtse bedrijven en maatschappelijke organisaties	Motie aangenomen	Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)	Wethouder Schilderman	Economische Zaken	30-09-2024		
07-12-2023	M436 Verhoog de vermogensgrens!	Motie aangenomen	Stellinga, H.J.J. (Hessel) (CDA)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-03-2024	20241709 Op 11 september 2024 heeft de Raad van State het hoger beroep van de raad ongegrond verklaard. In de toekomst zal lobby op dit onderwerp weer worden opgezet	
09-11-2023	M397 Samen keuzes maken en verantwoordelijkheid delen leidt tot betere resultaten	Motie aangenomen	Dada-Anthonij V. (Venita) (D66)	Wethouder Schilderman	Financiën		20241305 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024 bij de financiële verordening, dit is mede afhankelijk van het gesprek met de	

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
							adviescommissie Controle & Financiën.	
09-11-2023	M430 Ondersteun het Bevrijdingsfestival	Motie aangenomen	Bosch, D. (David) (UtrechtNu!)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	31-05-2024		
09-11-2023	M409 Grip op investeringen	Motie aangenomen	Passier, C.E. (Charlotte) (Volt)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2025	20241305 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024 bij de Voorjaarsnota 2024.	
09-11-2023	M387 Oproep staakt het vuren	Motie aangenomen	Kleinrensink, J. (Julia) (GroenLinks)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-12-2023		
02-11-2023	M347 Reflecteer en informeer over verleden Prins Bernhard bij Prins Bernhardplein & Prins Bernhardlaan	Motie aangenomen	van Vliet, D.J. (Dirk-Jan) (D66)	Burgemeester Dijksma	Handhaving	01-06-2024	Op dit moment wordt bekeken hoe de motie concreet op straat vorm kan krijgen, rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen die de bestaande bebording biedt	

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
06-07-2023	M249 Overnemen aanbevelingen raadstoets Bewoners en Bestuur	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	16-05-2024		
06-07-2023	M250 Snel overzicht? Stoplichten in de jaarstukken	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Wethouder Schilderman	Financiën	29-12-2023	20241709 Dit is verwerkt in de Jaarstukken 2023 (kenmerk: 12389278). Bij de effectindicatoren worden de kleuren groen (doel behaald) en rood (doel niet behaald) gehanteerd 20241705 Meer informatie hierover volgt in Q2 2024 bij de Jaarstukken 2023	
06-07-2023	M234 Aan de slag met levendige wijken door tijdelijke horeca en culturele	Motie aangenomen	Peters, R. (Ralph) (D66)	Wethouder Schilderman	Economische Zaken	28-06-2024	20231013 Nieuwsbericht wordt binnenkort gepubliceerd in nieuwsbrief	

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
	initiatieven te stimuleren						makelpunt, cultuur en utrecht.nl. Terugkoppeling aan de raad volgt in de horecabrief Q2 2024.	
11-05-2023	M98 Bevorder privacy bij private camera's	Motie aangenomen	Koning, M.A. (Maarten) (D66)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid			
11-05-2023	M99 Waarborgen bij algoritmen en cameratoezicht	Motie aangenomen	Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid			
06-04-2023	M66 Behoud locaties twee standplaatsen op de Oudegracht	Motie aangenomen	Al-Saqaff, M.H.J. (Mariam) (VVD) Bosch, D. (David) (PVV) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Talhaoui, M. (Mohamed)	Wethouder Schilderman	Economische Zaken	06-07-2023	20231013 Q4 informeren we de Raad over de stand van zaken.	

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
			(PvdA) Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht)					
09-03-2023	M46 Stevige lobby	Motie aangenomen	Koning, M.A. (Maarten) (D66) Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks) Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Chirino, C.C. (Bina) (ChristenUnie) Bosch, D. (David) (PVV)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	09-06-2023		
09-03-2023	M48 Blijf zoeken naar mogelijkheden om online in te kunnen grijpen	Motie aangenomen	Steeg, B. van (Bert) (CDA) Heuven, M. van (Maarten) (Partij voor de Dieren) Raaijmakers, I.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	09-06-2023		

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
			(Ilse) (PvdA) Chirino, C.C. (Bina) (ChristenUnie) Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt) Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Pagter, M. de (Marijn) (VVD)					
22-12-2022	M410 Volgend jaar alsnog kwijtschelden belastingen minima	Motie aangenomen	Hellevoort, M.N. (Meike) (GroenLinks) Raaijmakers, I. (Ilse) (PvdA)	Wethouder Schilderman	Financiën	31-03-2023	20241709 Op 11 september 2024 heeft de Raad van State het hoger beroep van de raad ongegrond	

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 16 JANUARI 2025

Datum	Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
			Vasters, J. (Joost) (D66) Graaf, R. van der (Rik) (ChristenUnie) Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1) Snippe, L.C. (Lisanne) (Partij voor de Dieren) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)				verklaard. In de toekomst zal lobby op dit onderwerp weer worden opgezet.	

Openbare lijst van ingekomen stukken voor commissie VBF 16 januari 2025

Nummer	Ingekomen stuk	Afdoeningsvoorstel
1.	Een brief van de Kerngroep werkgroep Burgerberaad 030 betreffende reactie op raadsbrief Evaluatie burgerberaad jaarwisseling.	De inhoud desgewenst **betrekken** bij de behandeling van de Evaluatie Burgerberaad jaarwisseling, geagendeerd voor de commissie VBF van 13 februari 2025.

Het ingekomen stuk staat voor leden, conform AVG, in iBabs achter een slotje.

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
17 oktober 2024, 09.15-10.45 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Ruud Maas (wnd. vz.), Derk van Bergen, Fred Claasen, Gert Dijkstra, Ralph Peters, Margreet Ramaker, Ruben Snijder, Titus Stam, Bert van Steeg, Rick van der Zweth, Jantine Zwinkels en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)

Overige deelnemers: Johan van Dorst (Griffie), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Rachid Saghraoui (concerncontroller), John Samson (businesscontroller MO), Agnes Scholte (strategisch adviseur bedrijfsvoering), Rob Sijm (directeur a.i. financiën, inkoop en juridische zaken), Dirk Westhoek (Wmo en Welzijn), Gerth Molenaar en Paul Venhoeven (Rekenkamer), Bob Leeuwenkamp en Rein-Aart van Vugt (Deloitte)

Niet aanwezig: Cees Bos, David Bosch, Stevie Nolten en Victor Paalman

Notulen: Rosenbaum Select, notulisten & verslaggevers

1. a. Opening en mededelingen

De waarnemend voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering. Er zijn geen mededelingen.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (19-09-2024)

Geen opmerkingen; de notulen worden vastgesteld.

3. Ingekomen stukken en verzonden stukken

Er is geen post binnengekomen of verzonden die door de Adviescommissie behandeld moet worden.

4. Programmabegroting 2025 en tweede bestuursrapportage 2024

a. Achtergrond bij dilemma sociaal domein

De Adviescommissie had gevraagd om een toelichting op de hervormingen in het sociaal domein in de programmabegroting. Zie de presentatie 'Budgetverschuivingen tussen doelstellingen' (bij vergaderstukken), toelichting door de heer Samson. De aanleiding is de opgave voor hervormingen à € 16 miljoen in het sociaal domein, zoals opgenomen in de Voorjaarsnota 2023. De context is toegelicht in verschillende beleidsstukken, die de raad heeft ontvangen. Het lastige is dat de hervormingen moeten worden doorgevoerd in samenwerking met een groot aantal uitvoerende partners: geld dat nu aan aanvullende zorg wordt uitgegeven, zal in het vervolg uitgegeven gaan worden aan partnerorganisaties die ondersteuning bieden vanuit de sociale basis, waardoor er meer cliënten kunnen worden geholpen voor hetzelfde geld.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Partnerorganisaties moeten meer gaan inzetten op preventie en groepsgerichte aanpak, en minder op aanvullende zorg en individuele ondersteuning. De overeenkomsten met hen bieden daar ruimte voor. Zodra er overeenstemming is, kunnen opdrachten direct worden verschoven. Het knelpunt is echter dat dit het budgetrecht van de raad raakt. Voorbeeld: als het college geld zou willen verschuiven van het programma Passende ondersteuning en opvang naar het programma Levendige en gezonde stad – waaronder de socialebasisopdrachten vallen – is daar toestemming van de raad voor nodig. Bovendien kan het college pas verplichtingen aangaan met uitvoerende partijen als er budget beschikbaar is. Het kan dus gebeuren dat er overeenstemming is met de partnerorganisatie, terwijl de raad nog niet heeft besloten over de omvang van het budget in het betreffende programma. Hierdoor zal vertraging ontstaan.

De Adviescommissie geeft hierop aan dat dit irritatie wekt, want de raad heeft hier meerdere keren voor gewaarschuwd. De raad wil graag sturen, maar kan dat niet als de raadsleden niet weten wat er gaande is. Het lijkt erop dat de raad voor een voldongen feit wordt gesteld.

Voor enkele voorbeelden wordt verwezen naar blz. 6 t/m 8 van de presentatie. Er wordt opgemerkt dat er een transitiebudget is; waarom volstaat dat niet tot de volgende voorjaarsnota? De heer Samson licht toe dat de gemeente de volgende voorjaarsnota wel haalt met het transitiebudget; er kunnen dan echter alleen maar eenmalige afspraken met aanbieders worden gemaakt, waardoor zij een groot risico gaan lopen: de gemeente kan hen niet garanderen dat de afspraken tijdig op orde zijn, maar vraagt hen wél om zich meerjarig te committeren aan een andere opdracht. Desgevraagd geeft de heer Samson aan dat het niet onoverkomelijk is om daarvoor het transitiebudget te gebruiken, maar wel riskant. De Adviescommissie is benieuwd of er een plan van aanpak is. Hierop legt de heer Samson uit dat er met de Wmo-beleidsnota en de Nota van uitgangspunten ruimte is gecreëerd voor de nieuwe richting. Dat punt is echter nog niet bereikt. Er is nog veel afstemming met en aansporing van de partnerorganisaties nodig, én samenwerking en partnerschap.

Waarom wordt het benodigde bedrag niet alvast in de begroting opgenomen? Volgens de heer Samson is dat wel een optie, maar stel nu dat het aanbod in de sociale basis niet wordt gerealiseerd – dan moet de gemeente de toegezegde zorg blijven aanbieden. Er wordt opgemerkt dat het voor de raad tóch inzichtelijker zou zijn als de ambtelijke organisatie het plan uiteenzet, en aangeeft welk budget daarbij hoort, en achteraf aangeeft waarom het niet is gelukt. De heer Samson denkt dat het zo wel kan, maar het nadeel is dat een en ander dan op basis van grove inschattingen in de begroting moet worden verwerkt. De kans op overschrijding aan de ene kant en onderschrijding aan de andere kant is dan groot.

De Adviescommissie vraagt zich af waarom het zo moeilijk is om dit concreet aan te geven. Het plan – de bezuiniging – is wel duidelijk, evenals de vraag aan de raad. De heer Samson wijst

erop dat de aanpak nieuw is en dat de effecten nog niet inzichtelijk zijn. Het gaat immers om beïnvloeding van het zorgaanbod én medewerking van cliënten.

Maar waarom is de besparing dan wel in te schatten, en de andere effecten niet? Daar zijn wel ideeën over, zegt de heer Samson, echter over het totaal van de Wmo-begroting, maar niet over hoe dat concreet uitwerkt. De Adviescommissie vraagt of een tussenvorm denkbaar is, bijvoorbeeld door het jaar in vieren te delen in plaats van in tweeën, dus tussentijds twee raadsvoorstellen. Er is bijval voor deze suggestie. De heer Samson geeft aan dat de situatie nog niet heel urgent is, want er lopen nog gesprekken met de partnerorganisaties. De kwestie gaat pas spelen in 2025-2026-2027, en besluitvorming vindt plaats bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2025.

b. Kengetallen solvabiliteit

Zie de presentatie, bij vergaderstukken; toelichting door de heer Van Vugt. Een kengetal wordt altijd beoordeeld in samenhang met andere kengetallen; solvabiliteit staat niet op zichzelf. Op blz. 2 van de presentatie zijn de verplichte kengetallen in zwart aangegeven. Deze komen aan de orde in de begroting en de jaarstukken – nu nog verspreid door de stukken, maar een volgende keer bij elkaar, conform het Besluit Begroting & Verantwoording (BBV). De rode aanduidingen op blz. 2 zijn de facultatieve kengetallen. Het solvabiliteitscijfer geeft aan hoe het bezit is gefinancierd. 'Bezit' is voor een gemeente de infrastructuur, gebouwen, vorderingen, debiteuren en zo meer. Dit kan gefinancierd zijn met eigen geld (de reserves) of met schulden. Als de solvabiliteit van een bedrijf zich negatief ontwikkelt, zal een bank meer zekerheden willen stellen of meer rente in rekening brengen. Dit is bij gemeenten niet het geval, maar een lager solvabiliteitscijfer laat wél zien dat de gemeente meer schulden heeft, en dus minder flexibel is. Er zijn voor gemeenten geen solvabiliteitsnormen vastgelegd; gemeenteraden zijn er vrij in om dat individueel te doen, indien gewenst. De VNG heeft wel normen geformuleerd, maar dat zijn streefwaarden.

Sinds 2024 staat de rijksoverheid toe dat gemeenten 10% van de algemene reserve gebruiken om de begroting sluitend te krijgen, echter uitsluitend als de solvabiliteit hoger is dan 20%. De heer Van Vugt heeft hier een paar rekenvoorbeelden bij, zie presentatie. Hoe de kengetallen zich naar verwachting zullen ontwikkelen, is weergegeven op blz. 5 en 6 van de presentatie.

c. Grip op investeringen

Toelichting door de heren Saghraoui en Sijm. Een investeringsplafond heeft de gemeente niet vastgesteld, wel is er een raming gedaan aan de hand van de geprognosticeerde balans, met de nadrukkelijke kanttekening dat daarbij geen keuzes voor projecten zijn gemaakt. Een investeringsvolume van € 110 miljoen wordt realistisch geacht; in de richting van de Voorjaarsnota wordt onderzocht of er een investeringsplafond moet worden ingesteld. De gemeente streeft naar 'zwarte cijfers,' maar dat heeft gevolgen voor de projecten.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Door realistisch te begroten wordt ‘de lucht uit de begroting gehaald’. Dit betekent niet per definitie dat de ambities zullen afnemen. Om tot een realistisch investeringsplafond te komen, moet er veel werk worden verzet, er moet onder andere een portfolio worden samengesteld. De raming van investeringen gaat nu nog per onderdeel, terwijl het duidelijker is als de zaken met elkaar in verband worden gebracht. Daarover lopen nu gesprekken met de wethouder en met het college. Dit gaat eigenlijk niet alleen over het investeringsplafond, maar over de hele investeringssystematiek van de gemeente – en hoe men daar grip op kan krijgen.

De heer Saghraoui geeft desgevraagd aan dat het zeker niet de opdracht is om projecten te versoberen. De kwestie is dat er nu geen koppeling is tussen kapitaallasten en investeringen – dit is best zorgelijk, want dit betekent eigenlijk dat de raad investeringskredieten vaststelt zonder goed te kunnen inschatten wat dit voor de kapitaallasten betekent. Er wordt dus aan een andere opzet gewerkt, zodat de investeringen beter beheersbaar worden. Een deel daarvan wordt zichtbaar in de Voorjaarsnota 2025, maar voor de volledige systematiek en de lange termijn is meer tijd nodig.

d. Achtergrond onderzoek reserves
Dit onderwerp wordt doorgeschoven naar een volgende vergadering. De voorzitter wijst erop dat er schriftelijke vragen over zijn gesteld.

5. Auditplan en opdrachtbevestiging jaarrekening 2024

a. Auditplan
De Adviescommissie heeft als speerpunten voor het auditplan gekozen voor het budgetrecht van de raad en financiële positie (inclusief MPR, investeringen, reserves en verbonden partijen) en voor grip op investeringen (inclusief realisatiekracht, terugbrengen planningsoptimisme en voortgang).

b. Opdrachtbevestiging
De raad is opdrachtgever van de accountant. De Adviescommissie is het eens met de opdrachtbevestiging, en adviseert de raad om ermee akkoord te gaan.

6. Vooruitblik jaarplan 2024

De ruimte in de Burgemeesterskamer is aan de krappe kant; er wordt overwogen om de vergaderingen van de Adviescommissie voortaan in de hal van het Stadhuis te houden. De opstelling in de hal is dan zoals tijdens raadsinformatiebijeenkomsten. Hierover wordt even van gedachten gewisseld; de Adviescommissie blijft voorlopig liever vergaderen in de Burgemeesterskamer. Indien nodig zal worden uitgeweken naar de hal.

Schorsing
De ambtenaren verlaten de vergadering.

7. Voortgang accountantscontrole

De heer Leeuwenkamp meldt dat de managementletter in concept aan de ambtelijke organisatie is gestuurd; deze komt in de volgende vergadering (5 december a.s.) bij de Adviescommissie op de agenda. Op verzoek van de Adviescommissie zal er een bericht over de opvolging van aanbevelingen uit vorige jaren worden toegevoegd, bij voorkeur als 'stoplichtrapportage'. De heer Van Vugt vult aan dat de Adviescommissie een notitie over het meerwerk van het controleteam kan verwachten, ter bespreking in de volgende vergadering.

De interim-controle is volgens planning verlopen. Er werkt een controleteam met veel expertise, en er zijn vrijwel geen wisselingen geweest. Het team vindt de personele wisselingen in de organisatie enigszins zorgelijk, vooral met het oog op de voorbereiding van de SiSa-controles. Als de werkzaamheden uit de pas gaan lopen, kan worden geëscaleerd naar een daarvoor ingesteld regieteam; zo is dat met de ambtelijke organisatie afgesproken.

Voor de SiSa-regelingen zouden zowel het controleteam als de organisatie een centrale kwaliteitscontrole willen uitvoeren, maar gezien de personele wisselingen in de organisatie is dat (nog) niet te realiseren.

8. Advies inzake de programmabegroting 2025

Omdat er niet veel tijd is voor een advies, wordt afgesproken dat mevrouw Rijnders een opzet maakt, en dit ter becommentariëring rondstuurt. Er wordt voorgesteld om in elk geval iets op te merken over het dilemma, zoals besproken bij agendapunt 4.a. De heer Samson gaf aan dat het wél met de raad zal worden besproken – maar wanneer dan? Daar zou als advies aan toegevoegd kunnen worden dat er het beste tijdig aparte raadsvoorstellen voor kunnen worden ingediend.

Er zou ook iets kunnen worden opgenomen over de analyse van de reserves. Deze wordt als beperkt ervaren; de raad krijgt onvoldoende in handen om keuzes te kunnen maken.

Het raadsvoorstel bevat nog een onduidelijkheid, namelijk over het normenkader rechtmatigheid. De norm is gesteld op 1,5%, maar eerder is afgesproken dat de grens stapsgewijs zou worden verlegd naar 1%. De heer Van Vugt verduidelijkt dat de rechtmatigheidsverantwoording in 2021 zou worden ingevoerd. De toenmalige raad besloot om de norm van 1,5% twee jaar toe te passen, en daarna over te stappen op een norm van 1%. De heer Van Vugt veronderstelt dat 2023 het eerste jaar was, en 2024 het tweede jaar. Dan zou de norm in 2025 naar 1% gaan. Het zou consistent zijn om vast te houden aan het indertijd genomen raadsbesluit, maar financieel-technisch gezien is dat niet nodig.

Ten slotte geeft de heer Van Vugt de Adviescommissie een compliment voor de alertheid bij het dilemma, zoals uiteengezet bij agendapunt 4.a.

9. Rondvraag en sluiting

a. Terugblik op de heidag

Er werd van gedachten gewisseld over de financiële verordening, de nota Verbonden partijen en de nota Waava. Ook het verbeterplan van financiën stond op de agenda. De nota Waava komt in januari a.s. bij de Adviescommissie op de agenda, bij voorkeur in combinatie met een technische sessie.

Bij de nota Verbonden partijen heeft de Adviescommissie behoefte aan meer onderbouwing, en informatie over de manier waarop de nota behandeld gaat worden. De heer Van Vugt adviseert om onderscheid te maken tussen de gemeente als klant en de gemeente als eigenaar. In de vakcommissies gaat het hoofdzakelijk over de klantrol, terwijl de Adviescommissie het meer heeft over de vraag of de gemeente voldoende grip heeft als eigenaar. Allen zijn het erover eens dat er meer tijd nodig is, dus een signaal aan het college, dat dit traject te snel gaat, zou gepast zijn. Daarnaast zou een extra bijeenkomst helpen, waarin de verschillende varianten worden besproken.

b. Voortgang raadstoets

Dit punt wordt doorgeschoven naar een volgende vergadering.

c. Rondvraag

Er wordt geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De vergadering wordt gesloten.

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Raadsvoorstel

Beleidsveld	Bestuurlijke Zaken
Organisatieonderdeel	Raadorganen
Opsteller	Dagelijks bestuur
Kenmerk	
Vergaderdatum Raad	12 december 2024
Referendabel	Nee (uitzonderingsgrond artikel 1:2 lid 2 sub o Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Het dagelijks bestuur van de raad stelt de raad voor te besluiten:

Het ‘Besluit tot wijziging van de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht’ vast te stellen, waarmee vanaf 2025 een bedrag van € 125.000 in plaats van € 75.000 in mindering wordt gebracht op de fractiesubsidies volgens de verdeelsleutel zoals in 2022 vastgesteld door het presidium. De subsidie (zowel de vaste als de variabele component) wordt met 7,0% verlaagd.

Het dagelijks bestuur van de raad

De griffier
Miguel Israel

De voorzitter
Pepijn Zwanenberg

Context

De gemeente Utrecht staat voor een grote bezuinigingsopgave. Bij vaststelling van de Programmabegroting 2025 op 7 november jl. heeft uw raad hierin de eerste keuzes gemaakt voor de stad en gemeentelijke organisatie. Bij de Voorjaarsnota 2025 volgen aanvullende hervormingsvoorstellen. Tegen deze achtergrond voelt het dagelijks bestuur van de raad de verantwoordelijkheid om te onderzoeken of en zo ja, in hoeverre er ook op de raadsbegroting bespaard kan worden. Het dagelijks bestuur is zich er daarbij van bewust dat de raadsbegroting de afgelopen jaren niet is meegegroeid met de gemeentelijke organisatie als geheel, en dat dat in feite als een bezuiniging kan worden gezien.

Op 11 juli jl. heeft het dagelijks bestuur bijvoorbeeld besloten dat niet langer raadsbudget beschikbaar wordt gesteld voor het bevorderen van sociale veiligheid en weerbaarheid tegen agressie. Met deze en een aantal andere ingrepen bespaart u ca. € 75.000 op het beïnvloedbare gedeelte van € 500.000 van de raadsbegroting en zet uw raad een grote stap naar een sluitende begroting voor de raad in 2025. Er blijft echter nog een tekort van € 50.000 om de begroting voor 2025 sluitend te krijgen. Een manier om de begroting sluitend te krijgen, is door te besparen op de fractiebijdragen.

De fractiebijdragen zijn subsidies die fracties van de gemeenteraad krijgen om het raadswerk mogelijk te maken. Met deze subsidie betalen fracties hun fractiemedewerkers en bijvoorbeeld teambijeenkomsten. De fractiebijdrage bedraagt in 2025 € 99.461 per fractie en daarbovenop € 7602 per zetel.

In 2022 besloot het toenmalig presidium om aan te sluiten bij de wettelijke vereisten ten aanzien van commissieleden (o.a. benoemingen, rechtspositie en vergoedingen - zoals verankerd in de Verordening op de raadscommissies). Daarmee ontstond een nieuwe kostenpost: de presentievergoeding voor commissieleden. Het presidium besloot deze kosten in mindering te brengen op de fractiebijdrage. Dit omdat de fractiebijdrage eerder was verhoogd en omdat de inzet van commissieleden fracties zodanig zou versterken dat minder inzet van fractiemedewerkers nodig zou zijn. Het presidium schatte daarbij in dat de kosten € 75.000 per jaar zouden zijn. In 2022, 2023 en 2024 is dat bedrag bij de fracties gefactureerd, volgens een verdeelsleutel waarbij de kleine fracties het meest worden ontzien (ca. 4,4% van de totale fractiebijdrage, in plaats van een vast bedrag per fractie).

Inmiddels is gebleken dat de kosten voor het uitkeren van presentievergoedingen voor commissieleden in 2024 ca. € 125.000 betreffen. Naar verwachting stevent u ook in 2025 af op dat bedrag.

Het voorstel is om vanaf 2025 het bedrag dat in mindering wordt gebracht op de fractiebijdragen aan te passen naar de reële kosten van de presentievergoedingen voor commissieleden, en daarmee een sluitende raadsbegroting te bewerkstelligen. Dit zou betekenen dat in 2025 € 125.000 in mindering wordt gebracht. Met dezelfde verdeelsleutel als voorgaande jaren komt dit neer op een bezuiniging van 7,0% op de fractiebijdrage.

Onderstaande tabel toont de huidige bijdrage van de fracties en de voorgestelde afdracht in 2025.

Fractie	**Fractiebijdrage 2024**	**Doorbelast in 2024**	**Fractie-bijdrage 2025**	**Voorstel mindering fractiebijdrage in 2025**
		€ 75.000		**€ 125.000**
GroenLinks	€ 160.649	€ 7.057	€ 167.878	**€ 11.761**
D66	€ 153.375	€ 6.737	€ 160.277	**€ 11.228**
VVD	€ 131.551	€ 5.778	€ 137.471	**€ 9.631**
PvdA	€ 124.276	€ 5.459	€ 129.869	**€ 9.098**

CDA		€ 117.002		€ 5.139		€ 122.267	**€ 8.566**
PvdD		€ 117.002		€ 5.139		€ 122.267	**€ 8.566**
Volt		€ 117.002		€ 5.139		€ 122.267	**€ 8.566**
S&S		€ 102.453		€ 4.500		€ 107.063	**€ 7.500**
CU		€ 109.727		€ 4.820		€ 114.665	**€ 8.033**
DENK		€ 102.453		€ 4.500		€ 107.063	**€ 7.500**
Bij1		€ 102.453		€ 4.500		€ 107.063	**€ 7.500**
EenUtrecht		€ 102.453		€ 4.500		€ 107.063	**€ 7.500**
SBU		€ 102.453		€ 4.500		€ 107.063	**€ 7.500**
Utrecht Solidair		€ 54.864		€ 2.410		€ 57.332	**€ 4.017**
UtrechtNu!		€ 54.864		€ 2.410		€ 57.332	**€ 4.017**
Horizon		€ 54.864		€ 2.410		€ 57.332	**€ 4.017**
TOTAAL		€ **1.707.438**				€ **1.784.273**	

In 2022, 2023 en 2024 ontvingen de fracties een factuur aan het einde van het jaar. Met het oog op de rechtszekerheid van fracties, vindt het dagelijks bestuur het beter om de fractiebijdragen aan de voorkant in mindering te brengen, in plaats van het bedrag aan het einde van het jaar te factureren. Het bedrag van de fractiebijdrage is geregeld in de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht. Om de fractiebijdrage te verlagen, is het nodig de verordening op dit punt aan te passen. Dit kan door zowel de vaste component (artikel 2, derde lid), als de variabele component (artikel 2, vierde lid) met ca. 7,0% te verlagen.

In de verordening worden daarnaast twee andere technische wijzigingen aangebracht. De eerste wijziging betreft het weghalen van de mandaatbepaling in artikel 11. De mandatering van bepaalde bevoegdheden uit deze verordening is geregeld in de Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester Utrecht. In deze mandaatregeling staan alle bevoegdheden die de gemeenteraad en de burgemeester mandateren. Het ook opnemen van mandaatbepalingen in een afzonderlijke verordening (waardoor dit op twee verschillende plekken is geregeld) brengt het risico mee dat de bepalingen niet identiek zijn. Dit kan leiden tot onduidelijkheid. De tweede wijziging betreft het actualiseren van de bijlage bij de verordening. Dit gebeurt op advies van de accountant.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1.	**Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht' vast te stellen, waarmee vanaf 2025 een bedrag van € 125.000 in plaats van € 75.000 in mindering wordt gebracht op de fractiesubsidies volgens de verdeelsleutel zoals in 2022 vastgesteld door het presidium. De subsidie (zowel de vaste als de variabele component) wordt met 7,0% verlaagd.**
Argumenten	
1.	Door het bij de fracties op te halen totaalbedrag voor de presentievergoedingen voor commissieleden te verhogen naar € 125.000 per jaar, vergoedt u de werkelijke kosten van de presentievergoedingen van commissieleden en bewerkstelligt uw raad een sluitende raadsbegroting voor 2025 en verder. U sluit daarbij aan bij de bezuinigingsopgave van de gemeente Utrecht.

2.	Door toepassing van de gehanteerde verdeelsleutel (door ca. 7,0% van zowel de vaste als de variabele component van de fractiesubsidie af te halen), handhaaft u het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Het presidium koos destijds niet voor een bijdrage die voor alle fracties even hoog was, om de kleine(re) fracties te ontzien.
3.	De hoogte van de fractiesubsidies is wettelijk geregeld in de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht. Om de hoogte te wijzigen, is het nodig de verordening op dit punt aan te passen.
4.	De wijziging van de verordening i.v.m. de fractiebijdragen biedt de mogelijkheid om ook enkele technische wijzigingen door te voeren.
Kanttekeningen/Risico's	
1.	De fractiebijdragen zijn bedoeld om de fracties te ondersteunen in hun raadswerk. Als u besluit hier (verder) op te besparen, heeft dat mogelijk consequenties voor de kwaliteit van het raadswerk en/of de (verhoogde) werkdruk die fracties ervaren. De keuze uit 2022 om wettelijk verplichte commissievergoeding deels te bekostigen uit de fractiebudgetten, was in 2022 ingegeven door de nieuwe kostenpost die ontstond, terwijl de fractiebudgetten net waren verhoogd. Van die situatie is op dit moment geen sprake. Dit tegen de achtergrond dat de subsidies voor fracties in de Utrechtse gemeenteraad achterblijven bij die van de andere G4 gemeenten. Bovendien wordt in ieder geval in één andere G4 gemeente de presentievergoeding voor commissieleden niet bekostigd uit de fractiesubsidies. Het staat als zelfstandige kostenpost op de raadsbegroting, zoals dat ook geldt voor de raadsvergoeding. U kunt er dus ook voor kiezen om een (verhoogde) inzet van commissieleden en bijbehorende kosten niet (meer) te koppelen aan een vermindering van de fractiebudgetten.
2.	Het betalen van de kosten van de presentievergoedingen van commissieleden door de fractiebijdragen te verlagen, werd destijds gerechtvaardigd door het idee dat door de inzet van commissieleden, minder inzet van fractiemedewerkers nodig is. Het is aan fracties om te beoordelen of dat in de praktijk ook het geval is.
3.	Voor verschillende fracties staat de vermindering van de fractiebijdrage niet in verhouding tot de werkelijke inzet van commissieleden. Er zijn grote én kleine fracties voor wie de vermindering van de fractiebijdrage (veel) hoger is dan de werkelijke kosten die zij maken voor de inzet van commissieleden. Dit systeem zou in de hand kunnen werken dat fracties meer commissieleden inzetten dan strikt noodzakelijk is. Het is ook mogelijk om de werkelijke inzet van commissieleden te factureren bij de fracties die het betreft. Dit zou wel indruisen tegen het eerder aangehangen principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.
4.	Dit voorstel ziet niet op uw werkwijze ten aanzien van de commissies en commissieleden. Om de kosten voor presentievergoedingen van commissieleden te beperken, kunt u er ook voor kiezen het aantal toegestane commissieleden per fractie te verminderen of het aantal dagdelen dat de commissies vergaderen.

Financiën
Op basis van dit raadsvoorstel wordt vastgelegd dat vanaf 2025 een deel van de fractiebijdrage wordt ingezet voor de dekking van de presentievergoedingen voor commissieleden. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan het sluitend maken van de raadsbegroting.

Vervolg
Na vaststelling door de raad wordt de verordening in het Gemeenteblad gepubliceerd, en krijgen de fracties vanaf 2025 een lagere bijdrage uitgekeerd. De raad evalueert dit besluit in de nieuwe raadsperiode, in samenhang met de dan geldende werkwijze van de raad.

Participatie
Voordat het dagelijks bestuur overging tot de formulering van voorliggend voorstel, heeft het de fractievoorzitters om advies gevraagd. Omdat de reacties van de fractievoorzitters zeer uiteenliepen, heeft het DB ervoor gekozen dit voorstel voor te leggen aan de raad.

Communicatie
Na vaststelling informeert de griffier iedere fractie over uw besluit en de nieuwe hoogte van de fractiebijdrage.

Bijlagen
Ter vaststelling:
- Besluit tot wijziging van de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht.

Ter informatie:
- Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht (met wijzigingen bijhouden).

Gemeente Utrecht

VERORDENING OP DE FINANCIËLE BIJDRAGE AAN FRACTIES GEMEENTE UTRECHT

VERORDENING OP DE FINANCIËLE BIJDRAGE AAN FRACTIES GEMEENTE UTRECHT
Verordening op de financiële bijdrage aan fracties
(raadsbesluit van 22 december 2022)

De raad van de gemeente Utrecht,

Gelet op artikel 33, derde lid, en artikel 149 Gemeentewet,

Besluit

vast te stellen de volgende

VERORDENING op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

a.	accountant:	een onafhankelijke accountant die bevoegd is om een controleverklaring af te geven bij de verantwoording van de stichting.
b.	egalisatiereserve:	het verschil tussen de ontvangen subsidie en de bekostiging van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend;
c.	fractie:	elke groepering in de gemeenteraad die ten tijde van het begin van een nieuwe zittingsperiode van de gemeenteraad is geregistreerd overeenkomstig artikel G3 van de Kieswet;
d.	gemeenteraad:	gemeenteraad van Utrecht;
e.	nieuwe fractie:	elke groepering in de gemeenteraad die niet ten tijde van het begin van een nieuwe zittingsperiode van de gemeenteraad is geregistreerd overeenkomstig artikel G3 van de Kieswet maar die is gevormd ten gevolge van afsplitsing van een of meer raadsleden;
f.	splitsing:	een of meer raadsleden scheiden zich af van een fractie en sluiten zich aan bij een andere fractie of vormen een

		nieuwe fractie;
g.	stichting:	een door een fractie ter assistentie van de fractie aangewezen stichting, welke statutair uitsluitend is belast met de besteding en verantwoording van de subsidie zoals bedoeld in deze verordening;
h.	subsidie:	fractieondersteuning in de vorm van een financiële bijdrage waarop een stichting jaarlijks aanspraak kan maken ingevolge deze verordening ten behoeve van de uitvoering van de werkzaamheden van de fractie in de gemeenteraad;
i.	verantwoording:	een specificatie van de binnen het kader van deze verordening ten behoeve van de werkzaamheden door de fracties gemaakte kosten over het voorafgaande jaar

Artikel 2 Jaarlijkse verlening financiële bijdrage; vast en variabel bedrag

1. Aan elke fractie wordt van gemeentewege een subsidie verleend in de kosten welke de fractie maakt voor bijstand bij haar werkzaamheden. De subsidie bestaat uit een vaste en een variabele component.
2. De subsidie hoeft niet aangevraagd te worden, maar wordt berekend door de griffie op basis van het zetelaantal van de fractie. De fractie ontvangt jaarlijks een beschikking met de berekening van de subsidie.
3. De vaste component bedraagt €~~88.628~~92.500,- per fractie per jaar, prijspeil 1 januari 202~~3~~5.
4. De variabele component bedraagt €~~6.774~~7.067,- voor elk lid van de fractie per jaar, prijspeil 1 januari 202~~3~~5.
5. Naast de subsidie ontvangt elke fractie jaarlijks €2.500,- als tegemoetkoming in de kosten voor de accountantscontrole, zoals bedoeld in artikel 9, lid 3. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de prijs-index van de gemeente Utrecht.
6. De bedragen als bedoeld in lid 3 en lid 4 van onderhavig artikel worden jaarlijks per 1 januari geïndexeerd in lijn met de subsidie-index van de gemeente Utrecht van dat jaar (T).

Artikel 3 Besteding financiële bijdrage

1. De subsidie dient ter bestrijding van alle personele, materiële en andere kosten welke verband houden met de werkzaamheden van de fractie ten behoeve van raadswerkzaamheden.
2. De subsidie mag niet worden gebruikt ter bekostiging van:
   a. uitgaven die in strijd zijn met enige wettelijke bepaling;
   b. betalingen, inclusief die ter voldoening van contributie, aan politieke partijen, met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van prestaties (diensten en/of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde, reële declaratie of arbeidsovereenkomst;
   c. uitgaven welke bestreden dienen te worden uit de vergoedingen die de raadsleden ingevolge enige andere wettelijke regeling, respectievelijk de Verordening rechtspositie raads- en commissieleden gemeente Utrecht ontvangen;
   d. giften, leningen, beleggingen en voorschotten;

e. uitgaven aan raadsleden of bedrijven waarover raadsleden middellijk of onmiddellijk zeggenschap hebben, voor werkzaamheden die zij als beleidsmedewerker of anderszins in opdracht van de fractie verrichten;
f. kosten voor kantoorruimte voor de fractie buiten het stadhuis;
g. uitgaven welke verband houden met verkiezings- of herverkiezingsactiviteiten van raadsleden.

Artikel 4 Betaling voorschot

1. De in artikel 1 bedoelde subsidie wordt als voorschot jaarlijks vóór 15 januari uitgekeerd. In een verkiezingsjaar bestaat dat voorschot uit de bijdrage voor drie maanden en volgt de bijdrage voor de overige negen maanden vóór 15 april.
2. Indien de gemeente bij wijze van voorschot uitgaven doet voor een fractie worden deze periodiek in rekening gebracht.
3. De stichting maakt voor de ontvangst en uitgaven van de subsidie op grond van deze verordening gebruik van één bankrekening. Deze rekening wordt niet gebruikt voor andere doeleinden. Daarnaast kan de stichting één spaarrekening gebruiken ten behoeve van een (tijdelijk) liquiditeitsoverschot.

Artikel 5 Regeling subsidie bij verkiezingen

1. Indien het zetelaantal van een fractie ten gevolge van verkiezingen wijzigt, wordt de variabele component van de subsidie aangepast met ingang van 1 april van dat jaar.
2. Indien een fractie als gevolg van verkiezingen uit de raad verdwijnt dan wel ophoudt te bestaan, vervalt de aanspraak op subsidie met ingang van 1 april van dat jaar.

Artikel 6 Regeling subsidie bij splitsing

1. Bij splitsing van een fractie tijdens een zittingsperiode valt de in artikel 2, derde lid, genoemde vaste component toe aan de fractie die naar het oordeel van de gemeenteraad als de oorspronkelijke fractie wordt beschouwd.
2. Onverlet het bepaalde in lid 1, heeft bij splitsing van een fractie tijdens een zittingsperiode de nieuwe fractie met ingang van de maand, volgend op de dag waarop de splitsing is medegedeeld aan de voorzitter van de gemeenteraad, aanspraak op 50% van de in artikel 2, derde lid, genoemde vaste component. Daarnaast heeft de nieuwe fractie aanspraak op de in artikel 2, vierde lid, genoemde variabele component voor elk lid van de nieuwe fractie. Deze aanspraak wordt in mindering gebracht op de variabele subsidiecomponent van de oorspronkelijke fractie.
3. De nieuwe fractie kan geen aanspraak maken op de door de oorspronkelijke fractie opgebouwde egalisatiereserve.
4. Als bij splitsing van een fractie tijdens een zittingsperiode een of meer raadsleden zich aansluiten bij een andere fractie, heeft deze fractie aanspraak op de variabele component, zoals in artikel 2, vierde lid, bepaald.
5. Indien een fractie tijdens een zittingsperiode ophoudt te bestaan, vervalt de aanspraak op de subsidie met ingang van de maand volgend op de maand waarin de fractie hiervan kennisgeving heeft gedaan aan de voorzitter van de gemeenteraad.

Artikel 7 Liquiditeitsoverschot, egalisatiereserve

1. De stichting kan een egalisatiereserve opbouwen en aanhouden. Het bestedingsdoel van de reserve is in overeenstemming met artikel 3 van deze verordening.
2. De omvang van de egalisatiereserve bedraagt maximaal 100% van de totaal door de stichting te ontvangen subsidie over één jaar.
3. De vorming van andere reserves dan de egalisatiereserve ten laste van de subsidie is niet toegestaan.
4. Het is een stichting niet toegestaan een tijdelijk of permanent liquiditeitsoverschot op een andere rekening te storten dan een uitsluitend voor dit doel geopende en beheerde spaarrekening. Indien een stichting dat wenst is het tevens mogelijk een liquiditeitsoverschot tussentijds terug te storten aan de gemeente.
5. De aard van de in het vorige lid bedoelde spaarrekening is zodanig dat de nominale omvang van de stortingen intact blijft en dat te allen tijde het gehele tegoed voor de stichting onmiddellijk en zonder betaling van boetes opeisbaar is.
6. De omvang van de egalisatiereserve (stand per 31 december) wordt door de accountant meegenomen bij de controle van de verantwoording over het jaar waarin verkiezingen hebben plaatsgevonden. Het bedrag dat het maximum overschrijdt, wordt door de stichting van een fractie die na verkiezingen wederom in de gemeenteraad is vertegenwoordigd, binnen een maand na vaststelling van de subsidie door de gemeenteraad teruggestort in de gemeentekas. De hoogte van het maximum toegestane bedrag het te ontvangen subsidiebedrag over het jaar volgend op het verkiezingsjaar.
7. De stichting aangewezen door een fractie die als gevolg van verkiezingen uit de raad verdwijnt dan wel ophoudt te bestaan, of door een fractie die tijdens een zittingsperiode ophoudt te bestaan, is verplicht de opgebouwde egalisatiereserve te restitueren aan de gemeente, met uitzondering van het gedeelte van de egalisatiereserve dat moet worden aangewend voor de afhandeling van nog lopende (personele) verplichtingen. Restitutie van de egalisatiereserve dient plaats te vinden binnen een maand na vaststelling van de subsidie als bedoeld in artikel 9 lid 2 door de gemeenteraad, tenzij de voormalige fractie schriftelijk en gemotiveerd aan het dagelijks bestuur van de gemeenteraad aangeeft waarom deze termijn niet haalbaar is en daarbij tevens aangeeft voor welke datum restitutie zal plaatsvinden.

Artikel 8 Administratieve verplichtingen

1. De stichting voert een financiële administratie op basis van een kasstelsel. Deze administratie wordt op een zodanige wijze gevoerd dat deze steeds een volledig en juist inzicht geeft in alle uitgaven en inkomsten alsmede overige gegevens die voor de financiële verantwoording van belang zijn, waaronder mede begrepen de hoogte van de egalisatiereserve per 31 december van het jaar waarop de verantwoording betrekking heeft.
2. Andere inkomstenbronnen dan de subsidie die op basis van deze verordening worden verstrekt, dienen afzonderlijk te worden geadministreerd en hiervoor dient een andere bankrekening te worden gebruikt dan de rekening(en) als bedoeld in artikel 4, derde lid.
3. De administratie wordt zodanig ingericht dat op een eerste aanvraag van de accountant nadere informatie kan worden gegeven en bescheiden en bewijsstukken kunnen worden overgelegd.
4. Bij uitgaven worden de onderliggende bescheiden door twee personen geautoriseerd.

Artikel 9 Verantwoording

1. De stichting dient vóór 15 april na afloop van elk kalenderjaar een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in bij de gemeenteraad.
2. De stichting aangewezen door een fractie die als gevolg van verkiezingen uit de raad verdwijnt dan wel ophoudt te bestaan, of door een fractie die tijdens een zittingsperiode ophoudt te bestaan, dient uiterlijk binnen drie maanden na de verkiezingen respectievelijk de kennisgeving als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in bij de gemeenteraad over de periode van dat lopende jaar tot 1 april respectievelijk het moment van ophouden bestaan.
3. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie wordt ingediend in de vorm van een verantwoording conform het verantwoordingsmodel zoals opgenomen in bijlage A behorende bij deze verordening. De verantwoording gaat vergezeld van een controleverklaring van een accountant en een activiteitenverslag.
4. Het activiteitenverslag bevat een duidelijke omschrijving van de verrichte activiteiten en de daarbij gedane uitgaven, met vermelding van het doel dat met de activiteiten was gediend, en sluit in totaal aan op de gedane uitgaven in de verantwoording.
5. De accountant controleert of de verantwoording in overeenstemming is met het gestelde in deze verordening en geeft hierover zijn oordeel. Bij de controle hanteert de accountant een goedkeuringstolerantie ter hoogte van 1% van de uitgaven met een minimum ter hoogte van 1% van het voorschot van de subsidie van de grootste fractie in de gemeenteraad. Bij de berekening hiervan wordt de incidentele vaste component buiten beschouwing gelaten. Voor uitgaven minder dan € 450,- is voor de controle het overleggen van een factuur voldoende.
6. Indien een stichting nalaat een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in te dienen, een zodanige aanvraag niet tijdig of onvolledig indient, stelt de gemeenteraad de subsidie ambtshalve vast uiterlijk op 1 juli. De gemeenteraad kan daarbij de subsidie lager vaststellen. Daarnaast zal betaling van het voorschot voor het daaropvolgende jaar plaatsvinden in twee termijnen. De helft van de door de gemeenteraad vastgestelde subsidie wordt uiterlijk 31 januari uitgekeerd. Het resterende bedrag wordt uiterlijk 15 juli uitgekeerd, tenzij de stichting op dat moment de aanvraag tot vaststelling van de subsidie nog steeds niet (volledig) heeft ingediend bij de gemeenteraad. In dat laatste geval vindt uitbetaling plaats op het moment dat de stichting alsnog een volledige aanvraag heeft ingediend.
7. Na vaststelling van de subsidie door de gemeenteraad, wordt de verantwoording van de fracties openbaar gepubliceerd op de website van de gemeente.

Artikel 10 Terugvordering en verrekening

Indien uit de verantwoording met bijbehorende controleverklaring blijkt dat een fractie in strijd heeft gehandeld met artikel 3 of wanneer niet is voldaan aan andere bepalingen van deze verordening, vordert de gemeenteraad de in het geding zijnde uitgaven terug, dan wel verrekent deze uitgaven met het voorschot voor het volgende jaar.

Artikel 11 ~~Mandaat~~(vervallen)

~~De gemeenteraad verleent de griffier mandaat om alle correspondentie naar aanleiding van de in deze~~

~~verordening genoemde besluiten van de gemeenteraad te ondertekenen.~~

Artikel 12 Onvoorziene gevallen

In gevallen waarin deze verordening niet of niet genoegzaam voorziet beslist de gemeenteraad op voorstel van het dagelijks bestuur van de gemeenteraad.

Artikel 13 Inwerkingtreding en citeertitel

1. De gewijzigde verordening treedt met terugwerkende kracht in werking per 8 juli 2022.
2. De Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht 2019 wordt ingetrokken.
3. Deze verordening kan worden aangehaald als: “Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht”.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 22 december 2022.

De burgemeester,
Sharon A.M. Dijksma

De griffier,
Merel van Hall

Gemeente Utrecht

Toelichting

Algemeen

In artikel 33 van de Gemeentewet is vastgelegd dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen recht hebben op ondersteuning. De Gemeentewet is grondslag voor deze verordening. Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële ondersteuning. De financiële bijdrage voor de fractieondersteuning is een subsidie die jaarlijks wordt verstrekt aan de fracties. Deze tegemoetkoming in de fractiekosten is een subsidie als bedoeld in artikel 4:21 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Derhalve zijn ook de bepalingen uit Titel 4.2 over subsidies van de Awb van toepassing op tegemoetkoming. De tegemoetkoming wordt jaarlijks als beschikking vastgesteld en door de griffier aan de stichtingen toezonden.

Uitbetaling van de voorschotten geschiedt door overmaking aan de stichting tot ondersteuning van de fractie. De stichting treedt slechts op als ontvanger en beheerder van de tegemoetkoming, onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de fractie voor een rechtmatige besteding en het voldoen aan het gestelde in deze verordening.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1
In dit artikel worden enkele belangrijke begrippen uit de verordening gedefinieerd.

Artikel 2
Fractieondersteuning vindt zijn vorm in een financiële bijdrage. De hoogte van het totale budget voor fractieondersteuning wordt in de gemeentebegroting opgenomen en dus door de raad vastgesteld. De fractieondersteuning bestaat uit een vast en een variabel deel per raadszetel. Het vaste deel garandeert dat elke fractie de kans krijgt zich op gelijkwaardig niveau te laten ondersteunen. Omdat grote fracties meer lasten zullen hebben, bijvoorbeeld op facilitair gebied, ontvangen zij voor dergelijke kosten een hogere vergoeding. Ter voorkoming van onnodige bureaucratie is het indienen van een aanvraag om voor een subsidie in aanmerking te komen niet nodig.

Artikel 3
Voor wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning worden de fracties grotendeels vrijgelaten. Minimumvoorwaarde is wel dat de financiële bijdrage wordt besteed aan kosten die door de fractie ten behoeve van het raadswerk worden gemaakt. Daaronder worden verstaan kosten die verband houden met het voorbereiden, uitvoeren en uitdragen van het fractiebeleid. De tegemoetkoming is in ieder geval bestemd voor de uitgaven die samenhangen met de administratieve ondersteuning en beleidsondersteuning voor de fractie en bijhorende bureaukosten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de volgende kosten (niet limitatief):

- personeelskosten: het betreft zowel de (salaris)kosten van medewerkers die op basis van een arbeidscontract alsook de kosten van medewerkers die op basis van een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten voor de fractie werken. Ook de kosten van personeelsbeheer, personeelsadministratie en personeelsverzekeringen behoren bij deze kostenpost

- bureaukosten: het betreft kosten die verband houden met inrichting van een kantoorwerkplek, voor zover niet reeds ter beschikking gesteld door de gemeente Utrecht, en de kosten van kantoorbehoeften zoals papier en schrijfmaterialen

- fractiebijeenkomsten

- kosten die verband houden met het oprichten en in stand houden van de stichting (met uitzondering van een vergoeding voor de bestuursleden van de stichting, dat is nadrukkelijk niet toegestaan)

In geval van twijfel over de rechtmatigheid van specifieke uitgaven of reserveringen is het raadzaam om de accountant te consulteren of dit voor te leggen aan het dagelijks bestuur van de gemeenteraad, voordat verplichtingen worden aangegaan. Het eindoordeel over de mate waarin aan voorwaarden is voldaan is voorbehouden aan de raad.

In lid 2 is een limitatief overzicht van bestedingen opgenomen waarvoor de bijdrage niet mag worden gebruikt. Daarmee wordt onder andere voorkomen dat met de bijdrage het inkomen van raadsleden wordt aangevuld of verkiezingscampagnes worden gefinancierd.

Onder c is bepaald dat de bijdrage niet mag worden gebruikt voor een aanvulling op de vergoeding voor de werkzaamheden of voor andere vergoedingen waarvoor al een regeling is getroffen op grond van het Rechtspositiebesluit en de Rechtspositieregeling decentrale politieke ambtsdragers en de hierop gebaseerde verordening. Het gaat hierbij om onder meer de volgende vergoedingen of tegemoetkomingen:
i. vergoeding voor de werkzaamheden;
ii. onkosten;
iii. Reis- en verblijfkosten woon/werkverkeer en kosten voor reizen zowel binnen als buiten het grondgebied van de gemeente;
iv. ziektekosten;
v. informatie- en communicatievoorzieningen voor de raadsleden;
vi. verzekering arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden.
Hierbij geldt dat fracties deze regelingen niet mogen aanvullen uit de fractiebijdrage. Voor bijvoorbeeld de reis- en verblijfskosten woon-/werkverkeer is in het Rechtspositiebesluit bepaald dat taxikosten niet worden vergoed. Taxikosten van raads- en commissieleden mogen dan ook niet uit de fractiebijdrage worden vergoed.

Om te voorkomen dat stichtingen bestedingen doen aan bedrijven waarover raadsleden middellijk of onmiddellijk zeggenschap hebben (zie onder e.), is het aan te bevelen dat de stichtingen gebruikmaken van de volgens artikel 12 van de Gemeentewet verplichte openbare opgave van nevenfuncties van de raadsleden. Bij twijfel over de toelaatbaarheid van voorgenomen uitgaven kan een fractie het oordeel vragen van het dagelijks bestuur van de gemeenteraad.

Onder f is bepaald dat de bijdrage niet mag worden besteed aan kantoorruimte buiten het stadhuis. De reden hiervoor is dat de fracties reeds kosteloos een kamer op het stadhuis ter beschikking wordt gesteld. De uitzondering heeft geen betrekking op de huur van vergaderzalen buiten het stadhuis.

Onder g is bepaald dat de bijdrage niet mag worden gebruikt ter bekostiging van verkiezingscampagnes. De verkiezingscampagnes komen voor rekening van de politieke partijen. De financiële bijdrage die voortvloeit uit deze verordening, is niet bedoeld om de politieke partijen te subsidiëren. Het onderscheid tussen uitgaven voor de verkiezingscampagne (niet toegestaan) en uitgaven voor voorlichtingsactiviteiten (wel toegestaan) is overigens niet met waterdichte definities aan te geven. Hier wordt een beroep gedaan op de oordeelsvorming en de eigen verantwoordelijkheid van de stichtingen. In ieder geval moeten spotjes voor radio en tv, affiches, folders en alle andere oproepen om op een partij te stemmen in de twee maanden voorafgaande aan de verkiezingen, gerekend worden tot de campagneactiviteiten. Bepalend is hierbij het moment van openbaarmaking van de uiting. Bij twijfel is het raadzaam advies te vragen aan het dagelijks bestuur van de gemeenteraad.

Artikel 4
Dit artikel regelt het jaarlijks uitbetalen van de subsidie in de vorm van een voorschot voor 15 januari. In een verkiezingsjaar vindt betaling plaats in twee termijnen, voor 15 januari en voor 15 april. Wanneer een fractie voor de uitbetaling van salarissen van fractiemedewerkers gebruik maakt van de salarisadministratie van de gemeente, worden deze periodiek in rekening gebracht.

Artikel 5
Dit artikel is er op gericht te verduidelijken op welke wijze de subsidie (vast bedrag en variabel deel) wordt aangepast bij verkiezingen.

Situatie	Subsidie
Fractie komt niet terug in raad/houdt op te bestaan na verkiezingen	Subsidie vervalt op 1 april (art. 5 lid 2)
Fractie komt terug in raad na verkiezingen (al dan niet gewijzigd zetelaantal)	Subsidie wordt per 1 april berekend op basis van het (nieuwe) zetelaantal (art. 2 en art. 5 lid 1)

Artikel 6

Dit artikel is er op gericht te verduidelijken op welke wijze de subsidie (vast bedrag en variabel deel) wordt aangepast bij fractiesplitsing.
Het is denkbaar dat de samenstelling van een fractie tijdens een zittingsperiode van de raad wijzigt. Zodra een of meer raadsleden uit de fractie treden en zich aansluiten bij een andere fractie of een nieuwe fractie vormen, spreken we van splitsing. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen splitsing van een eenmansfractie en splitsing van een fractie met meer raadsleden.

Voor die situatie is in artikel 6 geregeld dat een nieuwe fractie of een bestaande fractie waar een of meer raadsleden zich aansluiten aanspraak maken op de variabele component voor de ondersteuning van hun raadswerkzaamheden, met ingang van de maand volgend op de splitsing. Daarnaast heeft een nieuwe fractie recht op 50% van de vaste component. De door de fractie in de oorspronkelijke samenstelling opgebouwde reserve komt bij splitsing niet voor verdeling in aanmerking. Hieronder is weergegeven welke regels er gelden ten aanzien van de subsidie in de verschillende situaties.

Situatie	Subsidie
Tussentijdse splitsing	Vaste vergoeding blijft bij de oorspronkelijke fractie (art. 6 lid 1) De oorspronkelijke fractie heeft met ingang van de maand volgend op de splitsing geen recht op de variabele vergoeding behorend bij het vertrekkende raadslid. De variabele vergoeding gaat naar de nieuwe fractie of de fractie waarbij het raadslid zich aansluit, met ingang van de maand volgend op de splitsing. (art. 6 lid 2, lid 4) Een nieuwe fractie krijgt daarnaast 50% van de vaste component, met ingang van de maand volgend op de splitsing. (art. 6 lid 2)
Fractie houdt tussentijds op te bestaan	Subsidie vervalt met ingang van de maand volgend op de kennisgeving aan de gemeenteraad. (art. 6 lid 5)

Artikel 7
Het is fracties toegestaan om een batig exploitatieresultaat toe te voegen aan een egalisatiereserve. Onttrekkingen aan de egalisatiereserve worden door de accountant getoetst op rechtmatigheid. De omvang van

de egalisatiereserve bedraagt maximaal 100% van het totaal door de stichting ontvangen subsidie over één jaar en wordt eenmaal per zittingsperiode beoordeeld door de accountant en door de gemeenteraad vastgesteld. Ten aanzien van fracties die na gemeenteraadsverkiezingen opnieuw terugkeren in de raad gebeurt dit op basis van de verantwoording over het jaar waarin de verkiezingen hebben plaatsgevonden. Gekeken wordt naar het te ontvangen subsidiebedrag over het jaar volgend op het verkiezingsjaar.

Gedurende de zittingsperiode kan het voorkomen dat de egalisatiereserve hoger is dan toegestaan. In die gevallen is sprake van een latente terugbetalingsverplichting. Indien een fractie dat wenst is het mogelijk om een liquiditeitsoverschot tussentijds terug te storten aan de gemeente.

Hieronder is weergegeven welke regels er gelden ten aanzien van (het terugbetalen van) de egalisatiereserve in de verschillende situaties.

Situatie	**Egalisatiereserve**
Fractie komt terug in raad na verkiezingen (al dan niet gewijzigd zetelaantal)	Binnen 1 maand na vaststelling door de raad van de subsidie over het verkiezingsjaar, dient het bedrag dat het maximum overschrijdt te worden teruggestort (art. 7 lid 6)
Fractie komt niet terug in raad/houdt op te bestaan na verkiezingen	Binnen 1 maand na vaststelling van de subsidie door de raad dient de egalisatiereserve te worden teruggestort (m.u.v. nog lopende personele verplichtingen) (art. 7 lid 7)
Tussentijdse splitsing	De opgebouwde egalisatiereserve blijft bij de oorspronkelijke fractie (art. 6 lid 3)
Fractie houdt tussentijds op te bestaan	Binnen 1 maand na vaststelling subsidie door raad dient de egalisatiereserve te worden teruggestort (m.u.v. nog lopende personele verplichtingen) (art. 7 lid 7)

Artikel 8
Het kasstelsel is de manier van boekhouden waarbij de inkomsten en uitgaven worden verwerkt op het moment dat ze ook daadwerkelijk zijn ontvangen en betaald. Als er bijvoorbeeld in november een bestelling wordt geplaatst en de rekening ervan wordt betaald in februari, worden de uitgaven in februari geboekt.

De administratie dient zodanig te zijn ingericht dat op eerste aanvraag van de accountant nadere informatie kan worden verschaft en bescheiden of bewijsstukken met betrekking tot de uitgaven kunnen worden overgelegd. Er dient sprake te zijn van een deugdelijke verantwoording en administratie. Daaronder dient te worden verstaan dat per grootboekrekening (voor afzonderlijke kosten en opbrengsten) een onderbouwing direct beschikbaar is. Daarbij zijn onderliggende declaraties gespecificeerd, duidelijk gemarkeerd als boekingstuk en zijn de afzonderlijke boekingstukken op logisch wijze geordend. Indien sprake is van andere opbrengsten dan de tegemoetkoming die van gemeentewege wordt verstrekt, worden deze opbrengsten en daaraan gerelateerde kosten gescheiden geadministreerd en hiervoor dient een andere bankrekening te worden gebruikt dan de rekening voor de subsidie (of de spaakrekening voor een eventueel liquiditeitsoverschot).

Artikel 9
De fractie is primair verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding van de ontvangen tegemoetkoming en het voldoen aan de verplichtingen zoals gesteld in deze verordening. Het gebruik van een stichting voor onder meer het beheer van de ontvangen tegemoetkoming ontslaat een fractie niet van deze verantwoordelijkheid.

De stichting dient jaarlijks voor 15 april een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in bij de gemeenteraad. Deze aanvraag bestaat uit drie onderdelen:

- een verantwoording overeenkomstige het model (bijlage)
- een controle verklaring van een accountant (AA of RA)
- een activiteitenverslag

Het niet of niet tijdig indienen van de verantwoording leidt in elk geval tot een gescheiden behandeling in het de gemeenteraad onder opgaaf van redenen voor de vertraging.

Overschrijding van de indieningstermijn kan gepaard gaan met een korting op de subsidie. Daarnaast zal betaling van de subsidie in het jaar daaropvolgend plaatsvinden in twee termijnen.

Na vaststelling van de subsidie door de gemeenteraad, wordt de verantwoording van de fracties openbaar gepubliceerd op de website van de gemeente als onderdeel van de Integriteitsrapportage.

Hieronder is weergegeven welke regels er gelden ten aanzien van de verantwoording (indienen aanvraag tot vaststelling van de subsidie bij de gemeenteraad) in de verschillende situaties.

Situatie	**Verantwoording**
Fractie komt terug in raad na verkiezingen (al dan niet gewijzigd zetelaantal)	Voor 15 april van het jaar volgend op het verkiezingsjaar (hoofdregel art. 9 lid 1)
Fractie komt niet terug in raad/houdt op te bestaan na verkiezingen	Binnen 3 maanden na verkiezingen (art. 9 lid 2)
Tussentijdse splitsing	Voor 15 april van het jaar volgend het jaar waarover de nieuwe fractie de variabele subsidiecomponent heeft ontvangen (hoofdregel art. 9 lid 1 en art. 6 lid 2)
Fractie houdt tussentijds op te bestaan	Binnen 3 maanden na kennisgeving aan raad (art. 9 lid 2)

Gemeente Utrecht

BIJLAGE A BIJ VERORDENING OP DE FINANCIELE BIJDRAGE AAN FRACTIES VAN UTRECHT

Verantwoording ingevolge artikel 9 lid 3 van de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht van het bestuur van de stichting: ..... over het kalenderjaar .....

Beginsaldo betaalrekening 1-1-....
Beginsaldo spaarrekening 1-1-....
Totaal beginsaldo alle bankrekeningen 1-1-....~~Eindsaldo betaalrekening vorig jaar: € .....~~

Utrecht, ...
~~Betreft fractiekosten .....~~

Inkomsten fractie:

Fractiekostenvergoeding:	
Vast ~~(structureel en incidenteel)~~	€ .....
Variabel (aantal fractieleden)	€ .....
Accountantsbijdrage	~~€~~ .....
Overige inkomsten (rente)	~~€~~ .....
	_____
Totaal inkomsten	**€ .....**

Uitgaven fractie: *)

Personeelskosten (salaris, verzekeringen ed.)	€ .....
F~~f~~ractievergaderingen (werkbesprekingen)	€ .....
Werkbezoeken	€ .....
Porti/drukwerk/digitale uitingen	€ .....
Kantoorbenodigdheden	€ .....
Relatiegeschenken	€ .....
Fractie teamdag	€ .....
Overige uitgaven	€ .....
	_____

*) uitgaven in tabel specificeren waarvoor uitgegeven per onderwerp

Totaal uitgaven	**€ .....**
	_____

Gemeente Utrecht

Saldo (inkomsten minus uitgaven) -/+ -/+ _____ €
.....

EindsSaldo bankrekening 31-12- Saldo 31december 20.... _____ € .....
Eindsaldo
sSpaarrekening (evt.) saldo 31-12- Spaarrekening (evt.) saldo 31 december 20 ..... _____ €
.....

Totaal eindsaldo alle bankrekeningen 31-12- Totaal saldo 31december 20..... _____ €
.....

Controletelling juiste toepassing kasstelsel** € .....

**NB. Bij de juiste toepassing van het kasstelsel voor de fractiekostenvergoeding is de controletelling gelijk aan het eindsaldo van alle bankrekeningen.en het gebruik van één bankrekening voor de ontvangst en besteding van de fractiekostenvergoeding moeten de saldi reserve 31 december en de banksaldi per 31 december aan elkaar gelijk zijn.

Besluit tot wijziging van de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht

De raad van de gemeente Utrecht,

- Gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van de raad d.d. 7 november 2024;
- Gelet op artikel 33, derde lid, en artikel 149 Gemeentewet,

Besluit de Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht als volgt te wijzigen:

Artikel I

De Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel 2, lid 3, komt te luiden: ‘De vaste component bedraagt € 92.500,- per fractie per jaar, prijspeil 1 januari 2025.’

B. Artikel 2, lid 4, komt te luiden: ‘De variabele component bedraagt € 7.067,- voor elk lid van de fractie per jaar, prijspeil 1 januari 2025.’

Artikel II

Artikel 11 vervalt.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2025;

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 12 december 2024.

De burgemeester

Sharon A.M. Dijksma

De griffier,

Miguel Israel

Bijlage:

Overzicht van de wijzigingen in Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2 (…) 3. De vaste component bedraagt €88.628,- per fractie per jaar, prijspeil 1 januari 2023. 4. De variabele component bedraagt €6.774,- voor elk lid van de fractie per jaar, prijspeil 1 januari 2023.	Artikel 2 (…) 3. De vaste component bedraagt €92.500,- per fractie per jaar, prijspeil 1 januari 2025. 4. De variabele component bedraagt €7.067,- voor elk lid van de fractie per jaar, prijspeil 1 januari 2025.
Artikel 11 De gemeenteraad verleent de griffier mandaat om alle correspondentie naar aanleiding van de in deze verordening genoemde besluiten van de gemeenteraad te ondertekenen.	Artikel 11 (vervallen)
BIJLAGE A	Diverse tekstuele wijzigingen

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4369
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	16 januari 2025
Agendapunt	9
Titel	Raadsvoorstel Wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024
ID	4587
Behandelend ambtenaar	Fabienne Wind
Telefoon	14030
E-mail	fabienne.wind@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Veiligheid
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	Ja
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Raadsadviseur/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	5 december 2024
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	**16 januari 2025**

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Fabienne Wind
Kenmerk	12718397
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

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

1. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024 vast te stellen, met de volgende wijzigingen:
   a. De verwijzing naar bestemmingsplan te vervangen door omgevingsplan (artikel 2:12 APV);
   b. Toevoegen van een verbod om op openbare plaatsen technische hulpmiddelen bij zich te hebben, te vervoeren of te gebruiken die tot doel hebben het plegen, faciliteren, afschermen en verhullen van strafbare feiten die de openbare orde kunnen verstoren (artikel 2:24a APV);
   c. Laten vervallen van het uitvoeren van een evaluatie naar hulpmiddelen bij winkeldiefstal (artikel 2:25 derde lid APV);
   d. Toevoegen van een verbod op openlijk harddrugsgebruik (artikel 2:45a APV);
   e. Schrappen van de vereiste dat een organisator van een evenement niet onder curatele mag staan of uit de ouderlijke macht of voogdij mag zijn ontzet, en het wijzigen van de vereiste dat een organisator van een evenement de leeftijd van achttien jaar moet hebben bereikt (artikel 5:24 en artikel 5:35 APV);
   f. Laten vervallen van de definitie klein evenement (artikel 5:30 onder c APV);
   g. Verduidelijken van de voorwaarden voor straatfeesten zonder vergunning (artikel 5:32 APV);
   h. Toevoegen van een artikellid waarmee wordt geregeld dat een eerder ingediende aanvraag voor een evenement voorgaat op een later ingediende aanvraag voor een evenement op dezelfde datum en locatie (artikel 5:34 APV);
   i. Toevoegen van een artikellid waardoor een reservering op de reserveringskalender evenementen van rechtswege vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend (artikel 5:26 en artikel 5:36 APV);
   j. Toevoegen van een weigeringsgrond voor een evenementenvergunning als is aangetoond dat de aanvrager geen goed organisator is (artikel 5:37 APV).

2. Dit besluit direct na publicatie in werking te laten treden op grond van artikel 1.4 van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester

Samenvatting
De beslispunten onder 1 betreffen inhoudelijke en redactionele wijzigingen.

Inhoudelijk
Er worden twee artikelen toegevoegd:
- Een verbod op technische hulpmiddelen ten behoeve van de aanpak tegen de ondermijnende criminaliteit (punt 1b);
- Een verbod op openlijk harddrugsgebruik ten behoeve van de zorgaanpak (punt 1d);

Er worden acht artikelen gewijzigd:
- Schrappen van de vereiste dat een organisator van een evenement niet onder curatele mag staan of uit de ouderlijke macht of voogdij mag zijn ontzet, en het wijzigen van de vereiste dat een organisator van een evenement de leeftijd van achttien jaar moet hebben bereikt (punt 1e en 1j)
- Verduidelijken van voorwaarden voor straatfeesten zonder vergunning (punt 1g en 1h)
- Toevoegen van een artikellid waarmee wordt geformaliseerd dat een eerder ingediende aanvraag voor een evenement voorgaat op een later ingediende aanvraag voor een evenement op dezelfde datum en locatie (punt 1i)
- Toevoegen van een artikellid waardoor een reservering op de reserveringskalender evenementen van rechtswege vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend (punt 1f en 1k);
- Een weigeringsgrond om een evenementenvergunning te verlenen als is aangetoond dat de aanvrager geen goed organisator is (punt 1l).

Redactioneel
- Twee bepalingen worden geactualiseerd (punt 1a en 1c).

Context
Aanleiding
De Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 moet op onderdelen geactualiseerd en gewijzigd worden in verband met ontwikkelingen en regulier onderhoud. Bij deze aanpassing is rekening gehouden met:
- de model APV van de VNG
- de 100 ideeën voor de regelgeving
- de gewijzigde regelgeving en ontwikkelingen
- de lokale situatie en praktijk.

Juridische context
Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet is de raad bevoegd om verordeningen vast te stellen, waaronder ook het wijzigen van verordeningen valt. Tegen het besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld omdat het een algemeen verbindend voorschrift is.

Gelet op de wens om het verbod op openlijk harddrugsgebruik doorlopend van kracht te laten zijn, wordt voorgesteld dat de verordening gelet op artikel 1 lid 4 sub 1 van de Referendumverordening direct in werking treedt en niet pas nadat de termijn van vijf weken ten behoeve van een mogelijk referendum is verstreken.

Beslistermijn
Het is wenselijk dat de behandeling van het raadsvoorstel zo spoedig mogelijk plaatsvindt, zodat duidelijkheid komt over het verbod op openlijk harddrugsgebruik dat tot 1 februari 2025 geldt. Hiervoor is het nodig dat de raad uiterlijk 23 januari 2025 over het voorliggende raadsvoorstel beslist. Bij besluitvorming na 23 januari 2025 stopt het verbod op openlijk harddrugsgebruik per 1 februari 2025.

Beoogd effect
Het doel van deze partiële herziening is om weer een actuele APV te hebben:
- die aansluit bij de model-APV van de VNG en de 100 ideeën voor de regelgeving;
- die aansluit bij geldende regelgeving (verwijzing naar het omgevingsplan en schrappen van het uitvoeren van een evaluatie);

- die aansluit bij de noodzaak om op te treden tegen de orde verstorende effecten van ondermijnende criminaliteit (verbod technische hulpmiddelen);
- die kwetsbare harddrugsgebruikers naar opvang en zorg toe te geleiden en waarmee kan worden opgetreden tegen aanhoudende overlast die ondernemers, omwonenden en studenten ervaren (verbod op openlijk harddrugsgebruik);
- die aansluit bij de bestaande praktijk (aanpassingen reserveringskalender) en de lokale behoefte (wijziging straatfeesten, weigeringsgrond evenementen en vereisten aan een organisator van evenementen).

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Onderstaand overzicht van eerdere besluitvorming of informatievoorziening aan de gemeenteraad is gerangschikt per onderwerp in volgorde van het voorstel.

Toevoegen van een verbod op technische hulpmiddelen (punt 1b)
24 juni 2024: Raadsbrief Voornemen nieuwe APV-bepaling als onderdeel van de aanpak Grenzen stellen perspectief bieden.

Toevoegen van een verbod op openlijk harddrugsgebruik (punt 1c)
2 juli 2023: Raadsvoorstel Wijziging van de APV Utrecht partiële herziening 2023.
6 juni 2023: Raadinformatiebijeenkomst Situatie Lucasbolwerk.

Toevoegen van een weigeringsgrond bij een aanvraag voor een evenementenvergunning (punt 1h)
9 november 2023: Motie Na wangedrag rode kaart voor festivals en evenementen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024 vast te stellen, met de volgende wijzigingen: a. De verwijzing naar bestemmingsplan te vervangen door omgevingsplan (artikel 2:12 APV); b. Toevoegen van een verbod om op openbare plaatsen technische hulpmiddelen bij zich te hebben, te vervoeren of te gebruiken die tot doel hebben het plegen, faciliteren, afschermen en verhullen van strafbare feiten die de openbare orde kunnen verstoren (artikel 2:24a APV); c. Laten vervallen van het uitvoeren van een evaluatie naar hulpmiddelen bij winkeldiefstal (artikel 2:25 derde lid APV); d. Toevoegen van een verbod op openlijk harddrugsgebruik (artikel 2:45a APV); e. Schrappen van de vereiste dat een organisator van een evenement niet onder curatele mag staan of uit de ouderlijke macht of voogdij mag zijn ontzet, en het wijzigen van de vereiste dat een organisator van een evenement de leeftijd van achttien jaar moet hebben bereikt (artikel 5:24 en artikel 5:35 APV); f. Laten vervallen van de definitie klein evenement (artikel 5:30 onder c APV); g. Verduidelijken van de voorwaarden voor straatfeesten zonder vergunning (artikel 5:32 APV); h. Toevoegen van een artikellid waarmee wordt geregeld dat een eerder ingediende aanvraag voor een evenement voorgaat op een later ingediende aanvraag voor een evenement op dezelfde datum en locatie (artikel 5:34 APV); i. Toevoegen van een artikellid waardoor een reservering op de reserveringskalender evenementen van rechtswege vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend (artikel 5:26 en artikel 5:36 APV); j. Toevoegen van een weigeringsgrond voor een evenementenvergunning als is aangetoond dat de aanvrager geen goed organisator is (artikel 5:37 APV).
Argumenten	

1.1	Het verbod om op openbare plaatsen het bij zich hebben, vervoeren of gebruiken van technische hulpmiddelen die zijn bestemd voor het voorbereiden, plegen, faciliteren, afschermen of verhullen van strafbare feiten gaat ernstige aantasting van de openbare orde tegen.
	Criminelen maken in steeds meer gevallen gebruik van technische hulpmiddelen bij het plegen van stafbare feiten. Bij o.a. zware georganiseerde criminaliteit, mobiel banditisme en high impact crimes worden technische hulpmiddelen ter voorbereiding, uitvoering en afscherming van strafbare feiten ingezet. Zo is het gebruikelijk voor criminelen om bij plofkraken, beschietingen, explosies, liquidaties en berovingen technische hulpmiddelen, zoals bakens, trackers of sweep apparatuur te gebruiken. Dergelijke strafbare feiten hebben een grote impact op de openbare orde en veiligheid in de stad, en zorgen voor gevoelens van onveiligheid en onbehagen.
1.2	Het verbod op technische hulpmiddelen maakt preventief optreden mogelijk.
	Net als bij het verbod op het bij zich hebben en vervoeren van inbrekerswerktuigen (artikel 2:24) en stoffen die brand bevorderen (artikel 2:25a) is het verbod op technische hulpmiddelen bedoeld om preventief op te kunnen treden. Met deze bepaling kan preventief door middel van een last onder dwangsom worden opgetreden bij technische hulpmiddelen die zijn bestemd voor criminele doeleinden. Zo moet worden voorkomen dat een persoon opnieuw een technisch hulpmiddel inzet waarmee de openbare orde kan worden verstoord. Net als bij de genoemde bepalingen moet een overtreding blijken uit de feiten en omstandigheden opgenomen in het proces-verbaal of de bestuurlijke rapportage van een opsporingsambtenaar. Deze bepaling sluit aan bij andere preventieve bepalingen in de APV, zoals artikelen 2:24 en 2:25a.
1.3	Een verbod op technische hulpmiddelen komt tegemoet aan de steeds verder reikende technische mogelijkheden.
	Inzet van technische hulpmiddelen door criminelen wordt op grote schaal toegepast. Door de snelle ontwikkeling van techniek en de dalende prijzen is de inzet van technische hulpmiddelen laagdrempelig geworden. Door het gebruik van technische middelen wordt opsporing en bewijsvergaring complex, aangezien de fysieke aanwezigheid van een crimineel beperkt kan blijven tot het feitelijke uitvoeringsmoment. Om lokale regelgeving met de ontwikkelingen en tijdgeest mee te laten gaan, en in te spelen op de huidige problematiek is deze toevoeging noodzakelijk.
1.4	Een verbod op openlijk harddrugsgebruik maakt Utrecht minder aantrekkelijk voor kwetsbare harddrugsgebruikers en dealers.
	Na het invoeren van het verbod op harddrugsgebruik in de openbare ruimte in augustus 2023 is een sterke krimp te zien in de grootte van de groep harddrugsgebruikers bij de overlastlocatie op het Lucasbolwerk. Sinds de invoering van de APV-bepaling is de groep van ruim 120 overlastgevende personen naar 54 personen gedaald. Dit heeft ertoe geleid dat de grootschalige overlast is doorbroken. Om te voorkomen dat de groepen van overlastgevende drugsgebruikers en dealers van buiten Utrecht terugkomen of zich verplaatsen naar elders in de stad moet het verbod blijven gelden voor de gehele gemeente.
1.5	De doelgroepen uit Utrecht komen door dit verbod beter in beeld.
	Er is een uitstroom van overlastgevende personen met onbekende woon-of verblijfplaats en van overlastgevende personen buiten Utrecht. Hierdoor komen Utrechtse kwetsbare harddrugsgebruikers beter in beeld. Met de APV-bepaling is het mogelijk om kwetsbare harddrugsgebruikers toe te geleiden naar zorg, hulp en

	opvang of het harddrugsgebruik naar een daartoe bestemde binnenruimte te verplaatsen.
1.6	Het verbod op openlijk harddrugsgebruik is een middel om ernstige aantasting van de openbare orde tegen te gaan.
	Naast de groep overlastgevende personen is ook het aantal geregistreerde incidenten van overlastgevende harddrugsgebruikers sterk gedaald vanaf augustus 2023. Dit is te verklaren door de inzet van een pakket aan maatregelen met als doel de drempel om in de openbare ruimte harddrugs te gebruiken te verhogen en de zorg, hulp en opvang toegankelijker te maken. Op locaties die zijn aangewezen als verblijfsontzeggingengebied kan een tijdelijke verblijfsontzegging worden opgelegd bij harddrugsgebruik. Op deze manier versterken de maatregelen elkaar. Zo kan de overlast op die locaties worden verminderd. Het niet opnemen van dit verbod kan erin resulteren dat het de aanpak en inzet verandert.
1.7	Het artikel ten aanzien van straatfeesten is geactualiseerd en verduidelijkt.
	Hierdoor zijn er geen open normen meer, is duidelijker gemaakt wat wel en niet onder de voorwaarden wordt volstaan en wanneer een melding volstaat en zijn wijzigingen van de regels in de voorwaarden opgenomen. Delen uit de bestaande toelichting zijn in de regels verwerkt omdat die in de praktijk worden toegepast (niet in een park), maar niet zo in de regels staan. Er is meer ruimte gekomen voor locaties omdat de voorwaarden zien op hoofdwegen en hoofdfietsroutes en niet meer enkel op doorgaande wegen, wat een ruimer begrip is. Ook is het knelpunt opgelost dat objecten niet groter mogen zijn dan 10 m2, wat vaak wel het geval is en daardoor er formeel een vergunningplicht geldt. Er is aangesloten bij de maximale grootte van 25 m2 uit het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Bgbop).
1.8	Door de aanpassing aan de reserveringskalender voor evenementen wordt het principe wie het eerst komt, wie het eerst maalt dat in de praktijk wordt gehanteerd, geformaliseerd.
	Hiermee worden geen onnodige aanvragen in behandeling genomen, zodat we ervoor kunnen zorgen dat evenementen elkaar op een locatie niet onnodig in de weg zitten.
1.9	Met het van rechtswege laten vervallen van een reservering wanneer er geen aanvraag voor een evenement volgt, blijft er ruimte om andere evenementen door te kunnen laten gaan en blijven plekken niet onnodig gereserveerd.
	Hiermee zijn er mogelijkheden om te zorgen voor spreiding van evenementen in de stad die niet op de reserveringskalender stonden en die nog een locatie zoeken.
1.10	Met het toevoegen van de weigeringsgrond in artikel 5:37, derde lid onder e is voldaan aan de wens om een vergunningaanvraag van een organisator van een evenement te kunnen weigeren, wanneer er sprake is van wangedrag (het niet zijn van een ‘goed organisator’).
	Hiermee is voldaan aan de motie rode kaart, waarin wordt opgeroepen wangedrag van organisatoren van evenementen aan te pakken.
1.11	Met de aanpassingen aan artikel 5:25 en 5:34 komen eisen te vervallen die lastig te toetsen zijn, en geen direct verband hebben met het organiseren van evenementen.
	Dit is in navolging van de beantwoording van de schriftelijke vragen Minder en betere regels, meer focus op handhaving. De voorwaarde dat een organisator niet onder curatele mag staan dan wel uit de ouderlijke macht of voogdij mag zijn ontzet, komt te vervallen. De voorwaarde van de leeftijdsgrens van 18 jaar wordt aangepast.

	Hiermee wordt het mogelijk gemaakt dat de leeftijdsgrens niet langer een hard vereiste is, maar kan het worden meegewogen als daartoe aanleiding bestaat.
1.12	Door de overige aanpassing wordt de APV geactualiseerd.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Het verbod op technische hulpmiddelen is innovatief, waardoor het niet zeker is dat het de rechtelijke toets doorstaat.
	Op dit moment ontbreken bepalingen waarmee effectief opgetreden kan worden tegen personen die technische hulpmiddelen voorhanden hebben waarvan uit de feiten en omstandigheden aannemelijk is dat deze niet voor legale doeleinden zullen worden ingezet. De verbodsbepaling is daarmee innovatief en nog niet getoetst door een rechter. Echter, soortgelijke bepalingen, zoals die over inbrekerswerktuigen, hebben de toets bij de rechter reeds doorstaan.
1.2	Het verbod op openlijk harddrugsgebruik werkt vooral in combinatie met andere maatregelen.
	Uit de evaluatie volgt dat het effect van één specifieke maatregel lastig te duiden is. De APV-bepaling is immers onderdeel van een breed pakket aan maatregelen (om de zorg, opvang en hulp toegankelijker te maken) dat bij ernstige overlast locaties is ingezet. Daarmee versterkt de APV-bepaling de werking van andere maatregelen.
1.3	Een boete voor openlijk harddrugsgebruik is minder effectief.
	Met de APV-bepaling kunnen ook mensen met weinig inkomen of mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats een boete opgelegd krijgen. Innen van boetes zijn onder die omstandigheden nagenoeg onmogelijk. Binnen de persoonsgerichte aanpak kunnen ten aanzien van openstaande boetes op maat afspraken worden gemaakt. Het kan er zelfs toe leiden dat alsnog een zorgtraject wordt opgestart.
Beslispunt	
2	Dit besluit direct na publicatie in werking te laten treden op grond van artikel 1.4 van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht.
Argumenten	
2.1	Directe inwerkingtreding is noodzakelijk om het verbod op openlijk harddrugsgebruik doorlopend van kracht te laten zijn.
	Op dit voorstel is de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht van toepassing. Dit betekent dat het raadsbesluit in werking treedt 5 weken na bekendmaking (artikel 1:3 lid 1 Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht). Het is echter noodzakelijk dat het raadsbesluit direct na vaststelling in werking treedt. Dit zorgt ervoor dat het verbod op openlijk harddrugsgebruik niet eerst afloopt en later weer in werking treedt. Zo wordt voorkomen dat er een 'gat' ontstaat waarin het verbod tijdelijk niet van kracht is. Bij toepassing van artikel 1:4 lid 1 blijft de mogelijkheid bestaan over het raadsbesluit een raadgevend referendum te houden. Op basis van de uitkomst van een eventueel referendum kan worden voorgesteld het raadsbesluit in te trekken.

Financiën

Punt 1b: toevoegen van een verbod op technische hulpmiddelen.

Het handhaven van dit verbod geschied vanwege het innovatieve karakter van de bepaling vooralsnog alleen door de politie. Bij overtreding van deze APV-bepaling zal een last onder dwangsom (hierna: LOD) worden opgelegd. Het aantal op te leggen LOD's is op voorhand lastig in te schatten. De verwachting is dat het binnen de huidige juridische capaciteit van Openbare Orde en Veiligheid kan worden opgepakt. Dit wordt gemonitord. Mocht dit aantal exponentieel groeien, dan moet worden bezien of de capaciteit moet worden uitgebreid.

Punt 1d: toevoegen van een verbod op openlijk harddrugsgebruik.
Het handhaven in dit verbod geschied op locaties waar sprake is van ernstige overlast. Op die locaties is al sprake van extra handhavingsinzet, dat binnen het handhavingsbudget valt.

Punt 1a, 1c, 1e-1j.
De wijzigingen genoemde punten hebben geen financiële gevolgen.

Vervolg
Algemeen
Na vaststelling wordt het 'Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024' op www.overheid.nl bekend gemaakt. Daarbij hoort ook een aan de wijzigingen aangepaste toelichting. De wijzigingen worden geconsolideerd verwerkt (opgenomen in de APV). Na de officiële bekendmaking op www.overheid.nl passen we Utrechtse webpagina www.utrecht.nl/apv aan.

Communicatie
Zie ook 'Algemeen' onder het kopje 'Vervolg'.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlage besluitvorming:
- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024.

Bijlagen informatief:
- Raadsbrief evaluatie APV harddrugsverbod
- Rapportage situatie Lucasbolwerk 2023 door Ipsos I&O
- Rapportage Evaluatie Maatregelen tegen harddrugsgerelateerde overlast door Bureau Beke
- Factsheet Eropaf team
- Toelichting Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 na partiële herziening 2024
- Overzicht van de wijzigingen in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 na partiële herziening 2024.

Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024

De raad van de gemeente Utrecht;
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 12 november 2024, kenmerk 12718397;
Gelet op artikel 149 en artikel 108 eerste lid Gemeentewet;
Besluit de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 als volgt te wijzigen:

Artikel I

A. In artikel 2:12, tweede lid, onder d wordt “geldend bestemmingsplan” vervangen door “het omgevingsplan”.

B. Artikel 2:24a komt te luiden:
Artikel 2:24a Technische hulpmiddelen
1. Onverminderd het bepaalde in artikel 10.15 van de Telecommunicatiewet, artikel 139d, tweede lid onder a en artikel 350d van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op een openbare plaats technische hulpmiddelen te vervoeren, te gebruiken of bij zich te hebben die tot doel hebben het voorbereiden, faciliteren, plegen, afschermen of verhullen van strafbare feiten waarmee de openbare orde kan worden verstoord.
2. Het verbod is niet van toepassing indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het technische hulpmiddel niet is bestemd of gebruikt voor de in het eerste lid bedoelde handelingen.

C. Artikel 2:25, derde lid, komt te vervallen.

D. Artikel 2:45a komt te luiden:
Artikel 2:45a Verbod openlijk harddrugsgebruik
Het is verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw harddrugs of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te treffen of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.

E. Artikel 5:24, eerste lid, wordt gewijzigd en komt te luiden:
“Voor het verkrijgen van een vergunning kan de burgemeester de volgende eisen aan een organisator stellen:
a. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
b. hij moet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt; en
c. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.”

F. In artikel 5:26 wordt een zesde lid toegevoegd dat komt te luiden:
"Een reservering op de reserveringskalender evenementen vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend, gelet op artikel 5:27, tweede lid".

G. Artikel 5:30, eerste lid, onder c komt te vervallen.

H. Artikel 5:32 wordt gewijzigd en komt te luiden:
Artikel 5:32 Melding straatfeest
1. Het verbod uit artikel 5:31, eerste lid, om zonder vergunning een evenement te houden geldt niet voor eendaagse straatfeesten als:
   a. er niet meer dan 200 personen tegelijkertijd aanwezig zijn;
   b. het evenement niet plaatsvindt in een park, op hoofdwegen en hoofdfietsroutes en de doorgang voor hulpdiensten bij noodsituaties minimaal 3,50 meter breed is en 4,20 meter hoog;
   c. het evenement op een werkdag of een zaterdag plaatsvindt tussen 09.00 uur en 23.00 uur of op een zondag of officieel erkende feestdag tussen 13.00 uur en 23.00 uur;
   d. het geluidsniveau van versterkt (muziek)geluid op een afstand van 15 meter van een geluidsbron niet hoger is dan 70 dB(A) en 85 dB(C);
   e. tijdens het evenement geen eten, drinken of goederen worden verkocht;
   f. er geen objecten worden geplaatst met een oppervlakte van meer dan 25 m² per object;
   g. er geen ander evenement in de omgeving van het straatfeest is;
   h. er een organisator aanwezig is tijdens het evenement;
   i. de organisator uiterlijk 14 dagen voor het evenement een melding doet van het evenement met een door de burgemeester vastgesteld formulier;
   j. binnen 10 dagen na ontvangst van de melding geen tegenbericht is verzonden door de burgemeester, en
   k. de organisator tijdens het evenement een ontvangstbevestiging kan laten zien van de aanmelding van het evenement.
2. Als het vermoeden bestaat dat op een evenement één van de weigeringsgronden van artikel 1:8 of artikel 5:37, tweede lid, van toepassing is, dan kan de burgemeester, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat het verbod in artikel 5:31, eerste lid, toch geldt. De burgemeester zendt dit tegenbericht binnen tien dagen na ontvangst van de melding.

I. Aan artikel 5:34 wordt een vierde lid toegevoegd dat komt te luiden:
"Voor aanvragen van evenementen die niet op de reserveringskalender evenementen staan geldt dat een ontvankelijke aanvraag voor een datum en locatie voorrang heeft op een later ingediende aanvraag voor een evenement voor diezelfde datum en locatie."

J. Artikel 5:35, eerste lid, wordt gewijzigd en komt te luiden:
"Voor het verkrijgen van een vergunning kan de burgemeester de volgende eisen aan een organisator stellen:
   a. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
   b. hij moet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt; en

c. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd."

K. In artikel 5:36 wordt een zesde lid toegevoegd dat komt te luiden:
"Een reservering op de reserveringskalender evenementen vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend, gelet op artikel 5:37, tweede lid".

L. Aan artikel 5:37, derde lid, wordt onderdeel e toegevoegd dat komt te luiden:
"een organisator aantoonbaar gedrag heeft vertoond of aantoonbaar heeft gehandeld waaruit blijkt dat hij geen goed organisator is."

Artikel II

Dit besluit treedt in werking na bekendmaking in het gemeenteblad.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van <DATUM>.

De burgemeester,

Sharon A.M. Dijksma

De griffier,

Miguel Israel

Bijlage:

Toelichting bij ‘Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2024

Artikelsgewijze toelichting

Waar in een bestaande toelichting op een artikel van de APV inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van dit besluit, zijn deze wijzigingen weergegeven in het rood. Dit is het geval bij de artikelsgewijze toelichting op:

- Artikel I, onderdeel B (Technische hulpmiddelen, artikel 2:24a)
- Artikel I, onderdeel D (Verbod openlijk harddrugsgebruik, artikel 2:45a)
- Artikel I, onderdeel E (Eisen organisator, artikel 5:24)
- Artikel I, onderdeel G (Begripsbepaling buitenevenement, artikel 5:30)
- Artikel I, onderdeel H (Melding straatfeest, artikel 5:32)
- Artikel I, onderdeel F (Reserveringskalender evenementen, artikel 5:26)
- Artikel I, onderdeel I (Indienen aanvraag, artikel 5:34)
- Artikel I, onderdeel J (Eisen organisator, artikel 5:35)
- Artikel I, onderdeel K (Reserveringskalender evenementen, artikel 5:36)
- Artikel I, onderdeel L (Weigeringsgronden, artikel 5:37)

Artikel I, onderdeel B

Artikel 2:24a Technische hulpmiddelen

Eerste lid
Steeds vaker verstoren strafbare feiten de openbare orde. Zo zorgt o.a. een ram- en plofkraak, explosie, beschieting, liquidatie, beroving en autodiefstal voor ordeverstoringen en gevoelens van onveiligheid in de samenleving. Gelet op het grote effect dat dergelijke criminaliteit heeft op de openbare orde en veiligheid is het wenselijk om te kunnen optreden tegen het bij zich hebben, gebruiken of vervoeren van technische middelen die tot doel hebben het voorbereiden, faciliteren, plegen, afschermen of verhullen van strafbare feiten.

Bij veel vormen van criminaliteit wordt gebruik gemaakt van de hedendaagse technische mogelijkheden in de vorm van technische hulpmiddelen. Bij een technisch hulpmiddel kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een baken, een Target Blue Eye of een drone. Het zijn vaak middelen zijn die een software of hardware applicatie bevatten waarmee in de openbare ruimte bijvoorbeeld personen of goederen kunnen worden gevolgd of criminelen uit het vizier van opsporingsinstanties kunnen blijven. Het is niet mogelijk een alomvattende definitie van technische hulpmiddel te geven, vanwege de constante ontwikkelingen op technologisch gebied.

Met betrekking tot bepaalde technische hulpmiddelen zijn reeds strafrechtelijke verboden opgenomen in artikelen 139d, tweede lid onder a en 350d van het Wetboek van Strafrecht, en artikel 10.15 van de Telecommunicatiewet. In het Wetboek van Strafrecht en de Telecommunicatiewet wordt geen aandacht besteed aan aantasting van de openbare orde en overlast als gevolg van de inzet van technische hulpmiddelen op openbare plaatsen. Om hiertegen op te kunnen treden is het noodzakelijk in de APV een artikel op te nemen dat het voorkomen van aantasting van de openbare orde en het woon- en leefklimaat tot doel heeft.

Momenteel kan er onvoldoende worden opgetreden op openbare plaatsen tegen het gebruik, vervoer of bezit van technische hulpmiddelen voor criminele doeleinden. Met deze bepaling moet kunnen worden opgetreden tegen technische hulpmiddelen die de openbare orde kunnen aantasten, doordat het gebruik, vervoer of bezit voor criminele doeleinden is bestemd. Net zoals bij inbrekerswerktuigen en het vervoer van stoffen die brand bevorderen, moet de openbare orde zoveel mogelijk worden beschermd door in een vroeg stadium handhavend te kunnen optreden. Daarbij zijn, evenals bij genoemde bepalingen het geval is, de omstandigheden waaronder de technische hulpmiddelen bezit, vervoerd of gebruikt worden doorslaggevend.

Tweede lid
Uiteraard is het verbod niet van toepassing indien een technisch hulpmiddel niet voor het plegen van een strafbaar feit is bestemd. Aangezien veel voorwerpen als technisch hulpmiddelen kunnen worden beschouwd, is het niet de bedoeling dat de verdenking van het bij zich hebben, gebruiken of vervoeren van een dergelijk hulpmiddel lichtvaardig of gemakkelijk wordt uitgesproken. Bij de handhaving van deze bepaling moet hier aandacht aan worden besteed. Dit houdt in dat personen op straat niet preventief op het bezit, gebruik of vervoer van dergelijke hulpmiddelen kunnen worden gecontroleerd, zonder dat daartoe aanleiding is. Vervolgens moet in een proces-verbaal of een bestuurlijke rapportage door een opsporingsambtenaar worden opgenomen op basis van welke feiten of omstandigheden er sprake is van een overtreding. Het tweede lid is dan ook opgenomen om optreden tegen technische hulpmiddelen met legale doeleinden te voorkomen.

Artikel I, onderdeel D

Artikel 2:45a Verbod openlijk harddrugsgebruik

Dit artikel bevat een verbod op het gebruik van harddrugs (lijst I van de Opiumwet), het treffen van voorbereidingen voor dat gebruik en het bezit van voorwerpen en stoffen die als hulpmiddel kunnen dienen bij het gebruik van harddrugs in de openbare ruimte en in voor het publiek toegankelijke gebouwen. Het verbod heeft als doel de openbare orde te beschermen door het tegengaan van overlast en hinder die met het gebruik van harddrugs op voor publiek toegankelijke plaatsen gepaard gaan. Dit is een ander doel dan de Opiumwet, waarmee het belang van de volksgezondheid wordt beschermd. Overigens verbiedt de Opiumwet het openlijk gebruik van harddrugs als zodanig niet.

Een verbod op openlijk harddrugsgebruik is noodzakelijk, omdat de overlast als gevolg van openlijk harddrugsgebruik ernstig is toegenomen. De groep van kwetsbare harddrugsgebruikers is gegroeid en andere aanpakken om deze overlast tegen te gaan hebben niet het beoogde effect gehad. Zonder openlijk harddrugsverbod blijft het voor grote groepen gebruikers, ondanks het ruime zorgaanbod, aantrekkelijk om in de openbare ruimte harddrugs te gebruiken. Om kwetsbare harddrugsgebruikers meer naar opvang en zorg toe te geleiden is een verbod op openlijk harddrugsgebruik noodzakelijk. Het verbod kan ervoor zorgen dat kwetsbare harddrugsgebruikers bij daartoe aangewezen maatschappelijke instellingen binnen harddrugs gebruiken en de nodige zorg en begeleiding krijgen.

Met dit verbod wordt aantasting van de openbare orde tegengegaan. Het overlastgevende harddrugsgebruik brengt sterke gevoelens van onbehagen en onveiligheid met zich mee en gaat vaak gepaard met criminaliteit. Zo hebben de plekken waar openlijk harddrugs worden gebruikt een aanzuigende werking op dealers, andere drugsgebruikers, verslaafden en kwetsbare personen. Vervuiling en verloedering liggen op de loer.

Het verbod geldt voor de gehele gemeente. Om de handhavingscapaciteit effectief en efficiënt in te zetten wordt gehandhaafd op excessen. Daarmee zal handhaving alleen worden ingezet op plaatsen waar structureel overlast wordt ervaren van openlijk harddrugs gebruik. Bij de handhaving wordt oog gehouden voor de zorg voor mensen die verslaafd zijn en worden zij zoveel mogelijk gewezen op de mogelijkheid om bij daartoe aangewezen maatschappelijke instellingen binnen drugs te gebruiken.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 5:24 Vereisten organisator

In dit artikel zijn een aantal vereisten opgenomen waaraan een organisator moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te komen. Deze eisen zijn opgenomen omdat de persoon van de organisator van belang is voor een goede voorbereiding en organisatie van het evenement. Dit zal namelijk van grote invloed zijn op het verloop van het evenement. Een organisator heeft daarom een bijzondere verantwoordelijkheid. Hij zal het evenement gedegen en deskundig moeten voorbereiden, organiseren en begeleiden. Ook zal hij het door hem in te zetten personeel en de bezoekers moeten kunnen aanspreken op hun gedrag. Hierbij speelt het eigen gedrag van de organisator een grote rol. Als niet aan een of meer eisen kan worden voldaan dan moet de vergunning worden geweigerd.

Aanhef en onder a

Een organisator mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn. In het licht daarvan worden in ieder geval de volgende zaken als voorbeelden van slecht levensgedrag beschouwd: betrokkenheid bij geweldsdelicten, witwaspraktijken, gebruik en/of handel in drugs, rijden onder invloed, discriminatie, eerdere weigering van een vergunning vanwege levensgedrag. Per geval wordt bekeken wat hier nog meer onder valt.

Uitsluitend gedragingen die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag hebben plaatsgevonden worden meegenomen in de beoordeling omtrent het levensgedrag, zodat iemand niet voor een langere tijd achtervolgd wordt door fouten die in het verleden gemaakt zijn. Als de burgemeester bekend is met gedragingen van een organisator die getuigen van slecht levensgedrag dan wordt in de regel de vergunning geweigerd.

Aanhef en onder b

De leeftijdseis is in overeenstemming met wat naar de huidige inzichten aan personen van die leeftijd kan worden overgelaten. Van een persoon die deze leeftijd heeft bereikt, mag een zekere mate aan levenservaring, verantwoordelijkheidsgevoel en overwicht verwacht worden om een goed organisator te zijn. Van personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt zal dat per geval van de persoon en de situatie afhangen. In de gevallen waarin hier twijfel over bestaat - of er sprake is van een goed organisator - kan de burgemeester een leeftijdseis stellen als vereiste voor een vergunning.

Aanhef en onder c

Het criterium dat een organisator aantoonbare ervaring moet hebben met vergelijkbare evenementen zorgt ervoor dat volkomen onervaren organisatoren evenementen organiseren die de nodige impact hebben op de belangen die de vergunningplicht voor evenementen beoogt te beschermen. Juist vanwege het ontbreken van ervaring is de kans groter dat de voorbereiding en /of uitvoering van een evenement te wensen overlaat met alle gevolgen van dien. Van de burgemeester kan dan ook niet verwacht worden dat aan een dergelijk evenement medewerking wordt verleend. Ook kan niet worden verwacht dat de gemeente en/of hulpdiensten bij de aanvraag van een vergunning of begeleiding van een evenement dat deel voor zijn (hun) rekening neemt waarin de organisator in gebreke blijft vanwege gebrek aan ervaring. Voor kleine en ‘risicoloze’ evenementen zal niet snel ervaring als vereiste worden gesteld, omdat de onervarenheid van de organisator niet direct tot aantasting van de belangen zal leiden waarvoor een vergunningenstel is ingeroepen. Het gebrek aan ervaring weegt

daarom zwaarder naarmate het evenement risicovoller is en/of de grootschaligheid van het evenement toeneemt. Maar, dat hoeft niet zo te zijn. Elk evenement kent naar inhoud een bepaald risico, dus de burgemeester kan dit vereiste altijd stellen als de situatie daarom vraagt.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 5:26: Reserveringskalender evenementen

Zesde lid
Een reservering op de reserveringskalender evenementen komt te vervallen als niet tijdig een aanvraag om een vergunning is ingediend voor het evenement. Tijdig wil zeggen 12 weken voor start van het evenement, gelet op artikel 5:27 APV. Hiermee worden plekken vrijgemaakt voor andere aanvragen voor evenementen die niet op de reserveringskalender staan, maar nog wel binnen de termijn van artikel 1:8 afgehandeld kunnen worden. Dit betreft vaak kleine(re) evenementen, omdat de behandeltermijn van grote evenementen langer is dan de tijd die nog over is (minder dan 12 weken) om een aanvraag tijdig te vergunnen. Wordt alsnog een aanvraag ingediend voor het evenement dat op de reserveringskalender stond dan geldt artikel 5:34, lid 4; een ontvankelijke aanvraag gaat voor een later ingediende aanvraag.

Artikel I, onderdeel G

Eerste lid
Artikel 5:30 Begripsbepaling buitenevenement
Het begrip evenement is algemeen omschreven. Onder deze definitie vallen dan ook alle soorten evenementen voor zover deze op of aan de weg of het openbaar water plaatsvinden, zoals sportevenementen en straatfeesten op de openbare weg, maar ook herdenkingsplechtigheden en optochten niet zijnde openbare manifestaties. Daarnaast vallen ook kermissen, circussen en braderieën onder de definitie. Aangezien de genoemde activiteiten dezelfde uitstraling kunnen hebben als een evenement is het logisch dat de toetsingscriteria, die bij een evenement van belang zijn, ook hierop van toepassing zijn. Van de definitie zijn activiteiten uitgezonderd die al onder een ander wettelijk regime vallen. Bioscoopvoorstellingen behoren niet tot de uitzonderingen en vallen dus onder de definitie van een evenement. Utrecht kent geen openluchtbioscoop waarmee de noodzaak om dergelijke bioscoopvoorstellingen onder de uitzonderingen te laten vallen niet aan de orde is.

Artikel I, onderdeel H

Artikel 5:32 Melding straatfeest

Algemeen
Voor het organiseren van straatfeesten is in het kader van de vermindering van administratieve lasten gekozen voor een meldingsplicht. Een straatfeest valt onder het begrip evenement zoals bepaald in artikel 5:30 APV, maar daar geldt onder voorwaarden een meldingsplicht voor in plaats van een vergunningplicht. Het is aan een organisator om aan de voorwaarden te voldoen en ook tijdig een melding te doen.

Een straatfeest is een kleinschalige activiteit die niet langer dan 1 dag duurt, die in de openbare ruimte plaatsvindt, met als doel vermaak en ontspanning voor (de buren uit) de straat of naastgelegen straten. Het gaat om het bevorderen van de sociale verbinding tussen deze personen en de activiteiten op het evenement zien daar ook op. Het gaat dus niet om een verjaardagsfeest dat in de openbare ruimte plaatsvindt. Bij een straatfeest past geen commercieel doel. Een straatfeest is

namelijk niet ter promotie van andere activiteiten. Daarom moet voor (deels) commerciële activiteiten op een straatfeest een ‘gewone’ evenementenvergunning worden aangevraagd.

Als niet aan de voorwaarden wordt voldaan dan betekent dit overigens niet dat het evenement helemaal niet door kan gaan, maar dat dit niet mogelijk is met een melding. De situatie moet bijvoorbeeld beter beoordeeld (kunnen) worden aan de hand van stukken, de impact op de omgeving moet meer in kaart gebracht worden of er zijn aanvullende voorwaarden nodig voor het evenement.

Geschikte locaties voor straatfeesten zijn: pleinen, grasvelden, sportvelden, parkeerplaatsen en vergelijkbare locaties. Veelal zitten straatfeesten andere activiteiten niet in de weg. Een combinatie van activiteiten, zoals bij een ander feest, braderie of in een winkelgebied past minder goed bij het doel van een straatfeest (sociale verbinding) en is daarom veelal geen geschikte locatie. Straten kunnen worden afgesloten als voldoende maatregelen worden genomen. Straatfeesten in parken zijn niet toegestaan. Daar is een evenementenvergunning voor nodig, zodat (aanvullende) maatregelen in een vergunning kunnen worden opgenomen om het groen te beschermen.

Eerste lid, onder a
Er is een maximum aantal personen opgenomen om te voorkomen dat in een lange straat, vaak een hoofdweg, een straatfeest wordt georganiseerd voor de hele straat en dat dit met een melding mogelijk is. Het maximaal aantal bezoekers geldt als deze tegelijkertijd aanwezig zijn.

Eerste lid, onder b
Straatfeesten kunnen niet plaatsvinden op hoofdwegen, ontsluitingswegen, hoofdfietsroutes, busroutes en routes voor hulpdiensten. Die wegen moeten vrij blijven voor verkeer en bereikbaarheid. Daar is altijd een evenementenvergunning voor nodig, omdat bij afsluitingen van deze wegen en routes gekeken moet worden naar omleidingen en veelal een mobiliteitsplan onderdeel is van het evenement.
Een andere straat mag worden afgesloten voor verkeer en er kunnen objecten op de ‘normale’ doorgaande weg worden geplaatst als er voldoende ruimte over blijft voor hulpdiensten. De weg mag niet geblokkeerd worden door objecten. Als er hekken worden gebruikt voor de afsluiting dan moeten die voldoen aan de landelijke richtlijn (CROW 96b: omleidingen en tijdelijke bewegwijzering). Dit wil vaak zeggen een rood/wit afzethek of dranghek met een C1 verkeersbord er op. Zonder de juiste afzetting mag een straat niet worden afgesloten. Soms moeten ook andere verkeersmaatregelen genomen worden, zoals het omdraaien van de rijrichting, toestaan dat er in twee richtingen gereden kan worden of het plaatsen van omleidingsborden. Dit verschilt per situatie en is de verantwoordelijkheid van de organisator.

Eerste lid, onder d
Tijdens een straatfeest is versterkt (muziek)geluid toegestaan. Vooral bedoeld voor sfeer en niet hoofdactiviteit. De geluidsnorm is gelijk aan niet-muziekevenementen zodat mogelijke geluidsoverlast in de omgeving van het evenement beperkt blijft. Om hiervoor te zorgen wordt een afstand van 15 meter van de geluidsbron aangehouden als meetpunt met een Leq van 1 minuut.
Hiervoor is gekozen, omdat in straten al snel een geluidsgevoelige gevel dichterbij ligt dan 15 meter (de geluidsbron staat op een oprit van een woning) en dit van invloed is op het geluidsniveau.

Eerste lid, onder e
De Alcoholwet bepaalt dat er geen vergunning of ontheffing nodig is als er een besloten feest wordt gehouden, waarvoor geen entree wordt gevraagd en waarbij niet betaald hoeft te worden voor het schenken van de alcoholhoudende drank. Als er sprake is van het vragen en betalen van een vaste bijdrage wordt ervan uit gegaan dat er sprake is van het anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank (artikel 1 jo. 3 Alcoholwet, Uitspraak Hoge Raad van 10 februari 1987, N.J. 1987, nr. 836). Dat past niet bij een straatfeest, omdat geen drinken verkocht mag worden (en ook geen eten of goederen) en er ook geen bezoekers zijn, anders dan de deelnemers aan het feest.

Eerste lid, onder f
Bij straatfeesten worden er vaak tafels en stoelen, partytenten, barbecues en springkussens gebruikt. Dit zijn objecten, net als rood – wit hekken met een C1 bord om straten af te sluiten voor verkeer. Voor alle objecten geldt dat deze niet groter mogen zijn dan 25 m2 per object. Verschillende tenten of andere objecten naast en/of aan elkaar zetten, waardoor dit een geheel wordt, mag. Maar, als dit in totaal groter wordt dan 25 m2, dan is dit niet toegestaan onder een melding voor een straatfeest. Het aantal objecten wordt beperkt door de ruimte die beschikbaar is.

Eerste lid, onder g
Een straatfeest mag niet een ander evenement in de weg zitten dat met een evenementenvergunning is verleend. Om die reden is het verstandig om tijdig een melding te doen over het evenement en zo nodig contact te zoeken met de gemeente over lopende aanvragen voor een (ander) evenement en verleende vergunningen. Hiervoor kan ook gekeken worden op de website van de gemeente; zie www.utrecht.nl/evenementen.

Eerste lid, onder i en j
De organisator doet uiterlijk twee weken voordat het evenement plaatsvindt een melding bij de burgemeester. De burgemeester kan dan zo nodig maatregelen treffen en de melding laten aanpassen of niet accepteren, omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Op grond van de Dienstenrichtlijn is het vereist om de organisator (de meldingplichtige) een ontvangstbevestiging te sturen. Daarin wordt vermeld dat het evenement mag plaats vinden, als de burgemeester niet binnen de termijn van 10 dagen na ontvangst van de melding reageert.

Tweede lid
Er kunnen redenen zijn om een straatfeest te verbieden of om een vergunningplicht aan dit evenement te verbinden. Dit wordt gedaan op grond van de weigeringsgronden uit artikel 1:8 en artikel 5:37 APV. Is dat het geval dan laat de burgemeester dit binnen 10 dagen na ontvangst van de melding weten. Dan kan eventueel het evenement nog worden aangepast, al is de tijd daar krap voor als de melding laat wordt ontvangen.

Artikel I, onderdeel I

Artikel 5:34 Indienen aanvraag

Vierde lid
Op grond van artikel 5:37, derde lid, onder d kan een vergunning voor een evenement geweigerd worden als op de gevraagde tijd, locatie of in de nabijheid daarvan een reservering is opgenomen op de reserveringskalender evenementen voor een ander evenement. De reserveringskalender evenementen zorgt daarmee voor spreiding van evenementen in locaties en tijd. Dit wil niet zeggen dat alle plekken voorzien zijn. Als er ruimte is, naast de evenementen op de reserveringskalender, dan geldt dat een eerste ontvankelijke aanvraag voor een locatie en tijd voor gaat op een later ingediende ontvankelijke aanvraag. Een organisator moet er dus voor zorgen dat complete aanvragen worden ingediend, zie hiervoor artikel 5:34.

Artikel I, onderdeel J

Artikel 5:35 Vereisten organisator

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5:24, eisen aan een organisator bij binnenevenementen. Aanvullend geldt dat het buiten vaker gaat om kleinschalige(re)

evenementen, omdat voor binnenevenementen pas een vergunningplicht geldt als er 2000 of meer bezoekers tegelijkertijd aanwezig zijn. Voor die kleinere buitenevenementen zal de eis onder b en c minder zwaar wegen dan wel minder snel gelden, omdat kleine evenementen anders geen kans krijgen en dat is op voorhand niet de bedoeling van dit artikel.

Artikel I, onderdeel K

Artikel 5:36: Reserveringskalender evenementen

Zesde lid
Een reservering op de reserveringskalender evenementen komt te vervallen als niet tijdig een aanvraag om een vergunning is ingediend voor het evenement. Tijdig wil zeggen 12 weken voor start van het evenement, gelet op artikel 5:27 APV. Hiermee worden plekken vrijgemaakt voor andere aanvragen voor evenementen die niet op de reserveringskalender staan, maar nog wel binnen de termijn van artikel 1:8 afgehandeld kunnen worden. Dit betreft vaak kleine(re) evenementen, omdat de behandeltermijn van grote evenementen langer is dan de tijd die nog over is (minder dan 12 weken) om een aanvraag tijdig te vergunnen. Wordt alsnog een aanvraag ingediend voor het evenement dat op de reserveringskalender stond dan geldt artikel 5:34, lid 4; een ontvankelijke aanvraag gaat voor een later ingediende aanvraag.

Artikel I, onderdeel L

Artikel 5:37 Weigeringsgronden

Derde lid onder e
Er zijn situaties dat achteraf gezien onvoldoende voorzorgsmaatregelen zijn genomen bij een evenement of dat de planvorming onvoldoende is nageleefd waardoor er schade is ontstaan aan de omgeving. Vaak ziet dat op bomen of groen en soms ook op dieren. Maar het kan ook gaan om andere ondergronden, straatmeubilair en objecten. Daarnaast kan een organisator zijn planvorming niet zijn nagekomen en heeft hij onvoldoende bijgestuurd waardoor gevaarlijke situaties zijn ontstaan. In sommige gevallen moet de gemeente en/of een hulpdienst dan optreden. Organisatoren die stelselmatig overtredingen begaan of laten zien dat zij onvoldoende grip hebben op het verloop van het evenement moeten geweerd kunnen worden in de gemeente. Om die reden is dit lid opgenomen, mede op aangeven van een motie (Motie 400, 2023) van de gemeenteraad waarin is opgeroepen om nieuwe vergunningen te kunnen weigeren - een rode kaart te geven - bij bewezen wangedrag op het gebied van ecologie. Dit lid is bewust breder geformuleerd, omdat mogelijk wangedrag niet ophoudt bij ecologie.

Het uitgangspunt is dat de eerste stap geen weigering is van een volgende aanvraag van een evenementenvergunning. Een organisator krijgt de gelegenheid om zijn planvorming aan te passen en om gemaakte fouten te herstellen bij een eventuele volgende editie van het evenement en zo schade of een slecht verloop van het evenement te voorkomen. Met de mogelijkheid een aanvraag te weigeren zal daarom niet lichtvaardig worden omgegaan, de impact kan immers groot zijn.

Het gedrag en handelen van de organisator moet aantoonbaar zijn, wat wil zeggen dat het aan hem is toe te wijzen. Dat kan zijn direct, maar ook indirect als het een gevolg is van het evenement. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het maaien van een veld voor parkeren voor het evenement in strijd met wet- en regelgeving of dat er geen of te weinig verkeersregelaars aanwezig waren waardoor (grote) verkeersproblemen zijn ontstaan. Het gaat hierbij om de organisator zelf, maar ook om het gedrag en handelen van anderen die voor of namens de organisator werkzaamheden verrichten. Het gedrag en

handelen ziet ook op het niet doen of nalaten, bijvoorbeeld door geen maatregelen te treffen of door de voorschriften van een vergunning niet na te leven. Het gedrag of handelen ziet ook op een organisator die zijn planvorming bij de aanvraag op orde heeft maar dit (doelbewust) niet nakomt of anders handelt dan wat van een goed organisator verwacht mag worden om het evenement in goede banen te leiden.

In alle gevallen is een objectieve waarneming nodig of is het noodzakelijk dat het gedrag te herleiden is tot de organisator. Is dit niet het geval dan kan datgene wat is voorgevallen hem ook niet worden aangerekend.

De gevolgen van het evenement vallen in beginsel allemaal onder zijn verantwoordelijkheid. Dat begint bij de start van het opbouwen en duurt tot na het afbouwen. In veel gevallen zal daarom gevraagd worden om een concreet verbeterplan, bijvoorbeeld om bomen en gras te beschermen, en hoe dat plan zal worden uitgevoerd. De inhoud van het plan hangt af van het evenement en de locatie en het eerdere gedrag en handelen of nalaten. Dit plan maakt dan onderdeel uit van de evenementenvergunning. Worden de stappen en maatregelen in het plan niet nagekomen dan volgt mogelijkerwijs het besluit dat een volgende vergunning geweigerd wordt, omdat de organisator onvoldoende blijk heeft gegeven van (extra) inzet om een goed organisator te zijn. De waarborgen missen, hij neemt daar geen verantwoordelijkheid voor en is daar ook niet aanspreekbaar op, zie ook artikel 5:37, derde lid, onder b. Het hangt van de omstandigheden van het geval en de ernst van wat is gebeurd af hoe hiermee wordt omgegaan en wanneer wordt overgegaan tot weigering van een vergunning.

Bijlage:

Overzicht van de wijzigingen in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 na partiële herziening 2024

Onderstaand de teksten van de artikelen die inhoudelijk wijzigen. De wijzigingen zijn *cursief* aangegeven in de bestaande tekst en onderstreept in de nieuwe tekst. Bij nieuwe artikelen is alleen de kolom 'Nieuwe tekst' ingevuld. Bij artikelen die vervallen is alleen de kolom 'Bestaande tekst' ingevuld. Daar waar de wijzigingen artikelleden betreft, zijn alleen de betreffende artikelleden opgenomen (de stippeltjes geven aan dat er meer artikelleden zijn die niet gewijzigd worden).

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg ..... 2.Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan een vergunning worden geweigerd in het belang van: ..... d. de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente of vanwege strijd met een *geldend bestemmingsplan*.	**Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg** ..... 2.Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan een vergunning worden geweigerd in het belang van: ..... d. de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente of vanwege strijd met <u>het omgevingsplan</u>. .....

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	Artikel 2:24a Technische hulpmiddelen 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 10.15 van de Telecommunicatiewet, artikel 139d, tweede lid onder a en artikel 350d van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op een openbare plaats technische hulpmiddelen te vervoeren, te gebruiken of bij zich te hebben die tot doel hebben het voorbereiden, faciliteren, plegen, afschermen of verhullen van strafbare feiten waarmee de openbare orde kan worden verstoord. 2. Het verbod is niet van toepassing indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het technische hulpmiddel niet is bestemd of gebruikt voor de in het eerste lid bedoelde handelingen.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:25 Bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal	.

..... 3. dit verbod wordt twee jaar na de datum van inwerkingtreding geëvalueerd.	

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2.45a Verbod openlijk harddrugsgebuik *geldend van 1 augustus 2023 tot 1 februari 2025* Het is verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw harddrugs of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te treffen of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.	**Artikel 2:45a Verbod openlijk harddrugsgebuik** Het is verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw harddrugs of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te treffen of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 5:24 Vereisten organisator 1. Voor het verkrijgen van een vergunning *als bedoeld in artikel 5:21, eerste lid dient de organisator aan de volgende eisen te voldoen*: *a. hij mag niet onder curatele staan dan wel uit de ouderlijke macht of voogdij zijn ontzet;* b. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn; c. hij moet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en d. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.	**Artikel 5:24 Vereisten organisator** 1. Voor het verkrijgen van een vergunning kan de burgemeester de volgende eisen aan een organisator stellen: a. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn; b. hij moet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt; en c. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	Artikel 5:26 Reserveringskalender evenementen ..... 6. Een reservering op de reserveringskalender evenementen vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend, gelet op artikel 5:27, tweede lid.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst

Artikel 5:30 Begripsbepaling buitenevenement ..... c. een klein evenement. Hieronder wordt verstaan een buurt- en/of straatfeest.	.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 5:32 *Kennisgeving straat- en buurtfeesten* 1.*Het in* artikel 5:31 eerste lid, *gestelde verbod* geldt niet voor eendaagse s*traat- en buurtfeesten* indien: a. *het aantal aanwezigen tegelijkertijd* niet meer is dan 200 personen *en niet plaatsvindt op een doorgaande weg*; b. het evenement op een werkdag of een zaterdag plaatsvindt tussen 09.00 uur en 23.00 uur of op een *zon-* of officieel erkende feestdag tussen 13.00 uur en 23.00 uur; c. *het geluidsniveau op een afstand van 10 meter van enige geluidsbron beperkt is;* d. g*edurende het evenement geen verkoop van* eten, drinken of goederen *plaatsvindt;* e. *slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 10* m² per object; f. afzethekken voorzien van een C1-bord en de onder e genoemde objecten dienen zodanig te worden geplaatst dat in geval van calamiteiten de hulpdiensten een vrije doorgang hebben van minimaal 3,5 meter breed en 4,2 meter hoog; g. er geen ander evenement in *de nabijheid plaatsvindt*; h. *er een voor de gemeente aanspreekbare organisator is*; i. de organisator *bij de burgemeester ten minste twee weken voorafgaand aan het evenement* melding *maakt van het evenement* op een door de burgemeester vastgesteld formulier; j. binnen 10 dagen na ontvangst van het formulier door de burgemeester geen tegenbericht is verzonden, en k. de organisator *ten tijde van het feest* een ontvangstbevestiging, van het feit dat hij een kennisgeving heeft gedaan, kan tonen.	**Artikel 5:32 Melding straatfeest** 1. Het verbod uit artikel 5:31, eerste lid, om zonder vergunning een evenement te houden geldt niet voor eendaagse straatfeesten als: a. er niet meer dan 200 personen tegelijkertijd aanwezig zijn; b. het evenement niet plaatsvindt in een park, op hoofdwegen en hoofdfietsroutes en de doorgang voor hulpdiensten bij noodsituaties minimaal 3,50 meter breed is en 4,20 meter hoog; c. het evenement op een werkdag of een zaterdag plaatsvindt tussen 09.00 uur en 23.00 uur of op een zondag of officieel erkende feestdag tussen 13.00 uur en 23.00 uur; d. het geluidsniveau van versterkt (muziek)geluid op een afstand van 15 meter van een geluidsbron niet hoger is dan 70 dB(A) en 85 dB(C); e. tijdens het evenement geen eten, drinken of goederen worden verkocht; f. er geen objecten worden geplaatst met een oppervlakte van meer dan 25 m² per object; g. er geen ander evenement in de omgeving van het straatfeest is; h. er een organisator aanwezig is tijdens het evenement; i. de organisator uiterlijk 14 dagen voor het evenement een melding doet van het evenement met een door de burgemeester vastgesteld formulier; binnen 10 dagen na ontvangst van de melding geen tegenbericht is verzonden door de burgemeester, en j. de organisator tijdens het evenement een ontvangstbevestiging kan laten zien van de aanmelding van het evenement.

2.*Indien* het vermoeden bestaat dat op een evenement één van de weigeringsgronden van artikel 1:8 of artikel 5:37, tweede lid van toepassing is, kan de burgemeester, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat het *in artikel 5:31, eerste lid, gestelde verbod*, onverkort geldt. De burgemeester zendt dit tegenbericht, als bedoeld in onderdeel j. van het eerste lid, binnen tien dagen na ontvangst van het formulier.	2. Als het vermoeden bestaat dat op een evenement één van de weigeringsgronden van artikel 1:8 of artikel 5:37, tweede lid, van toepassing is, dan kan de burgemeester, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat het verbod in artikel 5:31, eerste lid, toch geldt. De burgemeester zendt dit tegenbericht binnen tien dagen na ontvangst van de melding.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	Artikel 5:34 Indienen aanvraag ..... 4. Voor aanvragen van evenementen die niet op de reserveringskalender evenementen staan, geldt dat een ontvankelijke aanvraag voor een datum en locatie voorrang heeft op een later ingediende aanvraag voor een evenement voor diezelfde datum en locatie.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 5:35 Vereisten organisator 1. Voor het verkrijgen van een vergunning *als bedoeld in artikel 5:31, dient de organisator aan de volgende eisen te voldoen*: *a. hij mag niet onder curatele staan dan wel uit de ouderlijke macht of voogdij zijn ontzet;* b. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn; c. hij moet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en d. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.	**Artikel 5:35 Vereisten organisator** 1. Voor het verkrijgen van een vergunning kan de burgemeester de volgende eisen aan een organisator stellen: a. hij mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn; b. hij moet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt; en c. hij moet aantoonbare ervaring hebben in het organiseren van vergelijkbare evenementen als het evenement waarvoor vergunning wordt aangevraagd.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	Artikel 5:36 Reserveringskalender evenementen ..... 6. Een reservering op de reserveringskalender evenementen vervalt als niet tijdig een aanvraag is ingediend, gelet op artikel 5:37 tweede lid.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 5:37 Weigeringsgronden ..... 3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan deze vergunning worden geweigerd, indien:	**Artikel 5:37 Weigeringsgronden** ..... 3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan deze vergunning worden geweigerd, indien: ..... e. een organisator aantoonbaar gedrag heeft vertoond of aantoonbaar heeft gehandeld waaruit blijkt dat hij geen goed organisator is. .....

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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	V.J. Heus	**Datum**	12 november 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12782725
E-mail	v.heus@utrecht.nl	**Onderwerp**	Evaluatie APV harddrugsverbod
Bijlage(n)	3	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Op 22 juni 2023 heeft uw raad ingestemd met het raadsvoorstel om aan de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 (APV) een verbod op openlijk harddrugsgebruik toe te voegen. Dit verbod is 1 augustus 2023 ingegaan en loopt tot 1 februari 2025. Bij uw besluit over het nieuwe APV harddrugsverbod is amendement ‘A27 Evaluatie gebruiksverbod harddrugs’ opgenomen. Er is afgesproken de effecten van het APV-verbod na 1 jaar te evalueren. De evaluaties geven een genuanceerd beeld, waarbij het verbod op openlijk harddrugsgebruik in de openbare ruimte duidelijk toegevoegde waarde heeft in het geheel van maatregelen. We pleiten voor het in stand houden van deze bepaling. Met deze brief informeren wij u uitgebreid over de resultaten van de uitgevoerde evaluatie naar de effecten van het APV-verbod.

Aanleiding APV-harddrugsverbod
Door een steeds grotere groep van (hard)drugsverslaafde mensen nam vanaf 2022 criminaliteit en overlast toe, met name rondom het Lucasbolwerk, Lepelenburg en het Hieronymusplantsoen. Er ontstonden soms grimmige situaties en de zwaarte van de incidenten nam toe. Er waren vechtpartijen en bewoners, bezoekers en ondernemers werden geconfronteerd met openlijk gebruik van drugs en drugshandel. Ook vonden er intimidaties, scheldpartijen en mishandelingen plaats en deden mensen hun behoefte op straat.

Naar aanleiding van deze situatie hebben bewoners en (horeca)ondernemers de noodklok geluid. Ook hulpverlenende instanties spraken hun zorgen uit. Een steeds groter deel van de groep kwam van buiten de stad. Het werd voor hulpverleners ingewikkelder en gevaarlijker om contact te leggen met kwetsbare, maar vaak ook agressieve gebruikers: enerzijds door de grootte van de groep, anderzijds omdat de meeste gebruikers van buiten de stad geen contact met hulpverleners wensten. Hulpverleners zagen bij hen bekende (lokale) gebruikers steeds verder afglijden in heftiger drugsgebruik en constateerde bovendien vrouwelijke gebruikers die bijvoorbeeld seksuele handelingen aanboden in ruil voor drugs. Ook signaleerden zij dat er vervuilde drugs verkocht werd.

Om de veiligheid bij het Lucasbolwerk te verbeteren zijn er verschillende maatregelen getroffen waar uw raad over is geïnformeerd (zie o.a. de raadsbrief van 30 mei 2023). Het gaat om een breed pakket van maatregelen vanuit zowel zorg (door mensen richting zorg te leiden), bestuursrecht en strafrecht en ingezet op (potentiële) hotspotlocaties. Zo is de omgeving schoongemaakt, is gesnoeid om het gebied overzichtelijker te maken, is extra politie- en handhavingscapaciteit ingezet, is er gebruik gemaakt van de inzet van (flexibele) camera's en is het gebied 'Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en park Lepelenburg' aangewezen als verblijfsontzeggingsgebied. Op zorggebied is er extra veldwerk ingezet, die korte lijnen onderhoudt met handhaving. Er zijn afspraken gemaakt met hostels over het toestaan van drugsgebruik op kamers met meerdere gebruikers en de toegang van De Stek is verruimd. Op 1 juli 2023 is het Eropaf-team gestart. Een team van professionals met verschillende expertises, vanuit verschillende maatschappelijke partners. Waaronder Jellinek, Barka, Meldpunt Perspectief, Stadsteam Backup, Leger des Heils, Tussenvoorziening, Altrecht, Fivoor, sociaal medisch team, PGA-experts en Lister. Waar nodig wordt nog andere expertise ingezet. Het Eropaf-team gaat meerdere malen per dag naar overlastlocaties, om met de mensen in gesprek te gaan en hen toe te leiden naar zorg, hulp en/of opvang. U ziet de resultaten van deze inzet op de bijgevoegde factsheet van het Eropaf team.

Om de dynamiek van de grote toeloop van buiten de stad te doorbreken, snel in te spelen op de overlast en het harddrugsgebruik in de buitenruimte te doen verplaatsen naar binnen (opvanglocaties), is aan u voorgesteld om als sluitstuk van het pakket aan maatregelen een verbod op harddrugsgebruik in de openbare ruimte op te nemen in de APV. Uw raad heeft de APV-bepaling aangenomen. Daarbij is besloten dat handhaving zich alleen richt op het bestrijden van *excessen* van drugsgebruik in de openbare ruimte, zoals bij het Lucasbolwerk.

Stand van zaken na invoeren APV harddrugsverbod
Het verbod is op 1 augustus 2023 ingegaan. Voorafgaand, in de maand juli, hebben politie, handhaving, veldwerkers, hostels en andere zorginstellingen uitgebreid gecommuniceerd over dit verbod en de mogelijke consequenties. Met effect: daar waar de banken van het Lucasbolwerk eind juli nog vol zaten met mensen die verslaafd zijn en het een aan- en afrijden van drugsdealers was, zagen we vanaf 1 augustus geen grote dagelijkse aanloop meer van mensen van buiten de stad. Er zijn geen signalen dat deze overlast zich naar een andere locatie in de stad heeft verplaatst. Oude bekende Utrechtse gebruikers werden weer zichtbaarder, naarmate de groep kleiner werd, en het lukte het Eropaf-team om weer met hen in contact te komen en hen actief toe te leiden naar zorg, hulp en/of opvang.

Een onderdeel van de aanpak is, om door middel van het APV-harddrugsverbod in combinatie met het instrument 'verblijfsontzeggingen', gebruikers (duurzaam) binnen te krijgen. Daartoe is de aanwijzing van het VBO-gebied in december verlengd (zie raadsbrief 1 december 2023). De gebruikersruimte van De Stek speelde hierin een belangrijke rol: er is een stijging te zien van het aantal bezoekers aan De Stek. In augustus 2023 waren er 59 unieke bezoekers, in juli 2024 71 unieke bezoekers. De locatiebezoeken zijn gestegen van 1224 in augustus 2023 naar 2573 in juli 2024. Ondanks de stijging in het unieke bezoekers, kregen wij ook van het Eropaf-team en de cliënten adviesraad signalen dat de voorziening niet aansluit bij de behoefte van sommige gebruikers in de stad. Daarom zijn er verschillende gesprekken gevoerd en sessies georganiseerd met de gebruikers zelf. Zo willen veel mensen die verslaafd zijn in sociaal verband kunnen gebruiken zonder dat zij direct in een hulpverleningstraject komen. Om die reden is de tuin van de gebruikersruimte van De Stek toegankelijk gemaakt voor harddrugsverslaafden die samen willen gebruiken.

In totaal zijn er in de stad in het eerste jaar 335 bekeuringen door politie en THOR uitgeschreven voor harddrugsgebruik in de openbare ruimte. Het merendeel van de bekeuringen is geschreven in de Binnenstad en dan met name de overlastlocaties Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen, Park Lepelenburg (175 bekeuringen) en het stationsgebied (80 bekeuringen). En hoewel de meeste harddrugsgebruikers op deze overlastlocaties (aan wie deze bekeuring óók zijn gegeven) wel in beeld zijn, hebben wij geen signalen ontvangen dat de bekeuringen hebben gezorgd voor meer schulden bij de doelgroep of dat er personen door financiële problemen vanwege de boetes hun huis zijn uitgezet.

Evaluatie APV-harddrugsverbod
Om gedurende een jaar de impact en effecten van deze bepaling te kunnen evalueren, zijn twee onderzoeken uitgevoerd. Aan Ipsos I&O is in juli 2023 gevraagd om te beschrijven hoe de situatie op het Lucasbolwerk was bij het ingaan van de APV-bepaling (zie bijlage 1). Hiervoor hebben zij vorig jaar interviews uitgevoerd onder verschillende doelgroepen: professionals, ondernemers/ medewerkers rondom het Lucasbolwerk, bewoners (omwonenden), belangenorganisaties en de doelgroep zelf. Bureau Beke heeft dit jaar een evaluatie gedaan naar de effecten van het APV-harddrugsverbod op openlijk harddrugsgebruik, op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers (zie bijlage 2). Bureau Beke heeft de effecten van deze APV-bepaling geëvalueerd door het verzamelen en analyseren van kwalitatieve data, een vragenlijst onder omwonenden en ondernemers en door interviews met betrokkenen. Daarbij is niet alleen naar de APV-bepaling gekeken, maar zijn ook de andere maatregelen in het onderzoek meegenomen. Dit omdat er een mix van repressieve- en zorgmaatregelen wordt ingezet om de overlast rondom het Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg in te perken en te beheersen. Het precieze effect van één maatregel, de APV-bepaling, is lastig aan te tonen, maar de onderzoekers hebben hier zeker wel de nadruk op proberen te leggen.

Onderzoek overlast en veiligheid Lucasbolwerk van augustus 2023 (nulmeting)
Het onderzoek van Ipsos I&O toont aan dat alle betrokkenen de overlast bij het Lucasbolwerk in de zomer van 2023 herkennen en van mening zijn dat de overlast sinds 2022 was verergerd. Volgens de geïnterviewden ontstonden de problemen voornamelijk toen gebruikers van buiten Utrecht naar het Lucasbolwerk kwamen en zich mengden met de groep lokale gebruikers. De gebruikers werden agressiever, de sfeer werd grimmiger, de overlast nam en er vonden meer incidenten plaats.

Uit de interviews van Ipsos I&O blijkt dat de geïnterviewden bekend waren met de maatregelen die voor 1 augustus 2023 zijn getroffen. Over het algemeen stond men achter de ingevoerde maatregelen, ook al heerste het idee dat de maatregelen de problemen niet volledig gingen oplossen. Uit het onderzoek (dat deels begin augustus plaatsvond) bleek dat de overlast bij het Lucasbolwerk begin augustus 2023 direct was afgenomen. De geïnterviewden gaven aan dat de APV-bepaling gebruikers van buiten de gemeente afschrikt en dat lokale gebruikers zich in kleinere groepjes verplaatsten naar andere plekken binnen de stad en weer toegankelijker waren voor contact met veldwerk waardoor ze beter toegeleid konden worden naar zorg, hulp en/of opvang.

Evaluatie APV-harddrugsverbod door Bureau Beke van augustus 2024 (eenmeting)
Ook in het onderzoek van Bureau Beke wordt vanuit de verschillende bronnen een betrekkelijk eenduidig beeld geschetst van de overlastsituatie in de omgeving van het Lucasbolwerk. Vanuit de interviews en de vragenlijstresultaten onder omwonenden en ondernemers, komt naar voren dat de overlast- en criminaliteitssituatie de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat er juist nadat bekend werd dat drugsgebruik in de openbare ruimte niet langer was toegestaan een verbetering te zien is. Dit

beeld wordt vanuit de politiecijfers bevestigd. Daarin is een duidelijke stijgende trend in de afgelopen vijf jaar te zien voor wat betreft alcohol- en drugsgerelateerde overlast rondom het Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Park Lepelenburg. Na het ingaan van de APV-bepaling daalt het aantal incidenten voor de vijf meest voorkomende incidentsoorten sterk.

Door Bureau Beke is onderzoek gedaan naar de overlastgevende harddrugsgebruikers die in beeld zijn in de omgeving van het Lucasbolwerk. Bij het ingaan van het APV-harddrugsverbod op 1 augustus 2023 waren er ruim 120 overlastgevers in beeld. Dat aantal is in de eerste maand na het verbod gereduceerd naar 54 personen. Uit de analyse van de personen die niet meer in beeld zijn, blijkt dat het met name gaat om overlastplegers van buiten Utrecht en overlastplegers met onbekende woonplaats. Verder merken de onderzoekers op dat er nu een groep in Utrecht bekende harddrugsgebruikers is overgebleven op de overlastlocaties, waarvan ze benadrukken dat deze groep zoveel mogelijk doorgeleid moet worden naar zorg.
Bureau Beke heeft vanuit de data niet kunnen achterhalen hoeveel personen er naar zorg zijn toegeleid. Wel geven enkele geïnterviewden aan dat op dit vlak veel initiatieven zijn ontplooid, zoals de buitengebruikersruimte van De Stek en de activiteiten van het Eropaf-team. Vanuit het Eropaf-team wordt er actief toegeleid of teruggeleid naar zorg. Dat houdt in dat mensen naar De Stek worden toegeleid, naar nachtopvang, en dat wanneer er mensen al een aantal dagen ‘kwijt’ zijn bij een hostel of andere zorgvoorziening, ze actief gezocht worden en teruggeleid. Mensen worden naar medische spreekuren gebracht, er wordt gezorgd dat mensen hun afspraken niet vergeten of ze worden naar deze afspraak gebracht (denk aan een intake voor een detox, afspraak voor depotmedicatie bij de ggz, een hernieuwde aanvraag asielprocedure). Er worden dagelijks veel gesprekken gevoerd om mensen te motiveren en te verleiden tot structurelere zorgoplossingen. Dit leidt er soms toe dat iemand langdurig in zorg komt, maar het kan ook gaan om kortdurend of beperkter resultaat.

Uit het onderzoek blijkt verder dat omwonenden, ondernemers en geïnterviewden de maatregelen verschillend ervaren. Meer toezicht door politie en boa’s, het opleggen van een verblijfsontzegging en de inzet van het Eropaf-team wordt vooral als effectief ervaren. Geïnterviewden geven aan dat het opleggen van een verblijfsontzegging pas effectief werd, toen het APV-harddrugsverbod in werking trad. Veel respondenten zien het verblijfsontzeggingsgebied daarom bij voorkeur in combinatie met het APV-harddrugsverbod uitgevoerd worden. Ondanks dat omwonenden en ondernemers een aantal maatregelen als positief ervaren, is bijna de helft van mening dat de maatregelen niet hebben geleid tot een verbetering van de woonbuurtsituatie. Een verklaring hiervoor kan zijn dat politie en handhaving niet altijd ingrijpen op de manier zoals omwonenden en ondernemers hadden verwacht. Ook speelt mee dat politie en handhaving alleen handhaven bij excessen, zoals met uw raad is besproken.

Als antwoord op de hoofdvraag over de effecten van het APV-harddrugsverbod concluderen de onderzoekers dat juist de combinatie van het gehele pakket aan maatregelen effect heeft gehad.
De effecten van de gecombineerde maatregelen uiten zich in een daling van het aantal geregistreerde overlastgevende harddrugsgebruikers en een daling in het aantal geregistreerde incidenten bij politie na augustus 2023. Verder hebben de maatregelen gezorgd voor ‘verdunning’ van de doelgroep harddrugsgebruikers en voor verspreiding over meerdere gebieden. Het merendeel van de respondenten maakt zich zorgen dat de maatregelen worden afgeschaald als blijkt dat deze een succes zijn. De meeste respondenten benadrukken het belang van het continueren van de maatregelen.

Voortzetten verbod op openlijk harddrugsgebruik

Het APV-verbod alleen is niet toereikend, maar omgekeerd is ook het pakket aan maatregelen niet effectief genoeg zonder deze bepaling. Zo is het verblijfsontzeggingsgebied het meest effectief in combinatie met een verbod op openlijk harddrugsgebruik. Ook wordt de drempel om openlijk buiten harddrugs te gebruiken verhoogd, waardoor gebruikers gestimuleerd worden om binnen te gebruiken. Deze stimulans vervalt als ook de APV-bepaling vervalt. Zonder het verbod is de kans groot dat de magneetfunctie van gebruikers van buiten Utrecht weer toeneemt en daarmee ook het aantal criminaliteits- en overlastincidenten. Dit is ook de vrees van omwonenden en ondernemers. Dan ontstaat er mogelijk ook weer de situatie waarbij hulpverleners moeilijk in contact kunnen komen met kwetsbare gebruikers omdat er een 'schil' van gebruikers (en dealers) van buiten de stad omheen staat. De betrokken partners bij de aanpak ondersteunen daarom de verlenging van de maatregelen.

Gelet op de resultaten van het APV-harddrugsverbod - en met name het belang van dit verbod voor het effect van het samenstel van maatregelen - stellen wij aan uw raad voor om het verbod op openlijk harddrugsgebruik voort te zetten. Om te voorkomen dat de groep van overlastgevende drugsgebruikers en drugsdealers terugkomt of zich verplaatst naar elders in de stad, en om snel te kunnen handelen bij nieuwe hotspotlocaties stellen wij voor dat het verbod blijft gelden voor de gehele gemeente.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,



Onderzoek overlast en veiligheid Lucasbolwerk voor 1-8-2023

Rapportage I&O Research

i&o research

www.ioresearch.nl

Colofon

Uitgave
I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer
2023/173

Datum
september 2023

Opdrachtgever
Gemeente Utrecht

Auteurs
Carmen de Krosse
Gwendolyn van Straaten
Melle Conradie

Copyright
Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1 Managementsamenvatting ____ 4

2 Inleiding en achtergrond ____ 6

2.1 Achtergrond ____ 6
2.2 Methode en verantwoording ____ 6

3 Bevindingen interviews ____ 7

3.1 Ervaring veiligheid ____ 7
3.2 APV-verbod ____ 14

A Bijlage: geïnterviewde personen ____ 20

B Bijlage: gespreksleidraad ____ 21

C Bijlage: pamflet harddrugsoverlast ____ 24

1 Managementsamenvatting

De gemeente Utrecht heeft I&O Research gevraagd sfeerbeelden te creëren van de veiligheidsbeleving en overlast op het Lucasbolwerk vóór de invoering van het harddrugsverbod in de openbare ruimte van 1 augustus 2023. Hiervoor voerden we tussen 28 juli en 30 augustus[1] interviews uit onder verschillende doelgroepen: professionals, ondernemers/werkers rondom het Lucasbolwerk, bewoners (omwonenden), belangenorganisaties en de doelgroep zelf.

De geïnterviewden zijn het er allen over eens dat er overlast is op het Lucasbolwerk. Volgens de geïnterviewden spelen de problematiek en de overlast op het Lucasbolwerk al jaren en is dit het afgelopen jaar verergerd. Doordat er in Utrecht geen verbod was op het gebruik van harddrugs in de openbare ruimte en in andere steden wel, kwamen gebruikers uit andere steden naar het Lucasbolwerk. De groep bekende lokale gebruikers mengde zich daardoor met 'vreemden', wat tot meer agressie en onderlinge vechtpartijen leidde. Naast de ernstige misdrijven zoals steekpartijen, geweldsincidenten en aanrandingen hebben **ondernemers** vooral last van bedelaars op hun terrassen en bedreigingen naar het personeel. Personeel en gasten voelen zich daardoor soms onveilig. Ook **bewoners** benoemen de intimiderende houding van gebruikers en het lastigvallen van voorbijgangers. Hierdoor ervaren ook kinderen van omwonenden een onveilig gevoel. Daarnaast ervaren beide doelgroepen overlast door de vervuiling in het park.

"Werknemers hebben ook bedreigingen gehad. Dit heeft veel impact en zorgde ervoor dat een werknemer een week thuisbleef."

"Als je er wat van zegt, komt iemand intimiderend op je af. Mijn dochters durfden er niet meer langs."

In mei 2023 is een aantal maatregelen getroffen waar de geïnterviewden goed bekend mee zijn. **Ondernemers en bewoners** zien meer handhaving en zijn zich bewust van een betere samenwerking met de zorg om het probleem aan te pakken. **Professionals** zelf, die de aanpak en maatregelen hebben opgesteld, bevestigen die intensivering in de samenwerking tussen beleidsmakers, handhaving en de zorg. Over het algemeen staat men achter de ingevoerde maatregelen, maar er heerst ook het idee dat de maatregelen de problemen niet volledig oplossen. **Ondernemers en bewoners** merken een positief verschil sinds de maatregelen van mei, maar geven ook aan dat de overlast niet verdwenen is. Ook **professionals** uiten zorgen over een verplaatsing van het probleem, in plaats van een oplossing ervan.

"Ik merkte er weinig van. Vanuit het park veranderde er niks. Er was wel meer aandacht vanuit politie en gemeente. We werden als vereniging serieuzer genomen door gemeente en politie, er kwam echt actie. In het park veranderde er echter heel weinig, er waren evenveel mensen. Je ging er nog steeds niet graag heen."

Sinds 1 augustus 2023 is een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van kracht die het gebruik van harddrugs in de openbare ruimte verbiedt. Op voorhand waren de reacties op dit verbod overwegend positief. Veel geïnterviewden zagen al enig verschil in overlast sinds de maatregelen van mei, maar zien toch de noodzaak om aanvullende acties te ondernemen.

[1] *Een deel van de interviews vond dus plaatst nadat het verbod al was ingevoerd en is daardoor mogelijk beïnvloed.*

Veel geïnterviewden verwachten een versnippering van de groep gebruikers. Ze geven aan het acceptabel te vinden als er een kleinere groep bekende gebruikers overblijft, omdat daar weinig overlast van verwacht wordt. Enkele **zorgprofessionals** denken deze groep betere en gerichtere zorg te kunnen leveren. **Professionals** bij de gemeente en handhaving zien het verbod als een belangrijke stap voor de gemeente doordat de aanzuigende werking is afgenomen en het Utrecht gelijktrekt met andere gemeenten.

"Ik verwacht dat er betere zorg geleverd wordt en dat de problematiek meer gescheiden wordt van de criminaliteit. Dit neemt ook de aanzuigende werking vanuit andere gemeenten af omdat hier nu ook een verbod is. Dan kun je ook mensen terugsturen en andere gebruikers uit Utrecht betere zorg bieden."

Tegelijkertijd is er enige twijfel over de aansluiting van de zorg op de behoefte van de gebruikers. Enkele **zorgprofessionals** hebben hun twijfels over de effectiviteit van het verbod en het effect op de doelgroep. Ook maken zij, en **belangenorganisaties**, zich zorgen over criminalisering van de gebruikers als gevolg van het verbod. Men is bang dat gebruikers daardoor minder snel bij de zorg terechtkomen. De geïnterviewde **verslaafde** voelt zich sinds het verbod meer opgejaagd door de politie. Sinds het verbod wordt hij vaker gecontroleerd, ook als hij niet gebruikt.

"Je rechten worden ontnomen. Ik ben toch niemand tot last. Ze moeten mij niet criminaliseren. Als ik boetes krijg, dan kan ik in de gevangenis komen en ben ik crimineel."

2 Inleiding en achtergrond

2.1 Achtergrond

Op 1 augustus 2023 is in de gemeente Utrecht een harddrugsverbod in de openbare ruimte ingegaan. Tot dat moment was Utrecht een van de weinige steden in Nederland waar het gebruiken van drugs niet verboden was. De gemeente Utrecht sluit zich met dit verbod aan bij de ruim tweehonderd gemeenten waar het verbod op drugsgebruik in de openbare ruimte al opgenomen is in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).[2]

Binnen gemeente Utrecht kampt vooral het Lucasbolwerk met ernstige overlast en criminaliteit.[3] De gemeente Utrecht wil de veiligheidsbeleving op het Lucasbolwerk vóór augustus 2023 in kaart brengen. I&O Research is door de gemeente Utrecht gevraagd om 'sfeerbeelden' te creëren van de veiligheidsbeleving en de overlast door middel van gesprekken met belangenpartijen. Een jaar na ingang van het APV harddrugsverbod zal de impact van de maatregelen worden geëvalueerd. Dit onderzoek is onderdeel van een 'stand van zaken-meting'. De centrale onderzoeksvraag is:

"Hoe wordt de situatie op en rondom het Lucasbolwerk beleefd door verschillende groepen?"

2.2 Methode en verantwoording

Om sfeerbeelden te creëren interviewden we personen uit vier verschillende doelgroepen. De deelnemers zijn geworven via de gemeente Utrecht. Daarbij is gezorgd voor een spreiding onder de verschillende doelgroepen. De doelgroep bestaat uit professionals (gemeentelijke professionals, zorgprofessionals en handhaving), ondernemers, bewoners (omwonenden) en belangenorganisaties/gebruikers. Alle gesprekspartners zijn betrokken bij het Lucasbolwerk. De ondernemers en bewoners in dit onderzoek zijn door de gemeente Utrecht aangedragen. Zij praten vaker mee over het onderwerp en zijn bekend met wat er speelt bij andere ondernemers en bewoners. De bewoners die we spraken hebben ook het *pamflet harddrugsoverlast* (zie bijlage) opgesteld of hier aan bijgedragen.

Er zijn 20 interviews gehouden. De gesprekken duurden 20 à 30 minuten. Elf interviews zijn online gehouden, negen interviews zijn fysiek afgenomen. De interviews werden afgenomen tussen 28 juli en 30 augustus. Een deel van de interviews is dus afgenomen na de invoering van het harddrugsverbod in de openbare ruimte.

Doelgroep		**# Respondenten**
Professionals		
waarvan:	*Gemeente*	*3*
	Zorgprofessionals	*4*
	Handhaving	*2*
Ondernemers		5
Bewoners (omwonenden)		2
Belangenorganisaties/gebruikers		4
Totaal		**20**

[2] *Van de wet mag het, maar ruim 200 gemeenten verbieden drugsgebruik op straat (nos.nl)*
[3] *Inwoners radeloos door aanhoudende overlast verslaafden: 'Hoe leg je uit dat dít kan in Utrecht?' | Utrecht | AD.nl*

3 Bevindingen interviews

In dit hoofdstuk rapporteren we het beeld dat gevormd is van de veiligheidsbeleving en overlast op basis van de interviews. Dit is ingedeeld naar de gespreksleidraad (bijlage B), zodat alle besproken onderwerpen aan bod komen. Per onderwerp beginnen we met een algemeen beeld, waarna we ingaan op de doelgroepspecifieke ervaringen.

3.1 Ervaring veiligheid

We hebben geïnterviewden gevraagd naar het type overlast dat zij ervaren. Dit beschrijven we per doelgroep. Daarna schetsen we de reacties op de maatregelen die zijn doorgevoerd in mei en de overlast voor en na die maatregelen. Vervolgens komt de veiligheidsbeleving aan bod in het deel over persoonlijke impact.

3.1.1 Kenmerken van de overlast

Volgens de geïnterviewden speelt de problematiek en de overlast op het Lucasbolwerk al jaren. Alle doelgroepen geven aan dat de overlast het afgelopen jaar (volgens sommigen vooral sinds het einde van de coronacrisis) is verergerd. De groepsgrootte en de ernst van de overlast nam toe. Men ziet dat de problemen voornamelijk ontstonden toen gebruikers van buiten Utrecht naar het Lucasbolwerk kwamen en mengden met de bestaande groep lokale gebruikers. De gebruikers werden agressiever en de sfeer werd grimmig. Voor ondernemers en bewoners gaat het vaker om directe overlast, waar het voor gemeentelijke professionals meer ‘van horen zeggen’ is. De meeste geïnterviewden zagen het afgelopen jaar een toename in agressie, wat zich uitte in onderlinge vechtpartijen, geweldsincidenten en het lastigvallen van voorbijgangers. Ook ervaren ze vervuiling in en rond het park, zoals ontlasting, afval en opengetrokken vuilniszakken.

Ondernemers

Ondernemers met een café aan het Lucasbolwerk ervaren veel overlast van gebruikers die bij gasten op het terras bedelen om geld of sigaretten. Ook pakken ze eten of andere spullen van tafel. Het laatste jaar werd personeel vaker bedreigd en zijn gebruikers vaker gewelddadig. Hierdoor voelen personeel en gasten zich soms onveilig.

“Werknemers hebben ook bedreigingen ontvangen. Dit heeft veel impact en zorgde ervoor dat een werknemer een week thuisbleef.”

Café-eigenaren raken soms ook in conflict met hun gasten, die niet altijd begrijpen waarom door de uitbater gevraagd wordt om een bedelaar niks te geven. Ook de Stadsschouwburg en studentenvereniging BITON merken dat veel gebruikers rond het gebouw hangen of naar binnen proberen te gaan. De ondernemers benoemen ook de vervuiling in het park, zeker sinds er statiegeld zit op blikjes en men vuilniszakken opentrekt in de zoektocht naar statiegeld.

“Ik heb in de loop der jaren veel dingen meegemaakt. Iemand die met een mes op me afkwam. Een paar maanden geleden nog iemand die met een grote stok op me af wilde komen. Ik sta m’n mannetje wel. Maar gasten en personeel worden angstig.”

Bewoners
Beide bewoners die we spraken komen (bijna) dagelijks in de straat of in het park van het Lucasbolwerk. Eén bewoner vertelt dat er soms drugsgebruikers in haar portiek zitten. Daarnaast ervaren bewoners geluidsoverlast en zijn er veel opstootjes tussen de gebruikers. Bewoners krijgen deze overlast meer mee dan andere geïnterviewden, doordat zij dag en nacht aan het Lucasbolwerk zijn. Zij zien en ervaren verder ook dat gebruikers zich intimiderend gedragen, ook naar voorbijgangers. Dit heeft impact op de bewoners en hun gezinnen.

"Als je er wat van zegt, komt iemand intimiderend op je af. Mijn dochters durfden er niet meer langs."

Professionals
Professionals zien heel duidelijk een verandering in de dynamiek het afgelopen jaar en kunnen dit goed duiden in het licht van de ontwikkeling de afgelopen jaren. Er zijn al jaren gebruikers op het Lucasbolwerk, maar het laatste jaar veranderde de vaste groep gebruikers en vaste dealers volgens hen in een marktplaats-dynamiek met veel onbekenden. Hierdoor konden mensen zich makkelijker anoniem binnen de groep bewegen. Ook kwamen steeds meer gebruikers naar het Lucasbolwerk die op andere plekken in Utrecht geweerd werden (o.a. Mineurslaan). Door de grotere groep gebruikers werd het Lucasbolwerk ook aantrekkelijker voor georganiseerde dealers. Het aanbod van (goedkope) drugs trok weer gebruikers aan en zo ontstond een vicieuze cirkel.

"Eerst waren de groepen gesplitst, nu mixten vreemdelingen zich met Oost-Europeanen en Utrechtse harddrugsverslaafden, dat zorgde voor meer incidenten, dat mengt niet lekker."

De professionals noemen vooral de ernstige misdrijven zoals steekpartijen, geweldsincidenten en aanrandingen als ze denken aan de overlast. Vooral zorgprofessionals en handhaving merken een toename in onderlinge vechtpartijen. Eén geïnterviewde van de politie geeft aan dat het aantal overlastmeldingen cijfermatig relatief laag is, doordat er weinig ondernemers en omwonenden zijn rondom het Lucasbolwerk. Op andere plaatsen waar gebruikers eerder samen kwamen (Hieronymusplantsoen, Lepelenburgpark) waren meer overlastmeldingen, doordat deze plekken midden in een woonwijk zitten.

Belangenorganisaties en verslaafde
De gesproken belangenbehartigers onderkennen dat er overlast heerste op het Lucasbolwerk. Deze overlast is ook toegenomen, sinds een aantal jaar terug. De groep gebruikers zorgde voor een onprettige sfeer en overlast.

"*Er was zeker overlast. Niemand zou zeggen dat de buurt niet moest klagen. De groep was te groot"*

Eén van de belangenbehartigers noemt de grote hoeveelheid goedkope drugs die er tegenwoordig verhandeld worden als oorzaak voor de toegenomen overlast. Deze toename in drugs zou leiden tot concurrentie onder dealers, waarbij sommige dealers agressief te werk gaan.

De geïnterviewde verslaafde geeft aan dat er wel eens vechtpartijen in de groep zijn, maar dat de groep elkaar ook corrigeert. Ook komen er personen naar de groep verslaafden om hen uit te lokken. Wanneer er dan ruzie ontstaat, wordt de gebruiker als schuldige gezien.

"Mensen komen bijvoorbeeld stoer doen en even pesten. Dan vinden ze net de verkeerde en krijgen ze klappen. Dan trek je aan het kortste eind, want je bent gebruiker. Het incident staat wel op camera, maar de aanloop niet. Dus als gebruiker word je dan gepakt."

3.1.2 Bekendheid en reactie maatregelen mei 2023

Alle geïnterviewden weten dat er gewerkt wordt aan het verminderen van de problematiek op het Lucasbolwerk. Ze zijn bekend met de maatregel van het Lucasbolwerk als verblijfsontzeggingsgebied en de toename in handhaving. Meerderen noemen ook het "eropaf-team" en zijn zich bewust van de verbeterde samenwerking met de zorg. Hoewel men over het algemeen achter de getroffen maatregelen staat, denken veel geïnterviewden dat er méér nodig is en dat deze onvoldoende zijn om de problemen volledig op te lossen.

Ondernemers

De extra inzet van politie en handhaving is zichtbaar voor de ondernemers. Ook zijn ze zich er van bewust dat de gemeente, politie en handhaving meer aandacht hebben voor de situatie en dat er door de gemeente aan gewerkt wordt. Ondernemers denken dat er meer voor nodig is om het probleem op te lossen en zijn daarom sceptisch over de maatregelen.

"Ze zijn gestart met het uitdelen van gebiedsverboden. Dat leverde resultaat op, maar het is vooral tijdelijk. Een paar dagen later zijn de gebruikers weer terug. Ze weten gewoon dat we als cafés niet altijd de tijd hebben om te bellen en ook niet weten wie er allemaal een gebiedsverbod hebben. Dat is privacy. Politie, dames van de gemeente en burgemeester stonden er echt wel welwillend tegenover en hebben echt hun best gedaan om er bovenop te zitten met handhaving. Maar het leverde niet genoeg op. Dus het was wachten op een algeheel drugsverbod."

"Ik heb het idee dat er tussen juni en maart weinig verschil is als je kijkt naar de overlast. Nu op 1 augustus het harddrugsverbod is ingegaan, zie je wel echt verschil."

Bewoners

Eén van de bewoners zat in een klankbordgroep en schreef een pamflet over de problematiek op het Lucasbolwerk en de aanpak ervan. Een aantal oplossingen van dat pamflet is ook in de praktijk toegepast. De andere bewoner onderschrijft dat er sinds mei meer handhaving en veldwerkers vanuit de zorg zijn. De twee bewoners staan achter de getroffen maatregelen en spreken hun vertrouwen erin uit.

"De gemeente heeft nu een eropaf-team gecreëerd. Dat klinkt goed. Dit is ook de oplossingsrichting vanuit ons pamflet, dus ik sta er 100% achter. Het moet niet als een handhavingsinitiatief verkocht worden. Het is een zorg-issue."

Professionals

Professionals komen bij elkaar in een operationeel overleg en zijn gezamenlijk betrokken bij de aanpak en maatregelen van mei 2023. Ze brengen gezamenlijk de groep in beeld en zoomen in op het individu. Dit om de overlast te beperken en te zorgen dat de zorg goed aansluit op individuen. Een gemeentelijke professional geeft aan dat de maatregelen van mei heel lokaal zijn en dat dus gauw verplaatsing optreedt. Men zou achter de feiten aanlopen met dit soort bestuurlijke maatregelen. Het moet samengaan met handhaving, aldus de gemeentelijke professional.

Ook de politie geeft aan dat alleen handhaving niet genoeg is en dat een gecombineerde aanpak met goede zorgoplossingen wenselijk is. Dit onderschrijven de meeste professionals. Een zorgprofessional geeft aan dat veldwerkers vanuit de zorg een andere aanpak hebben dan politie en handhaving:

"Dit <eerder genoemde voorbeeld> laat zien dat het belangrijk is en een verschil kan maken hoe je de doelgroep bejegend. De activiteiten van toezicht en handhaving hebben soms een andere benadering."

De zorg richt zich vooral op het onderhouden van een goede relatie met de gebruiker. Het bekeuren van gebruikers werkt niet volgens verschillende zorgprofessionals:

"Boetes maken die verslaafden niet uit, ze hebben leefgeld en als de boetes opstapelen moeten ze even zitten, dat voelt voor hen als vakantie."

Zorgprofessionals noemen ook dat er veranderingen zijn geweest bij de gebruikersruimtes. Het is minder laagdrempelig geworden door strengere regels: legitimatie is verplicht, 's nachts mag niet meer gebruikt worden en het gebruiken in een groep wordt ontmoedigd. Hierdoor komen minder mensen bij de Stek.

Zoals eerder genoemd geeft de geïnterviewde bij de politie aan dat er relatief weinig overlastmeldingen zijn met betrekking tot het Lucasbolwerk. Vanuit dit oogpunt had politie liever geen maatregelen getroffen, omdat maatregelen leiden tot verplaatsing en de overlast in een buurt met veel ondernemers en omwonenden sowieso erger zou zijn. Daarbij wordt wel de nuance gegeven dat dit slechts een perspectief is en dat het voor degenen die overlast ervaren erg vervelend is. Ook was er bij de politie behoefte om iets te doen tegen de gebruikers van buitenaf. Het APV-verbod wordt gezien als een goede maatregel om dit te bereiken.

Belangenorganisaties en verslaafde

De belangenorganisaties snappen dat er iets gedaan moest worden aan de situatie door middel van maatregelen. De politie kon volgens een geïnterviewde het probleem niet meer aan, daardoor zou samenwerking met de zorg moeten worden gezocht.

"De hulpverlening werd gevraagd het aan te pakken, want de politie durfde het niet meer aan. Dit was ongeveer 2,5 jaar geleden. Toen was er heel veel overlast. Politie had de manschappen niet. Ze duwden het weg en kwamen op een andere plek terug."

Echter heeft deze gesprekspartner wel twijfels of deze aanpak het structurele probleem oplost. Met het wegjagen van gebruikers treedt verplaatsing op, maar wordt het probleem niet opgelost.

Belangenorganisaties zien het samenspel tussen de regelgeving en handhaving op straat en de inloop bij gebruikersruimtes. De regels bij gebruikersruimte (de Stek) zijn volgens een belangenorganisatie verstrengd (met name de openingstijden) en de handhaving is verhard. Daarentegen noemt een andere belangorganisatie dat er ook versoepelingen plaatsvonden, die het gemakkelijker zouden moeten maken voor gebruikers om naar de gebruikersruimte te gaan. Ze zien de noodzaak van de doorgevoerde versoepelingen, maar vinden dat deze eigenlijk te laat kwamen.

Daarnaast richt de gebruikersruimte zich volgens de geïnterviewde ook meer op herstel en ‘bezigheidstherapie’. De combinatie van een strengere handhaving en een minder toegankelijke gebruikersruimte, zou ertoe leiden dat sommige gebruikers uit het zicht verdwijnen. Dit is de extreem zorgmijdende groep die niet de bemoeienis van de gebruikersruimtes wil.

De geïnterviewde verslaafde is bekend met de maatregelen die zijn genomen in mei. Hij geeft ook aan dat sommige maatregelen terecht waren. Zijn beeld is dat er in deze periode niet heel streng werd gehandhaafd. De politie kwam af en toe even langs om te kijken hoe het ging.

“Toen kwamen ze gewoon langs en keken of het in orde was. En gingen ze gewoon weg. Nu <sinds 1 augustus> zitten ze steeds achter je aan. Hiervoor kenden ze je en dan was het goed.”

3.1.3 Ontwikkeling overlast sinds maatregelen in mei

Sinds de maatregelen van mei ziet men wel verandering op het Lucasbolwerk, voornamelijk doordat de grote groep is versnipperd en er minder gebruikers van buitenaf zijn. Tegelijkertijd is de overlast daarmee volgens ondernemers en bewoners niet verdwenen. Meerderen geven aan dat ze de groep ‘bekende gebruikers’ accepteren en weinig overlast zouden ervaren als de groep op het Lucasbolwerk hiertoe beperkt blijft.

Ondernemers

Ondernemers zien weinig verschil in overlast sinds de maatregelen van mei. Men denkt dat dit te maken heeft met de tijdelijkheid van de ontzegging. Na een paar dagen zijn de overlastgevers weer terug. Eén ondernemer noemt dat hij sinds de maatregelen minder overlastgevers op het terras heeft, maar dat het probleem niet volledig is verdwenen. De Stadsschouwburg ervoer juist een toename van overlast sinds mei omdat gebruikers zich – omdat ze zich voor handhaving verstoppen – vaker in en rond de schouwburg ophouden.

“Op een gegeven moment heeft de politie de inzet opgeschaald en de verblijfontzegging ingesteld. De groep ging daardoor uitwaaieren waardoor wij nog meer overlast kregen. Ze gaan zich verschuilen en komen ook ons gebouw binnen. Dat gaf nog veel meer problemen.”

“Ik merkte er weinig van. Vanuit het park veranderde er niks. Er was wel meer aandacht vanuit politie en gemeente. We werden als vereniging serieuzer genomen door gemeente en politie, er kwam echt actie. In het park veranderde er echter heel weinig, er waren evenveel mensen. Je ging er nog steeds niet graag heen.”

Bewoners

Sinds de maatregelen van mei verplaatsen overlastgevers zich binnen het park en zijn ze opgesplitst in kleinere groepjes. De bewoners geven aan nog steeds overlast te ervaren van deze groepjes.

“Sinds een paar maanden zie ik veel meer handhaving, veel meer ‘geel’. De overlastgevers verplaatsen zich binnen het park. Ze zijn meer in kleinere groepjes opgesplitst.”

Professionals

Het afgelopen jaar veranderde de grootte en samenstelling van de groep. Zorgverleners kregen minder contact met zorgbehoevenden. Het werd daardoor lastiger om met de doelgroep in gesprek te gaan. De problematiek kreeg meer aandacht van de gemeente en politie en handhaving voerde de druk op. Al sinds de maatregelen van mei zien professionals verdunning en verspreiding van de groep en als gevolg daarvan een afname van de overlast. Er zijn minder gebruikers van buitenaf. Met de groep die overblijft en bij de zorg bekend is, is het beter contact te leggen. Professionals zijn daarmee positiever over het effect van de maatregelen dan bewoners en ondernemers.

"*De harde kern is er nog steeds, daar is niks mee aan de hand, daar is goed mee te praten."*

Binnen deze bekende groep heersen volgens de professionals ook bepaalde normen en waarden en corrigeert men elkaar. Meerdere geïnterviewden spreken ook hun twijfel uit of het zorgaanbod zo wel goed aansluit op een deel van de (soms zorgmijdende) doelgroep. Zo richt de zorg zich steeds meer op dagbesteding en worden bij de tussenvoorziening eenpersoonshokjes gecreëerd om te gebruiken. Tegelijkertijd benoemen meerdere professionals het sociale aspect van gebruiken in openbare ruimte. Daardoor heerst er twijfel of de huidige voorzieningen wel goed aansluiten op de behoeften van de gebruikers.

Belangenorganisaties en verslaafde

De belangenorganisaties beamen, net zoals de andere geïnterviewden, dat de overlast is afgenomen sinds de maatregelen in mei. De groep is geslonken. Eén geïnterviewde geeft aan dat dit mogelijk komt door de aandacht die op de groep is gevestigd. Dit werkt afschrikwekkend.

Een geïnterviewde van een belangenorganisatie plaatst ook de kanttekening dat er vooral sprake is van het gevoel van overlast, ook als de groep niks doet. Hij krijgt vanuit de groep gebruikers mee dat ze eigenlijk geen overlast willen veroorzaken. Tegelijkertijd noemen gebruikers volgens hem dat er wel andere overlastgevende personen in de groep aanwezig zijn.

"Gebruikers snappen ook dat ze anderen aantrekken (dit is mijn beeld vanuit de doelgroep), want zelf willen ze geen overlast veroorzaken. Ze willen een plek waar ze rustig kunnen gebruiken en hun ding kunnen doen. De groep is nooit gehoord."

De geïnterviewde verslaafde erkent zelf ook dat er sprake was van overlast, onder andere vechtpartijen. Hij benoemt wel dat het verhaal twee kanten heeft. Verslaafden liggen volgens hem onder een vergrootglas bij de handhaving.

"Voordat het verbod inging, stonden studentenkoren hier ook te drinken en hoor je niemand hierover. Als een gebruiker iets doet, komt gelijk handhaving. Het is selectief op ons gericht."

3.1.4 Persoonlijke impact

De overlast heeft voornamelijk veel impact op ondernemers en bewoners. Ze hebben zorgen om de veiligheid van de kinderen of om het personeel en gasten en zijn extra op hun hoede. Deze doelgroepen ervaren het meest een gevoel van onveiligheid. Zorgprofessionals ervaren dit minder een gevoel van onveiligheid omdat ze vanuit hun beroep gewend zijn om met deze doelgroep te werken. Andere professionals (gemeente, politie) geven vooral aan het gevoel van onveiligheid van ondernemers en bewoners te kunnen begrijpen, maar dat de overlast voor henzelf geen persoonlijke impact heeft.

Ondernemers

Ondernemers, voornamelijk de café-eigenaren, zijn continu alert op wat er in en rond het café gebeurt. Ook hebben ze zorgen om de persoonlijke veiligheid van het personeel en of ze het werk in de toekomst willen blijven doen als de overlast blijft of toeneemt. Het is door de overlast lastiger om (goed) personeel aan te trekken en te behouden. Een caféuitbater noemt dat personeel zich heeft ziekgemeld uit angst. Alle ondernemers geven aan dat de overlast hen energie kost. Daarnaast heeft het ook financiële impact doordat gasten en bezoekers minder graag terugkomen.

"Vervelendste is de mensen die het terras op komen. Dat kost mij tijd en veel energie. Ik lig er ook weleens wakker van. Ik wil gewoon een café draaien. Overlast hoort wel bij een grote stad. Maar rondom deze plek zit heel veel opvang voor verschillende groepen. Daardoor heb je hier een concentratie."

"Het kost energie en dat telt op. Dat merk je niet direct, maar die impact is er wel. En het inkomen blijft erdoor achter, wat frustrerend is."

Bewoners

Eén van de twee bewoners heeft last van gebruikers in haar portiek, maar voelt zich niet geïntimideerd. Wanneer ze overlastgevers vraagt om te vertrekken uit haar portiek of om de muziek zachter te zetten, reageren ze vaak goed en beleefd. Wel ervaart ze het als erg vervelend om uit te kijken op 'een hele trieste bedoeling'.

"Het is een psychiatrische inrichting recht voor je deur. Het is vervelend voor de kinderen dat ze dit zien in plaats van een mooi park."

De wandelroute met de hond wordt soms aangepast vanwege de vervuiling in het park. De kinderen van beide bewoners krijgen de overlast mee en voelen zich daardoor soms onveilig. Ze passen hun gedrag aan vanwege de overlast en gaan bijvoorbeeld via de achterkant het huis in of lopen niet meer langs het park.

"De vriendin van mijn zoon durft soms niet aan de voorkant aan te bellen. Ze blijft op de hoek wachten. En er zijn ook vriendinnen van mijn dochter die het eng vinden in de buurt."

Professionals
De meeste veldwerkers en zorgverleners ervaren geen onveilig gevoel op het Lucasbolwerk. Ze zijn (grotendeels) bekend met de verslaafde doelgroep en weten hoe deze te benaderen. Dit is voornamelijk het geval sinds de maatregelen van mei, omdat toen vooral de 'oude bekenden' overbleven. Een enkele veldwerker vond het wel moeilijk om op de groep af te stappen.

Belangenorganisaties en verslaafde
De geïnterviewde verslaafde geeft aan weinig gevoel van onveiligheid te ervaren. Hij weet wel dat er soms overlast was en is, waaronder vechtpartijen. Echter heeft hij het idee dat de groep dit intern oplost.

"De nieuwe aanwas probeert binnen te dringen in de groep, dan krijgen ze klappen en dan is het goed."

De belangenorganisaties onderkennen de overlast, maar noemen dat vooral ook niet het belang van de verslaafden uit het oog moet raken. Ze noemen verslaving een ziekte en hopen dat de verslaafden zorg kunnen blijven krijgen en niet te veel gecriminaliseerd worden.

3.2 APV-verbod
We hebben de geïnterviewden met betrekking het APV-verbod gevraagd of ze hiermee bekend zijn en welke ontwikkelingen ze verwachten en wensen. We gaan eerst in op de eerste reacties: of men positief of negatief over het (toekomstige) verbod is. In verband met de bereikbaarheid van deelnemers rondom de vakantieperiode vonden sommige gesprekken plaats na 1 augustus, waardoor sommige geïnterviewden ook hun eerste ervaringen met het APV-verbod deelden in hun eerste reactie. Verder gaan we in deze paragraaf in op de ontwikkelingen en de wensen die onze gesprekspartners hadden.

3.2.1 Eerste reacties en ervaringen met het APV-verbod
De eerste reacties met betrekking tot het APV-verbod zijn wisselend. Men is het er over het algemeen over eens dat er sprake was van overlast rondom het Lucasbolwerk en dat daar maatregelen tegen moeten worden genomen. Sommige geïnterviewden geven aan dat de overlast sinds de maatregelen van mei 2023 al is verminderd. Enkelen twijfelen daarom ook of het APV-verbod nog wel nodig was.

Een deel van de interviews vond plaats na 1 augustus, toen het APV-verbod al van kracht was. Men begint in deze interviews direct ook al over de situatie na het APV-verbod en dat het een wereld van verschil is. De overlast is sterk verminderd op het Lucasbolwerk volgens de geïnterviewden en men 'kan weer op de bank zitten'. De geïnterviewden noemen dat het APV-verbod gebruikers van buiten de gemeente afschrikt en dat daarnaast lokale gebruikers zich verspreiden binnen de stad naar plekken waar minder streng gehandhaafd wordt. De eerste reacties op het APV-verbod verschillen wel tussen de divers belanghebbenden.

Professionals

Zorgprofessionals kijken wisselend naar het APV-verbod. Sommigen zien nu al dat de overlast is afgenomen en de groep kleiner is geworden en vooral uit oude bekenden bestaat. Dit heeft voor hen een positief effect op hun hulpverlening. De twijfels over het verbod bestaan uit de effectiviteit van het verbod en het effect op de doelgroep (mogelijke criminalisering, toegelicht in 3.2.2.).

"Er worden boetes geschreven voor het gebruik van harddrugs, ik weet niet of dit gaat helpen. Van een kale kip kun je niet plukken en ook als de bekeuringen binnenkomen, zal dit door de bewindvoerder of budgetconsulent betaald worden waardoor de persoon zelf niets voelt."

Gemeentelijke professionals kijken positiever naar het APV-verbod. Ze zien sinds 1 augustus al een duidelijke afname van de groep gebruikers en overlast bij het Lucasbolwerk. Ook vinden ze het positief dat gemeente Utrecht nu hetzelfde beleid heeft als de andere grote steden, waarmee de aanzuigende werking van Utrecht als vrijplaats is afgenomen.

"We zijn een van de weinige steden die nog geen verbod hadden. Door het verbod zet je jezelf al op gelijk niveau met de rest van de steden en word je dus minder aantrekkelijk."

De maatregelen van 1 mei werkten volgens de gemeentelijke professionals niet afdoende. Zo waren de gebiedsontzeggingsmaatregelen (bestuurlijke maatregelen) heel plaatselijk: de groep verplaatste zich naar een andere locatie en de gemeente bleef steeds achter de feiten aanlopen. Met een APV-verbod voor de hele gemeente is dat volgens de gemeentelijke professionals opgelost. Het APV-verbod moet volgens hen niet los worden gezien van de andere maatregelen die worden getroffen op het vlak van zorg. Ook noemen ze dat het APV-verbod er niet op gericht is om alle gebruikers uit de stad te weren.

"We zijn er niet voor om alle gebruikers uit de stad te weren. Dat zijn onze gebruikers, die een verslaving hebben, waar wij zorg voor moeten hebben. Die horen gewoon bij het Utrechtse. Deze mensen zijn er en blijven er. We moeten ze op de juiste manier maatschappelijk laten invoegen."

Vanuit handhaving wordt benadrukt dat het APV-verbod als op zichzelf staande maatregel niet voldoende werkt. Het lost het drugsprobleem niet op. Het geeft wel een signaal af: Utrecht accepteert – net zoals andere steden – het drugsgebruik op straat niet. Het verbod heeft een afschrikwekkend effect op gebruikers, dit resultaat is volgens handhaving meteen merkbaar.

"Wij hebben steeds gezegd, je moet het niet zien als tool. Je moet het zien als signaal. Van wat wij als stad Utrecht accepteren. Nu staan we waar de rest van Nederland al lang stond. We accepteren niet dat je zomaar drugs gebruikt op straat, waardoor je grove overlast veroorzaakt. De aankondiging van het verbod naar de doelgroep zelf toe heeft al enorm geholpen."

Bewoners en ondernemers

Bewoners, ondernemers en de studentenvereniging zijn over het algemeen blij met het APV-verbod. Men ziet direct effect van het verbod op het Lucasbolwerk. De groep gebruikers is afgenomen en de daarmee gepaard gaande overlast ook. Het APV-verbod houdt het probleem behapbaar.

"Ik heb wel vertrouwen in dit verbod. Het heeft zich bewezen in andere steden."

"Ik heb wel hoop dat dit gaat helpen. Afgelopen dagen leek het ook al een stuk minder te zijn. Het verplaatst zich wellicht wel tijdelijk, maar de APV geldt voor de hele stad en op de andere hangplekken geldt het dus ook. Dus uiteindelijk zal dat dan wel helpen. We staan er 100% achter en de punten uit ons pamflet zijn grotendeels overgenomen."

"*Het is een illusie dat het ooit helemaal weggaat. Daar ben ik me van bewust. Maar het is nu wel een stuk rustiger geworden. Op de bank zelf en op het terras. Maar ik stuur nog steeds wel elke dag een paar mensen weg. Sommigen zijn nog steeds wel vervelend en agressief."*

Belangenorganisaties en verslaafde

De geïnterviewde verslaafde, die we spraken na 1 augustus, merkt dat hij nu meer wordt opgejaagd door de politie en dat de politie een stuk strenger handhaaft dan daarvoor. Zelfs als hij niet gebruikt, wordt hij gecontroleerd. Hij voelt zich daardoor gecriminaliseerd. Vóór 1 augustus kwam de politie ook langs, maar lieten ze hem meer met rust.

"Ook al hebben ze (de politie) geen drugs gevonden, dan moet je alsnog weg. De politie zoekt echt redenen om je te beboeten. Ook als je een ID hebt, gaan ze je doorzoeken, je moet dan soms uit de kleren."

De belangenorganisaties uiten hun twijfels over het APV-verbod. Ze vragen zich af of eerdere maatregelen de groep gebruikers niet al voldoende verkleinden. Volgens hen was een APV-verbod niet noodzakelijk en een te zwaar middel.

"Achteraf was deze maatregel niet nodig. Op het moment dat het APV-verbod inging, was de groep al zo verdund dat het weer zo klein was als voorheen."

Ook vraagt een geïnterviewde van een belangenvereniging zich af in hoeverre de gemeente in het algemeen grip kan hebben op dit probleem. Er zal volgens hen altijd een groep van gebruikers zijn, die komen en gaan, dit zijn onder andere ongedocumenteerden.

"Er was eerst een bepaalde groep en nu niet meer, het is onduidelijk waar ze nu heen zijn. Het is ongrijpbaar voor de gemeente. Er is een groep die door Europa zwerft. Die groep is niet vatbaar voor lokale verboden of handhaving."

3.2.2 Verwachte ontwikkelingen en wensen

De geïnterviewden hebben ook verwachtingen over hoe het APV-verbod in de toekomst gaat uitwerken. Deze zijn zowel positief als negatief. Een positieve verwachting is dat de groep gebruikers kleiner wordt en daarmee de begeleiding naar zorg beter zal gaan. Met een kleinere groep gebruikers, kan de zorg zich namelijk meer richten op individuen. Voor deze personen kan meer maatwerkzorg worden geboden. Wat sommige geïnterviewden opviel, is dat de voor hen bekende gebruikers, die de afgelopen tijd niet buiten zichtbaar waren, opeens weer op plekken als het Lucasbolwerk zaten. De hoop is dat deze groep weer naar zorg geleid kan worden. Dit is met name het beeld vanuit de professionals van de gemeente, handhaving en een aantal zorgprofessionals.

Een negatieve verwachting of angst van belangbehartigers en zorgprofessionals is dat gebruikers worden gecriminaliseerd en dat er geen goede plek wordt geboden voor bepaalde gebruikers, namelijk de personen die geen behoefte hebben aan zorg gericht op beter worden en ondersteuning. De meeste gesprekspartners wensen dat het probleem behapbaar blijft en dat er een goede voorziening voor de doelgroep komt die aansluit bij hun behoeften. Zorg aan de doelgroep is belangrijk, maar er zal volgens de geïnterviewden altijd een groep bestaan die geen behoefte heeft aan zorg. Ook daar moet een plek geboden worden.

Professionals (zorg en gemeentelijk)
De professionals kijken verschillend naar het APV-verbod. De zorgen over de (mogelijk/verwachtte) negatieve effecten van het verbod voor de doelgroep worden met name door de zorgprofessionals geuit. De gemeentelijke professionals hebben vooral positieve verwachtingen: dat het APV-verbod leidt tot een kleinere, behapbare groep gebruikers, die makkelijker naar zorg kan worden geleid.

De zorgprofessionals verschillen in de mate waarin ze voorstander van het verbod zijn. Wel zitten ze op één lijn in hun geuite zorg: de mogelijke criminalisering van de doelgroep.

"Ik denk dat de maatregelen zeker kwalitatief onderbouwd zijn. Ik geloof er wel in. Ik ben groot voorstander van het verbod. Het is best een gevoelig onderwerp. Criminaliseren wil je niet."

Eén zorgprofessional vraagt zich ook af of de boetes wel voldoende impact hebben op de verslaafde doelgroep. De wens en hoop van de zorgprofessionals is dat er goede voorzieningen komen voor de gebruikers, ook voor diegenen die geen zorg willen.

"We hebben de bestaande hulpverlening als de hostels. Die zijn dus heel specialistisch. Maar misschien zou je ook wel een woonblok kunnen bieden. Dat je een locatie hebt waar men kan doen en laten wat ze willen zolang dit maar binnen een bepaald kader is. Maar dat we niet de hele tijd zitten te drukken van 'je moet dagbesteding hebben, je moet doelen hebben.'"

Professionals van de gemeente verwachten vooral positieve ontwikkelingen: afname en versnippering van de doelgroep. Hun verwachting is dat, doordat de gebruikersgroep kleiner wordt en zich niet concentreert op één plek, de overlast verder af zal nemen. Ook is overlast van kleine groepjes beter aan te pakken omdat kleinere groepjes toegankelijker zijn om op af te stappen voor handhaving en hulpverlening. De gemeentelijke professionals verwachten dat er betere zorg geboden kan worden aan de vaste kern gebruikers die overblijft en bekend is bij de zorgprofessionals.

"Op korte termijn hoop ik dat we een deel van de groep naar de zorg kunnen verwijzen. Mensen van buiten de stad zijn al een beetje verdwenen. In de toekomst moeten we bepleiten dat voor de mensen een plekje moet worden gecreëerd. Er blijft altijd een groep die buiten de voorzieningen zal vallen. Verder kijken we naar maatwerk. Wat is haalbaar en mogelijk?"

Vanuit handhaving wordt genoemd dat de tijd zal leren hoe het APV-verbod uit zal pakken. Veel hangt volgens hen af van hoe streng gehandhaafd blijft worden op het verbod en of de zorg goede hulp kan leveren. Dit laatste zou bereikt moeten worden door meer te werken vanuit behoeften van de doelgroep zelf.

Ondernemers en bewoners

Ondernemers en bewoners verwachten dat het verbod tot minder overlast en een kleinere groep gebruikers leidt. Ondernemers denken dat dit een positief effect heeft op het aantal klanten dat ze zullen ontvangen, omdat ook de klanten minder overlast zullen ervaren. De ondernemers en bewoners verwachten daarnaast dat het verbod zal zorgen voor een betere toeleiding naar zorg en dat de doelgroep een plek krijgt om heen te gaan. Eén ondernemer voorziet dat de overlast aan het begin juist zal toenemen. Zij denkt dit omdat de maatregel tot onrust kan leiden omdat de doelgroep een nieuwe plek moet vinden.

"Ik verwacht minder instroom de stad in. Zorgmedewerkers kunnen dan hopelijk echt hun werk gaan doen om mensen te helpen: betere samenwerking en dat mensen bij de instelling hun drugs kunnen gaan gebruiken in plaats van hier op straat. Dit zal dan leiden tot minder overlast."

"***Het verbod lijkt me een goede blijvende oplossing, maar het gaat anderhalf jaar duren. Daarna stopt het in principe en ik verwacht dat het weer van tevoren af aan begint."***

"Ik verwacht dat er betere zorg geleverd wordt en dat de problematiek meer gescheiden wordt van de criminaliteit. Dit neemt ook de aanzuigende werking vanuit andere gemeenten weg omdat hier nu ook een verbod is. Dan kun je ook mensen terugsturen en andere gebruikers uit Utrecht betere zorg bieden."

Belangenorganisaties en verslaafde

De geïnterviewden van de belangenorganisaties uiten de meeste zorgen over de effecten van het APV-verbod. Deze zorgen komen hieronder aan bod.

Criminalisering van de doelgroep

Gebruikers die op straat gebruiken krijgen een boete, die kunnen zich opstapelen en problemen veroorzaken. Professionals benoemen dit patroon en de mogelijke gevolgen ervan voor de huisvesting van deze mensen. Sommige gebruikers zijn afhankelijk van de opvang van de hostels. Wanneer de boetes zich opstapelen en ze tijdelijk in de gevangenis moeten zitten, kunnen ze niet naar het hostel, waardoor ze het risico lopen uit hun hostel gezet te worden. Ook lopen gebruikers risico hun huis uitgezet te worden wanneer ze thuis gaan gebruiken in plaats van op straat.

"De boetes zijn 420 euro. Dit zorgt dus zeker voor problemen. Dat is voor sommigen gewoon een maand huur. Verder gaan we mensen opjagen. We criminaliseren de verslaving terwijl het eigenlijk een ziekte is. Daardoor verdwijnen ze voor de maatschappij, maar ook voor de hulpverlening."

De geïnterviewde verslaafde deelt het beeld van de belangenorganisaties. Hij heeft ook het gevoel gecriminaliseerd te worden en opgejaagd door de politie.

"Je rechten worden ontnomen. Ik ben toch niemand tot last. Ze moeten mij niet criminaliseren. Als ik boetes krijg, dan kan ik in de gevangenis komen en ben ik crimineel."

Versnippering van de doelgroep
Sommige belangenorganisaties noemen de verwachte versnippering van de groep een negatief effect. De groep is verspreid door de stad, maar kan op die plekken alsnog groeien en overlast veroorzaken. Ook geeft een aantal professionals aan dat ze de gebruikers hierdoor juist minder goed weten te vinden.

"De gevolgen voor de doelgroep: ze gaan zich verspreiden, ik heb ze niet meer in beeld."

Geen plek voor alle gebruikers
De voorziening (de Stek) is volgens de belangenorganisaties niet voor elke gebruiker een goede plek. Er is een groep gebruikers die gewoon wil gebruiken, zonder zorgbemoeienis. Deze personen willen niet naar de Stek, omdat de (mogelijke) zorg die daar geboden wordt, hen afschrikt. De wens vanuit de belangenorganisaties is dat er meer gebruikersruimtes komen die aansluiten op de behoefte van de doelgroep en waar sprake is van een laagdrempelige inloop.

"De doelgroep voelt zich opgejaagd. Ze maken zich zorgen over de toekomst in de Stek. Ze moeten zich aanpassen aan de Stek. Sommigen zeggen "het dwingende kader van de zorg, dat is niet voor mij." Ze zeggen: de boetes horen erbij. Het gebruik is hier en nu. Maar gevolgen van de boetes, dat zien ze niet, dat is onderdeel van het ziektebeeld."

Geen rekening gehouden met belangen van de doelgroep
Een ander punt waar de belangenorganisaties tegenaan lopen, is dat er volgens hen te weinig is geluisterd naar behoeften van de doelgroep in de aanpak van het probleem.

"Waarom is er nooit gesproken met de groep over wat er nodig is? Het eerste gesprek met iemand van de groep was vorige week met de wethouder. En dat was op initiatief van diegene zelf."

Ook de verslaafde vraagt zich af waar de groep terecht moet, wanneer het APV-verbod van kracht is. Niet elke verslaafde wil zorg of structuur, of voorwaarden aan hun drugsgebruik, geeft de verslaafde aan. Het liefst zou hij zien dat er een laagdrempelige gebruikersruimte komt. Als voorbeeld noemt hij de Steeg, die nu specifiek voor daklozen is. Hij wil graag een plek waar je jezelf kan zijn, zonder hokjes en camera's, zoals in de Stek.

"Zoals de Steeg, dit is officieel voor mensen die niet gebruiken (focus op daklozen). Je mag wel naar binnen, maar je mag niet gebruiken. Je hoeft alleen je naam te noteren. En dat is laagdrempelig. Het is een ruimte zonder camera's en zonder bewakers."

A Bijlage: geïnterviewde personen

- 7 bewoners / ondernemers / organisaties in de buurt;
- 1 gesprek met een drugsgebruiker op het Lucasbolwerk;
- 9 gesprekken met professionals en belangenorganisaties:
  - Lister
  - Tussenvoorziening (Stadsbrug/De Stek)
  - Jellinek
  - Stichting Goud (2 gesprekken)
  - De Achterkant
  - Leger des Heils
  - Politie
  - Toezicht en Handhaving;
- 3 gesprekken met de gemeente Utrecht
  - Expert Persoonsgerichte Aanpak
  - Adviseur Veiligheid en Zorg
  - Programmamanager Maatschappelijke Ontwikkeling.

B Bijlage: gespreksleidraad

Onderzoeksdoelstelling
I&O Research voert in opdracht van de gemeente Utrecht onderzoek uit naar de ervaringen van overlast op het Lucasbolwerk. Hiervoor interviewen we professionals, ondernemers, bewoners, belangenorganisaties en de doelgroep die voor overlast zorg . Dit gesprek is er een uit die reeks.

Begin augustus 2023 voert de gemeente Utrecht een harddrugsverbod in de openbare ruimte in. Het doel van dit onderzoek is om de overlast op het Lucasbolwerk vóór dit verbod in kaart te brengen en 'sfeerbeelden' te creëren door middel van gesprekken met belangenpartijen. Een jaar na ingang van het APV harddrugsverbod zal de impact van de maatregelen worden geëvalueerd, waarbij dit onderzoek onderdeel is van de '0-meting'. De onderzoeksvraag is als volgt:

"Hoe wordt de situatie op en rondom het Lucasbolwerk beleefd door verschillende groepen?"

Gespreksagenda

1	Introductie	05 minuten
2	Context overlast	05 minuten
3	Ervaring veiligheid	10 minuten
4	Verwachte ontwikkelingen	05 minuten
5	Afsluiting	01 minuten

Introductie (5 min)

Welkom en introductie interviewer

Toelichting richting deelnemer

I&O Research voert in opdracht van de gemeente Utrecht onderzoek uit naar de ervaringen van overlast op het Lucasbolwerk. Hiervoor interviewen we professionals, ondernemers, bewoners, belangenorganisaties en de doelgroep die voor overlast zorg . Dit gesprek is er een uit die reeks.

Een aantal praktische zaken:

- Het is een open gesprek van 20 à 30 minuten.
- We maken een verslag (op hoofdlijnen) dat we u voorleggen ter correctie/goedkeuring.
- De verslagen zijn uitsluitend toegankelijk voor de betrokken onderzoekers van I&O Research en projectleiders/onderzoekers van de gemeente Utrecht.
- In het rapport kunnen passages uit het interview worden gebruikt. Deze informatie zal niet herleidbaar zijn naar u als geïnterviewde.
- In de rapportage wordt een bijlage opgenomen met daarin het profiel van de geïnterviewde personen.
- We zouden het gesprek graag opnemen om de verslaglegging te vergemakkelijken. Is dat goed? Na verslaglegging wordt de opname verwijderd.

Introductie deelnemer

- Kort voorstellen
- Heeft u op voorhand vragen of opmerkingen?

1. Context (5 min)

1. Uw achtergrond in relatie tot het Lucasbolwerk. Sinds wanneer werkt/woont/onderneemt u op of nabij het Lucasbolwerk?
2. Hoe vaak en met welke reden komt u zelf op het Lucasbolwerk?
3. *Aan ondernemers/werkenden/omwonenden:* Hoe ver is uw werk/woning van het Lucasbolwerk vandaan?

2. Ervaring veiligheid (10 min)

4. Heeft u de afgelopen periode verandering gemerkt in de overlast?
5. In mei 2023 zijn er enkele maatregelen getroffen tegen de overlast. Wat weet u hiervan?

Eventueel voorleggen als de maatregelen niet bekend zijn:
In mei 2023 zijn er een aantal maatregelen getroffen rondom het Lucasbolwerk, zo is het gebied aangewezen als verblijfsontzeggingsgebied. Dit wil zeggen dat overlastgevers onmiddellijk een tijdelijke verblijfsontzegging opgelegd kunnen krijgen door de politie. Daarnaast is het team van veldwerkers uitgebreid met meer expertise ("eropaf-team"). Er is meer en betere samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartners. Ook zijn de criteria van gebruikersruimtes verruimd en mogen gebruikers in het hostel 2 gasten uitnodigen, om het gebruik in binnenruimten te stimuleren.

6. Hoe ervaart u sinds mei 2023 de veiligheid op en rond het Lucasbolwerk?
7. Is de overlast sinds mei 2023 anders dan voor die tijd?
8. Wat voor overlast ervaart u? Wat ervaart u als het meest vervelend?
9. *Indien men overlast ervaart:* Welke oorzaken ziet u voor de overlast? Wat is hiervan de belangrijkste?
10. Welke impact heeft de overlast op u? *(Verandert men houding of gedrag)*

3. Verwachte ontwikkelingen (5 min)

11. Bent u bekend met het APV-verbod dat op 1 augustus ingaat?

(indien nee, kort uitleggen wat het inhoudt)

12. Welke ontwikkelingen verwacht u op het Lucasbolwerk naar aanleiding van het APV-verbod op harddrugsgebruik dat per 1 augustus ingaat?
13. Welke ontwikkelingen wenst u?

4. Afsluiting (1 min)

14. Is er nog iets dat u wilt toevoegen? Zaken die niet aan de orde zijn geweest?

Hartelijk dank voor uw tijd. U ontvangt een kort verslag ter correctie of goedkeuring. Wilt u binnen 5 werkdagen reageren? Mochten we niks vernemen dan gaan we ervan uit dat u akkoord bent met het verslag.

C Bijlage: pamflet harddrugsoverlast

PAMFLET

“ Grenzen realiseren door perspectief bieden”

November 2022, Pamflet harddrugsoverlast bewoners en ondernemers Lucasbolwerk en omgeving. Dit Pamflet is opgesteld door een aantal burgerleden uit de overleggroep “Harddrugsoverlast Lucas Bolwerk/Hieronymusplantsoen”. (v*an den Elzen, Scheffer, Wiechers*).
De overleggroep is samengesteld uit mensen van de gemeente, de handhaving; de (horeca) ondernemers; omwonenden; scholen/studentenvereniging en verslaafdenzorg.

Inleiding

Dit Pamflet is een noodkreet over de (al jarenlang) ontwrichte effecten van harddrugsgebruik in de publieke ruimte (Lucas Bolwerk e.o.) van de binnenstad en biedt concrete oplossingen, *stelt dat de Nota en het coalitieakkoord geen papieren tijger moet blijken en biedt een concrete oplossingen.*

Al lange tijd is voor de horeca, scholen en de omwonenden van het Lucas Bolwerk en omgeving het breekpunt bereikt: het is aanleiding geworden voor verhuizen, angst, slapeloze nachten, psychisch lijden en meldingsstress. Er is sprake van aantasting van de veiligheid en van de sociale samenhang (woede versus hulpeloos gevoel) *en meldingsstress. (de gemeente roept voortdurend op om alles te melden aan gemeente en handhaving).*

Doelstelling van dit Pamflet: **het geheel elimineren van de overlast veroorzaakt door de grote groep harddrugsgebruikers op het Lucas Bolwerk en omgeving door het op korte termijn geheel uitbannen van het harddrugsgebruik in de publieke ruimte binnen (het centrum van) Utrecht.**

Samenvatting

Dit Pamflet schetst een win/win situatie:
Met aan de ene kant:

- verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de stad
- het ontlasten van de handhaving

en aan de andere kant:

- betere en menselijker situatie voor de harddrugsverslaafden
- de zorg wordt gefaciliteerd om de professionele zorg te leveren die het wil en kan leveren

Hoe dit te bereiken: door perspectief te bieden aan de gebruikers vanuit de zorg, vanuit de mens. Deze situatie kan alleen worden opgelost door volle inzet op de zorg in combinatie met handhaaf- en doorverwijskracht, door op korte termijn invoering van een gebruiksverbod op harddrugs in de publieke ruimte.

Er is al een goede zorgstructuur; deze dient versterkt te worden. Het is evident dat versterking van de zorg voor harddrugsverslaafden het beginpunt is waaruit de winst voor de leefbaarheid automatisch volgt.

Van de straat naar zorg. Dus niet van park naar park.

Papieren tijgers

De gemeenteraad richt zich in de nota “Grenzen stellen, perspectief bieden “ (2021) op het tegengaan van de ontwrichtende effecten van de drugsgerelateerde criminaliteit in Utrecht.

In het Coalitie Akkoord geeft het college aan: “Wij zijn een stadsbestuur voor iedereen, met een speciale antenne voor stemmen die zich niet makkelijk laten horen.” Verder geeft het college aan dat de volksgezondheid centraal staat in het drugsbeleid en dat er stevig wordt ingezet op veiligheidsbeleid, zonder de ogen te sluiten voor de problematische kanten van druggebruik. Er staat:” Niemand slaapt op straat door voldoende zorg, begeleiding en 24 uurs-opvang”.

De binnenstad is de laatste 5 jaar (afgezien van de nieuwbouw) de hardst groeiende wijk wat betreft inwoneraantal en zal dit met meer dan 50% groei richting 2040 ook blijven. Meer inwoners betekent meer inkomsten voor de gemeente. Een deel van deze inkomsten dient besteed te worden aan de zorg voor diegenen die maatschappelijk onderbedeeld zijn en dat door hun verslaving veelal ook blijven. Alleen dan zijn alle mooie woorden over een leefbare stad - **voor iedereen**- geen papieren tijger.

Reeds vele jaren is er overleg tussen gemeente, zorg, handhaving, en slachtoffers van de ernstige overlast van de harddrugsgebruikers in de binnenstad, te weten horeca, scholen, wandelaars en omwonenden. Het is een landelijk probleem in de steden, maar dit besef alleen lost niets op.

In 2001 is Utrecht gestart met het Hostel beleid dat succesvol is geweest voor de problematiek destijds en dat navolging heeft gevonden in andere steden. Het woonbeleid voor de binnenstad is inmiddels gericht op snelle en ingrijpende verdichting en in de leefbaarheidsparagrafen en nota’s daarover is de harddrugsproblematiek in de binnenstad geheel ondergesneeuwd. De gemeente liet in de afgelopen jaren veel en nuttig onderzoek doen naar de harddrugproblematiek in Utrecht, waaruit een alarmerend beeld naar voren komt.

Deze situatie alleen opgelost kan worden met 100% inzet op zorg en perspectief bieden aan de gebruikers, gecombineerd met het op korte termijn invoeren van een gebruiksverbod (in de APV) op harddrugs in de publieke ruimte.

Meer dan 200 gemeenten hebben een harddrugsgebruiksverbod voor de publieke ruimte in de APV. Wij willen dat dit voor Utrecht ook wordt ingevoerd per 1 januari 2023.

Enkele indrukken uit onze gesprekken met medewerkers zorg voor de harddrugsverslaafden:

Met dank aan Eva, Robert, Moniek, Denise en Bouke voor de ontvangst en de informatieve gesprekken. (De Stek, Jellinek, crisisdienst Altrecht)

"Als wij willen socialiseren kunnen we naar het café; dat kunnen zij niet. Voor hen moeten er meer gebruikersruimten binnen ("huiskamers") komen, gescheiden van de andere fysieke ruimten waar men) woont of slaapt, eet en andere activiteiten heeft." (Jellinek)

"De laatste jaren is de drempel voor binnengebruik hoger geworden en die voor gebruik in de publieke ruimte lager" (Jellinek), en: het verschil tussen regels binnen en buiten is te hoog, waardoor buiten aantrekkelijk(er) (De Stek)

"Als de gebruiker weet waar hij (vlakbij de binnengebruikersruimte) zijn "fix" kan halen en daarna binnen kan gebruiken, is er minder stress en dat leidt tot minder gebruik" (De Stek)

"de gebruiker die binnen gebruikt kan ook in aanraking komen met andere aandachtvelden, zoals samen eten, ontspannen of het bezit van een toilettas voor de persoonlijke verzorging" (De Stek)

"We missen een (laagdrempelige) Time Out voorziening voor gebruikers zoals vroeger in Den Dolder of de crisisopvang van het WA. Huis of de WA. Hoeve; waar de politie of Jellinek "zeer verwarden" naartoe kon brengen en waar de psychiatrische expertise was om hen te kalmeren" (Jellinek)

"De zorg dichtbij, zoals vormgegeven door de buurtteams, heeft tegenwoordig samen met de standaardiseerbare zorg/eerstelijnszorg, een signalerende functie. Het is duidelijk (....) dat de buurtteams en eerstelijnszorg deze functie niet kunnen bekleden. Zij missen hier specifieke (psychiatrische) expertise en zijn (be)handelingsonbekwaam. Signaleren, diagnosticeren en interveniëren bij zorgmijdende kwetsbaren (….) door een hulpverlener (veldwerker) die extramurale zorg (zowel informeel als formeel) kan bieden is noodzaak." (crisisinterventie Altrecht)

"Overal waar dure appartementen worden gebouwd ontstaat weerstand tegen harddrugsgebruikers; zoals met appartementen van vele tonnen tot meer dan een miljoen naast de al van oudsher gevestigde crisisinterventie vestiging van Altrecht" (crisisinterventie Altrecht)

Overlast

De ontwrichtende gevolgen van de overlast (dag en nacht) van de groep harddrugsgebruikers en de vaak zeer gevaarlijke situaties daarbij, wordt in de zeer vele meldingen accuraat omschreven en wordt bevestigd door de ervaringen van de handhavers.
De **overlast** bestaat **onder meer** uit:

- intimiderend en (passief) agressief gedrag naar elkaar in de groep, naar voorbijgangers en omwonenden die hun deur uitlopen (bedelen, gestolen fietsen aanbieden); agressie en bedreiging ("ik steek je dood")naar medewerkers van de horeca (en andere ondernemers) in de parken; op de terrassen en zelfs binnen in de horeca.
- bedreigingen met messen en pepperspray; steekincidenten tot nog toe onderling in de groep maar gebruik van pepperspray is al voorgekomen naar onschuldige voorbijgangers.

- achterlaten van harddrugsafval op de schoolpleinen en in het park.
- ruzie en twist vooral binnen de groep, maar er is onlangs een ernstige ruzie opgetreden met bewoners waar de politie gelukkig snel met 3 auto's bij was en erger is voorkomen; een begeleider van een schoolklas is fysiek door duwen bedreigd; er zijn veel voorbeelden van verbale agressie naar voorbijgangers op de plekken waar drugs worden gebruikt. Voorbijgangers die de horeca binnenvluchten vanwege bedreigend gedrag.
- diefstal en vooral openlijke diefstal van fietsen en zelfs kinderfietsen op schoolplein onder het oog van de kinderen;
- hinderlijk gedrag zoals gebruik van harddrugs in- en versperren van delen van het park en gebruik van harddrugs op schoolplein, in bosjes en op stoepjes en portieken in de omgeving.
- bedelen - op opdringerige wijze - door versperren van de weg van de voorbijganger en op terrassen van de horeca en bij winkels en in overige publieke ruimte.
- s' nachts aanbellen (soms herhaaldelijk)bij woningen om te bedelen of met een smoes ("ik heb een pleister nodig") willen binnendringen de woningen.
- in bosjes seksuele handelingen verrichten om van dealers drugs te verkrijgen.
- het park; steegjes naast huizen, de trap van de Schouwburg en zelfs de zandbak van de vrije school gebruiken om (vaak openlijk) te poepen en te plassen. De Schouwburg heeft inmiddels een vergunning aangevraagd voor het plaatsen van afsluitbare hekken tegen de vervuiling
- vrouwelijke studenten die worden lastiggevallen en 's avonds niet alleen over straatlangs het park kunnen
- het deel van het park waar de gebruikers zich bevinden wordt een "vrijstaat" gemeden door bewoners en wandelaars
- het achterlaten van afval, gebruikssporen en feces op plaatsen waar kinderen (zouden moeten) spelen en waar huisdieren rondlopen
- het zoeken in de bosjes naar restjes drugs die op de grond zijn gevallen; het achterlaten van gebruikssporen (pijpjes; zilverpapiertjes; pillen in portieken op straat , in park, op schoolplein en bosjes daaromheen.
- Etcetera.

Tot nog toe werd vooral de handhaving ingezet om grenzen te stellen. Vooropgesteld dat deze inzet zeer intensief gebeurt en zeer wordt gewaardeerd door de omwonenden, ondernemers en scholen, moet geconstateerd worden dat dit beleid tot frustratie van alle betrokkenen gevoeld wordt **als dweilen met de kraan open**. Vandaar dat er op een geheel nieuwe aanpak wordt aangedrongen in dit Pamflet.

De vicieuze cirkel

De plek waar harddrugs in de publieke ruimte worden gebruikt, trekt vele dealers aan, ook uit de wijde omgeving van Utrecht, bijv. Rotterdam en Almere. Volgens informatie van de Jellinek betreft het vooral koeriers die snel en slim te werk gaan; de grote jongens zelf laten zich niet zien. De aanwezigheid van dealers trekt weer meer gebruikers aan van binnen en buiten Utrecht. De groep bestaat inmiddels uit 55 bekende gebruikers (bekend in het casusoverleg van de gemeente) en een onbekend aantal, ook van buiten de gemeente. (De Jellinek telt een groep van 70 gebruikers). De dealers zijn de baas over de gebruikers en het is in het belang van de dealers om een zo groot mogelijke groep bijeen te hebben; dit verhoogt de (schrikbarende) contante winsten en reduceert de toch al geringe pakkans. Door het zwaan kleef aan principe groeit de groep per definitie altijd weer snel aan na bijv. ingrijpen door de handhaving of een koude periode. Als een dealer wordt opgepakt leidt dit tot wisseling van de wacht, vaak gepaard gaand met steekpartijen.

Ook maatrelen als camera's en groepsverbod, worden makkelijk omzeild. De handhaving heeft er een zware belasting aan en kan vanzelfsprekend niet 24 uur per dag toezicht houden. In het coalitieakkoord is handhaving 's nachts zelfs al teruggeschroefd.

Het gebruik op straat faciliteert in feite de dealers.
En dealers trekken weer gebruikers aan.

Zorg en hostelbeleid 2.0

De stellers van dit Pamflet hebben oriënterende gesprekken met de zorg gevoerd; de richting voor het beleid ten aanzien van de harddrugsgebruikers is duidelijk geworden; de structuur is aanwezig en dient versterkt te worden. Nadere te nemen maatregelen dienen in nauw overleg met de (veldwerkers) van o.m. de Jellinek, De Stek, Leger des Heils en Hostels e.v.a. worden gerealiseerd. Korte lijnen met deze deskundigen, die de noden van de gebruikers kennen en kunnen verwoorden. Overwogen kan worden om in die vormgeving van de versterking van zorg ook enkele gebruikers een stem te geven.

Daarbij dient te worden bekeken hoe toegewerkt wordt naar een Hostelbeleid 2.0 waarbij ook gestreefd wordt naar uitbreiding zorgboerderijen, zoals die bij Lunetten. Doelstelling van het Hostelbeleid 2.0 beleid is om op korte termijn fysieke uitbreiding ten behoeve van gebruikers-huiskamers te realiseren voor Hostels en de Stek en/of de fysieke ruimtes naar een hogere standaard te brengen. De Stek krijgt uitbreiding/upgrade van het huidige gebouw en/of een tweede vestiging.

Oplossing en acties ten behoeve van versterking van de zorg:

- Gebruik maken van bestaande verslaafdenzorgstructuur; deze versterken en meer armslag en prioriteit voor de specialistische (psychiatrische) kennis en kunde die in de zorg aanwezig is.
- Het veldwerk intensiveren en meer inzetten op bemoeizorg om de gebruikers in beweging te krijgen, vertrouwen te winnen en toe te leiden naar de woonvorm waar met kan gebruiken.
- Transitie naar opvang met goede gebruikerscapaciteit:
    - Gezamenlijke gebruikersruimten (huiskamers) in de hostels en de Stek en deze naar een hogere standaard brengen
    - Meer/betere algemene sociale ruimtes, waar men in aanraking komt met andere aandachtsvelden en het binnen zijn aantrekkelijker maken
    - Fysieke uitbreiding van de opvangmogelijkheden

- Politie handhaafmacht geven, incl. goede en (24/7) directe doorverwijzing; directe lijn tussen politie en deskundige die doorverwijst (bij Jellinek? Altrecht?)
- Regels buiten zwaarder laten zijn dan regels binnen (is nu andersom)
- Alle behandel- en veldwerk expertise samenbrengen in (casus)overleg(zoals vroeger) + regie
- Laagdrempelige Time Out voorziening met specialisme voor onrustige en verwarde cliënten, met voldoende capaciteit (bv Spinosa in Den Dolder; nu gesloten, maar gebouw staat nog leeg)
- Huisdealerschap serieus overwegen
- Hostels versterken. Hostel 2.0 beleid.
- De Stek uitbreiden of extra De Stek. Versterken naar opvang met gebruikerscapaciteit. Gebruik maken van bestaande verslaafdenzorgstructuur; deze versterken en meer armslag en prioriteit voor de specialistische (psychiatrische) kennis en kunde die in de zorg aanwezig is.

De bevindingen uit de gesprekken met de zorgwerkers waarop deze oplossingen zijn gebaseerd, zijn in Bijlage A bij dit Pamflet gevoegd

Financiële paragraaf

Er zullen bij invoering van Hostelbeleid 2.0 en het verbod op harddrugsgebruik in de publieke ruimte stemmen opgaan over de financiële consequenties. Daarbij zij vast opgemerkt dat de noodzaak tot behoud van de leefbaarheid in de binnenstad direct voortvloeit uit de raadsbesluiten om de binnenstad te verdichten. Dit beleid zal na de volgende gemeenteraadsverkiezing niet wijzigen. Uit oogpunt van behoorlijk bestuur moet de gemeente bij verdichting ook de financiële gevolgen ten aanzien van veiligheid en de zorg voor de minder bedeelden in de maatschappij incalculeren.

Daarbij komt dat er door versterking van de zorg voor harddrugsdrugverslaafden capaciteit vrijkomt bij de politie, die kan worden ingezet bij de bestrijding van de harde drugscriminaliteit, zoals witwaspraktijken en harde criminaliteit. Door versterking van de zorg neemt de handhavingskracht toe en is er minder handhavingscapaciteit nodig. Door versterking van de zorg neemt de aantrekkelijkheid van de stad voor dealer(tje)s af en wordt voorkomen dat de problematiek van harddruggebruik in de publieke ruimte steeds verder toeneemt.

Tenslotte kan het bestuur alleen dan een leefbare stad voor iedereen realiseren, als men juist zorgt voor deze maatschappelijk onderbedeelden, die veelal door hun verslaving weinig kansen hebben.

Hoe verder

1. In overleg met o.m. Jellinek en de Stek en hostels worden huiskamers voor gebruik gerealiseerd met laagdrempelige verkrijging en gebruik van harddrugs en betere fysieke inrichting voor opvang, begeleiding en ontstressen.

2. De gemeente neemt m.i.v. 2023 een verbod op in de APV op harddrugsgebruik in de publieke ruimte. De transitie wordt ondersteund door een jaar lange maatregel met verblijfsontzegging.

3. De gemeente maakt voor de versterking van de zorg voor harddruggebruikers budget vrij, met name ook voor fysieke verbetering van de opvangmogelijkheden.

De stellers van dit Pamflet zijn bereid om over uitvoering van de maatregelen verder met zorg en gemeente mee te denken.

Bijlagen:

A. Bevindingen uit gesprekken met zorgwerkers
B. Time out Spinoza
C. Brief van scholen aan burgemeester
D. Antwoord van burgemeester aan scholen
E. Wijkbericht juli 2022

Contactgegevens

I&O Research Enschede
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
053 - 200 52 00
KVK-nummer 08198802
info@ioresearch.nl

I&O Research Amsterdam
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 – 308 48 00
info@ioresearch.nl
www.ioresearch.nl

i&o research



Onderzoeksrapport
November 2024

OVERLAST RONDOM LUCASBOLWERK, HIERONYMUSPLANTSOEN EN LEPELENBURG

Een onderzoek naar harddrugsgebruikende overlastplegers, aard van door hen gepleegde overlast en maatregelen daartegen

Jos Kuppens
Juno van Esseveldt
Henk Ferwerda

Bureau Beke

Auteurs:
Jos Kuppens
Juno van Esseveldt
Henk Ferwerda

In opdracht van:
Gemeente Utrecht

© 2024, Bureau Beke

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

Hoofdlijnen van het onderzoek 5

1 Achtergrond 12

1.1 Onderzoeksdoel en -vragen 13
1.2 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten 14
1.3 Leeswijzer 17

2 Aard van en ontwikkeling in overlast 18

2.1 Bevindingen vanuit de data 18
2.2 Bevindingen uit de vragenlijst 20
2.2.1 Door respondenten ervaren overlast 20
2.2.2 Door respondenten ervaren criminaliteit 21
2.3 Bevindingen vanuit interviews 23
2.4 Een samenvattende blik op de bevindingen 24

3 Achtergrond van de overlastgevers 26

3.1 Bevindingen vanuit de data 26
3.1.1 Achtergrond van de overlastgevers vanuit politiedata 26
3.1.2 Achtergrond van de overlastgevers vanuit VTH-data 26
3.1.3 Achtergrond van de overlastgevers vanuit PGAx 27
3.2 Bevindingen vanuit interviews 28
3.3 Een samenvattende blik op de bevindingen 30

4 Aard van de ingezette maatregelen 32

4.1 Bevindingen vanuit de data 32
4.1.1 Bevindingen vanuit de politiedata: bekeuringen 32
4.1.2 Bevindingen vanuit de VTH-data: bekeuringen 34
4.1.3 Bevindingen vanuit de VTH-data: verblijfsontzeggingen 36
4.2 Bevindingen vanuit de vragenlijst 36
4.3 Bevindingen vanuit interviews 37
4.4 Een samenvattende blik op de bevindingen 41

5 Effect van de maatregelen 43

5.1 Bevindingen vanuit de data 43
5.2 Bevindingen vanuit de vragenlijst 44
5.2.1 Effect van de maatregelen tegen de overlast 44
5.2.2 Effect van de maatregelen tegen de criminaliteit 45
5.2.3 Effect van de maatregelen op de situatie in de woonbuurt van omwonenden/ondernemers 46
5.2.4 Effect van de maatregelen op het veiligheidsgevoel van omwonenden/ondernemers 47

5.3 Bevindingen vanuit de interviews 48
5.4 Een samenvattende blik op de bevindingen 51

Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst omwonenden 53
Bijlage 2: Achtergrondkenmerken respondenten vragenlijst 60
Bijlage 3: Resultaten verdiepende analyses op deelgebiedniveau 63

Hoofdlijnen van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt in samenvattende zin teruggeblikt op (de invulling van) het onderzoek en volgen de belangrijkste bevindingen die te relateren zijn aan de hoofd- en deelvragen. In deze hoofdlijnen staat de essentie van het onderzoek; de resterende hoofdstukken zijn bestemd voor de lezer die enige verdieping achter de bevindingen zoekt.

Achtergrond van het onderzoek

Sinds de zomer van 2022 heeft de gemeente Utrecht maatregelen getroffen tegen de aanhoudende overlast in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg in Utrecht, in dit onderzoek soms aangeduid als 'omgeving Lucasbolwerk'. Er was sprake van overlast en (gewelds)misdrijven door harddrugsgebruikers. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een pakket van tien maatregelen, met als sluitstuk de APV harddrugsverbod vanaf 1 augustus 2023. Deze APV loopt tot 1 februari 2025, is geldig voor de gehele stad, maar heeft een handhavingsfocus op locaties met structurele overlast (bijvoorbeeld Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg). Aan Bureau Beke is gevraagd om deze APV, maar ook de overige maatregelen te evalueren.

In totaal gaat het om een pakket van tien maatregelen, die volgens de gemeente Utrecht niet los van elkaar worden ingezet, maar juist in combinatie elkaar versterken.

Hoofdvraag van het onderzoek

De hoofdvraag in het onderzoek luidt: *Wat zijn de effecten van de maatregelen op openlijk harddrugsgebruik op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers?* Deze hoofdvraag wordt uiteindelijk beantwoord, mede aan de hand van drie deelvragen.

Onderzoeksactiviteiten

Om invulling te geven aan deze evaluatie zijn data vanuit diverse organisaties geanalyseerd, namelijk incidenten en bekeuringen van de politie en van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Daarnaast is informatie over harddrugsgebruikende overlastgevers in de zogenaamde PGAx geanalyseerd.[1] Verder is een vragenlijst onder 900 adressen van zowel omwonenden als ondernemers in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg uitgezet en zijn interviews met 24 personen (zowel omwonenden, ondernemers, belangenorganisaties als professionals) uitgevoerd. Ten slotte is een bijeenkomst van de Klankbordgroep Lucasbolwerk bijgewoond en zijn korte gesprekken met elf personen uit de doelgroep van harddrugsgebruikers gevoerd, zowel bij De Stek als in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg.

1. Bron: www.pgax.nl/oplossingen/pgax-voor-zorg-en-veiligheidshuizen/PGAx voor Zorg- en Veiligheidshuizen: 'PGAx is een moderne gebruiksvriendelijke applicatie, die voldoet aan landelijke standaarden. PGAx ondersteunt de aanpak van alle complexe zorg- en veiligheidsproblemen waar zorg- en veiligheidshuizen zich vandaag de dag mee bezig houden'.

Belangrijk om te vermelden is dat het dus multibronnenonderzoek betreft. Daarbij hebben alle bronnen een gelijke inbreng in het beantwoorden van de onderzoeksvragen gehad; bewust is er door de onderzoekers niet voor gekozen om op voorhand bepaalde bronnen belangrijker te achten dan andere.

Beantwoording van de deelvragen

Voordat we toekomen aan het beantwoorden van de hoofdvraag, gaan we ter inleiding eerst in op de deelvragen. Belangrijk daarbij om te vermelden is dat de hoofd- en deelvragen uitgaan van de inzet van alle tien de maatregelen, waarbij de APV harddrugsverbod daar waar mogelijk extra uitgelicht wordt.

- *Hoe was de situatie bij de start van de maatregelen (o.a. de mate van overlast en criminaliteit, de overlastlocaties, het aantal gebruikers in beeld, het aantal gebruikers dat in zorg zat, het gevoel van veiligheid bij omwonenden en omliggende bedrijven)?*

Er wordt vanuit de verschillende bronnen een behoorlijk uniform beeld geschetst over de overlastsituatie rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Vanuit de interviews en de vragenlijstresultaten komt bijvoorbeeld naar voren dat de overlast- en criminaliteitssituatie de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat er juist in het laatste jaar, na introductie van de APV harddrugsverbod, verbetering te zien is. Voorbeelden van de stijging van incidenten tot augustus 2023 zijn drank- en drugsgebruik, agressie binnen de doelgroep en tegen omwonenden, (brom)fietsdiefstal, rommel op straat, slapen in hangen/portieken, wildplassen en -poepen en graffiti. Dit beeld wordt vanuit de politiecijfers bevestigd, want daarin is een duidelijke stijgende trend in de afgelopen vijf jaar te zien voor wat betreft alcohol- en drugsgerelateerde overlast. Ook overlast door verwarde of overspannen personen en het niet voldoen aan bevel of verordening stijgen door.

Wel is een interessante ontwikkeling voor de periode 1 augustus 2023 tot en met 31 juli 2024, het eerste jaar van de APV harddrugsverbod, te zien. Na de piek in aantallen incidenten voor de vijf meest voorkomende incidentsoorten in augustus 2023 daalt het aantal incidenten, na introductie van de APV harddrugsverbod, sterk.

Er treden overigens wel verschillen op in de mate waarin bewoners van Lucasbolwerk enerzijds en Hieronymusplantsoen/Lepelenburg anderzijds in het afgelopen jaar slachtoffer/getuige zijn geweest van criminaliteit. Voor de volgende vormen van criminaliteit geven de surveyrespondenten van deelgebied Hieronymusplantsoen/Lepelenburg aan dat ze het afgelopen jaar vaker dan de bewoners van Lucasbolwerk slachtoffer/getuige zijn geweest: bedreiging/intimidatie, straatroof, drugsgebruik, drugshandel, inbraak (in woning, auto, bedrijfspand et cetera) en (brom)fietsdiefstal.

Wat betreft de overlastlocaties binnen omgeving Lucasbolwerk staan ons de politie en VTH-data over de uitgeschreven bekeuringen vanwege de overtreding van de APV harddrugsverbod ter beschikking. Hieruit blijkt dat dergelijke bekeuringen in Utrecht in het afgelopen jaar in ongeveer 54 (bekeuringen politie) en 51 (bekeuringen boa's) procent van de gevallen in de omgeving van Hieronymusplantsoen, Lepelenburg en Lucasbolwerk worden uitgeschreven.

Om een beeld te schetsen van het aantal harddrugsgebruikers dat in beeld is, biedt PGAx naar onze mening de meest betrouwbare resultaten. Uit dat systeem blijkt dat er in

bepaalde maanden in het najaar van 2023 120 harddrugsgebruikende overlastgevers bekend waren. Per 1 augustus 2024 resteren er daar nog 54 van. Deze aantallen komen grofweg overeen met wat respondenten aangeven, deels ook omdat zij kennis hebben van PGAx. Bij enkele geïnterviewden is deze reductie in aantallen teruggelegd; dit levert het beeld op dat met name de dagelijkse toeloop van gebruikers van buiten de stad afnam. De aan ons aangeleverde PGAx-data geven jammer genoeg geen indicatie voor het aantal mensen dat richting de zorg is toe- of terugggeleid. Wel geven enkele geïnterviewden aan dat op dit vlak veel initiatieven zijn ontplooid, zoals de buitengebruikersruimte van De Stek en de activiteiten van het Eropaf-team. Vanuit het Eropaf-team wordt er actief toegeleid (bijvoorbeeld naar De Stek) of teruggeleid naar zorg (bijvoorbeeld naar een hostel of andere zorgvoorziening, als mensen een aantal dagen uit beeld zijn). Ook worden mensen naar medische spreekuren gebracht, wordt gezorgd dat mensen hun afspraken niet vergeten of daar naartoe gebracht. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat 'toeleiden naar zorg' niet automatisch betekent dat de doelgroep in zorg blijft en geen overlast in het openbare gebied meer pleegt.

Het gevoel van veiligheid bij omwonenden en ondernemers is via de vragenlijst voorgelegd. Men geeft het veiligheidsgevoel, op een schaal van 1 (zeer onveilig) tot 10 (zeer veilig), een 5,9. Dit cijfer staat tamelijk op zichzelf, omdat er geen referentie in tijd (bijvoorbeeld een eerdere meting) of plaats (bijvoorbeeld een ander gebied in Utrecht) is. Wel is aan de respondenten nog gevraagd welke maatregelen hun gevoel van veiligheid zouden laten toenemen. Extra toezicht door politie en boa's, inzet van het Eropaf-team, het opleggen van een verblijfsontzegging en cameratoezicht worden dan het meest genoemd. Juist het uitschrijven van boetes (voor drugsgebruik en andere overlast) scoort op deze vraag het laagst.

- *Welke middelen zijn ingezet? Denk hierbij aan de ontwikkeling in a) het aantal bekeuringen, b) het aantal verblijfsontzeggingen, c) het aantal gebruikers toegeleid naar zorg, d) het aantal bekeuringen dat betaald wordt en e) het aantal persoonsgerichte aanpakken.*

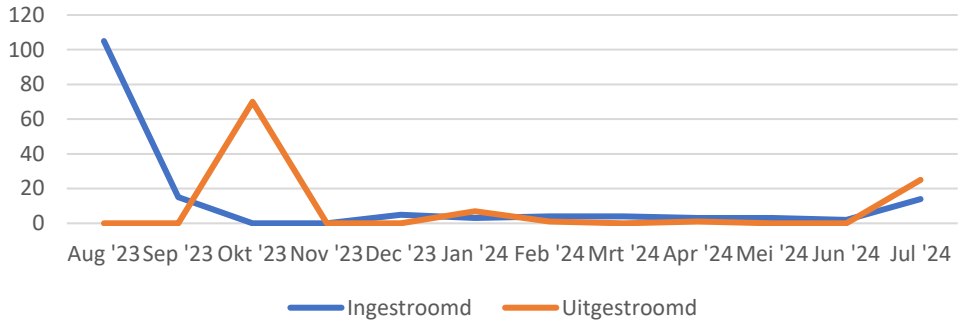
Uit de door ons ontvangen politie- en VTH-data is te herleiden dat het aantal in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg geschreven bekeuringen fluctueert, zowel naar overlastsoort als tussen de politie en VTH. Het aantal door de politie geschreven bekeuringen in het laatste onderzoeksjaar, 1 augustus 2023 tot en met 31 juli 2024, neemt zowel toe als af. Het niet voldoen aan de identificatieplicht neemt sterk toe, terwijl bekeuringen voor openbare dronkenschap, hinderlijk gedrag, wildplassen en verboden drankgebruik (sterk) dalen. De bekeuringen die door de politie na overtreding van de APV harddrugsverbod zijn geschreven zijn het meest (21 stuks) in de maand augustus 2023 geschreven, waarna dit in de navolgende maanden daalde richting 1 tot 10 stuks. Het beeld van de door boa's uitgeschreven bekeuringen in het laatste onderzoeksjaar volgt het politiebeeld voor wat betreft minder bekeuringen voor wildplassen/-poepen en hinderlijk gedrag. Wel is er in vergelijking met de politie verschil te zien bij het door de boa's schrijven van bekeuringen vanwege drugsoverlast. In tegenstelling tot het afnemende beeld bij de politie neemt dit juist sterk toe richting juni en juli 2024. Redenen hiervoor waren dat de politie minder harddrugsgebruikers signaleerde en de boa's juist

de APV-procedure beter leerden kennen en hun handhavende werk uitbreidden richting Lepelenburg.

Het aantal door boa's opgelegde verblijfsontzeggingen wordt niet vanaf augustus 2023, maar vanaf januari 2024 opgestart en loopt op tot 11 per maand.

Wat betreft het aantal persoonsgerichte aanpakken en het aantal gebruikers dat naar zorg is toegeleid biedt het systeem PGAx enig inzicht:

Figuur 1: aantal in PGAx geregistreerde overlastgevende harddrugsgebruikers in de binnenstad van Utrecht, naar in- en uitstroom (in n)



In augustus 2023 werd dus begonnen met 120 in PGAx ingeschreven harddrugsgebruikende overlastgevers, waarna een substantieel deel uitstroomde. De redenen die door de beheerder van het systeem zijn aangegeven zijn divers: niet meer in beeld van politie/handhaving (bijvoorbeeld vanwege langdurige (maatregelen in) detentie, verblijf buiten Utrecht of terugkeer naar de woongemeente of naar het land van herkomst), de overlast blijft beperkt of iemand zit in zorg. Deze nadere onderverdeling in criteria hebben we niet op de persoon ontvangen, dus vanuit de PGAx-data blijft onduidelijk hoeveel overlastgevende harddrugsgebruikers daadwerkelijk richting de zorg zijn doorgestroomd.

Ten slotte is over het aantal bekeuringen dat betaald wordt is geen informatie ontvangen; dit is ook niet uit de systemen van politie en VTH te halen.

- *Hoe ervaren verschillende betrokkenen het verbod op harddrugsgebruik? Wat is volgens hen het effect van dit verbod op:*
  - de overlast en criminaliteit?
  - verplaatsing van de overlast en criminaliteit?
  - gevoelens van onbehagen en onveiligheid bij omwonenden en omliggende bedrijven?
  - de (samenstelling van) gebruikers?
  - toestroom van buiten Utrecht?
  - toeleiding naar zorg?
  - andere maatregelen binnen de aanpak?
  - risico's op meer schulden van de doelgroep?
  - het criminaliseren van de doelgroep?

Uit de vragenlijst komt naar voren dat omwonenden en ondernemers het effect van de boete na harddrugsgebruik op zowel overlast als criminaliteit in de omgeving erg laag inschatten; ruim driekwart van de respondenten geeft aan dat dit geen effect heeft. Meerdere professionals zien vooral meerwaarde in deze boete in vaste combinatie met het opleggen van een verblijfsontzegging, minder als een op zichzelf staand effectief middel. Dit punt houdt ook verband met het criminaliseren van de doelgroep; een aantal professionals geeft aan dat de grens van vooral het uitschrijven van boetes wel bereikt is, ook omdat het aantal harddrugsgebruikende overlastgevers is afgenomen. Door de maatregelen lijkt het er volgens geïnterviewden op dat er nog sprake is van een bepaalde 'harde kern' die toch niet uit Utrecht zal verdwijnen. Het blijven uitschrijven van boetes kan dan juist een contraproductief effect hebben, omdat de doelgroep dan gefrustreerd kan raken richting de politie/boa's. Daarom achten juist de politie en de boa's het van belang dat zij, naast het Eropaf-team, ook kunnen toeleiden naar gebruikersruimtes.

Door een aantal professionals is gewezen op een mogelijk bij-effect van de maatregelen, namelijk verplaatsing van doelgroep naar andere gebieden. In dit kader is ook een aantal plekken genoemd. Ook zou er volgens professionals sprake zijn van meer en kleinere subgroepen die zich naar elders binnen Utrecht verplaatsen. De maatregelen leiden dus met andere woorden tot 'verdunning' van de doelgroep over een groter gebied.

Als we kijken naar de andere maatregelen, dan wordt door een meerderheid van de omwonenden en ondernemers vooral het effect van toezicht door politie, boa's en camera's benadrukt als het gaat om het bestrijden van overlast en criminaliteit. Ook de verblijfsontzegging kan rekenen op ongeveer de helft van de respondenten die dit een effectieve maatregel vinden, net zoals het Eropaf-team. Minder dan de helft van de omwonenden/ondernemers vinden de activiteiten rondom De Stek en de hostels effectief. Alleen is bijna de helft van de omwonenden en ondernemers van mening dat de maatregelen niet hebben geleid tot een verbetering van de woonbuurtsituatie; een kwart is van mening dat het slechter is geworden en een kwart vindt dat de situatie beter is.

In de vragenlijst geven omwonenden en ondernemers aan dat het veiligheidsgevoel vooral zal toenemen als er extra toezicht door politie en boa's uitgevoerd wordt. De geïnterviewden (omwonenden, ondernemers en professionals) zijn wat de effecten van de individuele maatregelen betreft vooral eensluidend positief over het toezicht door de politie, het opleggen van een verblijfsontzegging en de inzet van het Eropaf-team. De meningen over de effecten verschillen wat betreft het toezicht door boa's, het uitschrijven van een boete na harddrugsgebruik, cameratoezicht en de soepelere toegangseisen bij De Stek. Het aanbieden van activiteiten bij De Stek en het met meerdere mensen op een hostelkamer drugs gebruiken wordt als weinig effectief voor de aanpak van de overlastgevers in omgeving Lucasbolwerk gezien. Niettemin willen de door ons geïnterviewde omwonenden niet dat de momenteel ingezette maatregelen verdwijnen.

Wat betreft de risico's op meer schulden van de doelgroep door boetes: uit de elf gesprekken met de doelgroep zelf blijkt dat zij zich daar niet heel druk om maken. De mensen die daar een uitspraak over deden namen aan dat daar toch een betalingsregeling voor zou komen vanwege te weinig inkomen. Wel maakt een aantal professionals zich juist zorgen over dit uitschrijven van boetes, met name voor overlastgevers die nog in een huis wonen en mogelijk door de financiële problemen vanwege de boetes hun huis uitgezet worden.

Wat betreft de (samenstelling van) gebruikers, de toestroom van buiten Utrecht en de toeleiding naar zorg geeft PGAx de nodige relevante informatie. Als puur gekeken wordt naar de aantallen geregistreerde overlastgevers in omgeving Lucasbolwerk in PGAx lijkt er sprake van een effect. De aantallen zijn van maximaal 120 personen in een maand gereduceerd tot 54 personen. De verschillen tussen de totale groep harddrugsgebruikende overlastgevers in PGAx en de groep die nog per 1 augustus 2024 daarin staat geregistreerd levert wat woonplaats betreft een interessante bevinding op. De analyse wijst namelijk uit dat met name overlastgevers van buiten Utrecht en overlastgevers met onbekende woonplaats uit PGAx zijn gestroomd. Zoals al eerder aangegeven is uit deze data niet te herleiden wat de reden hiervoor is, maar wijzen de geïnterviewden vooral op de invoering van de APV harddrugsverbod en de extra inzet hierop door de partners die de overige maatregelen uitvoeren.

Beantwoording van de hoofdvraag

Hoofdvraag: *Wat zijn de effecten van de maatregelen tegen openlijk harddrugsgebruik op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen en op de toegang tot zorg voor gebruikers?*

Wat uit het onderzoek geconcludeerd kan worden, is dat juist de combinatie van de tien maatregelen effect heeft op overlastreductie in het gebied. De APV harddrugsverbod, als sluitstuk van het pakket aan maatregelen, heeft daarnaast vanaf 1 augustus 2023 een extra impuls gegeven. De APV harddrugsverbod is met andere woorden te zien als een plus op de rest van het maatregelenpakket. Met de APV kregen handhavers namelijk nog meer instrumentarium in handen tijdens hun toezichtsactiviteiten en werd het signaal richting de doelgroep gegeven dat het niet meer toegestaan is om in Utrecht in de openbare ruimte te gebruiken. Deels uit dit effect zich door een daling van de geregistreerde harddrugsgebruikende overlastgevers in PGAx, deels door een daling in het aantal geregistreerde incidenten in het afgelopen jaar. Waar voor gewaakt moet worden, is te veel focus op het tellen van incidenten, en wel vanwege twee redenen. Ten eerste is niet met zekerheid te stellen dat alle incidenten toe te wijzen zijn naar de doelgroep. En ten tweede is niet uit te sluiten dat alleen al het extra toezicht door politie en boa's tot meer incidentregistratie en bekeuringen zal leiden.

Uit de met omwonenden gevoerde gesprekken en het groepsgesprek met de Klankbordgroep Lucasbolwerk blijkt dat er een jaar geleden sprake was van veel harddrugsgerelateerde overlast en criminaliteit rondom Lucasbolwerk, maar dat de overlast minder is geworden. Ter nuancering van dit positieve beeld wordt wel aangegeven dat een deel van de overlast is verplaatst park Lepelenburg. Dit beeld wordt bevestigd door een nadere analyse in de survey: beduidend meer respondenten in deelgebied Lucasbolwerk (52 procent, tegen 19 procent voor respondenten in deelgebied Hieronymusplantsoen/Lepelenburg) zijn van mening dat de situatie in de woonbuurt na inzet van de maatregelen verbeterd is.

Overigens worden zeker niet alle maatregelen op hetzelfde niveau ingeschat als het gaat om het reduceren van overlast en criminaliteit in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Vooral toezicht in brede zin (dus door politie, boa's, camera's, maar in dit verlengde ook door het Eropaf-team) wordt in het licht van de effecten

op overlast- en criminaliteitsreductie hoog gewaardeerd door alle betrokkenen. Wel geeft nagenoeg iedere respondent aan dat het huidige maatregelenpakket in stand zou moeten blijven omdat de maatregelen elkaar onderling versterken.

Een laatste punt van aandacht is het toe- of terugleiden van de doelgroep richting zorg. Eerder gaven wij al aan dat dit in verschillende hoedanigheden kan plaatsvinden en dat op dit vlak veel initiatieven zijn ontplooid, zoals de buitengebruikersruimte van De Stek en de al hiervoor beschreven activiteiten van het Eropaf-team. Bij De Stek is sinds 1 augustus 2023 een toename in aantallen bezoekers en locatiebezoeken, maar onduidelijk is of dit verband houdt met de maatregelen in omgeving Lucasbolwerk. Tegelijkertijd moet 'toeleiden naar zorg' gerelativeerd worden, omdat dit niet altijd betekent dat iemand permanent in zorg zit; een deel van de doelgroep zal dit ook weigeren.

Wat nu nog aan doelgroep resteert in het gebied lijkt voor een groter deel de nodige binding te hebben met Utrecht, dus zal waarschijnlijk niet uit deze stad vertrekken. Ook lijken de maatregelen voor de eerdergenoemde 'verdunning' van doelgroep over de stad te zorgen, waardoor de mogelijke overlast enigszins verdeeld wordt over meerdere gebieden en het voor veldwerkers gemakkelijker is om contact te leggen en houden. Immers, gezien het grootsteedse karakter van Utrecht zal deze vorm van overlast nooit helemaal verdwijnen. Nu de groep tamelijk sterk is gereduceerd en verspreid, lijkt het daarom tijd om hen deels te beschouwen als kwetsbare, zieke mensen die zoveel mogelijk toegeleid moeten worden naar zorg en ondersteuning.

1 Achtergrond

Sinds de zomer van 2022 heeft de gemeente maatregelen getroffen tegen de aanhoudende overlast in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg in Utrecht, in dit onderzoek soms aangeduid als 'omgeving Lucasbolwerk. Dit bleek noodzakelijk, omdat er behalve overlast ook sprake was van ernstige misdrijven, zoals geweld. Ook hebben ondernemers last van bedelaars op hun terrassen en bedreigingen naar het personeel. Daarnaast noemen bewoners de intimiderende houding van gebruikers en het lastigvallen van voorbijgangers. Verder is er sprake van overlast door vervuiling in het park.[2]

Vanwege de overlast is een aantal repressieve en zorgmaatregelen ingezet, zoals meer toezicht, gebiedsverboden en meer hulpverleners. Toch waren de problemen rondom omgeving Lucasbolwerk niet volledig weg. Mede daarom heeft de Utrechtse raad in juni 2023 ingestemd met het raadsvoorstel om aan de APV een verbod op openlijk harddrugsgebruik toe te voegen voor gedurende maximaal anderhalf jaar. Het zogenaamde 'APV harddrugsverbod' is ingegaan op 1 augustus 2023, loopt tot 1 februari 2025 en is geldig voor de gehele stad, met een focus op de omgeving van Lucasbolwerk. Uiteindelijk is deze focus ook uitgebreid naar Hieronymusplantsoen en Lepelenburg.

In een raadsdebat over deze maatregel zijn twijfels geuit over de effectiviteit van de nieuwe APV-maatregel op het gebied van veiligheid en zorg. Ook zijn er zorgen geuit dat drugsgebruik door deze maatregel wordt gecriminaliseerd en dat harddrugsgebruikers door deze maatregel in de problemen komen (onder andere meer schulden, risico's voor het verliezen van de woning door thuisgebruik). Met de raad is daarom afgesproken om het verbod na een jaar te evalueren, waarbij het de bedoeling is om:[3]

> *"De effecten van de wijziging in de APV nl: Artikel 2:45a Verbod openlijk harddrugsgebruik gedurende 1 jaar te evalueren met nader te formuleren indicatoren over de afname overlast, de toegang tot zorg, het aantal dwangsommen dat verslaafden is opgelegd en afnemende gevoelens van onbehagen en onveiligheid bij omwonenden en omliggende bedrijven, en bij de evaluatie ook (onafhankelijke) veldwerkers en belangenorganisaties van drugsverslaafden een actieve rol te geven."*

Eerder is door Krosse et al. (2023) onderzoek verricht naar de situatie voorafgaand aan de invoering van de APV harddrugsverbod. Hiervoor voerden zijn in juli en augustus 2023 interviews onder verschillende doelgroepen (professionals, ondernemers/werkers rondom het Lucasbolwerk, bewoners (omwonenden), belangenorganisaties en de doelgroep zelf) uitgevoerd.[4] Onderhavige evaluatie is te beschouwen als een onderzoek naar de effecten van het maatregelenpakket een jaar na invoering van alle maatregelen.

2. Bron: Krosse, C. de, Van Straaten, G. en Conradie, M. (2023). Onderzoek overlast en veiligheid Lucasbolwerk voor 1-8-2023. Amsterdam: I&O Research.
3. Bron: uitvraag voor onderzoek van de gemeente Utrecht.
4. Krosse, C. de, Straaten, G. van en Conradie, M. (2023). Onderzoek overlast en veiligheid Lucasbolwerk voor 1-8-2023. Enschede: I&O Research.

1.1 Onderzoeksdoel en -vragen

Het doel van de evaluatie is om de effectiviteit van verschillende maatregelen te kunnen volgen. Het gaat dan om de volgende tien maatregelen:

- Extra toezicht door politie in de omgeving
- Extra toezicht door boa's in de omgeving
- Cameratoezicht
- Het opleggen van een verblijfsontzegging (vbo)
- Het uitschrijven van een boete na harddrugsgebruik
- Het uitschrijven van een boete na andere overlast dan harddrugsgebruik (bijvoorbeeld hangen, wildplassen of alcoholgebruik)
- Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf-team')
- Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek
- Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek
- Afspraken met hostels (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)

Belangrijk om te vermelden is dat het volgens de gemeente Utrecht niet gaat om maatregelen die los van elkaar worden ingezet, maar dat het juist een pakket aan maatregelen is die elkaar versterken. Daarmee is het op voorhand ook relevant om te vermelden dat de maatregelen uiteindelijk niet apart van elkaar op effectiviteit beoordeeld worden, hoewel respondenten wel op afzonderlijke maatregelen zijn bevraagd. Omdat het in het onderzoek niet alleen de evaluatie van de maatregel APV harddrugsverbod betreft, is de hoofdvraag ook breder geformuleerd:

Hoofdvraag:

Wat zijn de effecten van de maatregelen tegen openlijk harddrugsgebruik op de mate van overlast en criminaliteit, op de ervaringen van betrokkenen[5] en op de toegang tot zorg voor gebruikers?

Deelvragen:

- Hoe was de situatie bij de start van de maatregel (o.a. de mate van overlast en criminaliteit, de overlastlocaties, aantal gebruikers in beeld, aantal gebruikers dat in zorg zat, het gevoel van veiligheid bij omwonenden en omliggende bedrijven)?
- Welke middelen zijn ingezet? Denk hierbij aan de ontwikkeling in a) het aantal bekeuringen, b) het aantal verblijfsontzeggingen, c) het aantal gebruikers toegeleid naar zorg, d) het aantal bekeuringen dat betaald wordt en e) het aantal persoonsgerichte aanpakken.

5. Professionals, bewoners en ondernemers, belangenorganisaties en gebruikers.

- Hoe ervaren verschillende betrokkenen het verbod op harddrugsgebruik? Wat is volgens hen het effect van dit verbod op:
  - de overlast en criminaliteit?
  - verplaatsing van de overlast en criminaliteit?
  - gevoelens van onbehagen en onveiligheid bij omwonenden en omliggende bedrijven?
  - de (samenstelling van) gebruikers?
  - toestroom van buiten Utrecht?
  - toeleiding naar zorg?
  - andere maatregelen binnen de aanpak?
  - risico's op meer schulden?
  - het criminaliseren van de doelgroep?

1.2 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

De opdrachtgever wenst een onderzoek via de volgende drie lijnen:

1. Helder overzicht geven van de uitgangssituatie van augustus 2023, aan de hand van het rapport van I&O Research (kwalitatief onderzoek) en een cijfermatige analyse van registratiedata.
2. Cijfermatige analyse van de effecten van het APV harddrugsverbod over de periode 1 augustus 2023 t/m 1 juni 2024, waarbij een ontwikkeling in kaart wordt gebracht en een vergelijking wordt gemaakt met de uitgangssituatie.[6]
3. Kwalitatief onderzoek aan de hand van interviews met betrokkenen rondom het APV harddrugsverbod, zoals omwonenden en bedrijven rond de overlastlocaties, professionals, belangenorganisaties en drugsgebruikers, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met de uitgangssituatie.

Om invulling te geven aan deze wensen zijn door Bureau Beke de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Onderzoeksactiviteit 1: verzamelen en analyseren kwalitatieve data

De kwalitatieve rapportage van I&O Research is op de volgende thema's gerubriceerd:

- Vormen van benoemde overlast
- Vormen van benoemde criminaliteit
- Inventarisatie van door respondenten genoemde maatregelen
- Inventarisatie van verwachtingen rondom het APV harddrugsverbod

6. In de uitvraag van de gemeente Utrecht wordt in de globale planning genoemd dat het aanleveren van datamateriaal tot en met de maand juli 2024 plaatsvindt. Wij gaan dus uit van de periode 1 augustus 2023 tot en met 31 juli 2024.

Dit alles is gedaan om een kader vast te stellen voor de onderzoeksactiviteiten die hierna volgen. Het gaat dan met name om een eerste indicatie te hebben van de overlast die door omwonenden en professionals ervaren worden en wat zij toentertijd vonden van de effectiviteit van ingezette maatregelen. Vanwege de sterk kwalitatieve aard van dit onderzoek zijn de bevindingen hieruit voornamelijk gebruikt bij het samenstellen van de enquête onder omwonenden en de interviewvragen voor omwonenden en professionals (zie verder).

Onderzoeksactiviteit 2: vragenlijst onder omwonenden en ondernemers

Om ook vanuit omwonendenperspectief te weten te komen of de maatregelen effect heeft, is aan burgers en ondernemers een online vragenlijst voorgelegd. Hiervoor zijn in totaal ruim 900 adressen in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg twee keer aangeschreven.[7] In totaal hebben we van 314 respondenten een reactie ontvangen.[8] In de vragenlijst zijn onder andere de volgende thema's aan bod gekomen:

- Eigen ervaringen met overlast en criminaliteit, veroorzaakt door harddrugsgebruikers
- Mening over het effect van de ingezette maatregelen
- Effect op het veiligheidsgevoel sinds de invoering van verschillende maatregelen

De vragen zijn afgestemd met de bevindingen uit het onderzoek van I&O Research. Via de brief was het voor omwonenden en ondernemers mogelijk om de vragen op smartphone, tablet of computer in te vullen.

Onderzoeksactiviteit 3: analyse van politie- en boa-registratie

Om een goed beeld te schetsen van de ontwikkeling in (harddrugsgerelateerde) overlast en criminaliteit, is ten eerste rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg een analyse op politieregistraties uitgevoerd, met data uit het bedrijfsprocessensysteem BVH. Daarin is bijvoorbeeld gekeken naar de ontwikkeling in de volgende geregistreerde incidenten:

- Overlast van verward of overspannen persoon
- Overlast in verband met alcohol of drugs
- Overlast van zwervers
- Overige (Eenvoudige) Diefstal
- Mishandeling
- Drugshandel

7. Zie bijlage 1, de vragenlijst, voor een overzicht van de straten die in het onderzoek zijn meegenomen. Om de respons zo hoog mogelijk te krijgen, is na ongeveer twee weken een reminderbrief verzonden.
8. Een responspercentage op adres kan niet vastgesteld worden, omdat het mogelijk was dat meerdere bewoners per adres de vragenlijst konden invullen. Zie bijlage 2 voor de achtergrondkenmerken van de respondenten.

Ook hiervoor heeft het onderzoek van I&O Research input geleverd, omdat daarin gesproken wordt over de volgende overlast- en criminaliteitsvormen: '*De meeste geïnterviewden zagen het afgelopen jaar een toename in agressie, wat zich uitte in onderlinge vechtpartijen, geweldsincidenten en het lastigvallen van voorbijgangers. Ook ervaren ze vervuiling in en rond het park, zoals ontlasting, afval en opengetrokken vuilniszakken*.'

Om een gedegen overzicht te geven, zijn data opgevraagd over de periode 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2024. Dit biedt namelijk goed zicht op de langetermijnontwikkelingen voor wat betreft overlast en criminaliteit in het verblijfsontzeggingsgebied. Bewust is voor deze jaarperiode gekozen, omdat 1 augustus 2023 de referentiedatum is waarop de APV harddrugsverbod inging en het wenselijk is om vanuit die datum jaaroverzichten te krijgen.

Zowel bij de politie als bij de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) van de gemeente Utrecht zijn registraties van bekeuringen opgevraagd. Het gaat dan om allerhande bekeuringen, zoals voor openbare dronkenschap, alcoholverbod, bedelen en drugsoverlast.

Voor zover vanwege de privacyregels mogelijk was, hebben de politie en de afdeling VTH informatie over de achtergrond van bekeurde personen in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg aangeleverd. Concreet houdt dit in dat we zicht kunnen verschaffen op de woonplaats van deze mensen, opgedeeld naar Utrecht, buiten Utrecht en onbekend/zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Onderzoeksactiviteit 4: analyse van PGAx-data

Voor het onderzoek stonden ook de data in het systeem PGAx ter beschikking. Aan vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht is gevraagd hoe dit systeem in het licht van de harddrugsgebruikende overlastgevers is ingezet. Deze mensen worden in het kader van de zogenaamde 'Groepsaanpak Binnenstad' toegevoegd aan de groepsaanpak in PGAx wanneer zij meerdere malen zijn gezien/bekeurd/ aangehouden op een overlastlocatie. De informatie vanuit veiligheids- en zorgpartners wordt hiervoor 'over elkaar gelegd', door middel van triage. De lijst is fluïde van samenstelling; wanneer iemand door inzet van interventies een periode niet meer gezien wordt in verband met overlast of criminaliteit kan deze van de lijst af. Dat eerste gebeurt bijvoorbeeld wanneer er helderheid is over een langdurig zorgtraject waar iemand in zit, iemand is teruggeleid naar gemeente van herkomst (en daar in beeld is) of langere tijd in detentie of in een maatregel komt (zoals TBS of ISD). Met name mensen op de lijst van buiten Utrecht worden (na duidelijkheid over deze interventies) sneller afgesloten. Daarnaast is het de bedoeling om de groep lokale verslaafden/gebruikers langer te monitoren, ook omdat de gemeente Utrecht verantwoordelijk is voor het traject.[9] Deze data geven zicht op onder andere het volgende:

- Aantal harddrugsgebruikende overlastgevers dat maandelijks in de registratie instroomt en uitstroomt
- Aantal personen dat actief wordt opgepakt in de aanpak

9. Bron: www.pgax.nl/oplossingen/pgax-voor-zorg-en-veiligheidshuizen/PGAx voor Zorg- en Veiligheidshuizen: 'PGAx is een moderne gebruiksvriendelijke applicatie, die voldoet aan landelijke standaarden. PGAx ondersteunt de aanpak van alle complexe zorg- en veiligheidsproblemen waar zorg- en veiligheidshuizen zich vandaag de dag mee bezig houden'.

Onderzoeksactiviteit 5: interviews met betrokkenen

Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg is met zowel professioneel betrokkenen als omwonenden/ondernemers gesproken. Bij de professionals gaat het onder andere om medewerkers van de gemeente, van politie, van zorgpartijen[10] en belangenorganisaties. In totaal is met 24 professionals, omwonenden en vertegenwoordigers van belangenorganisaties gesproken. Daarnaast is een bijeenkomst van de Klankbordgroep Lucasbolwerk bijgewoond, waarbij naast een vertegenwoordiging van politie, gemeente en het Eropaf-team een aantal ondernemers en een zorgprofessional aanwezig waren.

Verder zijn korte gesprekken met elf personen uit de doelgroep van harddrugsgebruikers zelf gesproken, zowel bij De Stek als in de buurt van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Voor zover mogelijk, zijn aan hen vragen gesteld over hun mening over de maatregelen en hun ideeën om overlast in het gebied zoveel mogelijk te voorkomen. Lang niet altijd bleek het mogelijk om alle vragen te stellen die we wilden, vanwege achterdocht dan wel irritatie jegens de onderzoeker.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden verschillende thema's beschreven. Deze staan hieronder per hoofdstuk opgesomd. In ieder hoofdstuk zal, voor zover de onderzoeksactiviteiten hier zicht op geven, informatie vanuit a) de registraties, b) het vragenlijstonderzoek en c) de interviews verwerkt worden. Het rapport kent de volgende hoofdstukindeling:

Hoofdstuk	Thema
2	Aard van en ontwikkeling in overlast en criminaliteit in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg
3	Achtergrond van de overlastgevers rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg
4	Aard ingezette maatregelen tegen overlast en criminaliteit in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg
5	Effect van de maatregelen tegen overlast en criminaliteit in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg

10. Bijvoorbeeld het Eropaf-team, Veldwerk Jellinek, Leger des Heils, De Tussenvoorziening en Altrecht. Omdat niet alle respondenten instemden met het opnemen van hun naam in een respondentenlijst, is deze niet opgenomen in de rapportage.

2 Aard van en ontwikkeling in overlast

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de soorten overlast rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg door de jaren heen. Dit gebeurt aan de hand van data, de bevindingen uit de vragenlijst onder omwonenden en ondernemers en uit de interviews.

2.1 Bevindingen vanuit de data

Vanuit de regionale eenheid Midden-Nederland van de politie zijn er gegevens ontvangen die betrekking hebben op overlast- en criminaliteitsvormen. Deze data hebben betrekking op de periode 2019 tot en met juli 2024. Omdat de APV per 1 augustus 2023 is ingegaan gaan we uit van jaren die van augustus tot en met juli lopen. We spreken dus van jaar 1 tot en met 5, die als volgt vorm hebben gekregen:

Tabel 2.1: jaarindeling van de geregistreerde politie-incidenten

Jaar 1	Augustus 2019 tot en met juli 2020
Jaar 2	Augustus 2020 tot en met juli 2021
Jaar 3	Augustus 2021 tot en met juli 2022
Jaar 4	Augustus 2022 tot en met juli 2023
Jaar 5	Augustus 2023 tot en met juli 2024

Een eerste blik op de incidenten laat zien dat de incidenten in het onderzoeksgebied voornamelijk overlastincidenten betreffen. Overlast i.v.m. alcohol of drugs komt het meeste voor op Lucasbolwerk zelf. Vanaf jaar 2 stijgt het aantal incidentregistraties en dit aantal blijft doorstijgen, juist ook in het jaar dat de maatregelen getroffen zijn. Ongeveer een derde van de incidentregistraties (30%) op Lucasbolwerk betreft overlast i.v.m. alcohol of drugs. Overlast door verward of overspannen persoon en het niet voldoen aan bevel of verordening stijgen ook door, maar op een getalsmatig lager niveau.

Onduidelijk is in hoeverre de geregistreerde incidenten in dit gebied toe te wijzen zijn aan de harddrugsgebruikende overlastgevers. Overlast i.v.m. alcohol of drugs kan bijvoorbeeld ook vanuit de horeca komen of van burgers die zonnebaden op het grasveld van Lepelenburg. Andere overlastvormen zijn duidelijker toe te wijzen naar de doelgroep, bijvoorbeeld overlast van zwervers.

Ook andere vormen van overlast blijven de laatste jaren duidelijk aanwezig; slechts voor enkele overlastsoorten is een (geringe) daling in het laatste jaar te bespeuren. Het gaat dan om mishandeling en overlast van zwervers.

Tabel 2.2: door de politie geregistreerde incidenten in het overlastgebied (in n)

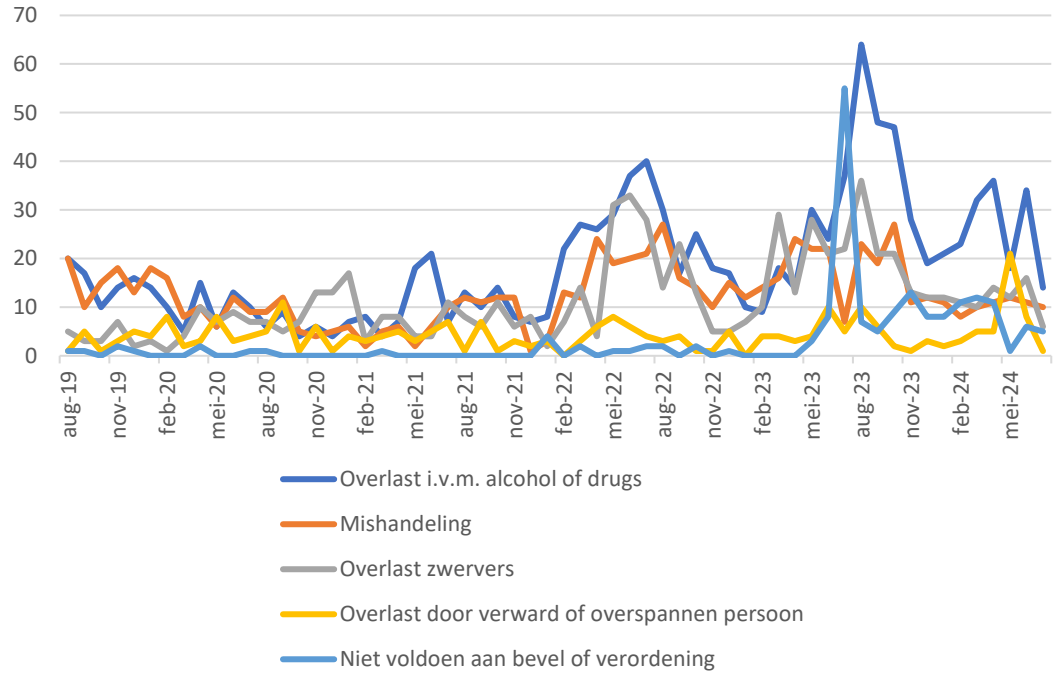
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Totaal
Overlast i.v.m. alcohol of drugs	150	101	241	249	384	**1125**
Mishandeling	155	72	160	199	165	**751**
Overlast zwervers	61	100	158	190	184	**693**
Overlast door verward of overspannen persoon	47	55	44	44	67	**257**
Niet voldoen aan bevel of verordening	8	2	10	71	96	**187**
Ongeval/onwel persoon	25	20	30	41	34	**150**
Vernieling cq. zaakbeschadiging	29	18	23	27	29	**126**
Melding overlast jeugd	26	40	24	19	9	**118**
Drugshandel	3	2	18	21	35	**79**
Zakkenrollerij	11	5	12	14	9	**51**
Belediging	8	4	15	15	9	**51**
Bedreiging	9	8	7	6	4	**34**
Valse identiteit opgeven	7	0	4	17	2	**30**
Openlijk geweld (persoon)	5	1	6	9	4	**25**
Wederspannigheid (verzet)	3	2	2	5	1	**13**
Overige delicten openbare orde	2	2	1	3	3	**11**
Straatroof	1	0	3	1	0	**5**
Overige misdrijven tegen het openbaar gezag	0	0	1	1	2	**4**
Totaal	**550**	**432**	**759**	**932**	**1037**	**3710**

Bron: BVH

De vijf meest voorkomende incidentregistraties zijn samen goed voor 81 procent van de overlastincidenten. Figuur 2.1 laat zien hoe deze vijf incidentregistraties zich in de afgelopen vijf jaar hebben ontwikkeld. In dit figuur vallen met name de zomers van 2022 en 2023 op. In de zomer van 2022 doet zich een eerste piek van overlast i.v.m. alcohol of drugs en overlast van zwervers voor. In de zomer van 2023 is er een tweede piek zichtbaar, dit keer (ook) voor overlast i.v.m. alcohol of drugs, maar ook voor het niet voldoen aan een bevel of verordening.

In totaal blijkt dus sprake van een toename in aantallen geregistreerde incidenten in het overlastgebied door de jaren heen. Dit is grotendeels te verklaren door de extra aandacht en daarmee gepaard gaande registratie van politie en boa's.

Figuur 2.1: de vijf meest voorkomende overlastincidenten in het overlastgebied naar maand (in n)



Bron: BVH

2.2 Bevindingen vanuit de vragenlijst

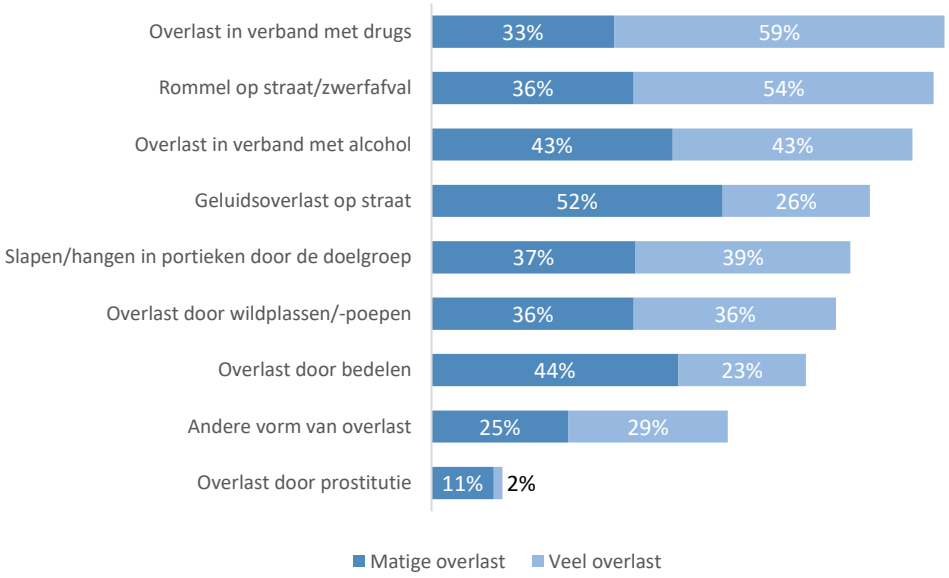
De bevindingen uit de vragenlijst zijn voor dit hoofdstuk op te delen in overlastervaringen en ervaringen met criminaliteit. Deze worden afzonderlijk beschreven.

2.2.1 Door respondenten ervaren overlast

Aan de omwonenden en ondernemers is gevraagd in welke mate zij overlast hebben ervaren van bepaalde overlastvormen in het afgelopen jaar.[11] Omwonenden en ondernemers ervaren de meeste overlast in verband met drugs. Ook rommel op de straat/zwerfafval zorgt volgens de respondenten voor overlast.

11. Aan de respondenten is gevraagd om ongeveer een jaar terug te kijken. Dat is van mei 2023 tot en met het moment van het invullen van de vragenlijst.

Figuur 2.2: door omwonenden/ondernemers ervaren overlast (in %)



Andere vormen van overlast die respondenten noemen zijn het onveilig gevoel dat wordt veroorzaakt door harddrugsgebruikers, aangesproken of nageroepen worden en het 'hangen' door groepen.

Verdiepende analyses

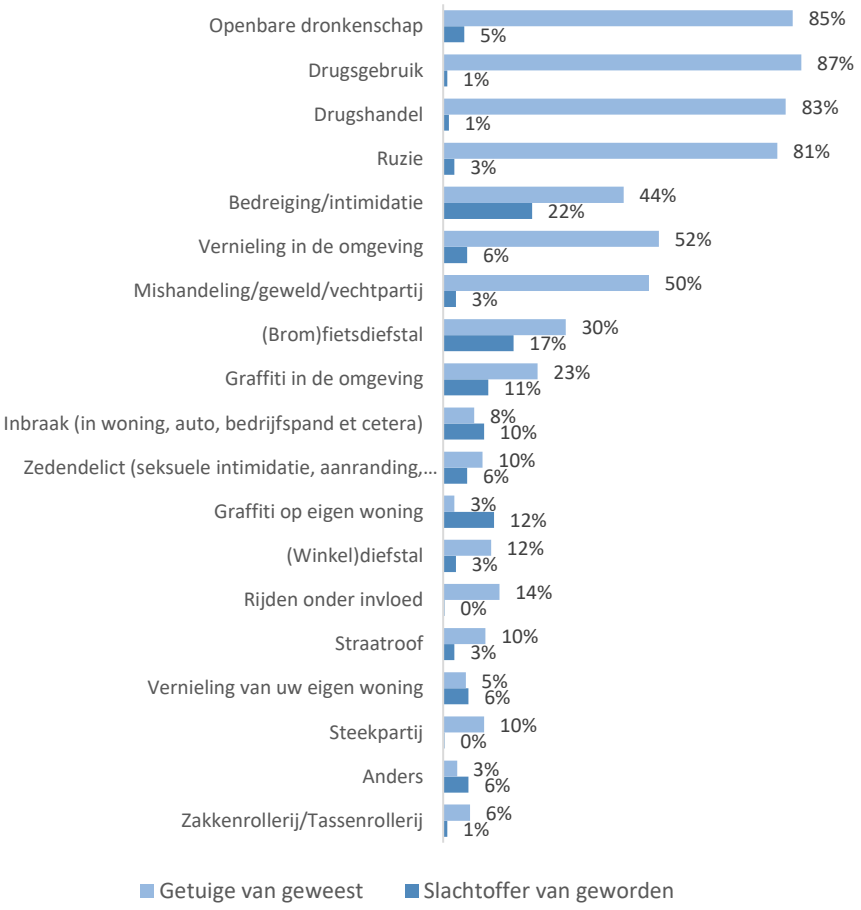
In nadere analyses is onderzocht of er significante verschillen optreden tussen achtergrondkenmerken van respondenten op items. Er is gekeken naar het geslacht, de leeftijd, het deelgebied waarin respondenten wonen[12] en of het om omwonenden of ondernemers gaat. Onder het kopje 'verdiepende analyses' worden significante resultaten toegelicht, mochten die er zijn.

2.2.2 Door respondenten ervaren criminaliteit

Wat betreft de door omwonenden en ondernemers ervaren criminaliteit die door harddrugsgebruikers wordt veroorzaakt zijn er vier criminaliteitsvormen die erbovenuit steken: openbare dronkenschap, drugsgebruik, drugshandel en ruzie. Van deze criminaliteitsvormen is het gros van de respondenten getuige geweest in het afgelopen jaar. Respondenten zijn het vaakst slachtoffer geworden van bedreiging/intimidatie (22%), (brom)fietsdiefstal (17%) en graffiti op eigen woning (12%).

12. De aan de vragenlijst deelnemende straten zijn opgedeeld in 'deelgebied Lucasbolwerk' en 'deelgebied Hieronumusplantsoen/Lepelenburg'. Zie bijlage 2 voor een indeling van de straten per deelgebied.

Figuur 2.3: door omwonenden/ondernemers ervaren criminaliteit (in %)



Andere vormen van criminaliteit die worden genoemd zijn onder andere vernielingen aan de auto, dierenmishandeling en seksuele handelingen bij een harddrugsgebruiker.

Verdiepende analyses

Er treden voor wat betreft de twee deelgebieden (Lucasbolwerk enerzijds en Hieronymus-plantsoen/ Lepelenburg anderzijds) verschillen op in de mate waarin men slachtoffer/getuige was van criminaliteit. Voor de volgende vormen van criminaliteit geven respondenten van deelgebied Hieronymusplantsoen/ Lepelenburg aan dat ze het afgelopen jaar vaker slachtoffer/getuige zijn geweest: bedreiging/intimidatie, straatroof, drugsgebruik, drugshandel, inbraak (in woning, auto, bedrijfspand et cetera) en (brom)fietsdiefstal.[13]

13. Zie voor de significante percentageverschillen in slachtofferschap/getuigenis per deelgebied bijlage 3.

2.3 Bevindingen vanuit interviews

Een aantal respondenten woont/werkt al langer in de buurt van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg en kan zowel een actueel als een historisch beeld schetsen van de overlast. Vanuit historisch perspectief kijken de omwonenden/ondernemers ongeveer vijftien jaar terug, toen er rondom Lucabolwerk ook sprake was van overlastgevende drugsgebruikers. Dat speelde zich toen voornamelijk rondom het Zocherpark (Lepelenburg) af. Door verschillende maatregelen nam de overlast daar toentertijd af.

In november 2022 heeft een aantal omwonenden een pamflet geschreven over de toegenomen overlast rondom Lucasbolwerk.[14] Hierin worden, samengevat, de volgende overlastvormen genoemd:

- Intimiderend gedrag, (passief) agressief gedrag en ruzie onderling en naar voorbijgangers/omwonenden, waaronder ook verbale agressie en bedreiging;
- Bedreiging met messen en pepperspray;
- Harddrugsgebruik;
- Achterlaten van (harddrugs)afval, wildpoepen en wildplassen;
- Bedelen, prostitutie en (fiets)diefstal.

De opsomming hierboven is niet uitputtend, maar wijst volgens omwonenden op de 'vrijstaat' die rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg werd gecreëerd door de harddrugsgebruikers. Ook andere omwonenden/ ondernemers wijzen op de sterke toename in overlast, vooral sinds de coronacrisis: '*sinds corona werd het hier een hangout voor de doelgroep; het werd hun plek, wat vervolgens leidde tot steeds meer mensen die van buiten kwamen*'. Ander omwonenden/ondernemers noemen ook nog overlastvormen zoals illegale bewoning in tenten, geluidsoverlast, rondslingerende weesfietsen en het lastig vallen van terraspubliek.

Meer in brede zin zijn respondenten zich er bewust van dat ze in een grote stad wonen en dat dit een bepaalde mate van overlast met zich mee brengt. Toch wijst een respondent op de uitzonderlijke situatie van de afgelopen jaren: '*Er was altijd al constante problematiek in de buurt: vuil, herrie, overlast, poepen, gebruiken en prostitueren. We hebben altijd wel enige overlast gehad van dak- en thuislozen, bedelaars, gebruikers. Men noemt het grootstedelijke problemen, maar nu was het te geconcentreerd. Twee jaar gelden werd de gebruikersgroep steeds groter en kwamen er naast gebruikers ook dealers. Er ontstond een soort supermarkt, heel veel traffic voor de deur. Ze bedelen, ze lopen over terrassen van horecagelegenheden, bedreigen burgers en horecapersoneel. Er waren ook personen die de confrontatie opzochten, ze kwamen horeca om op het toilet te gebruiken. De piek was tot anderhalf jaar geleden, met het hoogtepunt in de zomer van 2023'.*

Een klein aantal respondenten geeft nog specifiek aan dat overlast voor een deel ook terug te voeren is op de handelswijze van de dealers. Die zouden drugs van slechte kwaliteit en in kleine hoeveelheden verkopen. Dit zou leiden tot meer afhankelijkheid van kwetsbare drugsverslaafden enerzijds en meer aanwezigheid en agressie/overheersing van dealers anderzijds.

14. In het pamflet 'Grenzen realiseren door perspectief te bieden' worden geen auteurs genoemd.

Uit de met omwonenden gevoerde gesprekken en het groepsgesprek met de Klankbordgroep Lucasbolwerk blijkt dat er een jaar geleden sprake was van veel harddrugsgerelateerde overlast en criminaliteit rondom Lucasbolwerk, maar dat de overlast minder is geworden. Ter nuancering van dit positieve beeld wordt wel aangegeven dat een deel van de overlast is verplaatst park Lepelenburg.

2.4 Een samenvattende blik op de bevindingen

Wanneer we alle bevindingen in dit hoofdstuk overzien, dan is puntsgewijs het volgende beeld op te tekenen:

- In getalsmatige zin is vanuit de politiecijfers een duidelijke stijgende trend in de afgelopen vijf jaar te zien voor wat betreft alcohol- en drugsgerelateerde overlast in het onderzoeksgebied. Dit kan ook het gevolg zijn van het extra toezicht door politie en boa's. Overlast door verward of overspannen persoon, het niet voldoen aan bevel of verordening en drugsoverlast stijgen ook door, maar op een getalsmatig lager niveau. Ook andere vormen van overlast blijven de laatste jaren manifest aanwezig; slechts voor enkele overlastsoorten is een (geringe) daling in het laatste jaar te bespeuren. Het gaat dan om mishandeling en overlast van zwervers. Een kanttekening is hier wel op zijn plaats, omdat onduidelijk is in hoeverre deze incidenten allemaal toe te wijzen zijn aan de harddrugsgebruikende overlastgevers in het onderzoeksgebied.
- Een nuancering op de door de politie geregistreerde incidenten kan gemaakt worden als gekeken wordt naar de periode 1 augustus 2023 tot en met 31 juli 2024. Na de piek in aantallen incidenten voor de vijf meest voorkomende incidentsoorten in augustus 2023 daalt het aantal incidenten betrekkelijk sterk. Desondanks lijkt er sprake van een 'zomerpiek' in 2022 en 2023 en is het de vraag hoe deze overlastincidenten zich in augustus 2024 hebben ontwikkeld.
- Op grond van de vragenlijst worden door omwonenden en ondernemers, in volgorde van meest voorkomende eigen ervaringen, vooral drugsoverlast, rommel op straat, alcoholoverlast, geluidsoverlast, slapen/hangen in portieken, wildplassen en -poepen en bedelen genoemd. Van deze vormen heeft minimaal twee derde van de respondenten matige tot veel overlast.
- Zeer veel respondenten, minimaal 80 procent, zijn getuige geweest van drank- en drugsgebruik door de doelgroep en van door hen veroorzaakte ruzie. Ook mishandeling, vernieling en bedreiging/intimidatie wordt in dit kader regelmatig genoemd. Als het gaat om respondenten die slachtoffer van criminaliteit zijn geworden, dan gaat het vooral om bedreiging/intimidatie door de doelgroep, (brom)fietsdiefstal, graffiti op de eigen woning en in de omgeving en inbraak.
- Het beeld dat voor respondenten geschetst is, komt grofweg overeen met het beeld dat door de geïnterviewden geschetst wordt voor wat betreft door de harddrugsgebruikers veroorzaakte overlast en criminaliteit. Wel geven geïnterviewden aan dat met name dealers agressief gedrag vertonen.

- Uit de met omwonenden gevoerde gesprekken en het groepsgesprek met de Klankbordgroep Lucasbolwerk blijkt dat er een jaar geleden sprake was van veel harddrugsgerelateerde overlast en criminaliteit rondom Lucasbolwerk, maar dat de overlast minder is geworden. Ter nuancering van dit positieve beeld wordt wel aangegeven dat een deel van de overlast is verplaatst park Lepelenburg.

3 Achtergrond van de overlastgevers

3.1 Bevindingen vanuit de data

Om inzicht te verschaffen in de achtergrond van de overlastgevende harddrugsgebruikers, staan registraties van politie, VTH en PGAx ter beschikking.

3.1.1 Achtergrond van de overlastgevers vanuit politiedata

Vanuit de 84 bekeuringregistraties van de politie voor het overtreden van de APV harddrugsverbod is de woonplaats van de bekeurden te herleiden. De personen die voor deze bekeuringen van de politie geregistreerd zijn, waren meestal woonachtig in Utrecht. Bij ruim de helft van de 84 bekeuringen (n=46) is dit het geval. Hierbij gaat het om 34 unieke personen. Er zijn dus personen die meer dan één keer een bekeuring hebben gekregen wegens drugsoverlast. In twintig bekeuringen is de woonsituatie van het subject onbekend. Hieronder een overzicht van de woonplaats van de bekeurde personen.

Tabel 3.1: woonplaats van de personen die zijn bekeurd vanwege overtreding van de APV harddrugsverbod (in n)

Woonplaats bekeurd persoon	Aantal bekeurde personen	Aantal bekeuringen
Utrecht	34	46
Onbekend	Onbekend	20
Zonder vaste woon- of verblijfplaats	2	3
Buiten Utrecht	14	15

3.1.2 Achtergrond van de overlastgevers vanuit VTH-data

Door VTH is achtergrondinformatie verstrekt over de overlastgevers die een bekeuring op grond van het overtreden van de APV harddrugsverbod hebben gekregen (N=40). Het blijkt om 26 personen uit Utrecht, 11 personen van buiten Utrecht en 3 personen zonder vaste woon- of verblijfplaats te gaan.

Ook is informatie bekend over het land van herkomst van mensen die een sanctie vanwege het overtreden van de APV harddrugsverbod opgelegd hebben gekregen (N=96).[15] Het gaat om 30 mensen uit Nederland, 14 personen uit Zuid-Amerika, 19 personen uit Noord-Afrika, 7 personen uit het Caribisch gebied, 15 personen uit Oost- of Midden-Afrika, 6 personen uit Zuid-Europa en 5 personen uit West-Azië.

15. Wat het land van herkomst betreft is een indeling naar werelddelen gemaakt op basis van het zogenaamde *geoscheme* van de Verenigde Naties.

Daarnaast is vanuit VTH ook enige informatie verstrekt over overlastgevers die op grond van de APV harddrugsverbod een verblijfsontzegging opgelegd hebben gekregen. Binnen de 40 verblijfsontzeggingen die over het laatste onderzoeksjaar voor het overlastgebied in de registratie voorkomen, blijkt het in 26 gevallen te gaan om mensen die in Utrecht wonen, terwijl elf mensen buiten Utrecht woonachtig zijn. Drie mensen hebben geen vaste woon- of verblijfplaats.

3.1.3 Achtergrond van de overlastgevers vanuit PGAx

Vanuit de aangeleverde data in het systeem PGAx is inzicht te verschaffen in het geslacht, de leeftijd, de woonplaats en de duur dat overlastgevers geregistreerd staan in het systeem. In PGAx zijn gegevens van in totaal 158 personen geregistreerd die die op basis van hun gedrag vanaf augustus 2023 onder de noemer 'Groepsaanpak Binnenstad' in het systeem zijn opgenomen. In de analyse op deze groep heeft de woonplaats (Utrecht, buiten Utrecht of onbekend) als referentie gediend. Dit levert het totaalbeeld op dat het voornamelijk om mannen gaat, waarbij het merendeel van de mannen een onbekende woonplaats heeft of van buiten Utrecht komt. Ook zijn binnen de PGAx 22 vrouwen bekend, waarvan de helft woonachtig is in Utrecht. De gemiddelde leeftijd voor Utrechtse overlastgevers ligt iets hoger dan voor de groep die buiten Utrecht woont of waarvan de woonplaats niet bekend is. Ten slotte staan de Utrechtse overlastgevers aanzienlijk langer ingeschreven dan de andere twee subgroepen.

Tabel 3.2: achtergrondkenmerken van alle geregistreerde overlastgevers in PGAx

Achtergrondkenmerk	Woonplaats		
	Utrecht	*Buiten Utrecht*	*Onbekend*
Geslacht (in aantallen, N=158))			
Man	52	23	53
Vrouw	11	5	6
Onbekend	3	0	5
Gemiddelde leeftijd (bij afsluiten registratie)	44	39	38
Aantal dagen ingeschreven in PGAx	171	144	132

Een extra analyse is nog uitgevoerd op de personen die nu nog als harddrugsgebruikende overlastgever in PGAx vermeld staat. Dit zijn per 1 augustus 2024 nog 54 personen.[16] Uit deze analyse blijkt dat het voornamelijk om mannelijke overlastgevers gaat en dat de verdeling tussen met name personen uit Utrecht en personen van wie de woonplaats niet bekend is ongeveer gelijk ligt. Daar waar de woonplaats wel bekend is, ligt het aantal personen uit Utrecht ongeveer twee keer zo hoog als het aantal personen van buiten Utrecht.

16. In paragraaf 5.1 gaan we op maandbasis dieper in op het verloop van die aantallen in de PGAx vermelde overlastgevers.

De gemiddelde leeftijd tijdens registratie ontloopt elkaar niet veel tussen de drie subgroepen, maar het aantal dagen dat men ingeschreven staat in de PGAx wel; de personen uit Utrecht zijn substantieel langer ingeschreven dan de andere personen. Dit is een indicatie voor de omstandigheid dat juist personen van buiten Utrecht en personen met onbekende woonplaats uit zicht van de instanties raken en mogelijk dus vertrokken zijn uit Utrecht.

Tabel 3.3: achtergrondkenmerken van de per 1 augustus 2024 geregistreerde overlastgevers in PGAx

Achtergrondkenmerk	Woonplaats		
	Utrecht	*Buiten Utrecht*	*Onbekend*
Geslacht (in aantallen, N=54)			
Man	21	7	15
Vrouw	7	2	0
Onbekend	1	0	1
Gemiddelde leeftijd (bij afsluiten registratie)	44	43	35
Aantal dagen ingeschreven in PGAx	275	233	136

Wanneer tabel 3.3 vergeleken wordt met tabel 3.2, dan is een aantal zaken te constateren. Van de 66 overlastgevers uit Utrecht (man, vrouw en onbekend bij elkaar opgeteld) resteren er nog 29 (relatieve daling van 56 procent). De daling van overlastgevers van buiten Utrecht is in absolute zin niet zo sterk (van 28 naar 9), maar in relatieve zin sterker (68 procent). Het sterkst is de daling, zowel in absolute als relatieve zin, in overlastgevers met een onbekende woonplaats: deze gaat van 64 naar 16 (75 procent). Volgens een professional van de gemeente Utrecht heeft dit vooral te maken met het moment van het in kaart brengen van de groep: vanaf 1 aug 2023 is de APV harddrugsverbod ingegaan en meden juist personen van buiten Utrecht de overlastlocaties.

Daarnaast valt met name op dat de gemiddelde leeftijd van de in PGAx resterende 54 overlastgevers overall toeneemt, net zoals het aantal dagen dat men in PGAx ingeschreven is. Ook dit laatste heeft er mee te maken dat vooral de personen uit Utrecht ingeschreven bleven in PGAx.

3.2 Bevindingen vanuit interviews

De achtergrond van de overlastgevende harddrugsgebruikers is vanuit de interviews eveneens te duiden met een visie op de aantallen. Deze worden eerst beschreven, waarna dieper op vooral de herkomst ((niet-)Utrechters en land van herkomst) wordt ingegaan. Ook worden de rollen van de harddrugsgebruikers in de overlast nader geduid.

Aantallen overlastgevers

Aan alle respondenten is gevraagd of ze zicht hebben op de ontwikkeling in aantallen overlastgevers sinds 1 augustus 2023, de dag dat de APV harddrugsverbod in werking is getreden. Respondenten refereren aan aantallen harddrugsgebruikers in de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg en zeggen dat die voor deze datum tussen *'tientallen'* en '*tweehonderd*' liggen. De breed gedragen mening is dat er sindsdien sprake is van beduidend minder overlastgevende harddrugsgebruikers; genoemd worden '*tien à vijftien mensen*' tot '*veertig à vijftig mensen'*. Zowel omwonenden/ondernemers als professionals bevestigen dit beeld. De professionals wijzen ter onderbouwing van de aantallen, naast hun ervaring ter plekke, regelmatig naar de data in PGAx, waarin op de top van de overlast sprake was van 120 tot 130 personen.

Achtergrond van de overlastgevers

Interessant is dat vanuit zowel omwonenden/ondernemers als vanuit professionals wordt aangegeven dat de doelgroep die de overlast veroorzaakt veranderd is. De overlast van vijftien jaar geleden zou vooral door gebruikers zelf gepleegd worden, maar op het hoogtepunt van de recente overlast zouden het met name dealers zijn die zowel agressief gedrag naar (kwetsbare) gebruikers als naar regulier publiek vertonen. Een respondent verwoordt het als volgt: '*Vroeger waren het de meer verdwaasde personen, die zagen er in het begin nog best fatsoenlijk uit, maar vallen daarna in zwaar gebruik. Het was een groep van ongeveer vijftig gebruikers, veelal van Nederlandse afkomst, die er slecht aan toe was. Meer recent zijn het weer mensen die er slecht aan toe zijn, maar die zelf ook dealen. Ze zijn nu een stuk agressiever, toen vooral 'van het padje'. Toen waren wij ook minder bevreesd, nu meer, bijvoorbeeld als je ze wilt wegsturen voor je pand*.'

De respondenten zijn tamelijk eensgezind in hun mening dat de meer recente overlast, die zich grofweg tussen 2020 en 2023 afspeelt, voor een groot deel veroorzaakt is door harddrugsgebruikers van buiten Utrecht. De meningen lopen uiteen voor wat betreft de achtergrond van de harddrugsgebruikers die voor 1 augustus 2023 omgeving Lucabolwerk bevolkten, maar na 1 augustus weg zijn getrokken. Er is een groep respondenten die aangeeft dat dit vooral Oost-Europeanen zijn geweest. De groep die nu nog resteert zou volgens respondent vooral nog bestaan uit mensen van Nederlandse en (Noord-)Afrikaanse afkomst en een enkele Oost-Europeaan. Met name de professionals geven, mede op basis van informatie van politie, handhaving en zorg, aan dat de huidige harde kern grotendeels bestaat uit voornamelijk mannelijke Utrechtse gebruikers die deels in hostels, eigen huizen, maar ook op straat leeft, zoals eerder in dit hoofdstuk ook werd aangegeven door een professional. Ook wijzen professionals veelvuldig op de weigerachtigheid van deze groep om een (aanvullend) traject te aanvaarden: '*Deze mensen willen niet naar binnen, zitten vaak al wel in een traject. Maar die mensen willen geen controle, willen vrijuit alles gebruiken. Eigen willen ze een gebruikersruimte in eigen beheer, maar als dit er gaat komen, krijg je steekpartijen*'.

Rollen van de harddrugsgebruikende overlastgevers

Een noemenswaardig verschil dat zowel enkele omwonenden als professionals maken, is het onderscheid tussen de dealers en gebruikers die momenteel vooral nog rondom Lepelenburg verblijven. Met name de eerste groep zou agressief gedrag richting gebruikers en omwonenden vertonen. Een respondent geeft het volgende aan: '*Tegen de zorg zijn de dealers lief en aardig, tegen de politie ook, maar tegen omwonenden zijn ze bedreigend. De nu nog resterende mensen bij Lepelenburg, dat zijn zorgmijders, die zijn zeer agressief.'* Overigens geeft een aantal respondenten aan dat het onderscheid tussen dealers en gebruikers soms lastig te maken is.
Een klein deel van de respondenten, professionals in de zorghoek, wijst op de kwetsbaarheid van de resterende doelgroep. De overlast wordt wel erkend, maar meer gezien als een gevolg van een ander probleem, namelijk dat de doelgroep, ziek/verslaafd is en geen eigen plek heeft: '*Met de repressieve maatregelen jaag je mensen op. Haal de drempels weg voor deze groep, dan neem de overlast af*'.

3.3 Een samenvattende blik op de bevindingen

Uit de verschillende onderzoeksactiviteiten komen puntsgewijs de volgende bevindingen naar voren:

- Uit de interviews komen signalen naar voren dat vooral harddrugsgebruikers van buiten Utrecht tussen 2020 en 2023 verantwoordelijk waren voor de overlast in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg.
- De politie en VTH-registraties kunnen alleen enig uitsluitsel geven over de achtergrond van overlastgevers op basis van het laatste jaar, op grond van data vanuit de APV harddrugsverbod en de verblijfsontzeggingen. Uit die gegevens blijkt dat vrouwen een minderheid vormen en dat het zowel om Utrechters als niet-Utrechters gaat. De PGAx-data bevestigen dit beeld.
- Juist de personen uit Utrecht worden regelmatig meerdere malen bekeurd door de politie, maar dit lijkt niet onlogisch omdat ze in de stad zelf wonen en het erop lijkt dat de personen van buiten Utrecht gaandeweg verdwenen zijn.
- De verschillen tussen de totale groep harddrugsgebruikende overlastgevers in PGAx en de groep die nog per 1 augustus 2024 daarin staat geregistreerd levert wat woonplaats betreft een interessante bevinding op. De analyse wijst uit dat met name overlastgevers van buiten Utrecht en overlastgevers met onbekende woonplaats uit de PGAx-registratie zijn gestroomd.
- De PGAx-data leveren nog enig zicht op de gemiddelde leeftijd van de harddrugsgebruikende overlastgevers en het aantal dagen dat ze in PGAx geregistreerd staan; dat ligt in beide gevallen hoger voor mensen uit Utrecht dan daarbuiten. De gemiddelde leeftijd van de per 1 augustus nog resterende overlastgevers in PGAx ligt hoger dan voor de totale groep overlastgevers in PGAx, net zoals het aantal ingeschreven dagen in PGAx.

- Wat het land van herkomst van de harddrugsgebruikers betreft zijn er indicaties voor Nederlanders en vooral mensen uit Zuid-Amerika en Noord- en Oost-Afrika.
- De verzamelde informatie wijst er op dat er rondom Lepelenburg sprake is van een groep overlastgevende zorgmijders.

4 Aard van de ingezette maatregelen

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de verschillende maatregelen die zijn ingezet tegen de harddrugsgebruikende overlastgevers rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Het gaat dan om de mate waarin deze maatregelen ingezet zijn en herkend worden door de diverse betrokkenen.[17] Daarnaast zijn tijdens de interviews met respondenten ook enkele aandachtspunten in de aanpak ter sprake gekomen.

4.1 Bevindingen vanuit de data

Als het gaat om data die wijzen op inzet van maatregelen, staan registraties van de politie en VTH over bekeuringen en, indien aangeleverd, verblijfsontzeggingen ter beschikking.

4.1.1 Bevindingen vanuit de politiedata: bekeuringen

In tabel 4.1 staat een overzicht van alle bekeuringen die door de politie uit zijn gedeeld tussen augustus 2019 en juli 2024. Hieruit blijkt dat het voornamelijk om het niet voldoen aan de identificatieplicht, openbare dronkenschap, hinderlijk gedrag, wildplassen en verboden drankgebruik gaat. Hoewel de eerste soort bekeuringen het laatste jaar sterk stijgt, nemen andere feiten waarvoor bekeurd is (sterk) af, zoals openbare dronkenschap, wildplassen/-poepen en hinderlijk gedrag. Let wel: onduidelijk blijft in hoeverre deze alleen tegen harddrugsgebruikende overlastgevers zijn uitgeschreven. In figuur 4.1 gaan we dieper in op de bekeuringen na drugsoverlast.

Tabel 4.1: door de politie uitgeschreven bekeuringen naar soort en jaar in het overlastgebied (in n)

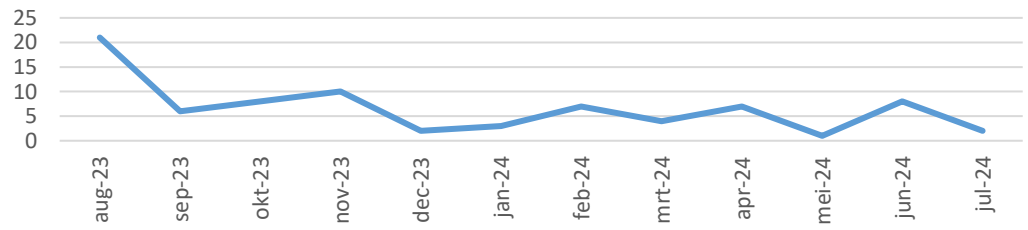
Omschrijving	*Jaar 1*	*Jaar 2*	*Jaar 3*	*Jaar 4*	*Jaar 5*	Totaal
Niet voldoen aan identificatieplicht (WvSr)	15	17	33	84	141	290
Openbaar dronkenschap (WvSr)	37	35	56	81	35	244
Hinderlijk gedrag (PV)	5	9	42	83	74	213
Binnen bebouwde kom op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte doen (PV)	32	19	28	66	39	184
Verboden drankgebruik (PV)	16	7	8	57	52	140
Avondklok	0	121	0	0	0	121
Baldadigheid (WvSr)	3	14	7	9	13	46
Zonder recht zich bevinden op terrein (WvSr)	3	0	3	22	15	43
Slaapplaats (PV)	9	6	4	17	7	43
Geluidshinder overig (PV)	5	14	5	3	4	31
Opgeven valse naam (WvSr)	0	0	3	19	6	28
Wet Wapens en Munitie	1	1	1	6	10	19

17. De effectiviteit van de maatregelen komt in hoofdstuk 5 aan bod.

Omschrijving	*Jaar 1*	*Jaar 2*	*Jaar 3*	*Jaar 4*	*Jaar 5*	Totaal
Op een openbare plaats inbrekerswerktuigen vervoeren of bij zich hebben (PV)	2	0	1	4	8	**15**
Handelen in strijd met voorschrift politie (WvSr)	7	0	0	0	0	**7**
WWM (geen vuurwapens)	0	0	0	1	2	**3**
Vuurwerkbesluit	0	1	0	0	0	**1**
Plakken en kladden (PV)	0	0	0	1	0	**1**
Verbod alcohol	0	1	0	0	0	**1**
Vuurwerk (PV)	0	1	0	0	0	**1**
Roken of vuur stoken (PV)	0	0	0	1	0	**1**
Totaal	135	246	191	454	406	1432

Vanaf augustus 2023 kan de politie ook bekeuringen uitschrijven voor drugsoverlast op grond van de APV harddrugsverbod. Voor geheel Utrecht betreft dat 147 bekeuringen, waarvan 79 (54 procent) in omgeving Lucasbolwerk.[18] In onderstaand figuur een visuele weergave hoe vaak dat maandelijks voor is gekomen. Het gaat om bekeuringen die tussen augustus 2023 en juli 2024 zijn uitgeschreven. Hieruit blijkt dat de politie vooral in de eerste maand het meest gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om hiervoor een bekeuring uit te schrijven. Hierna neemt het aantal bekeuringen voor de overtreding van de APV door de politie af. Bij de politie is deze ontwikkeling teruggelegd en gevraagd wat de mogelijke redenen hiervoor kunnen zijn. Aangegeven wordt dat dergelijke feiten jarenlang niet strafbaar waren gesteld, waardoor op de betrokken plekken openlijk drugs werd gebruikt. Vanaf het moment dat de politie op grond van de nieuwe APV bekeuringen gingen schrijven (met zelfs nog waarschuwingen in de dagen ervoor), was het dus een “nieuw fenomeen” voor de gebruikers. Hierdoor werden er relatief veel bekeuringen geschreven. Dit ook omdat men op dat moment gewoon nog openlijk aan het gebruiken was. Het nieuwe bekeuringsbeleid ging vervolgens als een lopend vuurtje, waardoor men of niet meer in het gebied ging gebruiken, of men het minder opvallend deed.

Figuur 4.1: door de politie uitgeschreven bekeuringen vanwege overtreding van de APV harddrugsverbod in het overlastgebied naar maand (in n)



18. Ter vergelijking: rondom het Bollendak werden 25 van deze bekeuringen door de politie uitgeschreven in die periode.

Zoals uit tabel 4.2 te herleiden is, vindt het uitschrijven van deze 79 bekeuringen voornamelijk plaats in de straten Hieronymusplantsoen, Lepelenburg en Lucasbolwerk.

Tabel 4.2: door de politie uitgeschreven bekeuringen vanwege overtreding van de APV harddrugsverbod naar straat (in n)

Straatnaam	n	%
Hieronymusplantsoen	27	34%
Lepelenburg	24	30%
Lucasbolwerk	21	27%
Nobelstraat	4	5%
Kromme Nieuwegracht	1	1%
Maliesingel	1	1%
Wittevrouwensingel	1	1%
Totaal	79	100%

4.1.2 Bevindingen vanuit de VTH-data: bekeuringen

Ook vanuit afdeling VTH van de gemeente Utrecht is registratie ontvangen over het aantal uitgeschreven bekeuringen door boa's over de periode augustus 2019 tot en met juli 2024. Bijna de helft betreft bekeuringen voor wildplassen. Andere feiten waar met enige regelmaat bekeuringen voor worden uitgedeeld zijn verboden drankgebruik en hinderlijk gedrag. Omdat boa's pas vanaf augustus 2023 bekeuringen kunnen uitschrijven voor het overtreden van de APV harddrugsverbod is dit feit, net zoals bij de politie niet in dezelfde tabel opgenomen; meer informatie hierover staat in figuur 4.2.

Net zoals bij de politiebekeuringen wordt in het laatste jaar beduidend minder bekeurd vanwege wildplassen/-poepen en hinderlijk gedrag. Een verschil met de politiebekeuring is dat de boa's het laatste jaar juist meer op verboden drankgebruik hebben bekeurd, terwijl dit bij de politie niet zo is. De verschillen voor dit feit zijn, net als bij de politie, alleen niet groot met voorgaande jaren.

Tabel 4.3: door de boa's uitgeschreven bekeuringen naar soort en jaar in het overlastgebied (in n)

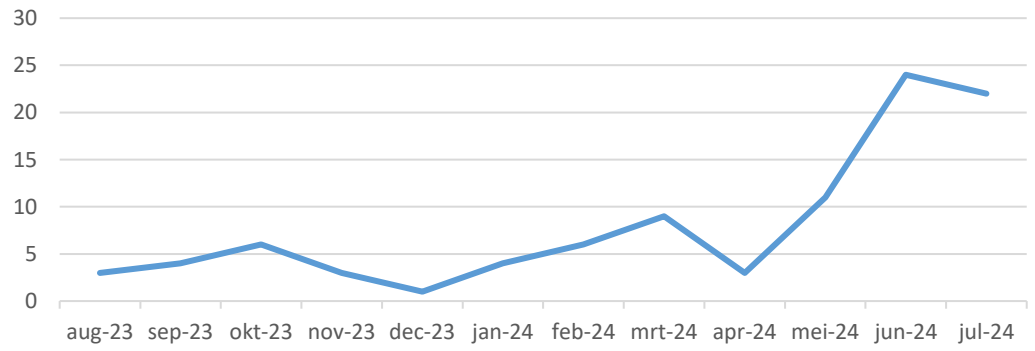
	Jaar 1	*Jaar 2*	*Jaar 3*	*Jaar 4*	*Jaar 5*	Totaal
Binnen bebouwde kom op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte doen (PV)	80	50	91	109	47	377
Verboden drankgebruik (PV)	34	11	16	61	68	190
Hinderlijk gedrag (PV)	10	10	41	47	28	136
Zonder recht zich bevinden op terrein (WvSr)	5	6	3	12	1	27
Openbaar dronkenschap (WvSr)	4	4	5	3	4	20

vervolg	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Totaal
Zwerfafval	4	2	4	2	1	13
Geluidshinder overig (PV)	0	10	0	0	1	11
Baldadigheid (WvSr)	4	0	5	1	0	10
Op een openbare plaats vechten	0	0	0	2	0	2
Totaal	141	93	165	237	150	786

In figuur 4.2 staat een overzicht van het aantal door boa's opgelegde bekeuringen voor het overtreden van de APV harddrugsverbod vanaf augustus 2023. Hierop is te zien dat er vanaf het voorjaar van 2024 veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om voor dit feit een bekeuring uit te delen. In totaal gaat het om 96 bekeuringen die in de periode augustus 2023 tot en met juli 2024 zijn uitgedeeld. Dit is 51 procent van het totaal aantal van deze bekeuringen (N=188) dat in geheel Utrecht in deze periode is opgelegd.

Als we in de voorgaande tabel naar jaar 5 kijken, zien we, opgeteld, dat verreweg de meeste bekeuringen voor dit feit worden uitgedeeld, namelijk 96 in een jaar. Naast de 96 uitgedeelde bekeuringen is er in het afgelopen jaar tien keer een waarschuwing gegeven in verband met drugsoverlast. Deze ontwikkeling in aantallen bekeuring is juist tegenovergesteld aan het beeld dat de politiebekeuringen vanwege drugsoverlast laat zien (zie figuur 4.1).

Figuur 4.2: door de boa's uitgeschreven bekeuringen vanwege overtreding van de APV harddrugsverbod in het overlastgebied naar maand (in n)



Bij medewerkers van VTH is de ontwikkeling in deze aantallen teruggelegd, met de vraag wat de redenen hiervoor zijn. Aangegeven wordt dat de geleidelijke toename mede door gewenning met het gebruik van de APV harddrugsverbod komt; voor de boa's was het immers een nieuw feit waarop ze kunnen acteren. Daarnaast werd in het voorjaar van 2024 ook een toename in de overlast ervaren. Dit is mede de aanleiding geweest voor de uitbreiding van Lepelenburg aan het vbo-gebied.

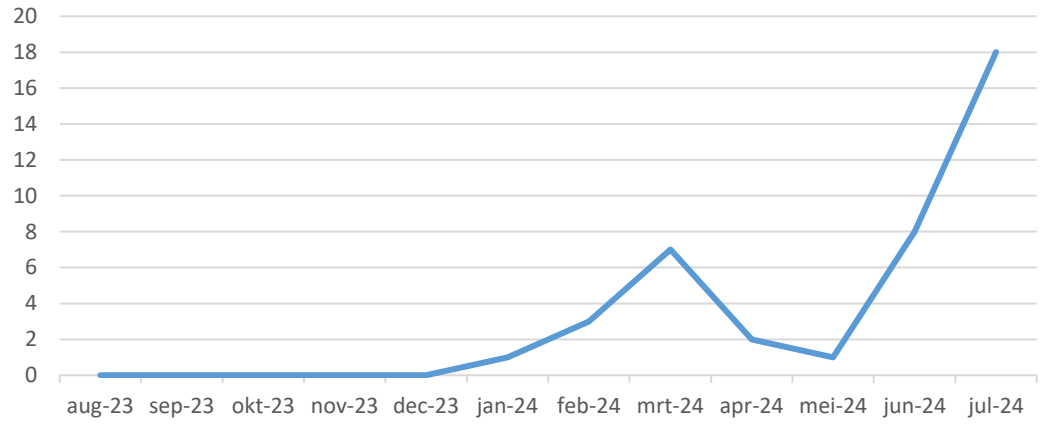
De toevoeging van Lepelenburg aan vbo-gebied 'Lucasbolwerk en omgeving' speelt ook een rol in de toename van het aantal boetes in juni/juli 2024. Hoewel de boa's voor de toevoeging op zich al konden schrijven op het harddrugsverbod, er was immers sprake

van structurele overlast, is het na de toevoeging van Lepelenburg aan het vbo-gebied voor de boa's duidelijker dat daar gehandhaafd wordt op grond van de APV harddrugsverbod.

4.1.3 Bevindingen vanuit de VTH-data: verblijfsontzeggingen

Vanuit VTH zijn ook registraties ontvangen over het aantal opgelegde verblijfsontzeggingen. In de periode van augustus 2023 tot en met juli 2024 zijn in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg 40 verblijfsontzeggingen opgelegd vanwege overtreding van de APV harddrugsverbod. Vanaf januari 2024 is er een gestage stijging waar te nemen, met een plotselinge dip in april 2024 en mei 2024 en een sterke stijging in juni en juli 2024. Vanuit de gemeente Utrecht wordt over deze data opgemerkt dat het na ingang van de APV harddrugsverbod verbod nog niet mogelijk was om een verblijfsontzegging op te leggen omdat de benodigde verblijfsontzeggingsformulieren nog niet gereed waren. Om die reden zijn er aanvankelijk dus geen verblijfsontzeggingen uitgeschreven op basis van harddrugs.

Figuur 4.3: door de boa's opgelegde verblijfsontzeggingen vanwege overtreding van de APV harddrugsverbod in het overlastgebied naar maand (in n)

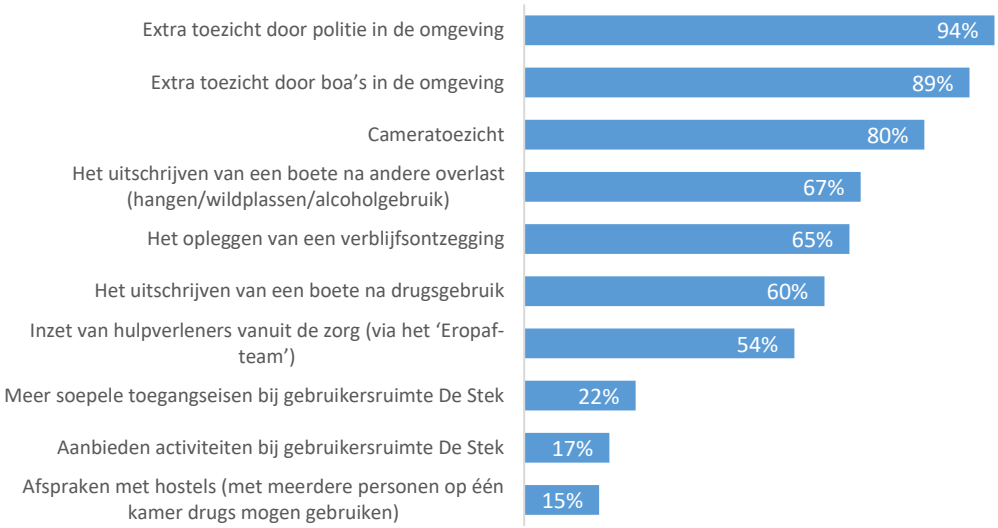


4.2 Bevindingen vanuit de vragenlijst

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met de maatregelen die worden ingezet tegen overlast en criminaliteit die wordt veroorzaakt door harddrugsgebruikers. Deels heeft dit dus te maken met de mate waarin de respondenten de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd zien worden.

Extra toezicht door politie of boa's in de omgeving is bij de meeste respondenten (respectievelijk 94 en 89 procent) bekend en het uitschrijven van een boete op basis van de APV harddrugsverbod bij 60 procent van de respondenten. Sommige maatregelen zijn nauwelijks bekend bij de omwonenden en ondernemers. Bijvoorbeeld het aanbieden van activiteiten bij gebruikersruimte De Stek of de gemaakte afspraken met hostels.

Figuur 4.4: bekendheid met maatregelen tegen overlast en criminaliteit door harddrugsgebruikers onder omwonenden/ondernemers (in %)



4.3 Bevindingen vanuit interviews

In de interviews is niet zozeer gevraagd naar de inzet van de tien maatregelen, maar is het vooral gegaan over de effectiviteit hiervan. Uit de gesprekken bleek ook dat de meeste respondenten goed op de hoogte waren van de maatregelen; slechts een enkele respondent wist soms niet wat een maatregel inhield. Vanuit de professionals waren de meeste maatregelen goed in beeld, maar voornamelijk omwonenden/ondernemers waren iets minder op de hoogte van maatregelen die in geografische zin meer losstaan van de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Het gaat dan om de activiteiten die in/rondom De Stek en de hostels plaatsvinden.

Overigens kwam uit de gesprekken met omwonenden een kritische noot naar voren over de 'boks' die door de handhavende partijen aan de doelgroep zou worden gegeven; omwonenden zijn in het algemeen van mening dat vooral streng gehandhaafd moet worden, bij voorkeur door veel te beboeten, desnoods ondersteund via preventief fouilleren. Los van de discussie over de mogelijkheden rondom dit laatste instrument wordt vanuit handhavende partijen aangegeven dat het niet alleen maar gaat om hard optreden, maar ook om het zoeken van verbinding met de doelgroep. Dit met de achterliggende gedachte dat eventuele toeleiding naar zorginstanties net zo belangrijk is als overlastbeheersing.

Mening van de doelgroep zelf

Zoveel mogelijk is geprobeerd aan de elf respondenten te vragen in hoeverre zij te maken hebben gehad met de tien maatregelen. Primair door hen te vragen met welke maatregelen zij van doen hebben rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Vervolgens is zoveel mogelijk getracht te vragen naar de overige maatregelen die zij niet noemden.

Door de respondenten werden vooral de maatregelen genoemd die a) zich direct rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg afspelen en b) door henzelf als vervelend worden ervaren. Het gaat dan, in volgorde van meest- naar minst genoemd, het opleggen van de verblijfsontzegging, het extra toezicht door de politie, de boete na harddrugsgebruik en het extra toezicht door de boa's. Cameratoezicht en boetes voor andere feiten werd hooguit een enkele keer aangehaald. Bij het Eropaf-team was uitleg nodig; een enkeling dacht dat de soepfiets van het Leger des Heils bedoeld werd. Deze mensen werden als vriendelijk ervaren. De gebruikersruimte in en de extra activiteiten van De Stek werden niet genoemd, net zoals het mogen gebruiken bij hostels.

Wat betreft de toeleiding naar zorg wordt door enkele geïnterviewden nog opgemerkt dat dit in de praktijk breed geïnterpreteerd kan worden. Het doel achter de toeleiding voor de specifieke doelgroep is bijvoorbeeld het verlagen van de drempel om veilig binnen te gebruiken, in combinatie met het verhogen van de drempel om buiten te gebruiken door de overige maatregelen. Vanuit het veilig binnen gebruiken, hoopt de gemeente Utrecht vervolgens mensen ook in de richting van het aannemen van structurelere zorg te bewegen of terug te leiden daar waar zij al in zorg zijn.

Een voorbeeld hiervan is het verruimen van de toegangseisen van De Stek, zodat ook mensen met een eigen adres of mensen die verblijven in een hostel (na screening op veiligheid) overdag ook gebruik kunnen maken van het samen gebruiken in De Stek. Op verzoek van de gebruikers is in het najaar van 2023 gestart met het openstellen van de tuin van de Stek voor gezamenlijk gebruik zonder dat men het gevoel heeft in een hulpverleningstraject te moeten.

Via de gemeente zijn gegevens over het aantal bezoekers van De Stek ontvangen. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 4.4: aantallen en achtergrond bezoekers De Stek vanaf augustus 2023 (in n)

Bezoekers De Stek		Totale aantallen		Geslacht	
Jaar	*Maand*	*Unieke gasten*	*Locatiebezoeken*	*Man*	*Vrouw*
2023	Augustus	59	1.224	48	11
	September	55	1.431	45	10
	Oktober	54	1.307	45	9
	November	62	1.360	50	12
	December	55	1.480	44	11

Bezoekers De Stek		Totale aantallen		Geslacht	
Jaar	*Maand*	*Unieke gasten*	*Locatiebezoeken*	*Man*	*Vrouw*
2024	Januari	62	1.840	50	12
	Februari	60	2.176	50	10
	Maart	67	2.301	55	12
	April	63	2.587	52	11
	Mei	63	2.862	52	11
	Juni	65	2.617	54	11
	Juli	71	2.573	58	13

Aan een vertegenwoordiger van De Stek is gevraagd naar redenen voor zowel de toename in de aantallen unieke gasten als de aantallen locatiebezoeken (lees: het aantal maal dat zij in- en uitlopen), specifiek met de vraag of er een verband is met de maatregelen rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Ook is gevraagd of er mogelijk sprake kan zijn van seizoenseffecten op de aantallen. Aangegeven wordt dat dergelijke vragen lastig te beantwoorden zijn; het gaat om bewegingen van een groep. Het zou volgens de vertegenwoordiger een relatie kunnen hebben met de maatregelen, maar net zo goed kan het zijn dat de doelgroep naar De Stek komt omdat dit de enige plek in Utrecht is waar dit toegestaan is (de hostels uitgezonderd). Ook wordt genoemd dat dealers in de buurt van De Stek verblijven en er dus sprake is van ‘vraag en aanbod’. Ten slotte wordt niet uitgesloten dat sommige bezoekers aangemeld zijn en op die wijze beter vindbaar en in beeld zijn bij hulpverlening. Kortom: meerdere factoren zullen een rol spelen.

Een seizoensgebonden effect lijkt voor de vertegenwoordiging van De Stek minder aannemelijk, omdat de cijfers gestaag stijgen sinds de start van de registratie (2019). Ook dit levert dus geen concrete aanwijzingen voor de stijging.

Daarnaast kan ook worden toegeleid naar andere instanties. Zo wordt volgens een vertegenwoordiger van de gemeente Utrecht door het Eropaf-team actief toe- of teruggeleid naar nachtopvang of, wanneer mensen al een aantal dagen “kwijt” zijn, bij een hostel of andere zorgvoorziening gezocht en teruggeleid. Toeleiden kan ook betekenen dat mensen naar medische spreekuren gebracht worden, dat ervoor gezorgd wordt dat mensen hun afspraken niet vergeten of dat ze naar deze afspraak gebracht worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een intake voor een detox, een afspraak voor depotmedicatie bij de GGz of een hernieuwde aanvraag in de asielprocedure. En vanuit de persoonsgerichte aanpak wordt een integraal langetermijnplan met en voor iemand gemaakt. Mensen kunnen worden toegeleid naar (forensische) zorg (opname of ambulant), detox of beschermd wonen.

Daarentegen wordt ook aangegeven dat toeleiden naar zorg bij deze doelgroep niet altijd betekent dat personen persoon succesvol en blijvend in de zorg terecht komen. Een deel van de groep zal toch weer een terugval krijgen en terugvallen in overlast. Ten slotte zal er altijd een groep zorgmijders resteren die gewoon geen zorg kan of wil accepteren.

In de interviews genoemde aandachtspunten in de aanpak

Vanuit zowel de omwonenden/ondernemers als de professionals wordt een aantal aandachtspunten in de aanpak tegen overlastgevende harddrugsgebruikers rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg genoemd. Hoewel aandachtspunten strikt genomen geen onderdeel van de deelvragen vormen, schenken we hier toch enige aandacht aan. Het gaat dan om de volgende genoemde punten:

- Hoewel de omvang van dit punt onbekend is, wordt door een enkeling gewezen op eventuele meldingsmoeheid van omwonenden. Dit kan leiden tot twee aandachtspunten: a) niet alle overlast kan op voorhand worden aangepakt en 2) minder meldingen kan leiden tot de abusievelijke aanname van een 'succesvolle aanpak'.
- De aanwezigheid van de soepfiets van het Leger des Heils wordt door verschillende respondenten genoemd als mogelijke 'magneet' voor de doelgroep om zich juist naar Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg te begeven. Anderzijds even ongeveer evenzoveel andere respondenten aan daaraan te twijfelen en de soepfiets juist als bron voor het eerste contact met de toch al aanwezige doelgroep te zien.
- Veel respondenten, zowel omwonenden/ondernemers als professionals, geven aan dat de maatregelen leiden tot verplaatsing van de overlast, het zogenaamde 'waterbedeffect'. Deels wordt de bevestiging hiervoor gevonden in de maatregelen rondom Lucasbolwerk die voor overlast bij Lepelenburg zorgden. Daarnaast wijzen vooral professionals op het uiteenslaan van de doelgroep in subgroepen harddrugsgebruikers. Deze zouden momenteel op verschillende locaties in de stad verblijven. De volgende locaties zijn genoemd: bij de busbaan, onder het spoor (bij De Stek), bij de Van Sijpesteijnkade en Lombok.
- Vooral omwonenden/ondernemers zijn van mening dat de politie en boa's nog te weinig bevoegdheden hebben om de overlast tegen te gaan. Zij wijzen dan op nog strenger handhaven, meer beboeten en zelfs op de inzet van preventief fouilleren. Maar juist de handhavende partijen zien momenteel dat er een grens aan repressief optreden zit. Er wordt dan gewezen op de sterke reductie van het aantal overlastgevende harddrugsgebruikers én op het gegeven dat verdere repressie zal leiden tot irritatie/agressie bij de doelgroep en ongewenst verplaatsing: '*Als je nog harder repressief wilt gaan optreden, dan moet je ook niet zeuren als de doelgroep volgende week in een andere woonwijk zit*'.
- De overlast van de doelgroep rondom de openbare toiletten in Lepelenburg is een bron van ergernis onder omwonenden/ondernemers. Hier is begrip voor, maar vanuit professionals wordt ook gewezen op de publieksfunctie van de toiletten: als het 30 graden is, dan voorkomen deze toiletten zoveel mogelijk wildplassen door zonnebadende burgers.
- Een aantal professionals en omwonenden is van mening dat De Stek geen eisen rondom toegang zou moeten stellen. Dit leidt volgens hen niet tot een zo laagdrempelig mogelijke gebruikersruimte voor de nu nog overlastgevende groep harddrugsgebruikers rondom Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg.

- Het melden van overlast gaat in de regel via 0900-8844, maar centralisten begrijpen dan niet altijd waarom het gaat, want zij zitten niet in Utrecht.
- Schaarste in capaciteit bij politie, handhaving en Eropaf-team zou een optimale overlastaanpak volgens een enkeling in de weg staan. Daartegenover staat de mening van een enkeling dat de doelgroep niet te veel gepamperd moet worden: '*Ik ben erg positief over het Eropaf-team, maar soms faciliteer je te veel: je moet er geen 'bureau op straat' van maken, geen zaken regelen op straat. Dat betekent kritisch blijven kijken naar wat je wel/niet doet. Je moet het de doelgroep niet te makkelijk maken: blijven stimuleren dat ze zelf naar de zorg gaan, een beroep blijven doen op intrinsieke motivatie*'.
- Zorginstellingen willen waken voor te veel stigmatisering, ook omdat overlastervaring van omwonende tot omwonende verschilt (subjectieve ervaringen). Aangegeven wordt dat het ook mensen zijn die ziek zijn en soms met zijn vieren op een bankje zitten. Maar dat is nog niet automatisch overlast, zo wordt benadrukt.
- Niet iedere vertegenwoordiger van een zorginstelling is ervan op de hoogte wie de regie heeft bij de gewenste toeleiding van een persoon. Dit zou in de samenwerking nog verder afgestemd moeten worden.
- Vooral omwonenden en vertegenwoordigers van zorginstellingen vragen zich af of er voldoende mogelijkheden zijn om harddrugsgebruikende overlastgevers aan te pakken dan wel door te laten stromen. In dit kader wordt ook meerder malen gewezen op een tweede locatie à la De Stek. In dit verlengde wijzen zowel enkele omwonenden als enkele professionals op zo min mogen toegangsregels bij De Stek: '*Bij De Stek moeten geen opvoedkundige restricties worden doorgevoerd, dat leidt uiteindelijk weer tot gebruik op straat. In de jaren 90 moest je juist meebewegen, maar nu wordt te veel met 'het vingertje gezwaaid'. Het zijn mensen die geen zin hebben in al die regeltjes en vaak al tientallen jaren zo'n levenswijze hebben. Als je die mensen op één plek wegjaagt, moet je ze wel toeleiden naar een andere plek. Nu is het vooral alleen maar 'wegjagen'.*
- Een breed ervaren vrees onder de respondenten is dat de maatregelen, als deze als succes benoemd worden, afgeschaald gaan worden. De meeste respondenten zijn hier pertinent op tegen en willen het belang van het continueren van de maatregelen benadrukken.

4.4 Een samenvattende blik op de bevindingen

Vanuit zowel de data als de interviews zijn de volgende bevindingen op te tekenen wat betreft de ingezette maatregelen tegen de overlast in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg:

- In de omgeving van Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg verandert de aard van de door de politie geschreven bekeuringen in het laatste onderzoeksjaar. Het niet voldoen aan de identificatieplicht neemt sterk toe, terwijl bekeuringen voor openbare dronkenschap, hinderlijk gedrag, wildplassen en verboden drankgebruik (sterk) dalen. De bekeuringen die door de politie na overtreding van de APV

harddrugsverbod zijn geschreven zijn het meest (21 stuks) in de maand augustus 2023 geschreven waarna dit in de navolgende maanden tussen 1 en 10 stuks zat.

- Het beeld van de door boa's uitgeschreven bekeuringen in het laatste onderzoeksjaar volgt het politiebeeld voor wat betreft minder bekeuringen voor wildplassen/-poepen en hinderlijk gedrag. Geheel anders is het beeld bij de boa's voor wat betreft het schrijven van bekeuringen vanwege drugsoverlast. In tegenstelling tot het afnemende beeld bij de politie neemt dit juist sterk toe richting juni en juli 2024.
- Het aantal door boa's opgelegde verblijfsontzeggingen op basis van een overtreding van de APV harddrugsverbod was vanaf augustus 2023 nog niet mogelijk omdat er nog geen verblijfsontzeggingsformulier beschikbaar was; dit werd vanaf januari 2024 gerealiseerd, waarna het maximum aantal verblijfsontzeggingen opliep tot 11 in een maand.
- Omwonenden en ondernemers zijn vooral bekend met de zichtbare maatregelen die in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg worden ingezet. Toezicht door politie, boa's en camera's wordt dan het meeste genoemd, activiteiten door/bij De Stek en de hostels begrijpelijkerwijs het minst. De professionals zijn over het algemeen goed op de hoogte van de verschillende maatregelen en de inzet daarvan.
- Het toeleiden richting de zorg betekent niet alleen dat is doorverwezen naar De Stek. Wel hoopt de gemeente Utrecht vanuit het veilig binnen gebruiken van drugs dat mensen ook in de richting van het aannemen van structurelere zorg te bewegen zijn.
- Wat de maatregelen betreft slaan de harddrugsgebruikende overlastgevers vooral aan op het opleggen van de verblijfsontzegging, het extra toezicht door de politie, de boete na harddrugsgebruik en het extra toezicht door de boa's. Ze benoemen dit veelvuldig als onprettige maatregelen. Cameratoezicht en boetes voor andere feiten deert de doelgroep minder en het Eropaf-team werd als vriendelijk ervaren. De gebruikersruimte in en de extra activiteiten van De Stek werden niet genoemd, net zoals het mogen gebruiken bij hostels.
- In de interviews worden diverse aandachtspunten in de aanpak van de harddrugsgebruikende overlastgevers aangehaald. Deze aandachtspunten kunnen de aanpak mogelijk optimaliseren en zijn ter informatie toegevoegd.

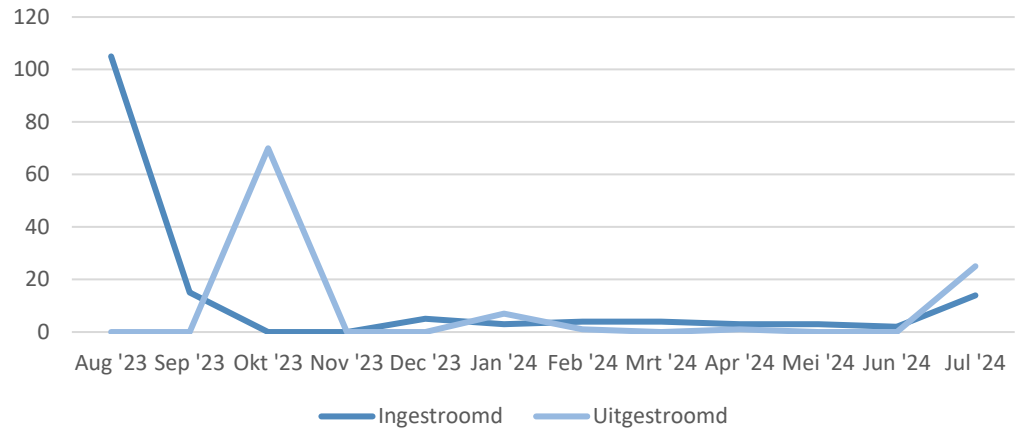
5 Effect van de maatregelen

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de effecten op de overlastontwikkeling die vanuit de data, het vragenlijstonderzoek en de interviews te herleiden zijn, met een focus op de periode na het invoeren van de tien maatregelen.

5.1 Bevindingen vanuit de data

Vanuit de aangeleverde data in het systeem PGAx is te herleiden hoeveel overlastgevende harddrugsgebruikende overlastgevers vanaf augustus 2023 onder de noemer 'Groepsaanpak Binnenstad' in het systeem zijn opgenomen. Via deze registratie is het aantal harddrugsgebruikende overlastgevers dat maandelijks in de registratie instroomt en uitstroomt inzichtelijk te maken. Bij aanvang van deze registratie in augustus 2023 zijn 105 personen in het systeem geplaatst. Over de twaalf registratiemaanden waarover we kunnen beschikken zijn mensen uitgestroomd, maar zijn ook nieuwe mensen ingestroomd. Op de top van de registratie, september en oktober 2023, waren 120 overlastgevende harddrugsgebruikers in PGAx opgenomen. Begin augustus 2024 staan nog 54 personen op deze lijst. Op maandbasis is het volgende beeld over de in- en uitstroom te geven:

Figuur 5.1: aantal in PGAx geregistreerde overlastgevende harddrugsgebruikers in de binnenstad van Utrecht, naar in- en uitstroom (in n)



Om een en ander nog meer te duiden, hebben we de opvallendste bevindingen die uit de data komen teruggekoppeld met de databeheerder van de gemeente Utrecht. Dit levert de volgende belangrijke kanttekeningen bij figuur 5.1 op:

- Wat betreft de 105 personen die in augustus 2023 instromen: gemeente Utrecht was als interventie al eerder dan augustus 2023 bezig met de groepsaanpak, maar had dit nog niet in PGAx geregistreerd. Op het moment dat de registratie in het kader van de 'Groepsaanpak Binnenstad' beschikbaar was, is de groep in één keer in het systeem ingevoerd. De criteria voor registratie zijn overlastmeldingen en strafbare feiten.

- Wat betreft de 70 personen die in oktober 2023 uitstromen: in die maand heeft een grote opschoning van de data plaatsgevonden, wat de grote uitstroom verklaart. Navraag naar de redenen van deze uitstroom levert het beeld op dat redenen hiervoor waren dat overlastgevers niet meer in beeld waren van politie/handhaving (bijvoorbeeld vanwege langdurige detentie, vertrek naar een gemeente buiten Utrecht of terugkeer naar het land van herkomst) of dat iemand in zorg zit en de overlast beperkt blijft. Deze nadere onderverdeling in redenen hebben we niet op de persoon ontvangen, dus vanuit de PGAx-data blijft onduidelijk in hoeverre overlastgevende harddrugsgebruikers daadwerkelijk richting de zorg zijn doorgestroomd.

Ook is aan andere vertegenwoordigers van de gemeente gevraagd naar de oorzaken van deze daling. Aangegeven wordt dat werd geconstateerd dat per 1 augustus 2023 voor het grootste gedeelte van de overlast sprake was van overlastplegers van buiten de stad. Al vanaf de maand voorafgaand aan die datum is door het Eropaf-team, zorginstellingen, politie en handhaving richting overlastgevers veelvuldig gecommuniceerd over de invoering van de APV harddrugsverbod. Dit had volgens hen direct gevolgen voor de dagelijkse toeloop van gebruikers van buiten de stad. Wel werd in eerste instantie een lichte toeloop van notoire Utrechtse gebruikers opgemerkt, ook omdat sommige van deze gebruikers volgens veldwerkers de binnenstad een tijdje vermeden hebben. De oorzaak hiervoor lag in de grimmige sfeer die gecreëerd was door vele gebruikers van buiten de stad en de vervuilde drugs die er gedeald werd. Ten slotte geven deze vertegenwoordigers, op grond van het raadplegen van gebiedsmanagers en bij de maatregelen aangesloten partners, aan dat deze extra maatregelen niet hebben geleid tot het verplaatsen van gebruikers van buiten de stad naar andere Utrechtse locaties.

Op basis van de registratie in PGAx kan dus gesteld worden dat in getalsmatige zin sprake is van een effect, in die zin dat er minder overlastgevende harddrugsgebruikers in de binnenstad geregistreerd staan. In hoofdstuk 3 zijn we al nader ingegaan op de achtergronden van de resterende overlastgevers in de PGAx.

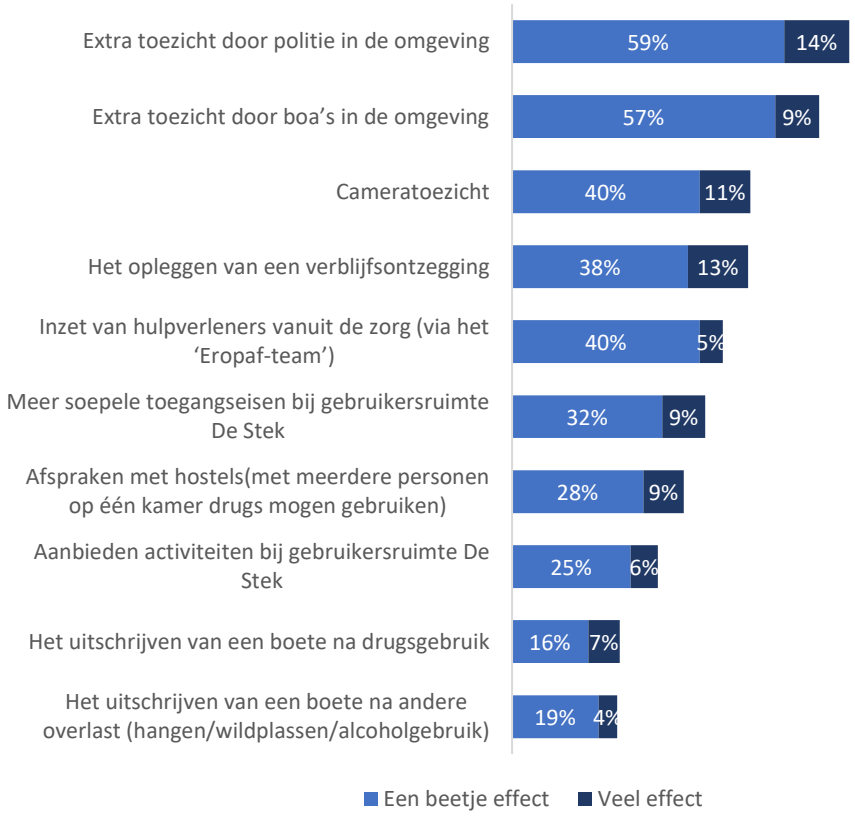
5.2 Bevindingen vanuit de vragenlijst

Aan omwonenden en ondernemers zijn verschillende vragen gesteld over de effecten van de maatregelen op de overlast, de criminaliteit, maar ook op de situatie in de woonbuurt en het veiligheidsgevoel.

5.2.1 Effect van de maatregelen tegen de overlast

Aan omwonenden en ondernemers is gevraagd welke maatregelen volgens hen het beste tegen de overlast die wordt veroorzaakt door de harddrugsgebruikers. Volgens de respondenten zijn dat voornamelijk de zichtbare maatregelen zoals extra toezicht door politie of boa's in de omgeving. Maar ook cameratoezicht en het opleggen van een verblijfsvergunning wordt door ongeveer de helft van de respondenten benoemd. Ruim driekwart van de respondenten (77%) geeft aan dat het uitschrijven van een boete na drugsgebruik of andere overlast geen effect heeft. Gezien de in hoofdstuk 4 benoemde wens van omwonenden dat er strikter gehandhaafd zou moeten worden door de politie en boa's is dit een opmerkelijk resultaat te noemen.

Figuur 5.1: mening van omwonenden/ondernemers over het effect van de maatregelen tegen overlastgevers (in %)

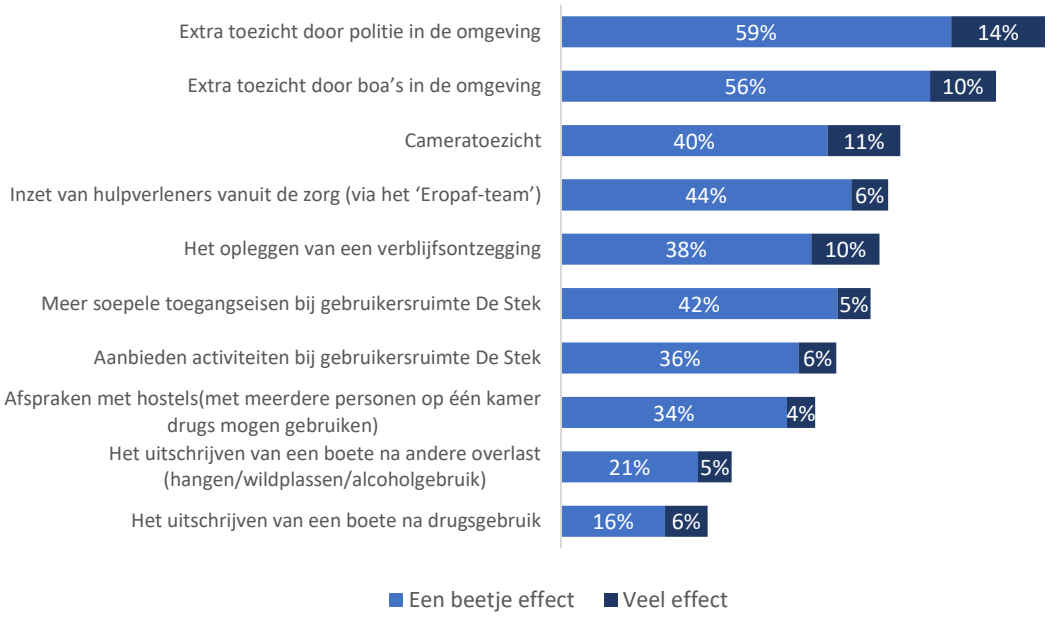


5.2.2 Effect van de maatregelen tegen de criminaliteit

Eenzelfde vraag als bij overlast is aan omwonenden en ondernemers gesteld over het effect van de maatregelen, maar dan in het licht van criminaliteitsbestrijding.

De respondenten wijzen wederom naar zichtbare maatregelen als meest effectieve maatregelen: extra toezicht door politie of boa's in de omgeving. De twee maatregelen die door de respondenten het minst vaak als 'effectief' worden beoordeeld zijn het uitschrijven van een boete na drugsgebruik of andere overlast.

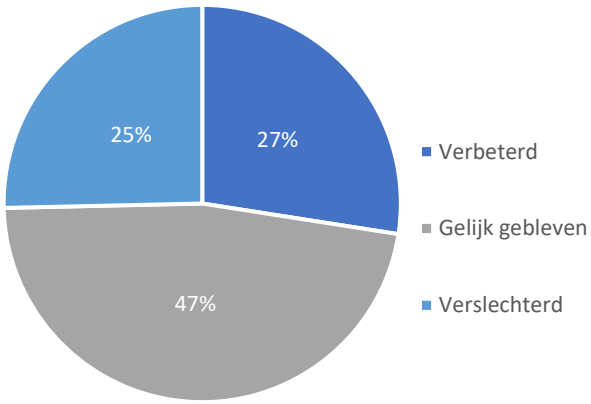
Figuur 5.2: mening van omwonenden/ondernemers over het effect van de maatregelen tegen criminaliteit van de doelgroep (in %)



5.2.3 Effect van de maatregelen op de situatie in de woonbuurt van omwonenden / ondernemers

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat de situatie in de woonbuurt na inzet van de maatregelen gelijk is gebleven. Een kwart van de omwonenden en ondernemers geeft aan dat de situatie juist is verslechterd. Een iets groter aandeel is van mening dat de maatregelen de situatie hebben verbeterd.

Figuur 5.3: mening van omwonenden/ondernemers over het effect van de maatregelen tegen criminaliteit van de doelgroep (in %)



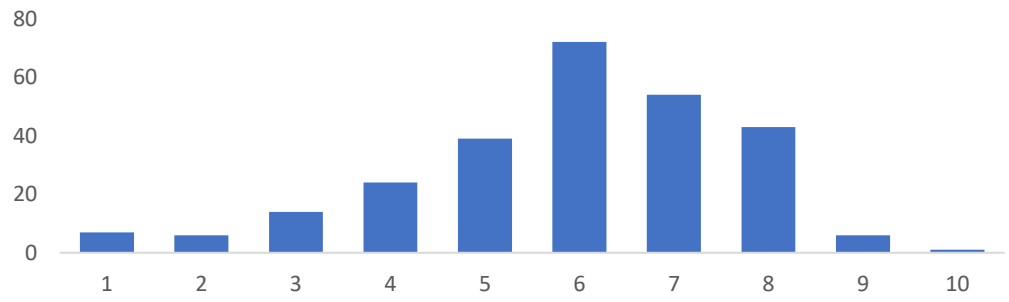
Verdiepende analyses

Er treden tussen de twee deelgebieden (Lucasbolwerk enerzijds en Hieronymusplantsoen/Lepelenburg anderzijds) verschillen op in de mate waarin van mening is dat de situatie in de woonbuurt na inzet van de maatregelen veranderd is. In deelgebied Lucasbolwerk geeft ruim de helft (52 procent) van de respondenten aan dat de situatie verbeterd is, tegenover nog geen eenvijfde in deelgebied Hieronymusplantsoen/ Lepelenburg (19 procent).[19]

5.2.4 Effect van de maatregelen op het veiligheidsgevoel van omwonenden/ondernemers

Gemiddeld beoordelen de omwonenden en ondernemers hun veiligheidsgevoel met een 5,9. De meeste respondenten beoordelen hun veiligheidsgevoel met een 6.

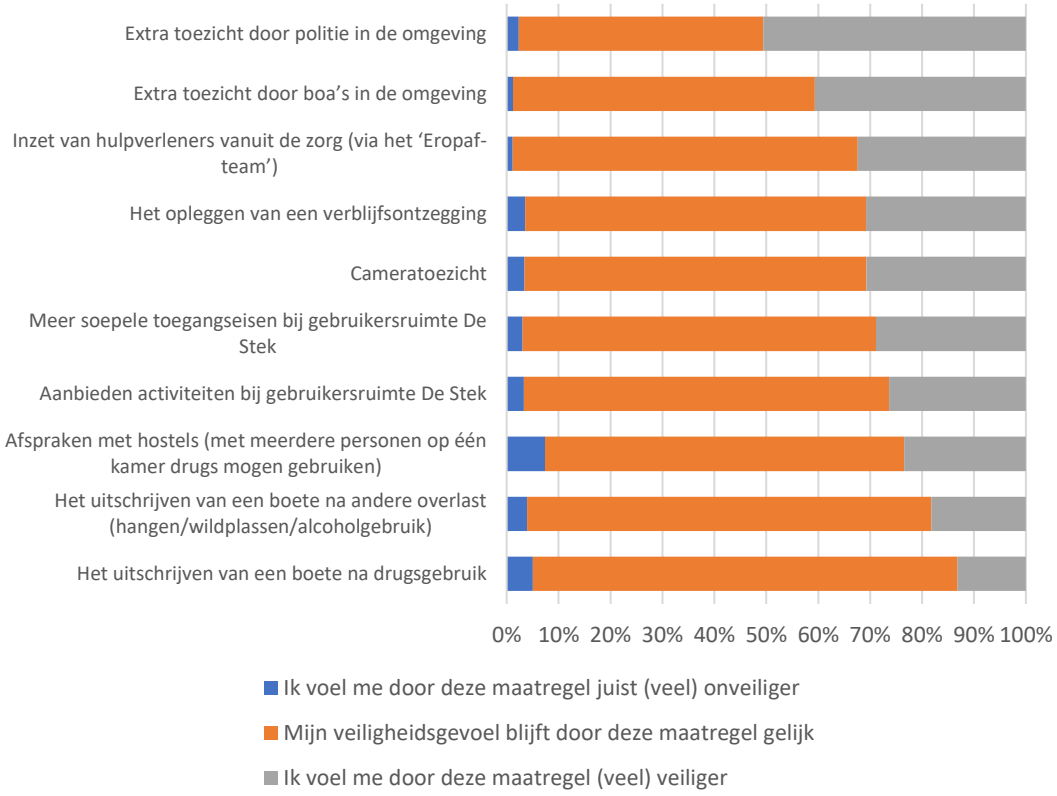
Figuur 5.4: door omwonenden en ondernemers gegeven cijfer voor het veiligheidsgevoel (tussen 1 (zeer onveilig) en 10 (zeer veilig))



Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat zij zich veiliger zouden voelen als er extra toezicht door de politie in de omgeving zou plaatsvinden. Zeven procent van de omwonenden en ondernemers zouden zich juist onveiliger gaan voelen door de maatregel ‘afspraken met hostels’ (met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken).

19. Zie voor de significante percentageverschillen in de visie op de situatie per deelgebied bijlage 3. Daarin wordt ook vermeld dat een beduidend hoger percentage van de respondenten in deelgebied Hieronymusplantsoen/Lepelenburg, in vergelijking met deelgebied Lucasbolwerk, van mening is dat de situatie het afgelopen jaar juist verslechterd is.

Figuur 5.5: door omwonenden en ondernemers genoemde impact van de maatregelen op het veiligheidsgevoel (in %)



5.3 Bevindingen vanuit de interviews

Ook aan de geïnterviewden is naar hun mening gevraagd over de effectiviteit van de tien maatregelen. De bevindingen uit de gesprekken zijn samengevat in de volgende tabel.

Tabel 5.1: mening van de geïnterviewden over de effectiviteit van de tien maatregelen

Maatregel	Oordeel	Toelichting
Extra toezicht door politie in de omgeving	+	Alle geïnterviewden zien het effect op de overlastreductie door de uitgevoerde surveillance, handhaving en boetes. Een aandachtspunt is wel hoe de politie de rol in de toekomst gaat invullen: nóg strikter handhaven (voorkeur van omwonenden) of vooral in gesprek met/toeleiden van de resterende doelgroep richting De Stek/zorginstellingen.
Extra toezicht door boa's in de omgeving	+/-	De mening verschilt tussen omwonenden en professionals wat betreft de effectiviteit van boatoezicht. Omwonenden zijn van mening dat boa's strenger moeten optreden richting de doelgroep. Professionals zien de rol van boa's juist in eerste instantie niet als repressieve handhavers, maar juist als schakel tussen justitie, hulpverlening én omwonenden.
Het opleggen van een verblijfsontzegging (vbo)	+	Eigenlijk zijn alle geïnterviewden overtuigd van het effect van deze maatregel. Velen suggereren dat het opleggen van een boete op grond van de APV harddrugsverbod altijd in combinatie met deze maatregel zou moeten plaatsvinden. Dat is gelijk ook de kritische noot rondom de vbo; pas toen deze APV in werking trad, daalde het aantal overlastgevers sterk. Mede daarom zien veel respondenten deze maatregel bij voorkeur in combinatie met de APV harddrugsverbod uitgevoerd worden. Ook ziet een enkeling voordelen voor de doelgroep zelf, omdat ze dan door hun verplichte afwezigheid minder in de harddrugsgebruikende groep verblijven. Wel zijn twee respondenten van mening dat een vbo eigenlijk altijd gecombineerd zou moeten worden met een toeleiding/persoons-gebonden aanpak.
Het uitschrijven van een boete na harddrugsgebruik	+/-	Veel geïnterviewden zijn in beginsel positief over deze maatregel, maar zien wel dat deze niet ongebreideld ingezet kan (blijven) worden. Deze negatieve financiële prikkel zal, zo is de overtuiging vanuit de zorgkant, niet leiden tot minder harddrugsgebruik. Er moet juist voor gewaakt worden dat bepaalde subgroepen niet extra in problemen komen omdat ze (nog verder) in de schulden terecht komen. Ook zal het middel volgens enkele geïnterviewden contraproductief werken op de handhavingsmacht van boa's en politie omdat het tot woede/frustratie onder de doelgroep leidt. De suggestie wordt door meerdere geïnterviewden gedaan om de boete in te zetten in combinatie met zorgalternatieven: 'je kan nu een boete pakken, maar het is beter dat je naar De Stek gaat of je bij de zorg aanmeldt'.

Het uitschrijven van een boete na hangen, wild-plassen of alco-holgebruik)	+/-	De mening over de effectiviteit van deze maatregel verschilt sterk. Omwonenden zijn grosso modo van mening dat alle over-last afgestraft moet worden, ook voor deze overlastvormen. De professionals zijn ongeveer dezelfde mening toegedaan als bij het beboeten op grond van de APV harddrugsverbod.
Cameratoezicht	+/-	De meningen verschillen over de effectiviteit van cameratoezicht, zowel onder omwonenden als onder professionals. Een deel is van mening dat het overlast voorkomt, terwijl een ander deel vooral de inbreuk op de privacy en het verplaatsen van de overlast be-nadrukt.
Inzet van hulp-verleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf-team')	+	De meeste respondenten zijn erg tevreden over het effect van het Eropaf-team, vanuit meerdere perspectieven. Ten eerste is de on-derlinge samenwerking tussen de zorginstellingen verbeterd en ten tweede wordt de doelgroep beter herkend en gemonitord.
Meer soepele toegangseisen bij gebruikers-ruimte De Stek	+/-	In potentie zijn de meeste geïnterviewden overtuigd van deze maatregel, ware het niet dat er onder veel respondenten met ver-schillende achtergronden twijfel bestaat of de toegang laagdrem-pelig genoeg is.
Aanbieden acti-viteiten bij ge-bruikersruimte De Stek	-	Veel respondenten weten niet precies wat hieronder verstaan wordt. Daarnaast twijfelen enkele respondenten of de activiteiten niet beter door een (nog) meer specialistische instellingen geor-ganiseerd kunnen worden.
Afspraak met hos-tels over gebruik drugs met meer-dere personen op één kamer	-	Volgens respondenten wordt hier te weinig gebruik van gemaakt door de doelgroep. Daarnaast vraagt een aantal respondenten zich af of de veiligheid van de medewerkers van ieder hostel vol-doende gegarandeerd is.

++ de mening van de respondenten komt sterk overeen: zeer veel effect

+ de mening van de respondenten komt overeen: (enigszins) effect

+/- de mening van de respondenten verschilt: wel/geen effect

- de mening van de respondenten komt overeen: weinig effect

-- de mening van de respondenten komt overeen: zeer weinig effect

Een aantal opmerkingen van respondenten is in het licht van de effectiviteit van de maat-regelen nog noemenswaardig. Dit zijn opmerkingen die betrekking hebben op de rand-voorwaardelijke sfeer. Zo wordt vanuit handhavende respondenten het belang van blijven melden door omwonenden genoemd. Tegelijkertijd is dit een aandachtspunt, omdat van-uit omwonenden niet altijd of niet direct inzichtelijk is wat er met een melding gebeurt. Teleurstelling ligt dan op de loer. Wel geven handhavende partijen aan dat er sprake lijkt van een grens die bereikt is in wat er aan sanctionering kan plaatsvinden. Opmerkingen als '*De bon die je uitschrijft moet ergens toe bijdragen bij deze doelroep*' en '*Let wel: doel-groep, dat zijn ook mensen, het is belangrijk om als handhaver ook met hen een relatie op*

te bouwen, omdat handhaving er is voor 'eenieder die in Utrecht aanwezig is'. Bovendien: als je verharding van de doelgroep wilt, moet je juist meer gaan beboeten'.

We sluiten niet uit dat er een verschil in visie tussen omwonenden en handhavende partijen zal blijven bestaat wat betreft de aanpak van de overlast in het onderzoeksgebied. Deels heeft dit ook met subjectieve veiligheidsbeleving versus daadwerkelijke overlast te maken. Een respondent verwoordt het al volgt: '*Omwonenden vinden dat de politie de doelgroep meer moet controleren op drugsbezit, maar als je als persoon gewoon ergens staat, dan is er voor de politie gewoon geen aanleiding om op drugs te controleren. Voor omwonenden is dat lastig om te begrijpen. De politie geeft momenteel wel richting doelgroep de mededeling: ga niet met meer dan vier mensen bij elkaar staan, daardoor neemt het overlastgevoel van omwonenden toe'*.

Mening van de doelgroep zelf

Het bleek niet heel gemakkelijk om de elf respondenten op alle ingezette maatregelen te laten reflecteren over de effectiviteit. Daarom is aan hen vooral in algemene zin gevraagd wat ze van de maatregelen vonden. Ook is een aantal mensen aangesproken waarvan we dachten dat ze tot de doelgroep behoorden, maar deze bleken alleen een Oost-Europese taal machtig.

Wat betreft De Stek wordt door zeven mensen aangegeven dat ze dat geen/niet altijd een prettige plek vinden, omdat ze daar te weinig anoniem kunnen gebruiken. Dat geldt vooral voor de buitengebruikersruimte, omdat bijvoorbeeld de bewaking direct zicht op hen heeft. De binnengebruikersruimtes bij De Stek worden wel aardig gevonden, maar dan moeten ze eerst weer aanbellen en zich aanmelden.

Wat betreft de handhaving zijn ze van mening dat de politie 'er bovenop zat', maar nu vinden ze de politie wat milder. Van de boa's ervaart de doelgroep minder druk. In het algemeen voelen de meesten zich al jaren 'opgejaagd'.

Wat betreft andere maatregelen: vooral de gebiedsontzegging vinden ze niet prettig; ze moeten dan meer moeite doen om aan hun dagelijkse dope te komen. Van de boetes hebben ze minder last, ook omdat ze die toch niet kunnen betalen en er dan een regeling komt.

5.4 Een samenvattende blik op de bevindingen

Vanuit zowel de aangeleverde data, de onder omwonenden en ondernemers uitgezette vragenlijst en de interviews zijn enkele bevindingen rondom effecten op te tekenen die te koppelen zijn aan het pakket aan maatregelen. Het gaat dan om de volgende bevindingen:

- Als puur gekeken wordt naar de aantallen geregistreerde overlastgevers in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg in PGAx dan is er sprake van een effect. De aantallen zijn van maximaal 120 personen in een maand gereduceerd tot 54 personen. Uit deze data is niet te herleiden in hoeverre overlastgevers daadwerkelijk zijn doorgestroomd naar de zorginstellingen.

- Een meerderheid van de omwonenden en ondernemers benadrukken in de vragenlijst vooral het effect van toezicht door politie, boa's en camera's als het gaat om het bestrijden van overlast en criminaliteit. Ongeveer de helft van de respondenten vindt de verblijfsontzegging en het Eropaf-team een effectieve maatregel. Minder dan de helft van de omwonenden/ondernemers vinden de activiteiten rondom De Stek en de hostels effectief. Ruim driekwart vindt de boetes vanwege drugsgebruik en andere overlast niet effectief.
- Bijna de helft van de omwonenden en ondernemers is van mening dat de maatregelen niet hebben geleid tot een verbetering van de woonbuurtsituatie, een kwart is van mening dat het slechter is geworden en een kwart juist beter. Voor hen zal het veiligheidsgevoel toenemen als er vooral meer toezicht door politie en boa's uitgevoerd wordt. Maar als ingezoomd wordt op de twee deelgebieden (Lucasbolwerk enerzijds en Hieronymusplantsoen/Lepelenburg anderzijds) dan blijkt in Lucasbolwerk ruim de helft (52 procent) van de respondenten aangeeft dat de situatie verbeterd is, tegenover nog geen eenvijfde in Hieronymusplantsoen/ Lepelenburg (19 procent).
- De geïnterviewden (omwonenden, ondernemers en professionals) zijn wat de effecten van de individuele maatregelen betreft vooral eensluidend positief over het toezicht door de politie, het opleggen van een verblijfsontzegging (vooral in combinatie met de APV harddrugsverbod) en de inzet van het Eropaf-team. De meningen over de effecten verschillen wat betreft het toezicht door boa's, het uitschrijven van een boete na harddrugsgebruik, cameratoezicht en de soepelere toegangseisen bij De Stek. Het aanbieden van activiteiten bij De Stek en het met meerdere mensen op een hostelkamer drugs gebruiken wordt als weinig effectief voor de aanpak van de overlastgevers in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg gezien.
- De doelgroep belicht de maatregelen vanuit de mate dat ze er last van hebben. Het extra toezicht vonden ze aanvankelijk te streng, maar dit lijkt volgens hen beter te worden. De gebiedsontzegging wordt als (zeer) onprettig ervaren en de boetes lijken minder impact te hebben. De gebruikersruimte bij De Stek wordt vanwege te veel toezicht niet met veel enthousiasme beschouwd.

Bijlage 1: Vragenlijst omwonenden

Hartelijk dank dat u de vragenlijst wilt invullen!

Toelichting en invulinstructie

In de vragenlijst wordt een paar keer gesproken over 'de doelgroep'. Hiermee bedoelen we de harddrugsgebruikers. Zowel u als uw gezinsleden/collega's van 15 jaar of ouder kunnen de vragenlijst invullen. Tijdens het beantwoorden van de vragen is het belangrijk dat u terugkijkt op het afgelopen jaar: vanaf mei 2023 (het moment dat verschillende maatregelen tegen de overlast/criminaliteit van de doelgroep ingezet werden) tot en met nu. De antwoordmogelijkheden verschillen. Bij veel vragen volstaat het aanklikken van één antwoord en bij andere vragen bestaat de mogelijkheid om meerdere antwoorden aan te klikken. Soms vragen we naar uw mening.

Let op: het is essentieel dat u de vragenlijst helemaal invult.

Algemene vragen
O Wat is uw geslacht?
O Vrouw
O Man
O Dat wil ik niet zeggen
O Anders, namelijk: _____

Wat is uw leeftijd?
O 15 - 25
O 26 - 35
O 36 - 45
O 46 - 55
O 56 - 65
O 66 - 75
O 76 - 85
O 86 - 95
O 96 of ouder

U bent?
Meerdere antwoorden mogelijk
O Ondernemer
O Omwonende
O Anders, namelijk: _____

In welke straat woont/onderneemt u?
Uw antwoord wordt alleen gebruikt om te bepalen in welke buurt uw huis/onderneming zich bevindt.

O Achterom	O Kromme Nieuwegracht	O Oudekamp
O Biltstraat	O Kruisstraat	O Parkstraat
O Brigittenstraat	O Lange Jufferstraat	O Pieterskerkhof
O Bruntenhof	O Lepelenburg	O Pieterstraat
O Bruntensteeg	O Lucasbolwerk	O Ridderhofstad
O Gasthuisstraat	O Lucasbolwerk	O Schalkwijkstraat
O Herenstraat	O Maliebaan	O Servaasbolwerk
O Hieronymusplantsoen	O Maliesingel	O Steven Butendiekplateau
O Jeruzalemstraat	O Muntstraat	O Van Lidth de Jeudestraat
O Joke Smitplein	O Nachtegaalstraat	O Wittevrouwenkade
O Keizerstraat	O Nieuwekamp	O Wittevrouwensingel
O Kloksteeg	O Nobeldwarsstraat	O Wittevrouwenstraat
O Korte Jufferstraat	O Nobelstraat	

Overlast

Hieronder staan vormen van overlast, mogelijk veroorzaakt door de harddrugsgebruikers.
Wilt u per vorm aangeven of u in het afgelopen jaar in uw buurt geen, matige of veel van deze overlast heeft ervaren van deze doelgroep?

	Geen overlast	Matige overlast	Veel overlast
Overlast in verband met alcohol	❑	❑	❑
Overlast in verband met drugs	❑	❑	❑
Geluidsoverlast op straat	❑	❑	❑
Rommel op straat/zwerfafval	❑	❑	❑
Overlast door prostitutie	❑	❑	❑

Overlast door bedelen	❑	❑	❑
Overlast door wildplassen/-poepen	❑	❑	❑
Slapen/hangen in portieken door de doelgroep	❑	❑	❑
Andere vorm van overlast	❑	❑	❑

Welke andere vorm van overlast bedoelde u bij de vorige vraag?

_____

Effecten van de ingezette maatregelen tegen de overlast van de doelgroep

Hieronder staat een lijst met maatregelen die ingezet zijn tegen de overlast van de doelgroep in uw omgeving.
Als u deze maatregelen kent, wilt u aangeven of ze effect hadden op het bestrijden van de overlast van de doelgroep in uw omgeving?

	Niet bekend met de maatregel	Maatregel bekend, geen effect	Maatregel bekend, een beetje effect	Maatregel bekend, veel effect
Extra toezicht door politie in de omgeving	❑	❑	❑	❑
Extra toezicht door boa's in de omgeving	❑	❑	❑	❑
Cameratoezicht	❑	❑	❑	❑
Het opleggen van een verblijfsontzegging (binnen een verblijfsontzeggingsgebied kunnen politie en handhaving personen die de openbare orde verstoren direct een verblijfsontzegging opleggen.	❑	❑	❑	❑
Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik	❑	❑	❑	❑
Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	❑	❑	❑	❑
Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf-team')	❑	❑	❑	❑

Meer soepele toegangseisen bij gebruikersruimte De Stek	❑	❑	❑	❑
Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	❑	❑	❑	❑
Afspraken met hostels(met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)	❑	❑	❑	❑

Criminaliteit

In onderstaande lijst staan vormen van criminaliteit, mogelijk veroorzaakt door de doelgroep.

Wilt u aanvinken of u in uw buurt door het toedoen van harddrugsgebruikers hiervan slachtoffer bent geworden of getuige bent geweest in het afgelopen jaar?

	Slachtoffer van geworden	Getuige van geweest	Geen slachtoffer/getuige geweest
Mishandeling/geweld/vechtpartij	❑	❑	❑
Steekpartij	❑	❑	❑
Ruzie	❑	❑	❑
Bedreiging/intimidatie	❑	❑	❑
Straatroof	❑	❑	❑
Drugsgebruik	❑	❑	❑
Drugshandel	❑	❑	❑
Vernieling in de omgeving	❑	❑	❑
Vernieling van uw eigen woning	❑	❑	❑
Inbraak (in woning, auto, bedrijfspand et cetera)	❑	❑	❑
Zakkenrollerij/Tassenrollerij	❑	❑	❑
(Winkel)diefstal	❑	❑	❑

(Brom)fietsdiefstal	❑	❑	❑
Graffiti in de omgeving	❑	❑	❑
Graffiti op uw eigen woning	❑	❑	❑
Rijden onder invloed	❑	❑	❑
Openbare dronkenschap	❑	❑	❑
Zedendelict (seksuele intimidatie, aanranding, verkrachting)	❑	❑	❑
Anders	❑	❑	❑

Welke andere vorm van criminaliteit bedoelde u bij de vorige vraag?

_____

Effecten van de ingezette maatregelen tegen de criminaliteit van de doelgroep

Hieronder staat dezelfde lijst met maatregelen die ingezet zijn tegen de criminaliteit van de doelgroep in uw omgeving.
Als u deze maatregelen kent, wilt u aangeven of ze effect hadden op het bestrijden van de criminaliteit van de doelgroep in uw omgeving?

	Niet bekend met de maatregel	Maatregel bekend, geen effect	Maatregel bekend, een beetje effect	Maatregel bekend, veel effect
Extra toezicht door politie in de omgeving	❑	❑	❑	❑
Extra toezicht door boa's in de omgeving	❑	❑	❑	❑
Cameratoezicht	❑	❑	❑	❑
Het opleggen van een verblijfsontzegging	❑	❑	❑	❑
Het uitschrijven van een boete na drugsgebruik	❑	❑	❑	❑
Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	❑	❑	❑	❑
Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf-team')	❑	❑	❑	❑

Meer soepele toegangseisen bij gebruikers-ruimte De Stek	❑	❑	❑	❑
Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	❑	❑	❑	❑
Afspraken met hostels(met meerdere perso-nen op één kamer drugs mogen gebruiken)	❑	❑	❑	❑

Algemene mening over de ingezette maatregelen in relatie tot de overlast en criminaliteit

Is de situatie in uw buurt door de inzet van alle maatregelen volgens u verbeterd, gelijk gebleven of verslechterd?

O Verbeterd
O Gelijk gebleven
O Verslechterd

Effcten van de ingezette maatregelen op uw veiligheidsgevoel

Hieronder staat weer dezelfde lijst met maatregelen die ingezet zijn tegen de overlast en criminaliteit van de doelgroep in uw omgeving.
Wilt u aangeven welk effect deze maatregelen op een veiliger gevoel hebben?

	Maatregel niet bekend	Ik voel me door deze maatregel juist (veel) onveiliger	Mijn vei-ligheids-gevoel blijft door deze maatregel gelijk	Ik voel me door deze maatregel (veel) veiliger
Extra toezicht door politie in de omgeving	❑	❑	❑	❑
Extra toezicht door boa's in de omgeving	❑	❑	❑	❑
Cameratoezicht	❑	❑	❑	❑
Het opleggen van een verblijfsontzegging	❑	❑	❑	❑
Het uitschrijven van een boete na drugsge-bruik	❑	❑	❑	❑
Het uitschrijven van een boete na andere overlast (hangen/wildplassen/alcoholgebruik)	❑	❑	❑	❑
Inzet van hulpverleners vanuit de zorg (via het 'Eropaf-team')	❑	❑	❑	❑
Meer soepele toegangseisen bij gebruikers-ruimte De Stek	❑	❑	❑	❑

Aanbieden activiteiten bij gebruikersruimte De Stek	❑	❑	❑	❑
Afspraken met hostels(met meerdere personen op één kamer drugs mogen gebruiken)	❑	❑	❑	❑

Kunt met een cijfer tussen 1 en 10 aangeven wat uw veiligheidsgevoel op dit moment in uw eigen buurt is? Hierbij is 1 een zeer onveilig gevoel en 10 een zeer veilig gevoel.
Cijfer: _____

Heeft u nog suggesties voor maatregelen die de overlast en criminaliteit van de doelgroep in uw omgeving kunnen tegen gaan?
O Nee
O Ja

Wilt u op de hoogte gehouden worden van de onderzoeksresultaten? Wanneer u op de hoogte gehouden wil worden van de onderzoeksresultaten, kunt u hieronder uw mailadres invullen. Uw e-mailadres wordt vertrouwelijk verwerkt en uitsluitend gebruikt voor het delen van de onderzoeksresultaten. U kunt uw toestemming op elk moment weer intrekken. Dit kunt u doen door een mail te sturen aan *j.kuppens@beke.nl*.

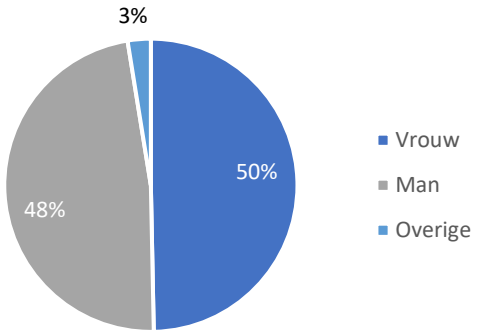
Ja, ik wil op de hoogte worden gehouden van de onderzoeksresultaten via dit emailadres:
_____

Bijlage 2: Achtergrondkenmerken respondenten vragenlijst

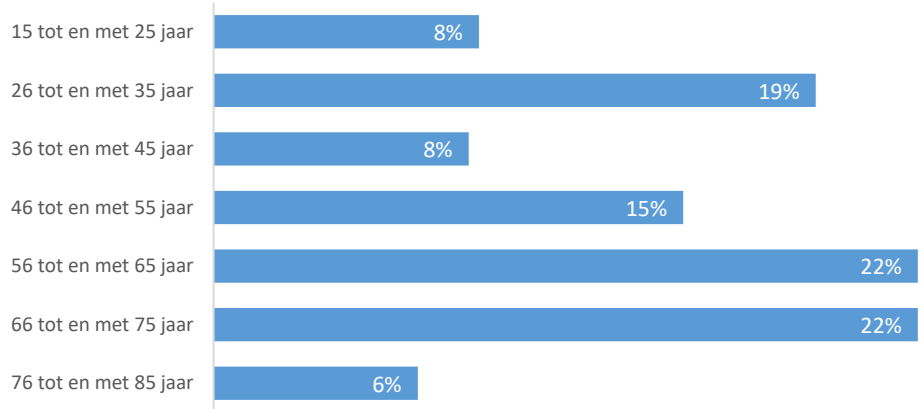
In juni 2024 zijn de omwonenden en ondernemers van het onderzoeksgebied benaderd om deel te neem aan een vragenlijst met betrekking tot door harddrugsgebruikers gepleegde de overlast en criminaliteit in omgeving Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen en Lepelenburg. Tussen 13 juni 2024 en 1 augustus 2024 werd de vragenlijst 516 keer geopend. Het aantal respondenten dat startte met de vragenlijst – en daadwerkelijk bruikbaar is voor het onderzoek – is 314.[20]

Achtergrond respondenten

Het aandeel mannelijke en vrouwelijke respondenten is ongeveer gelijk.



De helft van de respondenten is ouder dan 55 jaar. Nog geen tiende van de respondenten is 25 jaar of jonger.



20. Uit de data blijkt dat als een respondent de eerste vraag niet invulde, hij of zij de rest van de vragenlijst ook niet invulde. De respondenten die geen antwoord gaven op de eerste vraag werden om die reden uit de data verwijderd. Daarnaast is er gekeken naar vragen m.b.t. ervaren overlast. Als geen enkele vraag m.b.t. ervaren overlast is ingevuld zijn de respondenten ook uit de data verwijderd.

Het gros van de respondenten is omwonende, ongeveer een achtste is ondernemer.[21]



De meest genoemde woonstraten van de respondenten betreffen de Kromme Nieuwegracht, Maliesingel, Jeruzalemstraat, Herenstraat en Wittevrouwensingel.

Straat	*n*	*%*
Kromme Nieuwegracht	36	11%
Maliesingel	31	10%
Jeruzalemstraat	26	8%
Herenstraat	23	7%
Wittevrouwensingel	23	7%
Lepelenburg	17	5%
Nieuwekamp	16	5%
Brigittenstraat	15	5%
Nobeldwarsstraat	15	5%
Hieronymusplantsoen	12	4%
Steven Butendiekplateau	11	4%
Maliebaan	10	3%
Oudekamp	10	3%
Kloksteeg	9	3%
Lange Jufferstraat	8	3%
Lucasbolwerk	8	3%
Wittevrouwenstraat	6	2%
Bruntenhof	5	2%
Ridderhofstad	5	2%
Bruntensteeg	4	1%
Nachtegaalstraat	4	1%
Nobelstraat	4	1%

21. Het percentage telt niet op tot 100 procent omdat een respondent ook omwonende én ondernemer kan zijn binnen het onderzoeksgebied.

Straat	*n*	*%*
Schalkwijkstraat	4	1%
Joke Smitplein	3	1%
Achterom	2	1%
Gasthuisstraat	2	1%
Korte Jufferstraat	2	1%
Kruisstraat	2	1%
Wittevrouwenkade	1	0%

De woonstraat van de respondenten is voor verdiepende analyses ook opgesplitst in 'deelgebied Lucasbolwerk' (26 procent van de respondenten) en 'deelgebied Hieronymusplantsoen/Lepelenburg' (74 procent van de respondenten. De straatindeling over deze twee deelgebieden is als volgt:

Deelgebied		
Lucasbolwerk	*Hieronymusplantsoen/Lepelenburg*	
Biltstraat	Bruntenhof	Kromme Nieuwegracht
Gasthuisstraat	Hieronymusplantsoen	Lepelenburg
Keizerstraat	Lepelenburg	Maliebaan
Kloksteeg	Maliebaan	Maliesingel
Korte Jufferstraat	Maliesingel	Muntstraat
Kruisstraat	Nobeldwarsstraat	Nieuwekamp
Lange Jufferstraat	Achterom	Nobeldwarsstraat
Lucasbolwerk	Brigittenstraat	Oudekamp
Nachtegaalstraat	Bruntenhof	Parkstraat
Nobelstraat	Bruntensteeg	Pieterskerkhof
Steven Butendiekplateau	Herenstraat	Pieterstraat
Van Lidth de Jeudestraat	Hieronymusplantsoen	Ridderhofstad
Wittevrouwenkade	Jeruzalemstraat	Schalkwijkstraat
Wittevrouwensingel	Joke Smitplein	Servaasbolwerk
Wittevrouwenstraat		

Bijlage 3: Resultaten verdiepende analyses op deelgebiedniveau

Tabel 1: significante verschillen op verschillende criminaliteitsvormen tussen deelgebieden op grond van percentages 'slachtoffer/getuige van geweest' (p < .05)

	Deelgebied Lucasbolwerk		Deelgebied Hieronymusplantsoen /Lepelenburg	
	n	*%*	*n*	*%*
Bedreiging/intimidatie	38	51%	153	70%
Straatroof	4	5%	34	16%
Drugsgebruik	60	81%	197	90%
Drugshandel	57	77%	190	87%
Inbraak (woning, auto, bedrijfspand etc.)	7	10%	44	20%
(Brom)fietsdiefstal	25	34%	112	51%

Tabel 2: verandering situatie naar deelgebied

	Deelgebied Lucasbolwerk		Deelgebied Hieronymusplantsoen /Lepelenburg	
	n	*%*	*n*	*%*
Verbeterd*	38	52%	40	19%
Gelijk gebleven	30	41%	104	49%
Verslechterd*	5	7%	67	32%
Totaal	73	100%	211	100%

** significant verschil op niveau (p < .05)*

Bureau Beke
Turfstraat 1
6811 HL Arnhem
T 026 443 86 19
info@beke.nl

bureaubeke.nl

Foto voorzijde: Yannic Laderach via Unsplash. De afgebeelde persoon heeft geen betrokkenheid bij het onderwerp van dit voorstel

Eropaf-team binnenstad

In de Utrechtse binnenstad is er aanzienlijke overlast, met name op een aantal ‘hotspots’ en regelmatig is alcohol- of middelengebruik onderdeel van het probleem. Naast grenzen stellen, wil Utrecht er alles aan doen om de personen toe te leiden naar zorg, zodat de problemen op termijn structureel worden aangepakt. Het Eropaf-team verzorgt toeleiding naar zorg met een team van professionals uit GGZ, verslavingszorg, sociaal domein en sociaal medische zorg. Zo willen we overlast gevende personen een uitgestoken hand bieden richting structurele verbetering van hun leven. De coördinatie van het Eropaf-team ligt bij OOV, cluster veiligheid en zorg.

Werkwijze Eropaf



Een duo van het Eropaf-team maakt dagelijks rondes langs bekende overlast hotspots. Daar worden mensen actief aangesproken en waar mogelijk wordt hulpverlening ingezet. de professionals van de organisaties hebben korte lijnen met elkaar, zodat direct zorg op maat kan worden aangeboden en de expertise die past bij wat ze op straat tegenkomen altijd beschikbaar is.

Eropaf-team in het kort

- Operationeel vanaf augustus 2023
- Professionals van Jellinek, Tussenvoorziening, Altrecht, Barka, Lister, Stadsteam Backup, Leger des Heils, Fivoor, meldpunt perspectief en team Sociaal-Medische Zorg van de gemeente werken samen, in nauwe samen met politie en handhaving
- 2 rondes per dag, 5 dagen per week.



Resultaten

229 **Toeleiden naar zorg**

Waaronder de Stek, opname GGZ, Detox, ambulante hulpverlening, toeleiden naar nachtopvang en beschermd wonen.

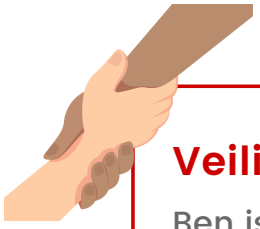
221 **Terugleiden naar al lopende zorg**

Vermiste cliënt terugbrengen, herinneren aan afspraak, terugleiden naar zorg buiten de stad.

69 **Overige inzet**

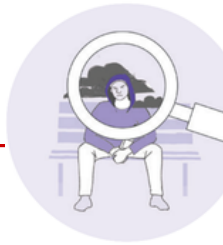
Waaronder medische zorg op straat, hulp bij signalen prostitutie, hulp bij terugkeer land van herkomst.

** Het werkelijke aantal interventies ligt veel hoger. Wij vragen de veldwerkers om zoveel mogelijk van hun tijd te besteden aan contact met de doelgroep in plaats van registreren. Dit zijn de resultaten die we uit bestaande informatie hebben gehaald, in de praktijk zijn het er dus veel meer.*



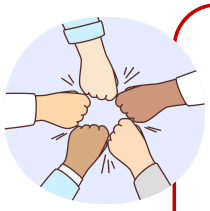
Veiligheid & zorg hand in hand

Ben is onder invloed en valt mensen lastig op de singel. Hij overtreedt hiermee zijn verblijfsontzegging. Als de politie hem hiervoor aanhoudt, bellen ze met het Eropaf-team en vragen of ze willen proberen hem nu naar zorg te krijgen. Er wordt geregeld dat Ben meteen nog naar de Stek kan en Lister meteen aansluit bij de intake. Dit houdt Ben uit de cel en ook van de straat. Samen met Ben werken Lister en de Stek aan een vaste plek en behandeling.



Zorg op maat

Tijdens de ochtendronde maakt het Eropaf-team kennis met Rayan, een jongeman die geen Engels of Nederlands spreekt. Hij gebruikt drugs en spreekt dan op een vervelende manier mensen aan. Omstanders zijn bang van hem. Die middag gaat er een teamlid mee die Rayans taal spreekt en expertise heeft op zijn problematiek. Rayan wil graag hulp. De collega van het Eropaf-team regelt een opname in een kliniek waar hij kan afkicken. Als Rayan hier tot rust is gekomen, wil hij eigenlijk het liefst terug naar zijn thuisland. Het Meldpunt Perspectief helpt hem hiermee.



Hands-on hulpverlening

Hannah heeft een nare beenwond. Iedereen wil graag dat ze een tijdje verzorgd wordt in de ziekenboeg maar Hannah heeft het niet zo op ziekenhuizen en dokters. Het Eropaf-team treft haar zittend bij de toiletten in een park aan, op de grond in de troep. ‘Zal ik er hier even naar kijken?’, vraagt een van de collega’s, een verpleegkundig specialist. Dat wil ze wel. Terwijl hij voorzichtig haar been verbindt, vertelt hij over de ziekenboeg. Dat hij daar ook wekelijks een spreekuur heeft en dat ze er hele lekkere koffie hebben. Ze besluiten er even samen te gaan kijken.
Hannah besluit na de tweede koffie dat ze er toch wel een tijdje wil blijven.

In het Eropaf-team werken we samen met de volgende organisaties:

Altrecht, Barka, Fivoor, Jellinek, Leger des Heils, Lister, Politie, Stadsteam Backup en de Tussenvoorziening

Gemeente Utrecht

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2024, NUMMER 157

Datum	22 oktober 2024
Van	College B&W
Behandeld door	Fabienne Wind
Doorkiesnummer	69948
E-mailadres	fabienne.wind@utrecht.nl
Kenmerk	30003234
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsvragen jaargang 2024 nummer 157 van Maarten Koning (D66) van 24 september 2024 over Minder en betere regels, meer focus in de handhaving .
De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1
Artikel 2:18: Indienen aanvraag
In lid 3 van het artikel staat omschreven dat de aanvraag vergezeld dient de worden met het door de organisatie op te stellen veiligheidsplan. Op welke manier wordt dit beoordeeld, en is er aanleiding, om na de rellen tussen FC Utrecht – Go Ahead Eagels op 26 mei, hier kritisch naar te kijken/aan te scherpen?
***Antwoord* 1**
FC Utrecht levert voor elke thuiswedstrijd een veiligheidsplan aan. Het merendeel van de informatie in het veiligheidsplan is voorafgaand aan het versturen van het plan bekend bij gemeente en politie. Na ontvangst van het plan wordt deze door zowel gemeente als de politie beoordeeld. Eventuele vragen worden teruggelegd bij FC Utrecht.
FC Utrecht heeft na de wedstrijd van 26 mei jl. extra maatregelen getroffen. Dit is terug te vinden in een aanscherping in het veiligheidsplan. Elke wedstrijd vraagt maatwerk. Het veiligheidsplan wordt hierop aangepast. Politie en gemeente kijken altijd kritisch naar het veiligheidsplan.

Vraag 2
Artikel 2:19 Weigeringsgronden
In het geval dat er onvoldoende waarborgen voor een goed verloop van de wedstrijd zijn, dan kan deze verboden worden. Welke mogelijkheid ziet het college om (de toelichting bij) dit artikel aan te scherpen, mede in het licht van prioriteringsnoodzaak door schaarse beschikbaarheid van politie en handhavingspersoneel?

***Antwoord* 2**
In Utrecht geldt het uitgangspunt dat evenementen in principe politieneutraal moeten kunnen plaatsvinden. Dat uitgangspunt is ook van toepassing op voetbalwedstrijden. (Grootschalige) politie-inzet bij profvoetbalwedstrijden is echter al sinds de opkomst van voetbalgeweld in Nederland in de jaren '70 de landelijke praktijk. Hoewel we met FC Utrecht in een traject naar normalisatie zitten, is ook in Utrecht vooralsnog sprake van stevige inzet van politie rond wedstrijden. Dat blijkt soms helaas zeer noodzakelijk, zoals we hebben kunnen zien op 26 mei van dit jaar, na de wedstrijd FC Utrecht - Go Ahead Eagles. Het streven is en blijft om naar de toekomst toe de politie-inzet bij voetbalwedstrijden af te bouwen. Weliswaar knelt het qua capaciteit, maar we achten het nog steeds verantwoord om te voetballen in Utrecht. Het weigeren van een vergunning voor wedstrijden van FC Utrecht vanwege te weinig politie en handhavingspersoneel is nu dan ook niet aan de orde. De weigering van een vergunning voor een voetbalwedstrijd om deze reden is uiteraard ultimum remedium, en in dat opzicht voldoet art. 2:19 APV Utrecht in de huidige situatie.

Vraag 3
Artikel 2:20: Bevel politie
In hoeverre is deze bepaling een aanvulling op artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht? Waarom wordt deze groep specifiek uitgelicht in de APV, terwijl artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht al stelt dat het strafbaar is opzettelijk niet te voldoen aan een bevel of verordening door een ambtenaar?
***Antwoord* 3**
Kortgezegd houdt artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht de strafbaarstelling in van een persoon die niet voldoet aan een bevel of vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar die daartoe bevoegd is of die de ambtenaar daarbij verhinderd. De bevelen en vorderingen moeten een wettelijk voorschrift als basis hebben.
Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht geeft de mogelijkheid dat er op basis van de APV bevelen worden gegeven door de politie. Er moet wel voldoende duidelijk zijn wanneer de politie bevelen mag geven op basis van een APV-artikel. Met artikel 2:20 van de APV wordt daaraan voldaan. Het artikel is opgenomen vanwege de orde rondom voetbalwedstrijden en richt zich tot voetbalsupporters.
Dit APV-artikel geeft de politie de bevoegdheid om een bevel te geven aan een persoon die zich als voetbalsupporter manifesteert zich naar een daartoe aangegeven plaats te bewegen als dit in het belang is van de handhaving van de openbare orde. Om de orde rondom voetbalwedstrijden zoveel mogelijk te kunnen bewaren, is dit een noodzakelijke APV-bepaling. Het geeft de politie een zelfstandige grondslag om op te treden bij dreigende wanordelijkheden. Zonder deze bepaling zou de burgemeester namelijk steeds zelf een noodbevel moeten geven om hiertegen op te (laten) treden, want er is geen andere reguliere bepaling voorhanden waarmee dit bevel kan worden gegeven. De bepaling is daarom zowel noodzakelijk vanuit oogpunt van slagvaardigheid als van rechtszekerheid en evenredigheid. Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht geeft die specifieke grondslag niet, omdat er altijd een wettelijk voorschrift moet zijn om een bevel of vordering te kunnen geven.
Ook onderscheid deze bepaling zich van artikel 3 van de Politiewet 2012, waarin een algemene politietaak is opgenomen. Uit de jurisprudentie blijkt dat bevelen en vorderingen op grond van artikel 3 Politiewet voor de burger geen rechtsplicht creëert die is gekoppeld aan het niet voldoen aan een bevel of vordering. Het APV-artikel heeft daarmee een zelfstandige en ook een aanvullende werking ten aanzien van bestaande wetgeving.

Vraag 4
Indien het college van mening is dat artikel 2:20 van grote waarde is om te behouden. Is het bij het handhaven van dit artikel voldoende duidelijk wie onder de definitie van een supporter valt, en dat er dan op bevel van een ambtenaar bevelen opgevolgd moeten worden? Hoeveel rechtszekerheid biedt de huidige formulering van dit artikel de gemeente en supporter? Is het volgens het college wenselijk om dit artikel aan te scherpen?

***Antwoord* 4**
Dit artikel ziet op orde rondom voetbalwedstrijden. Het ligt dan ook voor de hand dat de politie bij voetbalwedstrijden gebruik maakt van deze bepaling. De locatie (in en nabij een voetbalstadion), de tijd (tijdens voetbalwedstrijden) en de waarneembare kenmerken (uiterlijke verschijningsvormen) geven over het algemeen duidelijkheid over wie zich als voetbalsupporter manifesteert. Dit artikel geeft voldoende mogelijkheid om als politieambtenaar in het belang van handhaving van de openbare orde aan een voetbalsupporter een bevel te geven zich naar een aangegeven plaats te begeven.

Vraag 5
Artikel 2:25 bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal
In lid 3 wordt aangegeven dat dit artikel twee jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Is dit gebeurd, wanneer is daarover gerapporteerd, en zo ja, wat waren hier de resultaten van?
***Antwoord* 5**
Het verbod op geprepareerde tassen is sinds 2010 van kracht in Utrecht, ingevoerd via een wijziging van de APV en gericht op tassen die beveiligingssystemen omzeilen. Lid 3 van het artikel bepaalde dat twee jaar na de invoering een evaluatie moest plaatsvinden. Er zijn echter geen rapporten gevonden die bevestigen of deze evaluatie rond 2012 heeft plaatsgevonden, en wat de resultaten hiervan waren.
In 2014 zijn er schriftelijke vragen gesteld over rooftassen, vooral gericht op de gevolgen voor winkeliers die er in de winkels mee geconfronteerd werden. Door het college zijn verschillende resultaten en knelpunten genoemd; er zijn tussen 2010 en mei 2014 vier boetes uitgedeeld op basis van APV-artikel 2:25 en het College gaf destijds aan dat de bevoegdheden van buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) onvoldoende waren voor effectieve handhaving.
Naar aanleiding van vragen in 2017 is uw raad geïnformeerd over een Limburgse pilot tot uitbreiding van dit artikel. In 2019 is uw raad geïnformeerd dat er nog geen ervaring met dit uitgebreide artikel was opgedaan.
De schriftelijke vragen naar deze APV-bepaling worden betrokken bij de partiële APV-herziening 2024. Aan uw raad wordt met de partiële APV-herziening een voorstel gedaan met betrekking tot aanpassingen aan dit artikel.

Vraag 6
Is het college het ermee eens dat een procesafspraak over evaluatie eigenlijk niet in een artikel thuishoort?
***Antwoord* 6**
De gemeenteraad stelt zelf de verordeningen vast, en beslist zelf over de inhoud van de verordeningen. Idealiter worden door de gemeenteraad geen bepalingen vastgesteld die procesafspraken inhouden, en worden door het college geen voorstellen daartoe gedaan.

Vraag 7
Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving
Artikel 5:11 geeft aan dat een vergunning nodig is voor het inzamelen van geld of goederen. Hiervoor kan er een collecteweek gereserveerd worden via de website van de gemeente. Zijn er genoeg weken voor collecteurs beschikbaar?
***Antwoord* 7**
Er zijn gelet op het collecterooster genoeg weken beschikbaar voor collecteurs om langs de deuren te gaan. We hebben geen signalen ontvangen dat er te weinig mogelijkheden zouden zijn. Dit zal ook samenhangen met het feit dat goede doelen zelf ook spreiding willen, omdat anders in 'elkaars vaarwater' gecollecteerd wordt.

Vraag 8
Zijn er signalen van organisaties die tegen deze manier van werken aanlopen? En zijn er genoeg mogelijkheden voor organisaties om, bijvoorbeeld om urgente redenen op korte termijn een collecteweek te kunnen reserveren?
***Antwoord* 8**
Er zijn ons geen signalen bekend dat organisaties door onze manier van werken problemen ervaren. We werken samen met het Centraal bureau fondswerving (CBF) en erkende goede doelen die daar al een reservering hebben gedaan voor een collecteweek hoeven dat in gemeente Utrecht niet nog een keer te doen. Dat kan gaan om landelijke initiatieven, maar ook om meer lokale. Er is voor al deze initiatieven genoeg ruimte op het collecterooster. Zo weten we wie wanneer in de stad collecteert, zorgen we voor spreiding en houden we malafide collecteurs buiten de gemeente. Daarnaast kan het college vrijstelling verlenen van het verbod om zonder vergunning te collecteren, zodat op korte termijn altijd een collecte kan worden gehouden om een urgente reden.

Vraag 9
Artikel 5:34 Indienen aanvraag (Binnenevenementen)
Eerder heeft D66 een punt gemaakt van dit artikel, want: hou je door de eisen geen nieuwe of jonge initiatiefnemers tegen? Wij willen graag weten hoe vaak de burgemeester in de afgelopen vier jaren gebruik gemaakt heeft van de bevoegdheid om af te wijken van de eisen?
***Antwoord* 9**
[Bij de beantwoording van deze vraag zijn wij ervan uitgegaan dat de vraag ziet op de Vereisten organisator in artikel 5:35 APV. Daar wordt de als vereiste genoemd dat een organisator de leeftijd van 18 jaar moet hebben bereikt.]
In de afgelopen vier jaren is geen gebruikt van de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen, omdat geen van de organisatoren tegen deze vereisten aanliep of omdat daar niet strikt op getoetst is.

Vraag 10
Blijkt uit de toepassing van dit artikel in de praktijk, dat voorwaarden versoepeld kunnen worden?
***Antwoord* 10**
Deze vraag geeft aanleiding om te bekijken of de huidige vereisten die aan een organisator worden gesteld kunnen worden aangepast. Het is mogelijk om van deze bepaling een 'kan bepaling' te maken. Hierdoor is het geen hard vereiste meer, maar een reden om de evenementenvergunning niet te verlenen als daar aanleiding toe bestaat. Tegelijkertijd zouden we dan het eerste lid, onder a, van artikel 5:35 kunnen schrappen, omdat dit vereiste lastig te toetsen is en geen directe link heeft met het zijn van een goed organisator.
Ook de schriftelijke vragen naar deze APV-bepaling worden betrokken bij de partiële APV-herziening 2024. Aangezien de bepaling voor zowel binnen- (artikel 5:35) als buitenevenementen (artikel 5:24) geldt, zullen wij beide artikelen hierbij betrekken. Aan uw raad wordt met de partiële APV-herziening een voorstel gedaan met betrekking tot aanpassingen aan deze artikelen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Schriftelijke vragen: Minder en betere regels, meer focus in de handhaving

24 september 2024

Vragen:

De fractie van D66 vindt het belangrijk dat regels en wetten duidelijk en doelmatig zijn. Schaarse politie- en handhavingscapaciteit moet efficiënt en effectief ingezet kunnen worden. Daarom is onze fractie in de afgelopen tijd met een stofkam door de huidige Algemene Plaatselijke Verordening gegaan, met de vraag of de opgestelde regels doeltreffend en duidelijk zijn. Hier zijn enkele vragen uit voortgekomen. We vragen het college de vragen te beantwoorden voordat de jaarlijkse APV-wijziging in de VBF-commissie inhoudelijk wordt besproken.

Afdeling 2.7: Orde in verband met voetbalwedstrijden

Artikel 2:18: Indienen aanvraag

1. In lid 3 van het artikel staat omschreven dat de aanvraag vergezeld dient de worden met het door de organisatie op te stellen veiligheidsplan. Op welke manier wordt dit beoordeeld, en is er aanleiding, om na de rellen tussen FC Utrecht – Go Ahead Eagels op 26 mei, hier kritisch naar te kijken/aan te scherpen?

Artikel 2:19 Weigeringsgronden

2. In het geval dat er onvoldoende waarborgen voor een goed verloop van de wedstrijd zijn, dan kan deze verboden worden. Welke mogelijkheid ziet het college om (de toelichting bij) dit artikel aan te scherpen, mede in het licht van prioriteringsnoodzaak door schaarse beschikbaarheid van politie en handhavingspersoneel?

Artikel 2:20: Bevel politie

3. In hoeverre is deze bepaling een aanvulling op artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht? Waarom wordt deze groep specifiek uitgelicht in de APV, terwijl artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht al stelt dat het strafbaar is opzettelijk niet te voldoen aan een bevel of verordening door een ambtenaar?

4. Indien het college van mening is dat artikel 2:20 van grote waarde is om te behouden. Is het bij het handhaven van dit artikel voldoende duidelijk wie onder de definitie van een supporter valt, en dat er dan op bevel van een ambtenaar bevelen opgevolgd moeten worden? Hoeveel rechtszekerheid biedt de huidige formulering van dit artikel de gemeente en supporter? Is het volgens het college wenselijk om dit artikel aan te scherpen?

Afdeling 2.9: Maatregelen tegen overlast en baldadigheid

Artikel 2:25 bezit of vervoer van hulpmiddelen voor winkeldiefstal

5. In lid 3 wordt aangegeven dat dit artikel twee jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Is dit gebeurd, wanneer is daarover gerapporteerd, en zo ja, wat waren hier de resultaten van?
6. Is het college het ermee eens dat een procesafspraak over evaluatie eigenlijk niet in een artikel thuishoort?

Afdeling 5.2 Collecteren

Artikel 5:11 Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving
Artikel 5:11 geeft aan dat een vergunning nodig is voor het inzamelen van geld of goederen. Hiervoor kan er een collecteweek gereserveerd worden via de website van de gemeente[1].

7. Zijn er genoeg weken voor collecteurs beschikbaar?
8. Zijn er signalen van organisaties die tegen deze manier van werken aanlopen? En zijn er genoeg mogelijkheden voor organisaties om, bijvoorbeeld om urgente redenen op korte termijn een collecteweek te kunnen reserveren?

Afdeling 5.7A: Binnenevenementen

Artikel 5:34 Indienen aanvraag

9. Eerder heeft D66 een punt gemaakt van dit artikel, want: hou je door de eisen geen nieuwe of jonge initiatiefnemers tegen? Wij willen graag weten hoe vaak de burgemeester in de afgelopen vier jaren gebruik gemaakt heeft van de bevoegdheid om af te wijken van de eisen?
10. Blijkt uit de toepassing van dit artikel in de praktijk, dat voorwaarden versoepeld kunnen worden?

Gesteld door:

- Maarten Koning, D66

[1] Collecterooster | gemeente Utrecht

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4351
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	16 januari 2025
Agendapunt	10
Titel	Stoppen met beboeten buiten slapen
ID	4568
Behandelend ambtenaar	A. van Wijnbergen
Telefoon	14030
E-mail	a.van.wijnbergen@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	16 januari 2025

Voorgesteld besluit

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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A. van Wijnbergen	**Datum**	1 oktober 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12740714
E-mail	a.van.wijnbergen@utrecht.nl	**Onderwerp**	Beboeten op buiten slapen
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Voor het reces heeft BIJ1 de motie stop beboeten van buiten slapen ingediend. Deze motie is niet aangenomen. Er is afgesproken eerst een debat te houden in de raad over het beleid rondom buiten slapen in onze stad en wat de effecten van de aanpak en het opheffen van het verbod zijn. Graag informeren wij u, voorafgaand aan dit debat, nader over hoe wij omgaan met buitenslapers, onder andere ook over de gevolgen van het opheffen van het slaapverbod.

Buitenslapers
We zien dat het aantal buitenslapers, mede als gevolg van de groei van dakloze mensen, toeneemt. De ‘groep’ mensen die buiten slaapt, wisselt veelvuldig van samenstelling. We hebben deze mensen dan ook niet allemaal in beeld. De praktijk leert dat veel mensen die noodgedwongen buiten slapen zorg nodig hebben, maar dat niet iedereen de weg naar zorg weet te vinden of naar deze zorg wil worden toe geleid.

Het slapen in de openbare ruimte gebeurt op verschillende manieren en plaatsen, van een enkele slaper in een speeltuin tot meerdere slapers onder een trap of op een geïmproviseerd kampement in een park. Buiten slapen kan hinder, overlast en een gevoel van onveiligheid geven aan omwonenden en passanten, bijvoorbeeld bij slapen in (openbare) speeltuinen, parken en onderdoorgangen. Tevens kan het risico’s voor de volksgezondheid (hygiëne, verspreiden van ziekten) met zich meebrengen.

Huidige aanpak
Op 27 juni 2024 heeft uw raad de beleidsnota ‘Utrecht Onderdak’ vastgesteld. Hierin staat de aanpak van daklоosheid in Utrecht. Uitgangspunt in Utrecht is dat mensen niet op straat slapen, maar dat we als lokale overheid en partners hulp en ondersteuning bij herstel bieden aan mensen die door omstandigheden soms gedwongen zijn om buiten te slapen. We starten met geleiding naar zorg en onderdak. Hierbij werken gemeente en politie nauw samen met zorgpartijen als Jellinek, Barka, Buurtteam, Altrecht en het Leger des Heils. In de binnenstad werken deze partijen nauw samen in het erop af team, dat op straat is om mensen die zorg nodig hebben te helpen.

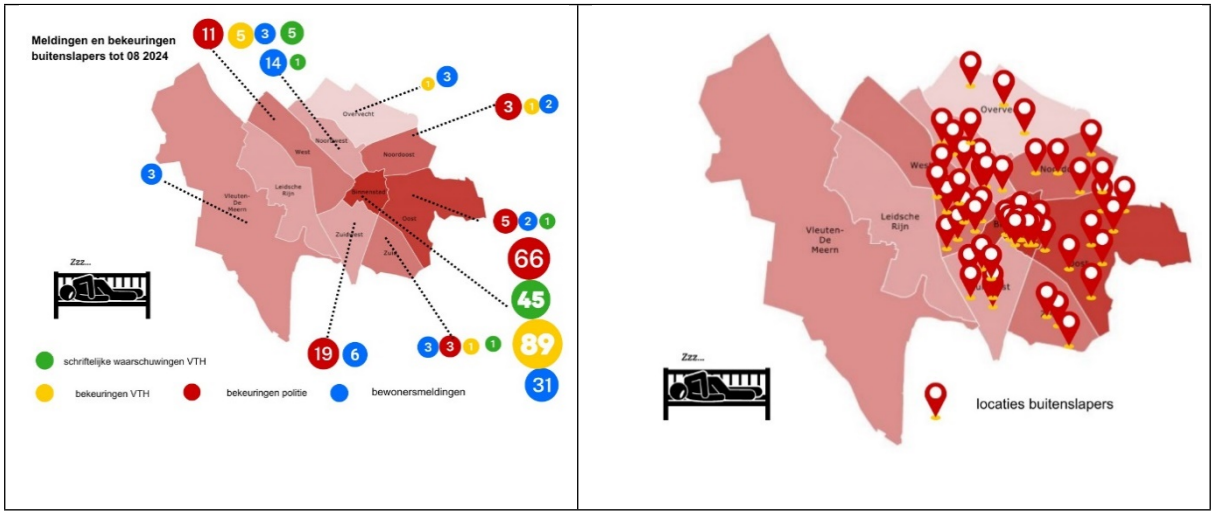
Om passende zorg te kunnen bieden aan buitenslapers en de overlast en risico’s zoveel mogelijk te beperken, hebben we een outreachende aanpak die begint bij aanspreken, naar zorg proberen toe te leiden, gevolgd door (mondeling of schriftelijk) waarschuwen en als laatste middel beboeten.

Het begint altijd met toeleiding naar zorg en eindigt als nodig met het stellen van grenzen bij herhaaldelijke overlast.

Het geven van een boete is geen financieel winstinstrument; het merendeel van de overtreders heeft immers geen postadres. Dit maakt het innen van een boete, via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) nagenoeg onmogelijk, omdat deze boetes zonder postadres worden niet opgepakt door het CJIB. Binnen de persoonsgerichte aanpak kunnen op maat afspraken worden gemaakt hoe om te gaan met openstaande boetes. Soms door een vervangende (voorwaardelijke) hechtenis (met bijzondere voorwaarden) of via het omzetten naar een taakstraf (via de rechtbank). Dit is bij een aantal mensen een doeltreffende manier geweest om alsnog een (forensisch) zorgtraject met hen op te starten. Daarnaast biedt het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) een ruime betalingsregeling aan mensen die zich een kwetsbare positie bevinden.

Soms zijn we in de aanpak genoodzaakt om goederen (bv. tenten en andere schuilmaterialen) te verwijderen uit de openbare ruimte. Hierbij proberen we altijd in contact te komen met een mogelijke eigenaar, zodat de eigenaar altijd de kans krijgt de goederen mee te nemen. Deze goederen, maar ook slaapzakken en andere eigendommen, worden dus niet onder dwang afgenomen door handhavers.

Cijfers



Bovenstaande kaartjes geven per wijk weer waar bekeuringen voor buitenslapen zijn uitgedeeld door politie en VTH in 2024, hoeveel meldingen er zijn ontvangen en de locaties waar buitenslapers veelvoudig zijn aangetroffen. Wat opvalt, is dat de problematiek zich vooral concentreert in de binnenstad en in aangrenzende wijken (buurten). Bij de uitgeschreven boetes zien we dat deze zich vooral concentreren in de nabijheid van het stationsgebied e.o. en het Lucasbolwerk e.o. Beide gebieden kennen veel overlast van verschillende doelgroepen en overlastvormen en zijn om die reden gedeeltelijk aangewezen als VBO(verblijfsontzegging)-gebieden. Verder zien we dat er westelijk van het Amsterdam-Rijnkanaal praktisch geen buitenslapers worden aan getroffen.

Gevolgen en risico's van verwijdering APV-artikel over buiten slapen
In uw motie pleit u ervoor het beboeten van buitenslapen uit de Algemeen Plaatselijke Verordening te verwijderen. Dit heeft, naast de door u in de motie genoemde voordelen, ook een aantal negatieve gevolgen en risico's. Hieronder benoemen we deze, zover dat nog niet is gedaan, ten behoeve van het debat over dit onderwerp.

Het verbod op buiten slapen is een instrument voor handhavers om op te treden vanuit de veiligheid voor buitenslapers zelf en mensen in de omgeving. Het is tevens een aanknopingspunt voor het voor ons belangrijke zorgaspect van de aanpak. Zonder het verbod zal het zicht op individuele personen en de doelgroep afnemen, wat mogelijk leidt tot meer vervuiling, overlast en gezondheidsproblemen.

Immers is er geen onderbouwing meer om mensen wakker te maken voor een (zorg)gesprek vanuit de handhaving. Daarnaast kan (de dreiging van) een boete voor buitenslapen, of juist het contact met een handhaver, aanleiding en/of een aansporing zijn om alsnog toch zorg op te zoeken.

Als beboeten uit het instrumentarium van de handhavers (zowel in- als extern) wordt geschrapt, raken we de mogelijkheid kwijt om een grens te stellen. Dit is met name een risico bij de groep mensen die zich niet naar zorg wilt laten toe leiden. Zonder het instrument boete hebben we geen kader om mensen te helpen naar het juiste loket van zorg. Voor mensen uit deze groep die de zorg niet weten te vinden of weigeren, is er zonder verbod op buiten slapen geen ‘stok achter de deur’ meer bij het aanspreken op hun gedrag. Daarmee verliezen we eveneens het (drang)kader om mensen eventueel wel te bewegen naar zorg. De verwachting is dat het buitenslapen sterk zal toenemen, terwijl wij er juist voor moeten zorgen dat niemand op straat slaapt.

Conclusie
Buitenslapers zijn geen geïsoleerd fenomeen, maar onderdeel van een brede context van aanpak dakloosheid, opvang arbeidsmigranten die na verlies van werk en woning naar Utrecht komen en de aanpak voor verslaafden en overlastgevende en criminele vreemdelingen. Zonder verbod op buitenslapen kunnen politie en gemeente alleen handhaven op de (gevolg)overlast van buitenslapen. Deze overlastfeiten (bv wildplassen en zwerfafval) zijn lastig tot onmogelijk te handhaven, door het kortdurend karakter van de overtreding en de vereiste heterdaad dat nodig is voor vaststelling ervan.

Ook zijn er geen handhavingsmogelijkheden meer bij situaties waar het slapen onwenselijk is, vanwege overlast-, veiligheids-, of volksgezondheidsredenen. Zoals situaties waar buitenslapers slapen in speeltuintjes, bruggen/tunnels en illegale kampementen in de openbare ruimte. Voor veldwerkers wordt het hierdoor lastiger om buitenslapers die geen overlast veroorzaken te vinden en te verwijzen naar opvangmogelijkheden. Tevens wordt het lastiger zorgmijders of mensen zonder behoefte aan zorg te overtuigen van voordelen van zorg en onderdak.

Als het verbod op buitenslapen niet meer in de APV zit, kunnen we vanuit de handhaving evenmin meer opvolging geven aan overlastmeldingen van bewoners en ondernemers. Zij verwachten hierop begrijpelijkerwijs actie en een oplossing vanuit de gemeente, vaak in de vorm van handhaving door de gemeente of politie. Het feit dat dit bij het schrappen van het slaapverbod niet meer gebeurt, kan leiden tot frustratie en gevoelens van ongenoegen en onveiligheid bij inwoners, ondernemers en andere melders.

De meeste steden in Nederland, waaronder ook de G4, hebben een verbod op buitenslapen in de APV. Net als in Utrecht, dient het verbod als een ‘stok achter de deur’ indien het zorgdeel van de aanpak niet of onvoldoende leidt tot het gewenste resultaat. Als het duidelijk wordt er dat er in Utrecht meer buitenslaapmogelijkheden zijn, kan dit de stad aantrekkelijker maken voor buitenslapers, met meer problemen, overlast en nog meer druk op de opvangvoorzieningen tot gevolg.

Zoals u weet is het een flinke opgave om iedereen zo goed mogelijk een plek van rust en zorg aan te bieden en onze opvangvoorzieningen zetten al alle zeilen bij om de huidige aantallen mensen die dak- of thuisloos zijn goed te begeleiden. De keuze om het verbod op buiten slapen wel of niet te handhaven is aan u. Wij hopen u met deze informatie over voldoende achtergrondinformatie te hebben gegeven om de discussie in de raad te kunnen voeren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Motie: Stop met beboeten van buiten slapen

De gemeenteraad van Utrecht, in vergadering bijeen op 11 juli 2024, ter bespreking van ‘Voorjaarsnota 2024 en Eerste Bestuursrapportage 2024’, kenmerk 12308782,

Constaterende dat:

1. De Algemeen Plaatselijke Verordening met artikel 2:31 een verbodsbepaling bevat op het “liggen of slapen op of aan een openbare plaats”;
2. In het afgelopen jaar 178 mensen beboet zijn voor buitenslapen, waarvan aangenomen kan worden dat ruim 80% van deze boetes gaat om mensen die dak- of thuisloos zijn[1];
3. De APV al mogelijkheden geeft om te handhaven op overlast;
4. De daklozenopvang overbelast is;
5. De opvang geld kost en niet ieder dak- of thuisloos persoon elke dag de toegang kan betalen;
6. De opvang niet voor ieder dak- of thuisloos persoon veilig is;
7. Niet ieder dak- of thuisloos persoon toegang heeft tot de opvang;

Overwegende dat:

1. Mensen die nergens anders heen kunnen om te slapen, soms noodgedwongen op straat moeten slapen, want iedereen moet ergens de nacht doorbrengen;

[1] Uit gegevens blijkt dat van 148 registraties, van de 178 registraties in de periode 28-06-23 t/m 27-06-24, aangenomen kan worden dat het dak-/thuisloze personen betreft op basis van de registratie ZVWOVP (zonder vaste woon- of verblijfplaats) of Stadsplateau 1 bij het de post-/woonadres.

2. Wanneer de gemeente mensen niet kan helpen, het niet klopt dat mensen worden gestraft voor de tekortkomingen van de gemeente;
3. In het geval dat het werkelijk gaat om mensen die overlast geven, de APV al andere handvatten biedt om hierop te handhaven;

Draagt het college op:

1. Te stoppen met het beboeten van mensen die buiten slapen door de verbodsbepaling in artikel 2:31 niet te handhaven;
2. Bij de eerstvolgende herziening van de APV de APV hierop aan te passen door artikel 2:31 te schrappen;
3. Handhavers in te lichten over dit besluit;

En gaat over tot de orde van de dag

Ingediend door:

- Stevie Nolten, BIJ1
- Mahmut Sungur, DENK
- Maarten van Heuven, PvdD
- Titus Stam, PvdA
- Yvonne Hessel, Utrecht Solidair
- Maarten Koning, D66
- Gert Dijkstra, EenUtrecht
- Ruben Snijder, Student & Starter
- Mahaar Fattal, Groenlinks

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4352
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	16 januari 2025
Agendapunt	11
Titel	Raadsbrief Maatregelen na rellen wedstrijd FC Utrecht - Go Ahead Eagles
ID	4569
Behandelend ambtenaar	OOV
Telefoon	14030
E-mail	
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	16 januari 2025

Voorgesteld besluit

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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	OOV	**Datum**	27 mei 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12440063
E-mail		**Onderwerp**	Maatregelen na rellen wedstrijd FC Utrecht – Go Ahead Eagles
Bijlage(n)		**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Gisteravond is het na de wedstrijd van FC Utrecht tegen Go Ahead Eagles tot een enorme geweldsuitbarsting gekomen. Grote stenen, putdeksels, dakgoten, fietsen, vuurwerk en al het materiaal dat verder op straat voorhanden was werd richting de politie gegooid. Er werden leistenen uit de grond gerukt en gegooid, waardoor agenten gewond raakten. Eén ME-er is in het ziekenhuis beland met bewustzijnsverlies. Ook onschuldige omstanders raakten gewond. Ouders die met hun kinderen een mooie wedstrijd wilden bijwonen raakten in het nauw. Agenten voelden zich genoodzaakt om waarschuwingsschoten te lossen. Ook de beveiligers en stewards van FC Utrecht hebben zich tot het uiterste moeten inspannen om de situatie onder controle te krijgen. Wat zich hier heeft afgespeeld is met geen pen de beschrijven en veroordeel ik ten zeerste.

Geweld tegen politie
Aan het eind van zondagavond ben ik aanwezig geweest bij het bureau aan de Kroonstraat om de debriefing van de ingezette ME-ers en andere aanwezige politiemensen bij te wonen. Dit heeft diepe indruk op mij gemaakt. De druk op onze agenten is al weken enorm en de optelsom van het fysieke en verbale geweld waar zij constant mee te maken krijgen trekt een heel zware wissel op ze.

Politiemensen zijn dag en nacht in touw om de veiligheid in onze samenleving te waarborgen. In reactie daarop krijgen ze nu te maken met filmen, uitschelden en allerlei andere vormen van intimidatie, alsof het de normaalste zaak van de wereld is.

Het raakt niet alleen hen als beroepsgroep, maar ook hun integriteit als mens. Ik maak me grote zorgen over deze toenemende escalatie, of dat nu is bij demonstraties of bij voetbalwedstrijden, en vind het nodig om me daarover hardop uit te spreken. Het is echt essentieel om met elkaar in rustiger vaarwater te komen, want deze situatie is niet langer houdbaar. We houden dit met elkaar zo niet langer vol. Daarom blijft het geweld van afgelopen zondag niet zonder gevolgen voor (de toekomstige wedstrijden van) FC Utrecht. Met deze brief informeer ik u over de maatregelen en de vervolgstappen die de driehoek neemt.

Strafrechtelijk onderzoek
Op dit moment is er een grootschalig onderzoek gestart om de aanstichters van het geweld op te sporen. De mensen die zich hieraan schuldig hebben gemaakt worden strafrechtelijk vervolgd en kunnen rekenen op een stadion- en/of gebiedsverbod. Indien mogelijk wordt de ontstane schade op hen verhaald door middel van civielrechtelijke procedures.

Wedstrijd zonder publiek
Daarnaast heb ik besloten, in overleg met de driehoek, dat de eerstvolgende thuiswedstrijd in de Eredivisie door FC Utrecht zonder publiek wordt gespeeld. Ik ben me ervan bewust dat dit een unicum is, maar gezien de situatie van afgelopen zondag is dit een passende maatregel. Ik zal ook niet schromen om ook bij andere wedstrijden geen publiek toe te staan, als deze situatie zich herhaalt. In het stadion worden daarnaast netten geplaatst aan de zijkanten van het uitvak om het over en weer gooien van vuurwerk en andere zaken tegen te gaan.

Overige maatregelen
Vooralsnog blijkt dat een deel van de mensen die zich schuldig heeft gemaakt aan geweld, zich in café Dito bij de Galgenwaard heeft verzameld. Dit is niet de eerste keer dat dit gebeurt. Ik wil voorkomen dat dit café een verzamelplaats is voor de harde kern die uit is op de confrontatie en onderzoek nu welke maatregelen ik daarvoor kan nemen.

Het plateau met leistenen wordt zo snel mogelijk verwijderd, om te voorkomen dat deze opnieuw als wapen worden gebruikt. Ook nemen we andere maatregelen in de openbare ruimte. Vanuit Stadsbedrijven is het gebied rondom de Galgenwaard opgeruimd. De kosten die hiervoor door de gemeente zijn gemaakt, worden waar mogelijk verhaald.

Overleg FC Utrecht
Bovengenoemde maatregelen heeft de driehoek vanmiddag in goed overleg met de directie van FC Utrecht besproken. Alle partijen zijn het er over eens dat de situatie van gisteravond zeer ernstig is en maatregelen rechtvaardigt. FC Utrecht heeft begrip voor het besluit om de eerste wedstrijd zonder publiek te spelen. Met het nemen van het totaalpakket aan maatregelen hopen alle partijen dat het voor eenieder weer veilig wordt om een wedstrijd van FC Utrecht te bezoeken en het niet nodig is om een grootschalig beroep te doen op de politie.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijksma

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4461
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	16 januari 2025
Agendapunt	12
Titel	Afgelasting demonstratie hoger onderwijs op 14 november 2024
ID	4680
Behandelend ambtenaar	N. Timmermans
Telefoon	14030
E-mail	nora.timmermans@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	16 januari 2025

Voorgesteld besluit

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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	N. Timmermans	**Datum**	13 november 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12917060
E-mail	nora.timmermans@utrecht.nl	**Onderwerp**	Demonstratie tegen de bezuinigingen in het Hoger Onderwijs
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Hierbij informeer ik u dat de landelijke manifestatie tegen de bezuinigingen in het Hoger Onderwijs in Utrecht van 14 november 2024 helaas geen doorgang kan vinden. Afgelopen weken en dagen zijn wij met de organisatie van demonstratie in zeer goed overleg geweest over het faciliteren van de demonstratie.

De driehoek heeft recent echter concrete informatie van buiten de stad ontvangen waaruit blijkt dat een pro-Palestina organisatie voornemens is de demonstratie te kapen. Uit de informatie blijkt tevens dat geweld hierbij niet wordt geschuwd. Naar aanleiding hiervan heeft de driehoek direct contact opgenomen met de organisator en geadviseerd om de demonstratie geen doorgang te laten vinden. Dit omdat de veiligheid van de demonstranten op basis van deze informatie onvoldoende gewaarborgd kan worden. De organisator heeft dit advies overgenomen. De driehoek is de organisatie hiervoor erkentelijk omdat het hierdoor niet nodig is om over te gaan tot een verbod van de demonstratie.

Demonstratierecht
Zoals u weet staan we in Utrecht pal voor het demonstratierecht. Ons uitgangspunt is altijd om te bezien hoe we demonstraties wél kunnen faciliteren, desnoods met aanvullende voorwaarden of beperkingen.

Als driehoek hebben we na het ontvangen van de informatie meerdere opties, zowel in plaats als in vorm, verkend om de demonstratie alsnog doorgang te laten vinden. Hieruit is geen alternatief naar voren gekomen om de demonstratie wel veilig te kunnen faciliteren.

Het advies van de driehoek om af te zien van de demonstratie is niet lichtzinnig tot stand gekomen en we betreuren het ten zeerste dat we deze stap hebben moeten zetten. Juist omdat het demonstatierecht een groot goed is waarvan eenieder in onze stad gebruik moet kunnen maken om

zijn of haar mening te laten horen. Dit hebben we ook afgelopen weekend nog gezien bij een goed verlopen pro-Palestina demonstratie in de stad. Wij betreuren het dan ook dat het voor een grote groep welwillenden niet mogelijk is om te demonstreren. Ik maak mij grote zorgen dat in een tijd waarin het van grote waarde is om je mening te mogen uiten en van mening te mogen verschillen er personen zijn die anderen onder dreiging van geweld deze vrijheid ontnemen.

Hoogachtend,
Burgemeester van Utrecht

Sharon A.M. Dijksma

Gemeente Utrecht

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2024, NUMMER 192

Datum	21 november 2024
Van	College B&W
Behandeld door	B. Scheffer
Doorkiesnummer	14030
E-mailadres	bernd.scheffer1@utrecht.nl
Kenmerk	12932499
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsvragen jaargang 2024 nummer 192 van Ruben Snijder (Student&Starter), Julian Kleinrensink (GroenLinks), Hester Assen (Partij van de Arbeid), Rik van der Graaf (Christenunie) en Maarten Koning (D66) van 15 november 2024 over Afgelasting onderwijsprotest 14 november in Utrecht.
De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1
Kan de burgemeester een overzicht geven van de gebeurtenissen en maatregelen die hebben geleid tot het advies van de veiligheidsdriehoek om de demonstratie af te gelasten? We verzoeken hierbij om een feitenrelaas met inzicht in het tijdspad, de ontvangen signalen over dreiging en een beschrijving van de maatregelen die zijn genomen om de demonstratie veilig door te laten gaan.
Antwoord 1

- *Op 16 oktober 2024 is door de FNV voor het eerst contact met de gemeente opgenomen over de mogelijkheid van een demonstratie tegen bezuinigingen in het hoger onderwijs. Dit heeft geleid tot een kennisgeving die de FNV op 24 oktober heeft verstuurd. Vanaf dit moment is er met de FNV en Aob een aantal keer constructief overleg gevoerd over de geplande demonstratie op 14 november 2024. Gezien de grootte van de demonstratie en signalen dat een voor ons bekende (grotendeels lokale) groep pro Palestina demonstranten de Hoger onderwijs demonstratie tegen de zin van FNV en Aob wilden gebruiken om hun eigen boodschap te laten horen, vergde dit een zorgvuldige voorbereiding. In de dagen voorafgaand aan de demonstratie is ook gesproken over het hoge verwachte aantal deelnemers, dat opliep tot aantallen van ca. 10.000 demonstanten. Met de organisatie zijn daartoe opties besproken, zoals een overlooplocatie, voor het geval het aantal demonstranten groter was dan op het Domplein zou passen.*

- *Op de avond van 12 november informeerde de politie de burgemeester dat een tot nu toe onbekende pro-Palestina beweging van plan is de demonstratie van de FNV/Aob te kapen en daarbij geweld niet zal schuwen. Deze vertrouwelijke informatie is van buiten de stad. De politie heeft deze informatie zorvuldig geverifieerd/ beoordeeld en is door de politie geduid als betrouwbaar.*

- *Op 13 november in de ochtend is de Driehoek bijeengekomen naar aanleiding van deze harde/betrouwbare informatie en heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen politie, OM en gemeente om de impact en de betekenis van deze informatie, alsmede de consequenties voor de demonstratie te bespreken. De precieze aard en omvang van de groep waaruit de dreiging afkomstig was, kon op dat moment niet nader worden geduid. De groep deed zijn best zo min mogelijk zichtbaar te zijn (zowel on- als offline). De politie heeft hierbij aangegeven dat, mede gezien de verwachte grootte van de demonstratie (omstreeks 5000 – 10.000 deelnemers) in combinatie met de aard van de dreigingsinformatie in dit specifieke geval, zij geen mogelijkheid zag om de demonstratie veilig te laten verlopen en de veiligheid van de deelnemers van de demonstratie voldoende te kunnen waarborgen. Om de demonstatie toch te kunnen faciliteren - een uitgangspunt dat de driehoek altijd heeft - zijn verschillende maatregelen overwogen om de demonstratie veilig doorgang te geven,. Hierbij kunt u denken aan:*
    - *het statisch houden van de demonstratie (geen tocht door de binnenstad); Dit omdat een statische demonstratie beter te beschermen is dan een dynamische demonstratie*
    - *de demonstratie beperken in duur en omvang;*
    - *het opschalen van de geplande inzet van de politie en gemeente.*

  Bij geen van scenario's kon de politie/driehoek de veiligheid voldoende waarborgen op basis van de aard van de informatie en de omvang van de demonstratie. Uiteindelijk heeft de burgemeester, na overleg in de driehoek, dan ook moeten besluiten dat de demonstratie op de geplande datum geen doorgang zou kunnen vinden. Dit besluit is niet lichtzinnig tot stand gekomen.

- *Naar aanleiding hiervan heeft de driehoek direct contact opgenomen met de organisator en geadviseerd om de demonstratie geen doorgang te laten vinden. De organisator heeft dit advies overgenomen. De driehoek is de organisatie hiervoor erkentelijk omdat het hierdoor niet nodig is om over te gaan tot een verbod van de demonstratie.*

Vraag 2
Had de burgemeester doorgang van de demonstratie toegestaan als de organisatie niet tot intrekking van de demonstratie was overgegaan? Wat is hierover gecommuniceerd richting de organisatoren?
Antwoord 2
Nee. Indien de organisator de demonstratie had willen doorzetten, had de burgemeester de demonstratie, gelet op de verwachte omvang en de informatie dat een pro-Palestina organisatie voornemens is de demonstratie te kapen en waarbij geweld niet werd geschuwd, verboden op grond van de Wet openbare manifestaties.

Vraag 3
Is er met de organisatoren gesproken over eventuele alternatieve mogelijkheden om de demonstratie toch door te laten gaan? Indien niet, waarom niet?
Antwoord 3
Met de organisatoren is besproken dat er voor 14 november geen mogelijkheid was om de demonstratie – ook met aanvullende maatregelen - door te laten gaan, waarbij de veiligheid van de deelnemers gewaarborgd zou kunnen worden. Er is de suggestie gedaan aan de FNV/Aob om de demonstratie naar een nader te bepalen datum, te verplaatsen.

Vraag 4
Welke stappen heeft de burgemeester genomen om eventuele ordeverstoringen op 14 november 2024 te voorkomen na het afraden van de demonstratie?

Antwoord 4
Door de gemeente, FNV/Aob en oa. de Universiteit Utrecht is na de annulering van de demonstratie opgeroepen om niet alsnog naar Utrecht te komen om te demonstreren. De politie is na de annulering in SGBO (Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden) structuur bijeen gebleven, waarmee capaciteit om snel en daadkrachtig op te kunnen treden tegen openbare ordeverstoringen gegarandeerd was.
In de avond van 13 november heeft de gemeente een kennisgeving ontvangen van een alternatieve demonstratie met, blijkens de kennisgeving, 500 deelnemers. Ook circuleerden oproepen om alsnog naar Utrecht te komen een geluid te laten horen tegen de bezuinigingen in het hoger onderwijs. Deze nieuwe situatie is in de driehoek besproken, waarbij het uitgangspunt van de driehoek bleef om naar demonstranten en organisaties uit te dragen niet naar Utrecht te komen om te demonstreren. Toen er uiteindelijk toch demonstranten naar de alternatieve demonstratie kwamen, was er voor de burgemeester, na de situatie ter plekke beoordeeld te laten hebben, geen aanleiding om beperkingen aan deze demonstratie op te leggen. Dit had onder andere te maken met het gegeven dat het een demonstratie betrof waarin de organisatie ruimte bood aan verschillende geluiden. Er was geen informatie dat op deze nieuwe demonstratie eenzelfde dreiging zat als op de demonstratie van FNV/Aob.

Vraag 5
Op welke wijze waarborgt de burgemeester de veiligheid van de demonstranten die besluiten om op 14 november 2024 toch de straat op te gaan?
Antwoord 5
Zie antwoord 4

Vraag 6
Deelt de burgemeester de mening van de fracties dat het onwenselijk is dat demonstraties niet kunnen plaatsvinden vanwege geweldsdreigementen?
Antwoord 6
Ja. Het demonstratierecht is een groot goed, waarbij demonstraties worden gefaciliteerd en beschermd. Zo zijn er in 2023 ongeveer 380 demonstraties gefaciliteerd en in 2024 tot op heden ongeveer 450. De afgelopen jaren is het nog nooit nodig gebleken een negatief advies aan de organisator van een demonstratie te geven. Het advies om deze specifieke demonstratie te annuleren is dan ook niet lichtzinnig aan de organisator overgebracht; de veiligheid van deelnemers kon niet voldoende gewaarborgd worden. Het is zorgelijk dat in een tijd waarin het van grote waarde is om je mening te mogen uiten en van mening te mogen verschillen er personen zijn die anderen onder dreiging van geweld deze vrijheden ontnemen.

Vraag 7
Deelt de burgemeester de mening van de fracties dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente en de politie is om, ondanks externe dreigingen, alles in het werk te stellen om demonstraties veilig door te laten gaan?
Antwoord 7
Ja. Deze mening deelt de burgemeester. Het adagium van de driehoek daarbij is altijd 'hoe kan het wel'. Zoals hierboven beschreven zijn verschillende maatregelen overwogen om de demonstratie alsnog doorgang te kunnen laten vinden.
Bij geen van scenario's kon de politie/driehoek de veiligheid voldoende waarborgen op basis van de aard van de informatie en de omvang van de demonstratie. Uiteindelijk heeft de burgemeester, na overleg in de driehoek, moeten besluiten dat de demonstratie op de geplande datum geen doorgang zou kunnen vinden.

Vraag 8
Wat zijn de gevolgen van het negatieve advies over het doorgaan van deze demonstratie – en de daaropvolgende afgelasting – voor de toekomst van het demonstratierecht in Utrecht?
Vraag 8
Het besluit om te adviseren om de demonstratie te annuleren is genomen op basis van de specifieke omstandigheden bij deze demonstratie. Elke demonstratie wordt separaat beoordeeld, waarbij het altijd uitgangspunt is om de demonstratie te faciliteren. Dit ongeacht de inhoud. Het advies om een demonstratie te annuleren is een ultimum remedium.

Vraag 9
Welke risico's voorziet de burgemeester op korte en langere termijn dat demonstraties door dreiging van geweld gekaapt kunnen worden en daardoor niet door kunnen gaan?
Antwoord 9
Het staat een ieder vrij om op een veilige manier te demonstreren, voor of tegen welk onderwerp dan ook. Dit uitgangspunt blijft onverminderd van toepassing in Utrecht. In de raadsbrief van 13 november jl. heeft de burgemeester aangegeven dat zij zich zorgen maakt dat we in een tijd leven waarin er personen zijn die anderen onder de dreiging van geweld de vrijheid en het recht om te demonstreren willen ontnemen. De driehoek blijft er alles aan doen om iedere demonstratie, ongeacht de inhoud, te faciliteren en te beschermen.

Vraag 10
Welke maatregelen neemt de burgemeester om de veilige doorgang van toekomstige demonstraties te waarborgen, en op welke manier wordt proactief gehandeld om te voorkomen dat dreiging met geweld het recht op demonstratie in de weg staat?
Antwoord 10
Zie antwoord 9

Vraag 11
Kan de burgemeester deze vragen in verband met de urgentie van deze kwestie zo spoedig mogelijk, en in elk geval binnen een week vanaf nu, beantwoorden?
Antwoord 11
Ja.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Schriftelijke vragen: Afgelasting onderwijsprotest 14 november in Utrecht

14-11-2024

Op 14 november 2024 zou in Utrecht een landelijke demonstratie tegen de bezuinigingen in het hoger onderwijs plaatsvinden. Demonstranten wilden zich laten horen over hun zorgen die de bezuinigingen op het onderwijs hebben. Maar onderstaande vragen gaan niet over de inhoud van de demonstratie. In de Raadsbrief op 13 november 2024 heeft de burgemeester laten weten dat de demonstratie is afgelast op advies van de driehoek. De driehoek beschikt over informatie die stelt dat de veiligheid van de demonstranten niet gegarandeerd kan worden vanwege een dreiging van verstoring door een pro-Palestina-organisatie, die naar verluidt geweld niet zou schuwen om de manifestatie te kapen. [1]

We begrijpen dat de organisatoren van de demonstratie de keuze gemaakt hebben om de demonstratie af te gelasten op basis van de beschikbare informatie. Het belangrijk is dat zij de veiligheid van hun demonstranten beschermen. Het advies van de burgemeester dat aan dat besluit ten grondslag ligt, steunen we in beginsel, omdat verstoring van de openbare orde een grond is voor het verbieden van demonstraties. Het staat buiten kijf dat geweld tegen vreedzame demonstranten, ongeacht waar zij voor staan, niet aanvaardbaar is. Daarom waarderen wij het dat de burgemeester de veiligheid van de betogers voorop heeft staan. Tegelijkertijd schrikken we van het nieuws dat een demonstratie van (naar verwachting) duizenden mensen zoals die georganiseerd was, niet heeft kunnen doorgaan.

Het recht op demonstreren is een fundamenteel grondrecht en mag niet onder druk gezet worden door geweldsdreigingen. Juist in een stad als Utrecht, een van de eerste ondertekenaars van het Demonstratiemanifest van Amnesty Nederland, moeten we met het ontraden van demonstraties uiterst terughoudend omgaan. Deze fracties willen daarom graag meer informatie over het besluitvormingsproces rondom deze demonstratie en welke informatie er bekend was wat het adviseren om de demonstratie af te lassen noodzakelijk maakte. Daarom stellen de fracties van Student & Starter, GroenLinks, PvdA, ChristenUnie en D66 de volgende vragen:

[1] https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/59364f29-0683-4557-858a-cac772039a13?documentId=2904ed2c-f965-464e-b533-2f0029b0f03d

Vragen:

1. Kan de burgemeester een overzicht geven van de gebeurtenissen en maatregelen die hebben geleid tot het advies van de veiligheidsdriehoek om de demonstratie af te gelasten? We verzoeken hierbij om een feitenrelaas met inzicht in het tijdspad, de ontvangen signalen over dreiging en een beschrijving van de maatregelen die zijn genomen om de demonstratie veilig door te laten gaan.
2. Had de burgemeester doorgang van de demonstratie toegestaan als de organisatie niet tot intrekking van de demonstratie was overgegaan? Wat is hierover gecommuniceerd richting de organisatoren?
3. Is er met de organisatoren gesproken over eventuele alternatieve mogelijkheden om de demonstratie toch door te laten gaan? Indien niet, waarom niet?
4. Welke stappen heeft de burgemeester genomen om eventuele ordeverstoringen op 14 november 2024 te voorkomen na het afraden van de demonstratie?
5. Op welke wijze waarborgt de burgemeester de veiligheid van de demonstranten die besluiten om op 14 november 2024 toch de straat op te gaan?
6. Deelt de burgemeester de mening van de fracties dat het onwenselijk is dat demonstraties niet kunnen plaatsvinden vanwege geweldsdreigementen?
7. Deelt de burgemeester de mening van de fracties dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente en de politie is om, ondanks externe dreigingen, alles in het werk te stellen om demonstraties veilig door te laten gaan?
8. Wat zijn de gevolgen van het negatieve advies over het doorgaan van deze demonstratie – en de daaropvolgende afgelasting – voor de toekomst van het demonstratierecht in Utrecht?
9. Welke risico’s voorziet de burgemeester op korte en langere termijn dat demonstraties door dreiging van geweld gekaapt kunnen worden en daardoor niet door kunnen gaan?
10. Welke maatregelen neemt de burgemeester om de veilige doorgang van toekomstige demonstraties te waarborgen, en op welke manier wordt proactief gehandeld om te voorkomen dat dreiging met geweld het recht op demonstratie in de weg staat?
11. Kan de burgemeester deze vragen in verband met de urgentie van deze kwestie zo spoedig mogelijk, en in elk geval binnen een week vanaf nu, beantwoorden?

Gesteld door:

- Ruben Snijder, Student & Starter
- Julia Kleinrensink, GroenLinks
- Hester Assen, Partij van de Arbeid
- Rik van der Graaf, ChristenUnie
- Maarten Koning, D66

Gemeente Utrecht

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2024, NUMMER 199

Datum	17 december 2024
Van	College B&W
Behandeld door	B. Scheffer
Doorkiesnummer	14030
E-mailadres	bernd.scheffer1@utrecht.nl
Kenmerk	12969163
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsvragen jaargang 2024 nummer 199 van Stevie Nolten (BIJ1), Louise de Vries (Partij voor de Dieren), Mahmut Sungur (DENK) van 29 november 2024 over De facto verbod opgelegd voor Hoger Onderwijs demonstratie.
De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1
Volgens het college en de driehoek zou een bij hen onbekende (grotendeels lokale) groep pro-Palestina demonstranten de Hoger onderwijs demonstratie tegen de zin van FNV en Aob wilden gebruiken om hun eigen boodschap te laten horen.
Hoe heeft deze informatie de driehoek bereikt op basis waarvan werd de beslissing gemaakt om organisatoren een de facto verbod op te leggen? Graag een volledige en transparante uiteenzetting over hoe dit exact is verlopen.
***Antwoord* 1**
Op de avond van 12 november informeert de politie de burgemeester dat een tot nu toe onbekende pro-Palestina beweging van plan is de demonstratie van de FNV/Aob te kapen en daarbij geweld niet zal schuwen. Deze vertrouwelijke informatie is afkomstig van buiten de stad en gaat niet over lokale pro-Palestina demonstranten. De politie heeft deze informatie zorgvuldig uitgelopen en is door de politie geduid als betrouwbaar. In de driehoek is vervolgens gesproken over deze informatie en wat dat zou betekenen voor het veilig faciliteren van de demonstratie op basis van het informatiebeeld en de duiding. Het uitgangspunt daarbij was dat het veilig verloop van de demonstratie voorop stond. Helaas heeft de driehoek moeten constateren dat het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk was om deze demonstratie veilig te laten verlopen, ook niet met extra inzet van politie of door de demonstratie in een andere vorm of op een andere locatie plaats te laten vinden. Uit veiligheidsoverwegingen kan niet meer worden gedeeld over de wijze waarop de dreigingsinformatie precies is geverifieerd en wat deze inhoudt.

Vraag 2
Deelt de burgemeester het beeld wat door de FNV wordt geschetst van ‘met mes op de keel moeten aflasten onder dreigement van verbod’, en zo nee, hoe duidt zij het verhaal vanuit FNV dan wel? Hoe ziet zij dit in lijn met het inzetten op goede samenwerking en onderling afstemmen met organisatoren?
Antwoord 2
Naar aanleiding van de informatie die de politie aanreikte aan de driehoek heeft de driehoek direct contact opgenomen met de organisator en geadviseerd om de demonstratie geen doorgang te laten vinden. De organisator heeft dit advies overgenomen. De driehoek is de organisatie hiervoor erkentelijk, omdat het hierdoor niet nodig is om over te gaan tot een verbod van de demonstratie. Hierdoor kwamen we niet tegenover de FNV/Aob te staan, maar konden wij in gezamenlijkheid onze zorgen en afschuw uitspreken over de noodzaak van het besluit om de demonstratie af te gelasten. Dat de FNV spreekt over ‘met het mes op de keel moeten afgelasten’ herkennen wij, waarbij de hand die het spreekwoordelijke mes vasthield van de organisatie was die dreigde de demonstratie te kapen met geweld.

Vraag 3
Waarom heeft de gemeente opgeroepen om niet te komen naar de alternatieve demonstratie? En waarom stelt de burgemeester in een interview met RTV Utrecht dat de alternatieve demonstratie met een open podium minder snel ‘gekaapt’ zou kunnen worden dan een vastgesteld programma met aangekondigde sprekers? Waarom zou dit een andere dreigingsinschatting zijn?
Antwoord 3
De dreigingsinformatie waarover de driehoek beschikte, richtte zich specifiek op de aangekondigde demonstratie van de FNV/Aob. Er was geen sprake van een dreiging tegen demonstraties over de bezuinigingen in het onderwijs of tegen demonstraties op die dag in het algemeen. Dat was ook de reden waarom de driehoek geen demonstratieverbod heeft ingesteld in Utrecht, maar ervoor heeft gekozen om eventuele demonstraties op 14 november, zoals gebruikelijk, te beoordelen op basis van de dan geldende omstandigheden. In de loop van de ochtend heeft de driehoek op basis van de op dat moment beschikbare informatie beoordeeld of de demonstratie van ROOD onder de op dat moment geldende omstandigheden kon worden gefaciliteerd. Dat bleek het geval. Verschillende elementen zijn in de afwegingen op het inschatten van het risico op geweld en wanordelijkheden betrokken. Uit veiligheidsoverwegingen kunnen hier geen gedetailleerde uitspraken over worden gedaan, maar in algemene zin kan wel worden gesteld dat een open podium- inherent aan de vorm- veel minder risico op kaping met geweld met zich meebrengt. Eenieder mag namelijk spreken, je hoeft geen geweld te gebruiken om je het podium toe te eigenen.
De driehoek vreesde wel dat de oproepen dit rondgingen om te gaan demonstreren zouden leiden tot een ongecontroleerde toestroom naar de stad, zonder dat er een duidelijk programma of aanspreekpunt was. Dit was reden voor ons om nogmaals te melden dat de aangekondigde demonstratie geen doorgang zou vinden en om niet naar de stad te komen.

Vraag 4
In hoeverre heeft de driehoek zich bij het faciliteren van de demonstratie gehouden aan het principe om niet te beoordelen op de inhoud?
Antwoord 4
De inhoud van een demonstratie speelt nooit een rol bij het al dan niet faciliteren van de demonstratie. Ook tijdens deze demonstratie heeft de inhoud geen rol gespeeld in de afweging om de demonstratie van FNV/Aob al dan niet te verbieden.

Vraag 5
Is op basis van de informatie hoor en wederhoor gedaan bij de verschillende lokale pro-Palestina bewegingen in de stad?

Antwoord 5
De dreigingsinformatie had betrekking op een tot dan toe nog onbekende groep pro-Palestina sympathisanten die niet uit Utrecht kwamen. Er was dan ook geen reden om navraag te doen bij de ons bekende pro-Palestina groepen uit Utrecht. Wij hebben geen enkele reden om aan te nemen dat deze groepen betrokken waren bij de dreigingsinformatie.

Vraag 6
Volgens welke wijze is deze berichtgeving geverifieerd, zeker als dit van buiten de stad kwam?
Antwoord 6
De politie heeft de informatie geverifieerd en als betrouwbaar beoordeeld. Uit veiligheidsoverwegingen kan niet meer worden gedeeld over de wijze waarop de dreigingsinformatie precies is geverifieerd.

Vraag 7
Kan het college aangeven of dit rapport uit Israël het besluit van de burgemeester en de driehoek heeft bereikt en beïnvloed?
Antwoord 7
Ten tijde van de demonstratie was het voornoemde rapport nog niet naar de Tweede Kamer verzonden en derhalve ook niet bij ons bekend. Overigens hebben wij ook sindsdien geen kennisgenomen van het rapport en zijn wij ook niet voornemens om dit te doen. De politie en andere veiligheidsdiensten adviseren de burgemeester indien er op basis van informatie zorgen zijn over specifieke groepen of personen. Deze informatie is geverifieerd en kan als betrouwbaar worden gezien.

Vraag 8
Deelt het college de zorgen van onze fracties over mogelijke inmenging vanuit buitenlandse overheden op lokaal beleid, besluitvorming en specifiek ook afwegingen rondom het al dan niet faciliteren van demonstraties?
Antwoord 8
Wij sluiten ons aan bij de kabinetsreactie op voornoemd rapport.

Vraag 9
In hoeverre herkent de burgemeester zorgen op ambtelijk niveau hierover? Indien zij dit herkent, hoe is het college van plan deze zorgen weg te nemen? Indien de burgemeester deze zorgen niet herkent, hoe duidt zij dat dan in relatie tot recente berichtgeving hierover in o.a. de Volkskrant? Zijn er binnen de gemeentelijke organisatie ook dergelijke zorgen geuit?
Antwoord 9
Wij herkennen deze zorgen niet op basis van eigen ervaringen. Ook hebben wij geen signalen ontvangen dat hier ambtelijk zorgen over zouden leven binnen de organisatie. Wij zijn niet bekend met contacten tussen vertegenwoordigers van de staat Israël en de ambtelijke organisatie. Contact over veiligheidskwesties verlopen in de regel via het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarvan is overigens ten aanzien van de (geannuleerde) demonstatie geen sprake geweest.

Vraag 10
Herkent de burgemeester dat het linken van een specifieke - voor ons onduidelijk welke - beweging aan mogelijk geweld, kan bijdragen aan stigmatisering van alle pro-Palestina demonstranten? En deelt zij met ons dat dit onwenselijk is?

Antwoord 10
Als een organisatie wordt gelinkt aan mogelijk geweld zal dit bijdragen aan stigmatisering van de desbetreffende organisatie. Wij zijn ons ervan bewust dat het verbinden van een bepaalde groep aan

geweld, een uitstraling kan hebben naar een bredere groep personen die wel op een vreedzame wijze aandacht vraagt voor hetzelfde onderwerp.

Vraag 11
Is Amnesty International betrokken over het al dan niet inperken van het demonstratierecht op 14 november?
Antwoord 11
Nee. Bij besluiten van de driehoek wordt Amnesty International niet geconsulteerd. Overigens is er wel met enige regelmaat contact met Amnesty over demonstreren in Utrecht.

Vraag 12
Deelt de burgemeester dat, ondanks dat de demonstratie niet verboden is, het de facto verbieden van een protest een zorgwekkende ontwikkeling is en een afschrikkend (chilling) effect heeft?
Antwoord 12
We staan in Utrecht pal voor het demonstratierecht en vinden het dan ook verschrikkelijk dat de driehoek heeft advies heeft moeten geven om de demonstratie te annuleren in verband met een geweldsdreiging. In de raadsbrief van 13 november jl. heeft de burgemeester haar zorg aangegeven over dat we in een tijd leven waarin er personen zijn die anderen onder de dreiging van geweld de vrijheid en het recht om te demonstreren willen ontnemen. De driehoek blijft er alles aan doen om iedere demonstratie, ongeacht de inhoud, te faciliteren en te beschermen.

Vraag 13
Zeker aangezien de alternatieve demonstratie probleemloos en vreedzaam is verlopen, deelt de burgemeester met ons dat er een inschattingsfout is gemaakt, en zo ja, hoe is zij voornemens dit recht te trekken?
Antwoord 13
Wij staan nog steeds achter de destijds genomen beslissingen en inschattingen. Op de alternatieve demonstratie zat niet hetzelfde dreigingsrisico als op de demonstratie van FNV/Aob. Dat de alternatieve demonstratie zonder noemenswaardige incidenten is verlopen zegt dan ook niet dat hetzelfde zou gelden als de demonstratie van FNV/Aob zou zijn doorgegaan.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Schriftelijke vragen De facto verbod opgelegd voor Hoger Onderwijs demonstratie

28 november 2024

Donderdag 14 november organiseerden de FNV, studentenorganisaties, andere vakbonden en onderwijswerkgevers een landelijke demonstratie in het Moreelsepark in Utrecht tegen de bezuinigingen van het kabinet op onderwijs en onderzoek.

Een dag voor de demonstratie, op 13 november, is deze geannuleerd door de FNV en AOb nadat de driehoek ze heeft gewaarschuwd over een vermeende dreiging van een pro-Palestina organisatie die voornemens zou zijn om de demonstratie te kapen en daarbij geweld niet zou schuwen. De driehoek liet weten dat de demonstratie verboden zou worden als het niet werd geannuleerd, vandaar dat de organisatoren spreken van een 'de facto verbod'. Vele studenten, vakbondsleden en andere actievoerders waren boos en teleurgesteld dat de actie niet heeft kunnen plaatsvinden. Directeur van de FNV Tuur Elzinga stelde hierover het volgende: 'Dijksma was gisteren zeer duidelijk, ze kon de veiligheid van onze leden níet garanderen. Als wij de stekker niet uit onze demonstratie zouden trekken, dan zou zij dat voor ons doen. Met het mes op de keel hebben wij daarom last minute onze demonstratie moeten cancelen. Voor de FNV is het demonstratierecht heilig. Het afzeggen van een demonstratie gaat in tegen alles waar we voor staan, maar de burgemeester liet ons geen keuze.'[1]

Hierna hebben onder andere de studentenvakbonden een nieuwe demonstratie aangekondigd op dezelfde dag, tijd en locatie. De driehoek nam vervolgens contact op om de organisatoren dringend af te raden deze demonstratie door te zetten, maar sprak niet van een verbod. De driehoek gaf zeer weinig informatie over de dreiging die ze zagen, waardoor het voor Utrechtse organisatie VIDIUS en de andere studentenvakbonden onmogelijk werd gemaakt om een weloverwogen keuze te maken om zelf de organisatie van de demonstratie over te nemen en de demonstratie dus door te laten gaan. De studentenvakbonden hebben er uiteindelijk voor gekozen om dit wel te doen, maar stonden voor een lastige keuze omdat ze geen inzicht kregen in wat de dreiging precies was.

Op de ochtend van 14 november liet de politie weten het protest wel te zullen faciliteren, omdat ze 500 mensen verwachtten en daarmee niet hetzelfde risico zagen om het te verbieden. Ze zeiden toen ook dat ze een mars niet zouden faciliteren, maar dat hebben ze uiteindelijk wel gedaan, aldus VIDIUS. Uiteindelijk kwamen er duizenden demonstranten hierop af en trokken zij gezamenlijk na de manifestatie op het Moreelsepark met een mars door het centrum van Utrecht. De demonstratie verliep zonder wanordelijkheden en was vreedzaam. Bovendien werd er onder de demonstranten en organisatie, naast de oproepen tegen de onderwijsbezuinigingen, veel solidariteitsleuzen geroepen voor Palestina.

[1] FNV zwaar ontstemd over zwalkend beleid burgemeester Dijksma - FNV

De fracties van BIJ1, Partij voor de Dieren en DENK hebben de volgende vragen:

Vragen:

Volgens het college en de driehoek zou een bij hen onbekende (grotendeels lokale) groep pro-Palestina demonstranten de Hoger onderwijs demonstratie tegen de zin van FNV en Aob wilden gebruiken om hun eigen boodschap te laten horen.

1. Hoe heeft deze informatie de driehoek bereikt op basis waarvan werd de beslissing gemaakt om organisatoren een de facto verbod op te leggen? Graag een volledige en transparante uiteenzetting over hoe dit exact is verlopen.

2. Deelt de burgemeester het beeld wat door de FNV wordt geschetst van ‘met mes op de keel moeten aflasten onder dreigement van verbod’, en zo nee, hoe duidt zij het verhaal vanuit FNV dan wel? Hoe ziet zij dit in lijn met het inzetten op goede samenwerking en onderling afstemmen met organisatoren?

3. Waarom heeft de gemeente opgeroepen om niet te komen naar de alternatieve demonstratie? En waarom stelt de burgemeester in een interview met RTV Utrecht[2] dat de alternatieve demonstratie met een open podium minder snel ‘gekaapt’ zou kunnen worden dan een vastgesteld programma met aangekondigde sprekers? Waarom zou dit een andere dreigingsinschatting zijn?

De FNV communiceerde zelf via social media dat zij solidair zijn met pro-Palestina demonstranten en nodigden hen expliciet voor de verplaatste demonstratie op 25 november in Den Haag.[3] Van een scheiding van verschillende uitgedragen boodschappen lijkt dan ook geen sprake, het was zelfs expliciet onderdeel van het programma.

4. In hoeverre heeft de driehoek zich bij het faciliteren van de demonstratie gehouden aan het principe om niet te beoordelen op de inhoud?

In de beantwoording van de Schriftelijke Vragen van o.a. Student & Starter wordt gesteld dat de politie de burgemeester informeerde dat een tot nu toe onbekende pro-Palestina beweging van plan is de demonstratie van de FNV/Aob te kapen en daarbij geweld niet zal schuwen. Deze vertrouwelijke informatie zou afkomstig zijn van buiten de stad en zou volgens de politie zorgvuldig geverifieerd/ beoordeeld zijn en daardoor door hen is geduid als betrouwbaar. De groep zou volgens de politie zijn best doen om ‘zo min mogelijk zichtbaar te zijn (zowel on- als offline).’ Verschillende lokale pro-Palestina demonstranten hebben laten weten zich niet te herkennen in deze berichtgeving.

5. Is op basis van de informatie hoor en wederhoor gedaan bij de verschillende lokale pro-Palestina bewegingen in de stad?

6. Volgens welke wijze is deze berichtgeving geverifieerd, zeker als dit van buiten de stad kwam?

Het Israëlische ministerie van Diaspora en Bestrijding Antisemitisme stuurde afgelopen week voorafgaand aan het Tweede Kamerdebat over de aanvallen op Maccabi-supporters in Amsterdam een ‘speciaal rapport’ met een eigen analyse naar politici. Uit dat document van 27 pagina’s, zou blijken dat Nederlandse organisaties die achter de aanvallen in Amsterdam zaten, nauwe banden onderhouden met de militante Palestijnse organisatie Hamas, zo is in de Volkskrant te lezen.[4] In dit ‘speciaal rapport’ worden ook Utrechtse organisaties beschuldigd. Volstrekt, ten onrechte, volgens de desbetreffende organisaties. Meerdere bronnen in en rond ministeries die zich bezighouden met veiligheid vinden dat sprake is van ongewenste Israëlische

[2] Na afgelasting tóch onderwijsdemonstratie, FNV woest op Dijksma: 'Niet uit te leggen' - RTV Utrecht
[3] https://www.instagram.com/p/DCwUJajiiFE/
[4] Zorgen bij ministeries over ongewenste inmenging Israël in Nederlands debat | de Volkskrant

inmenging in de Nederlandse politiek. Tot op het hoogste ambtelijke niveau bestaan zorgen, zeggen twee bronnen tegen de Volkskrant.

7. Kan het college aangeven of dit rapport uit Israël het besluit van de burgemeester en de driehoek heeft bereikt en beïnvloed?

8. Deelt het college de zorgen van onze fracties over mogelijke inmenging vanuit buitenlandse overheden op lokaal beleid, besluitvorming en specifiek ook afwegingen rondom het al dan niet faciliteren van demonstraties?

9. In hoeverre herkent de burgemeester zorgen op ambtelijk niveau hierover? Indien zij dit herkent, hoe is het college van plan deze zorgen weg te nemen? Indien de burgemeester deze zorgen niet herkent, hoe duidt zij dat dan in relatie tot recente berichtgeving hierover in o.a. de Volkskrant? Zijn er binnen de gemeentelijke organisatie ook dergelijke zorgen geuit?

10. Herkent de burgemeester dat het linken van een specifieke - voor ons onduidelijk welke - beweging aan mogelijk geweld, kan bijdragen aan stigmatisering van alle pro-Palestina demonstranten? En deelt zij met ons dat dit onwenselijk is?

In het kader van Utrecht Utrecht Demonstratie Stad en het door de burgemeester ondertekende manifest Right to Protest van Amnesty International:

11. Is Amnesty International betrokken over het al dan niet inperken van het demonstratierecht op 14 november?

12. Deelt de burgemeester dat, ondanks dat de demonstratie niet verboden is, het de facto verbieden van een protest een zorgwekkende ontwikkeling is en een afschrikkend (chilling) effect heeft?

13. Zeker aangezien de alternatieve demonstratie probleemloos en vreedzaam is verlopen, deelt de burgemeester met ons dat er een inschattingsfout is gemaakt, en zo ja, hoe is zij voornemens dit recht te trekken?

Gesteld door:

- Stevie Nolten, BIJ1
- Louise de Vries, Partij voor de Dieren
- Mahmut Sungur, DENK

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4347
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	16 januari 2025
Agendapunt	13
Titel	Stand van zaken digitale gezondheid gemeente Utrecht
ID	4564
Behandelend ambtenaar	T. Krusse
Telefoon	030 2861315
E-mail	t.krusse@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Streefland
Beleidsveld	Personeel en Organisatie
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	16 januari 2025

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. Kruse en J. Uilenreef	**Datum**	1 oktober 2024
Doorkiesnummer	61315	**Kenmerk**	12779711
E-mail	t.kruse@utrecht.nl	**Onderwerp**	Evaluatie continuïteit zaaksysteem
Bijlage	-	**Beleidsveld**	Personeel en Organisatie

Geachte leden van de raad,

In de raadsbrief van 4 december 2023 zijn bevindingen geschetst rondom het ontstaan van het continuïteitsrisico van het huidige zaaksysteem dat wordt gebruikt bij grote delen van de reguliere bedrijfsvoering binnen Utrecht en in de dienstverlening richting de inwoners van de stad. Ook hebben wij toegezegd u te informeren over de uitkomsten van de evaluatie rondom dit continuïteitsrisico. Dat doen we door middel van deze raadsbrief.

Hoofdbevindingen uit de evaluatie
De conclusie uit de evaluatie, in opdracht van de nieuwe ICT directeur uitgevoerd, is dat signalen over het stopzetten van de leveranciersondersteuning te fragmentarisch en te laat ingeschat zijn op continuïteitsrisico's. Daarnaast is met onvoldoende urgentie en scherpte op de verschillende niveaus geëscaleerd en geacteerd. De evaluatie heeft zich gefocust op een analyse van onderliggende grondoorzaken.

Onderliggende grondoorzaken die gerapporteerd worden in de evaluatie zijn:
- **Versnipperde verantwoordelijkheden** over diverse dossiers, zoals het beheer van het oude zaaksysteem en de ontwikkeling van een nieuw zaaksysteem. Deze beïnvloeden elkaar en werken elkaar soms zelfs tegen.
- **Noodzaak van eigenaarschap.** Er was geen duidelijke eigenaar en opdrachtnemer benoemd.
- **Stapeling van inzichten.** Er is sprake van een complexe organisatorische en technische omgeving, waarin meerdere partijen een verantwoordelijkheid hebben. Iedereen handelt vanuit zijn eigen invalshoek. Dit resulteert in het continue toevoegen van nieuwe invalshoeken. Hoewel dit bijdraagt aan een rijkere besluitvorming, leidt dat vaak ook tot een verminderde urgentie en gebrek aan handelingsperspectief, waardoor belangrijke keuzes uit blijven.

Deze grondoorzaken zijn breder in de ambtelijke organisatie onderkend en geadresseerd in een door directieraad en college gestart organisatie breed organisatie-ontwikkeltraject.
Onderstaande acties en maatregelen rondom dit specifieke dossier worden dan ook opgepakt binnen de context van deze bredere ambtelijke organisatie ontwikkeling.

Ingezette acties
Om de geïdentificeerde oorzaken -specifiek in deze casus- effectief aan te pakken en herhaling te voorkomen, zijn verschillende acties in gang gezet:

- **Inventarisatie van contracttermijn en einde technische levensduur bestaande ICT systemen:** alle “einde contract”- en “einde technische levensduur”-termijnen van (kritieke) ICT systemen worden momenteel opnieuw geïnventariseerd. Dit proces wordt ook verankerd in de gemeentelijke procedures, om tijdig acteren te kunnen waarborgen.
- **Aandacht voor goed en tijdig escaleren:** er is afgelopen jaar een Utrechtse methode van effectief escaleren ontwikkeld. Deze methode verankeren wij actief in hoe onze ICT organisatie werkt.

Bovenstaande acties helpen om vergelijkbare continuïteitsproblemen van onze eigen kritiek ICT-systemen in de toekomst te minimaliseren. Aanvullend worden onderstaande actielijnen --in lijn met de bredere ambtelijke organisatie ontwikkeling- binnen de ICT-organisatie ingezet. Via continue verbeteren gaan we de geschetste grondoorzaken aanpakken.

- **Vernieuwen en aanscherpen van ICT-governance** ten behoeve van heldere vastlegging van (eind)verantwoordelijkheden, mandaten en sturingslijnen/gremia. Op basis hiervan zal eigenaarschap rondom (kritieke) IT-systemen op juiste niveau en nog duidelijker belegd zijn.
- **Herijken gemeentebrede ICT-strategie** die beter aansluit op de organisatiestrategie ‘Gezond stedelijk leven voor iedereen’. Dit zorgt dan ook voor een uniform kader en richtlijnen die de eerder genoemde stapeling van inzichten tegengaat.
- **Inrichting van centraal (strategisch en tactisch) sturingsmechanisme** om de samenhang tussen en voortgang van alle ICT programma’s en activiteiten te bewaken en te koppelen aan de (organisatie)doelen. Hierdoor zijn we in staat knelpunten,risico’s en kansen sneller en beter te signaleren en daar op te acteren.
- **Doorontwikkelen van ons ICT-portfolioproces** t.b.v. de continue afstemming tussen vraag aan en aanbod van onze ICT-organisatie. Hierdoor kunnen we de beschikbare capaciteit nog beter prioriteren en inplannen. De aanscherpingen beogen een kwaliteitsslag in het inzicht, overzicht en coördinatie van de concrete ICT behoefte vanuit het primair proces en hoe alle lopende en toekomstige ICT-projecten hierin bijdragen.

Concluderend
De evaluatie heeft waardevolle inzichten opgeleverd in het ontstaan van dit risico. Door gerichte acties en het continu verbeteren op bovenstaande actielijnen gaan we deze risico’s beter beheersen en de efficiëntie en effectiviteit van onze organisatie verder verhogen. Deze acties passen ook binnen de gemeentebrede organisatieontwikkeling waar de concerndirectie momenteel op inzet.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en staan open voor eventuele vragen of nadere toelichting.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,