Bundel - Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 30 mei 2024

1 Opening

2 Vaststellen van de agenda van 30 mei 2024

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.
- Ingekomen agenderingen commissie VBF 30 mei 2024
- Behandelvoorraad 30 mei 2024 Commissie Veiligheid Bestuur en Financiën

3.1 Raadsvoorstel Herijking project Regeling risicovolle projecten
- Dossier 4015 voorblad
- Raadsvoorstel Herijking project Regeling Risicovolle Projecten

3.2 Raadsvoorstel Rekenkamerrapport : Drempels om te stemmen
- 20240417 Raadsvoorstel_rekenkamerrapport Drempels om te stemmen
- 20240417 Rekenkamerrapport Drempels om te stemmen
- 20240417 Publiekssamenvatting_Drempels om te stemmen
- 20240417 Persbericht_Drempels om te stemmen

3.3 Raadsvoorstel rekenkamerrapport: Over lastig handhaven
- 20240522 Raadsvoorstel_rekenkamerrapport Over lastig handhaven
- 20240522 Rekenkamerrapport Over Lastig Handhaven
- 20240522 Persbericht Over Lastig Handhaven
- 20240521 Aanbiedingsbrief Raad Over Lastig Handhaven
- 20240522 Publiekssamenvatting Over Lastig Handhaven

3.4 Raadsvoorstel Van Ombudsloket naar Ombudsman
- Raadsvoorstel Van Ombudsloket naar Ombudsman
- concept raadsbesluit Van ombudsloket naar ombudsman
- opzeggingsbrief Nationale Ombudsman CONCEPT

3.5 Bespreking jaarverslag als onderdeel van de jaarstukken

3.6 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven
- Raadsbrieven commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 30 mei 2024

4 Verslagen
Ter vaststelling:
Conceptverslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 18 april 2024.
- Conceptverslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 18 april 2024

5 Toezeggingen/Moties
Ter vaststelling.
- Toezeggingenlijst commissie VBF 30 mei 2024
- Aangenomen moties commissie VBF 30 mei 2024

6 Ingekomen stukken
Geen.

7 Verslag Adviescommissie Controle en Financiën
Ter kennisname:
Verslag Adviescommissie Controle en Financiën 21 maart 2024
- Adviescommissie C&F 21-03-2024

8 Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2025-2028 Het Utrechts Archief (HUA)
Wethouder: Streefland, Beleidsterrein: Personeel en Organisatie
Indicatieve behandeltijd: 60 minuten
De gemeente Utrecht participeert in de gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief (HUA). De gemeente Utrecht wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op de ontwerp programmabegroting 2025-2028 en op de kadernota 2024.
De gemeente Utrecht kan uiterlijk tot 7 juli 2024 een zienswijze indienen.
- Dossier 4095 voorblad
- Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2025-2028 Het Utrechts Archief (HUA)
- Reactiebrief zienswijze ontwerpbegroting 2025-2028 van Het Utrechts Archief (HUA)
- HUA - Kadernota 2024 doorwerkend naar 2025
- HUA - Ontwerp Programmabegroting 2025 - 2028

HUA Jaarverslag 2023

9 Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2025 BghU, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028
Wethouder: Schilderman, Beleidsterrein: Financiën
Indicatieve behandeltijd: 60 minuten
De BghU stuurt de ontwerpbegroting BghU 2025 waarop u een zienswijze kunt indienen. Tevens wordt het meerjarenperspectief 2025-2028 geboden waarin de ontwikkelingen zijn vertaald naar planvorming en financiële consequenties. Daarnaast treft u, ter informatie, de jaarstukken 2023 en de concept controleverklaring van de onafhankelijke accountant aan. De gemeente Utrecht kan tot eind juni een zienswijze indienen.

Dossier 4096 voorblad
Raadsvoorstel Zienswijze meerjarenbegroting 2025-2028 BghU aangepast na opmerkingen CC
Zienswijzebrief meerjarenbegroting 2025-2028 aan BghU
Aanbiedingsbrief BghU zienswijze ontwerpbegroting 2025 Utrecht
Begroting BghU 2025 en mj-perspectief 2026-2028
Jaarstukken BghU 2023
Accountantsverslag BghU 2023 (definitief concept)

10 Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken
Wethouder: Oosters, Beleidsterrein: Participatie
Indicatieve behandeltijd: 120 minuten
De voorgestelde Beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U' bevat de uitgangspunten bij de samenwerking tussen Utrechters en gemeente. Er wordt richting gegeven aan participatieprocessen, met leidende principes voor houding en gedrag voor ambtenaren, college en raadsleden. Daarnaast wordt het 'Kompas voor zeggenschap' geïntroduceerd, een handvat voor een gesprek met Utrechters om te komen tot de best passende samenwerkingsvorm voor dat moment. Het kompas is bedoeld om verwachtingen over en weer helder te maken en stimuleert dat de principes voor houding en gedrag worden toegepast.

Dossier 4009 voorblad
Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken
Beleidsnota Samen stad maken Geen Utrecht zonder U
Inspiratie en participatieverslag voor beleidsnota Samen stad maken Geen Utrecht zonder U

11 Raadsvoorstel Zienswijze financiële stukken VRU
Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 30 minuten
De VRU stuurt de voorlopige jaarstukken 2023, de resultaatbestemming 2023, de ontwerpbegroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024. Als raad wordt u in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen; deze moet uiteindelijk 24 juni kenbaar gemaakt worden aan het bestuur van de VRU.

Dossier 4065 voorblad
Raadsvoorstel Zienswijze financiële stukken VRU
Concept zienswijzebrief financiële stukken VRU
Aanbiedingsbrief Financiele stukken (maart 2024) algemeen (def) (1)
Voorlopige jaarstukken 2023 vastgesteld in AB 25 maart 2024
Ontwerpbegroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 vastgesteld in AB 25 maart 2024 (1)
Zienswijzen kaders ontwerpbegroting VRU 2025, geactualiseerde begroting VRU 2024 (versie na AB)
Infographic jaaroverzicht VRU 2023

12 Spoeddebat politie inzet bij pro-Palestina demonstraties Universiteit Utrecht
Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Indicatieve behandeltijd: 180 minuten
Geagendeerd door: Stevie Nolten (BIJ1), Mahmut Sungur (DENK), Mahaar Fattal (GroenLinks), Partij Louise de Vries (Partij voor de Dieren), Tess Meerding (VVD),Titus Stam (PvdA), Ruud Maas (VOLT), Ruben Snijder (Student en Starter), Victor Paalman (Horizon), Maarten Koning (D66), Gert Dijkstra (EenUtrecht) en Derk van Bergen (ChristenUnie), Bert van Steeg (CDA)
De fracties van BIJ1, DENK, GroenLinks, Partij voor de Dieren, VVD, PvdA, Volt, Student & Starter, Horizon, D66, EenUtrecht , ChristenUnie en CDA willen samen met de burgemeester in debat over de pro-Palestina demonstraties en de politie inzet bij de Universiteit Utrecht van de afgelopen weken. Hierbij komt o.a. de totstandkoming en uitvoering van de ontruimingsbesluiten aan bod. Verder willen de partijen de gevolgen voor het gemeentelijk demonstratiebeleid, de stad, en de universiteit bespreken.
Daarnaast wil DENK de banden bespreken die verschillende instanties uit onze stad hebben met Israël en wat er gedaan kan worden vanuit Utrecht als mensenrechtenstad tegen de genocide die gaande is in Palestina.

12.1 SV 2023 nr. 213 Banden Utrecht en mensenrechtenschendingen Israël (met antwoord)
Beantwoording SV2023 nr 213 over Banden Utrecht en mensenrechtenschendingen Israël

12.2 SV 2024 nr. 91 Veroordeling grootschalige politie inzet tegen vreedzame demonstratie pro-Palestina studenten en docenten (met antwoord)
Beantwoording SV2024 nr 91 over Veroordeling grootschalige politie inzet tegen vreedzame demonstratie pro-Palestina studenten en docenten

12.3 Raadsbrief Demonstratie en protestactie Universiteitsbibliotheek 8 mei
Raadsbrief Demonstratie en protestactie Universiteitsbibliotheek 8 mei

12.4 Raadsbrief Protestactie Universiteitsbibliotheek
Raadsbrief Protestactie Universiteitsbibliotheek

12.5 Raadsbrief Demonstratie en protestactie 15 mei 2024
Raadsbrief Demonstratie en protestactie Janskerkhof

12.6 Statement demonstraties op onderwijsinstellingen, Amnesty International 2024
202404-Statement-demonstraties-op-onderwijsinstellingen

12.7 Demonstratierecht onder druk, Amnesty International
AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk

Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Ter vaststelling op 30 mei 2024)

Stukken afkomstig vanuit het college		
Onderwerp: Raadsvoorstel Herijking project Regeling Risicovolle Projecten Beleidsterrein: Financiën Portefeuillehouder: Wethouder Schilderman	De Regeling risicovolle projecten (RRP) heeft als doel de controlerende en kaderstellende rol van de raad ten aanzien van risicovolle projecten te versterken. In de Regeling is bepaald dat het college voortdurend beoordeelt of lopende projecten als risicovol gekwalificeerd moeten worden. Op basis van deze beoordeling stelt het college voor de toepassing van de RRP op twee projecten (Restauratie Domtoren en Noordelijke Randweg Utrecht) te beëindigen.	Voorstel: 1. Gelet op de aard van dit voorstel wordt voorgesteld dit voorstel direct als A-punt door te geleiden naar de Raad.

Stukken afkomstig vanuit de Rekenkamer		
Datum: 21 mei 2024 Soort stuk: Raadsvoorstel Rekenkamerrapport : Drempels om te stemmen Beleidsterrein: Burgerzaken Portefeuillehouder: Burgemeester Dijksma	De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van stembureaus in de gemeente Utrecht. Uit dit onderzoek blijkt dat slechts 40% van de Utrechtse stembureaus toegankelijk is voor inwoners met een lichamelijke beperking, terwijl de gemeente verplicht is 100% van de stembureaus toegankelijk te maken. In het voorliggende rapport worden de conclusies en aanbevelingen nader toegelicht. Op 23 mei jl. heeft de Rekenkamer in een technische bijeenkomst het onderzoek en de bevindingen toegelicht.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 19 september 2024 2. Tijd: 60 minuten
Datum: 21 mei 2024 Soort stuk: Rekenkamerrapport: Over lastig handhaven Beleidsterrein: Openbare Ruimte/ Toezicht en handhaving	De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Uit het onderzoek blijkt dat handhavers die voor de gemeente de straat op gaan om ervoor te zorgen dat overlast wordt aangepakt, steeds minder goed hun werk kunnen doen. Inwoners van de stad die overlast melden zijn daarover ook steeds vaker ontevreden. In het voorliggende rapport worden de conclusies en aanbevelingen nader toegelicht.	Voorstel: 1. De rekenkamer organiseert op 18 juni om 19:00 een technische bijeenkomst over het onderzoek. 2. Agenderen voor de commissie VBF van 19 september 3. Tijd: 60 minuten

Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Ter vaststelling op 30 mei 2024)

Stukken afkomstig van het Dagelijks Bestuur		
Datum: 21 mei 2024 Soort stuk: Raadsvoorstel Van Ombudsloket naar Ombudsman Portefeuillehouder: De heer Zwanenberg (DB namens de CPR)	In december 2022 heeft de raad ingestemd met het instellen van het Utrechts Ombudsloket (UO), om zo een lokale, onafhankelijke en laagdrempelige ombudsfunctie voor alle Utrechters te faciliteren. De gemeentelijke ombudsfunctie is nu nog zo ingericht dat de tweedelijnsklachtenbehandeling bij de Nationale Ombudsman (NO) is belegd. Het voorliggende voorstel maakt de doorontwikkeling naar een volwaardige gemeentelijke ombudsfunctie mogelijk door deze werkzaamheden zelf uit te gaan voeren en het contract met de NO te beëindigen.	Voorstel: 1. Agenderen voor de commissie VBF van 13 juni 2024 2. Tijd: 45 minuten
Datum: 21 mei 2024 Onderwerp: bespreking jaarverslag als onderdeel van de jaarstukken	Het Dagelijks Bestuur (DB) heeft op advies van de Adviescommissie Controle en Financiën op 21 maart 2024 ingestemd met het voorstel om de P&C cyclus aan te passen. Een van de wijzigingen is om de bespreking van de jaarstukken te splitsen in de het financiële deel van het jaarverslag (bespreking in de cie Financiën, met de wethouder Financiën en in aanwezigheid van de accountant) en het inhoudelijke programmadeel van het jaarverslag (bespreking in de overige commissies met de desbetreffende wethouder). Doelstelling van de separate behandeling is om de controlerende rol van de raad ten aanzien van de jaarstukken nog meer accent te geven. Om die reden wordt aan u voorgesteld op 20 juni de op die dag beschikbare tijd van 60 minuten voor onze raadscommissie te reserveren voor bespreking van het jaarverslag (programmadeel en relevante paragrafen zoals investeringen/grondbeleid voor de commissie). De bespreking kan ook betrekking hebben de raadstoets.	Instemmen met de agendering van het jaarverslag in het vergaderdeel dat voor de commissie op 20 juni 2024 is gereserveerd en hiervoor maximaal 60 minuten te reserveren.

	Op 20 juni zijn de technische sessies geweest en zijn de schriftelijke vragen beantwoord ten aanzien van de jaarstukken. In de avond is de commissie financiën gepland voor de bespreking van de jaarrekening en de financiële paragrafen.	

#RAAD030#

Behandelvoorraad Vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën (PROCEDUREEL)

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

Burgemeester/wethouder Streefland	
Openbare Orde en Veiligheid Raadsbrief Herijking Utrecht zijn we samen PvdA, CDA, Volt, ChristenUnie, Student en Starter, GroenLinks, VVD en EenUtrecht	Besloten 11/1/2024 RIB 18 april Cie n.t.b.

Te verwachten Raadsvoorstellen/Raadsbrieven

Financiën Actualisatie financiële verordening *(noot griffie: n.a.v. de raadsbrief Rechtmatigheidsverantwoording en actualisatie Financiële verordening wordt eind 2024 de nieuwe actualisatie verwacht. De adviescie C&F zal hierin adviseren)*	Verwacht Q4 2024
Financiën Raadsvoorstel Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa	Verwacht Q4 2023
Financiën Voorjaarsnota 2023 en 1e Bestuursrapportage en meelopende stukken	*Verwacht Q2 2024*
Financiën Eerste begrotingswijziging 2024	*Verwacht Q2 2024*
Financiën *Jaarstukken 2023 en Resultaatbestemming*	*Verwacht Q2 2024*
Financiën *Tweede begrotingswijziging 2024*	*Verwacht Q3 2024*
Financiën *Programmabegroting 2025 en Tweede Berap 2024 en Verordeningen*	*Verwacht Q4 2024*

Komende vergaderingen VBF	**Komende RIB-avonden VBF**
13 juni/20 juni (veegcommissies)	18 juni
zomerreces	
19 september	10 september
17 oktober	8 oktober
5 december (ochtend en middag)	26 november

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4015
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	30 mei 2024
Agendapunt	3.1
Titel	Raadsvoorstel Herijking project Regeling risicovolle projecten
ID	4227
Behandelend ambtenaar	Agnes Scholte
Telefoon	06 38080575
E-mail	agnes.scholte@utrecht.nl
Datum collegebesluit	16 april 2024
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder	Wethouder Schilderman
Beleidsveld	Financiën
Referendabel	Ja
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Frank de Kok/Cie Ruimtelijke ordening en Grondzaken/06-20011476
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	30 mei 2024

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Herijking project Regeling risicovolle projecten

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Agnes Scholte
Kenmerk	12289302
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

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

De toepassing van de Regeling risicovolle projecten op project Restauratie Domtoren en de Noordelijke randweg Utrecht (NRU) op basis van herijking van risico's te beëindigen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Het project Restauratie Domtoren is herijkt en in deze fase niet meer een van de meest risicovolle projecten. Hetzelfde geldt voor de NRU, tot aan vaststelling van een nieuwe voorkeursvariant. Op dat moment zal het project opnieuw worden geijkt. Voorgesteld wordt de toepassing van de regeling te beëindigen.

Context

Aanleiding

In juni 2021 heeft de raad de Regeling risicovolle projecten (hierna RRP) vastgesteld, met als doel de controlerende en kaderstellende rol van de raad ten aanzien van risicovolle projecten te versterken. In de Regeling is bepaald dat het college voortdurend beoordeelt of lopende projecten kwalificeren als risicovol in de zin van de RRP. Artikel 5, lid 4 van de RRP bepaalt welke risico's in een de beoordeling moeten worden meegewogen. In de afweging worden risico's op meerdere gebieden betrokken: financieel, uitvoering, gevolgen voor de stad of de inwoners, gevolgen voor de gemeentelijke bedrijfsvoering, innovaties en bestuurlijke of organisatorische complexiteit. Voor het project Restauratie Domtoren, waarvoor de regeling van toepassing is, hebben wij een herijking uitgevoerd. Het resultaat van de herijking is dat de risico's niet meer zodanig zijn dat de regeling hiervoor van toepassing is. Het project NRU staat al enkele jaren 'on hold' omdat er onvoldoende geld is om de voorgenomen reconstructie van de weg te realiseren. Herijking van de risico's op dit moment laat zien dat het project in deze fase, tot aan vaststelling van een nieuwe voorkeursvariant, niet tot de meest risicovolle projecten behoort.

Financiële situatie gemeente

Eventuele gemeentelijke bezuinigingen hebben geen financiële effecten op voorliggend besluit.

Juridische context

Op basis van artikel 5 lid 3 van de RRP kan het college aan de raad voorstellen om de onderbrenging van een project onder der RRP te beëindigen. Dat wil zeggen dat een project niet langer onder de werking van de RRP valt omdat de risico's zijn afgenomen.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect

Met de continue herbeoordeling van projecten wordt beoogd projecten niet onnodig onder de reikwijdte van de RRP te laten vallen en focus te houden op de echt risicovolle projecten. Door Restauratie Domtoren en de Noordelijke Randweg Utrecht als risicovol project te schrappen wordt hieraan invulling gegeven.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- Regeling risicovolle projecten Raadsbesluit Regeling Risicovolle Projecten (juni 2021)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De toepassing van de regeling risicovolle projecten op project Restauratie Domtoren en de Noordelijke Randweg Utrecht (NRU)op basis van herijking van risico's te beëindigen.
Argumenten	
1.1	Op basis van de herijking van de risico's van deze projecten behoren deze projecten niet meer tot de meest risicovolle projecten
	De herijking op basis van het afwegingskader wijst uit dat de risicoscore zodanig is gedaald dat de regeling hier niet meer voor van toepassing is. De volgende rapportage voor beide projecten is de eindrapportage inclusief onder andere de geleerde lessen in het project

1.2	Nadat een voorkeursvariant voor de lange termijn van de NRU door uw Raad is vastgesteld, zullen we de risico's opnieuw herijken.
	Het project NRU staat al enkele jaren 'on hold' omdat er onvoldoende geld is om de voorgenomen reconstructie van de weg te realiseren. Het project formeel stopzetten kan niet. We verliezen dan de financiële bijdragen van het Rijk en provincie. Bovendien blijft een lange termijn aanpak van de NRU, zowel met als zonder het Alternatief Ring Utrecht (ARU), noodzakelijk. In lijn hiermee beperken we onze ambtelijke inzet op het project NRU tot een niveau dat passend is bij de fase waarin we nu zitten. We kijken nu naar lange termijn oplossingen die passen bij ARU.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	De beëindiging van de toepassing van de regeling wil niet zeggen dat er geen risico's zijn of dat het project is afgerond
	De risico's blijven in beeld en beheerst, maar het regime van de regeling is hiervoor niet meer van toepassing.

Financiën
Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de gemeente.

Vervolg
De raad wordt twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang en risico's in de meest risicovolle projecten waarvoor de regeling van toepassing is. Het volgende informatie moment is oktober, een maand na de tweede berap. Voor de Restauratie Domtoren en de NRU zal de volgende rapportage de eindrapportage zijn, conform artikel 10 van de regeling.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel

Communicatie
Er is geen aanvullende communicatie voorzien.

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

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming

-
Bijlagen informatief
-

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Drempels om te stemmen*

Beleidsveld	Burgerzaken
Organisatieonderdeel	Publiekszaken
Opsteller	Gerth Molenaar
Kenmerk	122303027
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. Zorg dat op de korte termijn meer panden permanent toegankelijk zijn. Zorg daarbij voor een aanbod met voldoende spreiding over de stad. Bied inwoners zekerheid over de toegankelijkheid van locaties door hen daar op een heldere en feitelijk correcte manier over te informeren.

2. Blijf op de langere termijn streven naar 100% toegankelijke stembureaus. Begin bij de panden in gemeentelijk bezit en voer daar zoveel mogelijk permanente toegankelijkheidsmaatregelen door. Zo kan het aantal permanent toegankelijke locaties die op de korte termijn zijn gerealiseerd worden uitgebreid. Motiveer vervolgens hoe het doorvoeren van permanente maatregelen bij gebouwen van anderen (in overleg met de eigenaar) bekostigd kan worden. Richt die maatregelen op het verhelpen van de vaakst voorkomende knelpunten bij toegankelijkheid, zoals te hoge drempels en te zware en/of te smalle deuren.

3. Krijg op de verkiezingsdag meer grip op het juist doorvoeren van (tijdelijke) toegankelijkheidsmaatregelen door de logistiek partner en het doorlopen van de checklist toegankelijkheid door de stembureauleden. Organiseer daarvoor een gemeentelijke controle waarbij steekproefsgewijs een deel van de stembureaus op toegankelijkheid wordt getoetst aan de hand van de criteria van de rijksoverheid. Op die manier kan naderhand op een meer accurate wijze over de mate van toegankelijkheid aan de gemeenteraad worden gerapporteerd.

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van stembureaus in de gemeente Utrecht. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *Drempels om te stemmen*.

Context

Aanleiding
Op 7 juli 2023 viel het kabinet-Rutte IV, waarna op 22 november 2023 vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvonden. De rekenkamer zag hierin een aanleiding om opnieuw onderzoek te doen naar de toegankelijkheid van stembureaus voor kiezers met een lichamelijke beperking. Eerder onderzoek vond plaats bij de verkiezingen op 20 maart 2019 voor de Provinciale Staten en de Waterschappen. Over de uitkomsten daarvan publiceerde de rekenkamer op 20 mei 2019 een brief.

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

Beoogd effect
Het doel van dit onderzoek was om de gemeenteraad inzicht te geven in de toegankelijkheid van de stembureaus in Utrecht voor mensen met een lichamelijke beperking. De rekenkamer hoopt met de uitkomsten van het actuele onderzoek een bijdrage aan te leveren aan een verbetering van de toegankelijkheid van stembureaus, zodat deze kiezers de gelegenheid wordt geboden om zelfstandig hun stem uit te brengen.

De centrale vraag van het onderzoek was:
Is de wettelijke verplichting van (bijna) 100% toegankelijke stembureaus voor mensen met een lichamelijke beperking tijdens de verkiezingen op 22 november 2023 in de praktijk bereikt?

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
In de Kieswet (2019) is vastgelegd dat alle stembureaus toegankelijk moeten zijn voor mensen met een lichamelijke beperking. Als dat niet mogelijk is, moet het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad over de reden hiervoor informeren. De Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus (2020) van het Ministerie van BZK waren het uitgangspunt voor onze toegankelijkheidschecklist bij de verkiezingen op 22 november 2023. Het college heeft de raad met raadsbrieven in de context van verkiezingen periodiek geïnformeerd over de toegankelijkheid.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	Zorg dat op de korte termijn meer panden permanent toegankelijk zijn. Zorg daarbij voor een aanbod met voldoende spreiding over de stad. Bied inwoners zekerheid over de toegankelijkheid van locaties door hen daar op een heldere en feitelijk correcte manier over te informeren.
Argumenten	
1.1	In Utrecht is 60% van de stembureaus ontoegankelijk. Bij die stembureaus kunnen Utrechters met een lichamelijke beperking niet zelfstandig, zonder hulp, stemmen. Dat komt dan met name doordat de stembureaus niet zelfstandig te bereiken en/of te betreden zijn.
1.2	Stembureaus zijn wel overwegend bruikbaar: in vrijwel alle stembureaus is voldoende verkeers- en manoeuvreerruimte zodat rolstoelgebruikers de stemtafel, stemhokjes en stembus kunnen bereiken. Utrechters kunnen, eenmaal binnengekomen in het stembureau, zelfstandig hun stem uitbrengen.
1.3	Inwoners en de gemeenteraad worden niet correct geïnformeerd over de daadwerkelijke toegankelijkheid. Het college schetst daarmee een te optimistisch beeld van de toegankelijkheid van stembureaus.
1.4	In vergelijking met het rekenkameronderzoek uit 2019 zijn stembureaus nu minder vaak toegankelijk. Dat komt met name doordat knelpunten die in 2019 zijn geconstateerd vaak nog niet zijn opgelost en er vaak ook nieuwe knelpunten zijn bijgekomen. Per saldo is de toegankelijkheid van stembureaus niet vooruit, maar achteruitgegaan.
Beslispunt	
2	Blijf op de langere termijn streven naar 100% toegankelijke stembureaus. Begin bij de panden in gemeentelijk bezit en voer daar zoveel mogelijk permanente toegankelijkheidsmaatregelen door. Zo kan het aantal permanent toegankelijke locaties die op de korte termijn zijn gerealiseerd worden uitgebreid. Motiveer vervolgens hoe het doorvoeren van permanente maatregelen bij gebouwen van anderen (in overleg met de eigenaar) bekostigd kan worden. Richt die maatregelen op het verhelpen van de vaakst voorkomende knelpunten bij toegankelijkheid, zoals te hoge drempels en te zware en/of te smalle deuren.
Argumenten	
2.1	Voor de mate van toegankelijkheid blijkt het geen verschil te maken of een pand in bezit is van de gemeente of van een andere eigenaar.
2.2	Na het onderzoek uit 2019 is een lijst met geïdentificeerde toegankelijkheidsknelpunten per stemlokaal met de gemeente Utrecht gedeeld. Niet al die knelpunten zijn inmiddels opgelost. Zo hebben veel stemlokalen (nog) problemen met drempels die niet (adequaat) zijn overbrugd. Bij individuele stembureaus komt het verder regelmatig voor dat een eerder geïdentificeerd knelpunt is opgelost, maar dat er één of meerdere nieuwe knelpunten zijn geconstateerd. Per saldo zijn die stembureaus er daardoor niet toegankelijker op geworden.
2.3	Op basis van het onderzoek in 2019 heeft de rekenkamer aanbevolen om – met name bij panden in gemeentelijk eigendom – zoveel mogelijk permanente toegankelijkheidsmaatregelen door te voeren. De rekenkamer constateert echter

	dat de gemeente bij haar eigen panden geen permanente toegankelijkheids-maatregelen heeft doorgevoerd. De gemeente Utrecht weet ook niet of en zo ja welke toegankelijkheidsmaatregelen zijn doorgevoerd, omdat dat niet is vastgelegd.
2.4	Ontoegankelijke stembureaus zijn vooral niet zelfstandig te bereiken en/of te betreden. Dat komt met name doordat hoogteverschillen (drempels) niet of niet adequaat zijn overbrugd en/of deuren te zwaar of te smal zijn.
Beslispunt	
3	Krijg op de verkiezingsdag meer grip op het juist doorvoeren van (tijdelijke) toegankelijkheidsmaatregelen door de logistiek partner en het doorlopen van de checklist toegankelijkheid door de stembureauleden. Organiseer daarvoor een gemeentelijke controle waarbij steekproefsgewijs een deel van de stembureaus op toegankelijkheid wordt getoetst aan de hand van de criteria van de rijksoverheid. Op die manier kan naderhand op een meer accurate wijze over de mate van toegankelijkheid aan de gemeenteraad worden gerapporteerd.
Argumenten	
3.1	Om stembureaus (tijdelijk) toegankelijk te maken voert de logistiek partner van de gemeente (een extern bedrijf) voorafgaand aan de verkiezingen een toegankelijkheidscheck uit bij de toekomstige stemlocaties. De logistiek partner voert vervolgens de maatregelen door die nodig zijn om het stembureau toegankelijk te maken. Daarnaast moeten stembureauleden op de verkiezingsdag een toegankelijkheidschecklist doorlopen en uitvoeren. Pas wanneer beide processen goed zijn uitgevoerd is sprake van een toegankelijk stembureau.
3.2	De gemeente Utrecht gaat ervan uit dat die processen goed worden doorlopen waardoor bijna alle stembureaus (ongeveer 95%) door de gemeente als toegankelijk worden aangemerkt. De rekenkamer constateert dat het in de praktijk bij het uitvoeren en doorvoeren van maatregelen vaak misgaat, en dat daardoor onze oordelen over de toegankelijkheid fors lager uitpakken. Het college stelt de toegankelijkheid daardoor te optimistisch en niet accuraat voor. Dat is problematisch, zowel voor de Utrechters met een lichamelijke beperking als voor de gemeenteraad.
3.3	De gemeente communiceert voorafgaand aan de verkiezingen op verschillende manieren over waar en hoe toegankelijk gestemd kan worden. Utrechters met een lichamelijke beperking kunnen op die manier goed afwegen welk stembureau voor hen het meest geschikt is om in te stemmen. Maar doordat het merendeel van de stembureaus in de praktijk toch ontoegankelijk blijkt te zijn komt het voor dat Utrechters met een lichamelijke beperking op hun uitgekozen locatie helemaal niet zelfstandig het pand kunnen betreden, en dus ook niet kunnen stemmen.
3.4	De raad wordt na de verkiezingen actief over toegankelijkheid geïnformeerd. Ook die informatie baseert het college op het aantal stembureaus dat – in theorie – toegankelijk zou moeten zijn. Maar omdat de gemeente op de verkiezingsdag zelf geen controle uitvoert, weet zij niet zeker of de twee processen voor toegankelijkheid goed zijn doorlopen en of de stembureaus daadwerkelijk toegankelijk waren. Verder is het voor de raad nauwelijks mogelijk om een consistent beeld te krijgen van de ontwikkeling van de toegankelijkheid van stembureaus bij achtereenvolgende verkiezingen, omdat daar niet op een consequente wijze door het college over wordt gecommuniceerd.
Beslispunt	

4	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
4.1	Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer concrete voorstellen gedaan om invulling te geven aan de aanbevelingen en tegelijkertijd ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
4.2	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.
4.3	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.
Kanttekening	
4.1	Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.

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

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

Participatie
Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer tijdens het onderzoek met 4 personen. In het kader van dit onderzoek heeft overleg plaatsgevonden met de directeur en een medewerker van het Stedelijk Overleg Lichamelijk Gehandicapten Utrecht (Solgu).
.

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 *Drempels om te stemmen. Een onderzoek naar de toegankelijkheid van stembureaus in de gemeente Utrecht.*

Bijlagen informatief
- Persbericht
- Publiekssamenvatting
- Infographic

DREMPELS OM TE STEMMEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE TOEGANKELIJKHEID VAN STEMBUREAUS IN DE GEMEENTE UTRECHT



REKEN KAMER UTRECHT

DREMPELS OM TE STEMMEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE TOEGANKELIJKHEID VAN STEMBUREAUS IN DE GEMEENTE UTRECHT

17 april 2024
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

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

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Vince van Houten
- Naomi Meys (tot 18 januari 2024)
- Gerth Molenaar

CONTACTGEGEVENS

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

INHOUDSOPGAVE

DEEL I Bestuurlijk rapport 6

1 Onderzoek: Zijn stembureaus in Utrecht toegankelijk? 6

Conclusie: Voor Utrechters met een lichamelijke beperking zijn veel stembureaus ontoegankelijk 9

Deelconclusie 1: 60% van de stembureaus in Utrecht is ontoegankelijk 9

Deelconclusie 2: Knelpunten uit 2019 zijn vaak nog niet volledig opgelost 10

Deelconclusie 3: Toegankelijkheid van de stembureaus wordt te optimistisch voorgesteld 10

Aanbevelingen 11

Bestuurlijke reactie College van B&W 12

Nawoord Rekenkamer 17

DEEL II Nota van bevindingen 20

1 Inleiding: Stembureaus moeten toegankelijk zijn 20

1.1 Aanleiding 20

1.2 Doel en onderzoeksvragen 21

1.3 Werkwijze, begripsbepaling en afbakening onderzoek 21

1.4 Leeswijzer 24

2 Drie op de vijf stembureaus in Utrecht niet toegankelijk 26

2.1 60% van de stembureaus ontoegankelijk 27

2.2 Deel stembureaus onbereikbaar door niet (adequaat) overbrugde buitendrempels 28

2.3 Deel stembureaus onbetreedbaar door ontoegankelijke deuren en niet (adequaat) overbrugde binnendrempels 30

2.4 Stembureaus hebben veelal voldoende manoeuvreerruimte 34

3 Stembureaus in 2023 minder toegankelijk dan in 2019 37

3.1 Praktische toegankelijkheid met vijf procentpunten gedaald vergeleken met 2019 38

3.2 Eerdere toegankelijkheidsknelpunten deels opgelost, maar vaak nieuwe knelpunten geconstateerd 40

4 Informatie over mate van toegankelijkheid te optimistisch 44
4.1 Veel informatie aangeboden, niet altijd juist en volledig 45
4.2 Stembureaus in de praktijk minder toegankelijk dan op papier 47

BIJLAGE 1 Onderzoeksverantwoording 52

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 ONDERZOEK: ZIJN STEMBUREAUS IN UTRECHT TOEGANKELIJK?

Aanleiding
Op 7 juli 2023 viel het kabinet-Rutte IV, waarna op 22 november 2023 vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvonden. De rekenkamer zag hierin een aanleiding om opnieuw onderzoek te doen naar de toegankelijkheid van stembureaus voor kiezers met een lichamelijke beperking. Eerder onderzoek vond plaats bij de verkiezingen op 20 maart 2019 voor de Provinciale Staten en de Waterschappen. Over de uitkomsten daarvan publiceerde de rekenkamer op 20 mei 2019 een brief.

Doel en centrale vraag
Het doel van dit onderzoek was om de gemeenteraad inzicht te geven in de toegankelijkheid van de stemlokalen in Utrecht voor mensen met een lichamelijke beperking.

De centrale vraag was:
Is de wettelijke verplichting van (bijna) 100% toegankelijke stembureaus voor mensen met een lichamelijke beperking tijdens de verkiezingen op 22 november 2023 in de praktijk bereikt?

Werkwijze
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober – februari 2024. In de Kieswet (2019) is vastgelegd dat alle stembureaus toegankelijk moeten zijn voor mensen met een lichamelijke beperking. Als dat niet mogelijk is, moet het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad over de reden hiervoor informeren. Er bestaat geen sluitende definitie van toegankelijkheid. Daarom heeft de rijksoverheid in samenwerking met vertegenwoordigende organisaties van mensen met een lichamelijke beperking een set aan criteria ontwikkeld om toegankelijkheid te toetsen: de Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus (2020). Deze criteria hebben het uitgangspunt gevormd voor onze toegankelijkheidschecklist. Ons veldwerk op 22 november 2023 betrof het schouwen van 151 van de 217 stembureaus (bijna 70 procent) aan de hand van die checklist.

Verder hebben we naast documentstudie en analyse van onze data interviews gehouden met professionals binnen de gemeentelijke organisatie en de belangenbehartiger voor Utrechters met een lichamelijke beperking: het Stedelijk Overleg Lichamelijk Gehandicapten Utrecht (Solgu). Aan het veldwerk op de verkiezingsdag hebben ook diverse collega’s van Raadsorganen meegewerkt. Vermeldenswaard is ook de advisering en ervaringsdeskundigheid van het Solgu tijdens en na het veldwerk. Wij danken allen hartelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 1.

Tot slot benadrukken we het enthousiasme van de stembureauleden die we tijdens onze schouw zijn tegengekomen. De bereidheid om aangetroffen knelpunten waar mogelijk direct op te lossen en mensen te helpen was volop aanwezig.

REKEN KAMER UTRECHT

Voor Utrechters met een lichamelijke beperking zijn veel stembureaus ontoegankelijk

De gemeente is verplicht om verkiezingen toegankelijk te organiseren. Dat betekent dat Utrechters met een lichamelijke beperking zelfstandig en dus zonder hulp kunnen stemmen.



60%

van de stembureaus in Utrecht is ontoegankelijk.

- **Knelpunten uit onderzoek uit 2019 zijn vaak nog niet opgelost.**
- **Toegankelijkheid van stembureaus te optimistisch voorgesteld.**

Meest voorkomende knelpunten



Te hoge drempels | **Te smalle deuren** | **Te zware deuren**

Drie aanbevelingen om de toegankelijkheid te verbeteren

1

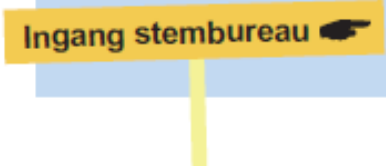
Zorg op de **korte termijn** voor **meer permanent toegankelijke** panden.

2

Streef op de **langere termijn** naar **100% toegankelijkheid**. Richt maatregelen op de vaakst voorkomende knelpunten.

3

Controleer op verkiezingsdagen de **toegankelijkheid** van stembureaus met een **steekproefsgewijze** schouw.



CONCLUSIE: VOOR UTRECHTERS MET EEN LICHAMELIJKE BEPERKING ZIJN VEEL STEMBUREAUS ONTOEGANKELIJK

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende hoofdconclusie:

Hoofdconclusie

In Utrecht is 60% van de stembureaus ontoegankelijk. Bij die stembureaus kunnen Utrechters met een lichamelijke beperking niet zelfstandig, zonder hulp, stemmen. Dat komt dan met name doordat de stembureaus niet zelfstandig te bereiken en/of te betreden zijn. Utrechters met een lichamelijke beperking kunnen daardoor niet zelfstandig vanaf de openbare weg in het stembureau komen. Stembureaus zijn wel overwegend bruikbaar; dat wil zeggen dat Utrechters, eenmaal binnengekomen in het stembureau, zelfstandig hun stem uit kunnen brengen.

Vergeleken met ons onderzoek uit 2019 zijn stembureaus nu minder vaak toegankelijk. Dat komt met name doordat veel toegankelijkheidsknelpunten die we in 2019 hebben geconstateerd niet zijn opgelost en er nieuwe knelpunten zijn bijgekomen.

Verder worden inwoners en de gemeenteraad niet correct geïnformeerd over de daadwerkelijke toegankelijkheid. Het college schetst daarmee een te optimistisch beeld van de toegankelijkheid van stembureaus.

Ons beeld van de toegankelijkheid van stembureaus is over het geheel genomen niet positief. Niet als momentopname van november 2023, maar zeker ook niet in vergelijking met de uitkomsten van ons eerdere onderzoek in maart 2019.

De aanbevelingen van destijds kregen eind 2019 een vervolg in een raadsbrief van de gemeente met aangekondigde maatregelen. Per saldo concluderen we echter dat de toegankelijkheid van stembureaus niet vooruit, maar achteruit is gegaan. Dat vinden wij zorgelijk, omdat Utrecht na ondertekening van het VN-verdrag Handicap in 2017 stapsgewijs (brede) ambities op verschillende deelterreinen van toegankelijkheid heeft geformuleerd. Van de uitkomsten van het voorliggend onderzoek gaat naar onze mening een breder signaal uit. Namelijk dat aandacht voor toegankelijkheid geboden is en dat vastgesteld moet worden of ambities ook in de uitvoering worden gevolgd door resultaten die in de praktijk merkbaar zijn.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende drie deelconclusies:

DEELCONCLUSIE 1: 60% VAN DE STEMBUREAUS IN UTRECHT IS ONTOEGANKELIJK

Van de 151 door ons geschouwde stembureaus zijn er 150 voorafgaand aan de verkiezingen door de gemeente als toegankelijk aangemerkt. De rekenkamer constateert echter dat 60% van die stembureaus eigenlijk ontoegankelijk waren. Een stembureau is toegankelijk wanneer een kiezer

met een lichamelijke beperking zelfstandig en zonder hulp het stembureau vanaf de openbare weg kan bereiken. Daarnaast moet het gebouw waarin het stembureau is gevestigd zelfstandig te betreden zijn. Tot slot moet het stembureau bruikbaar zijn; dat wil zeggen dat Utrechters eenmaal in het stembureau zelfstandig hun stem uit kunnen brengen. Voor de mate van toegankelijkheid blijkt het geen verschil te maken of een pand in bezit is van de gemeente of van een andere eigenaar.

Ontoegankelijke stembureaus zijn vooral niet zelfstandig te bereiken en/of te betreden. Dat komt met name doordat hoogteverschillen (drempels) niet of niet adequaat zijn overbrugd, deuren te zwaar of te smal zijn en/of doordat kiezers worden gehinderd door obstakels op de route naar het stembureau. Daarnaast zijn er nog regelmatig kleinere knelpunten die voor bepaalde kiezers uit de doelgroep hinderlijk zijn, zoals aanwezige roosters die vrijwel nooit worden afgedekt. Stembureaus zijn (na binnenkomst) veelal wel voldoende bruikbaar. In vrijwel alle stembureaus is voldoende verkeers- en manoeuvreerruimte zodat rolstoelgebruikers de stemtafel, stemhokjes en stembus kunnen bereiken.

DEELCONCLUSIE 2: KNELPUNTEN UIT 2019 ZIJN VAAK NOG NIET VOLLEDIG OPGELOST

Vergeleken met ons onderzoek uit 2019 waren stembureaus de afgelopen verkiezingen minder vaak toegankelijk (respectievelijk 55% ontoegankelijk in 2019 en 60% in 2023). Na het onderzoek uit 2019 is een lijst met geïdentificeerde toegankelijkheidsknelpunten per stemlokaal met de gemeente Utrecht gedeeld. Niet al die knelpunten zijn inmiddels opgelost. Zo hebben veel stemlokalen (nog) problemen met drempels die niet (adequaat) zijn overbrugd. Bij individuele stembureaus komt het verder regelmatig voor dat een eerder geïdentificeerd knelpunt is opgelost, maar dat er één of meerdere nieuwe knelpunten zijn geconstateerd. Per saldo zijn die stembureaus er daardoor niet toegankelijker op geworden.

Op basis van ons onderzoek in 2019 hebben we de gemeente Utrecht aanbevolen om – met name bij haar eigen panden – zoveel mogelijk permanente toegankelijkheidsmaatregelen door te voeren. Wij constateren echter dat de gemeente bij haar eigen panden geen permanente toegankelijkheidsmaatregelen heeft doorgevoerd. De gemeente Utrecht weet ook niet of en zo ja welke toegankelijkheidsmaatregelen zijn doorgevoerd omdat dat niet is vastgelegd.

DEELCONCLUSIE 3: TOEGANKELIJKHEID VAN DE STEMBUREAUS WORDT TE OPTIMISTISCH VOORGESTELD

Om stembureaus (tijdelijk) toegankelijk te maken voert de logistiek partner van de gemeente (een extern bedrijf) voorafgaand aan de verkiezingen een toegankelijkheidscheck uit bij de toekomstige stemlocaties. De logistiek partner voert vervolgens de maatregelen door die nodig zijn om het stembureau toegankelijk te maken. Daarnaast moeten stembureauleden op de verkiezingsdag een

toegankelijkheidschecklist doorlopen en uitvoeren. Pas wanneer beide processen goed zijn uitgevoerd is sprake van een toegankelijk stembureau.

De gemeente Utrecht gaat ervan uit dat die processen goed worden doorlopen waardoor bijna alle stembureaus (ongeveer 95%) door de gemeente als toegankelijk worden aangemerkt. Wij zien in onze onderzoeken echter dat het in de praktijk bij het uitvoeren en doorvoeren van maatregelen vaak misgaat, en dat daardoor onze oordelen over de toegankelijkheid fors lager uitpakken. Het college stelt de toegankelijkheid daardoor te optimistisch en niet accuraat voor, en dat is problematisch.

Allereerst voor de Utrechters met een lichamelijke beperking. De gemeente communiceert voorafgaand aan de verkiezingen op verschillende manieren over waar en hoe toegankelijk gestemd kan worden. Utrechters met een lichamelijke beperking kunnen op die manier goed afwegen welk stembureau voor hen het meest geschikt is om in te stemmen. Maar doordat het merendeel van de stembureaus in de praktijk toch ontoegankelijk blijkt te zijn komt het voor dat Utrechters met een lichamelijke beperking op hun uitgekozen locatie helemaal niet zelfstandig het pand kunnen betreden, en dus ook niet kunnen stemmen.

Daarnaast voor de gemeenteraad. De raad wordt na de verkiezingen actief over toegankelijkheid geïnformeerd. Ook die informatie baseert het college op het aantal stembureaus dat – in theorie – toegankelijk zou moeten zijn. Maar omdat de gemeente op de verkiezingsdag zelf geen controle uitvoert, weet zij niet zeker of de twee processen voor toegankelijkheid goed zijn doorlopen en of de stembureaus daadwerkelijk toegankelijk waren. Verder is het voor de raad nauwelijks mogelijk om een consistent beeld te krijgen van de ontwikkeling van de toegankelijkheid van stembureaus bij achtereenvolgende verkiezingen, omdat daar niet op een consequente wijze door het college over wordt gecommuniceerd.

AANBEVELINGEN

Op basis van de hiervoor toegelichte hoofdconclusie en de vergelijking daarvan met ons eerdere onderzoek uit 2019 is onze belangrijkste aanbeveling om op de korte termijn vooral in te zetten op een minimumaantal stembureaus per wijk dat permanent in plaats van incidenteel aan de toegankelijkheidseisen voldoet. Daarover moet vervolgens op een heldere en feitelijk correcte manier worden gecommuniceerd. Daarbij zou dan ook meer aandacht kunnen komen voor kiezers met een (ernstige) visuele beperking, door op meer dan één plek in de stad stembureaus met voorzieningen voor blinden en slechtzienden te realiseren. Op de langere termijn moet het streven naar 100% toegankelijkheid wel het doel zijn en blijven.

Aanbeveling 1. Zorg dat op de korte termijn meer panden permanent toegankelijk zijn. Zorg daarbij voor een aanbod met voldoende spreiding over de stad. Bied inwoners zekerheid over de toegankelijkheid van locaties door hen daar op een heldere en feitelijk correcte manier over te informeren.

Aanbeveling 2. Blijf op de langere termijn streven naar 100% toegankelijke stembureaus. Begin bij de panden in gemeentelijk bezit en voer daar zoveel mogelijk permanente toegankelijkheidsmaatregelen door. Zo kan het aantal permanent toegankelijke locaties die op de korte termijn zijn gerealiseerd worden uitgebreid. Motiveer vervolgens hoe het doorvoeren van permanente maatregelen bij gebouwen van anderen (in overleg met de eigenaar) bekostigd kan worden. Richt die maatregelen op het verhelpen van de vaakst voorkomende knelpunten bij toegankelijkheid, zoals te hoge drempels en te zware en/of te smalle deuren.

Aanbeveling 3. Krijg op de verkiezingsdag meer grip op het juist doorvoeren van (tijdelijke) toegankelijkheidsmaatregelen door de logistiek partner en het doorlopen van de checklist toegankelijkheid door de stembureauleden. Organiseer daarvoor een gemeentelijke controle waarbij steekproefsgewijs een deel van de stembureaus op toegankelijkheid wordt getoetst aan de hand van de criteria van de rijksoverheid. Op die manier kan naderhand op een meer accurate wijze over de mate van toegankelijkheid aan de gemeenteraad worden gerapporteerd.

BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Op 18 maart ontvingen wij uw rapport over het onderzoek *'Drempels om te stemmen'.* Allereerst bedanken wij u voor uw onderzoek. Wij hebben kennisgenomen van het rapport. In deze brief vindt u onze bestuurlijke reactie op dit onderzoek.

In uw onderzoek trekt u één hoofdconclusie op basis van drie deelconclusies. Vervolgens geeft u drie aanbevelingen. Wij maken eerst een aantal algemene opmerkingen. Daarna gaan wij in op de door u getrokken conclusies en aanbevelingen.

Algemene reactie
Utrecht is een diverse stad. Wij staan voor een stad die fysiek, sociaal en digitaal toegankelijk is. Dat betekent dat we bijzondere aandacht hebben voor de toegankelijkheid van bijvoorbeeld gemeentelijke gebouwen en de openbare ruimte. Utrecht is ook een historische stad, een van de oudste steden van Nederland, met veel klinkers en kinderkopjes. Uiteraard is ons uitgangspunt dat we streven naar 100% toegankelijke stemlokalen. Dit is echter wel lastig om te realiseren en niet in alle situaties mogelijk. Dat heeft onder andere te maken met de monumentale binnenstad.

In het rapport worden alleen de termen 'toegankelijk' of 'ontoegankelijk' gebruikt. De wijze waarop de Rekenkamer de term 'ontoegankelijk' gebruikt impliceert dat de locatie aan geen enkele toegankelijkheidseis voldoet en daardoor niet bruikbaar is als stemlocatie. Ontoegankelijk wordt vaak geïnterpreteerd als niet toegankelijk terwijl eigenlijk bedoeld wordt 'minder goed toegankelijk'. Die nuance missen wij in het rapport.

Bepalen stemlocaties
Wij onderschrijven de conclusie van de Rekenkamer dat de toegankelijkheid van de stemlokalen in de gemeente verbeterd kan worden. Wij missen in uw rapport de nuance dat er bij de selectie van stemlokalen ook met andere factoren dan de toegankelijkheid rekening moet worden gehouden. Helaas is het niet mogelijk om voor alle stemlokalen aan alle criteria van toegankelijkheid te voldoen. Daarbij spelen een aantal zaken een rol.
Bij het selecteren van stemlocaties wordt rekening gehouden met veel factoren. Naast de toegankelijkheid van een locatie wordt er onder andere ook gekeken naar:

- Een goede spreiding over de stad
- Een loopafstand van maximaal 750 meter tussen woonadres van de kiezer en het stemlokaal
- Het aantal kiesgerechtigden voor de verkiezing
- De beschikbaarheid van de locaties; deze wisselt per verkiezing.

Een stemlokaal in de buurt van het woonadres van de kiezer kan drempelverlagend werken om te gaan stemmen en is daarmee mogelijk opkomst verhogend. Wij vinden het belangrijk dat kiezers zo min mogelijk drempels ervaren om van hun democratische recht gebruik te maken.
In bepaalde wijken, zoals de binnenstad, staan veel monumentale gebouwen. Om te voldoen aan het criterium van een maximale loopafstand zijn we genoodzaakt om in sommige wijken gebruik te maken van monumentale panden en/of oudere gemeentelijke panden. In sommige wijken is het lastig om überhaupt voldoende stemlocaties te vinden. Tot slot wisselen er bij iedere verkiezing een aantal locaties, omdat locaties niet altijd beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld wegens verbouwing of omdat deze al voor andere doeleinden verhuurd zijn. Al deze factoren bepalen of we een locatie vastleggen als stemlocatie. Toegankelijkheid is daarbij een belangrijke maar niet altijd de doorslaggevende factor. Als er twee geschikte locaties beschikbaar zijn dan kiezen we altijd voor de meest toegankelijke locatie.

Beperkende mogelijkheden in het verbeteren van de toegankelijkheid
Voor het bepalen van de toegankelijkheid van de stemlokalen wordt de checklist met de toegankelijkheidscriteria van het ministerie van BZK gebruikt. Deze checklist is erg gedetailleerd. Zo wordt bijvoorbeeld voorgeschreven dat een deuropening ten minste 85 cm breed moet zijn. De breedte van deuropeningen van oudere gebouwen voldoet hier niet altijd aan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een monumentaal pand of een oudere gymzaal. Vanwege de eerdergenoemde factoren maken we soms toch gebruik van deze locaties.

Niet goed toegankelijke deuren worden waar mogelijk opengezet. Echter zijn er ook deuren die gesloten moeten worden vanwege de brandveiligheid. De locaties moeten altijd blijven voldoen aan de brandveiligheidseisen.

Wanneer is een stemlocatie toegankelijk?
Bij het bepalen of een locatie toegankelijk is, wordt er door ons gekeken of de locatie al toegankelijk is of door ons toegankelijk gemaakt kan worden door het aanbrengen van tijdelijke voorzieningen of tijdelijke aanpassingen. Als dat laatste het geval is, wordt de locatie aangemerkt als 'toegankelijk gemaakt' en ook op deze wijze gecommuniceerd aan onze inwoners.

Hoofdconclusie
Voor Utrechters met een lichamelijke beperking zijn veel stembureaus ontoegankelijk
Deze hoofdconclusie trekt u op basis van drie deelconclusies.

Deelconclusie 1: 60% van de stembureaus in Utrecht is ontoegankelijk
In Utrecht is 60% van de stembureaus ontoegankelijk. Bij die stembureaus kunnen Utrechters met een lichamelijke beperking niet zelfstandig, zonder hulp, stemmen. Dat komt dan met name doordat de stembureaus niet zelfstandig te bereiken en/of te betreden zijn. Utrechters met een lichamelijke beperking kunnen daardoor niet zelfstandig vanaf de openbare weg in het stembureau komen. Stembureaus zijn overwegend bruikbaar; dat wil zeggen dat Utrechters, eenmaal binnengekomen in het stembureau, zelfstandig hun stem uit kunnen brengen.
Wij onderschrijven deze conclusie gedeeltelijk. Wij herkennen de constatering dat het niet alle stemlokalen even goed te bereiken en/of te betreden zijn. Dat komt bijvoorbeeld doordat tijdelijke voorzieningen niet of niet goed zijn aangebracht. Uit eigen onderzoek blijkt dat dit komt doordat bijvoorbeeld tijdelijke overbruggingen soms niet juist worden geplaatst. U kunt hierbij denken aan drempelplaten waarbij de plaat voor binnen buiten ligt en omgekeerd. Wij gaan hier in de toekomst strenger op controleren.
De toets op toegankelijkheid die de Rekenkamer gebruikt strekt zich naar onze mening erg ver uit. Het bereiken van een stemlocatie gaat via de openbare weg. De conclusie dat een stemlokaal niet te bereiken is via de openbare weg zegt meer over de staat en toegankelijkheid van de openbare ruimte in het algemeen dan over een specifieke stemlocatie. Wij wegen het oordeel van de Rekenkamer over de toegankelijkheid van stemlocaties in dit licht.
Losse obstakels op de route zijn niet altijd voorzien of aanwezig bij de door ons uitgevoerde schouw. Een onhandig op de stoep geparkeerde fiets is helaas niet altijd te voorkomen.

Deelconclusie 2: Knelpunten uit 2019 zijn vaak nog niet volledig opgelost
Vergeleken met ons onderzoek uit 2019 zijn stembureaus nu minder vaak toegankelijk. Dat komt met name doordat veel toegankelijkheidsknelpunten die we in 2019 hebben geconstateerd niet zijn opgelost en er nieuwe knelpunten zijn bijgekomen.
Deze conclusie kunnen we onderschrijven. Tijdens uw onderzoek hebben we aangegeven dat de door u in 2019 geconstateerde knelpunten door ons zijn nagelopen en dat er met onze logistieke partner afspraken zijn gemaakt om de toegankelijkheid bij de eerstvolgende verkiezing te verbeteren. Echter bleek dat de eerstvolgende verkiezing onder bijzondere omstandigheden georganiseerd moesten worden, dit was namelijk de Tweede Kamerverkiezing van 2021. Deze verkiezing is onder aparte tijdelijke wetgeving georganiseerd vanwege de covid 19 pandemie. Ook de twee verkiezingen daarna werden onder bijzondere omstandigheden georganiseerd. Er golden

nog speciale regels of er was sprake van een ingelaste verkiezing, namelijk de Tweede Kamerverkiezing van 2023. Ook de aankomende verkiezing heeft door de ingelaste Tweede Kamerverkiezing van 2023 een kortere voorbereidingstijd dan gebruikelijk. Hierdoor, en door veel personele wisselingen, ontstond er druk op de capaciteit bij alle betrokkenen en is het uitwerken van de verbeteringen uitgesteld. Wij gaan deze verbeteringen alsnog doorvoeren.

Deelconclusie 3: Toegankelijkheid van de stembureaus wordt te optimistisch voorgesteld
Verder worden inwoners en de gemeenteraad niet correct geïnformeerd over de daadwerkelijke toegankelijkheid. Het college schetst daarmee een te optimistisch beeld van de toegankelijkheid van stembureaus.
Deze conclusie onderschrijven wij niet. De wijze waarop de Rekenkamer haar standpunt formuleert neigt naar de conclusie dat een minder toegankelijk stemlokaal vrijwel altijd ontoegankelijk is. Die mening delen wij niet. Kiezers zijn zelf heel goed in staat te bepalen welke stemlocaties voor hen het best toegankelijk zijn. Dat is ook de reden waarom op onze website https://stembureaus.utrecht.nl er uitgebreide informatie is te vinden over de toegankelijkheid van onze stemlokalen. De inhoud van deze website hebben we juist ook afgestemd met de doelgroep. De doelgroep heeft aangegeven dat zij het prettig vonden om te weten of een locatie van zichzelf toegankelijk is of door ons toegankelijk wordt gemaakt. Daarom is daar een onderscheid in gemaakt. Op onze gemeentelijke website doen we ook altijd de handreiking dat kiezers die niet goed weten welk stemlokaal voor hen het meest toegankelijk is om contact met ons op te nemen.

Aanbeveling 1. Zorg dat op de korte termijn meer panden permanent toegankelijk zijn. Zorg daarbij voor een aanbod met voldoende spreiding over de stad. Bied inwoners zekerheid over de toegankelijkheid van locaties door hen daar op een heldere en feitelijke correcte manier over te informeren.
Dat er meer panden toegankelijk gemaakt moeten worden kunnen we onderschrijven. Dat geldt niet alleen voor de gebouwen die gebruikt worden als stemlocatie. Voor wat de stemlocaties betreft moet daarbij wel de kanttekening geplaatst worden dat we daarbij afhankelijk zijn van de onderhoudsplanning van gemeentelijke panden en de welwillendheid van eigenaren om een particulier pand aan te passen. Er is voor niet-gemeentelijke panden een beperkt budget beschikbaar in de vorm van een subsidie. Wij hebben particuliere pandeigenaren hier actief gewezen.

Voldoende spreiding is altijd één van de criteria voor het selecteren van de stemlocaties. Dat staat voor ons overigens deels ook los van de toegankelijkheid. Zoals eerder aangegeven wordt op het moment dat er een keus gemaakt kan worden tussen twee beschikbare locaties de meest toegankelijke locatie gekozen.
We maken gebruik van de website stembureaus.utrecht.nl om inwoners te informeren. Op deze website geven we ook aan of een locatie permanent toegankelijk is of dat deze toegankelijk is gemaakt. Dit onderscheid hebben we op verzoek van de doelgroep inzichtelijk gemaakt.

Aanbeveling 2. Blijf op de langere termijn streven naar 100% toegankelijke stembureaus. Begin bij de panden in gemeentelijk bezit en voer daar zoveel mogelijk permanente toegankelijkheidsmaatregelen door. Zo kan het aantal permanent toegankelijke locaties die op de korte termijn zijn gerealiseerd worden uitgebreid. Motiveer vervolgens hoe het doorvoeren van permanente maatregelen bij gebouwen van anderen (in overleg met de eigenaar) bekostigd kan worden. Richt die maatregelen op het verhelpen van de vaakst voorkomende knelpunten bij toegankelijkheid, zoals te hoge drempels en te zware en/of te smalle deuren.

Uiteraard blijven we streven naar 100% toegankelijke stembureaus, maar zoals bovenstaand gemeld is dat in een oude stad als Utrecht niet altijd mogelijk.
Voor het toegankelijk maken van gemeentelijk vastgoed gaan de eisen voor de toegankelijkheid van een stemlocatie verder dan de toegepaste normering van het door de raad vastgestelde programma ‘Utrecht Standaard toegankelijk’ (UST) waardoor de inspanningen op het toegankelijk maken van het gemeentelijk vastgoed niet automatisch volledig invulling geven aan deze Rijksnormering. Ook wordt bij het toegankelijk maken van een gemeentelijk gebouw niet automatisch de toegankelijkheid tot het gebouw (dus de buitenruimte) meegenomen en zijn bij cultureel erfgoed benodigde aanpassingen niet altijd mogelijk.
Het op korte termijn realiseren van een het aantal permanent toegankelijke locaties is in grote mate afhankelijk van medewerking van de huurders en de capaciteit- en financiële (onderhoud) planning.

Zoals genoemd in de raadsbrief 'voortgang Utrecht toegankelijk’ van 28 november 2023 wordt er op dit moment gewerkt aan het toegankelijk maken van een aantal geselecteerde gemeentelijke gebouwen, Hiervoor hebben we een gespecialiseerd bureau inventarisaties laten maken van 55 panden. Over de stand van zaken hiervan wordt de raad in dit kwartaal geïnformeerd
Voor het toegankelijk maken van niet gemeentelijke panden is er een mogelijkheid om een subsidie aan te vragen waar we gebouweigenaren actief op hebben gewezen. Maar hoe dan ook hierbij blijf je afhankelijk van een gebouweigenaar wat deze wel of niet wil en kan oppakken. Onze invloed hierop is zeer beperkt.

Aanbeveling 3
Krijg op de verkiezingsdag meer grip op het juist doorvoeren van (tijdelijke) toegankelijkheidsmaatregelen door de logistieke partner en het doorlopen van de checklist toegankelijkheid door de stembureauleden. Organiseer daarvoor een gemeentelijke controle waarbij steekproefsgewijs een deel van de stembureaus op toegankelijkheid wordt getoetst aan de hand van de criteria van de rijksoverheid. Op die manier kan naderhand op een meer accurate wijze over de mate van toegankelijkheid worden gerapporteerd.
Deze aanbeveling nemen we over en wordt ook al bij de aankomende verkiezing in juni opgepakt. Er wordt een team vanuit de gemeente op pad gestuurd om met name de locaties die toegankelijk zijn gemaakt te controleren. Hiervoor ontvangen wij ook graag uw bevindingen per stemlocatie die u heeft bezocht zodat we hier al zoveel mogelijk bij de aankomende Europees Parlementsverkiezing van juni gericht actie op kunnen nemen.

Tot slot
Na een hectische periode van een aantal jaren waarin ieder jaar een verkiezing is geweest die veelal onder bijzondere omstandigheden zijn georganiseerd, wordt 2025 het eerste jaar zonder verkiezing. We gaan dan samen met de doelgroep, de gemeentelijke- en logistieke partner, de verdere mogelijkheden voor 100% toegankelijkheid van de stemlocaties behandelen. Over de uitkomst daarvan informeren wij de raad in de reguliere brief over de gemeenteraadsverkiezing in 2026.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

10 april 2024

NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport. Wij zien dat het college het merendeel van onze conclusies en aanbevelingen onderschrijft, maar niet allemaal. Tegelijkertijd geeft het college wel aan toegankelijkheid belangrijk te vinden en dat zij daar bijzondere aandacht voor heeft. Hieronder volgt onze visie op een aantal punten uit de reactie van het college:

Het college constateert dat de set aan toegankelijkheidscriteria van de rijksoverheid breed en gedetailleerd is. Dat onderschrijven wij. Daarom hebben we binnen die brede set aan criteria slechts acht essentiële criteria geselecteerd waaraan moet worden voldaan om mensen met een lichamelijke beperking de mogelijkheid te bieden om zelfstandig te kunnen stemmen. Ook de toegankelijkheid van de buitenruimte nabij de stemlocatie – waar de gemeente voor verantwoordelijk is – valt daaronder.

Een stembureau dat aan al die acht criteria voldoet is volgens ons toegankelijk, zelfs als niet aan alle (brede) criteria van de rijksoverheid wordt voldaan. We beoordelen een stembureau dat niet aan alle acht essentiële criteria voldoet als ontoegankelijk. Dat komt omdat Utrechters met een lichamelijke beperking daar simpelweg niet zelfstandig kunnen stemmen. Het stembureau is daarmee niet ‘minder goed’ toegankelijk, maar niet toegankelijk.

Door onze eigen, ingeperkte set criteria te hanteren constateren we dat in Utrecht 40% van de stembureaus toegankelijk is. Als de rekenkamer zich aan de wettelijke criteria van de rijksoverheid had gehouden dan zou slechts 7% van de Utrechtse stembureaus als toegankelijk zijn aangemerkt.

Daarnaast herkent het college niet dat de informatie over de toegankelijkheid van stembureaus te optimistisch wordt voorgesteld. In dat verband wijst het college op de website https://stembureaus.utrecht.nl waar inwoners kunnen zien welke stembureaus toegankelijk zijn

(gemaakt). Op die website geeft de gemeente inderdaad aan dat ongeveer 95% van alle stembureaus toegankelijk is of toegankelijk is gemaakt. Wij vinden deze website in opzet heel informatief, maar constateren ook dat in de praktijk maar 40% van die stembureaus daadwerkelijk toegankelijk is. Utrechters met een lichamelijke beperking kunnen zo weliswaar vooraf zelf een keuze maken over waar ze gaan stemmen, maar lopen op de verkiezingsdag een grote kans daar in de praktijk toch niet zelfstandig te kunnen stemmen. Op 22 november 2023 bleken niet alleen tijdelijk toegankelijk gemaakte gebouwen toch ontoegankelijk, maar ook een deel van de gebouwen die volgens de gemeente permanent toegankelijk zijn.

De rekenkamer is ervan overtuigd dat met de aanbevelingen alle Utrechters op een gelijkwaardige manier hun democratisch recht kunnen uitoefenen. Om zo snel mogelijk een verbeterslag te kunnen maken, komen wij graag aan het verzoek van het college tegemoet en delen wij een lijst met geïdentificeerde knelpunten per stemlocatie met de gemeente Utrecht.

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


P
22 november
7.30 tot 21.00 uur
uitsluitend parkeren
voor verkiezingen

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING: STEMBUREAUS MOETEN TOEGANKELIJK ZIJN

1.1 AANLEIDING

Op 7 juli 2023 is het kabinet-Rutte IV gevallen, waardoor op 22 november 2023 vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvonden. De rekenkamer zag hierin een aanleiding om na vier jaar opnieuw onderzoek te doen naar de toegankelijkheid van stembureaus voor kiezers met een lichamelijke beperking.

De aandacht voor toegankelijkheid bij verkiezingen staat niet op zichzelf. De gemeente Utrecht heeft al jaren de ambitie om een toegankelijke stad te zijn en werkt hieraan, samen met verschillende maatschappelijke organisaties. Samengevat als ‘Utrecht voor iedereen toegankelijk’.[1] Utrecht heeft het VN-verdrag Handicap (op 14 juli 2016 in Nederland in werking getreden) in 2017 ondertekend en daarna uitgewerkt in een Utrechtse agenda met aandachtspunten en maatregelen (december 2019). Het VN-verdrag Handicap heeft expliciet aandacht voor de toegankelijkheid van verkiezingen.[2]

In de gewijzigde Kieswet (per 1 januari 2019) is vastgelegd dat alle stembureaus toegankelijk moeten zijn voor mensen met een lichamelijke beperking. Dat wil zeggen dat zij zo veel mogelijk in staat moeten zijn om zelfstandig te stemmen. Als dat niet mogelijk is, moet het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad over de reden hiervoor informeren. Er bestaat geen sluitende definitie van toegankelijkheid. Daarom heeft de rijksoverheid de afgelopen jaren in samenwerking met vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking een set aan criteria ontwikkeld om toegankelijkheid te toetsen: de Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus (2020). We gebruiken deze als uitgangspunt in het onderzoek.

Zoals gezegd deden we eerder onderzoek bij de verkiezingen op 20 maart 2019 voor de Provinciale Staten en de Waterschappen. Over de uitkomsten heeft de rekenkamer op 20 mei 2019 een brief gepubliceerd. Met als conclusie dat de inzet om stembureaus toegankelijk te maken groot was, maar dat de wettelijke verplichting van (bijna) 100% toegankelijke stembureaus nog niet was bereikt. Voorgenomen maatregelen om de toegankelijkheid te verbeteren waren niet altijd uitgevoerd zoals gepland. Daardoor waren sommige stembureaus door de gemeente als toegankelijk aangemerkt, maar bleken die dat

[1] Zie: Beleid voor toegankelijkheid | gemeente Utrecht
[2] Zie: Toegankelijke verkiezingen | Mensen met een beperking | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl)

in de praktijk niet te zijn. Daarnaast waren er nog veel relatief eenvoudige en goedkope maatregelen mogelijk om een groter aantal stembureaus aan de toegankelijkheidseisen te laten voldoen.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad een actueel inzicht te geven in de toegankelijkheid van de stembureaus in Utrecht voor mensen met een lichamelijke beperking.

De centrale vraag luidt:

Is de wettelijke verplichting van (bijna) 100% toegankelijke stembureaus voor mensen met een lichamelijke beperking tijdens de verkiezingen op 22 november 2023 in de praktijk bereikt?

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

1) Zijn alle stembureaus in Utrecht toegankelijk voor mensen met een lichamelijke beperking?
2) Is de informatievoorziening van de gemeente Utrecht over de toegankelijkheid van stembureaus aangepast aan mensen met een lichamelijke beperking?
3) Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de mate waarin aan de wettelijke verplichting om stembureaus toegankelijk te maken voor mensen met een (lichamelijke) beperking wordt voldaan?
4) Zijn de bereikbaarheid, betreedbaarheid en bruikbaarheid van stembureaus en de informatievoorziening over toegankelijkheid sinds 2019 verbeterd?

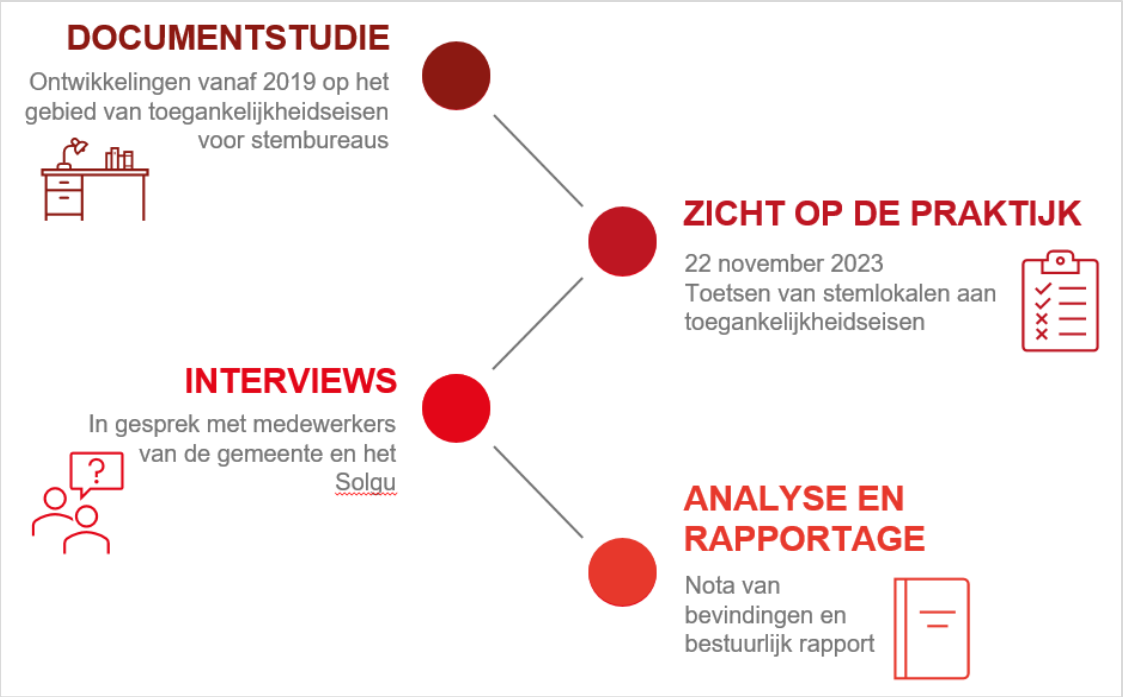
Aan het begin van de hoofdstukken presenteren we een vetgedrukte passage met daarin de belangrijkste bevindingen van dat hoofdstuk. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteren wij een normenkader. We presenteren de onderzoeksvraag, de bijbehorende norm(en) en criteria, en hoe deze – afgezet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

1.3 WERKWIJZE, BEGRIPSBEPALING EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van onderstaande vier stappen (zie figuur 1.1). De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.

Figuur 1.1 Weergave van de vier onderzoeksstappen



Begripsbepaling

Om te verduidelijken waar we het in dit rapport over hebben is een aantal begrippen gedefinieerd:

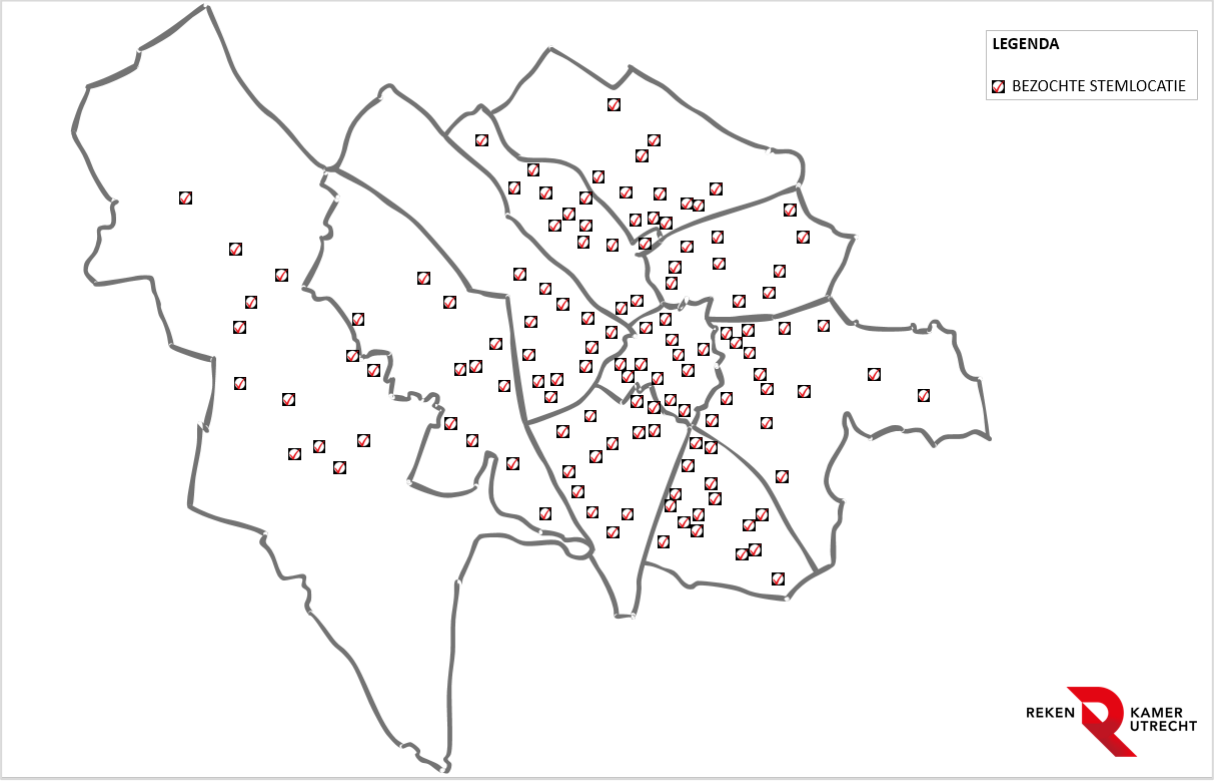
- Stemlocatie: Het gebouw waarin Utrechters kunnen stemmen.
- Stemlokaal: De ruimte binnen de stemlocatie waarbinnen Utrechters kunnen stemmen.
- Stembureau: Het gaat hier om zowel de organisatievorm (de stembureauleden) als de specifieke, afgebakende ruimte in het stemlokaal waar kiezers hun stem uitbrengen. Meestal is in een stemlokaal één stembureau aanwezig. Er zijn ook stemlokalen met meer stembureaus, meestal zijn dat dan niet meer dan twee stembureaus per stemlokaal. In die gevallen hebben we de stembureaus apart beoordeeld. Dat komt 32 keer voor.
- Bereikbaarheid: De stemmer kan zelfstandig vanaf het trottoir de entree van het stemlokaal bereiken.
- Betreedbaarheid: De stemmer kan zelfstandig vanaf de entree van het stemlokaal tot in het stembureau komen.
- Bruikbaarheid: De stemmer kan zelfstandig in het stembureau een stem uitbrengen.
- Toegankelijk: De stemmer kan volledig zelfstandig stemmen (de bereikbaarheid, betreedbaarheid en bruikbaarheid zijn dus op orde).

Afbakening

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

- Insteek: We hebben het onderzoek uit 2019 zo goed mogelijk gereproduceerd om de vergelijkbaarheid met de uitkomsten van destijds te waarborgen. Er zijn 49 stemlokalen uit de steekproef uit 2019 waar ook deze verkiezingen gestemd kon worden. Die 49 lokalen hebben we ook tijdens dit onderzoek in de schouw meegenomen.
- Steekproef: Van de 217 stembureaus waren er 202 door de gemeente als toegankelijk aangemerkt. We hebben daarom uitsluitend deze 202 stembureaus in onze steekproef meegenomen. Daarvan hebben wij er op de verkiezingsdag 151 geschouwd. Figuur 1.2 geeft de stemlocaties weer die wij hebben bezocht. Voor meer informatie over de totstandkoming van de steekproef zie bijlage 1.

Figuur 1.2 Overzicht van geschouwde stemlocaties verdeeld over de stad



- Toetsingscriteria: De toegankelijkheidscriteria van de rijksoverheid zijn het uitgangspunt in ons onderzoek. Alle stembureaus zijn aan de hand van die criteria getoetst. Tijdens onze schouw hebben we uiteraard wel rekening gehouden met wijzigingen in de toetsingscriteria zoals opgesteld door de rijksoverheid. Bij het vorige onderzoek in 2019 hebben we binnen die criteria een aantal aspecten geïdentificeerd waarvan wij de aanwezigheid essentieel achten, opdat iemand met een lichamelijke beperking zelfstandig een stem kan uitbrengen. Deze aspecten lichten wij nader toe in bijlage 1. Op het moment dat wij uitsluitend die essentiële aspecten betrekken in onze beoordeling dan wordt dat expliciet benoemd.
- Doelgroep: Omdat de wet ten aanzien van 100% toegankelijkheid betrekking heeft op mensen met een lichamelijke beperking, is het onderzoek daarop gericht. Onder het

begrip ‘lichamelijke beperking’ verstaan wij niet alleen beperking van het bewegingsapparaat (bijvoorbeeld gebruikers van een rollator, rolstoel of scootmobiel), maar bijvoorbeeld ook mensen met een visuele beperking. Voor hen bevat de checklist van de rijksoverheid bijvoorbeeld het criterium van een verlichtingsloep zodat het stemformulier voldoende leesbaar is. Er zijn ook mensen die zodanig slechtziend of blind zijn dat zij uitsluitend kunnen stemmen via een stemmal[3]. Alleen op het stembureau in het Stadskantoor is een stemmal aanwezig. De aanwezigheid van een stemmal maakt geen onderdeel uit van de toegankelijkheidscriteria van de rijksoverheid, en hebben wij niet beoordeeld tijdens de schouw. Het Stedelijk Overleg Lichamelijk Gehandicapten Utrecht (Solgu), dat voor de belangen van mensen met een beperking opkomt, benadrukt wel het belang van voldoende locaties waar een stemmal aanwezig is. Voor de toegankelijkheid van de verkiezingen voor mensen met een verstandelijke of psychische beperking en mensen met onvoldoende basisvaardigheden zijn andere aspecten dan toegankelijkheid van belang. Deze zijn niet onderzocht om het onderzoek compact te houden. Het inwonerperspectief is evident in dit onderzoek, maar we hebben geen inwoners gesproken tijdens dit onderzoek.

1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaan per hoofdstuk de eerste passages en de normatieve beoordeling. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennisgenomen worden van de uitwerking in de verdere paragrafen van deze hoofdstukken.

In hoofdstuk 2 presenteren we de uitkomsten van het onderzoek met onze schouw op 22 november 2023, de dag van de verkiezingen. In hoofdstuk 3 vergelijken we de uitkomsten van het actuele onderzoek met die van 2019. Dit richt zich vooral op de stemlokalen die ook toen zijn onderzocht. In hoofdstuk 4 staat de informatievoorziening over de toegankelijkheid van stembureaus centraal, zowel in het algemeen aan de stad en de samenleving als aan de gemeenteraad.

Het rapport heeft één bijlage: een onderzoeksverantwoording met een toelichting op de werkwijze en overzichten van geraadpleegde personen en documenten.

[3] Een stemmal is een hulpmiddel om het mensen met een (ernstige) visuele beperking mogelijk te maken om te stemmen. Daarbij wordt audio-ondersteuning gebruikt waarbij de kandidatenlijsten worden voorgelezen.

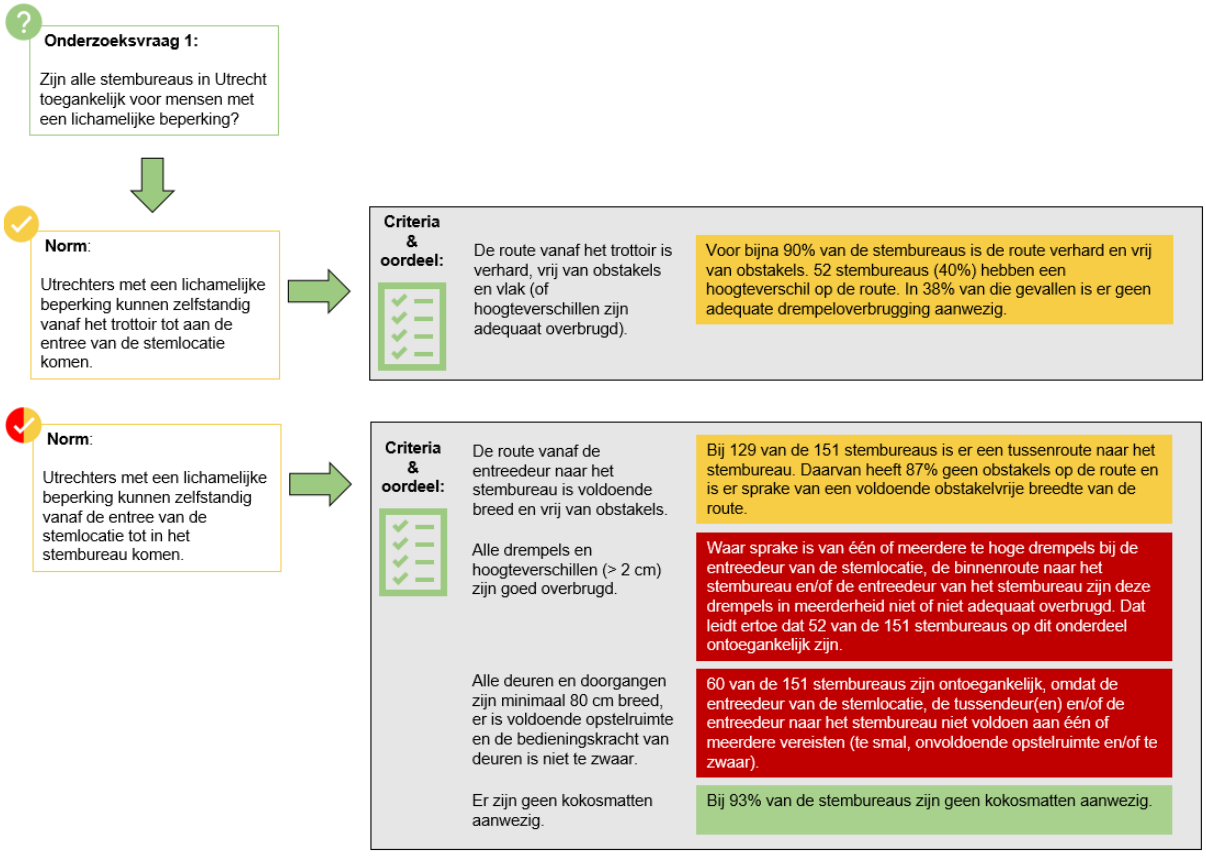

INGANG STEM

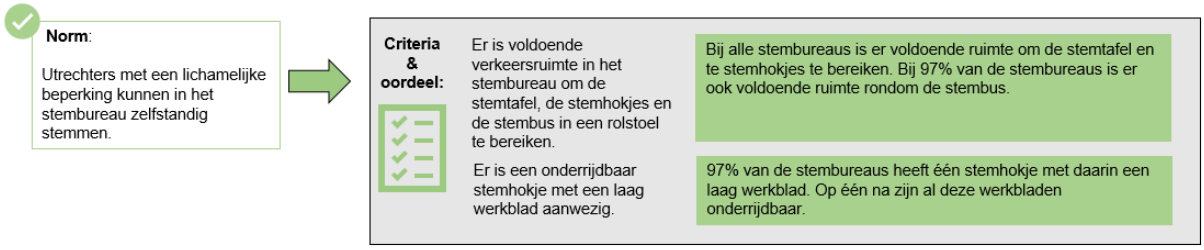
2 DRIE OP DE VIJF STEMBUREAUS IN UTRECHT NIET TOEGANKELIJK

De Rekenkamer constateert dat bij 60% van de stembureaus Utrechters met een lichamelijke beperking niet zelfstandig konden stemmen tijdens de Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2023. Dat komt met name doordat hoogteverschillen (drempels) niet of niet adequaat zijn overbrugd, deuren te zwaar of te smal zijn en/of doordat kiezers worden gehinderd door obstakels op de route naar het stemlokaal en/of stembureau. Daarnaast zijn er nog regelmatig kleinere knelpunten die voor bepaalde kiezers uit de doelgroep hinderlijk zijn.

In figuur 2.1 zetten we de uitvoering af tegen de normen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en bijbehorende criteria en de beoordeling. De normen en bijbehorende criteria hebben betrekking op de aspecten uit de toegankelijkheidscriteria die wij essentieel achten opdat Utrechters met een lichamelijke beperking zelfstandig hun stem uit kunnen brengen (zie bijlage 1). Alleen wanneer een individueel stembureau aan al de essentiële aspecten voldoet is het bureau toegankelijk. In de verklarende paragrafen zullen we, waar dat relevant is, ook een aantal aanvullende criteria behandelen.

Figuur 2.1 Normen, criteria en beoordeling "Toegankelijkheid van stembureaus"

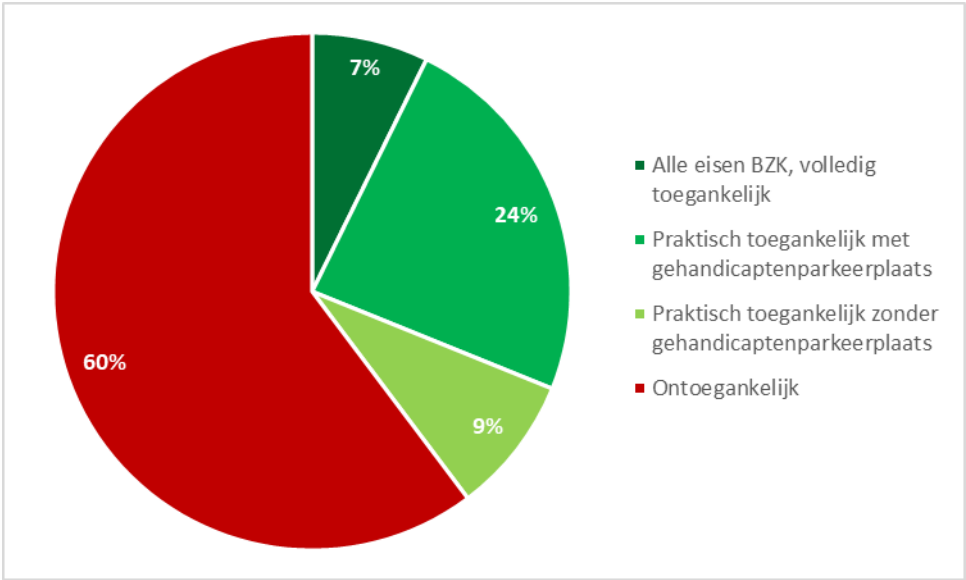




2.1 60% VAN DE STEMBUREAUS ONTOEGANKELIJK

Op basis van onze schouw constateren we dat 91 van de 151 stembureaus (60%) niet toegankelijk waren. Omdat bij deze stembureaus niet aan alle essentiële criteria was voldaan, konden Utrechters met een lichamelijke beperking daar niet zelfstandig hun stem uitbrengen. We merken 49 van de 151 stembureaus (33%) als praktisch toegankelijk aan. Utrechters met een lichamelijke beperking kunnen daar zelfstandig stemmen, maar de bureaus voldoen niet aan alle toegankelijkheidseisen van de rijksoverheid. Tot slot waren 11 van de 151 stembureaus (7%) volledig toegankelijk, omdat aan alle toegankelijkheidseisen van de rijksoverheid werd voldaan.

Figuur 2.2 De toegankelijkheid van 60% van de stembureaus is niet op orde (N=151)



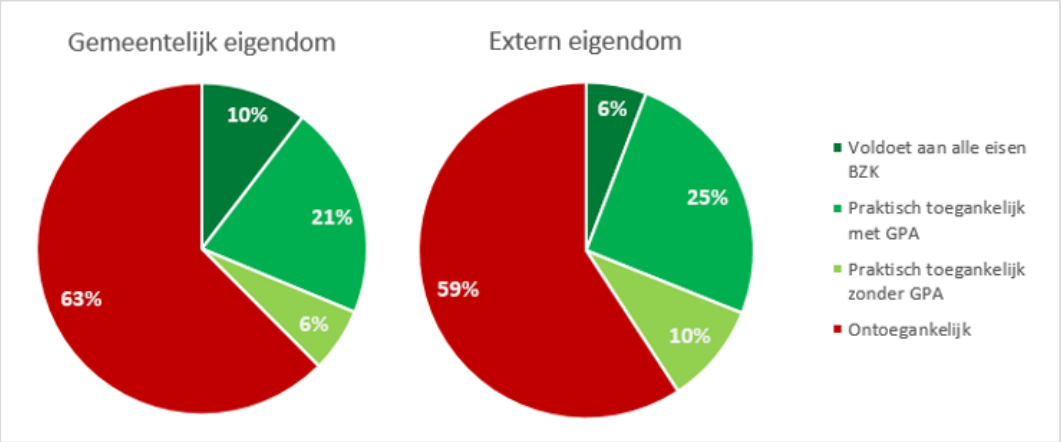
Eigendomsvorm is niet bepalend voor toegankelijkheid

Veel stembureaus zijn gevestigd in gebouwen waar de gemeente geen eigenaar van is. De gemeente maakt vaak alleen gebruik van deze panden in het kader van de verkiezingen. Team Verkiezingen geeft aan niet de financiële middelen te hebben om externe gebouwen permanent toegankelijk te maken.[4] Buiten de verkiezingen om is de Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU) verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van de gemeentelijke panden. We hebben daarom gekeken of eigendomsvorm een rol speelt bij de toegankelijkheid van de

[4] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

stemlokalen (zie figuur 2.3). Wij constateren dat dat vrijwel niet het geval is. Van stembureaus in gemeentelijke panden is 63% ontoegankelijk (30 op 48) en voor de stembureaus in extern eigendom gaat het om 59% (61 op 103).

Figuur 2.3 Eigendomsvorm niet bepalend voor toegankelijkheid van stembureau[5]



2.2 DEEL STEMBUREAUS ONBEREIKBAAR DOOR NIET (ADEQUAAT) OVERBRUGDE BUITENDREMPELS

In bijna 40% van de gevallen is een te hoge buitendrempel niet (adequaat) overbrugd
Het is belangrijk dat Utrechters zelfstandig vanaf het trottoir tot aan de entreedeur van het stemlokaal kunnen komen. Dat betekent dat de route verhard, vlak en vrij van obstakels moet zijn. In 88% van de door ons geschouwde gevallen is dat het geval. Routes die niet vlak en/of verhard zijn worden over het algemeen gekenmerkt door losliggende of oneffen bestrating. Figuur 2.4 laat zien dat obstakels op de route onder zijn te verdelen in ‘vaste’ obstakels (zoals slingerhekken tegen fietsers) en ‘tijdelijke’ obstakels (zoals foutgeparkeerde scooters en fietsen).

Figuur 2.4 Obstakels die route naar stemlokaal bemoeilijken, doorgangsbreedte daardoor te smal



[5] GPA staat voor Gehandicaptenparkeerplaats Algemeen (zie ook figuur 2.2). Zo’n voorziening kan het stemmen voor de doelgroep versimpelen.

Het is voor veel rolstoelgebruikers niet mogelijk om drempels hoger dan twee centimeter zelfstandig te overbruggen. Via een drempeloverbrugging van tijdelijke of permanente aard kunnen zij dat wel. Overbruggingen moeten goed verankerd zijn, goed aansluiten en niet te steil of glad zijn. Op weg naar het stemlokaal kunnen Utrechters een te hoge drempel tegenkomen op de route vanaf het trottoir tot aan de entree van het stemlokaal. Dat is bij 52 stembureaus het geval. Bij 8 stembureaus ontbreekt de drempeloverbrugging en bij 12 stembureaus voldoen de overbruggingen niet aan de gestelde eisen. Van de 52 stembureaus die een (adequate) overbrugging vereisen zijn daardoor 20 stembureaus niet zelfstandig bereikbaar voor Utrechters met een lichamelijke beperking. Figuur 2.5 laat één tijdelijke overbrugging zien die niet aan de gestelde eisen voldoet omdat deze (onder andere) glad en niet stevig verankerd is.

Figuur 2.5 Niet adequate of ontbrekende drempeloverbruggingen beperken bereikbaarheid



Voldoende (tijdelijke) gehandicaptenparkeerplaatsen

Volgens de criteria van de rijksoverheid moet aan aanvullende eisen worden voldaan alvorens een stembureau zelfstandig bereikbaar is. Eén daarvan is de aanwezigheid van een gehandicaptenparkeerplaats zodat inwoners die lichamelijk beperkt zijn dicht bij het stemlokaal kunnen parkeren en zo een minimale afstand hoeven af te leggen. Niet ieder stemlokaal heeft een permanente gehandicaptenparkeerplaats. Gemeenten kunnen op de verkiezingsdag daarom een reguliere parkeerplaats tijdelijk als gehandicaptenparkeerplaats aanmerken. Wij constateren dat er over het algemeen voldoende (tijdelijke) gehandicaptenparkeerplaatsen zijn.

Wij identificeren namelijk 145 stembureaus waarbij logischerwijs[6] kan worden verwacht dat daar een (tijdelijke) gehandicaptenparkeerplaats aanwezig is. Daarvan hebben 117 (81%) een gehandicaptenparkeerplaats. Deze parkeerplaatsen moeten vrij blijven voor de

[6] In de binnenstad zijn zes locaties waar het ondoenlijk is om met de auto te komen. Denk bijvoorbeeld aan de stembureaus op het Centraal Station. Deze hebben we dus niet in ons oordeel meegenomen.

doelgroep, tenzij door hen in gebruik. Teams van Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR) rijden op de verkiezingsdag daarom rondes om te controleren of er geen voertuigen op de parkeerplaatsen staan zonder (zichtbare) gehandicaptenparkeerkaart. Normaliter kunnen voertuigen in uiterste gevallen worden weggesleept. Omdat deze verkiezingen het proces om gehandicaptenparkeerplaatsen te reserveren niet tijdig en volgens de regels door team Verkiezingen kon worden doorlopen, was daar geen juridische grondslag voor. Door THOR wordt aangegeven dat er geen meldingen zijn binnengekomen van foutparkeerders en dat wegslepen dus ook niet nodig was.[7]

2.3 DEEL STEMBUREAUS ONBETREEDBAAR DOOR ONTOEGANKELIJKE DEUREN EN NIET (ADEQUAAT) OVERBRUGDE BINNENDREMPELS

De route naar het stembureau is overwegend obstakelvrij en voldoende breed
Niet bij ieder stemlokaal is het stembureau direct na de entreedeur gesitueerd. De stemmer moet dan een route volgen binnen het stemlokaal om bij de ruimte te komen waarin het stembureau is gevestigd. Bij 129 bezochte stembureaus was dat het geval. Het is belangrijk dat die route obstakelvrij is en voldoende breed zodat rolstoelgebruikers, Utrechters in een scootmobiel en bijvoorbeeld ook inwoners met een kinderwagen elkaar kunnen passeren.

Van die 129 stembureaus is 88% obstakelvrij. Veel geziene obstakels zijn banken, prullenbakken en objecten om deuren open te houden (zie figuur 2.6). Obstakels op de route zorgen er niet meteen voor dat de route onvoldoende breed is. We constateren dat bij zes van de 129 stembureaus de route niet breed genoeg is. We zien daarin grote overlap met de obstakels: bij slechts één stembureau was de route niet breed genoeg ondanks dat er geen obstakels op de route waren. Dat maakt dat bij 87% van de 129 stembureaus de tussenroute naar het stembureau obstakelvrij en voldoende breed is.

Figuur 2.6 Obstakels op de binnen route beperken betreedbaarheid van stembureaus



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

Te hoge drempels in meerderheid niet (goed) overbrugd, een derde van de stembureaus (mede) daardoor ontoegankelijk

We constateerden in paragraaf 2.2 dat bijna 40% van de stembureaus onbereikbaar is door niet of niet adequaat overbrugde drempels onderweg naar de entree van het stemlokaal. Maar vanaf die entree tot aan het stembureau zijn er meer plekken waarop zich regelmatig drempels voordoen. Ook die moeten overbrugd worden opdat Utrechters met een lichamelijke beperking zelfstandig hun weg kunnen vinden naar het stembureau. Wij constateren dat de meeste te hoge drempels op de route naar het stembureau niet of niet adequaat worden overbrugd.

Dat is met name zichtbaar bij de entree van de stemlokalen vanaf de buitenruimte. Bij 57 van de 151 stembureaus (38%) is de drempel daar hoger dan twee centimeter. Bij de meerderheid van die 57 stembureaus (45, 79%) is de buitendrempel niet of niet adequaat overbrugd. Met name de kwaliteit van de overbrugging schiet tekort.

Foto 1 in figuur 2.7 laat zien dat goedbedoelde overbruggingen in de praktijk niet altijd bruikbaar zijn. Daarnaast zijn overbruggingen soms onvoldoende verankerd waardoor ze van de drempel wegschuiven bij het in- en uitlopen van het stembureau (foto 2). En overbruggingen blijken in de praktijk niet altijd te passen (foto 3). Tot slot komt het ook regelmatig voor dat de drempeloverbrugging niet bij de entree ligt, maar nog in het stembureau aanwezig is (foto 4). De stembureauleden zijn in die gevallen vergeten de overbrugging bij de entree neer te leggen. We zien ook regelmatig een combinatie van deze vier knelpunten terug.

Figuur 2.7 Inadequate drempeloverbruggingen bij entree stemlokaal en -bureau bemoeilijken betreedbaarheid



Daarnaast zijn er 18 stembureaus die op de tussenroute van de buitenentree naar het stembureau te hoge drempels bevatten. Ook bij deze bureaus is de meerderheid van de drempels niet of niet adequaat overbrugd: bij acht stembureaus ontbreekt de overbrugging en bij drie bureaus is de aanwezige overbrugging ondeugdelijk. Aan het eind van de tussenroute moet vaak nog de entreedeur worden gepasseerd naar het stembureau zelf. Bij

elf stembureaus is de drempel die daar moet worden overbrugd te hoog. Ook hier zien we in de meerderheid van de gevallen (6, 55%) dat de drempels niet (goed) zijn overbrugd.

Meer dan een derde van de stembureaus niet te betreden door ontoegankelijke deuren
Entree- en tussendeuren moeten minstens 85 centimeter breed zijn, zodat rolstoelgebruikers en Utrechters in een scootmobiel voldoende ruimte hebben om het gebouw te betreden. Daarnaast moet er bij dichte deuren voldoende opstelruimte zijn, zodat een persoon in een rolstoel of scootmobiel genoeg manoeuvreerruimte heeft om de deur zelf te kunnen openen. Dat geldt te meer voor deuren die openen in de richting van de toetreder. Verder moet de deur licht genoeg zijn om vanuit een zittende positie te kunnen openen. Wij constateren op hoofdlijnen dat 60 van de 151 stembureaus ontoegankelijk zijn, omdat één of meerdere deuren te smal zijn, onvoldoende opstelruimte hebben of te zwaar zijn. Combinaties van deze drie komen ook voor. We geven hieronder per categorie een toelichting.

In totaal zijn er 148 stembureaus met een entreedeur. In 89% van de gevallen is de entreedeur breed genoeg. Bij de 62 stembureaus die tussendeuren bevatten voldoet 82% (51). Bij stembureaus met een entreedeur naar het stembureau is dat 94% (99 op de 105). Regelmatig komt het voor dat van dubbele deuren er 1 dicht is, waardoor de toegang te smal is. Dat had vermeden kunnen worden door beide deuren permanent te openen. We zien daarnaast vaak dat bij oudere panden de deuren niet breed genoeg zijn. Met name veel (oudere) gymzalen hebben krappe doorgangen. Dat is enigszins begrijpelijk, omdat die niet op rolstoeltoegankelijkheid zijn ontworpen. Toch worden ook die stembureaus door de gemeente Utrecht als toegankelijk aangewezen.

Bij meer dan de helft van de stembureaus met een entreedeur (77 op 148) staat de entreedeur permanent open. De opstelruimte en bedieningskracht van de deur zijn daar minder van belang, omdat stemmers de deur niet zelfstandig meer hoeven te openen. In totaal zijn er 39 stembureaus met handbediende dichte entreedeuren[8], waarvan er bij 23 stembureaus (59%) voldoende opstelruimte is. Bij meer dan de helft van de 39 deuren (21) is de bedieningskracht te zwaar. Bij veel van deze deuren valt de deur door een dranger weer dicht. Rolstoelgebruikers of Utrechters in een scootmobiel kunnen in die gevallen de entreedeur niet openen en tegelijkertijd naar binnen rijden. Zij kunnen het stemlokaal waar één of meerdere stembureaus in zijn gevestigd daardoor niet zelfstandig betreden.

[8] De overige 32 stembureaus hebben een automatische entreedeur. In die gevallen is er sprake van voldoende opstelruimte en is de bedieningskracht niet te zwaar.

Figuur 2.8 Deuren die niet breed genoeg zijn of niet zelfstandig zijn te openen bemoeilijken betreedbaarheid



Bij eventuele tussendeuren gaat dat beter. In totaliteit zijn er 62 stembureaus met tussendeuren op de binnen route naar het stembureau. Daarvan staan de tussendeuren bij 45 bureaus permanent open (en zijn daarmee toegankelijk). Bij stembureaus waarvan de tussendeuren dicht zaten gaven de stembureauleden regelmatig aan dat zij dat bewust deden om de kou buiten te houden. Ze hielden dan wel goed in de gaten of stemmers moeite hadden met het openen van de deur(en) zodat zij, indien nodig, daarbij geassisteerd konden worden. (Tussen)deuren zijn ook soms gesloten vanwege de brandveiligheid. Bij alle tien stembureaus met handbediende tussendeuren die niet permanent openstaan[9] is de bedieningskracht van de tussendeuren op orde. In de helft van de gevallen (5 op 10) is er onvoldoende opstelruimte aanwezig om de deur vanuit een rolstoel te kunnen openen.

In totaal zijn er 105 stembureaus die een entreedeur naar het stembureau bevatten. Daarvan zijn er 93 bureaus waarbij de deur permanent openstaat. Er zijn 8 bureaus met een handbediende entreedeur die niet permanent geopend is.[10] Bij 3 op de 8 is de bedieningskracht te zwaar, en bij 4 op de 8 is er sprake van onvoldoende opstelruimte.

Grote meerderheid stembureaus vrij van kokosmatten

Tijdelijke schoonloopmatten mogen in het stemlokaal- en bureau aanwezig zijn zolang het geen rubberring- of kokosmatten zijn. Met name op kokosmatten is het voor rolstoelgebruikers en mensen in een scootmobiel moeilijk navigeren. Wij constateren dat kokosmatten in beperkte mate voorkomen: bij 10 van de 150 stembureaus (7%).

Roosters zijn vrijwel nooit afgedekt

Ook aan de betreedbaarheid van het stembureau stelt de rijksoverheid aanvullende toegankelijkheidscriteria. Eén van die criteria heeft betrekking op eventuele roosters bij de buitendeur van het stemlokaal. Roosters met gaten groter dan 2 bij 2 centimeter worden

[9] De overige 7 stembureaus hebben automatische tussendeuren. In die gevallen is er sprake van voldoende opstelruimte en is de bedieningskracht niet te zwaar.
[10] De overige 2 stembureaus hebben een automatische entreedeur. In die gevallen is er sprake van voldoende opstelruimte en is de bedieningskracht niet te zwaar.

afgedekt om te voorkomen dat stemmers die slecht ter been zijn met hun wandelstok in het rooster blijven haken. Bij 23 stembureaus (15%) was er sprake van één of meerdere roosters met te grote gaten. In die gevallen zijn de roosters vrijwel nooit (goed) afgedekt: slechts bij 3 op de 23 stembureaus (13%) was dat het geval (zie figuur 2.9).

Figuur 2.9 Rooster met te grote gaten die niet zijn afgedekt maken betreden stemlokaal en/of -bureau lastig



2.4 STEMBUREAUS HEBBEN VEELAL VOLDOENDE MANOEUVREERRUIMTE

Bij nagenoeg alle stembureaus sprake van voldoende verkeersruimte

Het stembureau moet voldoende bruikbaar zijn. Dat betekent dat Utrechters met een lichamelijke beperking zelfstandig hun stem uit kunnen brengen wanneer zij het stembureau betreden. In het bureau moet voldoende verkeers- en manoeuvreerruimte zijn, zodat rolstoelgebruikers of stemmers in een scootmobiel de stemtafel, de stemhokjes en de stembus kunnen bereiken. Wij constateren dat er bij vrijwel alle stembureaus sprake is van voldoende verkeersruimte. Saillant detail is dat bij het stembureau dat in het Stadhuis in de grote trouwzaal was ingericht de stemhokjes direct achter het hoogpolig tapijt waren geplaatst, waardoor een onoverkomelijk obstakel voor rolstoelgebruikers ontstond. Nog tijdens de schouw is dit tapijt alsnog weggerold.

Bij vrijwel alle 151 stembureaus is sprake van voldoende manoeuvreerruimte rondom de stemtafel en de stemhokjes (zie foto's 1 en 2 in figuur 2.10). Bij drie stembureaus (2%) is er te weinig ruimte rondom de stembus. Dat komt met name doordat stembureauleden stoelen op een zodanige manier naast de stembus hebben gezet dat het lastig is voor rolstoelgebruikers om zelfstandig hun stembiljet in de stembus te werpen (zie foto 3).

Figuur 2.10 Voldoende opstelruimte nodig om zelfstandig te kunnen stemmen



Lage, onderrijdbare werkbladen in bijna alle stembureaus aanwezig

Voor inwoners met een lichamelijke beperking is het essentieel dat er in het stembureau een stemhokje aanwezig is met daarin een laag werkblad dat onderrijdbaar is. Zo kunnen rolstoel- en scootmobielgebruikers hun stembiljet zittend invullen. Wij constateren dat de lage werkbladen in de meeste stembureaus op orde zijn. Zo hebben 146 van de 151 stembureaus (97%) minimaal één stemhokje met een laag werkblad. Op één geval na zijn de werkbladen onderrijdbaar.

Vaak voldoende stoelen in stembureau aanwezig, leesloep niet altijd zichtbaar en operationeel op stemtafel

Ook aan de bruikbaarheid van het stembureau stelt de rijksoverheid aanvullende toegankelijkheidscriteria. Deze zijn weliswaar niet essentieel om zelfstandig te kunnen stemmen, maar kunnen het proces voor de stemmer wel comfortabeler maken.

Zo moeten er een aantal vrije stoelen in het stembureau aanwezig zijn zodat stemmers die slecht ter been zijn een rustmoment kunnen pakken. Eén op de vijf stoelen moet zijn uitgerust met armleuningen om het opstaan te vereenvoudigen. Bij 138 stembureaus (91%) zijn er vrije stoelen in het stembureau aanwezig. Daarvan is bij 93 stembureaus (67%) sprake van voldoende stoelen met armleuningen.

Daarnaast is het belangrijk dat er een leesloep met werkend lampje zichtbaar op de stemtafel klaarligt. Sommige stemmers zijn visueel beperkt en hebben de loep nodig om het stembiljet te kunnen lezen. Het klaarleggen van de leesloep maakt onderdeel uit van de toegankelijkheidscheck die de stembureauvoorzitter moet doorlopen voordat het stembureau opent. Uit onze schouw blijkt dat bij 110 stembureaus (73%) de leesloep zichtbaar op de tafel lag. Bij die stembureaus waren de loepen 102 keer (93%) operationeel. Veel leesloepen die ontbraken lagen nog in de doos bij de overige stemattributen. Wat voor verwarring heeft gezorgd is dat er ook vaak nog een tweede (normale) loep zonder lampje bij die attributen zat. Regelmatig lag die loep wel op de stemtafel, maar de loep met verlichting niet.

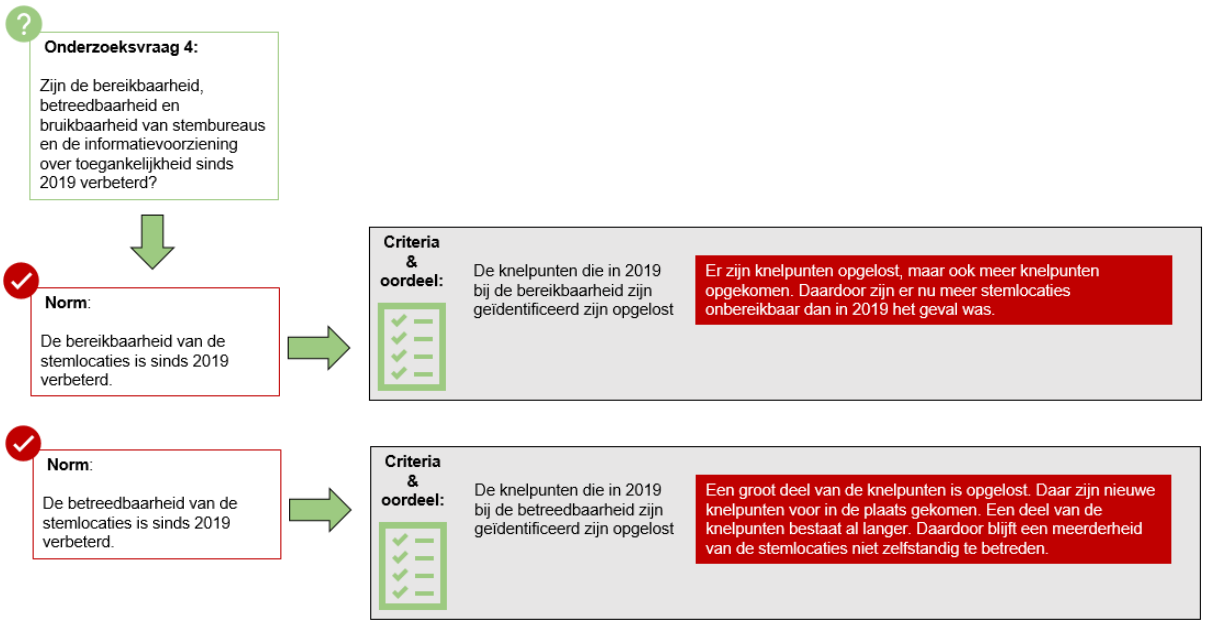

INGANG STEMBUREAU

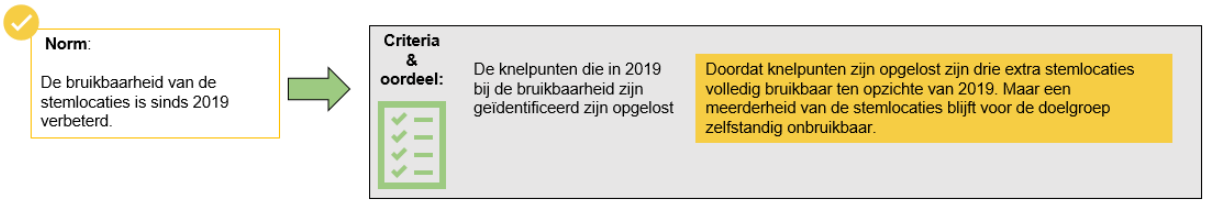
3 STEMBUREAUS IN 2023 MINDER TOEGANKELIJK DAN IN 2019

De (praktische) toegankelijkheid van de stembureaus is sinds 2019 met vijf procentpunten gedaald. Niet alle toegankelijkheidsknelpunten die in 2019 zijn geïdentificeerd zijn opgelost. Zo hebben veel stemlokalen (nog) problemen met drempels die niet (adequaat) zijn overbrugd. Bij individuele stemlokalen komt het verder regelmatig voor dat een eerder geïdentificeerd knelpunt is opgelost, maar dat er één of meerdere nieuwe knelpunten zijn geconstateerd. Per saldo is de bereikbaarheid, betreedbaarheid en/of bruikbaarheid per stemlokaal daardoor meestal niet verbeterd.

Bovenstaande bevindingen lichten we in dit hoofdstuk toe. In figuur 3.1 zetten we de uitvoering af tegen de normen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en bijbehorende criteria en de beoordeling. In het onderzoek uit 2019 hebben we 74 stemlokalen geschouwd. Daarvan fungeerde er 49 afgelopen verkiezingen opnieuw als stemlokaal. Die 49 stemlokalen hebben we voor dit onderzoek ook opnieuw geschouwd. We hebben op individueel stemlokaalniveau ons oordeel over de bereikbaarheid, betreedbaarheid en bruikbaarheid van het bureau bij dit onderzoek vergeleken met ons oordeel uit 2019. We beoordelen de normen en bijbehorende criteria aan de hand van deze vergelijking.

Figuur 3.1 Normen, criteria en beoordeling ‘Verbetering stemlokalen’ van de ook in 2019 geschouwde stemlokalen





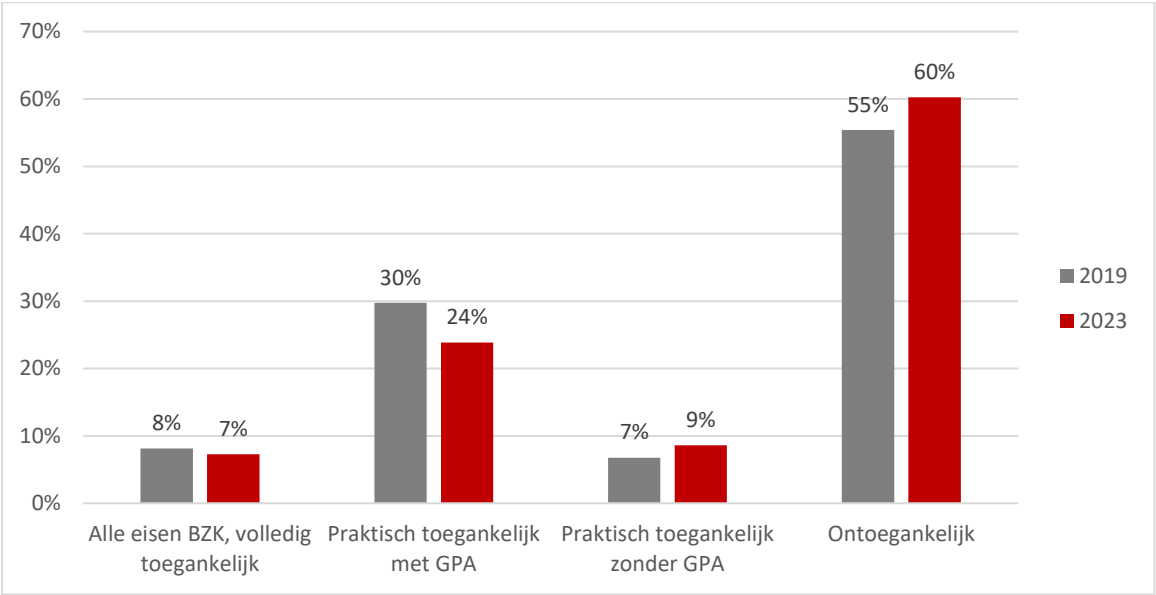
3.1 PRAKTISCHE TOEGANKELIJKHEID MET VIJF PROCENTPUNTEN GEDAALD VERGELEKEN MET 2019

In paragraaf 2.1 constateerden we op basis van onze schouw dat Utrechters met een lichamelijke beperking de afgelopen verkiezingen bij 40% van de stembureaus zelfstandig hun stem uit konden brengen. Het gaat dan om:

- De stembureaus die aan alle toegankelijkheidseisen van de rijksoverheid voldoen, en;
- De stembureaus die aan de door ons afgebakende essentiële toegankelijkheidsaspecten voldoen (de 'praktisch toegankelijke' stembureaus).

In 2019 constateerden we dat de doelgroep bij 45% van de stembureaus zelfstandig kon stemmen. Daarmee is sprake van een daling van vijf procentpunten (en het aantal ontoegankelijke stembureaus is daarmee met vijf procentpunten gestegen, zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Vergelijking beoordeling toegankelijkheidsaspecten tussen 2019 en 2023[11]



Permanente toegankelijkheidsmaatregelen zijn bij de gemeentelijke panden niet doorgevoerd

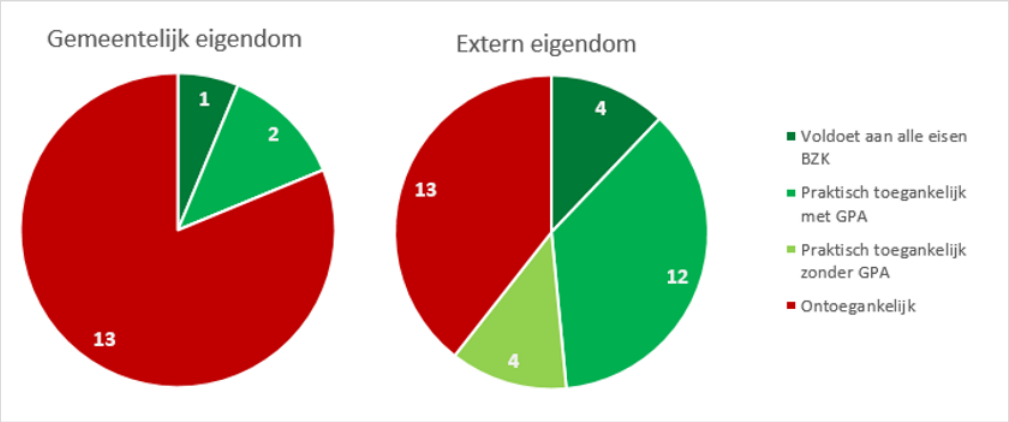
Na ons vorige onderzoek in 2019 hebben wij een lijst met geïdentificeerde knelpunten op stemlokaalniveau gedeeld met team Verkiezingen van de gemeente Utrecht en (zeker voor

[11] GPA staat voor Gehandicaptenparkeerplaats Algemeen.

de gebouwen in gemeentelijk eigendom) aanbevolen naar permanente oplossingen te zoeken. We willen met dit opvolgingsonderzoek ook achterhalen of die knelpunten zijn opgelost. We hebben daarom de stemlokalen uit onze steekproef uit 2019 waar ook de afgelopen verkiezingen weer gestemd kon worden opnieuw geschouwd. Het gaat om 61 stembureaus verdeeld over 49 stemlokalen. De Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU) geeft aan de knelpuntenlijst voor de gemeentelijke panden (16 in totaal) in bezit te hebben. Er zouden toegankelijkheidsmaatregelen bij die panden zijn doorgevoerd.[12] Door gebrekkige informatieopslag is niet duidelijk om welke maatregelen het gaat.[13] Het is ook onduidelijk of de maatregelen daadwerkelijk zijn doorgevoerd.[14] Omdat maatregelen op pandniveau zouden zijn doorgevoerd rapporteren we in dit hoofdstuk op stemlokaalniveau, in plaats van op stembureauniveau zoals in hoofdstuk 2.

We zien op veel plekken niet dat de gemeente permanente toegankelijkheidsmaatregelen heeft doorgevoerd. Als we de toegankelijkheid van de gemeentelijke panden beoordelen dan zien we namelijk dat deze overwegend ontoegankelijk zijn: 81% (13 op 16) is ontoegankelijk (zie figuur 3.3). Panden in extern bezit doen het beter. Daarvan is 61% (20 op 33) toegankelijk.

Figuur 3.3 Vergelijking toegankelijkheid van de 49 stemlokalen naar eigendomsvorm (situatie 22 november 2023)



We zetten in de volgende paragrafen uiteen of de bereikbaarheid, betreedbaarheid en bruikbaarheid bij de 49 stemlokalen zijn verbeterd. We zijn daarbij uitgegaan van de volledige, uitgebreide toegankelijkheidscriteria van de rijksoverheid, omdat we destijds ook knelpunten die zich op die criteria voordeden bij team Verkiezingen hebben aangeleverd. De criteria van de rijksoverheid zijn strenger dan de essentiële toegankelijkheidscriteria die wij daarbinnen hebben gedefinieerd. Daardoor worden stemlokalen sneller als onbereikbaar, onbetreedbaar of onbruikbaar aangemerkt. We zien dat er veel welwillendheid is bij stembureauleden om de verkiezingen zo toegankelijk mogelijk te organiseren. En soms is

[12] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[13] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[14] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

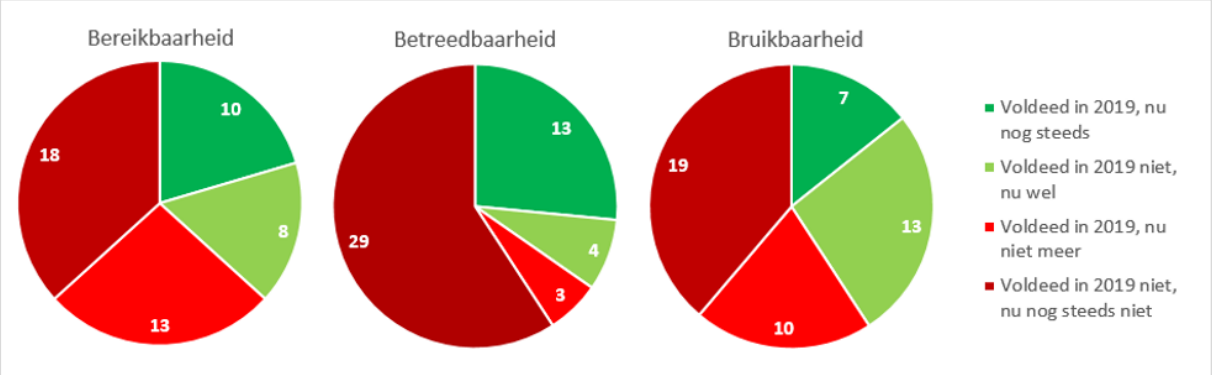
slechts een kleine aanpassing nodig om een stemlokaal toegankelijk te maken (zoals bijvoorbeeld het verplaatsen van een stoel). Toch vormen de criteria van de rijksoverheid het wettelijk kader. Daar willen we in dit hoofdstuk dus recht aan doen. Waar het om kleine aanpassingen betreft (met name bij bruikbaarheid) zullen we dat in de lopende tekst vermelden.

3.2 EERDERE TOEGANKELIJKHEIDSKNELPUNTEN DEELS OPGELOST, MAAR VAAK NIEUWE KNELPUNTEN GECONSTATEERD

Minder stemlokalen bereikbaar ten opzichte van de situatie in 2019, problemen met de parkeergelegenheid vaak de oorzaak

Figuur 3.4 laat de ontwikkeling in de beoordeling van de 49 stemlokalen zien op bereikbaarheid, betreedbaarheid en bruikbaarheid. Een meerderheid van de stemlokalen is onbereikbaar, niet zelfstandig te betreden en/of onbruikbaar voor de doelgroep.

Figuur 3.4 Ontwikkeling beoordeling aantal stemlokalen van 2019 tot 2023 (N=49)



Ten opzichte van 2019 zijn stemlokalen minder bereikbaar geworden. Een deel van de knelpunten die in 2019 zijn geconstateerd is opgelost, maar er is ook een groot aantal knelpunten bijgekomen. Daarnaast blijft een aantal structurele knelpunten bestaan. We hebben in totaal 29 verslechteringen in de bereikbaarheid geconstateerd. Daarvan behandelen we de meest voorkomende typen. De meeste verslechteringen hebben betrekking op de parkeergelegenheid. Zo is er bij 11 stemlokalen geen (deugdelijke) gehandicaptenparkeerplaats meer aanwezig en zijn er bij 8 lokalen te weinig vrije reguliere parkeerplekken beschikbaar. Verder zijn er 4 stemlokalen waarbij een hoogteverschil tussen de parkeergelegenheid en het trottoir nu niet goed meer is overbrugd.

Er zijn ook 8 stemlokalen die zodanig zijn verbeterd dat ze aan alle bereikbaarheidseisen voldoen. Deze waren in 2019 onbereikbaar, en afgelopen verkiezingen wel bereikbaar. Over de hele linie hebben we 25 verbeteringen geconstateerd. De grootste verbeterslag is in de bewegwijzering gemaakt. Bij 12 stemlokalen is de zichtbaarheid van de route naar de entree van de stembureau(s) verbeterd door (betere) bewegwijzering aan te brengen. Daarnaast is

bij 4 lokalen een hoogteverschil op de route naar het stemlokaal (beter) overbrugd. Datzelfde geldt voor een hoogteverschil vanaf de parkeerplaats naar het trottoir bij 3 lokalen.

Tot slot zijn er 9 onopgeloste knelpunten die we zowel in 2019 als tijdens onze meest recente schouw bij dezelfde stemlokalen hebben geconstateerd. Zo zijn er 3 stemlokalen waarbij problemen met het overbruggen van een hoogteverschil tussen parkeergelegenheid en trottoir blijven bestaan. Bij 2 stemlokalen blijven die problemen ook bestaan met hoogteverschillen op de route naar het stemlokaal. Daarnaast blijven 2 stemlokalen problemen houden met de bereikbaarheid vanwege tekortschietende bewegwijzering.

Stembureaus ook deze verkiezingen veelal niet zelfstandig te betreden, nieuwe knelpunten wissen effect opgeloste knelpunten uit

Uit onze beoordeling blijkt dat een meerderheid van de stemlokalen (59%, 29 op 49) zowel in 2019 als tijdens onze recente schouw niet zelfstandig waren te betreden (zie figuur 3.4). We zien hier dat een meerderheid van de eerder geïdentificeerde knelpunten (36 van de 61) is opgelost. Bij veel stemlokalen zijn de eerder geïdentificeerde knelpunten daardoor weliswaar opgelost, maar zijn er ook nieuwe knelpunten bijgekomen. Zo is er sprake van veel verslechteringen (29) en blijvende knelpunten (25) die niet zijn opgelost. Veel stemlokalen blijven daardoor niet zelfstandig te betreden door de doelgroep.

In totaal zijn er 25 eerder geïdentificeerde knelpunten die niet zijn opgelost. Niet of niet adequaat overbrugde drempels bij de entreedeur van het stemlokaal is het langer bestaande knelpunt dat het vaakst niet is opgelost (9 stemlokalen). In combinatie met de eerdergenoemde verslechtering zijn 15 stemlokalen niet zelfstandig te betreden, doordat drempels bij de entreedeur van het stemlokaal niet (adequaat) zijn overbrugd. Daarnaast blijven roosters met gaten groter dan 2 bij 2 centimeter niet (goed) afgedekt (bij 5 lokalen) en is er een aantal stemlokalen met blijvende problemen met de entreedeur van het stemlokaal. Zo blijft de entreedeur bij 4 stemlokalen te smal en blijft er bij 2 lokalen sprake van te weinig opstelruimte om de deur vanuit een zittende positie zelfstandig te kunnen openen.

Verslechteringen hebben vooral betrekking op drempels bij de entreedeur van het stembureau die niet of niet adequaat meer zijn overbrugd (6 stemlokalen), entreedeuren die te zwaar zijn geworden (5 lokalen) en geen (goede) bewegwijzering meer in het stemlokaal om de route naar het stembureau aan te geven (4 lokalen).

Er zijn ook knelpunten opgelost. Het gaat in totaal om 36 verbeteringen waarvan de meeste betrekking hebben op het (goed) afdekken van roosters (6 stemlokalen), het (adequaat) overbruggen van drempels bij de entreedeur van het stemlokaal (5 lokalen) en het zorgen voor entreedeuren die voldoende breed zijn (4 lokalen).

Bruikbaarheid iets verbeterd, problemen met relatief kleine aanpassingen te verhelpen
Figuur 3.4 geeft aan dat de meerderheid van de stemlokalen weliswaar nog steeds onbruikbaar is, maar dat neemt niet weg dat tijdens de afgelopen verkiezingen 3 lokalen meer bruikbaar waren dan in 2019. Bij de bruikbaarheid zijn vaak relatief kleine aanpassingen bepalend, zoals het neerzetten van voldoende stoelen met armleuningen en het klaarleggen van een functionele leesloep op de stemtafel. Dat zijn ook de vaakst voorkomende knelpunten (zie tabel 3.5). Deze knelpunten worden bij het ene stemlokaal vaak opgelost, maar komen dan bij een ander stemlokaal (nieuw) voor. Per saldo worden daardoor slechts een beperkt aantal extra stemlokalen volledig zelfstandig bruikbaar voor de doelgroep.

Tabel 3.5 Belangrijkste ontwikkeling in knelpunten bruikbaarheid

Knelpunt bruikbaarheid	Aantal keer verbeterd	Aantal keer verslechterd	Aantal keer eerder geïdentificeerd, niet opgelost
Onvoldoende stoelen in stemlokaal	6	3	1
Onvoldoende stoelen met armleuningen in stemlokaal	10	6	10
Leesloep niet zichtbaar op tafel	6	11	5
Leesloep niet functioneel	2	7	-

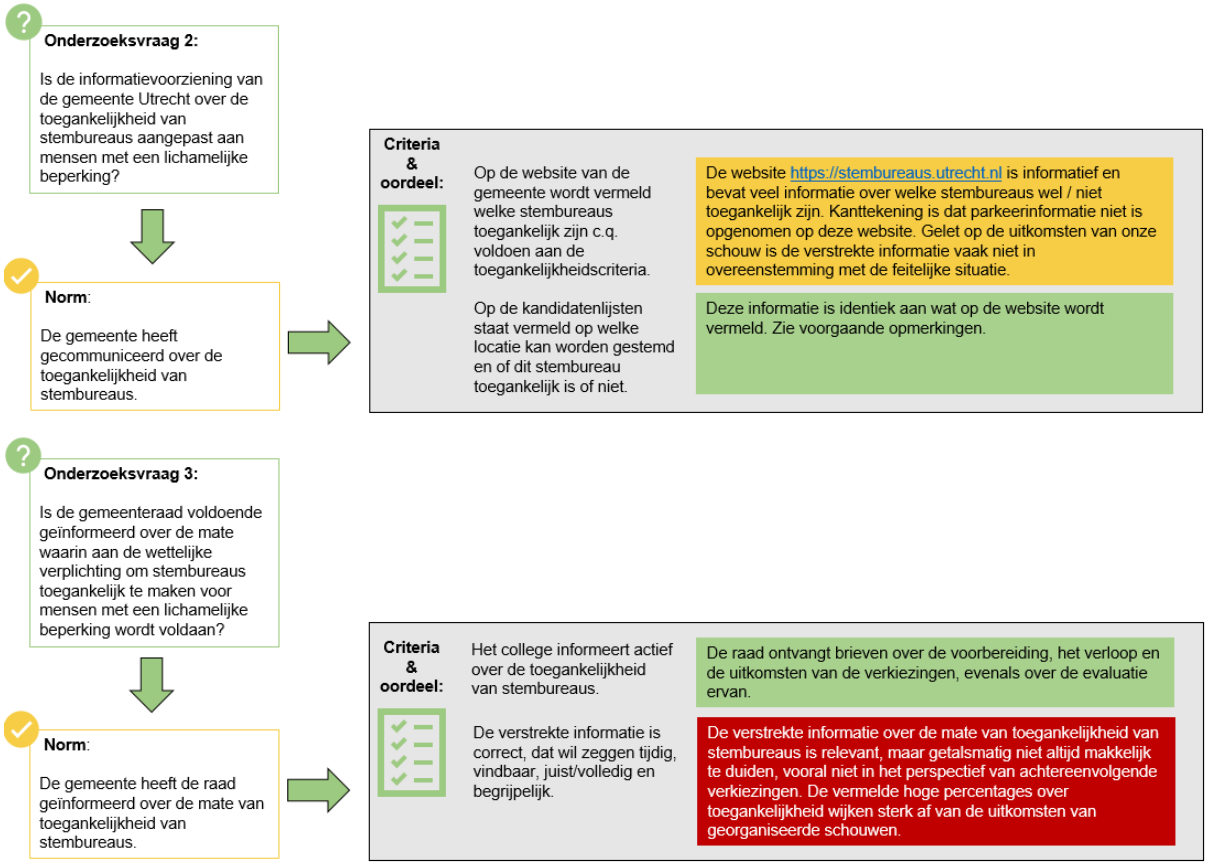

KOFFIEHOEK
GROENKAPEL
INGANG STEMBUREAU

4 INFORMATIE OVER MATE VAN TOEGANKELIJKHEID TE OPTIMISTISCH

De gemeente communiceert op uiteenlopende manieren over de verkiezingen en waar en hoe gestemd kan worden. Toegankelijkheid is daarbij een met regelmaat terugkerend onderwerp, waarbij de ambities, maatregelen en knelpunten worden benoemd. De verstrekte informatie is zowel gericht aan de stad als geheel, huis-aan-huis en aan stemgerechtigden persoonlijk. Ook vindt afstemming plaats met belangenorganisaties, zoals het Solgu. De raad wordt hierover actief geïnformeerd met raadsbrieven. Toegankelijkheid 'op papier' en 'in de praktijk' blijken van elkaar te verschillen. Op basis van de schouw van de rekenkamer blijkt – achteraf – dat de informatie over het bereikte percentage toegankelijke stembureaus een te optimistisch en niet accuraat beeld geeft van de feitelijke situatie op 22 november 2023. In de praktijk zijn regelmatig knelpunten gebleken die de mate van toegankelijkheid raken.

Bovenstaande bevindingen lichten we in dit hoofdstuk toe. In figuur 4.1 zetten we de uitvoering af tegen de normen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en bijbehorende criteria en de beoordeling.

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling 'Informatie over toegankelijkheid van stemlokalen'



4.1 VEEL INFORMATIE AANGEBODEN, NIET ALTIJD JUIST EN VOLLEDIG

Veel informatie op de website over stembureaus

De gemeente heeft de Utrechtse bevolking op verschillende manieren geïnformeerd over de toegankelijkheid van stembureaus:

- Op de website van de gemeente;
- Op de kandidatenlijsten die huis-aan-huis worden bezorgd.

Uitgangspunt voor onze beoordeling is de mate waarin deze informatie voldoet aan de toegankelijkheidscriteria van het Ministerie van BZK.

Toegankelijkheid is een breed begrip, en is niet alleen op stembureaus van toepassing. Via een zelfstandige webpagina[15] communiceert de gemeente over die brede toegankelijkheid. Het gaat daarbij onder meer om informatie over het beleid van de gemeente, de aanpak voor toegankelijkheid en resultaten, en de belangenorganisaties waarmee de gemeente samenwerkt. Zo vermeldt de gemeente als resultaat de aanwezigheid van 'toegankelijke stembureaus, ook voor stemmers die slechtziend en slechthorend zijn'.

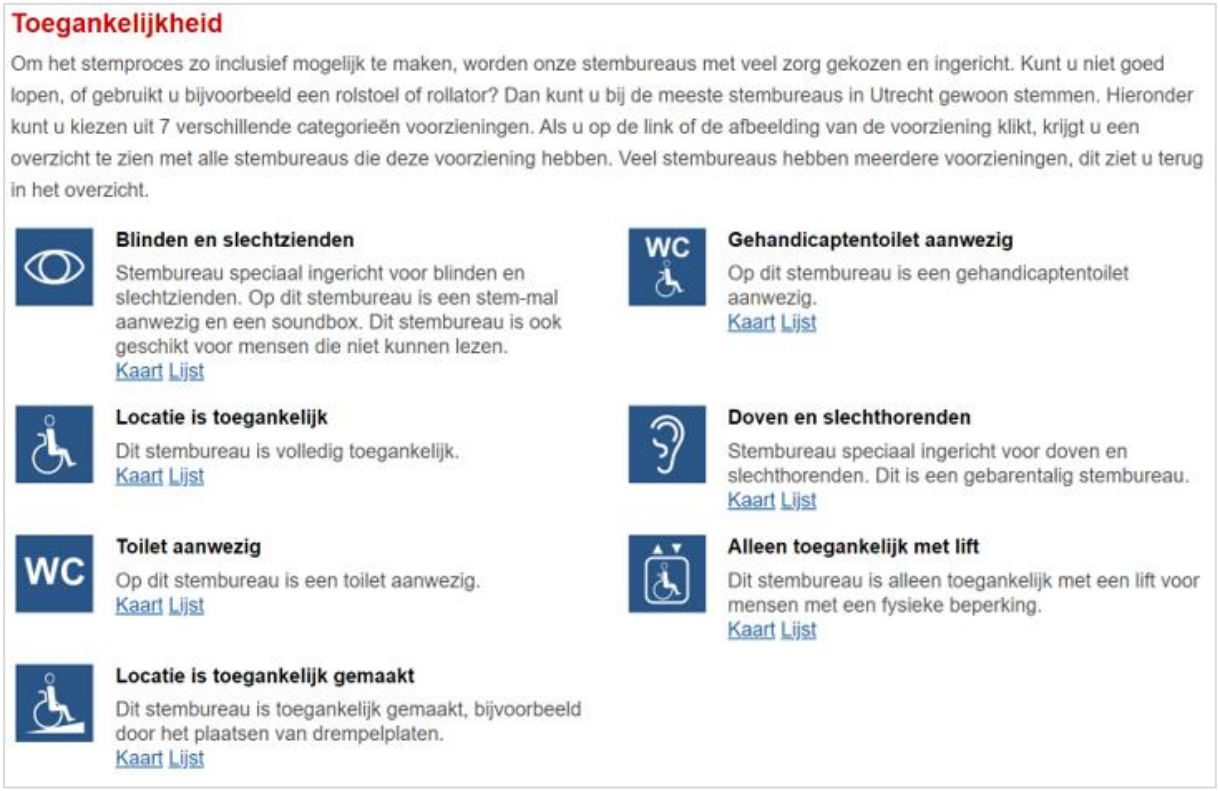
De gemeente communiceert over de verkiezingen, zowel over de voorbereiding en de aanloop naar de verkiezingen als over het verloop en de uitkomsten van de verkiezingen, gevolgd door nadere informatie over de uitslagen via:

- De website met algemene verkiezingsinformatie[16];
- De website Stembureaus in Utrecht met een interactieve kaart met specifieke informatie per stembureau over de toegankelijkheid.[17]

Wij constateren dat de gemeente over het algemeen goed communiceert over welke stembureaus toegankelijk zijn. Figuur 4.2 laat de manier zien waarop de gemeente Utrecht op Stembureaus in Utrecht over de toegankelijkheid van stembureaus informeert. Een kiezer kan een stembureau op de kaart aanklikken en ziet dan aan de hand van icoontjes in welke mate het bureau toegankelijk is (gemaakt). Inwoners kunnen dan zelf de afweging maken in wat voor type stembureau ze willen stemmen. Met filters kan men al naar gelang de behoefte verdere selecties van locaties maken. De huis-aan-huis kandidatenlijsten die de gemeente voor de verkiezingen verspreidde bevat een overzicht van alle stembureaus in de gemeente. Per stembureau waren (ditmaal voor het eerst) dezelfde icoontjes als op Stembureaus in Utrecht opgenomen om de toegankelijkheid aan te geven.

[15] Zie Toegankelijkheid | gemeente Utrecht
[16] Zie Verkiezingen | gemeente Utrecht
[17] Zie ook Stemvoorzieningen (utrecht.nl)

Figuur 4.2 Voorbeeld van manier waarop de gemeente over toegankelijkheid van stembureaus tijdens de verkiezingen informeert



Geen informatie over (al dan niet tijdelijke) gehandicaptenparkeerplaatsen

De toegankelijkheidscriteria van de rijksoverheid benadrukken het belang van de aanwezigheid van een (tijdelijke) gehandicaptenparkeerplaats. Zoals in paragraaf 2.2 is uiteengezet, realiseert de gemeente vaak zo'n (tijdelijke) voorziening. We merken op dat de gemeente op de website voor de verkiezingen en op de kandidatenlijsten geen informatie heeft opgenomen over welke stembureaus een (tijdelijke) gehandicaptenparkeerplaats hebben. Op de website[18] van de gemeente is wel een plattegrond van de gehandicapten-parkeerplaatsen beschikbaar, maar deze informatie wordt dus niet één op één gekoppeld aan de stembureaus. In reactie op het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat wel is onderzocht of deze informatie nog kon worden verstrekt. Vanwege de korte voorbereidingstijd bij deze verkiezingen was dit niet meer mogelijk. Het is de bedoeling dat de parkeerplaatsen bij de komende verkiezingen wel op de website worden getoond.

Vooral toegankelijk gemaakte stembureaus in de praktijk toch ontoegankelijk

Op basis van de schouw constateert de rekenkamer achteraf dat de verstrekte informatie 'op papier' niet altijd juist en volledig blijkt te zijn 'in de praktijk'. Dat betreft vooral de stembureaus die toegankelijk zijn gemaakt voor deze verkiezingen.

[18] Zie Plattegrond gehandicaptenparkeerplaatsen | gemeente Utrecht

Uit de data blijkt dat van de 36 permanent toegankelijke stembureaus 28% (10 op 36) ontoegankelijk is. Van de toegankelijk gemaakte stembureaus blijkt 70% (79 op 113) ontoegankelijk te zijn. Een stembureau dat wij als ontoegankelijk hebben beoordeeld, is in 89% (79 op 89) van de gevallen een door de gemeente beoogd toegankelijk gemaakt bureau.

Wij merken op dat het hierbij gaat om 149 stembureaus, niet 151. Dat komt omdat twee stembureaus uit onze steekproef van 2019 (waar ook in 2023 weer gestemd kon worden) door de gemeente zelf bij deze verkiezingen al als ontoegankelijk zijn aangemerkt. Deze bureaus zijn wel meegenomen in onze selectie en ook tijdens de schouw als ontoegankelijk beoordeeld.

4.2 STEMBUREAUS IN DE PRAKTIJK MINDER TOEGANKELIJK DAN OP PAPIER

Actieve informatievoorziening, maar in wisselende mate over toegankelijkheid
De gemeente c.q. het college heeft de gemeenteraad actief geïnformeerd over de voorbereiding van de TK-verkiezingen in november 2023, waaronder ook over de mate van toegankelijkheid van stembureaus. De rekenkamer constateert op basis van raadsbrieven over toegankelijkheid van stembureaus sinds het ondertekenen van het VN-verdrag Handicap in 2017 dat de gemeente in wisselende mate aandacht schenkt aan de stand van zaken over de toegankelijkheid van stembureaus en deelname aan de verkiezingen.

Zowel de bereikte resultaten als de daarbij optredende knelpunten en afwegingen worden benoemd en toegelicht. Zeker gedurende de coronaperiode (maar ook nadien) is het een grote uitdaging gebleken om voldoende (ook alternatieve) stembureaus te organiseren die voldeden aan de (aanvullende) eisen. Dat betrof onder meer de gezondheids- en afstandseisen vanwege corona, de toegankelijkheidscriteria en de spreidingscriteria, gegeven de groei van de stad en de verwachte opkomstcijfers en daarmee de drukte bij de stemlokalen.

Team Verkiezingen licht toe dat de gemeente Utrecht de toegankelijkheidscriteria ruimer toepast dan dat bijvoorbeeld het Solgu dat doet.[19] De gemeente moet altijd een afweging maken tussen een voldoende aantal stemlocaties en een zo groot mogelijke toegankelijkheid. In het specifieke geval van de laatste TK-verkiezingen speelde mee dat deze door de val van het kabinet begin juli 2023 niet waren voorzien. Dat heeft extra druk op de voorbereiding van deze verkiezingen gegeven.

Laatste jaren hoge percentages toegankelijke stembureaus gerapporteerd
De gemeente rapporteert de laatste jaren steevast een hoog percentage van de stembureaus als toegankelijk (permanent dan wel tijdelijk toegankelijk gemaakt), namelijk

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

rond de 95 procent. In de raadsbrieven worden uiteenlopende cijfers over de schouwresultaten van stemlocaties over de mate van toegankelijkheid genoemd. De rekenkamer heeft op basis van vooral informatie in de raadsbrieven het volgende overzicht opgesteld (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Informatie over toegankelijkheid stembureaus in raadsbrieven e.d. (2017-2023)

Jaar / Verkiezing	Aantal stembureaus (SB) in stemlokalen (SL)	Toegankelijk	Toegankelijk gemaakt	Ontoegankelijk
2017 / TK (maart)	180 SB in 152 SL	Onbekend	Onbekend	Onbekend
2018 / GR (maart)	180 SB in 153 SL	Onbekend	Onbekend	Onbekend
2018 (najaar) / Resultaten schouw	Solgu[20] (N=73) Gemeente Utrecht[21] (N=72)	36 (49%) 3 (4%)	26 (36%) 41 (57%)	11 (15%) 28 (39%)
2019 / PS & WS (maart) Resultaten schouw EP (mei)	 172 SB in 161 SL Rekenkamer Utrecht (N=74) Minimaal 170 SB	 Onbekend 6 (8%) Onbekend	 Onbekend 27 (36%) Onbekend	 Onbekend 41 (55%) Onbekend
2020 / Resultaten schouw	Gemeente Utrecht[22] (N=116)	15 (13%)	91 (79%)	10 (9%)
2021 / TK (maart)	181 SB in 154 SL	167 (92%)		14 (8%)
2022 / GR (maart)	220 SB in 196 SL	211 (96%)		9 (4%)
2023 / PS & WS (maart) TK (november)	Streven minimaal 95% toegankelijke stemlocaties; verdere stijging is moeilijk geacht Verwachting lager percentage toegankelijkheid, verder niet becijferd. Uit beantwoording van schriftelijke vragen blijkt dat de toegankelijkheid in algemene zin goed op orde is. Bij de TK-verkiezingen wordt gestreefd naar 95% toegankelijkheid.			

Toelichting: GR=Gemeenteraad; PS=Provinciale Staten; TK=Tweede Kamer; WS=Waterschappen; EP=Europees Parlement.
Bronnen: vooral raadsbrieven en beantwoording schriftelijke vragen (zie overzicht bijlage), aanvullend berekende percentages rekenkamer.

Tot eind 2018 gold een wettelijke eis dat 25 procent van de stembureaus toegankelijk was. In een raadsbrief (2017) wordt aangegeven dat Utrecht al jaren ruimschoots aan die eis voldoet (waarbij geen concrete cijfers worden vermeld). Het streven van de gemeente is een toegankelijkheid van 90 procent. In oktober 2018 wordt de nieuwe checklist criteria

[20] De gemeente geeft aan dat deze schouw tijdens eerdere verkiezingen heeft plaatsgevonden. Om welke verkiezingen het gaat is niet duidelijk.
[21] De gemeente heeft deze schouw uitgevoerd buiten de verkiezingsdagen om, in aanloop naar de verkiezingen in 2019.
[22] De gemeente heeft deze schouw uitgevoerd buiten de verkiezingsdagen om, in aanloop naar de verkiezingen in 2021. Niet bij alle beoogde stemlokalen (164) kon wegens de coronapandemie een schouw plaatsvinden.

toegankelijkheid van BZK vastgesteld. Ook wordt gerapporteerd over de uitkomsten van schouwen door respectievelijk het Solgu en de gemeente, met nogal uiteenlopende resultaten.

Per 1 januari 2019 wordt een wetswijziging van kracht waarin het streven naar 100% toegankelijke stembureaus is vastgelegd. Hierbij is het ‘pas toe of leg uit’-principe van toepassing. In 2019 vinden twee verkiezingen plaats (PS en WS in maart en EP in mei). De rekenkamer heeft met een steekproef de stembureaus bij de verkiezingen in maart 2019 geschouwd. Concrete cijfers over de mate van toegankelijkheid van de stembureaus in het algemeen zijn in raadsbrieven over deze verkiezingen niet opgenomen.

Vanaf begin 2020 speelt corona een belangrijke rol bij de organisatie van verkiezingen met grote gevolgen voor de stemlocaties, die gebruikt kunnen worden vanwege de gezondheidseisen en afstandscriteria. Er is sprake van veel nieuwe locaties. Ook de verwachtingen over de mate van toegankelijkheid worden bijgesteld, waarbij het belang van goede informatievoorziening over welke locaties toegankelijk zijn wordt aangegeven. Vanaf 2021 wordt in de raadsbrieven veelal alleen het hoge percentage (92%-96%) toegankelijk (gemaakte) stembureaus vermeld, evenals het streven naar verdere verhoging van de score.[23] De rekenkamer constateert dat daarbij niet wordt toegelicht hoe deze percentages zich verhouden tot de criteria van BZK.

Aanmerkelijk lagere percentages toegankelijke stembureaus in schouwen rekenkamer
De rekenkamer merkt op dat de bereikte percentages toegankelijk van onze schouwen (op basis van steekproeven) in 2019 en 2023 aanmerkelijk lager uitvallen, resp. 44% en 40%. Wij hebben daarbij – net als de gemeente en het Solgu – vooral gelet op de belangrijkste toegankelijkheidscriteria c.q. op de praktische toegankelijkheid van de stembureaus (drempels, overbruggingen, deuren e.d.).

Weinig (na)controle op uitvoering maatregelen toegankelijkheid
In de Utrechtse praktijk is het de logistiek partner die (nieuwe) locaties op toegankelijkheid schouwt, op basis van de criteria van BZK. Dit gebeurt in opdracht van team Verkiezingen. Zo wordt in kaart gebracht welke aanpassingen per stemlokaal nodig zijn om deze toegankelijk te maken.

Tijdelijke voorzieningen worden door de logistiek partner zelf gemaakt. De logistiek partner maakt ook afspraken met de gebouwbeheerder over het op- en afbouwen van tijdelijke voorzieningen. Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen toegankelijk ‘op papier’ en ‘in de praktijk’ kan daarom gelegen zijn in het onvoldoende toezien op en nalopen van de feitelijke en correcte uitvoering van te nemen toegankelijkheidsmaatregelen voorafgaand aan de verkiezingen.

[23] Zie ook de beantwoording van schriftelijke vragen d.d. 6 september 2023.

Ook het niet of te weinig steekproefsgewijs schouwen tijdens de verkiezingsdag en het tussentijds checken door stembureauleden zelf kan een rol hebben gespeeld. Dit kan aan de hand van de Actielijst Toegankelijkheid, die als bijlage bij een instructie van het Rijk is opgenomen.[24] Deze Actielijst dient meerdere keren per dag te worden nagelopen om te kijken of de toegankelijkheid op orde is gebleven, en zo nodig passende maatregelen te nemen.

Team Verkiezingen licht toe[25] dat in principe alle 217 locaties zijn geschouwd, maar dat het moeilijk is om te controleren of stemlokalen echt toegankelijk zijn gemaakt. Het team kan niet op de dag zelf overal nagaan of de stembureaus voldoen, want zij moeten er vanuit een coördinerende rol voor zorgen dat de verkiezingen goed verlopen. Stembureauleden krijgen de instructie om een checklist[26] door te lopen, voordat het stembureau opengaat. Team verkiezingen speelt ook in op signalen die zij vanuit de stembureaus ontvangen. De logistiek partner is de hele dag bereikbaar om materialen te brengen of om voorzieningen te plaatsen / repareren.

De gemeenteraad wordt sinds 2021 dus geïnformeerd over hoge toegankelijkheids-percentages, ondanks dat de gemeente zelf niet zeker weet of die locaties op de verkiezingsdag daadwerkelijk toegankelijk zijn. De percentages gaan over het aantal stemlokalen dat in opzet toegankelijk is. Maar de logistiek partner moet bij die lokalen alle tijdelijke toegankelijkheidsmaatregelen op een juiste manier doorvoeren, en de stembureauleden moeten de toegankelijkheidschecklist doorlopen en uitgevoerd hebben voordat een stemlokaal (hoogstwaarschijnlijk) volledig toegankelijk is.

Wij zien in onze onderzoeken dat het in de praktijk bij het uitvoeren en doorvoeren van maatregelen vaak misgaat, en dat daardoor onze oordelen over de toegankelijkheids-percentages fors lager uitvallen. Ook wanneer we alleen de meest essentiële aspecten voor zelfstandig kunnen stemmen in ons oordeel meenemen: respectievelijk 45% (rekenkameronderzoek 2019) en 40% (rekenkameronderzoek 2023).

[24] Zie: Hand-out Stembureau-instructie voor de dag van de stemming | Brochure | Rijksoverheid.nl
[25] Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.
[26] Zie: Hand-out Stembureau-instructie voor de dag van de stemming | Brochure | Rijksoverheid.nl


INGANG STEMBUREAU

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van vier onderzoekstappen:

- Documentstudie: Uitgangspunt is het onderzoek uit 2019, waarbij is nagegaan welke ontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan in de eisen die worden gesteld aan de toegankelijkheid van stembureaus door het ministerie van BZK. We hebben onze checklist uit 2019 op basis van die ontwikkelingen geüpdatet. Daarnaast hebben we de raadsinformatie over toegankelijkheid van stembureaus sinds 2019 geanalyseerd.
- Zicht op de praktijk: Op de verkiezingsdag woensdag 22 november 2023 hebben wij (dat wil zeggen een team van de rekenkamer en een aantal collega's van Raadsorganen[27]) een schouw gedaan. We zijn langs 110 stemlokalen met 151 stembureaus (van de totaal 217 stembureaus) gegaan om ter plekke aan de hand van onze checklist met toetsingscriteria te beoordelen in hoeverre het stembureau voldoet aan de gestelde eisen. De checklist hebben we besproken met de beleidsmedewerker van het Solgu, die ook tijdens een instructiebijeenkomst voor het team waar nodig tekst en uitleg heeft gegeven én vervolgens tijdens het schouwen op afstand met foto's via WhatsApp geraadpleegd kon worden. De gepresenteerde aantallen (N) hebben betrekking op het aantal stembureaus, tenzij anders vermeld.
- Selectie stembureaus: De uitkomsten van de schouw vergelijken we (o.a.) met onze beoordelingen uit 2019. Om dat te doen hebben we de stembureaus uit onze steekproef uit 2019 geïdentificeerd waar ook afgelopen verkiezingen opnieuw kon worden gestemd. Dat zijn 49 stembureaus. Die stembureaus hebben we als uitgangspunt genomen voor onze selectie. Daarnaast heeft het alleen zin om stembureaus te schouwen die door de gemeente zelf als toegankelijk zijn aangemerkt. De 15 stembureaus die als ontoegankelijk zijn aangemerkt hebben we niet in onze selectie meegenomen. Die selectie moest ook een spreiding over de stad beslaan. We hebben alle 202 als toegankelijk aangemerkte stembureaus verdeeld naar wijk. Per wijk hebben we de 49 eerdere stembureaus aangevuld met een aselecte steekproef op de resterende stembureaus per wijk. In iedere wijk wilden we minimaal 10 stemlokalen bezoeken. Extra stemlokalen konden (in navolging van de aselecte steekproef) worden bezocht wanneer de schouwer verantwoordelijk voor een wijk op de verkiezingsdag nog tijd over had nadat de eerste 10 waren geschouwd. Daarnaast bevatten sommige stemlokalen meerdere stembureaus. Dat maakt dat in sommige wijken meer dan 10 stembureaus zijn geschouwd (zie tabel B1.1 voor de verdeling per wijk).

[27] Deelnemers veldwerk: Kristoffer Gildenlöw, Koen van Hemert, Vince van Houten, Sjoerd Keulen, Nanda 't Lam, Jelmer Lok, Naomi Meys, Gerth Molenaar, Taco Nijhoff (Solgu), Jelte Schat, Johan Snoei, Mieke Tiwon, Paul Venhoeven en Gert Jan de Vries.

Tabel B1.1 Verdeling stembureaus naar wijk, totaal en steekproef 2023

Wijk	Alle stembureaus		Steekproef	
	Aantal	%	Aantal	%
Binnenstad	20	9,2%	19	12,6%
Leidsche Rijn	22	10,1%	12	7,9%
Noordoost	26	12,0%	12	7,9%
Noordwest	20	9,2%	14	9,3%
Oost	27	12,4%	19	12,6%
Overvecht	18	8,3%	12	7,9%
Vleuten-De Meern	27	12,4%	13	8,6%
West	20	9,2%	16	10,6%
Zuid	18	8,3%	18	11,9%
Zuidwest	19	8,8%	16	10,6%
Totaal	**217**	**100%**	**151**	**100%**

- Interviews: Wij zijn binnen de gemeentelijke organisatie in gesprek gegaan met de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de toegankelijkheid van stembureaus. Om de belasting van dit onderzoek op de gemeentelijke organisatie tot een minimum te beperken voerden we die gesprekken in overleg met de contactpersonen niet vóór, maar ná de verkiezingsdag. In de interviews zijn we nagegaan hoe de toegankelijkheid van de stembureaus wordt gemonitord, hoe knelpunten worden opgelost en welke prestaties worden gerealiseerd om te voldoen aan de vigerende eisen en normen. In de gesprekken hebben we ook onze eerste bevindingen gedeeld en de gemeentelijke organisatie gevraagd daarop te reflecteren. Daarnaast hebben we ter voorbereiding én naderhand gesproken met medewerkers van het Solgu.
- Analyse en rapportage: Wij hebben de verzamelde informatie geanalyseerd en die in verband gebracht met de vooraf vastgestelde criteria. Tevens hebben we de uitkomsten van 2023 vergeleken met die van 2019.

CRITERIA TOEGANKELIJKHEID STEMLOKALEN

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus van het Ministerie van BZK. Deze gaan over drie aspecten:

- Bereikbaarheid; bij de stemlocatie kunnen komen.
- Betreedbaarheid; in de stemruimte kunnen komen.
- Bruikbaarheid; kunnen stemmen.

Zie: Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus | Brochure | Rijksoverheid.nl

De Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus zijn uitgebreid en bevatten veel details. Om tot een praktische toepassing te komen, heeft de rekenkamer stembureaus als (praktisch) toegankelijk bestempeld als voldaan is aan de volgende acht criteria:

- De route vanaf het trottoir naar de entreedeur van het stembureau is verhard, vrij van obstakels en vlak of de hoogteverschillen zijn adequaat overbrugd;
- De route vanaf de entreedeur door het gebouw naar het stembureau is voldoende breed en vrij van obstakels;
- Alle drempels en hoogteverschillen van meer dan 2 cm zijn goed overbrugd, of het eventueel resterende niet-overbrugde hoogteverschil is niet meer dan 2 cm;
- Alle deuren en doorgangen zijn minimaal 85 cm breed;
- Handbediende deuren die niet permanent open staan, zijn te openen vanuit een rolstoel (niet te zwaar en voldoende opstelruimte);
- Er is voldoende verkeersruimte in het stembureau om de stemtafel, de stemhokjes en de stembus met een rolstoel of scootmobiel te bereiken;
- Er is een onderrijdbaar stemhokje met een laag werkblad aanwezig;
- Er zijn geen kokosmatten aanwezig (van de niet toegestane matten zijn deze volgens het Solgu het meest hinderlijk).

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht:

- Programmamanager Publiekszaken, Team Verkiezingen
- Projectleider Publiekszaken, Team Verkiezingen
- Projectsecretaris, Team Verkiezingen
- Manager vastgoedmanagement (VGU)
- Adviseur Projectleider Handhaving (VTH THOR)

Externen:

- Directeur Stedelijk Overleg Lichamelijk Gehandicapten Utrecht (Solgu)
- Beleidsmedewerker Mobiliteit, Toegankelijkheid en Huisvesting (Solgu)

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten:

- Gemeente Utrecht (12 december 2017). Raadsbrief *Verkiezingen gemeenteraad 2018.*
- Gemeente Utrecht (25 januari 2019). Raadsbrief *Verkiezingen 2019.*
- Gemeente Utrecht (25 januari 2019). Bijlage *Toegankelijkheid stemlokalen.*
- Gemeente Utrecht (6 november 2019). Raadsbrief *Toegankelijkheid stemlokalen.*
- Gemeente Utrecht (25 mei 2020). Raadsbrief *Terugblik verkiezingen 2019 en vooruitblik Tweede Kamer verkiezingen 2021.*
- Gemeente Utrecht (12 november 2020). Raadsbrief *Tweede Kamer verkiezing 2021.*

- Gemeente Utrecht (12 november 2020). Bijlage *Toegankelijkheid stemlokalen.*
- Gemeente Utrecht (30 november 2020). Raadsbrief *Voortgang en kosten Tweede Kamerverkiezingen*.
- Gemeente Utrecht (9 februari 2021). Raadsbrief *Stand van zaken voorbereiding Tweede Kamerverkiezingen.*
- Gemeente Utrecht (9 februari 2021). *Overzicht stemlocaties verkiezing Tweede Kamer 2021 per 5 februari 2021.*
- Gemeente Utrecht (23 juni 2021). Raadsbrief *Evaluatie verkiezingen TK21.*
- Gemeente Utrecht (15 september 2021). Raadsbrief *Organisatie gemeenteraadsverkiezing 2022.*
- Gemeente Utrecht (3 november 2021). Raadsbrief *Opkomstbevordering bij verkiezingen.*
- Gemeente Utrecht (16 juni 2022). Raadsbrief *Evaluatie gemeenteraadsverkiezing 2022.*
- Gemeente Utrecht (30 november 2022). Raadsbrief *Provinciale Staten en Waterschapsverkiezingen maart 2023.*
- Gemeente Utrecht (1 juni 2023). Raadsbrief *Evaluatie Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen maart 2023.*
- Gemeente Utrecht (6 september 2023). Raadsbrief *Organisatie Twee Kamer verkiezing november 2023.*

Interne gemeentelijke documenten:

- Team Verkiezingen. Overzicht locatie checklist, versie oktober 2023.
- Team Verkiezingen. Overzicht locaties voor kandidatenlijst, versie oktober 2023.
- Afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving / Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (VTH/THOR). Protocol wegslepen bij tijdelijke parkeerverboden t.b.v. werkzaamheden of evenementen.
- VTH/THOR. Voorbeeld wettelijke normering bord en voorbeeld t.b.v. GPK plekken.

Schriftelijke vragen, moties en amendementen:

- Gemeente Utrecht (6 september 2023). Beantwoording Schriftelijke raadsvragen 2023, nummer 142; Schriftelijke vragen D66 en CDA (17 juli 2023). Tweede Kamerverkiezingen 2023.

Andere bronnen:

- Ministerie van BZK (september 2020). Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus (2020).
- Ministerie van BZK (2023). Stembureau-instructie voor de dag van stemming (geactualiseerd voor de TK-verkiezingen van 22 november 2023).
- Rekenkamer Utrecht (20 mei 2019). Rekenkamerbrief Toegankelijkheid stemlokalen.

Websites:

- College voor de Rechten van de Mens, website geraadpleegd najaar 2023 / begin 2024. Toegankelijke verkiezingen | Mensen met een beperking | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl)
- Gemeente Utrecht, website geraadpleegd najaar 2023 / begin 2024. Beleid voor toegankelijkheid | gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht, website geraadpleegd najaar 2023 / begin 2024. Plattegrond gehandicaptenparkeerplaatsen | gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht, website met algemene informatie over de verkiezingen, geraadpleegd najaar 2023 / begin 2024: Verkiezingen | gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht, website Stembureaus in Utrecht met een interactieve kaart met specifieke informatie per stembureau over de toegankelijkheid Stemvoorzieningen (utrecht.nl)



REKENKAMER UTRECHT

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

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

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

PUBLIEKSSAMENVATTING REKENKAMERRAPPORT ‘DREMPELS OM TE STEMMEN’

In meer dan de helft van de Utrechtse stembureaus kunnen mensen met een lichamelijke beperking niet op eigen kracht stemmen. Dat blijkt uit een onderzoek van de Rekenkamer Utrecht. De gemeente, die over de stembureaus gaat, moet ervoor zorgen dat mensen met een lichamelijke beperking overal op eigen kracht kunnen stemmen. De rekenkamer geeft de gemeente daarom het advies om beter te controleren of Utrechters met een lichamelijke beperking overal echt zonder hulp kunnen stemmen.

Volgens de rekenkamer hebben de meeste stembureaus bijvoorbeeld te hoge drempels. Mensen in een rolstoel kunnen daar niet overheen. Veel gebouwen hebben ook te zware deuren, die mensen in een rolstoel niet zelf kunnen openen. Soms zijn deuren te smal, zodat mensen in een rolstoel niet naar binnen kunnen. En soms staan spullen in de weg, zoals een prullenbak, waar mensen in een rolstoel niet langs kunnen.

In 2019 deed de rekenkamer ook al onderzoek naar de stembureaus. Ook toen konden Utrechters met een lichamelijke beperking op de meeste plekken niet op eigen kracht stemmen. De rekenkamer ziet dat veel problemen uit 2019 nog steeds niet zijn opgelost. Bij veel stembureaus zijn er zelfs problemen bijgekomen.

De rekenkamer raadt de gemeente aan om:

1. Te zorgen dat er meer stembureaus komen waar inwoners met een lichamelijke beperking op eigen kracht kunnen stemmen.
2. De grootste problemen in de stembureaus op te lossen.
3. Op de verkiezingsdag te controleren of mensen met een lichamelijke beperking echt overal op eigen kracht kunnen stemmen.

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

REKEN KAMER UTRECHT

PERSBERICHT

REKENKAMER UTRECHT: MEERDERHEID STEMBUREAUS IN UTRECHT ONTOEGANKELIJK

UTRECHT, 17 april 2024 – Slechts 40% van de Utrechtse stembureaus is toegankelijk voor inwoners met een lichamelijke beperking. Dat blijkt uit onderzoek van de Rekenkamer Utrecht. De gemeente is verplicht om 100% van de stembureaus toegankelijk te maken. Maar nu kunnen mensen met een lichamelijke beperking in de meeste stembureaus dus niet op eigen kracht stemmen. De rekenkamer beveelt de gemeente aan om meer stembureaus toegankelijk te maken. En om de stembureaus strenger op toegankelijkheid te controleren.

Voor het onderzoek *Drempels om te stemmen* schouwde de rekenkamer tijdens de Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2023 151 stembureaus. Daarnaast ging de rekenkamer in gesprek met medewerkers van de gemeente Utrecht.

Met name drempels en deuren problematisch

Ontoegankelijke stembureaus zijn vooral niet zelfstandig te bereiken en/of te betreden. Dat komt met name doordat hoogteverschillen (drempels) niet of niet adequaat zijn overbrugd, deuren te zwaar of te smal zijn en/of doordat kiezers worden gehinderd door obstakels op de route naar het stembureau. Daarnaast zijn er nog regelmatig kleinere knelpunten die voor bepaalde kiezers uit de doelgroep hinderlijk zijn, zoals roosters die vrijwel nooit worden afgedekt. Wandelstokken kunnen daarin blijven haken. Stembureaus zijn (na binnenkomst) veelal wel voldoende bruikbaar. In vrijwel alle stembureaus is voldoende verkeers- en manoeuvreerruimte zodat rolstoelgebruikers de stemtafel, stemhokjes en stembus kunnen bereiken.

Eerdere knelpunten vaak niet volledig opgelost

In 2019 deed de rekenkamer ook al onderzoek naar de toegankelijkheid van stembureaus in Utrecht. Toen was 45% van de stembureaus toegankelijk. De rekenkamer identificeerde bij veel stembureaus knelpunten en deed de aanbeveling om die op te lossen. Maar veel van die knelpunten zijn inmiddels vaak niet volledig opgelost. Zo hebben veel stembureaus nog steeds problemen met drempels die niet of niet goed zijn overbrugd. Bij veel stembureaus zijn er ook

nieuwe knelpunten bijgekomen. Per saldo zijn de stembureaus daardoor niet toegankelijker geworden.

De rekenkamer beveelt daarom aan om op de korte termijn meer stembureaus permanent toegankelijk te maken. Op de langere termijn moet de gemeente blijven streven naar 100% toegankelijke stembureaus. Het doorvoeren van permanente maatregelen zou volgens de rekenkamer voornamelijk gericht moeten zijn op het verhelpen van de vaakst voorkomende knelpunten, zoals te hoge drempels en te zware deuren.

Gemeente communiceert te positief over de toegankelijkheid
Een ander probleem is dat de gemeente te positief over de toegankelijkheid communiceert. Het bedrijf dat de stembureaus voorafgaand aan de verkiezingen namens de gemeente controleert, bepaalt welke maatregelen nodig zijn. Het gaat dan zoal om het aanbrengen van een overbrugging om over een te hoge drempel te komen. Ook doorlopen stembureauleden op de verkiezingsdag een checklist. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat er prullenbakken of andere obstakels in de weg staan.

In de veronderstelling dat het bedrijf en de stembureauleden hun taken goed uitvoeren, merkt de gemeente ongeveer 95% van de stembureaus aan als toegankelijk. Maar de rekenkamer constateert dat het in de praktijk bij het uitvoeren en doorvoeren van maatregelen vaak misgaat. Dan blijkt dat Utrechters met een lichamelijke beperking op hun uitgekozen locatie vaak helemaal niet op eigen kracht kunnen stemmen. De rekenkamer beveelt de gemeente daarom aan op de verkiezingsdag bij een deel van de stembureaus een steekproefsgewijze controle uit te voeren. Zo kan met meer zekerheid over de daadwerkelijke mate van toegankelijkheid worden gecommuniceerd.

Noot voor de redactie
Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Gerth Molenaar, secretaris van de rekenkamer, tel. 06-49754300. Het rapport ‘Drempels om te stemmen’ 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 via rekenkamer@utrecht.nl.

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

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Over lastig handhaven*

Beleidsveld	Openbare Ruimte
Organisatieonderdeel	Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Opsteller	Gert Jan de Vries
Kenmerk	12266773
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. Zorg voor een systematiek waarin het perspectief van melders en inwoners op handhaving consequent en zichtbaar wordt gebruikt om de handhavingspraktijk te verbeteren. En neem altijd contact op met melders die een telefoonnummer achterlaten, leg uit wat met een melding wordt gedaan en hoe onderliggende problematiek wordt aangepakt.

2. Maak in het jaarlijkse Handhavingsprogramma voor de gemeenteraad inzichtelijk op basis van welke overwegingen wordt geprioriteerd, wat dat betekent voor de uitvoering van handhavingstaken ten behoeve van verschillende opgaven, hoeveel uren daaraan worden besteed en hoeveel dat kost.

3. Ontwikkel een systematiek waarbij periodiek – bijvoorbeeld aan het begin van een collegeperiode – tenminste op programmaniveau tussen opdrachtgevers en VTH THOR afstemming plaatsvindt over de bijdrage van handhaving aan verschillende opgaven om tot een prioritering voor de inzet van handhavingscapaciteit te komen.

4. Koppel budgetten voor toezicht en handhaving aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen.

5. Ontwikkel en gebruik per handhavingsproduct indicatoren die helpen om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van handhaving. Dat kan zijn het (opnieuw) gebruiken van cijfers uit de Utrecht Monitor, het actiever en vaker bevragen van melders of het gebruik maken van de instrumenten Inwonersenquête en Bewonerspanel. Informeer de gemeenteraad ook daarover jaarlijks in het Handhavingsverslag.

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de aanpak van overlast in de openbare ruimte. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *Over lastig handhaven*.

Context

Aanleiding
Het aantal meldingen bij de gemeente Utrecht over overlast in de openbare ruimte is sinds 2015 bijna verdrievoudigd, van 10.000 naar bijna 27.000. Meerdere actoren zijn bij de aanpak van overlast betrokken: onder meer politie, hulpverleners en gemeentelijke handhavers. De capaciteit bij de politie voor handhaving op overlast staat sterk onder druk, door personeelstekorten en door een toenemende inzet bij calamiteiten. Mede daardoor wordt een steeds groter beroep gedaan op gemeentelijke handhavers.

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

Beoogd effect
Het doel van dit onderzoek was om de gemeenteraad inzicht te geven in de manier waarop de aanpak van overlast in de openbare ruimte door Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt georganiseerd en tot welke prestaties en uitkomsten dat leidt. De rekenkamer hoopt met de uitkomsten van het actuele onderzoek een bijdrage aan te leveren aan een verbetering van de aanpak van overlast in de openbare ruimte.

De centrale vraag van het onderzoek was:
In hoeverre is de aanpak door VTH THOR van meldingen over fysieke overlast in de openbare ruimte effectief en in welke mate hebben organisatorische, personele en budgettaire kaders invloed op deze effectiviteit?

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De Algemene Handhavingsstrategie Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte geeft op hoofdlijnen meerjarig de uitgangspunten en doelen weer voor het toezicht en de handhaving in de stad Utrecht. In het jaarlijks Handhavingsprogramma wordt voor dat jaar een overzicht gegeven van de voorgenomen inzet van toezicht en handhaving op verschillende domeinen. Over deze inzet en de resultaten ervan wordt jaarlijks in het Handhavingsverslag verantwoording afgelegd.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Zorg voor een systematiek waarin het perspectief van melders en inwoners op handhaving consequent en zichtbaar wordt gebruikt om de handhavingspraktijk te verbeteren. En neem altijd contact op met melders die een telefoonnummer achterlaten, leg uit wat met een melding wordt gedaan en hoe onderliggende problematiek wordt aangepakt.
Argumenten	
1.1	VTH THOR handelt het overgrote deel van de overlastmeldingen tijdig af. Toch zijn melders vaak ontevreden over de manier waarop meldingen worden afgehandeld.
1.2	Sinds 2018 streeft VTH THOR naar een gemiddelde tevredenheidsbeoordeling over het afhandelen van meldingen van 6,5. Dat streefcijfer is in geen enkel jaar gehaald en schommelde tussen 5,6 en 6,3. In 2023 daalde de gemiddelde beoordeling naar 5,0.
1.3	Uit een analyse van de rekenkamer op ingevulde klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat een meerderheid van de melders ontevreden is over de manier waarop hun melding is afgehandeld. Zo vinden ze dat het te veel moeite kost om een melding te doen, zijn ze van mening dat de afhandeling veelal niet leidt tot het blijvend oplossen van de overlast waarop de melding betrekking heeft en zijn ze vaak ontevreden over de manier waarop handhavers met hen over een melding communiceert.
1.4	Signalen die melders over hun (on)tevredenheid afgeven in klanttevredenheidsonderzoeken worden door VTH THOR nog onvoldoende gebruikt om de eigen taakuitvoering structureel te verbeteren.
Beslispunt	
2	Maak in het jaarlijkse Handhavingsprogramma voor de gemeenteraad inzichtelijk op basis van welke overwegingen wordt geprioriteerd, wat dat betekent voor de uitvoering van handhavingstaken ten behoeve van verschillende opgaven, hoeveel uren daaraan worden besteed en hoeveel dat kost.
Argumenten	
2.1	In het Handhavingsprogramma van VTH wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd over de taken van toezicht en handhaving voor het komende jaar binnen de verschillende domeinen.
2.2	De informatie in het Handhavingsverslag is kwalitatief en algemeen. Hieraan is niet te ontlenen waar de concrete handhavingsinzet uit bestaat, wat dat kost en wat de bijdrage van die inzet aan het behalen van doelen is.
2.3	De gemeenteraad krijgt daardoor weinig inzicht in de prioritering van de inzet en kan daardoor beperkt bijsturen.
Beslispunt	
3	Ontwikkel een systematiek waarbij periodiek – bijvoorbeeld aan het begin van een collegeperiode – tenminste op programmaniveau tussen opdrachtgevers en VTH THOR afstemming plaatsvindt over de bijdrage van handhaving aan

	verschillende opgaven om tot een prioritering voor de inzet van handhavingscapaciteit te komen.
Argumenten	
3.1	VTH THOR werkt in opdracht van de organisatieonderdelen Ruimte, Stadsbedrijven en Openbare Orde en Veiligheid. Toezicht en handhaving moeten bijdragen aan realisatie van de stedelijke opgaven van die opdrachtgevers.
3.2	De afstemming daarover tussen VTH THOR en haar opdrachtgevers verloopt in de praktijk gefragmenteerd, ongestructureerd en onnavolgbaar. In geen enkel geval worden uitkomsten van gesprekken vastgelegd.
3.3	Het is daardoor niet duidelijk hoe handhaving moet bijdragen aan de aanpak van overlast. Ook opdrachtgevers kunnen niet goed aangeven hoe het instrument handhaving bijdraagt aan het realiseren van hun beleidsdoelen.
Beslispunt	
4	Koppel budgetten voor toezicht en handhaving aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen.
Argumenten	
4.1	VTH THOR beschikt als uitvoeringsorganisatie niet over een eigen budget. Haar opdrachtgevers stellen per handhavingsopdracht een budget beschikbaar. Daardoor heeft deze organisatie met elf afzonderlijke handhavingsbudgetten te maken.
4.2	Deze budgetten liggen vast en worden jaarlijks alleen aangepast voor loon- en prijsontwikkeling. De elf budgetten worden vertaald naar aantallen beschikbare handhavingsuren per opdracht. De beschikbaar gestelde budgetten bepalen daarmee eenzijdig de structurele capaciteit die beschikbaar is voor handhaving.
4.3	Door deze systematiek kan VTH THOR niet goed omgaan met veranderende omstandigheden, zoals stijgende aantallen overlastmeldingen en een in omvang groeiend takenpakket. De beschikbare capaciteit neemt door vastliggende budgetten immers niet toe. De handhavingskwaliteit komt daarmee steeds verder onder druk te staan.
4.4	Want de starheid van het budgettaire kader leidt er steeds toe dat nieuwe of in omvang toegenomen taken in worden gepast binnen de beschikbare capaciteit. Werkzaamheden van handhavers raken daardoor meer versplinterd.
4.5	Er wordt weliswaar geïnnoveerd om efficiënter te werken, maar innovatie is niet grenzeloos. In een aantal gevallen neemt de intensiteit en kwaliteit van toezicht en handhaving daarom af, of vindt in het geheel niet meer plaats.
Beslispunt	
5	Ontwikkel en gebruik per handhavingsproduct indicatoren die helpen om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van handhaving. Dat kan zijn het (opnieuw) gebruiken van cijfers uit de Utrecht Monitor, het actiever en vaker bevragen van melders of het gebruik maken van de instrumenten Inwonersenquête en Bewonerspanel. Informeer de gemeenteraad ook daarover jaarlijks in het Handhavingsverslag.
Argumenten	

5.1	Om zicht te krijgen op de effecten van handhaving stuurt VTH THOR op outputindicatoren. Maar prestaties op outputindicatoren geven over het algemeen geen antwoord op de vraag of en hoe die prestaties bijdragen aan gestelde effectdoelen.
5.2	Het ontbreekt VTH THOR en haar opdrachtgevers, maar ook het college en de gemeenteraad daardoor aan zicht op de effectiviteit van toezicht en handhaving.
5.3	Eerder benutte VTH THOR gegevens uit de Utrecht Monitor om de effecten van handhaving te meten.
Beslispunt	
6	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
6.1	Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer concrete voorstellen gedaan om invulling te geven aan de aanbevelingen en tegelijkertijd ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
6.2	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.
6.3	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.
Kanttekening	
6.1	Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.

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

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

Participatie
Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer tijdens het onderzoek met 22 personen.

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 *Over lastig handhaven. Een onderzoek naar de aanpak van overlast in de openbare ruimte.*

Bijlagen informatief
- Persbericht
- Publiekssamenvatting
- Infographic

OVER LASTIG HANDHAVEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN OVERLAST IN DE OPENBARE RUIMTE



REKENKAMER UTRECHT

OVER LASTIG HANDHAVEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN OVERLAST IN DE OPENBARE RUIMTE

22 mei 2024 – Eindrapport

Foto voorzijde: Stefan Cornelis

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

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

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Gert Jan de Vries
- Vince van Houten
- Jelte Schat (tot 1-1-2024)

CONTACTGEGEVENS

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

INHOUDSOPGAVE

DEEL I Bestuurlijk rapport 6

1 Onderzoek: Wordt overlast effectief aangepakt? 6

Conclusie: Bijdrage van toezicht en handhaving aan aanpak overlast steeds meer onder druk 9

Deelconclusie 1: Melders vaak ontevreden over afhandeling 9

Deelconclusie 2: Onvoldoende Zicht op bijdrage van toezicht en handhaving aan realiseren beleidsdoelen 10

Deelconclusie 3: Verkokerde en vaste budgetten maken handhaving inflexibel .10

Deelconclusie 4: Handhaving groeit niet mee met de stad en teert in op kwaliteit 11

Aanbevelingen 12

Bestuurlijke reactie College van B&W 12

Nawoord Rekenkamer 17

DEEL II Nota van Bevindingen 19

1 Inleiding 19

1.1 Aanleiding 19

1.2 Doel en onderzoeksvragen 20

1.3 Werkwijze en afbakening onderzoek 22

1.4 Leeswijzer 23

2 Handhaving: Aanpak van meldingen 25

2.1 Belangrijkste bevindingen 25

2.2 Toelichting op de Bevindingen 26

2.2.1 VTH THOR verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte 26

2.2.2 Aantal overlastmeldingen sinds 2015 bijna verdrievoudigd 28

2.2.2 Meldingen veelal tijdig afgehandeld 29

2.2.3 VTH THOR gebruikt terugkoppeling door melders onvoldoende 30

3 Organisatie en financiering van toezicht en handhaving 37

3.1 Belangrijkste bevindingen 38

3.2 Toelichting op de bevindingen 38

3.2.1 Opgavegericht werken is uitgangspunt voor de werkwijze van VTH THOR 38
3.2.2 Bestaande budgetten bepalen keuzes in de handhaving 40
3.2.3 Geen eenduidig proces voor heroverweging kaders voor uitvoering 42

4 Inzet handhaving in de praktijk: werking en effectiviteit 45
4.1 Belangrijkste bevindingen 46
4.2 Toelichting op de bevindingen 46
4.2.1 Ongestructureerde afstemming leidt tot gebrek aan zicht op beoogde bijdrage van handhaving aan beleid 46
4.2.2 Druk op capaciteit vormt risico voor kwaliteit en effectiviteit handhaving 48
4.2.3 Weinig zicht op effectiviteit van inzet handhavingscapaciteit aan effectdoelen 51

Bijlage 1: Casusbeschrijvingen 55
Snorfiets op de rijbaan en lichte verkeersovertredingen 55
Fietshandhaving 60
Bijplaatsing huishoudelijk afval 65

Bijlage 2: Organogram VTH (THOR) 69
Bijlage 3: Verantwoording 70

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 ONDERZOEK: WORDT OVERLAST EFFECTIEF AANGEPAKT?

Aanleiding

Het aantal meldingen[1] bij de gemeente Utrecht over overlast in de openbare ruimte is sinds 2015 bijna verdrievoudigd, van bijna 10.000 naar bijna 27.000. Meerdere actoren zijn bij de aanpak van overlast betrokken: onder meer politie, hulpverleners en gemeentelijke handhavers. De capaciteit bij de politie voor handhaving op overlast staat sterk onder druk, door personeelstekorten en door een toenemende inzet bij calamiteiten.[2] Mede daardoor wordt een steeds groter beroep gedaan op gemeentelijke handhavers.

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de toezichthoudende en handhavende taak zoals die door de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt uitgevoerd. We hebben ons daarbij gericht op die taken die gericht zijn op het tegengaan en oplossen van specifieke vormen van overlast op straat: (fout)parkeren, verkeerd aangeboden afval, graffiti en vervuiling van de openbare ruimte. Andere vormen van overlast, zoals die in en rondom winkelcentrum Hoog Catharijne en bij het Lucas Bolwerk, hebben we niet onderzocht. Voor de aanpak daarvan is (terecht) veel aandacht. Wij richten ons op de minder zichtbare, maar daarmee niet minder hinderlijke vormen van overlast voor inwoners van de gemeente Utrecht. Deze vormen van overlast worden aangepakt door de afdeling Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR), een onderdeel van VTH.

In ons Jaarplan 2023 hebben we aangegeven dat we in onze onderzoeken waar mogelijk aandacht schenken aan het aspect uitvoering (van beleid). In dit onderzoek hebben we dan ook niet alleen onderzocht en beoordeeld hoe effectief de gemeente is in het aanpakken van overlast, maar ook bezien hoe de uitvoering van deze aanpak wordt georganiseerd en gefinancierd.

Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek was om de gemeenteraad inzicht te geven in de manier waarop de aanpak van overlast in de openbare ruimte door VTH wordt georganiseerd en tot welke prestaties en uitkomsten dat leidt.

---

[1] Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*.

[2] Gemeente Utrecht (2023). *Veiligheidsagenda 2023-2026*, p. 9; zie ook https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3590918/groep-overlastgevers-lucasbolwerk-te-groot-en-gevaarlijk-voor-hulpverleners-dit-is-de-stand-van-zaken

De centrale vraag was:

In hoeverre is de aanpak door VTH THOR van meldingen over fysieke overlast in de openbare ruimte effectief en in welke mate hebben organisatorische, personele en budgettaire kaders invloed op deze effectiviteit?

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2023 – januari 2024. Naast documentstudie en analyse van beschikbare data hebben wij interviews gehouden met professionals binnen de gemeente, zowel bij VTH THOR als bij de opdracht gevende organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven. Verder hebben we tijdens een meeloopdag en een aansluitend groepsgesprek beter zicht gekregen op het werk van de Utrechtse boa's. Wij danken allen hartelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 1.

REKENKAMER UTRECHT

De kwaliteit van handhaving in de gemeente Utrecht staat onder druk

Dalende tevredenheid van melders over afhandeling meldingen overlast (zoals verkeerd aangeboden afval of zwerffietsen) maakt dit zichtbaar.



Handhavingsorganisatie gemeente trekt daarmee een niet vol te houden wissel op zichzelf.

- De kwaliteit van handhaving neemt af en melders zijn minder tevreden over de handhaving.
- Zonder verandering zal dit in de toekomst nog meer gaan knellen.

Aanbevelingen om de kwaliteit van handhaving te borgen

1. Trek lessen uit de ervaringen van melders en benader ze actiever.
2. Maak duidelijk welke prioriteiten bij handhaving worden gesteld en hoeveel geld dat kost.
3. Koppel de budgetten voor handhaving aan de groei van de stad.
4. Krijg zicht op hoe handhaving bijdraagt aan het realiseren van doelen voor de stad.

CONCLUSIE: BIJDRAGE VAN TOEZICHT EN HANDHAVING AAN AANPAK OVERLAST STEEDS MEER ONDER DRUK

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende hoofdconclusie:

Hoofdconclusie

De kwaliteit van handhaving in de gemeente Utrecht staat onder druk. Dat is onder meer te zien aan de lage en dalende tevredenheid van melders over de afhandeling van overlastmeldingen.

De stad Utrecht groeit. En het aantal overlastmeldingen is de afgelopen acht jaar bijna verdrievoudigd, van 10.000 in 2015 naar bijna 27.000 in 2023. Het takkenpakket van boa's wordt steeds groter, waardoor deze hun taken niet meer altijd goed kunnen uitvoeren. We stellen vast dat de uitvoeringsorganisatie voor toezicht en handhaving VTH THOR niet meegroeit met deze ontwikkelingen. Met innovatieve vormen van handhaving probeert de organisatie tekorten op te vangen. Handhavingscapaciteit neemt tegelijkertijd nauwelijks toe en staat voortdurend onder druk door de uitstroom van vaak ervaren medewerkers.

Daarnaast bepalen starre en verkokerde budgetten te eenzijdig de inzet van handhavingscapaciteit. Ook frustreren deze budgetten een evenwichtige afstemming daarover tussen VTH THOR en haar opdrachtgevers. Gebrekkige inhoudelijke afstemming ontneemt tenslotte ook het zicht op de bijdrage van toezicht en handhaving aan een effectieve aanpak van overlast – ook voor het college en de gemeenteraad.

De organisatie trekt hiermee een niet vol te houden wissel op zichzelf.

Deze hoofdconclusie baseren wij op de volgende vier deelconclusies:

DEELCONCLUSIE 1: MELDERS VAAK ONTEVREDEN OVER AFHANDELING

VTH THOR handelt het overgrote deel van de overlastmeldingen tijdig (binnen de gestelde termijnen) af. Toch zijn melders vaak ontevreden over de manier waarop meldingen worden afgehandeld. We stellen vast dat signalen die melders hierover afgeven nog onvoldoende gebruikt om de eigen taakuitvoering structureel te verbeteren.

Om de tevredenheid van de afhandeling van meldingen te monitoren vraagt VTH THOR melders om een klanttevredenheidsonderzoek in te vullen. Uit onze analyse van deze onderzoeken blijkt dat een meerderheid van de melders ontevreden is over de manier waarop hun melding is afgehandeld. Zo vinden ze dat het veel moeite kost om een melding te doen, zijn ze van mening dat de afhandeling veelal niet leidt tot het blijvend oplossen van de overlast waarop de melding betrekking heeft en zijn ze vaak ontevreden over de manier waarop handhavers met hen over een melding communiceert.

Sinds 2018 streeft VTH THOR naar een gemiddelde beoordeling van 6,5. Dat streefcijfer is in geen enkel jaar gehaald en schommelde tussen tussen 5,6 en 6,3. In 2023 daalde de gemiddelde beoordeling naar 5,0.

DEELCONCLUSIE 2: ONVOLDOENDE ZICHT OP BIJDRAGE VAN TOEZICHT EN HANDHAVING AAN REALISEREN BELEIDSDOELEN

VTH THOR werkt in opdracht van drie organisatieonderdelen (Ruimte, Stadsbedrijven en Openbare Orde en Veiligheid). Toezicht en handhaving moeten bijdragen aan realisatie van de stedelijke opgaven van die opdrachtgevers zoals bijvoorbeeld schone stadswijken en -parken. De afstemming daarover tussen VTH THOR en haar opdrachtgevers verloopt in de praktijk gefragmenteerd, ongestructureerd en onnavolgbaar. In geen enkel geval worden uitkomsten van gesprekken vastgelegd. Het is daardoor voor ons onduidelijk hoe handhaving moet bijdragen aan de aanpak van overlast.

Ook opdrachtgevers kunnen niet goed aangeven hoe het instrument handhaving bijdraagt aan het realiseren van hun beleidsdoelen. Om toch zicht te krijgen op de effecten van handhaving stuurt VTH THOR op outputindicatoren, zoals het aantal uitgeschreven boetes, het aantal weggesleepte weesfietsen of het percentage tijdig afgehandelde meldingen. Maar prestaties op outputindicatoren geven over het algemeen geen antwoord op de vraag of en hoe die prestaties bijdragen aan gestelde effectdoelen. Uiteindelijk ontbreekt het VTH THOR en haar opdrachtgevers – en daarmee ook het college en de gemeenteraad – dus aan zicht op de effectiviteit van toezicht en handhaving.

DEELCONCLUSIE 3: VERKOKERDE EN VASTE BUDGETTEN MAKEN HANDHAVING INFLEXIBEL

VTH THOR is een uitvoeringsorganisatie die niet over een eigen budget beschikt. Haar opdrachtgevers stellen per handhavingsopdracht een budget beschikbaar. Daardoor heeft deze organisatie met elf afzonderlijke handhavingsbudgetten te maken, elk met een eigen afstemming. Deze budgetten liggen vast en worden jaarlijks alleen aangepast voor loon- en prijsontwikkeling. De elf budgetten worden vertaald naar aantallen beschikbare handhavingsuren per opdracht. De beschikbaar gestelde budgetten bepalen daarmee eenzijdig de structurele capaciteit die beschikbaar is voor handhaving.

Deze systematiek maakt dat men in de handhaving niet goed kan omgaan met veranderende omstandigheden, zoals stijgende aantallen overlastmeldingen en een in omvang groeiend takenpakket. De beschikbare structurele capaciteit neemt door vastliggende budgetten immers niet toe.

VTH THOR ontvangt wel regelmatig incidentele budgetten voor tijdelijke speerpunten. Maar deze bijdragen vormen geen oplossing voor het gebrek aan flexibiliteit bij de inzet van handhavingscapaciteit, omdat vaak onvoorspelbaar is wanneer ze beschikbaar komen. Daardoor kan VTH THOR onvoldoende sturen op de inzet ervan. Incidentele bijdragen zijn daarnaast meestal geoormerkt voor specifieke taken. Dit maakt dat in de praktijk voor de invulling van deze tijdelijke speerpunten tijdelijk extra handhavers wordt aangetrokken. Deze handhavers verlaten na uitputting van de tijdelijke budgetten de organisatie weer. Met incidentele bijdragen wordt de structurele capaciteit die voor vaste taken wordt ingezet niet vergroot.

DEELCONCLUSIE 4: HANDHAVING GROEIT NIET MEE MET DE STAD EN TEERT IN OP KWALITEIT

Het hiervoor geschetste gebrek aan flexibiliteit wordt steeds nijpender, doordat de stad groeit en ook het takenpakket rondom van handhaving groter wordt. Het takenpakket groeit doordat taken die voorheen aan de politie voorbehouden waren, zoals de handhaving op lichte verkeersovertredingen, steeds vaker bij gemeentelijke handhavers belegd worden. Daarnaast neemt het aantal overlastmeldingen sterk toe; van 10.000 in 2015 tot bijna 27.000 in 2022.

De starheid van het budgettair kader leidt er steeds toe dat nieuwe of in omvang toegenomen taken in worden gepast binnen de beschikbare capaciteit. Werkzaamheden van handhavers raken daardoor meer versplinterd. Zo komt het voor dat wijkboa’s, die speciaal zijn aangesteld om in een bepaalde wijk gericht toezicht- en handhavingstaken uit te voeren, gedurende een langere periode aan die taak worden onttrokken om meldingen af te handelen. In overleg met opdrachtgevers probeert men met innovatieve vormen van handhaving efficiënter te werken en de geleverde handhavingskwaliteit in stand te houden. Zo wordt steeds meer datagestuurd gewerkt, waarbij hotspots in de stad worden geïdentificeerd waar verschillende typen overlast zich het vaakst voordoen. Handhavingsinzet richt zich vervolgens met name op deze plekken.

Maar innovatie is niet grenzeloos. En niet op ieder onderdeel kan worden geïnnoveerd. In een aantal gevallen neemt de intensiteit en kwaliteit van toezicht en handhaving daarom af, of vindt in het geheel niet meer plaats. De uitstroom van vaak ervaren medewerkers verergert dit nog. Nieuwe medewerkers krijgen kortere en minder intensieve begeleiding, gaan sneller op straat aan het werk en leveren daar niet altijd de vereiste kwaliteit.

AANBEVELINGEN

Op basis van de hiervoor toegelichte hoofdconclusie en deelconclusies doen we de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1. Zorg voor een systematiek waarin het perspectief van melders en inwoners op handhaving consequent en zichtbaar gebruikt wordt om de handhavingspraktijk te verbeteren. En neem altijd contact op met melders die een telefoonnummer achterlaten, leg uit wat een melding wordt gedaan en hoe onderliggende problematiek wordt aangepakt.

Aanbeveling 2. Maak in het jaarlijkse Handhavingsprogramma voor de gemeenteraad inzichtelijk op basis van welke overwegingen wordt geprioriteerd, wat dat betekent voor de uitvoering van handhavingstaken ten behoeve van verschillende opgaven, hoeveel uren daaraan worden besteed en hoeveel dat kost.

Aanbeveling 3. Ontwikkel een systematiek waarbij periodiek – bijvoorbeeld aan het begin van een collegeperiode – tenminste op programmaniveau tussen opdrachtgevers en VTH THOR afstemming plaatsvindt over de bijdrage van handhaving aan verschillende opgaven om tot een prioritering voor de inzet van handhavingscapaciteit te komen.

Aanbeveling 4. Koppel budgetten voor toezicht en handhaving aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen.

Aanbeveling 5. Ontwikkel en gebruik per handhavingsproduct indicatoren die helpen om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van handhaving. Dat kan zijn het (opnieuw) gebruiken van cijfers uit de Utrecht Monitor, het actiever en vaker bevragen van melders of het gebruik maken van de instrumenten Inwonersenquête en Bewonerspanel. Informeer de gemeenteraad ook daarover jaarlijks in het Handhavingsverslag.

BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Geachte leden van de rekenkamer,

Veel dank voor uw rapportage over de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Uw onderzoek biedt waardevolle inzichten en een aantal concrete handvatten, waarmee wij aan de slag gaan.

Kwaliteit van handhaving staat onder druk
Uw hoofdconclusie is dat de kwaliteit van handhaving in de gemeente Utrecht onder druk staat. Dat is onder meer te zien aan de lage en dalende tevredenheid van melders over de afhandeling van overlastmeldingen. Wij herkennen de uitdagingen die u schetst in uw rapport.

Het werk van onze toezichthouders en handhavers is zichtbaar in de stad. Juist daarom is het belangrijk dat het werk van de medewerkers van Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR) navolgbaar is en blijft. En in het verlangde daarvan de budgettering, uitvoering en verantwoording (inclusief meldingen en klachtafhandeling). U constateert dat de verkokering van budgetten een transparante prioritering op basis van stedelijke opgaven in de weg staat. Budgetten ontwikkelen niet mee met veranderingen in omvang en samenstelling van de stedelijke bevolking, ontwikkelingen in het aantal overlastmeldingen of aard en omvang van stedelijke opgaven. Daarnaast constateert u dat incidentele projectgelden niet goed inpasbaar zijn in begrotingssystematiek. Bij elkaar leidt dat tot de conclusie dat er geen eenduidig proces is voor de heroverweging van kaders voor uitvoering. Deze conclusie uit uw rapportage is voor ons zeer wezenlijk en beschouwen wij als een opdracht om hier structureel verbetering in aan te brengen. Hieronder gaan wij hier dieper op in.

Omissie in uitgevoerd onderzoek voor veiligheid
In uw onderzoeksplan heeft u expliciet aangegeven onderzoek te verrichten bij de drie meest relevante programma's voor het werk van THOR: Ruimte, Openbare Orde & Veiligheid en Stadsbedrijven. In het daadwerkelijk uitgevoerde onderzoek is Openbare Orde & Veiligheid in het veldwerk (deels) en bij de interviews geheel buiten beschouwing gelaten. U trekt desondanks wel conclusies en doet aanbevelingen voor het gehele terrein van toezicht en handhaving in de openbare ruimte, inclusief veiligheid. Wij zijn van mening dat conclusies die gelden voor verkeer en openbare ruimte, zonder onderzoek niet zomaar van toepassing verklaard kunnen worden op veiligheid en beschouwen dit ook als omissie in het onderzoek.

Reactie op deelconclusies
Hieronder gaan wij dieper in op de door u getrokken conclusies. In de conclusies en aanbevelingen
komen 3 thema's naar voren. We gaan hieronder op deze thema's in:
- Beoordeling van de handhaving
- Effecten van de handhaving
- Opdrachtgeverschap, prioritering en budgettering

Beoordeling van de handhaving
Deelconclusie 1: Melders zijn vaak ontevreden over afhandeling.
Aanbeveling 1: Zorg voor een systematiek waarin het perspectief van de melders en inwoners op handhaving consequent en zichtbaar wordt gebruikt om de handhavingspraktijk te verbeteren. En neem altijd contact op met melders die een telefoonnummer achterlaten, leg uit wat met een melding wordt gedaan en hoe de onderliggende problematiek wordt aangepakt.

Deze deelconclusie onderschrijven wij gedeeltelijk. Zowel de gemeente als onze handhavers zijn er om de inwoners van Utrecht van dienst te zijn, en het ontvangen van feedback van inwoners over ons optreden is essentieel om onze dienstverlening te verbeteren. De gemiddelde beoordeling van een 5,0 over het jaar 2023 is beneden onze norm. Graag willen we dit cijfer in perspectief plaatsen: deze gemiddelde beoordeling is gebaseerd op 614 geretourneerde enquêtes op een totaal van 26.599 binnengekomen meldingen. Zoals ook in het Handhavingsverslag 2024 wordt vermeld, merken we dat de beoordeling van de afhandeling van de melding niet altijd gebaseerd is op de dienstverlening op zichzelf maar ook of het probleem naar verwachting van de melder is opgelost (of dit nu realistisch is of niet).

Uw onderzoek biedt inzicht in de tevredenheid van melders over de afhandeling, maar geeft hierin geen volledige context. In hoeverre speelt de ontevredenheid van burgers over de (lokale) overheid hierin een rol en welke trends zijn zichtbaar bij andere gemeenten? We willen daarnaast benadrukken dat de kwaliteit van handhaving op meer manieren te meten is dan alleen via de tevredenheid van de melders. Een alternatieve maatstaf voor kwaliteit is bijvoorbeeld het percentage afgekeurde processen-verbaal. Uw redenatie doet, in deze formulering, onvoldoende recht aan de inzet van de professionals (van handhavers tot beleidsmakers) die zich dagelijks inzetten voor Utrechters in de aanpak van overlast. Wij gaan onderzoeken op welke andere manieren we de kwaliteit van de afhandeling van meldingen inzichtelijk kunnen maken.

Desalniettemin is dit een duidelijk signaal dat een deel van de melders ontevreden is over de afhandeling van de melding. Zoals u al vermeldde in uw nota van bevindingen, is THOR in 2023 gestart met een analyse van de meldingen. Uw aanbevelingen en observaties maken duidelijk dat hierin verbeteringen mogelijk zijn. Het is van belang de achtergronden van de ontevredenheid van melders te analyseren en hierop verbeteringen door te voeren. Tegelijkertijd hebben we ook het besef dat we niet iedere melder naar de volle tevredenheid kunnen bedienen.

In uw rapport doet u een aanbeveling over telefonisch contact met de melder. Dit nemen wij gedeeltelijk over. Wij erkennen de waarde van telefonisch contact tussen handhaver en melder, maar merken op dat dit, gezien het grote aantal meldingen, teveel tijd kost. Elke melder die een mailadres achterlaat, krijgt per mail een gestandaardiseerde terugkoppeling. In die gevallen waarin telefonisch contact tussen de handhaver en melder van toegevoegde waarde is, streven we ernaar de melder te bellen. Bijvoorbeeld om meer duidelijkheid te krijgen over de melding of om de afhandeling toe te lichten.

Effecten van de handhaving

Deelconclusie 2: onvoldoende zicht op bijdrage van toezicht en handhaving aan realiseren beleidsdoelen.

Aanbeveling 5: Ontwikkel en gebruik per handhavingsproduct indicatoren die helpen om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van handhaving.

Wij delen uw conclusie over de bijdrage van VTH-THOR aan het realiseren van de beleidsdoelen. Zoals u in uw rapport opmerkt, is het niet eenvoudig om de bijdrage van toezicht en handhaving te isoleren ten opzichte van de andere actoren bij het behalen van beleidsdoelstellingen. In de afstemming tussen de organisatieonderdelen en VTH-THOR is aandacht voor de manier waarop handhaving bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. U geeft terecht aan dat deze afstemming plaatsvindt, maar onnavolgbaar is. Daarom nemen wij aanbeveling 5 over. Wij gaan een format uitwerken voor de verschillende afstemmingsoverleggen en bespreek- en beslispunten hierin vastleggen. Daarmee willen we de bijdrage van handhaving inzichtelijk maken en de overwegingen tot prioritering en bijsturing van de handhaving beter vastleggen. Ook kijken we naar de mogelijkheden van effect-indicatoren voor handhavingsproducten. Voor diverse onderdelen hebben we al effect-indicatoren, zoals de betalingsbereidheid voor parkeren en de CROW-methodiek voor bijplaatsingen. We gaan onderzoeken of we ook voor de andere handhavingsproducten deze indicatoren kunnen vaststellen.

Opdrachtgeverschap, prioritering en budgettering

Deelconclusie 3: verkokerde en vaste budgetten maken handhaving inflexibel
Deelconclusie 4: handhaving groeit niet mee met de stad en teert in op kwaliteit
Aanbeveling 2: Maak in het jaarlijkse Handhavingsprogramma voor de gemeenteraad inzichtelijk op basis van welke overwegingen wordt geprioriteerd, wat dat betekent voor de uitvoering van handhavingstaken ten behoeve van verschillende opgaven, hoeveel uren daaraan worden besteed en hoeveel dat kost.
Aanbeveling 3: Ontwikkel een systematiek waarbij periodiek tenminste op programmaniveau tussen opdrachtgevers en VTH-THOR afstemming plaatsvindt over de bijdrage van handhaving aan verschillende opgaven om tot een prioritering voor de inzet van handhavingscapaciteit te komen.
Aanbeveling 4: Koppel budgetten voor toezicht en handhaving aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen.

Wij delen uw derde deelconclusie over de budgettering. De manier waarop de gemeente budgetteert bemoeilijkt het inspelen op de veranderende buitenwereld. Wij zien ook de meerwaarde in het herzien van de wijze van budgetteren. Aanbeveling 4 wordt daarom deels overgenomen: we gaan onderzoeken op welke wijze, rekening houdend met het budgetrecht van de gemeenteraad, deze aanbeveling een gevolg krijgt. Het voorbehoud dat wij hierbij plaatsen is dat extra budget voor handhaving, in het licht van de aanstaande bezuinigingen, op voorhand niet aannemelijk is.

Dit punt raakt ook de doorontwikkeling van VTH-THOR. De beleidsafdelingen zijn leidend in het ontwikkelen van nieuw beleid en de bijbehorende effectdoelstellingen. Vervolgens

stemmen we samen af over de bijdrage van handhaving hieraan en leggen we de afspraken vast. Dit sluit aan bij uw aanbeveling 3 die betrekking heeft op het proces van sturen en prioriteren. We zien kansen in het verbeteren van transparantie over de wijze van het maken van keuzes en afwegingen in toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Deze aanbeveling nemen we over. In het plan van aanpak zullen we beschrijven hoe wij hier uitvoering aan gaan geven. We gaan zowel intern als extern oriënteren om hierin de meest passende vorm te ontwikkelen. Ons streven is om in de volgende publicatie van het handhavingsprogramma eerste verbeteringen toe te passen.
Een vervolg hierop is uw tweede aanbeveling over het inzichtelijk maken van de bijdrage van handhaving. Uw aanbeveling 2 over het Handhavingsprogramma nemen wij over. Wij gaan de gemeenteraad en inwoners van Utrecht in het Handhavingsprogramma ook informeren over de overwegingen tot prioritering. We zullen in het kader van prioriteren en verantwoorden de raad bedienen op het juiste detailniveau. Dit detailniveau beschrijven we in het plan van aanpak. Wij wijzen u erop dat de cumulatieve ureninzet van VTH-THOR per programma als bijlage is opgenomen in het Handhavingsprogramma. In het plan van aanpak zullen we beschrijven op welke wijze de aandachtpunten genoemd in uw rapport meegenomen worden in de doorontwikkeling.

Wij herkennen het door de Rekenkamer geschetste beeld in deelconclusie 4 dat de werkdruk voor toezicht en handhaving is toegenomen. Het getuigt van inventiviteit en flexibiliteit dat VTH-THOR er desondanks in 94% van de meldingen in slaagt deze binnen de termijn af te handelen. Wij verwachten dat dit op de lange termijn en bij verdere groei van de stad niet vol te houden is. Tegelijkertijd staat de gemeente voor een grote bezuinigingsopgave waarbij het niet voor de hand ligt dat extra handhavingscapaciteit beschikbaar komt. Ook op dit punt gaan we onderzoeken op welke wijze andere gemeenten omgaan met dit spanningsveld. In het plan van aanpak gaan we beschrijven en toelichten welke ontwikkeling we hierin willen inzetten.

Tot slot
Volgens artikel 12 lid 9 van uw verordening dient het college binnen zes weken na het raadsbesluit een plan van aanpak te presenteren. Er bestaat een verband tussen uw aanbevelingen en de aanstaande besluitvorming over mogelijke bezuinigingen, die wellicht ook gevolgen heeft voor VTHTHOR en de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Wij zijn van mening dat deze kwesties onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Als gevolg hiervan voorzien wij dat de genoemde termijn zal worden overschreden. Wij verzoeken u om in het raadsvoorstel een alternatieve termijn op te nemen voor het presenteren van het plan van aanpak. Wij gaan ervan uit in september a.s. een plan van aanpak te kunnen presenteren.

NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport en ziet dat veel aanbevelingen worden overgenomen. Het college stelt met ons vast dat de bestaande budgetteringssystematiek binnen VTH THOR een transparante prioritering op basis van stedelijke opgaven in de weg staat. Het ziet het als haar opdracht om hierin structureel verbetering aan te brengen. Het college wil daartoe onderzoeken op welke manier de wijze van budgettering kan worden aangepast. Wij benadrukken het belang van transparantie. Juist in tijden van financiële krapte is het van belang helder te zijn over de keuzes en afwegingen in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, en over de manier waarop keuzes worden gemaakt.

Ons onderzoek richtte zich op de aanpak van fysieke overlast in de openbare ruimte. Dat is het domein waarin VTH THOR toezicht- en handhavingstaken uitvoert voor ontwikkelingsorganisatie Ruimte en voor Stadsbedrijven. Al in het ambtelijk startgesprek spraken we af dat gezien onze focus op meldingen in de openbare ruimte onderzoek bij het organisatieonderdeel Openbare Orde en Veiligheid (OOV) niet voor de hand lag. Als desondanks de indruk is ontstaan dat onze bevindingen ook over de aansturing van dit organisatieonderdeel gaan is dat onjuist. Dat hebben wij niet onderzocht. Het probleem van starre en verkokerde budgetten geldt echter evengoed voor OOV. Hetzelfde geldt voor de conclusies die we trekken over de effecten daarvan op personeelscapaciteit. Niet voor niets wordt dit ook door het college onderschreven.

Met ons onderzoek willen we op geen enkele manier afbreuk doen aan de inzet van professionals van VTH THOR. Mede door oorzaken die wij in ons rapport benoemen (capaciteit, takenpakket) stellen we wel vast dat de inzet sinds 2018 nooit heeft voldaan aan de norm – een beoordelingscijfer van gemiddeld 6,5 – die de gemeente daarvoor zelf stelt. Juist daarom is het van belang inzicht te krijgen in de achtergronden van de ontevredenheid van melders om op basis van dat inzicht verbeteringen door te voeren. Bij een terugkoppeling via e-mail kan waardevolle informatie verloren gaan. De intern gehanteerde norm om waar mogelijk telefonisch terug te koppelen vinden we daarom een goede. Op die manier kan worden uitgelegd wat met een melding gebeurt en hoe de onderliggende problematiek wordt aangepakt. In de praktijk wordt deze werkwijze vaak niet gevolgd, en kan dus relevante informatie verloren gaat. Dat er ook andere manieren zijn om de kwaliteit van handhaving vast te stellen zien wij ook, daarop ziet onze aanbeveling 5.

De termijn van zes weken na een raadsbesluit voor het presenteren van een plan van aanpak is door de gemeenteraad vastgesteld. Het is dan ook aan de raad om te bepalen of hier in dit geval van kan worden afgeweken.

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


HANDHAVING
ABUS
HANDHAVING

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het aantal meldingen[3] bij de gemeente Utrecht over overlast in de openbare ruimte is tussen 2015 en 2022 bijna verdrievoudigd, van bijna 10.000 naar bijna 27.000. Meerdere actoren zijn bij de aanpak van overlast betrokken: onder meer politie, hulpverleners, Stadsbedrijven en gemeentelijke handhavers. De capaciteit bij de politie voor handhaving van overlast staat sterk onder druk, door personeelstekorten en door een toenemende inzet bij calamiteiten.[4] Mede daardoor wordt een steeds groter beroep gedaan op gemeentelijke handhavers.

Overlast die inwoners van Utrecht ervaren in de openbare ruimte – op straat – vormt voor hen één van de belangrijkste ergernissen. Voorbeelden daarvan zijn parkeeroverlast of de overlast die bewoners ondervinden van zich ophopend huishoudelijk afval.[5] Uit het tweejaarlijks afgenomen bewonerspanel blijkt dat veel inwoners ‘veiligheid’ en daarbinnen ‘overlast’ als belangrijkste aandachtspunt zien.

Op basis van de uitkomsten van dit bewonerspanel én gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van fracties uit de gemeenteraad heeft de rekenkamer besloten in 2023 onderzoek te gaan doen naar de aanpak van overlast op straat door de gemeente. In ons Jaarplan 2023 hebben we eveneens aangegeven dat we in onze onderzoeken waar mogelijk ook aandacht schenken aan het aspect uitvoering (van beleid). In dit onderzoek willen we daarom niet alleen onderzoeken en beoordelen hoe effectief de gemeente is in het aanpakken van overlast, maar ook bezien hoe de uitvoering van deze aanpak wordt georganiseerd en gefinancierd.

In dit onderzoek richten we ons op de toezichthoudende en handhavende taak zoals die door de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt uitgevoerd. We beperken ons daarom tot de taken die gericht zijn op het tegengaan en oplossen van specifieke vormen van overlast op straat: (fout)parkeren, verkeerd aangeboden afval, graffiti en vervuiling van de openbare ruimte. Dit zijn vormen van overlast waar inwoners van de stad Utrecht zich met name aan ergeren, wanneer we afgaan op de aard

[3] Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*. Sinds 2022 komen meldingen over bijplaatsingen niet meer bij VTH THOR, maar bij Stadsbedrijven binnen. Zonder meldingen over bijplaatsingen zou het totaal meldingen bijna 25.000 zijn geweest.
[4] Gemeente Utrecht (2023). *Veiligheidsagenda 2023-2026*, p. 9; zie ook https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3590918/groep-overlastgevers-lucasbolwerk-te-groot-en-gevaarlijk-voor-hulpverleners-dit-is-de-stand-van-zaken
[5] Zie: Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: ‘Ben er he-le-maal klaar mee’ | Utrecht | AD.nl

van meldingen die daarover worden gedaan. Andere vormen van overlast, zoals die op winkelcentrum Hoog Catharijne en bij het Lucas Bolwerk, en die onder meer door verslaafden, dak- en thuislozen en ongedocumenteerde vreemdelingen worden veroorzaakt, vallen buiten de scope van dit onderzoek. Daarvoor en voor de aanpak ervan is (terecht) veel aandacht. Wij richten ons op de minder zichtbare, maar daarmee niet minder hinderlijke vormen van overlast voor inwoners van de gemeente Utrecht. Deze vormen van overlast worden aangepakt door de afdeling Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR), een onderdeel van VTH.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

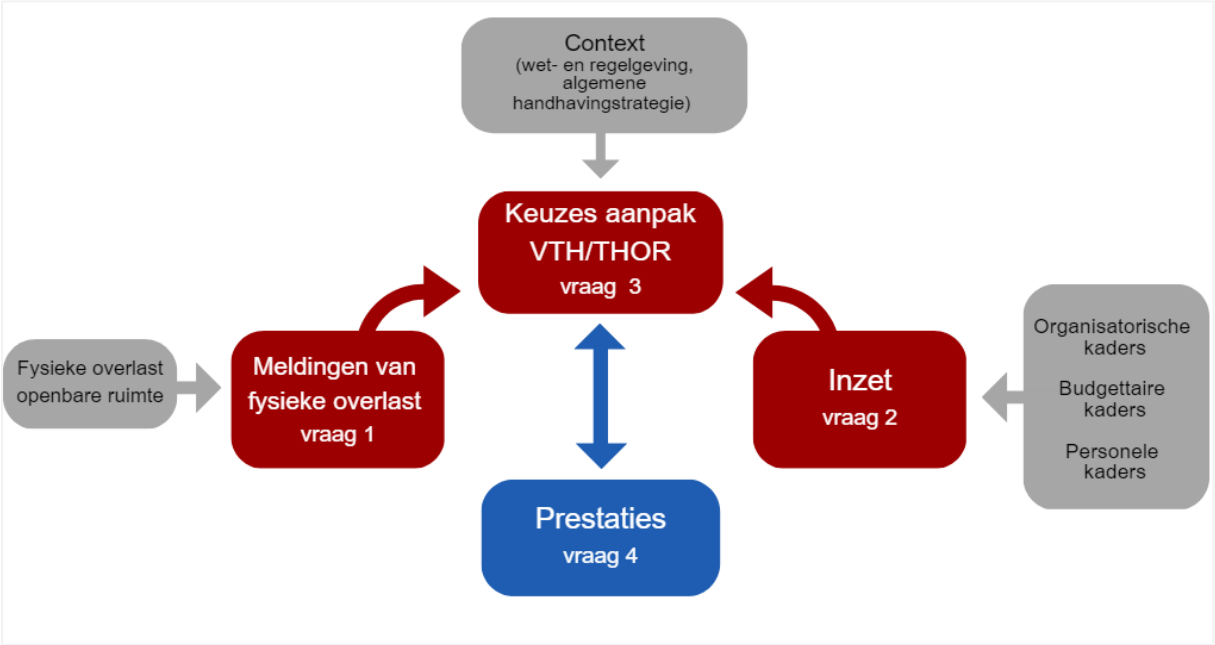
Een deel van haar de taak voert VTH THOR uit op basis van meldingen over overlast in de openbare ruimte, door inwoners van de stad. Deze meldingen hebben we als startpunt van ons onderzoek genomen.

We zijn voor een aantal meldingen nagegaan hoe deze door VTH THOR worden opgepakt en met welk resultaat. We gaan er daarbij vanuit dat taakuitvoering en de effecten daarvan mede afhankelijk zijn van de inzet door VTH THOR en de kaders waarbinnen deze inzet tot stand komt:

- Bestaande wet- en regelgeving;
- Lokale politieke, bestuurlijke en beleidsmatige keuzes;
- Personele en budgettaire randvoorwaarden;
- (Strategische) keuzes die VTH THOR maakt over inzet van mensen en middelen.

De focus van ons onderzoek wordt in figuur 1.1 geïllustreerd.

Figuur 1.1 Opzet van het onderzoek



De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is de aanpak door VTH THOR van meldingen over fysieke overlast in de openbare ruimte effectief en in welke mate hebben budgettaire, personele en organisatorische kaders invloed op deze effectiviteit?

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

1) Hoe ontwikkelen meldingen over overlast in de openbare ruimte zich en op welke manier worden deze meldingen door VTH THOR opgepakt?
2) Welke organisatorische, budgettaire en personele kaders zijn er voor de inzet die VTH THOR kan plegen, hoe komen deze kaders tot stand en in hoeverre zijn deze onderbouwd?
3) Welke keuzes maakt VTH THOR daarbinnen bij de aanpak van meldingen in de openbare ruimte en zijn deze keuzes voldoende onderbouwd?
4) Tot welke prestaties leidt deze aanpak en hoe kunnen deze prestaties worden beoordeeld?

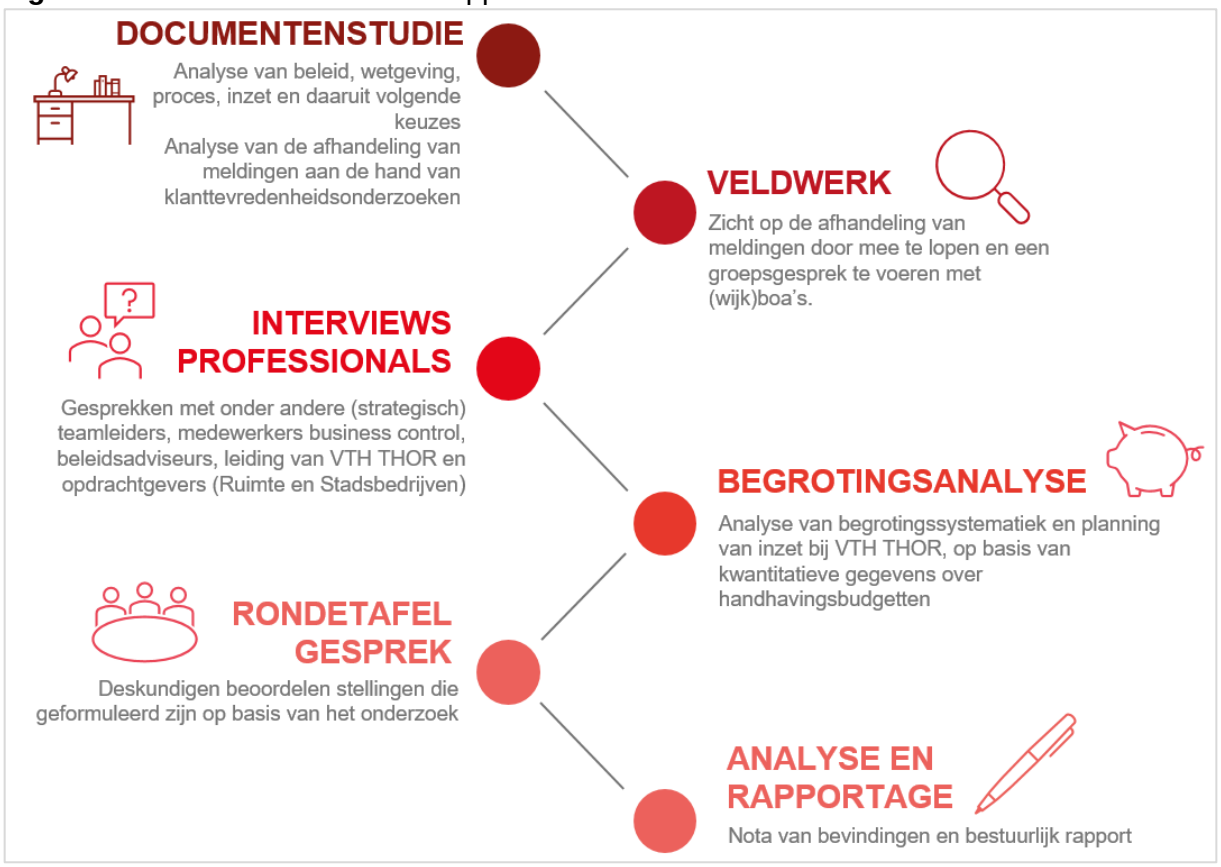
Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Aan het begin van verschillende hoofdstukken presenteren we de onderzoeksvraag, de bijbehorende norm(en) en criteria, en hoe deze – afgezet tegen de uitvoering – leiden tot onze bevindingen en beoordeling. De beoordeling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

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande zes stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 3.

Figuur 1.2 De zes onderzoekstappen



Afbakening

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

- Type overlast: In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot het toezicht en de handhaving op 'fysieke overlast in de openbare ruimte'. We laten daarmee de aanpak van sociale overlast (bijvoorbeeld overlast door jongeren of door daklozen) buiten beschouwing.
- Organisatieonderdelen: Het voorgaande betekent ook dat we in ons onderzoek naar het onderdeel van VTH hebben gekeken dat verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte: VTH THOR. En ook naar de organisatieonderdelen in opdracht waarvan VTH THOR fysieke overlast in de openbare ruimte aanpakt: Ruimte en Stadsbedrijven. De andere opdrachtgever – Openbare Orde en Veiligheid – laten we in dit onderzoek daarom buiten beschouwing.

- Periode: We kijken naar de periode vanaf 2015. Over de jaren daarvoor zijn onvoldoende betrouwbare (financiële) cijfers beschikbaar.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven we de manier waarop VTH THOR meldingen over overlast oppakt en afhandelt (het meldingsgericht handhaven), en beoordelen we de kwaliteit van die afhandeling. Daarmee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de organisatorische, personele en financiële kaders waarbinnen keuzes over de uitvoering van handhavingstaken vorm moeten krijgen. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 2. In hoofdstuk 4 beoordelen we tenslotte de werking en betekenis van deze kaders voor de praktijk van handhaving. Dat doen we onder meer op basis van onderzoek naar drie producten waarop VTH THOR handhaaft (productgericht handhaven), en waarvan de beschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 1. Daarmee beantwoorden we de onderzoeksvraag 3. In hetzelfde hoofdstuk beantwoorden we ook onderzoeksvraag 4 naar de effectiviteit van taakuitvoering door VTH THOR.

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Lezers die een nadere toelichting op deze bevindingen op prijs stellen, kunnen kennisnemen van de uitwerking in de tweede paragrafen.

Dit rapport heeft drie bijlagen: 1) de casusbeschrijvingen, 2) het organogram van VTH en 3) de onderzoeksverantwoording.

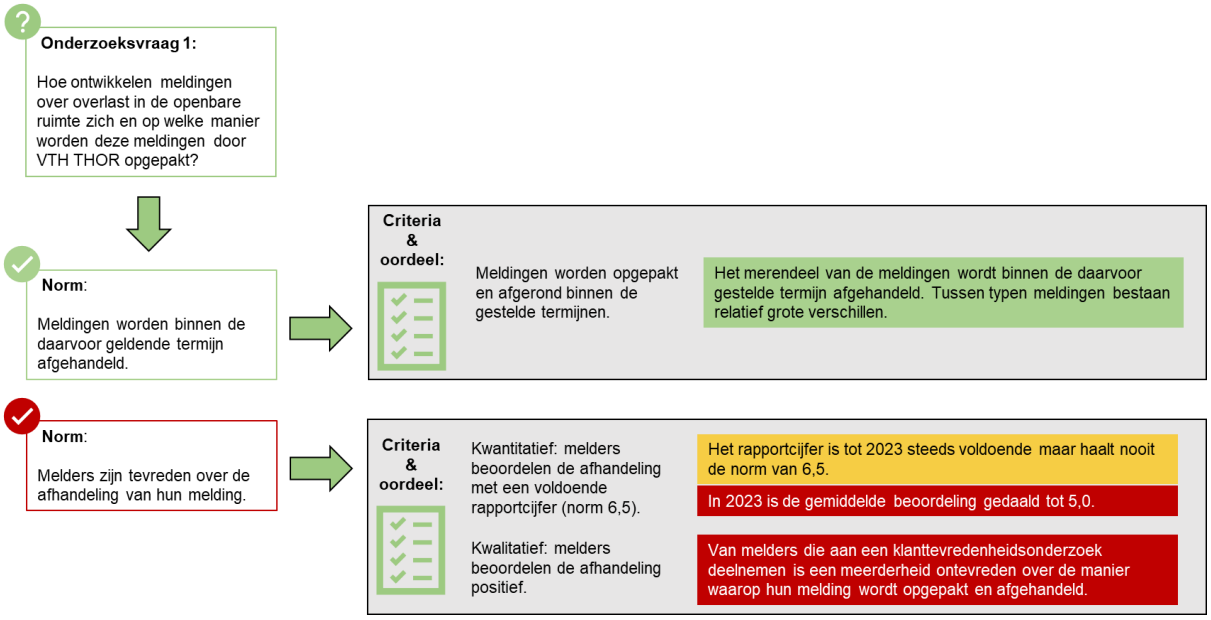


2 HANDHAVING: AANPAK VAN MELDINGEN

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de aard en het aantal overlastmeldingen sinds 2015 centraal. We beschrijven de manier waarop VTH THOR de aanpak van overlastmeldingen heeft georganiseerd. Vervolgens beoordelen we de manier waarop meldingen van overlast worden opgepakt en afgehandeld. Hiermee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. In paragraaf 2.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 2.2.

De uitvoering van deze meldingsgerichte handhaving, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in tabel 2.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en de bijbehorende criteria.

Figuur 2.1 Normen, criteria en beoordeling "Aanpak van meldingen"



2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. VTH THOR is verantwoordelijk voor het gemeentelijk toezicht en de handhaving in de openbare ruimte.

2. Het aantal overlastmeldingen is sinds 2015 bijna verdrievoudigd. Het gaat dan met name om een stijging van het aantal meldingen over parkeeroverlast en verkeerd aangeboden afval.

3. Overgrote deel (2023: 94%) van overlastmeldingen wordt binnen de gestelde termijnen afgehandeld.

4. De beoordelingsdoelstelling op dienstverlening wordt door VTH THOR niet gehaald. VTH THOR gebruikt klanttevredenheidsonderzoeken om de kwaliteit van haar dienstverlening te monitoren, maar benut deze onvoldoende om structureel van te leren en verbeteren.

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Overlastmeldingen moeten op een goede manier worden opgepakt en afgehandeld. Dat betekent dat de afhandeling van meldingen tijdig geschiedt, en dat melders tevreden zijn over de manier waarop hun melding is afgehandeld. Daarnaast is het belangrijk dat VTH THOR de kwaliteit van haar dienstverlening monitort zodat knelpunten in de uitvoering worden ontdekt, opdat de uitvoering kan worden verbeterd.

2.2.1 VTH THOR VERANTWOORDELIJK VOOR TOEZICHT EN HANDHAVING IN DE OPENBARE RUIMTE

Toezicht- en handhavingstaken zijn binnen VTH opgesplitst in Toezicht en Handhaving van de Bebouwde Omgeving (THBO) en Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR).[6] Het werk van THBO, waarvoor in totaal 22 inspecteurs als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) actief zijn, richt zich onder meer op horeca en bouwactiviteiten. THOR is belast met toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Verkeer(overlast), parkeren, bijplaatsing van (bedrijfs-)afval, overlast door jeugd en grote evenementen zijn daarvan voorbeelden. Voor THOR zijn 98 handhavers als BOA actief.[7]

De gemeentelijke aanpak bij toezicht en handhaving is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO, die voor gemeenten niet verplichtend is, heeft als doel te bevorderen dat handhavende instanties (overheden, omgevingsdiensten, Openbaar Ministerie, politie) de handhaving zo uniform als mogelijk aanpakken.[8] De gemeente Utrecht past de LHSO ook toe en vult deze aan met de (wel verplichte[9]) meerjarige Algemene Handhavingsstrategie (Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte).

In de Handhavingsstrategie worden op hoofdlijnen de uitgangspunten en doelen voor het toezicht en de handhaving in de stad Utrecht uitgewerkt.[10] Jaarlijks wordt vervolgens een Handhavingsprogramma vastgesteld. In dit programma wordt voor de verschillende

[6] In Bijlage 2 is een organogram van VTH opgenomen (stand oktober 2023).
[7] Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*, p. 21.
[8] Zie: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)
[9] Besluit Omgevingsrecht (wetten.nl - Regeling - Besluit omgevingsrecht - BWBR0027464 (overheid.nl)
[10] Gemeente Utrecht (2023). *Algemene Handhavingsstrategie bebouwde omgeving en openbare ruimte*, p. 4. De Handhavingsstrategie geldt niet voor een specifieke periode, maar wordt wel periodiek aangepast. De meest recente aanpassing dateert van 2023.

domeinen binnen VTH een overzicht gegeven van de geplande inzet op toezicht en handhaving in het komende kalenderjaar.[11] Na afloop van elk kalenderjaar legt VTH in het Handhavingsverslag publiek verantwoording af over de uitgevoerde werkzaamheden. Zo benoemt VTH aantallen meldingen per type overlast en gaat men in op de waardering door melders (sinds 2018 in een rapportcijfer) van de afhandeling door VTH. VTH THOR pakt overlast op twee manieren aan: meldingsgericht en productgericht (zie box 2.1). Een goed begrip van deze twee manieren is nodig om dit rapport goed te kunnen volgen.

Box 2.1: Onderscheid tussen meldingsgerichte en productgerichte handhaving

Handhaving vindt in algemene zin op twee manieren plaats: meldingsgericht en productgericht. Het meldingsgerichte handhaven omvat de acties die VTH THOR onderneemt naar aanleiding van overlastmeldingen door inwoners of bedrijven van de stad Utrecht. Meldingen worden in de meldkamer van VTH door de centralist beoordeeld en als acuut of niet-acuut geclassificeerd. Een acute melding moet direct worden afgehandeld, omdat anders de openbare veiligheid in het geding komt. Een voorbeeld daarvan is een foutgeparkeerde auto voor een nooduitgang. De acute melding wordt doorgezet naar en afgehandeld door één van de twee meldauto's (met daarin twee boa's) die iedere dag door de stad rijden. Voor de duur van de afhandeling van acute meldingen bestaan geen wettelijke termijnen. VTH streeft ernaar deze meldingen binnen 24 uur, maar uiterlijk na 5 dagen te hebben afgehandeld. Niet-acute meldingen vormen geen (direct) risico voor de openbare veiligheid, en worden daarom op een andere manier opgepakt. De melding wordt dan doorgezet naar de verantwoordelijke wijkboa. De wijkboa's hebben vrije surveillance in de wijk en kennen de wijkspecifieke problematiek.[12] De niet-acute melding moet binnen 21 dagen worden afgehandeld. Het meldingsgericht handhaven wordt in dit hoofdstuk behandeld.

VTH THOR handhaaft daarnaast productgericht op basis van afspraken die het maakt met organisatieonderdelen (verder: 'opdrachtgevers') van de gemeente. In het geval van dit onderzoek zijn die opdrachtgevers Ruimte en Stadsbedrijven. Te maken afspraken gaan over de handhavingscapaciteit die moet worden ingezet op specifieke onderwerpen of thema's. Het gaat dan onder andere om het handhaven van fietsparkeerverboden, het aanpakken van verkeerd aangeboden afval ('bijplaatsingen') of het handhaven van verkeersregels (zoals het verbod voor snorfietsen, op sommige plaatsen, om op het fietspad te rijden). In hoofdstuk 4 gaan we in op de praktijk van dit productgerichte handhaven.

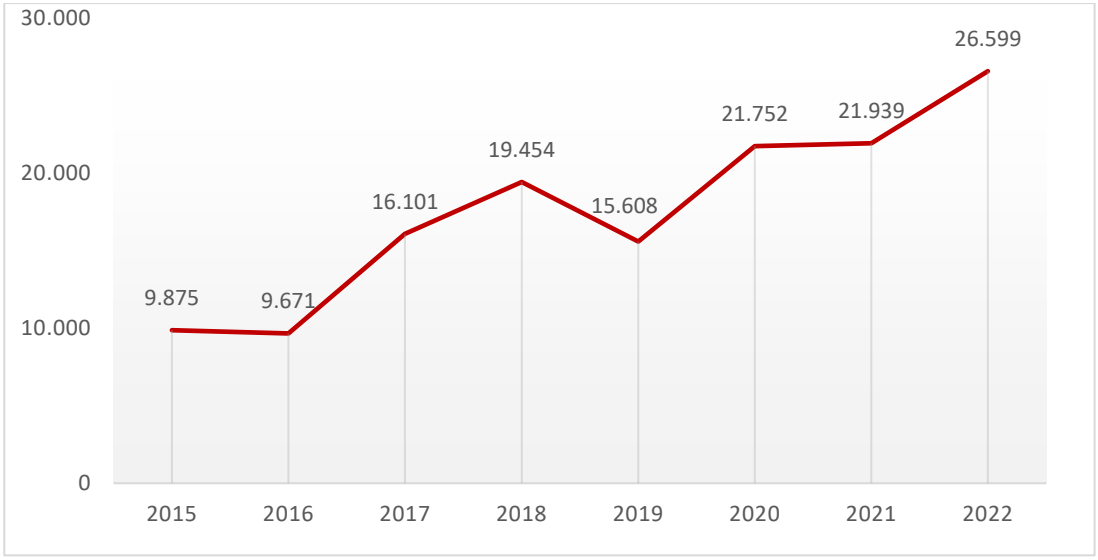
[11] Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsprogramma 2023*.
[12] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

2.2.2 AANTAL OVERLASTMELDINGEN SINDS 2015 BIJNA VERDRIEVOUDIGD

Met name meldingen over parkeeroverlast en verkeerd aangeboden afval sinds 2015 toegenomen

Figuur 2.2 laat zien dat het aantal overlastmeldingen sinds 2015 meer dan verdubbeld is naar ongeveer 27.000 in 2022. Het gaat om het totaal van zowel acute als niet-acute meldingen. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor deze stijging. Zo is er de groei van de stad. Het inwonertal van de gemeente Utrecht is in dezelfde periode (2015-2022) gestegen met bijna 30.000.[13] In 2015 is ook het nieuwe inzamelen van huishoudelijk afval ingevoerd (zie ook de casusbeschrijving over bijplaatsingen in bijlage 1). Dat leidde tijdelijk tot een sterke stijging van het aantal meldingen over verkeerd aangeboden afval. Daarnaast is het doen van een melding online gebruiksvriendelijker gemaakt, waardoor het melden van overlast laagdrempeliger is geworden.[14]

Figuur 2.2 Aantal overlastmeldingen is sinds 2015 bijna verdriedubbeld



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 t/m 2022

Tabel 2.3 bevat een vergelijking van de top 5 meest gemaakte meldingen in 2015 en 2022. Ook deze vergelijking biedt verklaringen voor de sterke toename van het aantal overlastmeldingen sinds 2015. Het gaat dan met name om parkeeroverlast, waarvan het aantal meldingen met bijna 800% is gestegen. Ook hier zien we de stijging van het aantal meldingen over verkeerd aangeboden afval. In 2015 was de top 5 samen goed voor 9.102 meldingen (92% van het totaal aantal meldingen). In 2022 waren dat 20.208 meldingen (81%). Dit lagere percentage duidt er ook op dat het type meldingen meer divers is geworden.

[13] Zie: thema - Bevolking - Utrecht (incijfers.nl)
[14] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

Tabel 2.3 Top 5 overlastmeldingen in 2015 en 2022

	Top 1	2	3	4	5
2015	**6.669** Verkeerd aangeboden afval	**1.310** Parkeer-overlast	**527** Fietswrak / weesfiets	**388** Zwerfvuil	**208** Winkelwagens
2022	**10.265** Parkeer-overlast	**7.532** Verkeerd aangeboden afval	**1.508** Achtergelaten kliko's	**497** Overlast fietsparkeren	**478** Wrakken (auto's, caravans, etc.)

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 en 2022

2.2.2 MELDINGEN VEELAL TIJDIG AFGEHANDELD

Het overgrote deel van de meldingen over overlast wordt binnen de daarvoor gestelde termijnen afgehandeld. Over de duur van afhandeling van overlastmeldingen wordt sinds 2020 niet meer extern gerapporteerd

De termijnen die gelden om meldingen af te handelen zijn niet wettelijk bepaald. Gemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid om passende termijnen te bepalen. De gemeente Utrecht hanteert twee termijnen: vijf dagen voor acute meldingen en 21 dagen voor niet-acute meldingen (zie ook paragraaf 2.1.1). Binnen VTH THOR geeft men aan dat ondanks de toename van het aantal meldingen het hen lukt om de meeste meldingen binnen de termijnen op te pakken en af te handelen.

VTH THOR rapporteert hier summier over. In het Handhavingsverslag over 2018 wordt gemeld dat zo'n 90% van de meldingen binnen de gestelde tijd werd opgepakt. In 2019 was dat percentage gestegen tot 95%.[15] VTH THOR geeft geen verklaringen voor die verbetering, of waarom het in beide jaren niet lukt de 100% te halen. Sinds 2020 wordt in de handhavingsverslagen niet meer gerapporteerd over de mate waarin aan de afhandelingstermijnen wordt voldaan.

We hebben daarom interne gegevens opgevraagd over het al dan niet voldoen aan de afhandelingstermijnen. Omdat VTH THOR sinds november 2022 met een nieuw meldingensysteem werkt is het lastig met terugwerkende kracht gegevens van vóór 2022 op te halen. Dat is uitsluitend gelukt voor parkeermeldingen (zie tabel 2.4). Deze parkeermeldingen beslaan slechts een deel van het totaal aantal afgehandelde meldingen per jaar. Over de mate waarin andere typen overlastmeldingen binnen de gestelde termijnen zijn afgehandeld kunnen we dan ook geen uitspraken doen.

[15] Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019*.

We zien dat sinds 2018 parkeermeldingen in de meeste gevallen op tijd worden afgehandeld; gemiddeld zo'n 96%. We kunnen geen onderscheid maken tussen de aard van de melding (acuut of niet-acuut) en de daarbij behorende afhandelingstermijnen.

Tabel 2.4 Meeste parkeermeldingen binnen termijnen afgehandeld

Jaar	Op tijd	Te laat	Totaal	% Op tijd	% Te laat
2018	1.043	35	1.078	97%	3%
2019	1.371	61	1.432	96%	4%
2020	2.151	100	2.251	96%	4%
2021	2.658	145	2.803	95%	5%
2022	2.814	111	2.925	96%	4%
2023	11.749	278	12.027	98%	2%

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsinformatie

Met het nieuwe meldingensysteem kunnen wel gegevens over de afhandeling van alle meldingen in 2023 worden geproduceerd (zie tabel 2.4). Gemiddeld is 94% van de meldingen binnen de gestelde termijnen afgehandeld. Ook hier kunnen we geen onderscheid maken in de aard van de melding (acuut, niet-acuut), of naar het type melding. In tabel 2.5 is het onderdeel fietshandhaving (daaronder verstaan we in dit rapport de handhaving op foutgeparkeerde fietsen) apart opgenomen, omdat daar het aantal op tijd afgehandelde meldingen veel lager ligt. VTH THOR geeft aan dat onverwachte personeelsuitval hiervan de oorzaak is. VTH THOR verwacht dat door een betere organisatie van de afhandeling van dit type meldingen in de toekomst beter aan de termijnen kan worden voldaan.

Tabel 2.5 Meeste overlastmeldingen in 2023 binnen termijnen afgehandeld

Team	Op tijd	Te laat	Totaal	% Op tijd	% Te laat
VTH THOR	19.428	755	20.183	96%	4%
VTH THOR Fietshandhaving	2.724	650	3.374	81%	19%
Totaal	**22.152**	**1.405**	**23.557**	**94%**	**6%**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsinformatie

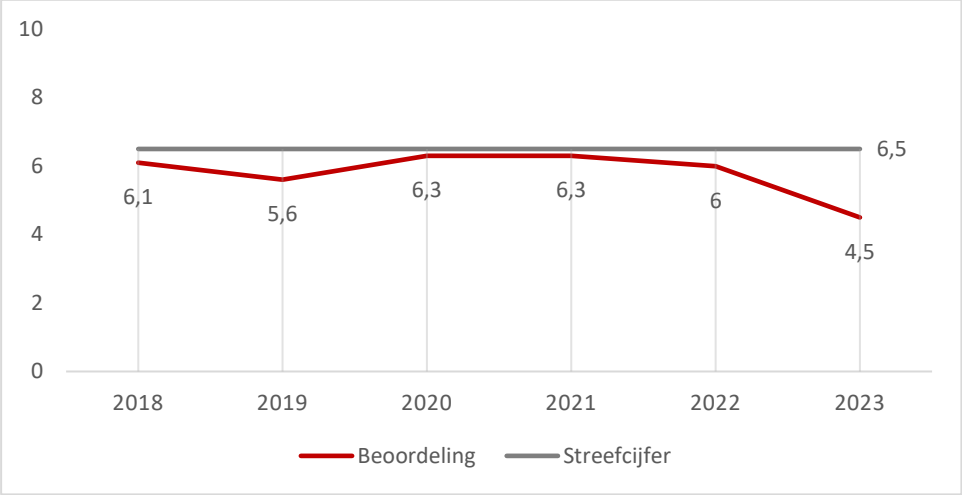
2.2.3 VTH THOR GEBRUIKT TERUGKOPPELING DOOR MELDERS ONVOLDOENDE

Gebrek aan beschikbare capaciteit en een gebrek aan systematisch leren en verbeteren bedreigen kwaliteit handhaving

Nadat hun melding door VTH THOR is afgehandeld krijgen inwoners en bedrijven een uitnodiging om een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) in te vullen. De gemeente gebruikt

de jaarlijks meer dan duizend ingevulde KTO's om te meten hoe bewoners en bedrijven de dienstverlening hebben ervaren. Vragen gaan vooral over de tevredenheid met betrekking tot de afhandeling en het contact met de handhaver. Ook kan de melder tips meegeven voor handhaving in de toekomst. Op de (uitkomsten van) de KTO's is de afgelopen jaren nooit een systematische analyse uitgevoerd om (doorlopend) van te leren en verbeteren. We stellen daarom vast dat VTH THOR de kennis en de inzichten voor de uitvoering die de KTO's opleveren onvoldoende en onvoldoende systematisch benut voor de verbetering van het meldingsgericht handhaven.

Figuur 2.6 Gemiddelde beoordeling van afhandeling van meldingen in 2023 gedaald



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2018 t/m 2022,interviews gemeente en gemeentelijke reactie op het ambtelijk wederhoor

VTH THOR rapporteert in handhavingsverslagen uitsluitend over de gemiddelde beoordeling (in een rapportcijfer) over de manier waarop meldingen door VTH THOR in het betreffende jaar zijn afgehandeld. Sinds de invoering van de KTO's in 2018 heeft VTH THOR de doelstelling geformuleerd dat die afhandeling tenminste met gemiddeld een 6,5 wordt beoordeeld. Figuur 2.6 laat zien dat die beoordeling in alle jaren weliswaar voldoende was, maar, dat de doelstelling van 6,5 in geen enkel jaar is behaald. Verklaringen daarvoor blijven achterwege. Toch ziet VTH THOR regelmatig verbeterpunten: "*In het kader van continu verbeteren voeren we de benodigde wijzigingen door, bijvoorbeeld het investeren in beter en meer klantcontact bij het afhandelen van meldingen*."[16] Een toelichting over welke maatregelen precies worden genomen en wat de effecten daarvan zijn (geweest) blijft achterwege – ook niet in een daaropvolgend Handhavingsverslag.

De gemiddelde beoordeling is in 2023 gedaald tot 5,0.[17] Eén verklaring daarvoor ligt in de druk op de beschikbare capaciteit waar VTH THOR in 2022 tot in de loop van 2023 mee kampte.[18] Daardoor kon niet altijd de benodigde handhavingskwaliteit worden geleverd bij

[16] Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019*, p. 6.
[17] Op basis van interne gegevens ontvangen met de gemeentelijke reactie op het ambtelijk wederhoor.
[18] Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsverslag 2022*. En Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

het afhandelen van overlastmeldingen.[19] Mede om die reden is sinds augustus 2023 een functionaris aangesteld die maandelijks een analyse van meldingen maakt. Deze analyse wordt vooral gebruikt om met individuele handhavers in gesprek te gaan over specifieke meldingen, de afhandeling daarvan en de manier waarop die afhandeling in de toekomst kan worden verbeterd.[20] Deze analyse is weliswaar niet systematisch, maar zorgt er wel voor dat van de KTO's geleerd kan worden. Op deze manier heeft VTH THOR dat nog niet eerder gedaan. Een betrokkene geeft aan dat "(…) *de manier waarop nu met de KTO's wordt omgegaan meer houvast biedt om de kwaliteit van de handhaving te kunnen verbeteren.*"[21] De functionaris voert deze taak in principe uit tot augustus 2024. Er zijn (nog) geen afspraken gemaakt om dat na die periode structureel te maken.

Los van het gemiddelde beoordelingscijfer is het belangrijk om de factoren te bepalen die handhaving – in de ogen van de melder – tot een succes maken. Wij hebben daarom zelf enkele analyses uitgevoerd op KTO's die in de periode november 2022 – oktober 2023 door melders zijn ingevuld:

- Voor 588 ingevulde KTO's hebben we het perspectief van de melders in kaart gebracht: hoe beoordelen zij de afhandeling van een melding en welke factoren zijn op deze waardering van invloed?
- Om ook het perspectief van afhandelende boa's in beeld te krijgen hebben we aan VTH THOR gevraagd om KTO's te koppelen aan gegevens over verslaglegging door de handhaver én de uiteindelijke terugkoppeling vanuit VTH THOR aan de melder. Door beperkingen die voortkomen uit privacywetgeving bleek deze koppeling uiteindelijk voor 65 meldingen mogelijk.

Hieronder gaan we in op de belangrijkste uitkomsten van deze beide analyses.

Afhandeling wordt door melders als onvoldoende ervaren. Meer dan de helft van de melders geeft aan dat hun melding niet is opgelost

We lichten eerst onze analyse op basis van de 588 KTO's toe. De 588 melders waarderen de afhandeling van hun melding in de genoemde periode met gemiddeld een 4,9. We stellen vast dat met name drie factoren de waardering door melders van de afhandeling beïnvloeden (zie figuur 2.7):

- De moeite die mensen moeten doen om een melding te doen;
- De vraag of het probleem waarop de melding betrekking heeft (structureel) is opgelost (meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat hun melding niet is opgelost);
- Het contact dat de melder al dan niet met de handhaver heeft gehad.

[19] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[20] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[21] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

Figuur 2.7 Drie factoren te identificeren voor succesvolle handhaving

Hoeveel moeite heeft u moeten doen voor het indienen uw melding?

Moeite	Algemene oordeel	Aantal
1 (weinig moeite)	6,8	271
2	4,3	127
3	3,5	50
4	3,3	37
5 (veel moeite)	1,8	103

Is uw melding opgelost?

Melding opgelost?	Algemene oordeel	Aantal
Ja	8,7	200
Nee	2,9	388

Heeft u contact gehad met de handhaver?

Melding opgelost?	Algemene oordeel	Aantal
Ja	6,5	144
Nee	4,4	444

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne klanttevredenheidsonderzoeken

Een melding kan voor VTH THOR zijn afgehandeld, zonder dat het (structurele) probleem van de melder wordt opgelost

In een tweede analyse hebben we 65 KTO's gekoppeld aan verslaglegging door de afhandelende boa's. Hoewel een analyse van 65 gekoppelde meldingen (op een populatie van bijna 25.000) statistisch niet representatief is, levert deze analyse toch een aantal structurele verbeterpunten op, die ook door betrokkenen bij VTH THOR worden herkend.[22]

Bij 40% van de 42 meldingen waarvan de afhandeling met een onvoldoende is beoordeeld wordt door de handhaver gerapporteerd dat bij de controle niets (strafbaars) is aangetroffen. In bijna 30% van de als onvoldoende beoordeelde gevallen is niet gehandhaafd (zie figuur 2.8). Bij een deel van deze meldingen kaart een inwoner een al langer bestaand probleem aan, maar wordt door de handhaver over één moment (namelijk de waarneming) teruggekoppeld. In dat geval is de melding volgens VTH THOR afgehandeld, maar is het (structurele) probleem van de melder niet verholpen. Hoewel die structurele oplossing niet alleen door VTH THOR kunnen worden geboden, constateren wij wel dat de systeemwereld van de formele afhandeling en de leefwereld van de melder die een probleem signaleert in die gevallen niet goed op elkaar aansluiten.

[22] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

Figuur 2.8 Meldingen met onvoldoende beoordeling uitgesplitst naar actie handhaving

Meldingen met onvoldoende beoordeling, uitgesplitst naar actie handhaving

Actie handhaver	Aantal
Aanspreken/waarschuwen	3
Proces verbaal	2
Melding doorgezet/vervolg nodig	5
Niet gehandhaafd	12
Niks aangetroffen	17
Anders	3
totaal	42

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne klanttevredenheidsonderzoeken

Een voorbeeld hiervan is een melder die aangeeft dat er op een bepaalde locatie regelmatig auto's op de stoep geparkeerd staan, en daarmee de doorgang voor voetgangers blokkeren. De handhaver geeft aan de locatie te hebben bezocht, waar hij geen parkeeroverlast heeft aangetroffen. De melding is op dat moment afgehandeld, maar het (structurele) probleem van de melder is niet opgelost. Zo vertelt een melder: "*En als je na drie dagen gaat kijken of de camper er nog staat, dan is hij weggehaald en staat hij in het eigen parkeervak achter de tuin. Maandag staat dat ding er weer.*" Andere voorbeelden zijn een garage die volgens de melder vaak geblokkeerd wordt, of een melding over een structureel parkeerprobleem in de wijk. In andere gevallen doen problemen zich alleen voor rond een bepaald tijdstip, maar wordt de melding op een ander moment opgepakt: "*De grootste ellende vindt plaats tijdens de in- en uit tijden van de basisschool. Wat schetst mijn verbazing? Een steekproef om 15.45 uur. Kom eens kijken tussen 8.00 en 8.30 uur.*"

Daarnaast blijkt dat melders twijfelen aan de kwaliteit van de handhaving, wanneer wordt teruggekoppeld dat er op locatie niks is aangetroffen: "*Het voertuig staat nog steeds op dezelfde plaats. Ofwel jullie zijn niet geweest. Of jullie hebben op de verkeerde plaats gekeken. Slechte afhandeling.*" Een andere melder vertelt: "*Jullie hebben de melding afgehandeld omdat er geen auto is aangetroffen, maar de auto staat nog steeds foutgeparkeerd! Er is dus niemand langs geweest en de melding is makkelijk afgesloten, zonder hier te zijn geweest!*"

Door standaardisatie gaat relevante informatie bij de terugkoppeling verloren

Door VTH wordt altijd schriftelijk teruggekoppeld aan de melder over de afhandeling van een melding. Voor deze terugkoppeling worden vaak standaardteksten gebruikt, zoals "*Onze handhavers zijn zo snel mogelijk naar de locatie gegaan. Zij hebben het voertuig aangetroffen maar kunnen hier helaas niet tegen optreden, omdat het niet verboden is om op deze manier te parkeren.*" Soms gaat er door deze standaardisatie informatie verloren over de casus die de inwoner wel had willen ontvangen, bijvoorbeeld als het gaat om regelgeving of de actie van de handhaver. Figuur 2.9 bevat daarvan een voorbeeld. Het gaat om een melding van een auto(wrak) dat – volgens de melder – al meer dan een jaar in de wijk staat geparkeerd.

Figuur 2.9 Gestandaardiseerde terugkoppeling creëert (onnodig) ruis bij melder



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne klanttevredenheidsonderzoeken

Beleid om melders actief te benaderen wordt vaak niet gevolgd

Dat inwoners behoefte hebben aan meer uitleg over de afhandeling van hun melding, lijkt ook door de cijfers te worden bevestigd: de gemiddelde beoordeling is hoger wanneer er contact is geweest met de handhaver (zie figuur 2.7). Bij het doen van een melding kunnen melders hun telefoonnummer achterlaten zodat de handhaver met hen contact kan opnemen. VTH THOR hanteert sinds 2019 de afspraak dat in die gevallen na het afhandelen van een melding telefonisch contact wordt opgenomen met de melder. Die manier van terugkoppeling gebeurt nu vaak niet.[23] Uit onze analyse blijkt dat er bij 30 van de 65 meldingen geen contact is geweest tussen handhaver en melder. Figuur 2.7 liet eerder ook al zien dat ook bij de steekproef van 588 meldingen in slechts 24% van de gevallen contact is geweest tussen handhaver en melder.

[23] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.


HANDHAVING

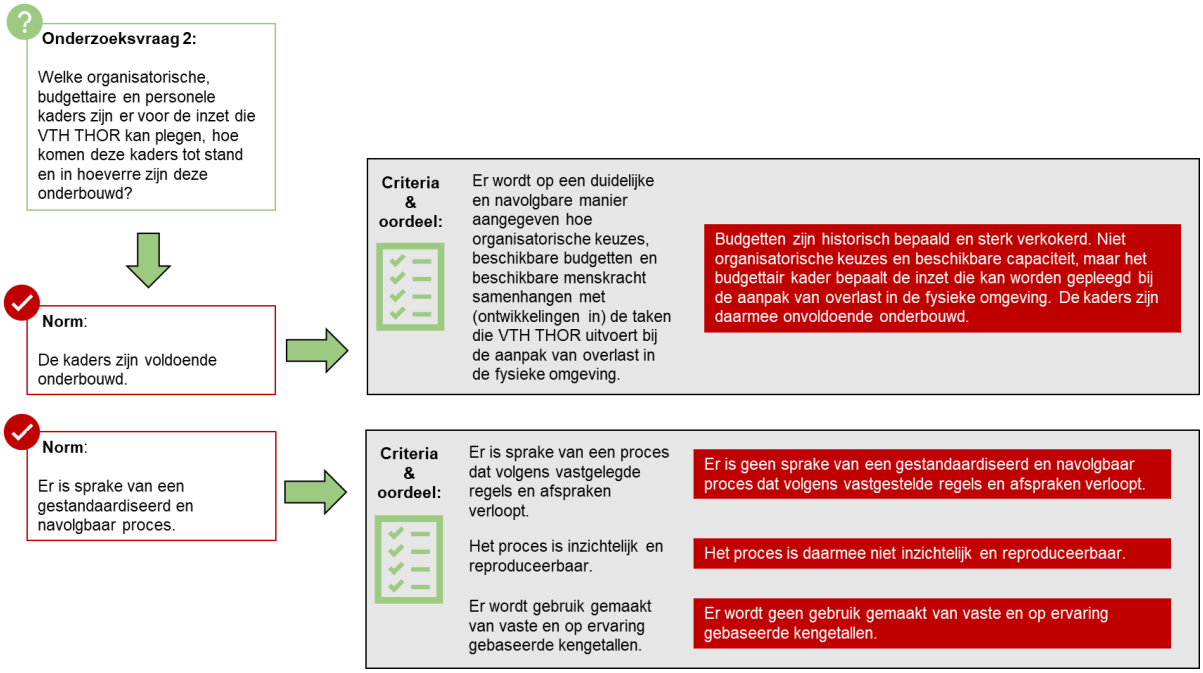
3 ORGANISATIE EN FINANCIERING VAN TOEZICHT EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we de financiële, personele en organisatorische kaders voor de taakuitvoering door VTH THOR op basis waarvan handhavings- en toezichtstaken die VTH THOR uitvoert worden georganiseerd en gefinancierd. We beschrijven de vormgeving en inrichting van deze kaders en de werkprocessen die zijn ingericht om over deze kaders af te stemmen. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 2. In paragraaf 3.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 3.2.

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

We gaan ervan uit dat uitvoering alleen opgavegericht kan gebeuren als die uitvoering is ingebed in een gestructureerd proces waarin op basis van eenduidige informatie navolgbare keuzes worden gemaakt over de vertaling van opgave en beleid naar de inzet van geld, middelen en mensen.

Figuur 3.1 Normen, criteria en beoordeling “Kaders voor uitvoering”



3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Opgavegericht werken is uitgangspunt voor de werkwijze van en opdrachtformulering aan VTH THOR: inzet van financiële middelen en instrumenten wordt bepaald door de voorliggende opgave.

2. Feitelijk bepaalt het budgettair kader van VTH THOR in sterke mate de beschikbare capaciteit en de organisatie van en keuzes in de handhavingsinzet. Budgetten zijn historisch bepaald en daarnaast sterk verkokerd.

3. Er is geen vast, eenduidig en periodiek proces ingericht waarlangs de kaders voor de uitvoering van handhavingstaken heroverwogen kunnen worden.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Om op basis van voorliggende stedelijke opgaven te komen tot heldere keuzes en afspraken ten aanzien van de inzet van toezicht en handhaving bij de aanpak van die opgaven, gaat de rekenkamer ervan uit dat de financiële, personele en organisatorische kaders die daaraan dienstbaar zijn goed onderbouwd en uitgewerkt moeten zijn. We gaan er van uit dat er periodieke, gestandaardiseerde en navolgbare processen zijn ingericht voor de aanpassing van die kaders aan actuele ontwikkelingen en voor de afstemming tussen opdrachtgevers en VTH THOR.

3.2.1 OPGAVEGERICHT WERKEN IS UITGANGSPUNT VOOR DE WERKWIJZE VAN VTH THOR

De gemeente Utrecht wil opgavegericht werken. Werkend vanuit de belangrijkste opgaven die de gemeente ziet, bepalen ontwikkelorganisaties wat bij de aanpak van die opgaven de taken zijn van uitvoeringsorganisaties en financieren deze. Uitvoeringsorganisatie VTH voert uit in opdracht van en wordt gefinancierd door de organisatieonderdelen Ruimte, Stadsbedrijven en Openbare Orde en Veiligheid

De uitvoeringsorganisatie VTH is in 2012 ontstaan door het samenvoegen van de eenheden Vergunning & Handhaving van de gemeentelijke dienst Stadswerken en Publieke Diensten vanuit Stadsontwikkeling.[24] Deze bundeling was één van de uitkomsten van de in 2011 ingevoerde organisatiestrategie ‘Via B’. In deze organisatiestrategie stond versterking van dienstverlening aan de Utrechtse burger centraal (zie box 3.1). Deze notie, die later werd vertaald in het opgavegericht werken, ligt ook aan de basis van taakuitvoering door VTH THOR.

[24] Gemeente Utrecht (2012). *Inrichtingsplan VTH organisatie*, p. 4.

Box 3.1: Opgavegericht werken, dienstverlening aan burger centraal
Tot 2011 bestond de ambtelijke organisatie uit een aantal grote diensten waarin zowel beleidsvormende als uitvoerende onderdelen waren samengebracht. Tussen de diensten was sprake van sterke verkokering, waardoor samenwerking en (concern)sturing moeizaam verliepen. Het toenmalige college wilde "(…) *met behulp van organisatieverandering* (…) *aan een slanke, slagvaardige, kostenbewuste, taak- en zaakgerichte ambtelijke organisatie*" werken.[25] Om voor de stad en haar inwoners meer slagvaardig te kunnen opereren ('van buiten naar binnen') werd de organisatie anders ingericht. Eén van de veranderingen was de scheiding die werd aangebracht tussen ontwikkelorganisaties en uitvoeringsorganisaties. Stroomlijning en standaardisering van bedrijfsprocessen zouden ook leiden tot een doelmatiger werkende organisatie. Daarmee zou een bezuinigingstaakstelling van € 55 miljoen kunnen worden gerealiseerd.

Het motto 'van buiten naar binnen' heeft zich later ontwikkeld tot wat opgavegericht werken is gaan heten. "*De rol van de gemeente varieert en is afhankelijk van het type opgave. We organiseren ons rondom de opgave, met interne en externe verantwoordelijken, capaciteit en budget, en een proces van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. We sturen op effect in de stad: bereiken we daadwerkelijk wat we willen bereiken? Zo werken we van buiten naar binnen, waarbij de vraagstukken in de stad telkens bepalend zijn voor de invulling en de uitvoering van de opgaven*."[26] Deze notie van opgavegericht werken is nog steeds leidend voor de manier waarop de gemeente en haar uitvoeringsorganisaties (waaronder VTH THOR) willen werken.

VTH zou een beleidsarme organisatie moeten worden, zonder een eigen budget. De opdrachtgevers (organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor beleid) formuleren taken die VTH voor dat onderdeel moet uitvoeren en financieren deze. Afspraken hierover zouden moeten worden vastgelegd in managementcontracten, die worden afgesloten tussen VTH en de afzonderlijke opdrachtgevers. Deze meer zakelijke manier van werken zou er ook voor zorgen dat voor VTH een besparingspotentieel van ongeveer € 1,8 miljoen ontstond. Dat potentieel zou onder meer kunnen worden gerealiseerd door een krimp in de formatie van VTH, van 382 fte naar 344 fte.[27]

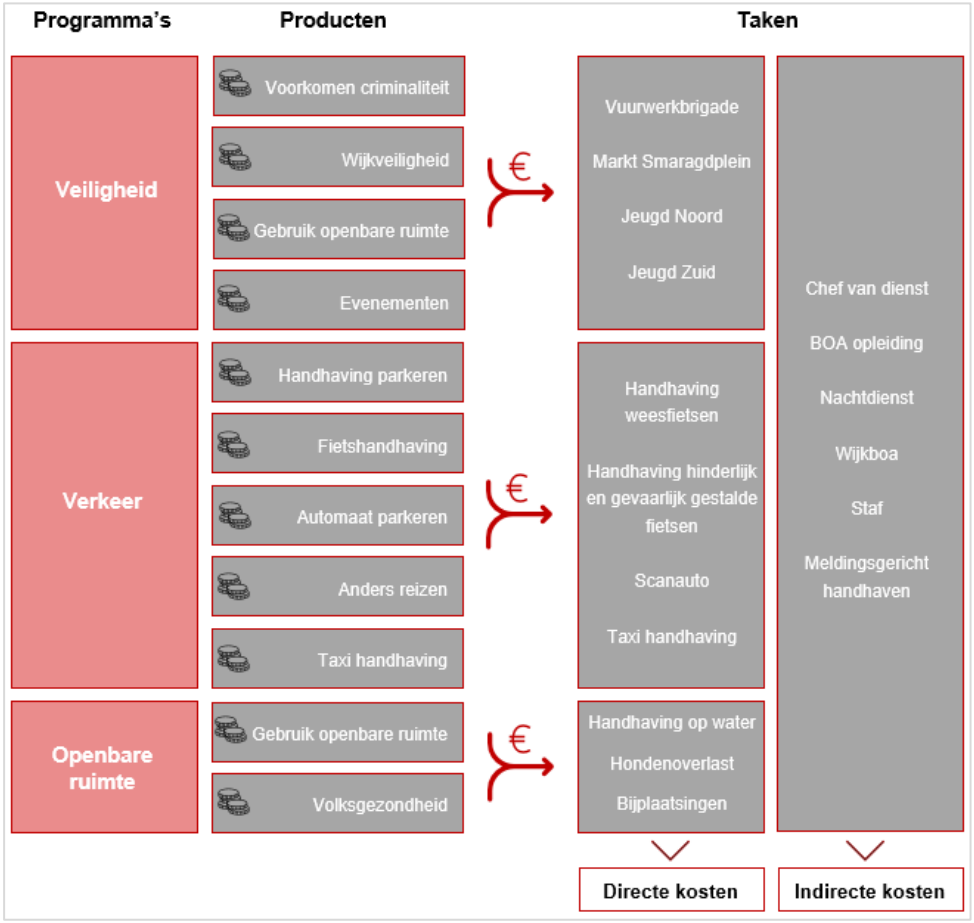
[25] Gemeente Utrecht (2010). Plan van Aanpak Organisatievernieuwing, p. 2.
[26] Op basis van interne verantwoordingsinformatie van de gemeente.
[27] Gemeente Utrecht (2012). *Inrichtingsplan VTH organisatie*, p. 42. VTH THOR kan niet aangeven of en op welke manier deze taakstelling is doorgevoerd. Deze taakstelling zou wel een verklaring kunnen vormen voor het feitelijk verloop van de gerealiseerde lasten van VTH THOR. Op basis van jaarlijkse indexatie mag een geleidelijke stijging daarvan worden verwacht. Feitelijk is tussen 2016 en 2019 sprake van een daling.

3.2.2 BESTAANDE BUDGETTEN BEPALEN KEUZES IN DE HANDHAVING

Niet de opgave maar bestaande budgetten bepalen in sterke mate de handhavingsinzet door VTH THOR: deze budgetten liggen meerjarig vast en zijn daarnaast sterk verkokerd

Bepaling van en verantwoording over het budget van VTH THOR verloopt via de opdrachtgevers OOV, Ruimte en Stadsbedrijven. Om het meldingsgerichte en productgerichte handhaven te financieren stellen de opdrachtgevers Ruimte, Stadsbedrijven en OOV[28] geld beschikbaar. Dat doen zij per product waar VTH THOR op handhaaft. Feitelijk kent VTH THOR daarmee elf deelbudgetten, één voor elk van de te onderscheiden handhavingsproducten (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Overzicht interne programma's, producten en bijbehorende taken VTH THOR



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsgegevens

De elf deelbudgetten liggen meerjarig vast en worden in principe alleen voor loon- en prijsontwikkeling geïndexeerd. Omdat de budgetten voor het grootste deel bestaan uit personeelslasten, bepalen deze budgetten in sterke mate de beschikbaarheid van handhavingscapaciteit. Budgetten ontwikkelen niet mee met veranderingen in omvang en samenstelling van de stedelijke bevolking, ontwikkelingen in het aantal overlastmeldingen of

[28] Zoals hiervoor aangegeven valt OOV verder buiten de scope van dit onderzoek.

aard en omvang van stedelijke opgaven. Onbekend is waarop de omvang van budgetten ooit is gebaseerd. VTH THOR brengt de elf producten waarop zij in opdracht van de drie organisatieonderdelen handhaaft intern bovendien onder in drie programma's (Veiligheid, Openbare Ruimte en Verkeer) waarvan de opbouw afwijkt van de indeling die gemeente gebruikt voor haar organisatieonderdelen.

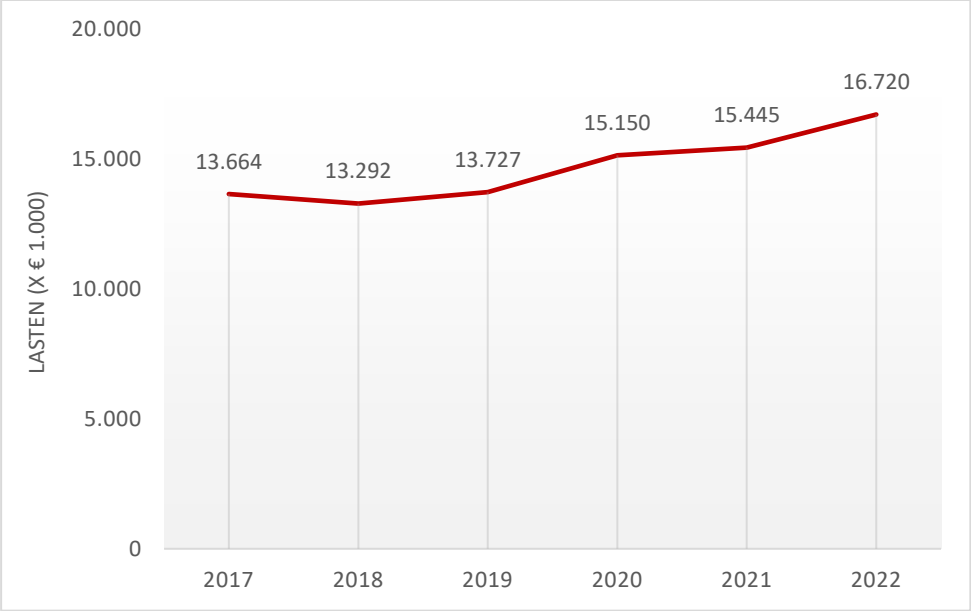
De elf productbudgetten worden niet uitsluitend gebruikt om het productgericht handhaven te bekostigen. VTH THOR maakt ook indirecte kosten, die niet direct zijn te herleiden naar de elf producten. Het meldingsgerichte handhaven is daarvan een voorbeeld. De indirecte kosten worden vanuit de elf productbudgetten gefinancierd op basis van een verdeelsleutel (zie box 3.2). Op het niveau van organisatieonderdelen betekent dit in de praktijk dat Ruimte en OOV beide ongeveer 40% van de indirecte kosten financieren, en Stadsbedrijven ongeveer 20%. Omdat productbudgetten meerjarig vastliggen, zijn door deze systematiek budgetten voor het meldingsgericht handhaven ook gegeven.

Box 3.2: Samenhang kosten meldingsgericht en productgericht handhaven
De kosten voor productgericht handhaven worden directe kosten genoemd, omdat ze toegerekend kunnen worden aan één bepaald handhavingsproduct, en daaruit worden gefinancierd. Meldingsgerichte handhaving kan niet aan een bepaald handhavingsproduct worden toegerekend. Zo is het voor de wijkboa's en de boa's wier dienst eruit bestaat om meldingen af te handelen ondoenlijk om bij te houden onder welk product de verschillende binnengekomen meldingen vallen en hoeveel tijd zij daaraan hebben besteed. Omdat deze kosten niet rechtstreeks toerekenbaar zijn worden ze aangeduid als indirecte kosten. Deze (en andere vormen van) indirecte kosten worden via een verdeelsleutel verdeeld over de drie programma's, naar rato van de kosten die VTH THOR aan directe handhavingsuren aan verschillende handhavingsproducten besteedt. Als bijvoorbeeld 5% van de directe handhavingsuren door VTH THOR aan fietshandhaving wordt besteed, dan wordt een deel van het beschikbare productbudget van fietshandhaving gereserveerd om 5% van de totale indirecte kosten te dekken. Op die manier wordt het budget voor meldingsgericht handhaven (als vorm van indirecte kosten) afgeleid van dat voor productgericht handhaven.

De directe en indirecte kosten die VTH THOR maakt vormen samen de totale lasten die met de uitvoering van handhavingstaken gemoeid zijn. Figuur 3.3 laat de gerealiseerde lasten voor de handhavingsuitvoering sinds 2017 zien. In 2022 waren die lasten bijna € 17 miljoen.[29]

[29] Tegenover deze lasten staat een gerealiseerde inkomstenstroom van ongeveer € 36 miljoen (2022). Dat zijn met name inkomsten uit parkeerautomaten. Deze inkomsten komen ten goede van de opdrachtgevers van VTH THOR (in het geval van opbrengsten parkeerautomaten is dat Ruimte).

Figuur 3.3 Overzicht van de ontwikkeling van jaarlijkse lasten van handhaving



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsgegevens

Incidentele projectgelden niet goed inpasbaar in begrotingssystematiek

De budgetgestuurde begrotingssystematiek werkt ook door in de manier waarop met incidentele bijdragen wordt omgegaan: dat incidentele karakter gaat niet goed samen met een systematiek waarin budgetten meerjarig vastliggen. Deze bijdragen ontvangt VTH THOR ontvangt ook incidentele bijdragen voor de financiering van aanvullende handhavingstaken. Zo worden twee wijkboa's in Overvecht gefinancierd vanuit het programma 'Samen voor Overvecht'. Een ander voorbeeld is de pilot die in 2021 met geld van de rijksoverheid werd uitgevoerd waarbij kleine verkeersovertredingen door VTH THOR werden gehandhaafd (zie ook de casusbeschrijving over het snorfietsverbod op fietspaden in bijlage 1). Het totaal aan incidentele bijdragen is ongeveer even groot als 10% van het totale budget dat VTH ter beschikking heeft. Deze incidentele gelden zijn voor VTH THOR lastig inpasbaar in de organisatie van handhavingstaken. Het gaat vaak om extra handhavingstaken van tijdelijke aard, waar ook tijdelijk budget voor beschikbaar wordt gesteld. Maar omdat de beschikbare capaciteit al volledig gebruikt wordt om de structurele handhavingstaken uit te voeren, wordt voor de uitvoering van deze incidentele taken extern ingehuurde capaciteit ingezet.

3.2.3 GEEN EENDUIDIG PROCES VOOR HEROVERWEGING KADERS VOOR UITVOERING

We hebben hiervoor aangegeven dat VTH THOR elf productbudgetten kent die meerjarig vastliggen. Het budgettair kader is historisch bepaald, en de onderbouwing van dat kader is niet duidelijk. Budgetten worden jaarlijks alleen geïndexeerd voor prijsontwikkeling. Productbudgetten zijn daarmee sterk bepalend voor de uiteindelijke inzet van handhavingscapaciteit.

Er is aan de voorkant geen proces ingericht dat leidend is bij de heroverweging van kaders voor de taakuitvoering door VTH THOR, waarmee afstemming tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering volgens de notie van het opgavegericht werken kan worden gerealiseerd. Hoe handhaving in de praktijk dan wel wordt georganiseerd en uitgevoerd en tot welke effecten dat leidt, komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

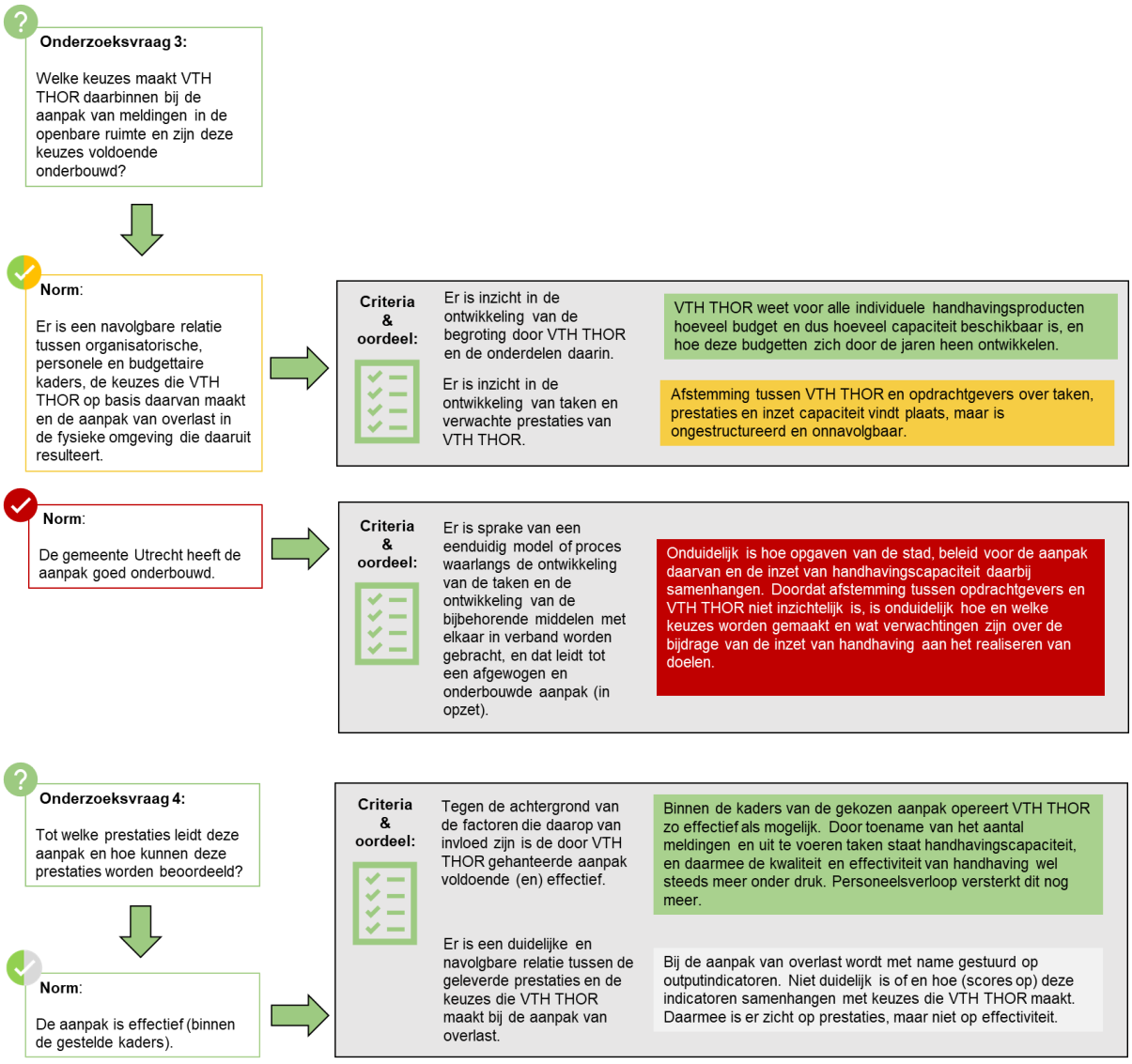

Let op
De gemeente houdt een opruimactie van weesfietsen en (brom)fietswrakken. Na 28 dagen verwijderen we (brom)fietsen waaraan nog een label hangt. Op deze manier komt er weer stallingsplek vrij.
Uw fiets geen wees? Haal label eraf en gebruik of verplaats uw fiets. Uw fiets wordt dan niet verwijderd.

4 INZET HANDHAVING IN DE PRAKTIJK: WERKING EN EFFECTIVITEIT

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de in hoofdstuk 3 beschreven kaders – of het ontbreken daarvan – in de praktijk uitwerken en tot welke uitkomsten dit leidt in de handhavingspraktijk. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvragen 3 en 4. We putten onder andere uit casusbeschrijvingen over drie handhavingsproducten die in bijlage 1 zijn opgenomen (snorfiets op de rijbaan, fietshandhaving, bijplaatsingen huishoudelijk afval) en uit de praktijk van het meldingsgerichte handhaven zoals die in hoofdstuk 2 is beschreven.

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

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling “Uitvoering en effecten”



4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. VTH THOR heeft zicht op budgetten en de handhavingscapaciteit die dat oplevert. Het is in de regel VTH THOR dat voorstellen doet over de inzet van die capaciteit.

2. Afstemming over uitvoering tussen VTH THOR en opdrachtgevers is operationeel en ongestructureerd. Hierdoor is niet inzichtelijk hoe en welke keuzes worden gemaakt en wat verwachtingen zijn over de bijdrage van de inzet van handhaving aan het realiseren van doelen.

3. Operationele en budgetgestuurde afstemming in combinatie met in omvang en aantal toenemende taken leiden tot toenemende druk op de beschikbare handhavingscapaciteit. Die toenemende druk vormt een risico voor de kwaliteit en effectiviteit van handhaving.

4. VTH THOR stuurt vooral op outputindicatoren. Dat komt mede doordat de effecten van handhaving moeilijk te isoleren zijn. Het ontbreekt daardoor aan zicht op de bijdrage van handhaving aan het realiseren van beleidsdoelen.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

De rekenkamer vindt het belangrijk dat er bij de afstemming en inzet van handhaving ten behoeve van verschillende programma's en producten een heldere en navolgbare afweging wordt gemaakt tussen geld, inzetbare capaciteit en de bijdrage aan de aanpak van verschillende stedelijke opgaven. We gaan ervan uit dat die afstemming beter en effectiever kan verlopen naarmate het gemeentelijk beleid en de inzet van handhaving daarbij onderbouwd is. Daartoe is het onder meer van belang om zicht te hebben op prestaties en effecten van de inzet van handhaving bij probleemoplossing en op de factoren die daarop van invloed zijn. Daarop kan vervolgens door opdrachtgevers in overleg met VTH THOR gericht gestuurd worden.

4.2.1 ONGESTRUCTUREERDE AFSTEMMING LEIDT TOT GEBREK AAN ZICHT OP BEOOGDE BIJDRAGE VAN HANDHAVING AAN BELEID

VTH THOR heeft zicht op budgetten, ontwikkeling daarvan en handhavingscapaciteit die dat oplevert.

In hoofdstuk 3 beschreven we dat het budget van VTH THOR is opgebouwd uit elf deelbudgetten (één per handhavingsproduct). Deze deelbudgetten liggen vast en worden jaarlijks in principe alleen voor prijsontwikkeling geïndexeerd. Omdat budgetten voor het overgrote deel uit personeelslasten bestaan, heeft VTH THOR ook goed zicht op beschikbare handhavingscapaciteit. Het is meestal dan ook VTH THOR dat een voorstel doet over de inzet van handhavingscapaciteit van verschillende producten. Het gevolg

daarvan is dat de afstemming met de opdrachtgevers sterk operationeel bepaald is (zie box 4.1).

Box 4.1: VTH THOR doet voorstel op basis bestaand budget en aanpak
Aan het eind van het lopende jaar doet VTH THOR een voorstel voor de handhavingsaanpak van fietsparkeren voor het aankomende jaar. In de basis verschilt de handhavingsaanpak jaar op jaar nauwelijks. VTH THOR houdt rekening met de wensen en doelen vastgelegd in de beleidsmodule Fietsparkeren, de prioriteiten van de gemeenteraad en het budget dat door het programma Fietsparkeren beschikbaar is gesteld. VTH neemt het voortouw, omdat zij de operationele expertise bezit en uit ervaring weet welke aanpak het meest effectief is.

Afstemming over inzet capaciteit met opdrachtgevers is ongestructureerd, waardoor onduidelijk is op welke manier en tegen welke kosten handhaving bij moet dragen aan de aanpak van de opgaven van de stad
In de praktijk zien we dat aard en intensiteit van de afstemming tussen VTH THOR en opdrachtgevers sterk uiteenloopt en in alle gevallen niet navolgbaar is (zie box 4.2). Die verschillen doen zich niet alleen tussen maar ook binnen programma's voor. Over verschillende handhavingsproducten die VTH THOR voor het organisatieonderdeel Ruimte uitvoert (onder meer parkeren, fietsoverlast en verkeershandhaving) wordt afzonderlijk afgestemd.

Box 4.2: Afstemming tussen VTH THOR en opdrachtgevers loopt sterk uiteen
VTH THOR voert verschillende handhavingstaken uit voor de ontwikkelorganisatie Ruimte, waaronder de handhaving op fietsparkeren en op kleine verkeersovertredingen. In de eerste plaats valt op dat voor elk van die handhavingsproducten voor Ruimte afzonderlijk wordt afgestemd. Gedurende het handhavingsjaar vindt overleg of afstemming incidenteel plaats. Daar tegenover staat het voorbeeld van bijplaatsingen van afval. Stadsbedrijven, VTH THOR en andere betrokkenen stemmen ongeveer tweewekelijks af in zowel een stuurgroep als een klankbordgroep. In alle onderzochte gevallen wordt over (incidentele of regelmatige) afstemming niets (op uniforme wijze) vastgelegd.

Afstemming is daarnaast ongestructureerd. Van de uitkomsten van die afstemming tussen opdrachtgevers en VTH THOR vindt bovendien in geen enkel geval vastlegging plaats, anders dan in de (interne) overzichten van VTH THOR over in te zetten handhavingsuren per product en taak. Niet inzichtelijk is hoe en welke keuzes worden gemaakt en wat verwachtingen zijn over de bijdrage van de inzet van handhaving aan het realiseren van doelen.

In het jaarlijks Handhavingsprogramma van VTH wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de taken van toezicht en handhaving voor het komende jaar binnen de verschillende domeinen. Die informatie is kwalitatief en algemeen (zie box 4.3). Hieraan is niet te ontlenen

waar de concrete handhavingsinzet uit bestaat, wat dat kost en wat de bijdrage van die inzet aan het behalen van doelen is.

Box 4.3: Toelichting op inzet van handhaving bij bijplaatsingen
In het Handhavingsprogramma 2024 is de volgende informatie opgenomen over de inzet van handhavingscapaciteit bij bijplaatsingen: "*Onze handhavers controleren verkeerd aanboden afval, zoals afval dat naast een container staat. Zij mogen huisvuilzakken openmaken, controleren en meenemen. Bij het vinden van bewijs ontvangt de overtreder een boete. We controleren, conform de hotspotaanpak bijplaatsingen op plekken waar veel overlast is (hotspots). Daarnaast leveren we een bijdrage aan maatwerk op het gebied van handhaving op deze hotspotlocaties. In 2024 intensiveren we onze inzet*."
In de (in 2021 gepubliceerde) hotspotaanpak bijplaatsingen wordt daaraan toegevoegd dat "*Als reguliere interventies niet (lijken te) werken, zetten we voor een bepaalde periode gerichte handhavingsacties in bij hotspots. Hierbij werken betrokken afdelingen samen.*"

4.2.2 DRUK OP CAPACITEIT VORMT RISICO VOOR KWALITEIT EN EFFECTIVITEIT HANDHAVING

Meldingen van overlast en taken van VTH THOR nemen in omvang en aantal toe. Dat leidt in de praktijk tot toenemende druk op een doelmatige en effectieve inzet van die capaciteit
De stad Utrecht groeit. Zoals we in hoofdstuk 2 aangaven leidt dat ook tot een toename van het aantal meldingen van overlast. Daarnaast wordt het takenpakket van VTH THOR omvangrijker en meer divers (zie box 4.4). Door de werking van het budgettair kader – waardoor budgetten in principe alleen worden aangepast voor prijsontwikkeling – groeit de capaciteit van VTH THOR hier niet in mee. Toename van het aantal taken gaat soms wel (zie box 4.5), maar vaker niet gepaard met een structurele uitbreiding van budget (en dus capaciteit).

Box 4.4: Takenpakket boa's neemt verder toe
VTH THOR handhaaft sinds 2021, als onderdeel van een landelijke pilot, op kleine verkeersovertredingen. De pilot werd uitgevoerd omdat de politie wegens een toenemend capaciteitsgebrek niet meer toekwam aan het handhaven op deze overtredingen. Gedurende de pilot handhaafde VTH THOR in eerste instantie alleen tijdens geplande acties, maar later ook tijdens de reguliere handhavingsrondes. De bevoegdheden zijn per 1 januari 20241-2024 toegevoegd aan de domeinlijst voor boa's. Hiermee is het in heel Nederland mogelijk om handhavend op te treden bij kleine verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers.

Box 4.5: Aanpassingen budget voor handhaving op bijplaatsingen
Voor handhaving op bijplaatsingen van huishoudelijk afval was in 2023 € 409.000 begroot. Dit budget steeg in 2024 naar een bedrag van € 584.000. De stijging is het gevolg van een indexering voor loonontwikkeling én een structurele ophoging van het budget met € 150.000. De structurele ophoging hangt samen met de stijging van het aantal bijplaatsingen en meldingen daarover, maar een onderbouwing ontbreekt.

Dat maakt dat de druk op de bestaande personele capaciteit steeds verder toeneemt. Deze budgetten groeien immers niet mee. Wij constateren dat binnen die kaders VTH THOR probeert handhavingsaanpakken te ontwikkelen die zo effectief en doelmatig als mogelijk zijn. Tegelijk zien we dat toenemende druk van taken bij een gelijkblijvend budget een risico vormt voor de kwaliteit en effectiviteit van handhaving (zie box 4.6).

Box 4.6: Druk op capaciteit hindert uitvoering van handhaving op fietsparkeerverbod
Voor de handhaving van het fietsparkeerverbod in het stationsgebied, dat sinds het tweede kwartaal van 2023 van kracht is, zijn geen extra financiële middelen vrijgemaakt. Dat betekent dat handhaving op het verbod binnen het bestaande budget (en daarmee de bestaande capaciteit / handhavingsuren) voor het product fietshandhaving moeten worden ingepast. Dat betekent dat op andere plekken in de gemeente minder tegen fietsparkeeroverlast wordt opgetreden. Het college geeft aan dat "(…) *in verband met de beperkte hoeveelheid personeel de handhaving* [op het verbod] *gefaseerd wordt opgepakt.*"[30]

Innovatieve vormen van handhaving helpen druk verlichten, maar innovatie is niet grenzeloos
Voor een deel wordt deze druk weggenomen door innovatieve vormen van toezicht en handhaving. De inzet van handhavingscapaciteit gebeurt bijvoorbeeld steeds meer datagestuurd. Dat kan betekenen dat op basis van waarnemingen, meldingen en klachten in de stad hotspots worden aangewezen waar verschillende vormen van overlast zich met name voordoen. Handhavingsinzet kan dan met name op de aanpak van die hotspots worden gericht en daarmee meer doelgericht plaatsvinden. Door die meer doelgerichte inzet kan ook meer effectief worden bijgedragen aan het effectdoel van een schone leefomgeving.

Box 4.7: Hotspot-aanpak zorgt voor efficiëntieslag
Bij de aanpak van bijplaatsingen worden op basis van een landelijk vastgestelde systematiek de plekken in beeld gebracht waar bijplaatsingen vaker voorkomen. Door onder meer handhavingscapaciteit vooral op deze hotspots in te zetten, kan die inzet effectiever gebeuren. Bij de aanpak van bijplaatsingen is daarnaast vanaf 2022 gekozen voor een andere aanpak van meldingen. Deze komen nu direct bij Stadsbedrijven binnen,

[30] Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Instellen fietsparkeerverbod Stationsgebied*, p. 2.

en niet meer zoals voorheen bij VTH THOR. Daardoor kan de afhandeling en oplossing van een melding sneller plaatsvinden, en kan handhavingscapaciteit (jaarlijks gaat het om 5.000 uur) van VTH THOR anders worden ingezet. In dit geval wordt deze capaciteit ingezet voor de hotspotaanpak bij bijplaatsingen.

Het voorbeeld van de bijplaatsingen in box 4.7 laat zien dat innovatie en het slimmer inzetten van capaciteit zowel doelmatigheidswinst (vrijspelen capaciteit) als effectiviteitswinst (meer gerichte inzet) kan opleveren. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan het realiseren van doelmatigheidswinst in toezicht en handhaving. Roosters van boa's en toezichthouders raken steeds meer versplinterd door de hoeveelheid taken die zij moeten uitvoeren. De sterke toename van het aantal meldingen van overlast maakt noodgrepen in de capaciteit om deze meldingen af te handelen soms noodzakelijk.

Box 4.8 Inzet wijkboa's op afhandeling meldingen
Ook wijkboa's worden door capaciteitsgebrek (tijdelijk) ingezet op het afhandelen van overlastmeldingen. Dat kan ertoe leiden dat zij gedurende langere tijd niet in 'hun' wijk aanwezig zijn. In een raadsbrief uit 2020 over de inzet van wijkboa's in Overvecht wordt aangegeven dat "*Een wijkboa het gezicht* [is] *van het gemeentelijke toezicht in de wijk. De wijkboa's zitten in de 'haarvaten' van de wijk, leggen contacten met de bewoners, jeugd en ondernemers en stellen grenzen door aan te spreken en zo nodig te handhaven. Ze hebben een netwerk in de wijk, onderhouden dit en breiden het uit waar nodig.*"[31] Deze specifieke taak en rol van de wijkboa komt onder druk te staan naarmate deze vaker en gedurende langere perioden elders wordt ingezet.

Capaciteit en kwaliteit handhaving verder onder druk door verloop personeel
VTH THOR heeft te maken met een hoog verloop onder het uitvoerend personeel naar onder meer politie en omliggende gemeenten waar het takenpakket breder is en de salariëring daarom beter.[32] Omdat ook ervaren medewerkers vertrekken, staat het opleiden van nieuw personeel onder druk. Het inwerktraject is verkort en nieuw personeel wordt regelmatig ingewerkt door collega's die zelf nog relatief onervaren zijn.[33] Dit heeft enerzijds tot gevolg dat de gemeente Utrecht aanvullende inspanningen pleegt om voor een goed eigen opleidings- en inwerktraject te zorgen, intensieve contacten te onderhouden met opleidingsinstituten en medewerkers een arbeidsmarkttoelage te geven.[34] Dat sorteert aantoonbaar effect: zo treden boa's die stage hebben gelopen bij de gemeente Utrecht vaak ook daadwerkelijk in dienst van de gemeente Utrecht.[35]

Anderzijds is er door verloop en capaciteitsdruk minder ruimte om nieuwe boa's in te werken in de praktijk van handhaving. Waar het eerder gebruikelijk was dat een startende boa

[31] Gemeente Utrecht (2020). Raadsbrief *Inzet wijkboa's Overvecht*.
[32] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[33] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[34] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[35] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

meerdere maanden meeliep met een ervaren boa, is dat nu beperkt tot enkele weken.[36] Dat kan negatief uitwerken op de kwaliteit van handhaving.[37] Tegelijkertijd zagen we in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2.3) dat VTH THOR slechts beperkt gebruik maakt van de kennis over praktijk en effecten van handhaving zoals die onder meer in klanttevredenheidsonderzoeken te vinden is.

4.2.3 WEINIG ZICHT OP EFFECTIVITEIT VAN INZET HANDHAVINGSCAPACITEIT AAN EFFECTDOELEN

Om handhavingscapaciteit gericht en doelmatig in te zetten is het belangrijk om zicht te hebben op de prestaties die met handhaving worden geleverd en de effecten die dit oplevert. We stellen vast dat VTH THOR vooral stuurt op prestaties. Er is, zowel vanuit opdrachtgevers Ruimte en Stadsbedrijven als vanuit VTH THOR weinig zicht op de effecten van handhaving: de bijdrage aan het realiseren van effectdoelen (bijvoorbeeld verkeersveiligheid, toegankelijkheid, Gezond Stedelijk Leven).

VTH THOR stuurt met name op outputindicatoren

In een visiedocument over de handhaving van regels in de gemeente Utrecht werd al in 2009 aangegeven dat "(…) *handhaving geen doel op zichzelf* [is]*. We handhaven om maatschappelijke doelen te bereiken. Daarom is handhaving niet synoniem met het opleggen van sancties; andere instrumenten uit de handhavingsmix (informeren, verleiden, afspreken) kunnen effectiever zijn. Het gaat erom, dat leerplichtige leerlingen naar school gaan, nieuwe woningen veilig worden opgeleverd, bedrijven zonder milieuschade produceren, voetgangers niet te veel gehinderd worden door uitstallingen op trottoirs, et cetera.*"[38] Handhaving is één van de instrumenten die gebruikt kunnen worden om deze effectdoelen te realiseren. Om met handhaving effectief daaraan bij te dragen is het van belang om inzicht te hebben in de betekenis van handhaving in een instrumentenmix, voordat besloten wordt over aard en mate van de inzet van het instrument handhaving.

We zien in de praktijk dat VTH THOR vooral stuurt op en het inzichtelijk maken van outputindicatoren (zie box 4.9). Maar met deze informatie kan over het algemeen geen antwoord worden gegeven op de vraag of en hoe die prestaties bijdragen aan effectdoelen.

Box 4.9: Voorbeelden van outputindicatoren waar VTH THOR op stuurt

Bij de handhaving van het snorfietsverbod deelt VTH THOR jaarlijks informatie over het aantal uitgeschreven boetes en waarschuwingen. Bij handhaving op fietsparkeren wordt (onder meer) in het handhavingsverslag jaarlijks informatie opgenomen over het aantal verwijderde fietsen verdeeld naar oorzaak en jaar, het aantal verwijderde weesfietsen per

[36] Rekenkamer Utrecht (2023). *Groepsgesprek gemeente*.
[37] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[38] Gemeente Utrecht (2009). "Keuzes in de handhaving" - Een visie op de handhaving van regels in de gemeente Utrecht, p. 3.

wijk en het percentage opgehaalde fietsen in het fietsdepot. Bij de handhaving op bijplaatsingen wordt onder meer over het aantal uitgeschreven boetes gerapporteerd, en over de mate waarin het lukt om meldingen over bijplaatsingen binnen 24 uur af te handelen.

Een uitzondering hierop vormt een onderdeel van de monitoring op bijplaatsingen volgens de zogenoemde CROW-systematiek, die door Stadsbedrijven wordt uitgevoerd (zie box 4.10). Daarmee kan beter de relatie worden gelegd tussen de inzet van VTH THOR en Stadsbedrijven en de effecten daarvan.

Box 4.10: Zicht krijgen op effecten: CROW-systematiek bij bijplaatsingen
De CROW-systematiek is een door de Universiteit Wageningen ontwikkelde methode om de beeldkwaliteit van de openbare ruimte te beschrijven én een manier om verantwoording af te leggen over de verbetering daarvan. Deze methode wordt sinds 2017 door de gemeente Utrecht gehanteerd. Bij een CROW-meting over bijplaatsingen worden ongeveer 200 ondergrondse afvalcontainers op beeldkwaliteit gemonitord. De beeldmeetlat is “bijgeplaatst afval rondom de container”. Deze meetlat wordt verbeeld aan de hand van vijf foto’s van containers. In het beste geval is er geen sprake van bijgeplaatst afval (niveau A+) in het slechtste geval zijn meer dan vijf stuks bijgeplaatst (niveau D). De gemeente Utrecht hanteert als norm dat bij 95% van alle containers de beeldkwaliteit moet voldoen aan minimaal niveau B (≤ 3 stuks bijplaatsing) (Norm A (≤ 1 bijplaatsing) geldt alleen in een klein deel van de binnenstad). Aan de hand van de CROW-systematiek is het mogelijk een relatie te leggen tussen handhavend optreden en de ontwikkeling in beeldkwaliteit.

Effecten inzet VTH THOR moeilijk te isoleren, zicht op effectiviteit daardoor beperkt
Tot 2020 werden in de handhavingsverslagen gegevens opgenomen uit de Utrecht Monitor over onder meer de waardering van de schone openbare ruimte en tevredenheid over buurtgroen en stadsparken.[39] VTH THOR geeft aan die gegevens bewust niet meer in de handhavingsverslagen op te nemen omdat meer factoren hierop van invloed zijn dan handhaving alleen.[40]

Effecten van handhaving zijn moeilijk te isoleren, omdat ook samenwerkingspartners (zoals de politie) zich vaak op dezelfde thema’s inzetten.[41] Door te monitoren of de algehele overlast op een bepaald thema afneemt kunnen alleen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van de totale inzet binnen die keten.[42] Door outputindicatoren en het aantal meldingen per type overlast te monitoren probeert VTH THOR toch grip te krijgen op de effecten van de eigen inzet. Trends in meldingen worden gevolgd en besproken met (wijk-)

[39] Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019*, p. 9.
[40] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[41] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[42] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

boa’s om te bezien of zij deze trends vanuit hun dagelijkse werkzaamheden herkennen. Omdat inzet echter vooral bepaald wordt door budget (zie hoofdstuk 3), en ook verder niet inzichtelijk is hoe over die inzet wordt afgestemd met opdrachtgevers (zie paragraaf 4.2.1), kunnen we niet vaststellen hoe outputindicatoren worden gebruikt om op inzet te sturen. Zicht op effectiviteit is er hooguit in kwalitatieve zin (zie bijvoorbeeld box 4.3). Ook opdrachtgevers vanuit Ruimte en Stadsbedrijven kunnen niet goed aangeven hoe en in welke mate het instrument handhaving bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen. Deze opdrachtgevers onderkennen zelf ook dat dit meer strategische aspect in de afstemming met VTH THOR te vaak ontbreekt, en dat voor hen ook een rol is weggelegd in het beter monitoren van de effectiviteit van de handhaving.[43]

[43] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.



BIJLAGE 1: CASUSBESCHRIJVINGEN

SNORFIETS OP DE RIJBAAN EN LICHTE VERKEERSOVERTREDINGEN

Handhavingstaak

VTH THOR voert, in opdracht van organisatieonderdeel Ruimte, een aantal taken uit die vallen onder het programma Verkeersveiligheid. VTH THOR controleert op kleine verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers. Daaronder vallen het fietsen zonder (of met onjuiste) verlichting, het gebruiken van een telefoon en het negeren van rood licht.[44] Daarnaast handhaaft VTH THOR op het snorfietsverbod. Sinds september 2021 rijden snorfietsen, voorzien van een blauw kenteken, net als bromfietsen, in grote delen van de stad op de rijbaan en niet langer op het fietspad. Het gaat om het gebied binnen de stadsring.. Vanaf 2023 geldt een landelijke helmplicht voor iedereen op een snorfiets. VTH THOR controleert in opdracht van organisatieonderdeel Ruimte of deze regels worden nageleefd.

Organisatorisch en financieel kader voor handhaving

Organisatorisch

In het coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen (2018-2022)[45]*,* neemt de gemeente zich voor om snorfietsers naar de rijbaan te verplaatsen zodra dat wettelijk mogelijk is. Dat heeft vooral tot doel "*de drukte op fietspaden te ontlasten en directe blootstelling van fietsers aan gezondheidsschadelijke stoffen uit de uitlaat te verminderen.*"[46] Vanaf 1 juli 2018 wordt dit juridisch mogelijk door een landelijke wetswijziging.[47] De gemeente Utrecht geeft organisatieonderdeel Ruimte daarna de opdracht om te starten met het traject tot aan invoering van de nieuwe regel (o.a. inventarisatie verkeerskundige gegevens zoals tellingen en onderzoek veiligheid, opstellen van verkeersbesluit, en uitvoering op straat).[48] Het gebied waar snorfietsers niet langer op het fietspad mogen rijden is door de afdeling Ruimte bepaald. Het gaat om fietspaden waar de druk volgens de CROW-richtlijnen te groot is: de intensiteit van gebruik moet in verhouding zijn met de breedte van het fietspad.[49] Op 30 september 2021 is de regel daadwerkelijk ingevoerd. In december van dat jaar onderzoekt een extern bureau hoe de nieuwe regel wordt nageleefd en wat het verschil met de uitgangssituatie is. Hieruit blijkt dat ongeveer drie kwart (71%) van de snorfietsers nog op het fietspad rijdt waar ze op de rijbaan moeten en vaak geen helm dragen (65%).[50] De gemeente/Ruimte concludeert vervolgens dat "*te veel snorfietsers zich niet aan de regels houden. Dat is ondanks alle inspanningen op het gebied van communicatie, bebording,*

[44] VNG (2023). Pilot boa verkeershandhaving uitgebreid.
[45] GroenLinks, D66, ChristenUnie (2018). Coalitieakkoord *Ruimte voor Iedereen 2018-2022*.
[46] Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets van het fietspad.*
[47] Rijksoverheid (2018). Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden 184.
[48] Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets naar de rijbaan.*
[49] Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets van het fietspad.*
[50] Goudappel (2022). Resultaten 2e schouw 'snorfiets naar de rijbaan', 2 december 2021.

snorfietscoaches en handhaving. Daarom willen we extra inzetten op handhaving met een mobiele kentekencamera om de naleving van de regels te vergroten".[51] Behalve de inzet van boa's op straat zal daarom in de loop van 2024 ook een proef met een mobiele camera worden gestart.[52]

Daarnaast handhaaft VTH THOR sinds 2021 op kleine verkeersovertredingen. Dit is onderdeel van een pilot die, naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie, in Utrecht is gestart.[53] De reden dat de pilot werd uitgevoerd is het toenemende capaciteitsgebrek bij de politie, waardoor die niet meer toekwam aan handhaving op deze overtredingen.[54] In totaal namen 112 boa's van de gemeente Utrecht deel aan de pilot. Een landelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht, VNG, OM, Politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid begeleidde de pilot.[55] Boa's handhaafden in eerste instantie vooral tijdens geplande acties, maar later ook tijdens hun reguliere rondes. In 2023 is de pilot uitgebreid naar vijf andere Nederlandse gemeenten. Deze bevoegdheden zijn per 1 januari 2024 toegevoegd aan de domeinlijst voor boa's. Hiermee is het in heel Nederland mogelijk om handhavend op te treden bij kleine verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers..[56]

Financieel

Voor het programma Verkeersveiligheid stelt organisatieonderdeel Ruimte een apart budget beschikbaar. In totaal gaat het om € 1,2 miljoen euro per jaar, waarvan ongeveer de helft wordt besteed aan personeelskosten. De andere helft gaat naar onderzoek, educatie, maatregelen op straat (bijvoorbeeld het plaatsen van drempels of het aanpakken van kruispunten) en naar verkeershandhaving door VTH THOR. Er is tweemaal een aanvraag ingediend voor aanvullende financiering (€ 100.000,-) vanuit het Meerjaren Programma Ruimte (MPR), voor verkeershandhaving door boa's. Beide keren is deze (interne) aanvraag afgewezen en is de keuze gevallen op andere projecten binnen Ruimte. De keuzes voor projecten worden niet beargumenteerd. Omdat de aanvraag is afgewezen en er geen structurele financiering is, investeerde Verkeersveiligheid twee maal uit eigen budget (investeringsbudget Actieplan Verkeersveiligheid) € 100.000 om te kunnen handhaven op lichte verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers. Vanwege druk uit andere projecten is er de komende jaren waarschijnlijk minder of geen budget beschikbaar. Programma verkeersveiligheid vindt het belangrijk dat er structureel wordt ingezet op verkeershandhaving door boa's. Een Utrechtse verkeersveiligheidsaanpak is gebaat bij een combinatie-aanpak van educatie, infrastructurele maatregelen en een continue

[51] Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht

[52] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*. En Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht

[53] Tweede Kamer der Staten-Generaal (21 november 2019). Motie (nr.53) van het lid Van Dam over *uitbreiden van taken van boa's op het vlak van verkeershandhaving*.

[54] VNG (2023). Pilot boa verkeershandhaving uitgebreid.

[55] Hiemstra & De Vries (2021). Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht *Verkeershandhaving door boa's.*

[56] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

verkeerhandhaving. Dit is extra van belang omdat de politie gelet op een hoeveelheid van taken binnen de basisteams en gewijzigde inrichtingsstructuur beperkte capaciteit heeft voor verkeershandhaving[57].

Het handhaven op snorfietsen wordt niet betaald vanuit dit structurele budget, maar vanuit incidenteel projectgeld. Oorspronkelijk werden de kosten om het project 'snorfiets op de rijbaan' tot uitvoering te brengen, geraamd tussen de € 580.000 en € 880.000, waarvan € 100.000 tot € 200.000 kosten voor handhaving.[58] Met een amendement bij de Voorjaarsnota uit 2018 is toegezegd dat in totaal € 580.000 voor het project wordt uitgetrokken.[59] Tot nu toe is handhaven op het gebruik van de juiste rijbaan door snorfietsers altijd betaald vanuit dit beschikbaar gestelde projectbudget. In 2021 is € 42.170 uitgegeven aan de handhaving op snorfietsers, in 2022 € 54.062. Er is geen duidelijkheid over financiering van handhaving op de lange termijn.

Handhaving in de praktijk

Afstemming

Het handhaven op kleine overtredingen maakt onderdeel uit van een proef vanuit het Rijk, waarbij meer partijen betrokken waren dan alleen VTH THOR en opdrachtgever Ruimte. Afstemming vond daardoor plaats in een landelijke werkgroep.[60]

VTH THOR heeft in samenspraak met opdrachtgever Ruimte bij invoering van de regel besloten om vooral aan de randen van het gebied te controleren. Wanneer de mobiele camera in 2024 in gebruik wordt genomen, zal Ruimte leidend zijn bij de plaatsing en heeft VTH THOR een adviserende rol.

Het is voor de opdrachtgever meer in het algemeen niet duidelijk hoe verkeershandhaving landt in de handhavingspraktijk.[61] Dit komt deels omdat boa's tijdens hun rondes verschillende taken meenemen en de taakindeling dus niet meer op afzonderlijke onderwerpen wordt gedaan. Ruimte heeft geen inzicht in het aantal uur dat voor elke taak wordt uitgetrokken.

Monitoring

Aan het eind van het handhavingsjaar deelt VTH THOR informatie over het aantal uitgeschreven boetes en waarschuwingen met de medewerkers die betrokken zijn bij het programma Verkeersveiligheid. Dit krijgt ook een plek in het Handhavingsverslag. Tussentijds is er geen contact met de opdrachtgever over de voortgang. Er vindt ook geen terugkoppeling plaats over de gerealiseerde handhavingsinzet, zoals het aantal uur dat aan

[57] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*
[58] Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets naar de rijbaan.*
[59] D66, GroenLinks, ChristenUnie (2018). Amendement *Van het fietspad gesnord.*
[60] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*
[61] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

afzonderlijke onderdelen is besteed.[62] In tabel B1 hieronder staat het aantal boetes en waarschuwingen dat is uitgedeeld voor kleine verkeersovertredingen.

Tabel B1 Aantal uitgedeelde boetes en waarschuwingen per type overtreding

	2021		2022	
Overtreding	**Boetes**	**Waarschuwingen**	**Boetes**	**Waarschuwingen**
Gevaarlijk gestald	4.009	665	1.219	135
Door rood licht fietsen	2.055	594	468	60
Fietsen met telefoon in de hand	2.015	438	1.438	341
Totaal	**8.079**	**1.697**	**3.125**	**536**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2021 en 2022

Na invoering van het snorfietsverbod in 2021 schreven boa's tot het eind van dat jaar in totaal 339 waarschuwingen en 204 boetes uit aan snorfietsers die op de verkeerde baan reden.[63] In 2022 zijn 1316 boetes en 149 waarschuwingen geschreven. Hiervan zijn er 916 met een staande houding en 400 op kenteken.[64] Sinds 2023 is ook het dragen van een helm verplicht voor alle snorfietsers. Aangezien het Handhavingsverslag over 2023 nog niet gepubliceerd is, is er nog geen informatie openbaar over het aantal boetes en waarschuwingen dat is uitgedeeld.

Voor het handhaven op het snorfietsverbod is twee keer een schouw gehouden door een extern bureau. Hierin werd onder andere vastgesteld dat snorfietsers soms berekenend gedrag vertonen om boetes te voorkomen. "Dit kan voor hinderlijke en verkeersonveilige situaties voor andere weggebruikers leiden. Daarom is deze vorm van handhaven op sommige plekken ongewenst"[65]. "Het onderzoeksbureau constateerde geen verkeersonveilige situaties tussen automobilisten en snorfietsers. Toch blijven veel snorfietsers nog het fietspad verkiezen boven de rijbaan"[66].

De pilot heeft als doel dat verkeersdeelnemers zich aan de regels houden en dat deelnemers die dat niet doen worden bestraft (een punitieve sanctie) met als doel dit in de toekomst te voorkomen (preventie). Op basis van deze prestatiegegevens kan geen uitspraak worden

[62] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*
[63] Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsverslag 2021.*
[64] Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022.*
[65] Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht
[66] Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht

gedaan over de effectiviteit van handhaving. Zowel bij de invoering van het snorfietsverbod als bij het handhaven op kleine verkeersovertredingen is een extern bureau ingehuurd om onderzoek te doen naar de effecten. Het externe bureau kon helaas geen uitspraken doen over het effect van handhaving op kleine verkeersovertredingen op de verkeersveiligheid[67]. De effecten van handhaving zijn over het algemeen lastig te meten.

[67] De conclusie uit de evaluatie is dat boa's in staat zijn om een klassieke politietaak op verkeersveiligheid kwalitatief, professioneel en veilig uit te voeren. Maar of de verkeersveiligheid ook daadwerkelijk is verbeterd door de pilot, is moeilijk te zeggen, onder andere omdat de tellingen die gedaan zijn onderling niet goed te vergelijken waren, er informatie over de lange termijn ontbreekt en het effect van handhaving niet te isoleren is. Zie: Hiemstra & De Vries (9 december 2021). Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht *Verkeershandhaving door boa's.* Verkregen via: Document Utrecht - Eindrapport evaluatie pilot Verkeershandhaving door Boa's.pdf - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

FIETSHANDHAVING

Handhavingstaak

In het handhavingsprogramma 2023 geeft het college aan dat de groei van de stad druk zet op de openbare ruimte en de toegankelijkheid. De fietsparkeerdruk is hoog. Op piekmomenten is er in de binnenstad een tekort van 13.500 fietsparkeerplekken.[68] Signalen over foutgeparkeerde fietsen en de vraag om daarop te handhaven nemen toe.[69] VTH THOR voert die handhaving uit namens organisatieonderdeel Ruimte. Binnen VTH valt het handhavingsproduct fietsparkeren (samen met vier andere producten) onder het programma Bereikbaarheid. In afstemming met opdrachtgever Ruimte zijn door VTH THOR een aantal hotspots gedefinieerd waar de fietsparkeer problematiek het grootst is, waaronder het Stationsgebied en diverse plekken in de binnenstad zoals de Neude. In het Stationsgebied is vanaf 2023 een fietsparkeerverbod van kracht.

Beleidsmatig, organisatorisch en financieel kader voor handhaving

Beleidsmatig

De aanpak voor fietshandhaving is beschreven in de module Fietsparkeren (2022). De module is een nadere invulling van de Parkeervisie, waarin ontwikkelorganisatie Ruimte richting geeft aan de wijze waarop het fietsparkeren in Utrecht moet worden verbeterd. Een onderdeel daarvan is het handhaven op weesfietsen, wrakken en fietsen die gevaarlijk gestald staan. Dat gebeurt op basis van de regels in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het is op alle openbare plaatsen binnen de gemeentegrenzen van Utrecht verboden om een fiets langer dan 28 dagen te parkeren. De APV beschrijft een aantal plekken waarvoor een kortere termijn van 14 dagen geldt (in de binnenstad, het voetgangersgebied en rondom de verschillende treinstations). In de module beschrijft Ruimte drie strategieën voor handhaving[70]:

1. Met een goede inrichting (van stallingen, de openbare ruimte, et cetera) en heldere communicatie wordt het voor de fietser duidelijk wat de gemeente van hen verwacht. Handhaving is pas de laatste stap in het proces.
2. Er wordt informatiegestuurd gehandhaafd op basis van gegevens van de parkeerdruk en overlast van fietsen.
3. In gebieden waar de druk op de beschikbare openbare ruimte zeer groot is en waar zeer grote aantallen fietsen aanwezig zijn en voor problemen zorgen wordt gehandhaafd op gevaarlijk gestalde fietsen.

Organisatorisch

De aanpak voor fietshandhaving valt uiteen in verschillende taken. Handhaving is opgesplitst in plantmatige handhaving op weesfietsen enerzijds en dagelijkse handhaving op

[68] Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 6.
[69] Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsprogramma 2023*.
[70] Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 20.

fietsparkeerverboden en gevaarlijk en overlastgevend gestalde fietsen anderzijds. Op weesfietsen en wrakken wordt in alle Utrechtse wijken minimaal twee keer per jaar gehandhaafd. In de eerste helft van het jaar wordt in iedere wijk een algemene ronde gemaakt, waarna in de tweede helft van het jaar uitsluitend wordt gefocust op de hotspots.[71] In de binnenstad en rondom het centraal station gebeurt dat twee tot vier keer per jaar. Fietsen worden gelabeld en na het overschrijden van de in de APV vastgestelde parkeertermijn verwijderd. De handhaving wordt "*efficiënt ingezet, op basis van gegevens van de parkeerdruk en overlast van fietsen.*"[72] Verwijderde fietsen worden (tijdelijk) opgeslagen in het gemeentelijk fietsdepot, waar eigenaren hun fiets kunnen ophalen.

De dagelijkse handhaving valt uiteen in drie categorieën. Deze uitsplitsing heeft te maken met de juridische onderbouwing van handhaving in de praktijk. Zo wordt dagelijks gehandhaafd op gevaarlijk gestalde fietsen. Dat zijn fietsen die voor (nood)uitgangen, op aanrijroutes van nood- en hulpdiensten of op blindengeleidenroutes staan. Onder spoedeisende bestuursdwang worden de gevaarlijk gestalde fietsen direct verwijderd. Deze vorm van handhaving wordt vooral uitgevoerd op plekken waar de druk op de beschikbare openbare ruimte zeer groot is en waar grote aantallen fietsen aanwezig zijn en voor problemen zorgen. Het gaat dan vooral om de binnenstad en rondom Utrecht Centraal. Uit de beleidsdocumenten wordt niet duidelijk op basis van welke informatie / aanpak handhaving op gevaarlijk gestalde fietsen plaatsvindt. Dat zou dus zowel meldingsgericht als productgericht kunnen zijn.

Als tweede wordt dagelijks op fietsen gehandhaafd die op een zodanige manier gestald dat ze overlast veroorzaken. Een overlast gevend gestalde fiets blokkeert de doorgang, vooral voor mensen met een kinderwagen of in rolstoel, of staat in een zone waar de gemeente liever geen gestalde fietsen wil én een fietsparkeerverbod heeft ingesteld. Het komt ook voor dat fietsen worden gestald op parkeerplaatsen die zijn gereserveerd voor mensen met een fysieke beperking, laden of lossen, taxi's en deelfietsen. Sinds eind 2020 is de gemeente gestart om in de binnenstad dagelijks fietsen op gereserveerde plekken te verwijderen.

Tot slot de dagelijkse handhaving op fietsparkeerverboden. Fietsen mogen namelijk op de stoep worden geparkeerd tenzij dat expliciet verboden is. Het college heeft de bevoegdheid om locaties aan te wijzen waar zij de druk op de openbare ruimte door geparkeerde fietsen wil verlichten. Met een fietsparkeerverbod zijn gestalde fietsen buiten de beschikbare rekken of vakken op die locaties niet meer toegestaan. Deze bevoegdheid is in de APV vastgelegd. Beleidsmatig is aangegeven dat terughoudend gebruik gemaakt wordt van fietsparkeerverboden op locaties waar de druk op de openbare ruimte groot is, maar waar ook voldoende stallingscapaciteit is. Die capaciteit is op orde wanneer binnen een straal van honderd meter van de ingang van een bewaakte stalling ook tijdens piekmomenten minder

[71] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[72] Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 20.

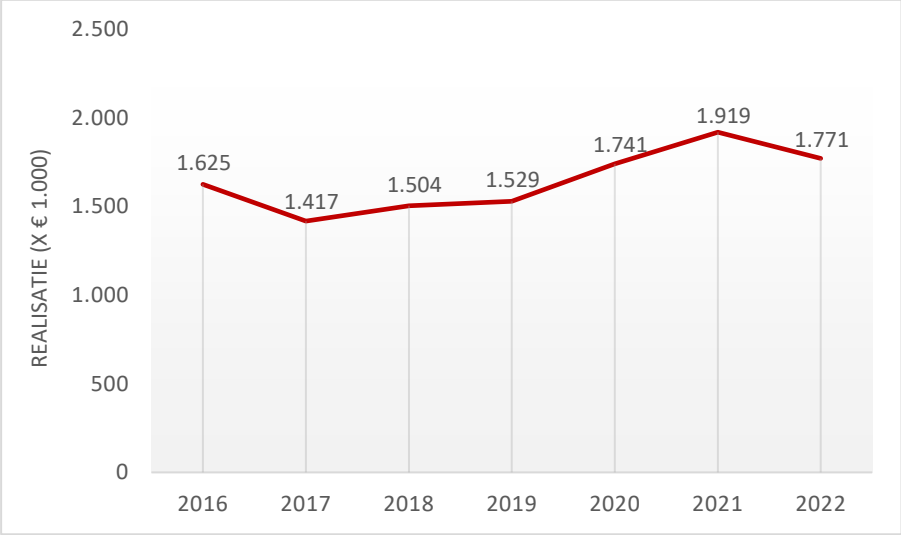
fietsen staan dan er stallingsplaatsen beschikbaar zijn. Voor treinstations gaat het om 250 meter.

Financieel

De kosten van fietshandhaving bestaan uit "(…) *de jaarlijks terugkerende kosten voor het handhaven zelf, het volgens de wettelijke termijn bewaren van fietsen in het depot, en het beheer van het fietsdepot*."[73] In 2022 bedroegen de totale lasten voor handhaving op fietsparkeren € 2.059.000. Daar staan ook baten tegenover. Zo worden de verwijderde fietsen die niet binnen de wettelijke termijn door de eigenaar uit het fietsdepot zijn opgehaald verkocht. Tussen 2018 en 2022 werd gemiddeld 96% van de verwijderde weesfietsen niet door de eigenaar opgehaald.[74] In 2022 leverde dat voor Ruimte € 288.000 op.

De fietshandhaving wordt gefinancierd door Fietsparkeren, een onderdeel van Ruimte met een eigen budget. Het budget dat door het programma voor fietshandhaving beschikbaar wordt gesteld is historisch bepaald en wordt jaarlijks geïndexeerd. Om fietshandhaving te faciliteren worden ook contracten afgesloten met derden, zoals U-stal die het fietsdepot beheert. Deze contracten worden iedere paar jaar opnieuw aanbesteed, met mogelijke kostenstijgingen tot gevolg. Ook het contract met de partij die de overgebleven verwijderde fietsen in het fietsdepot opkoopt wordt opnieuw aanbesteed. Dit contract is afhankelijk van de markt voor oud ijzer. Dat kan leiden tot een hogere of lagere verkoopprijs en daarmee een stijging of daling van de opbrengsten. De kostenstijgingen of -dalingen en hogere of lagere opbrengsten worden in het budget voor fietshandhaving verwerkt.

Figuur B2 Overzicht van jaarlijks gerealiseerde saldo van baten en lasten fietshandhaving.[75] (bedragen x € 1.000)



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsgegevens

[73] Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 22.
[74] Op basis van de *Handhavingsverslagen 2018 t/m 2022* van de gemeente Utrecht.
[75] Rekenkamer Utrecht (2023). Op basis van interne gegevens van de gemeente Utrecht.

Figuur B2 laat het saldo van de jaarlijks gerealiseerde baten en lasten voor fietshandhaving sinds 2016 zien. Mede door de indexatie en aanbestedingen is er sprake van enige fluctuatie. Maar ook doordat VTH door middel van data gestuurd werken steeds efficiënter kan handhaven. Dat leidt ertoe dat met minder handhavingsuren dezelfde kwaliteit / hetzelfde effect kan worden bewerkstelligd. Het gaat dan vaak om kleine optimalisaties.

Handhaving in de praktijk

Totstandkoming afspraken

Aan het eind van het lopende jaar doet VTH THOR een voorstel voor de handhavingsaanpak van fietsparkeren voor het aankomende jaar. In essentie verschilt de handhavingsaanpak jaar op jaar nauwelijks. VTH THOR houdt rekening met de wensen en doelen zoals vastgelegd in de module Fietsparkeren, de prioriteiten van de gemeenteraad en het budget dat door het programma Fietsparkeren beschikbaar is gesteld (en wat vastligt). VTH neemt het voortouw omdat zij de operationele expertise bezit en weet welke aanpak het meest effectief is.[76] Het voorstel wordt besproken met de producteigenaar, de medewerker binnen Ruimte die voor het product fietshandhaving verantwoordelijk is. Dat is geen expliciet proces en over uitkomsten van die gesprekken vindt geen vastlegging plaats.[77] De strategisch teamleider vertaalt binnen VTH de beschikbare uren naar operationele planningen waarna met de handhaving kan worden gestart. Over vermeldenswaardige wijzigingen in de aanpak wordt in het Handhavingsprogramma alleen kwalitatief gerapporteerd.

Gedurende het jaar is er alleen contact tussen de producteigenaar en VTH THOR bij afwijkingen in het aantal gerealiseerde handhavingsuren voor fietshandhaving of op het moment dat zich nieuwe ontwikkelingen voordoen die mogelijk gevolgen hebben voor de uitvoering van de afgesproken handhavingsaanpak.[78] Voorbeelden daarvan zijn nieuwe (parkeer)visies, ambities of prioriteiten. Wanneer die ontwikkelingen tot extra fietshandhavingstaken leiden zonder dat daar extra geld voor wordt vrijgemaakt dan moeten die taken binnen de beschikbare handhavingsuren worden ingepast. Dat contact verloopt prettig. VTH THOR wordt als proactieve partner gezien waarmee knelpunten snel worden opgelost.[79]

Een voorbeeld van een relevante ontwikkeling is het fietsparkeerverbod in het stationsgebied, dat sinds het tweede kwartaal van 2023 van kracht is. Voor handhaving op dat verbod zijn geen extra financiële middelen vrijgemaakt. Dat betekent dat handhaving op het verbod binnen het bestaande budget (en daarmee de bestaande capaciteit) voor fietshandhaving moeten worden ingepast. Dat betekent dat op andere plekken in de gemeente minder tegen fietsparkeeroverlast wordt opgetreden. Het college geeft aan dat "(…) *in verband met de beperkte hoeveelheid personeel de handhaving* [op het verbod]

[76] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[77] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[78] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[79] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

gefaseerd wordt opgepakt".[80] Er wordt gestart met handhaving op de Moreelsehoek. Wanneer die locatie voldoende vrij is van fietsen wordt ook op het Jaarbeursplein en de rest van het stationsgebied handhavend opgetreden. Het fietsparkeerverbod is echter wel in het hele stationsgebied van kracht, en inwoners verwachten dat de gemeente daarop handhaaft.[81] Maar doordat er geen extra financiële middelen zijn vrijgemaakt – en handhaving op het verbod binnen de beschikbare capaciteit moet worden ingepast – is dat ondoenlijk.

Effectiviteit

In de jaarlijkse Handhavingsverslagen wordt aan de hand van outputindicatoren gerapporteerd over fietshandhaving. Het gaat dan onder andere om het aantal verwijderde fietsen verdeeld naar oorzaak en jaar (zie tabel B3), het aantal verwijderde weesfietsen per wijk en het percentage opgehaalde fietsen in het fietsdepot. Op effectindicatoren wordt niet gerapporteerd. Dat maakt het onmogelijk om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van fietshandhavingsaanpak, ook voor de producteigenaar.[82] Die geeft aan dat het belangrijk is om "(…) *goed in contact te staan met VTH THOR om te weten wat er speelt*."[83] Daarnaast is de aanpak al jarenlang nagenoeg hetzelfde. De bestaande aanpak is daarmee ieder jaar het uitgangspunt geworden. De producteigenaar ontvangt van buiten de gemeentelijke organisatie geen signalen dat de aanpak niet effectief genoeg zou zijn.[84]

Tabel B3 Aantal verwijderde fietsen verdeeld naar oorzaak en jaar

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Gevaarlijk gestald	10.992	13.191	7.406	9.209	7.195	5.791	6.665	15.788
Te lang gestald (14 dagen)	4.231	3.943	4.333	3.971	3.294	1.586	2.725	2.292
Te lang gestald (28 dagen)	2.632	6.269	7.647	8.094	8.829	6.402	9.260	7.416
Wrakken				141	202	240	214	196
Overlast gevend gestald						179	69	4
Totaal	**17.855**	**23.463**	**19.385**	**21.415**	**19.520**	**14.198**	**18.933**	**25.696**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 t/m 2022

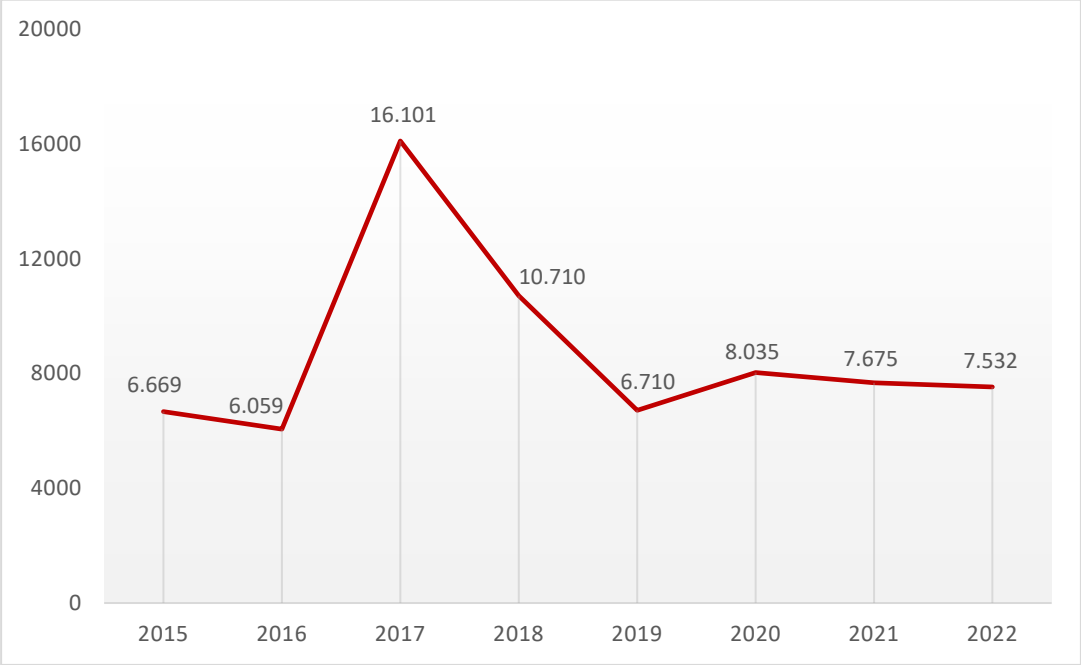
[80] Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Instellen fietsparkeerverbod Stationsgebied*, p. 2.
[81] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[82] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[83] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[84] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

BIJPLAATSING HUISHOUDELIJK AFVAL

Handhavingstaak

De handhavingstaak van VTH THOR ten behoeve van het organisatieonderdeel Stadsbedrijven bestaat uit het toezicht in de stad, in stadsparken en op waterwegen op naleving van (gemeentelijke) voorschriften. De afdeling Wijkonderhoud en Service (W&S) "*regelt het dagelijks visueel onderhoud aan de openbare ruimte. Bijvoorbeeld met schoffelen, vegen van straten, snoeien van groen, op orde houden van straatmeubilair, (…) maar ook het weghalen van spullen die bij een ondergrondse container worden gezet*."[85] De Afdeling Inzameling, Markten en Havens (IMH) "*heeft drie verschillende taken: het inzamelen en (laten) verwerken van afvalstoffen (huishoudelijk en bedrijfsafval) en grondstoffen, het organiseren en reguleren van de wijk- en warenmarkten en het nautisch beheren en reguleren van de havens en watergangen*."[86] Voor W&S houdt VTH THOR onder meer toezicht op de aanwezigheid van zwerfafval, bijvoorbeeld in parken. Voor zowel W&S als IMH houdt VTH THOR toezicht op en handhaaft zogenoemde bijplaatsingen van huishoudelijk afval. Het aantal bijplaatsingen nam na 2015 tijdelijk sterk toe nadat de gemeente Utrecht in dat jaar het zogenoemde Nieuwe Inzamelen invoerde (zie figuur B4).

Figuur B4 Aantal bijplaatsingen tussen 2015 en 2022



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 t/m 2022

De gedachte achter dit nieuwe inzamelen was dat afval zoveel mogelijk aan de bron gescheiden zou moeten worden om zoveel mogelijk te worden hergebruikt. Het na scheiding

[85] Wijkonderhoud & Service (W&S) (sharepoint.com)
[86] Inzamelen, Markten en Havens (IMH) (sharepoint.com)

resterende afval kan vervolgens worden aangeboden bij in de wijk geplaatste afvalcontainers. Afval dat niet in maar bij de containers wordt geplaatst is een 'bijplaatsing'.

Organisatorisch en financieel kader voor handhaving

Organisatorisch

De aanpak van zwerfafval en bijplaatsingen is beschreven in de Notities Basisaanpak Hotspots Zwerfval en Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen.[87] In de Notitie Basisaanpak Zwerfafval wordt aangegeven dat "*handhaving van zwerfafval/hotspots een van de thema's* [is] *in de handhaving in de openbare ruimte. De wijk-BOA's, verantwoordelijk voor de aanpak van hotspots in hun wijk, kennen de verschillende locaties waar hotspots zich bevinden door waarneming dan wel door meldingen van collega's, politie en bewoners. In de uitwerking en aanpak van de verschillende typen hotspots werken we samen met de wijk-BOA's.*"[88]

Voor de aanpak van bijplaatsingen geldt dat "*we dagelijks controleren op bijplaatsingen. Medewerkers van Toezicht & Handhaving gaan daarvoor mee met medewerkers van Wijkonderhoud & Service. Samen halen zij aangetroffen bijplaatsingen weg. Het doel is ook om direct bewijslast te verzamelen ten opzichte van de veroorzakers van de bijplaatsing. Als we bewijslast aantreffen en de bijplaatsing niet bij een volle of defecte container lag, treden we handhavend op. (…) Meldingen over verkeerd aangeboden afval worden door Toezicht en Handhaving afgedaan. Waar mogelijk treden zij op de gemelde locatie handhavend op*."[89] Sinds 2022 worden meldingen niet meer door VTH THOR, maar door W&S opgepakt. Daardoor wordt handhavingscapaciteit anders worden ingezet(zie verder onder 'Handhaving in de praktijk').[90]

Financieel

De inzet van VTH ten behoeve van de deelaanpak bijplaatsingen wordt gefinancierd vanuit afvalstoffenheffing. Voor 2024 gaat het om een bedrag van € 584.000. Dit budget is voor een deel historisch bepaald. Het budget wordt jaarlijks geïndexeerd voor loon- en prijsontwikkeling. Voor 2024 bedroeg doe indexering 6%. Vanuit IMH wordt een jaarlijkse vergoeding verstrekt aan W&S voor het opruimen van bijplaatsingen. Deze vergoeding is voor het jaar 2024 bepaald op € 720.000.

Handhaving in de praktijk

Hiervoor gaven we aan dat het aantal meldingen over bijplaatsingen van huishoudelijk afval na 2015 tijdelijk sterk steeg, en vervolgens daalde naar een (stabiel) niveau dat licht boven dat van 2015 ligt. Die daling is mogelijk terug te voeren op de versterkte samenwerking, vanaf 2017, tussen Stadsbedrijven en VTH THOR. Gecombineerde handhavingsteams met

[87] Gemeente Utrecht (2021). Raadsbrief *Basisaanpak Hotspots Zwerfafval*.
[88] Gemeente Utrecht (2021). Notitie *Basisaanpak Hotspots Zwerfafval*, p. 18.
[89] Gemeente Utrecht (2021). *Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen*, p. 21.
[90] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*. Het gaat om ongeveer 4.000 uur aan capaciteit per jaar.

vuilnismannen en gemeentelijke handhavers zijn op hotspots[91] extra en zichtbaar gaan handhaven.[92] Vanaf 2022 komen meldingen over bijplaatsingen niet meer bij VTH binnen, maar direct bij Stadsbedrijven.[93] Daardoor kan sneller worden gehandeld en handhavingscapaciteit anders worden ingezet: 5.000 extra mensuren kunnen daardoor worden ingezet op toezicht en handhaving van bijplaatsingen.

Om de inzet van boa's te bepalen wordt door VTH op enig moment in de periode voorafgaand aan een volgend handhavingsjaar aan Stadsbedrijven teruggekoppeld hoe handhavingsuren ten behoeve van Stadsbedrijven zijn ingezet en wat de effecten daarvan waren (in termen van outputindicatoren). Omdat er sprake is van een gelijkblijvend (structureel) budget, is de hoeveelheid inzetbare uren in het komende jaar feitelijk een gegeven. Over de verdeling van in te zetten uren wordt afgestemd en resulteert in een voorstel van VTH THOR voor inzet van capaciteit en prioritering daarbinnen. Dat slaat uiteindelijk neer in een passage in het Handhavingsprogramma. Daarin is geen informatie opgenomen over aantallen in te zetten uren en daarvoor benodigd budget. Onduidelijk is of en hoe daarover meer specifiek vastlegging plaatsvindt.

Ten behoeve van de aanpak van bijplaatsingen zijn zowel een stuurgroep en klankbordgroep ingesteld die beiden tweewekelijks bijeenkomen om deze aanpak te monitoren. Bij die monitoring wordt met name naar de volgende twee indicatoren gekeken:

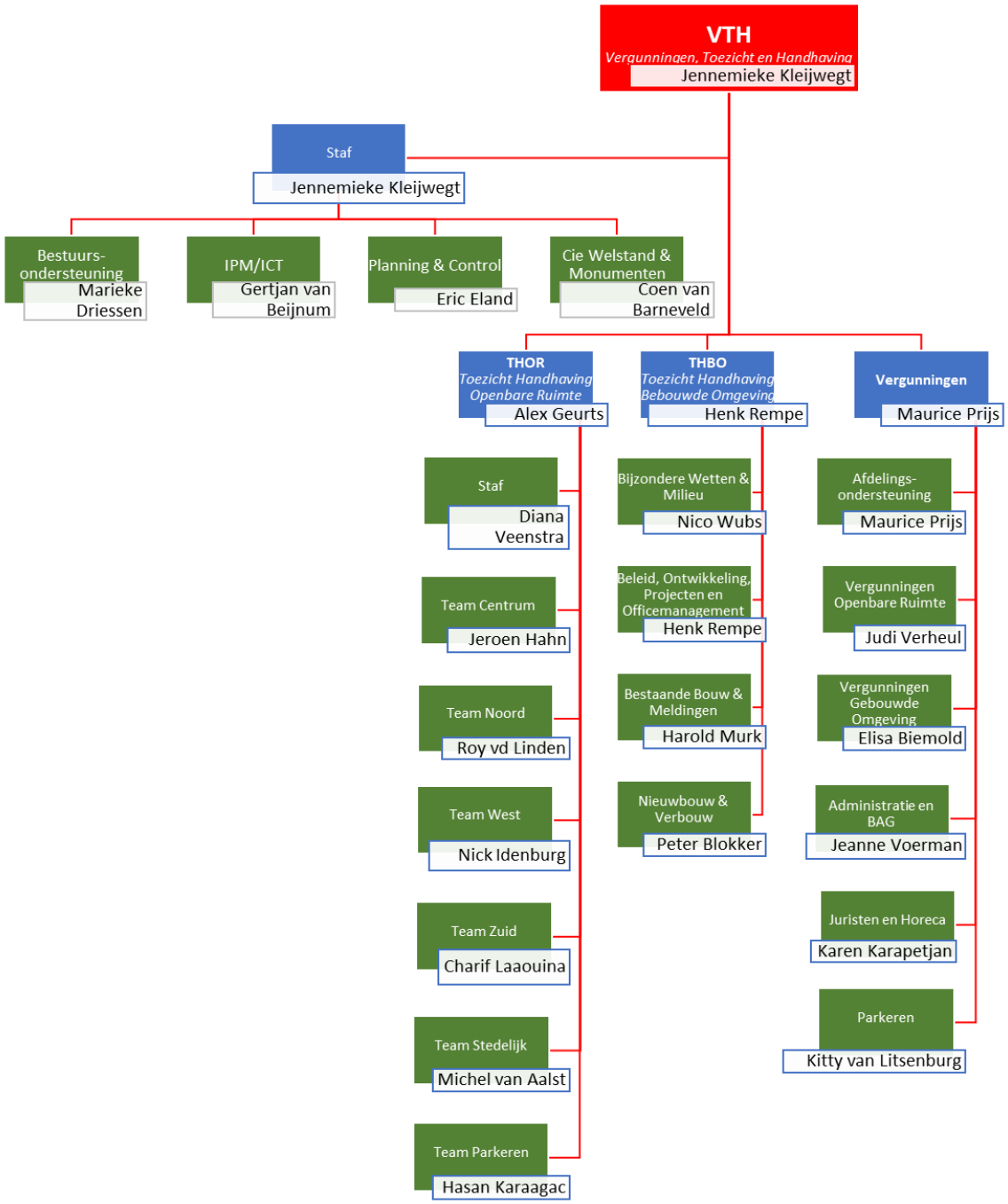
- De CROW-norm waarmee de beeldkwaliteit van de omgeving van een afvalcontainer en de container zelf wordt genormeerd. De landelijke norm voor afwijkingen is 10%. In Utrecht is afgesproken dat afwijkingen van die norm mogen niet bij meer dan 5% van de afvalcontainers mogen voorkomen;
- Geregistreerde bijplaatsingsincidenten (cijfers W&S);
- Tijdige afhandeling van meldingen (binnen 24 uur).

Jaarlijks wordt per raadsbrief gerapporteerd over de (bestuurlijk vastgestelde) hotspotaanpak bijplaatsingen. In de voortgangsrapportage over 2022 werd onder meer aangegeven dat "*het aantal CROW-meetlocaties per meetronde [is] verdubbeld tot 300 locaties en zijn extra beeldmeetlatten toegevoegd: graffiti en beplakking, besmeuring, dekking van de coating en straatwerk. In 2022 was de afwijking 5,5%.*"[94] Het lukte voor 93% van de binnengekomen meldingen om deze binnen 24 uur af te handelen. In 868 gevallen leidde handhaving in 2022 tot het opleggen van een boete.

[91] Op basis van onder meer waarnemingen, meldingen en verwijderde bijplaatsingen worden in de stad zogenoemde hotspots benoemd die dagelijks worden gecontroleerd. Zie ook Gemeente Utrecht (2021), *Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen*, p. 9.
[92] Gemeente Utrecht (2017). Raadsbrief *Communicatie Het Nieuwe Inzamelen en ontwikkelingen bijplaatsingen*. En Gemeente Utrecht (2018). *Handhavingsprogramma 2017*, p. 19.
[93] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[94] Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Voortgang Aanpak Hotspots - Bijplaatsingen, Evaluatie regels bedrijfsafval en Pilot doneerringen*, p. 3-7.

Mede op basis van deze informatie wordt die praktijk constant bijgestuurd. Die bijsturing is ad hoc en informeel: vastlegging vindt niet (navolgbaar) plaats. In andere gevallen (zoals het toezicht in parken), is van monitoring en afstemming veel minder sprake. Vanuit Stadsbedrijven is geen zicht op de inzet van handhavingscapaciteit en verschuivingen daarin.

BIJLAGE 2: ORGANOGRAM VTH (THOR)[95]



[95] Stand december 2023

BIJLAGE 3: VERANTWOORDING

WERKWIJZE

- We hebben binnen VTH THOR (groeps-) gesprekken gevoerd met de organisatieleiding; met (strategische) beleidsadviseurs; met Business Controllers; met (strategische) teamleiders en met (wijk-)Boa's;
- Het onderzoeksteam heeft een dag 'meegelopen' in de praktijk: een briefing werd bijgewoond, de meldkamer bezocht en met twee wijkboa's de straat op gegaan;
- Van alle formele interviews zijn verslagen gemaakt die door gesprekspartners zijn geaccordeerd;
- Aan de hand van centrale begrippen uit ons normenkader hebben we een systematische analyse gemaakt van alle gespreksverslagen;
- We hebben voor drie 'handhavingsproducten' (Snorfiets op rijbaan, Fietsparkeren en Bijplaatsingen huishoudelijk afval) in kaart gebracht hoe over deze handhaving met beleidsprogramma's (Ruimte en Stadsbedrijven) wordt afgestemd en hoe handhaving in de praktijk vorm krijgt;
- Daartoe hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen vanuit deze beleidsprogramma's;
- We hebben voor deze drie producten casusbeschrijvingen gemaakt die met betrokkenen vanuit beleidsprogramma's zijn afgestemd;
- Van VTH THOR hebben we 588 door melders ingevulde klanttevredenheidsonderzoeken ontvangen. Bij 65 van deze onderzoeken hebben we ook inzage gekregen in de afhandeling van de melding zoals die door de BOA is vastgelegd. Op basis daarvan hebben we een analyse gemaakt van die factoren die van invloed zijn op de waardering van de afhandeling van meldingen door VTH THOR;
- Op basis van interne gegevens van VTH THOR hebben we een reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van het totale budget dat VTH THOR voor haar taakuitoefening ter beschikking heeft. Als basis daarvan hebben we de gerealiseerde lasten (uitgaven) per productbudget genomen.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht:

- Directeur VTH
- Afdelingshoofd THOR
- Afdelingshoofd W&S
- Afdelingshoofd IMH
- Strategisch beleidsadviseurs VTH (2)
- Beleidsadviseur VTH
- Senior beleidsadviseurs Ruimte (2)

- Beleidsadviseur W&S
- Beleidsadviseur IMH
- Businesscontroller
- Adviseur business control
- Strategisch teamleiders VTH (2)
- Teamleider VTH
- Boa's (6)

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Algemeen

- Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Veiligheidsagenda 2023-2026*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022.*
- Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Aanpak situatie Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen e.o.*
- Gemeente Utrecht (2023). *Algemene Handhavingsstrategie bebouwde omgeving en openbare ruimte*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Wat is opgavegericht werken?*
- Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsprogramma 2023 VTH, Publiekszaken en Werk en Inkomen.*
- Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsverslag 2021.*
- Gemeente Utrecht (2021). *Handhavingsverslag 2020.*
- Gemeente Utrecht (2020). Raadsbrief *Inzet wijkboa's Overvecht*.
- Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019.*
- Gemeente Utrecht (2019). *Handhavingsverslag 2018.*
- Gemeente Utrecht (2018). *Handhavingsverslag 2017.*
- Gemeente Utrecht (2017). *Handhavingsverslag 2016.*
- Gemeente Utrecht (2016). *Handhavingsverslag 2015.*
- Gemeente Utrecht (2012). *Inrichtingsplan VTH Organisatie.*
- Gemeente Utrecht (2011). *Via B: Organisatiestrategie.*
- Lysias Advies BV (2010). *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*.
- Gemeente Utrecht (2010). *Plan van Aanpak Organisatievernieuwing.*
- Gemeente Utrecht (2009). *"Keuzes in de handhaving" – Een visie op de handhaving van regels in de gemeente Utrecht.*

Casus Snorfiets op rijbaan

- VNG (2023). *Pilot boa verkeershandhaving uitgebreid.*
- Gemeente Utrecht (7 juli 2022). *Nieuwsbericht gemeente Utrecht*, via: nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (21 november 2019). Motie (nr. 53) van het lid Van Dam over *uitbreiden van taken van boa's op het vlak van verkeershandhaving.*

- D66, GroenLinks, ChristenUnie (2018). Coalitieakkoord *Ruimte voor Iedereen 2018-2022.*
- Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets van het fietspad.*
- Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets naar de rijbaan.*
- Rijsoverheid (2018). *Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden 184.*
- Goudappel (2022). *Resultaten 2e schouw 'snorfiets naar de rijbaan'.*
- Hiemstra & De Vries (2021). *Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht Verkeershandhaving door boa's.*

Casus Fietsparkeren.

- Gemeente Utrecht (2023). *Raadsbrief Instellen fietsparkeerverbod Stationsgebied.*
- Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren.*

Casus Bijplaatsingen

- Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Voortgang Aanpak Hotspots - Bijplaatsingen, Evaluatie regels bedrijfsafval en Pilot doneerringen.*
- Gemeente Utrecht (2021). Raadsbrief *Notitie basisaanpak Hotspots Zwerfafval.*
- Gemeente Utrecht (2021). Notitie *Basisaanpak Hotspots Zwerfafval.*
- Gemeente Utrecht (2021). *Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen.*
- Gemeente Utrecht (2017). Raadsbrief *Communicatie Het Nieuwe Inzamelen en ontwikkelingen bijplaatsingen.*

Websites

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Inwoners per gemeente*, via Inwoners per gemeente (cbs.nl)
- Algemeen Dagblad (29 juni 2023). *Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: 'Ben er he-le-maal klaar mee',* via: Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: 'Ben er he-le-maal klaar mee' | Utrecht | AD.nl
- https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3590918/groep-overlastgevers-lucasbolwerk-te-groot-en-gevaarlijk-voor-hulpverleners-dit-is-de-stand-van-zaken
- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)
- Besluit Omgevingsrecht (wetten.nl - Regeling - Besluit omgevingsrecht - BWBR0027464 (overheid.nl)

FOTO'S

De foto's tussen de hoofdstukken zijn gemaakt door fotograaf Robert Oosterbroek.



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.

REKEN KAMER UTRECHT

PERSBERICHT

REKENKAMER UTRECHT: BIJDRAGE GEMEENTELIJKE HANDHAVING AAN AANPAK OVERLAST STEEDS MEER ONDER DRUK

UTRECHT, 22 mei 2024 –De kwaliteit van de taakuitvoering door de gemeentelijke organisatie voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte staat onder druk. Dat is onder meer te zien aan de lage en dalende tevredenheid van melders over de afhandeling van overlastmeldingen. De rekenkamer ziet drie oorzaken voor deze toenemende druk. Het aantal meldingen van overlast in de openbare ruimte is in acht jaar bijna verdrievoudigd, van 10.000 in 2015 naar 27.000 in 2023. Daarnaast zien we dat het takenpakket van deze uitvoeringsorganisatie steeds verder uitbreidt. Tegelijkertijd zijn budgetten niet meegegroeid met deze ontwikkelingen. Daardoor kunnen handhavers hun taken niet altijd goed meer uitvoeren. Zonder verandering zal dit steeds meer gaan knellen. De organisatie trekt daarmee een niet vol te houden wissel op zichzelf.

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van toezichthoudende en handhavende taken die zich richten op de openbare ruimte. We hebben ons daarbij gericht op de taken die gericht zijn op het tegengaan en oplossen van specifieke vormen van overlast op straat, zoals (fout)parkeren, zwerf- en weesfietsen en verkeerd aangeboden afval.

Melders van overlast zijn vaak ontevreden over afhandeling
Hoewel de gemeentelijke organisatie voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte (VTH THOR) het overgrote deel van de overlastmeldingen binnen de gestelde termijnen afhandelt, zijn melders vaak ontevreden over de manier waarop meldingen worden afgehandeld. Uit klanttevredenheidsonderzoeken die melders invullen blijkt dat zij de afhandeling van meldingen in 2023 gemiddeld met het rapportcijfer 5,0 beoordeelden. Melders vinden bijvoorbeeld dat het ze veel moeite kost om een melding te doen, dat de afhandeling veelal niet leidt tot het blijvend oplossen van overlast en dat handhavers niet goed met hen over de melding communiceren. De rekenkamer vindt dat VTH THOR signalen die melders afgeven beter moet gebruiken om het afhandelen van overlastmeldingen blijvend te verbeteren.

Verkokerde en vaste budgetten maken handhaving inflexibel
De opdrachtgevers van VTH THOR stellen formeel jaarlijks voor elke handhavingsopdracht een budget beschikbaar. Omdat VTH THOR elf handhavingsopdrachten kent (zoals fietsparkeren of bijplaatsingen afval) heeft de organisatie met elf afzonderlijke budgetten te maken. Deze budgetten liggen bovendien vast en worden jaarlijks alleen voor loon- en prijsontwikkeling aangepast. Daardoor bepaalt in de praktijk vooral het budget de capaciteit die beschikbaar is voor handhaving. Deze manier van financiering zorgt ervoor dat VTH THOR niet goed om kan gaan met veranderende omstandigheden zoals een groeiend aantal meldingen. De manier waarop VTH THOR hierover afstemt met haar opdrachtgevers verloopt bovendien ongestructureerd en is niet goed navolgbaar.

Handhaving groeit niet mee met de stad en teert in op kwaliteit
Vastliggende budgetten en gebrekkige afstemming daarover maken dat nieuwe taken in moeten worden gepast binnen de beschikbare capaciteit. Het werk van handhavers raakt daardoor meer versplinterd. Zo komt het voor dat wijkboa's, die speciaal zijn aangesteld om in een bepaalde wijk gericht toezicht- en handhavingstaken uit te voeren, gedurende een langere periode in worden gezet om elders meldingen af te handelen. Innovatieve vormen van handhaving helpen om efficiënter te werken en de geleverde handhavingskwaliteit in stand te houden. Maar innovatie biedt niet altijd een oplossing. In een aantal gevallen neemt de intensiteit en kwaliteit van toezicht en handhaving daarom af, of vindt in het geheel niet meer plaats. De uitstroom van vaak ervaren medewerkers verergert dit nog. Nieuwe medewerkers krijgen kortere en minder intensieve begeleiding, gaan sneller op straat aan het werk en leveren daar niet altijd de vereiste kwaliteit.

De rekenkamer vindt dat budgetten voor toezicht en handhaving moeten worden gekoppeld aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen. En dat keuzes ten aanzien van toezicht en handhaving en de gevolgen die die keuzes hebben voor de aanpak van overlast veel preciezer en transparanter moeten worden benoemd.

Noot voor de redactie
Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Gerth Molenaar, secretaris van de rekenkamer, tel. 06-49754300. Het rapport 'Over lastig handhaven' 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 via rekenkamer@utrecht.nl.

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

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	21 mei 2024
Doorkiesnummer	06 – 49 75 43 00	**Ons kenmerk**	1266773
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerrapport '*Over lastig handhaven*' met persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel
Bijlagen	4		

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de aanpak, door de gemeente Utrecht, van overlast in de openbare ruimte.

Hierbij bied ik u het rapport '*Over lastig handhaven - Een onderzoek naar de aanpak van overlast in de openbare ruimte'* aan met bijbehorend persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel. Op deze documenten rust een embargo tot woensdag 22 mei 2024 9.00 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 apart een uitnodiging.

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

Met vriendelijke groet,



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

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

PUBLIEKSSAMENVATTING RAPPORT ‘OVER LASTIG HANDHAVEN

Handhavers die voor de gemeente de straat op gaan om ervoor te zorgen dat overlast wordt aangepakt, kunnen steeds minder goed hun werk doen. Inwoners van de stad die overlast melden zijn daarover ook steeds vaker ontevreden. Volgens de rekenkamer komt dat door drie oorzaken. In de eerste plaats komen er bij de gemeente steeds meer meldingen van overlast binnen. Dat waren er in 2015 nog 10.000. In 2023 kwamen er bijna 27.000 meldingen binnen. Daarnaast krijgen handhavers van de gemeente steeds meer taken. Maar omdat er niet meer geld beschikbaar komt, kan de gemeente niet meer handhavers inzetten. Handhavers kunnen daardoor hun taken niet altijd goed meer uitvoeren. Als er niets verandert zal dat probleem volgens de rekenkamer steeds groter worden.

Handhavers en toezichthouders van de gemeente helpen bij het aanpakken van overlast in de stad. Je kunt dan denken aan auto’s die verkeerd geparkeerd staan, fietswrakken, of afval dat naast een afvalcontainer is geplaatst. De organisatie van de gemeente die dit werk doet heet VTH THOR. Overlast wordt vaak gemeld door inwoners. Het lukt VTH THOR om de meeste van deze meldingen op tijd af te handelen. Maar melders zijn vaak niet tevreden over de manier waarop dat gebeurt. Melders gaven de gemeente hiervoor in 2023 een onvoldoende. Zij vinden bijvoorbeeld dat het ze te veel moeite kost om een melding te doen. Ook vinden melders vaak dat overlast niet echt is opgelost nadat een melding is afgehandeld, en dat de gemeente aan melders niet goed uitlegt wat er met een melding is gedaan. De rekenkamer vindt dat VTH THOR de klachten van melders beter moet gebruiken om overlast beter te kunnen aanpakken.

VTH THOR krijgt elk jaar opdrachten van de gemeente. Om die opdrachten te kunnen uitvoeren krijgt VTH THOR geld. De hoeveelheid geld is elk jaar hetzelfde. Maar het aantal meldingen van overlast neemt toe en VTH THOR krijgt steeds meer taken. Ook heeft VTH THOR er last van dat veel ervaren medewerkers vertrekken naar andere gemeenten, bijvoorbeeld omdat ze daar meer kunnen verdienen. Daardoor moet VTH THOR met hetzelfde aantal mensen die vaak minder ervaring hebben steeds meer werk doen. En het gebeurt ook dat handhavers andere taken moeten uitvoeren dan wat eigenlijk hun werk is.

De rekenkamer vindt dat de hoeveelheid geld die VTH THOR krijgt moet groeien als de stad groeit en als het aantal meldingen over overlast groter wordt. Ook vindt de rekenkamer dat de gemeente en VTH THOR duidelijke keuzes en afspraken moeten maken over welke taken wel en welke taken niet worden uitgevoerd.

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

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Raadsvoorstel Van Ombudsloket naar Ombudsman

Beleidsveld	Bestuurlijke Zaken
Organisatieonderdeel	Raadsorganen
Opsteller	Dagelijks bestuur
Kenmerk	
Vergaderdatum Raad	27 juni 2024
Referendabel	Nee (uitzonderingsgrond artikel 1:2 lid 2 sub o Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Het dagelijks bestuur van de raad,

De Commissie Personeelszorg Raadsfunctionarissen gehoord hebbende,

Op grond van artikel 3 lid 5 sub c van het Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden gemeenteraad Utrecht,

stelt de raad voor te besluiten:

1. Per 1 januari 2025 een gemeentelijke ombudsman ex art. 81q Awb in te stellen en de voorzitter van het Utrechts Ombudsloket te benoemen als ombudsman alsmede de plv. voorzitter als plv. ombudsman. De middelen die nu in de begroting gereserveerd zijn voor de Nationale Ombudsman (NO) over te hevelen naar de Utrechtse Ombudsman (UO).

2. Het contract met de Nationale Ombudsman op te zeggen per 1 januari 2025, vóór 1 juli 2024 met de brief die als bijlage aan dit voorstel is toegevoegd.

Het dagelijks bestuur van de raad

De griffier
Merel van Hall

De voorzitter
Pepijn Zwanenberg

Samenvatting

De gemeentelijke ombudsfunctie is nu nog zo ingericht dat de tweedelijnsklachtenbehandeling bij de Nationale Ombudsman (NO) is belegd. Het jaarverslag van het Utrechts Ombudsloket (UO) zoals gepresenteerd in de technische sessie van 18 april 2024 en de bevindingen tot nu toe laten zien dat het UO zich inmiddels zichtbaar en zelfstandig heeft gepositioneerd. Het UO komt tegemoet aan de wensen van laagdrempeligheid, nabijheid en onafhankelijkheid en heeft extra aandacht voor de positie van kwetsbare inwoners. De logische volgende stap is dat Utrecht een volwaardige gemeentelijke ombudsfunctie krijgt en dat de tweedelijnsklachtenbehandeling wordt overgenomen van de NO.

Context

Voor een gemeentelijk ombudsman bestaat al lange tijd een breed draagvlak. Zo kon de motie uit februari 2020 over het aanstellen van een gemeentelijk ombudsman rekenen op brede instemming in de raad (37 van 43 stemmen voor). In het coalitieakkoord 2022-2026 staat in hoofdstuk 5.2 het volgende: “De positie van bewoners moet verstevigd worden, zeker als zij vast lopen bij de gemeente. Daarom stellen we een lokale ombudsman in, gefinancierd uit de POK-middelen (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag).” De POK-middelen zijn ingezet voor het Ombudsloket en de Stadskamer.

In december 2022 heeft de raad ingestemd met het voorstel tot instelling van het Utrechts Ombudsloket (UO) om een lokale, onafhankelijke en laagdrempelige ombudsfunctie voor alle Utrechters te faciliteren. Hierbij is in het bijzonder gedacht aan inwoners die minder goed zelf in staat zijn om de juiste weg in de klachtbehandeling te vinden. Het UO is gefinancierd vanuit de helft van de POK-gelden, een rijksbijdrage aan gemeentes bestemd om de dienstverlening van gemeentes aan kwetsbare inwoners te versterken. De doelstelling van het Utrechts Ombudsloket is vastgelegd in een verordening (juni 2023 met aanpassing in november 2023).

Een team van 4 professionele medewerkers en een trainee/stagiaire is in het voorjaar van 2023 aangesteld. De voorzitter en plv. voorzitter (tevens verantwoordelijk voor het kinderombudsloket) zijn in juni 2023 door de raad benoemd. Het UO opende op 1 september 2023 officieel haar deuren en kreeg al direct een groot aantal meldingen en klachten binnen. Een en ander is ook verwoord in het eerste jaarverslag over 1 september 2023 t/m 31 december 2023.

De gemeentelijke ombudsfunctie is nu nog zo ingericht dat de tweedelijnsklachtenbehandeling bij de Nationale Ombudsman (NO) is belegd. Daarbij speelden vanuit de raad bij de start de onzekerheid over het aantal tweedelijnsklachten dat zou kunnen volgen en de verwachting dat het Ombudsloket in deze constructie nog kon rekenen op juridische ondersteuning vanuit de NO. Het jaarverslag van het UO zoals gepresenteerd in de technische sessie van 18 april 2024 en de bevindingen tot nu toe laten zien dat het UO zich inmiddels zichtbaar en zelfstandig heeft gepositioneerd. Het UO komt tegemoet aan de wensen van laagdrempeligheid, nabijheid en onafhankelijkheid en heeft extra aandacht voor de positie van kwetsbare inwoners. Aan het vergroten van het vertrouwen in de lokale overheid (volgens de Utrechts Monitor 2024 bedraagt deze slechts 53%), besteedt het UO op lokaal niveau expliciet aandacht. Herstel van vertrouwen is eveneens onderdeel van het coalitieakkoord.

De volgende logische stap is dat Utrecht een volwaardige gemeentelijke ombudsfunctie krijgt en dat de tweedelijnsklachtenbehandeling wordt overgenomen van de NO, omdat de effectiviteit van lokaal werken bij problemen van inwoners met de gemeente beduidend groter is. Het aantal meldingen bij het UO is ruim het dubbele van het aantal meldingen vanuit Utrecht bij de NO. Het aantal tweedelijns onderzoeken bij de NO is gering (al jaren variërend van 0 tot 5) en er is geen juridische ondersteuning vanuit de NO aan het UO. Daarnaast gelden op dit moment bij de NO wachttijden tussen de 8 en 12 weken. Bijkomend voordeel van een volwaardige gemeentelijke ombudsfunctie is dat Utrecht kan participeren in het netwerk van de G4 ombudsmannen en de Nationale Ombudsman, hetgeen de positie en het netwerk versterkt. Maar bovenal geldt dat lokale nabijheid, een proactieve werkwijze en korte lijnen voor de inwoners van Utrecht het meest optimaal werken en aansluiten bij de behoeftes van inwoners.

Wat betreft de term ‘ombudsman’: dit is een van oorsprong Zweeds woord. Het Zweedse ‘man’ betekent zowel ‘man’ als ‘persoon’, maar in samenstellingen alleen ‘persoon’. De term is dus een

neutrale en internationale aanduiding van de functie en geen beschrijving van de persoon/functionaris.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1.	Per 1 januari 2025 een gemeentelijke ombudsman ex art. 81q Awb in te stellen en de voorzitter van het Utrechts Ombudsloket te benoemen als ombudsman alsmede de plv. voorzitter als plv. ombudsman. De middelen die nu in de begroting gereserveerd zijn voor de Nationale Ombudsman (NO) over te hevelen naar de Utrechtse Ombudsman (UO).
Argumenten	
1.	Het voornemen om een gemeentelijk ombudsman in te stellen is onderdeel van het coalitieakkoord 2022 - 2026 en is in lijn met de wensen van de raad en bevindingen van het Utrechts Ombudsloket.
2.	De doorontwikkeling van het Ombudsloket naar Ombudsman is verantwoord en haalbaar, lokaal gewenst en effectief, en kan budgettair neutraal gerealiseerd worden.
3.	De kosten voor aansluiting bij de NO komen te vervallen en kunnen voor de lokale ombudsfunctie worden ingezet.
4.	Op deze wijze creëert de gemeente Utrecht voor hetzelfde geld meer nabijheid en beter en sneller resultaat voor (kwetsbare) inwoners die vastlopen bij de gemeente.
Beslispunt	
2.	Het contract met de Nationale Ombudsman op te zeggen per 1 januari 2025, vóór 1 juli 2024 met de brief die als bijlage aan dit voorstel is toegevoegd.
Argumenten	
1.	Een gemeentelijk ombudsman is verantwoordelijk voor de tweedelijns klachtenbehandeling, waarmee aan Art. 81q Awb wordt voldaan en aansluiting bij de Nationale Ombudsman niet meer aan de orde is.
2.	De opzegtermijn voor aansluiting bij de NO is 6 maanden, waardoor opzegging voor 1 juli 2024 dient plaats te vinden.
Kanttekeningen/Risico’s	

Financiën
Met gelijke middelen kan budgettair neutraal de functie van gemeentelijke ombudsman gerealiseerd worden.

De kosten van aansluiting bij de Nationale Ombudsman zijn nu: € 95.666,- p.j. (€0,26 x 367.947 inwoners). Dit betekent dat bij de doorgroei naar een Utrechtse gemeentelijke ombudsman er aanvullend ruimte komt voor minimaal 1 fte met een kwalificatie en ervaring op juridisch gebied in combinatie met kennis van onderzoek, conflicthantering en mediation.

Vervolg
Na besluit door uw raad wordt bijgaande opzeggingsbrief verstuurd naar de Nationale Ombudsman. Daarnaast wordt in de komende maanden een verordening Gemeentelijke Ombudsman opgesteld, welke voor 1 januari 2025 wordt voorgelegd aan de raad.

Participatie
-

Communicatie
Na besluit door de raad bereidt het Ombudsloket de communicatie voor in aanloop naar de overgang naar de Utrechtse Ombudsman in januari 2025.

Bijlagen
Ter vaststelling:
- Raadsbesluit

Ter informatie:
- Opzeggingsbrief Nationale Ombudsman

Gemeente Utrecht

Concept Raadsbesluit

Van Ombudsloket naar Ombudsman

Beleidsveld	Bestuurlijke Zaken
Organisatieonderdeel	Raadsorganen
Opsteller	Dagelijks bestuur
Zaaknummer	
Jaargang en nummer	
Vergaderdatum Raad	27 juni 2024
Referendabel	Nee (uitzonderingsgrond artikel 1:2 lid 2 sub o Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

De raad besluit:

1. per 1 januari 2025 een gemeentelijke ombudsman ex art. 81q Awb in te stellen en de voorzitter van het Utrechts Ombudsloket te benoemen als ombudsman alsmede de plv. voorzitter als plv. ombudsman. De middelen die nu in de begroting gereserveerd zijn voor de Nationale Ombudsman (NO) over te hevelen naar de Utrechtse Ombudsman (UO)

2. het contract met de Nationale Ombudsman op te zeggen per 1 januari 2025, vóór 1 juli 2024 met de brief die als bijlage aan dit voorstel is toegevoegd

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 27 juni 2024.

De griffier,

Merel van Hall

De voorzitter,

Sharon A.M. Dijksma

C O N C E P T

Utrecht, 27 juni 2024

Geachte heer Van Zutphen,

Hierbij deel ik u mee dat onze gemeente per 1 januari 2025 stopt met het afnemen van diensten van de Nationale Ombudsman.

In de vergadering van de gemeenteraad van Utrecht van 27 juni 2024 is besloten dat de gemeente voor de externe tweedelijnsklachtbehandeling per 1 januari 2025 een gemeentelijke ombudsman ex art. 81 Awb instelt.

Het u bekende Utrechts Ombudsloket voorziet in een laagdrempelige en lokale ombudsfunctie die dichtbij de inwoners van de gemeente staat. Een uitbreiding met de bevoegdheid tot tweedelijnsklachtbehandeling acht de raad een logisch vervolg.

Wij danken u voor de prettige samenwerking van de afgelopen jaren en hopen op een goed vervolg van de samenwerking in netwerkverband.

Vriendelijke groet,

Namens de raad van Utrecht,

Sharon A.M. Dijksma, voorzitter

RAADSBRIEVEN COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 30 MEI 2024

Nummer	Ontvangstdatum	Beleidsveld	Onderwerp
1	21-05-2024	Financiën	Raadsbrief Collegereactie Accountantsverslag 2023
2	21-05-2024	Financiën	Raadsbrief Verzoek Managementletter 2023 UWV
3	17-05-2024	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Zaaksysteem en E-formulieren
4	17-05-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Demonstratie en protestactie 15 mei 2024
5	16-05-2024	Burgerzaken	Raadsbrief Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2023 en vooruitblik Europees Parlementsverkiezing
6	12-05-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Kraak Biltstraat en illegale rave Archimedeslaan
7	09-05-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Demonstratie en protestactie Universiteitsbibliotheek 8 mei
8	08-05-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Protestactie Universiteitsbibliotheek
9	04-05-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief (Jeugd)overlast Overvecht
10	26-04-2024	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Barometer Culturele Diversiteit
11	24-04-2024	Financiën	Raadsbrief Regeling Risicovolle projecten april 2024
12	24-04-2024	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Utrecht Monitor 2024
13	24-04-2024	Financiën	Raadsbrief Voortgang uitvoering wet WOZ en dienstverlening BghU
14	23-04-2024	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Uitstel beantwoording schriftelijke raadsvragen vanwege meireces
15	23-04-2024	Burgerzaken	Raadsbrief Evaluatie pilot flitshuwelijk
16	23-04-2024	Financiën	Raadsbrief Verzoek Managementletter 2022 UW

RAADSBRIEVEN COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 30 MEI 2024

17	18-04-2024	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Toelichting beleidslijn: weren risicovolle applicaties
18	17-04-2024	Financiën	Raadsbrief Proces Voorjaarsnota 2024
19	16-04-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Voortgangsrapportage Veiligheidsagenda 2023
20	15-04-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Demonstratie Robert Kochplein
21	11-04-2024	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Richtlijnen Generatieve AI
22	10-04-2024	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Voortgang aanpak etnisch profileren
23	22-05-2024	Bestuurlijke Zaken	Raadsbrief Standpuntbepaling ALV VNG 24 mei 2024
24	22-05-2024	Personeel en Organisatie	Raadsbrief Toezicht naleving Archiefwet

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. 18 APRIL 2024

[Typ hier]

Datum verslag	23 april 2024
Locatie	Stadhuis, raadszaal
Verslag door	Geertjan Benus (Notutekst)
Vaststelling verslag	mei 2024

Aanwezigen:
Ochtendvergadering
De voorzitter, mevrouw L. Bode, en van het college de burgemeester mevrouw S. Dijksma rmn wethouder Oosters en voorts de leden: mevrouw M. Fattal (GroenLinks), de heer M. Koning (D66) de heer D.J. van Vliet de heer D. Van Bergen (ChristenUnie), de heer R. van der Zweth (PvdA), de heer R. Snijder (Student & Starter), de heer M. van Heuven (Partij voor de Dieren), mevrouw T. Meerding (VVD), de heer R. Snijder (Student & Starter), de heer M. van Heuven (Partij voor de Dieren), mevrouw T. Meerding (VVD), mevrouw F. Steinmetz (BIJ1), mevrouw S. Nolten (BIJ1), de heer B. van Steeg (CDA), de heer R. Maas (VOLT), de heer D. Bosch (UtrechtNu), de heer I. Simşek (DENK), en van de griffie de commissiegriffier de heer J. Lok, en Linda Ulsamer, de commissiesecretaris.

Middagvergadering
De voorzitter, mevrouw L. Bode, en van het college de burgemeester mevrouw S. Dijksma en voorts de leden: mevrouw M. Fattal (GroenLinks), de heer M. Koning (D66) de heer D.J. van Vliet de heer D. Van Bergen (ChristenUnie), de heer R. van der Zweth (PvdA), mevrouw R. Leever (PvdA), de heer R. Snijder (Student & Starter), mevrouw E. Kolenbrander (Student & Starter), de heer M. van Heuven (Partij voor de Dieren), de heer B. van Steeg (CDA), mevrouw T. Meerding (VVD), mevrouw S. Nolten (BIJ1), mevrouw F. Steinmetz (BIJ1), mevrouw T. Meerding (VVD), de heer B. van Steeg (CDA), de heer R. Maas (VOLT), de heer D. Bosch (UtrechtNu), de heer I. Simşek (DENK), en van de griffie de commissiegriffier de heer J. Lok, en de commissiesecretaris.

Aanwezigen:.....- 1 -
1. Opening en mededelingen.....- 1 -
2. Vaststellen agenda van 21 maart 2024.....- 2 -
3. Vaststellen van ingekomen agenderingen.....- 2 -
4. Verslagen.....- 4 -
5. Toezeggingen/moties.....- 4 -
6. Ingekomen stukken.....- 5 -
7 Verslag Adviescommissie Controle en Financiën.....- 5 -
8 Raadsvoorstel Adviezen Burgerberaad Jaarwisseling.....- 5 -
9 Raadsbrief Voortgang uitvoering Actieplan Aanpak Straatintimidatie.....- 28 -

1. Opening en mededelingen

De voorzitter, mevrouw Bode, opent de vergadering om 11.00 uur en heet iedereen welkom. De voorzitter deelt mee een afmelding te hebben gekregen van de heer Dijkstra van EenUtrecht.

Mededelingen vanuit de commissie
Geen

Mededelingen van het college
Geen

1a. Heropening in de middag

De voorzitter, de heer Peters, heropent de vergadering om 14.00 uur en heet alle aanwezigen welkom. Hij stelt de voortgang van de bespreking van agendapunt 8 aan de orde met de beantwoording door het college.

Mededelingen commissie
Geen.

Mededelingen vanuit het college
Geen.

2. Vaststellen agenda van18 april 2024

Het avonddeel van deze commissievergadering zal benut worden voor een Raadsinformatiebijeenkomst over *Utrecht zijn we Samen* en een technische bijeenkomst over *het Ombudsloket*.
De voorzitter licht toe dat zij bij het agendapunt 3 zal terugkomen op het verzoek van mevrouw Meerding.
De heer Koning (D66) heeft nog geen brief ontvangen over de verkiezingen voor het Europees parlement. Hij vraagt wanneer hij de brief zal ontvangen. Hij wil graag in staat zijn om als raad kaders te stellen.
Burgemeester Dijksma kondigt de brief aan direct na het meireces.
De heer Koning (D66) vindt dat wat laat. Dat stelt de Raad niet in staat om dit onderwerp te agenderen. Hij vraagt het college dit voortaan eerder in de cyclus mee te nemen. **Burgemeester Dijksma** begrijpt deze vraag van de heer Koning en licht toe waardoor de brief nu aan de late kant is.
De voorzitter rondt hiermee de bespreking van dit agendapunt af.

3. Vaststellen van ingekomen agenderingen

3.1 Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken

Het voorstel is om dit raadsvoorstel te agenderen voor de commissie op 30 mei voor 90 minuten.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt de reservering van de tijd wat aan de korte kant.
De heer Van der Zweth (PvdA) is het ermee eens. Zijn voorstel is 120 minuten.
De voorzitter concludeert dat de commissie daarmee akkoord gaat.

3.2 Initiatiefvoorstel Digitale omgangsvormen

Het voorstel is dit voorstel te agenderen voor de commissie van 30 mei voor 60 minuten.

De heer Koning (D66) verzoekt hieraan vooraf een Raadsinformatiebijeenkomst te organiseren. Daarvoor is ook steun.
Hij stelt voor vandaag een concept Raadsinformatiebijeenkomst-agendering te maken om die binnen een week neer te leggen bij de commissiegriffier en die in te plannen op het eerste beschikbare Raadsinformatiebijeenkomstmoment voor VBF.
De voorzitter merkt op dat dit 21 mei zou zijn. Zij constateert dat meerdere partijen de Raadsinformatiebijeenkomst ondersteunen en dat het CDA en D66 de agendeerders zijn. Zij concludeert dat 30 mei de Raadsinformatiebijeenkomst over dit onderwerp gehouden zal worden en dat de bespreking 60 minuten zal duren.

3.3 Begroting VRU 2025 en jaarstukken VRU en de zienswijze daarop

Het raadsvoorstel volgt binnenkort. Het voorstel is dit te agenderen voor de commissie van 30 mei voor 30 minuten. **De voorzitter** constateert dat de commissie daarmee instemt.

3.4 De ontwerpbegroting 2025 van de BghU en aanverwante stukken.

Het raadsvoorstel volgt binnenkort. Het voorstel is om dit te agenderen voor de commissie van 30 mei voor 60 minuten. **Mevrouw Fattal** (GroenLinks) stelt 30 minuten voor. **De heer Van der Zweth** (PvdA) stelt toch 60 minuten voor gezien de voorgeschiedenis. **De voorzitter** concludeert 30 mei 60 minuten

3.5 Concept ontwerp programmabegroting 2025-2028 HUA en kadernota 2024 ter zienswijze, en jaarstukken 2023 HUA

Het voorstel is dit te agenderen voor 30 mei voor 30 minuten. **De heer Van Steeg** (CDA) denkt aan zijn eigen inbreng en aan het complexe van dit onderwerp een uit zijn bedenkingen over de geschatte tijd. **Mevrouw Meerding** (VVD) stelt 60 minuten voor. **De voorzitter** besluit aldus 30 mei voor 60 minuten.

De voorzitter deelt mee dat er een aanbod is gedaan van het college om een technische bijeenkomst te organiseren voor het zojuist geagendeerde raadsvoorstel Samen Stad maken.
Mevrouw Meerding (VVD) deelt mee de wens te hebben vanuit de adviescommissie participatie de activiteiten van de adviescommissie toe te lichten. Dat heeft samenhang met het raadsvoorstel.
De voorzitter constateert dat er een gedeelde behoefte is om die technische sessie te hebben met een toelichting vanuit de adviescommissie Participatie.
De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt of er ook een Raadsinformatiebijeenkomst gehouden zal worden.
De heer Van Steeg (CDA) vindt een Raadsinformatiebijeenkomst een goed idee.
De voorzitter bespeurt steun voor een combinatie technische sessie met genodigden voor een Raadsinformatiebijeenkomst.
De heer Van der Zweth (PvdA) stelt dan voor een Raadsinformatiebijeenkomst te houden. Daar komt het technische deel bij in. Dan zijn daarbij ambtenaren aanwezig en de adviescommissie Participatie. Hij denkt dan aan 75 – 90 minuten.
De voorzitter gaat na of er een andere datum voor gekozen moet worden.
De heer Lok (commissiegriffier) stelt voor dat de raadsleden dit onderling afstemmen gezien de agendering op 21 mei waarvoor al een Raadsinformatiebijeenkomst is gepland. Zijns inziens zou het moeten kunnen passen.

De voorzitter concludeert dat het voorstel is op 21 mei een Raadsinformatiebijeenkomst in combinatie met een technische sessie te houden en een toelichting vanuit de participatiecommissie voor 75 – 90 minuten.

3.6 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven , Jaarverslagen Rekenkamer en Ombudsloket 2023

Mevrouw Meerding (VVD) had via de App-groep een agendering aangekondigd:
3.6.1 De aanpak van overlastgevende vreemdelingen.
Daarvoor zijn 9 andere partijen die zich willen aansluiten. Zij doelt op de aanpak die de raad heeft ontvangen. Een van de bespreekpunten is voor haar de relatie naar het landelijke beleid.
De heer Van der Zweth (PvdA) schat in dat zijn fractie een eigen agenderingstekst zal leveren.
Mevrouw Nolten (BIJ1) sluit zich ook aan bij de agendering, maar mogelijk ook met een andere formulering.
De voorzitter constateert dat er behoefte is om dit te bespreken; na afstemming met de commissie komt zij uit op een reservering van 120 minuten. Zij constateert dat voor 30 mei nog 90 minuten ruimte is. Na 30 mei volgt alleen nog een veegcommissie.
De heer Bosch (UtrechtNu) stelt voor de veegcommissie hiervoor te benutten.
Mevrouw Meerding (VVD) stelt voor dit onderwerp in te plannen voor 90 minuten. Wanneer er onvoldoende tijd is voor de beantwoording, de beantwoording te laten geven in de veegcommissie.
De voorzitter vindt dat een goed voorstel, krijgt daarvoor het akkoord van de commissie en besluit aldus.

3.6.2 Het rapport van de rekenkamer Drempels om te stemmen

De technische bijeenkomst is gepland op donderdag 23 mei tussen 13.00 uur en 13.45 uur met een lunch. **De voorzitter** constateert dat de commissie hiermee akkoord gaat.

4. Verslagen

Ter vaststelling
Conceptverslag van de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën d.d. 21 maart 2024. Het verslag is met een opmerking vastgesteld.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat de verslaglegging van het agendapunt Komst Islamitische Prediker(red)] soms heel summier is. De nuances van zijn *aansluiting bij eerdere sprekers* ontbreken. Hij verzoekt in het vervolg iets uitgebreider te verslaan. **De voorzitter** neemt dat verzoek mee. Zij constateert dat hiermee het verslag is vastgesteld.

5. Toezeggingen/moties

Ter vaststelling
Vragen/opmerkingen
De heer Van der Zweth (PvdA) deelt mee dat snel gereageerd is op een aantal specifieke punten. Hij merkt op dat er toezeggingen en moties zijn waarvan de deadline is verlopen; vele staan op eind 2023 zonder dat er een update bij staat. Van een groot aantal is een update gegeven en ontvingen de raadsleden die update al. De lijsten zijn niet geactualiseerd. Hij verzoekt de lijsten te actualiseren

De voorzitter stelt het college voor de volgende keer een geactualiseerde lijst aan de commissie voor te leggen. Hiermee is de voorliggende lijst vastgesteld.

6. Ingekomen stukken
Geen.

7 Verslag Adviescommissie Controle en Financiën
Verslag adviescommissie Controle en Financiën 15 februari 2024
Dit wordt ter kennisgeving aangenomen.

De voorzitter schorst de vergadering voor een minuut en heropent die voor de inhoudelijke beraadslaging.

8 Raadsvoorstel Adviezen Burgerberaad Jaarwisseling
Wethouder: Oosters, Beleidsterrein: Participatie
De afgelopen maanden is het Burgerberaad bij elkaar gekomen om adviezen te formuleren over de jaarwisseling 2024-2025 en daarna. De definitieve adviezen van het Burgerberaad liggen nu ter besluitvorming voor, waaronder het advies om te komen tot een lokaal afsteekverbod. Voor het afsteekverbod is een wijziging van de APV nodig. Voor een deel van de adviezen is ook een financieel vervolgbesluit van de raad nodig.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda (zie hierboven)

Punt van orde
De heer Bosch (UtrechtNu) ergert zich er aan dat raadsleden stukken moeten opvragen om inzicht te krijgen in hoe het proces achter het Burgerberaad is verlopen. Die stukken zouden wat hem betreft direct toegestuurd moeten worden gericht op de controlerende taak van de raad. In één van de stukken is informatie over wie de experts waren weggelakt. Hij stelt dat een raadslid informatierecht heeft en dat een raadslid het recht heeft de expert te kennen.
De voorzitter neemt deze inbreng van de heer Bosch mee.
Wethouder Oosters vindt het goed dat dit punt gemaakt wordt. Zij stelt voor de heer Bosch buiten de vergadering meer informatie te geven, om deze omissie te herstellen nog voor de raadsvergadering. Het college zal nagaan welke informatie wel te openbaren is. **De voorzitter** verwacht dat de wethouder en de heer Bosch daar uitkomen. Zij vervolgt met de introductie van het onderwerp. De bespreking is in twee termijnen.

De commissie
De heer Van Vliet (D66) merkt op dat het Burgerberaad een vorm van participatie is bovenop het gebruikelijke stemrecht. De oude Grieken zouden zo iemand vrijer vinden dan de persoon die niet aan een Burgerberaad deelneemt. De vraag is of dit anno nu ook zo werkt in de praktijk.
De motie die zijn fractie heeft ingediend, vroeg om meerdere burgerberaden om goed te kunnen evalueren of burgerberaden een succes zijn. Dit debat gaat primair om het Burgerberaad dat heeft plaatsgevonden. Hij vraagt het college welke mogelijkheden er zijn, voor het organiseren van nog meer burgerberaden, conform

de wens in de motie. Wat zijn de mogelijkheden om burgers te betrekken bij het bedenken van een mogelijk volgend onderwerp?
De heer Bosch (UtrechtNu) vraagt of D66 nog punten van kritiek heeft op hoe het proces is gelopen.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vraagt hoe de heer Van Vliet het betrekken van burgers voor zich ziet.
De heer Van Vliet (D66) licht toe dat het initiatiefrecht bij de burgers ligt. Er zijn dan verschillende manieren om de burgers te betrekken.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vraagt hoe de heer Van Vliet aankijkt tegen het primaat van de raad voor de agendering en gezien de verschuiving van de taakstelling van de raad naar het Burgerberaad.
De heer Van Vliet (D66) vindt dat het Burgerberaad helemaal niet ingaat tegen het primaat van de raad als volksvertegenwoordiging. Hij beschouwt dat als een verbetering van de representatieve democratie. Hij vindt dat die verbetering nodig is vanwege de afbrokkeling van het vertrouwen in het huidige systeem. Het gaat hem om de versterking van het vertrouwen in de politiek in de overheid.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) is overtuigd van het nut van het Burgerberaad. In eerdere debatten heeft hij D66 daarin ook gesteund. Het gaat hem om de verschuiving van wie geeft de opdracht aan wie; het primaat. Hij vindt dat dit in het verhaal van de heer Van Vliet verschuift.
De heer Van Vliet (D66) antwoordt bevestigend. Hij vindt het een uitstekend idee om op onderwerpen het primaat te verschuiven naar de burger.
Zijn fractie is van mening dat dit specifieke Burgerberaad goed georganiseerd is.
Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat bijna 20% van de deelnemers aan het Burgerberaad afviel. Zij vraagt of de heer Van Vliet dat een goed teken vindt en of dat representatief is.
De heer Van Vliet (D66) vindt dat een mooie score. 80% vindt hij een mooi resultaat.
Mevrouw Meerding (VVD) heeft daarvan een andere lezing. In de stukken las zij dat het de bedoeling was dat er 100 mensen zouden meedoen. Om dat te realiseren zijn 142 mensen ingeloot. Dat aantal is niet gelukt; zij legt de vraag voor of het dan nog wel representatief is.
De heer Van Vliet (D66) antwoordt bevestigend. Dat neemt niet weg dat hij verbeterpunten ziet voor volgende burgerberaden. Mogelijk is de opkomst wat groter te maken. Voor nu vindt hij dit representatief.
Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat de raad een andere verwachting had bij het genomen besluit. Zij is benieuwd te vernemen of de heer Van Vliet het met haar deelt dat het eigenlijk 100 deelnemers hadden moeten zijn.
De heer Van Vliet (D66) antwoordt dat dit idealiter was geweest. Dat betekent niet dat hij van mening is dat het Burgerberaad niet representatief is.
De heer Van Steeg (CDA) beschrijft het verloop in de aantallen deelnemers en uiteindelijk doen 81 deelnemers mee. Hij ondersteunt de vraag van de VVD over de representativiteit. Op basis waarvan zegt de heer Van Vliet dat het representatief is?
De heer Van Vliet (D66) licht toe dat het hem erom gaat dat mensen minder vaak zijn afgehaakt dan doorgaans het geval is in vergelijkbare gevallen.
De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat het de bedoeling was te voorkomen dat mensen zouden afhaken. Hij vindt de representativiteit moeilijk te concluderen gezien de stukken waarop de raad zich baseert.
De heer Van Vliet (D66) vindt dat het er om gaat hoe een goed Burgerberaad te organiseren en de representativiteit heeft zijns inziens ook te maken met de manier

waarop het Burgerberaad is georganiseerd. In verhouding tot vorige burgerberaden vindt hij 80 deelnemers een prima score.
De heer Van Steeg (CDA) vindt dat er een vraag ligt als het gaat om de representativiteit.
De heer Van Vliet (D66) gaat in op de verdeling van de deelnemers. Er is mogelijk een onderrepresentatie als het gaat om hoogopgeleiden. Hij vindt dat geen probleem omdat hoogopgeleiden vaak andere manieren hebben zoals hier in de raad. Hij houdt vast aan zijn opvatting over representativiteit.
Hij vervolgt zijn inbreng in zijn termijn. Hij stelt enkele vragen aan het college over mogelijke verbeteringen. Hij pleit ervoor ook andere dagen dan zaterdagen te kiezen voor de bijeenkomsten van burgerberaden. Sommige mensen kunnen dan structureel niet meedoen. Hij vraagt naar de reflectie van het college. Is het college van plan dit bij komende burgerberaden wellicht anders te organiseren?
De heer Bosch (UtrechtNu) vindt dit een vreemde vraag. Er is altijd wel een dag te vinden waarop mensen moeten werken.
De heer Van Vliet (D66) beschouwt als oplossing het Burgerberaad niet steeds op dezelfde dag te houden. Het is ook meer een aandachtspunt voor de verschillende burgerberaden; niet steeds standaard op zaterdagen.
Hij gaat in op de kosten die hoger zijn dan begroot. De vraag hoe hiermee om te gaan is niet gesteld aan het Burgerberaad zelf. Hij vindt dat deze vraag teruggelegd zal moeten worden bij het Burgerberaad. Hij vraagt naar de reflectie van het college hierop. Hij vraagt of de wethouder kan toezeggen dat bij een komend Burgerberaad hiermee rekening wordt gehouden en dat wanneer de kosten voor uitvoering hoger zijn dan begroot, de vraag bij het Burgerberaad neer te leggen hoe dat beraad ermee om wil gaan.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat in het rapport over het Burgerberaad een rangorde is aangegeven in de adviezen die het beraad geeft. Hij beschouwt dat als een opmaat naar een prioritering in het geval het budget te krap is. Hij vraagt hoe de heer Van Vliet dat ziet.
De heer Van Vliet (D66) is het eens met de gedachte die achter de vraag ligt van de heer Van Bergen. Hij zou de vraag willen terugleggen bij het Burgerberaad of bij een te krap budget met de kaasschaaf gewerkt wordt of met de keuze de onderste van de prioriteiten te laten wegvallen.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) is het daarmee eens. Het gegeven is dat dit nu niet meer mogelijk is; dan blijft de vraag liggen wat dan wel.
De heer Van Vliet (D66) sluit zich aan bij het voorstel van het college; hij vindt het dan beter om aan de slag te gaan met alle aspecten en daarbij goed na te gaan hoe met het geld uit te komen. Hij vindt niet dat het de onderste van de prioriteitenlijst moet sneuvelen om uit te komen met het geld.
Hij vervolgt met in te gaan op de voorstellen voor jongeren. Enkele ervan hebben het niet gehaald.
Hij gaat in op de vuurwerkzones; hij begrijpt dat die voorstellen extra geld kosten. Wellicht ziet het college nog mogelijkheden voor één van de beide opties. Hij vraagt hierop de reactie van het college.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) legt de vraag voor waarom het college te vragen dingen die het Burgerberaad niet wil uitvoeren, wel uit te voeren. Het is de werkwijze van het Burgerberaad om voorstellen met 2/3 meerderheid uit te gaan voeren. Door nu het college dit te vragen, grijpt D66 wezenlijk in op de organisatie van het Burgerberaad. Hij vraagt de reactie van D66 daarop.

De heer Van Vliet (D66) is het daarmee niet eens. Het Burgerberaad gaat alleen over de voorstellen die zijn ingediend. Wanneer de raad voorstellen die het net niet gehaald hebben, het Burgerberaad niet mag uitvoeren, wordt zijns inziens teveel ingegrepen op het primaat van de raad. Wat hem betreft mag de raad de eigen voorstellen uitvoeren, ook als ze het niet gehaald hebben bij het Burgerberaad.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vindt dat daarmee D66 ingrijpt op het functioneren van het Burgerberaad; het Burgerberaad heeft gezegd voorstellen voor te stellen met een tweederde plus 1 meerderheid. D66 grijpt daarop in.
De heer Van Vliet (D66) antwoordt bevestigend. Het is niet de functie van het Burgerberaad om het functioneren van de raad te blokkeren door de raad te verbieden de eigen voorstellen uit te voeren. De voorstellen die het gehaald hebben bij het Burgerberaad beschouwt hij als onderdeel van het Burgerberaad. De rest vindt hij geen onderdeel daarvan.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vindt dat feitelijk onjuist; het Burgerberaad kreeg van tevoren een financieel kader mee. Hij vindt dat D66 nu morrelt aan de instrumenten en aan de kaders van het Burgerberaad zelf. Hij vraagt of dat klopt.
De heer Van Vliet (D66) antwoordt aan niets te hebben gemorreld en ook niet gevraagd te hebben om iets extra's te doen dat geld kost.
De heer Bosch (UtrechtNu) verneemt desgevraagd aan de heer Van Vliet van hem dat hij de tegenstelling niet ziet die hij schetst over wat D66 doet.
De heer Van Vliet (D66) licht toe dat het Burgerberaad veel zaken kan hebben besproken waarmee de gemeenteraad aan de slag zou kunnen. Het spijt hem dat er budgettaire limieten waren.
De heer Bosch (UtrechtNu) roept D66 op te stoppen met zich in bochten wringen om te krijgen wat de fractie wil.
De heer Van Vliet (D66) wringt zich niet in bochten. Hij herhaalt zijn stelling dat het Burgerberaad gaat over de voorstellen die het gehaald hebben in het Burgerberaad.
De heer Bosch (UtrechtNu) vindt dat dat niet zo is. Het Burgerberaad gaat ook over de voorstellen die het niet gehaald hebben. Hij noemt dat *in bochten wringen*.
De heer Van Vliet (D66) sluit zich volledig aan bij de voorstellen die het gehaald hebben volgens de procedure van het Burgerberaad.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt dit een vreemde zijweg en is het met de vorige spreker eens. Zij merkt op dat er ook nog een ander advies was van het Burgerberaad dat wel een meerderheid had maar geen twee/derde; dat ging over extra camera's. Zij vraagt of D66 daarvan voorstander is.
De heer Van Vliet (D66) is geen voorstander van extra tijdelijke camera's. Misschien wel voorstander van een jongerenberaad. Hij merkt op dat het zo simpel is. Hij vervolgt zijn bijdrage in zijn termijn.
Hij vraagt of het mogelijk is om bij het uitwerken van de Oud&Nieuw agenda expliciet ook jongeren te betrekken zo dat het programma ook voldoende activiteiten meeneemt ook voor jongeren. Hij vraagt of de wethouder dat kan toezeggen.
De heer Bosch (UtrechtNu) kent D66 als een diverse partij. Veel parameters zijn in ogenschouw genomen: opleiding, geslacht, et cetera. Maar hij ziet nergens iets staan over de achtergrond van de deelnemers aan het Burgerberaad, of ze een immigratie achtergrond hebben of niet. Hij zag weinig mensen van kleur op de foto. Hij vraagt of dit voor D66 een punt is geweest.
De heer Van Vliet (D66) zag bij de afsluitbijeenkomst een vrij diverse groep. Het probleem is dat niet alle selecties gemaakt mogen worden die UtrechtNu voorstelt. Misschien is dit voor een volgend Burgerberaad te verfijnen.

De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat de inwoners van Overvecht goed vertegenwoordigd waren, maar dat niet is gekeken naar de samenstelling van de inwoners van Overvecht. Hij vraagt zich af in hoeverre op die manier Overvecht goed vertegenwoordigd is. Hij vraagt of D66 dat ook ziet.
De heer Van Vliet (D66) geeft toe dat op dat punt nog puntjes op de i te zetten zijn. Hij stelt voor na te gaan wat mogelijk is om de representativiteit te verfijnen.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vraagt wat D66 vindt van het besluit van het Burgerberaad om te komen tot een afsteekverbod voor vuurwerk.
De heer Van Vliet (D66) licht toe dat het standpunt van zijn fractie was om mee te gaan met de landelijke lijn. Hij heeft geen enkel probleem het advies van het Burgerberaad over te nemen.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) is daar blij mee. Hij vraagt of D66 nu inhoudelijk overtuigd is, of volgt D66 alleen de lijn van het Burgerberaad? Hij ziet daarin een wezenlijk verschil.
De heer Van Vliet (D66) antwoordt inhoudelijk overtuigd te zijn van de functie van het Burgerberaad. Wanneer het Burgerberaad nagedacht heeft over een bepaald onderwerp, heeft dat voor zijn fractie een sterkere legitimiteit.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vraagt waarom D66 dan vraagt naar lokale afsteekmogelijkheden op plekken in de stad. Daarmee ondermijnt D66 zijns inziens de werking van het Burgerberaad.
De heer Van Vliet (D66) merkt op dat besluitvormingsprocessen van het Burgerberaad niet *aan of uit* zijn, gezien de betrokkenheid van de gemeenteraad.

De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dit een van de dingen om extra mogelijkheden op participatie uit te proberen. Hij vindt het positief dat dit is gedaan. Hij complimenteert de bewoners die hierin tijd, moeite en energie hebben gestoken.
Hij was sceptisch over een lokaal afsteekverbod van vuurwerk. Zijn zorg blijft er bij dat mensen het wel mogen kopen en ermee rond mogen lopen. Zijn fractie committeert zich aan dit onderwerp. Hij volgt het voorstel van de bewoners.
De heer Bosch (UtrechtNu) vraagt of de kaders getoetst zijn door de PvdA.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dat kaders iets uitmaken. Het kan niet zo zijn dat het stadsbestuur zich er niets van aantrekt, omdat het niet representatief genoeg zou zijn. Dat moet wel degelijk getoetst worden; dat betekent iets voor volgende burgerberaden.
De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat de raad kaders heeft gesteld. Hij vraagt wanneer die kaders niet gehaald worden, of die kaders getoetst moeten worden voordat de PvdA de adviezen van het Burgerberaad volgt.
De heer Van der Zweth (PvdA) heeft bij de start gezegd dat de representativiteit de randvoorwaarde is. Wanneer dat niet goed is, en er zou sprake zijn van ondervertegenwoordiging, gaat zijn fractie niet mee met een advies van het Burgerberaad. Dat is nu niet het geval. Hij vindt dat dit vooral een discussie moet zijn voor het vervolg burgerberaden, dan nu te gaan morrelen aan een al gelopen traject.
De heer Bosch (UtrechtNu) begrijpt dat en is het daarmee eens; het wordt geëvalueerd en uitgewerkt wanneer dit blijft. Hij vraagt hoe de PvdA dit op de dag zelf kon beoordelen met te zeggen dat de PvdA dit advies volgt.
De heer Van der Zweth (PvdA) licht toe dat hij snel leest en veel ervaring heeft.
Mevrouw Meerding (VVD) valt haar collega Bosch bij. De achterliggende stukken over het proces waren nog niet gepubliceerd toen de adviezen naar buiten werden

gebracht. Zij vraagt of het klopt dat de heer Van der Zweth bij het versturen van de tweet de stukken nog niet kon lezen.
De heer Van der Zweth (PvdA) merkt op dat in de raad gezegd is dat de representativiteit de randvoorwaarde was. Hij herhaalt zijn stellingname over het vervolg. Hij vindt dat moet worden voorkomen dat het middel ondermijnd wordt wanneer de uitslag het stadsbestuur niet aanstaat.
Mevrouw Meerding (VVD) begrijpt de laatste opmerking niet zo. Volgens haar is het proces heel belangrijk wanneer voor het eerst een dergelijke maatregel wordt ingezet. Zij vraagt of de heer Van der Zweth het met haar eens is dat wanneer geconcludeerd zou worden dat de representativiteit niet voldoende is, dat iets zou doen met het overnemen van het advies.
De heer Van der Zweth (PvdA) antwoordt bevestigend en herhaalt zijn randvoorwaarde bij het startdocument. Daarop wordt getoetst. Zijn fractie vindt die representativiteit voldoende. Zijn vraag betreft het *onder de 100 deelnemers zakken*. Zijn conclusie is dat zijn fractie het advies van het Burgerberaad volgt.
De heer Simşek (DENK) is verbaasd over de stelling van de heer Van der Zweth dat de representativiteit van het Burgerberaad voldoende was. Hij vraagt hoe de heer Van der Zweth het verklaart dat er nauwelijks mensen met immigratieachtergrond betrokken zijn. Het zag er niet naar uit, wat hem betreft.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dat daarmee mensen op hun uiterlijk zouden worden beoordeeld op een foto waarop mensen klein zijn afgebeeld. Hij ontraadt de heer Simşek een dergelijke beoordeling. Hij kent de culturele achtergrond van de deelnemers niet. De heer Simşek kent die ook niet. De overheid legt dat tot zijn geluk niet vast.
De heer Simşek (DENK) merkt op dat de culturele achtergrond wel vast te leggen is in andere gevallen en wanneer het mensen iets kan bieden niet. Hij vraagt of de heer Van der Zweth het met hem eens is dat wanneer gekeken wordt naar wijken, de mensen uit die wijken een afspiegeling vormen van die wijken en dat niet groepen mensen structureel achterblijven in dit soort processen.
De heer Van der Zweth (PvdA) is het daarmee eens maar dat betekent nog niet dat etnisch geregistreerd moet worden.
Hij merkt op dat het budget 1,3 miljoen euro is, niet 1,7 miljoen euro. Hij volgt het college, 1,3 miljoen. Dat doet er toe voor nu en voor het vervolg. Voor een Burgerberaad moet dit helder zijn.
In dit geval is het aantal onder de 100 deelnemers gezakt; zijn fractie vindt de representativiteit goed voor wat gemeten is. Daarbij zijn ook mensen die jonger zijn dan 18 jaar. Zijn fractie wilde dat graag. Hij is benieuwd hoe het college dit beoordeelt.
Vragen zijn ook gesteld over of dit nog een vervolg krijgt; hij gaat er vanuit van wel. Nu is het gedaan met externe inhuur. Inmiddels is hiervan geleerd en hij vraagt de wethouder dit in het vervolg niet met externe inhuur te doen en de kennis in de organisatie te borgen.
De heer Van Vliet (D66) merkt op dat in de motie staat dat de gemeente pas weet hoe het werkt wanneer een paar burgerberaden zijn georganiseerd. Hij vraagt of de PvdA het daarover eens is met D66.
De heer Van der Zweth (PvdA) wil voorkomen dat dit steeds gebeurt met externe inhuur en dat de gemeente die kennis dan nóg niet heeft. Hij pleit voor borging in de eindorganisatie.

Hij vraagt een tijdspad: wanneer wordt wat verwacht? Een tweede Burgerberaad? Een evaluatie? Zo dat het vervolgtraject goed vorm te geven is. Hij heeft behoefte aan de keuze van een onderwerp. Hij steunt het voorliggende voorstel.

De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vindt de adviezen die het Burgerberaad heeft opgeleverd praktisch uitvoerbaar en mooi samenhangend.
Het Burgerberaad adviseert een vuurwerkverbod met alternatieve vieringen. Hij spreekt zijn hoop uit dat de raad dit advies gaat volgen. Wat hem betreft moet het te nemen besluit aanvoelen als het besluit van de raad zelf.
Hij omarmt de adviezen van het Burgerberaad en het daaruit voortvloeiende raadsvoorstel.
Het verbaasde zijn fractie dat er zo snel geld is gevonden; hij vraagt hoe dat mogelijk is. Hij merkt op dat het afsteekverbod wordt ondermijnd omdat voor de volgende jaren geld moet worden gevonden nu het geld uit de incidentele middelen komt.
Mevrouw Meerding (VVD) begrijpt dit. In het ambtelijk advies op het afsteekverbod leest zij dat er geen capaciteit is om te handhaven. Zij concludeert daaruit dat dit een signaal is naar de landelijke politiek. Zij vraagt hoe de heer Van Heuven dat ziet.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) herhaalt zijn vraag over hoe het mogelijk is dat het geld nu wel gevonden is.
Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat dit geld alleen gevonden is voor de andere adviezen en niet voor het afsteekverbod.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) antwoordt bevestigend; zijn vraag staat los van waaraan dit geld besteed wordt. Hij is van mening dat het geld wel structureel moet worden. Hij vindt het geen goed idee nu eenmalig een vuurwerkverbod in te stellen. Hij stelt voor het geld nu vast te vinden en niet eerst te evalueren en dan op zoek te gaan naar geld. Hij waakt voor een jaarlijks geharrewar over de jaarwisseling. Hij wil permanent kunnen doorpakken.
De heer Bosch (UtrechtNu) verwacht dat de jaarlijkse discussies niet te voorkomen, zijn zo lang er geen landelijk vuurwerkverbod is.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) pleit ervoor dat de gemeente Utrecht het vuurwerkverbod structureel maakt. Daarmee geeft de gemeente de inwoners de kans om er aan te wennen.
De heer Bosch (UtrechtNu) verwacht dat de discussie hoe dan ook zal oplaaien omdat het vuurwerk nog steeds verkocht wordt en handhaving niet plaatsvindt.
Hij verwacht dat ook wanneer dit voor de rest van het leven wordt vastgelegd, de discussie blijft terugkomen.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) herhaalt zijn argumenten. Wat hem betreft gaat het erom dat de landelijke politiek hiervan beleid maakt.
De heer Bosch (UtrechtNu) vindt wetgeving als signaal geen goed idee. Hij vindt dat de raad erop toe moet zien dat dit elk jaar besproken blijft worden.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) herhaalt zijn argumenten over het wennen aan een vuurwerkverbod.
Hij deelt mee dat het intrekken van het initiatief voorstel destijds dat nu al via boven de raad hangt, pas mogelijk is wanneer dit besluit en het geld structureel wordt gemaakt. Hij ziet uit naar de beantwoording door het college hierop. Hij stelt in het vooruitzicht dat hij zijn initiatiefvoorstel zal bijwerken wanneer dat nodig blijkt te zijn.

Hij ziet dat het instrument Burgerberaad heeft gewerkt. Hij was al voorstander. Hij ziet graag een vervolg. Hij pleit voor een hogere vergoeding voor deelnemers omdat het om weinig geld gaat voor veel werk en een grote verantwoordelijkheid.

De heer Van Bergen (ChristenUnie) dankt iedereen die heeft meegewerkt aan het advies en in het bijzonder de inwoners die hierin veel tijd en moeite hebben gestoken. Hij ervaart het advies als een zoektocht naar saamhorigheid. Hij vindt dit in de huidige tijd heel bijzonder.
Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het Burgerberaad is het beraad vertrouwen te geven. Daarom is vooraf afgesproken dat de raad zich zal committeren aan de uitkomsten ervan, wat die uitkomst ook moge zijn, onder de voorwaarde van onder meer financiën en veiligheid. Zijn fractie staat daar nog steeds voor. Wat zijn fractie betreft gaat het bestuur aan de slag met het voorstel van het Burgerberaad.
Hij merkt op dat met alle bedragen bij elkaar opgeteld er sprake is van een overschrijding van het uitvoeringsbudget. Het voorstel is desondanks alle voorstellen uit te gaan voeren. Hij kan dat volgen, maar hij maakt zich over het geheel dan zorgen; zakt het niet door het ijs?
Hij legt de vraag voor hoe bij een eventueel volgend Burgerberaad binnen het uitvoeringsbudget gebleven wordt. Dit had de gemeenteraad wellicht nog strakker moeten inkaderen.
Daarnaast sluit hij zich aan bij de tweede vraag van D66 over de financiën, bij de vragen over de opkomst en ook hij is benieuwd naar de duiding van de wethouder.

De voorzitter schorst de vergadering voor onder meer een sanitaire stop. En heropent de vergadering.

De heer Maas (VOLT) is blij met de uitkomsten van het Burgerberaad; zowel met de uitkomsten zelf als met het experiment. Hij deelt de zorgen over het verloop bij de deelnemers.
Hij ziet uit naar het definitieve evaluatierapport; hij geeft aan dat rapport graag te willen bespreken. Mogelijk staan daarin veel oplossingen op de gestelde vragen.

Hij vindt het terecht dat de ambtelijke staf de verschillende voorstellen ziet als een totaalplaatje. Zijn partij vindt dat het stadsbestuur daaraan recht moet doen: met campagnes, met monitoring en met een lange termijn aanpak. Hij betreurt het dat het de inschatting is dat dit niet volledig betaald kan worden. Hij is benieuwd te vernemen hoe die inschatting tot stand is gekomen. Hij vraagt hoe de geraamde kosten tot stand zijn gekomen en waarom de bedragen zo hoog zijn.
Hij ziet uit naar de Uitvoeringsagenda en naar waar initiatieven gemakkelijk minder kunnen of uit het lopende budget te halen zijn of andere creatieve oplossingen; het blijft zijns inziens zaak om het totale pakket over te nemen. Hij wil graag bij de plannen betrokken worden om als raad te kunnen beoordelen of de gemaakte keuzes ook die van de raad zijn. Hij vraagt hierop een toezegging van de wethouder.
Dit is uitdrukkelijk gebruikt als experiment. Hij ziet daarom uit naar wat de wethouder de raad nog meer te bieden heeft. Hij weet dat vooralsnog geen budget is opgenomen voor de volgende jaren. Hij wil graag dat daarvoor ruimte gemaakt wordt. Hij sluit zich hierover graag aan bij de inbreng van de Partij voor de Dieren; hij vraagt hoe de wethouder dit ziet. Is de wethouder bereid budget te zoeken voor continue-

ring van deze initiatieven en voor nieuwe burgerberaden? Hij krijgt hierop graag de reactie van de wethouder.
De heer Bosch (UtrechtNu) hoort VOLT niets zeggen over het proces. Hij legt de vraag voor of de heer Bosch ook tevreden was geweest met de uitkomst wanneer die geen vuurwerkverbod was geweest.
De heer Maas (VOLT) antwoordt bevestigend. Hij is een groot voorstander van Burgerberaad onafhankelijk van de adviezen van het beraad.
De heer Bosch (UtrechtNu) vindt dat helder. Hij houdt kritiek op het proces voor mogelijk ook al is VOLT voorstander van het Burgerberaad. Heeft VOLT helemaal geen kritiekpunten? Wacht VOLT de evaluatie af?
De heer Maas (VOLT) antwoordt bevestigend op de vraag naar het afwachten op de evaluatie. De meeste kritiekpunten zijn in dit debat al genoemd. Hij sluit zich daarbij aan. Mogelijk zijn er hele goede redenen voor of kan de gemeente het niet anders.
Mevrouw Meerding (VVD) kent VOLT als een partij die voor transparantie is. Het raadsvoorstel is in eerste instantie naar de raad gestuurd zonder een ambtelijke toets, zonder dat de raad inzicht had in de achterliggende stukken; zij vraagt hoe de heer Maas daar tegenaan kijkt.
De heer Maas (VOLT) is het van harte eens met de geuite kritiek. Hij had graag de stukken direct gehad en dat de raad goed de inschatting had kunnen maken. Hij sluit zich daarbij aan.

De heer Snijder (Student & Starter) staat volledig achter een goede burgerparticipatie en inspraak. Zijn fractie is enthousiast over het Burgerberaad als waardevol instrument voor de gemeente Utrecht. Het biedt alle Utrechters inclusief jongeren een unieke kans om bij te dragen aan veranderingen.
Hij dankt de deelnemers, ambtenaren, en de wethouder voor hun inzet en de waardevolle adviezen. Hij is blij met de uitkomsten rondom het vuurwerkverbod en ook met de aandacht voor jongeren. Een aantal zaken viel zijn fractie op, onder andere dat alle voorstellen voor jongeren niet zijn aangenomen, ondanks dat daarvoor in absolute aantallen een meerderheid was. Hij refereert aan de desbetreffende opmerking van D66. Zijn fractie vraagt zich af of de wethouder daarover iets meer kan zeggen: waarom zijn die voorstellen er niet doorheen gekomen en ook wat de jongeren zelf van de voorstellen vonden.
Hij sluit zich daarnaast aan bij de vragen over de representativiteit.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vraagt zich af waar Student & Starter heen wil als het gaat om wat de jongeren ervan vinden. De idee was toch dat het Burgerberaad representatief moet zijn en daarmee weet het stadsbestuur toch wat Utrecht ervan vindt.
De heer Snijder (Student & Starter) licht toe dat die vraag komt vanuit het gegeven dat jongeren vaak ondervertegenwoordigd zijn in elke vorm van participatie. Hij zou daarover graag meer duidelijkheid krijgen.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat daarvan geen sprake is in dit beraad. Het zou in principe een representatieve groep moeten zijn; daarbij zijn jongeren al gehoord. Hij vraagt de reflectie van Student & Starter.
De heer Snijder (Student & Starter) ziet dat. Hij wil daarover graag iets meer horen. De ambtelijke organisatie adviseert om de niet geaccepteerde adviezen over jongeren over te nemen. Zijn fractie vraagt zich daarbij af hoe zich dat verhoudt tot het bestuurlijk politieke mandaat. Hij vraagt ook daarop een reflectie van de wethouder.

Verder heeft zijn fractie opgemerkt dat de ambtelijke organisatie tijdens het Burgerberaad geen inhoudelijke rol speelde, maar wel conceptadviezen toetste op haalbaarheid. Hij is benieuwd te vernemen welke adviezen getoetst zijn en welke zijn afgevallen. Hij vraagt of de wethouder meer duidelijkheid kan geven over hoe dat proces er uit heeft gezien. Hij stelt voor dit in het vervolg beter weer te geven in het verslag.
Verder is hij enthousiast over initiatieven zoals Buurtje dat kleinschalige projecten stimuleert. Hij las dat dit financieel lastig is; hij vraagt hoe de wethouder tegenover het idee staat het Initiatievenfonds daarvoor te gebruiken als er aan het eind van het jaar budget overblijft in dat fonds.
Hij is zich bewust van de uitdagingen rondom de vergunningverlening en de handhavingcapaciteit bij grote evenementen - dat is een terugkerend probleem. Wat hem betreft geeft Utrecht een stevig signaal richting het Rijk omdat met het verbieden van vuurwerk verantwoordelijkheden voor handhaving meekomen. Hij vraagt of het college bereid is daar nog een schepje bovenop te doen en een duidelijk signaal af te geven richting het Rijk.
Mevrouw Meerding (VVD) begrijpt dit punt niet. Zij begreep uit zijn bijdrage dat het Rijk moet gaan handhaven wanneer Utrecht een lokaal vuurwerkverbod instelt. Dat lijkt haar niet logisch. Bovendien is duidelijk aangegeven dat niet gehandhaafd zal worden. De gemeente is dat niet van plan omdat de capaciteit er niet is.
De heer Snijder (Student & Starter) zet uiteen dat zijn fractie het realiseren van een vuurwerkverbod zo belangrijk vindt dat zij graag in gesprek wil met het Rijk over de vraag op welke manier dat te verbeteren is en of het überhaupt mogelijk is om op een andere manier meer handhaving te kunnen krijgen, zeker wanneer het vuurwerkverbod ook op andere plekken in Nederland ingesteld gaat worden.
De heer Bosch (UtrechtNu) verwacht dat het Rijk zal zeggen dat Utrecht de landelijke wetgeving moet gaan volgen.
De heer Snijder (Student & Starter) merkt op dat het Rijk dat wel kan denken maar dat dat niet betekent dat Utrecht deze boodschap niet kan afgeven. **De heer Bosch** (UtrechtNu) vindt dit niet realistisch. **De heer Snijder** (Student & Starter) denkt dat het superbelangrijk is daadwerkelijk werk te maken van een vuurwerkverbod. In dat licht spoort hij het college aan dat gesprek aan te gaan en te stimuleren dat meer gemeenten overstag gaan. **De heer Bosch** (UtrechtNu) vraagt of de heer Snijder denkt dat het signaal nog niet is doorgekomen bij de landelijke politiek dat sommige gemeenten een landelijk vuurwerkverbod willen.
De heer Snijder (Student & Starter) benadrukt dat wanneer het gemeentebestuur hiervan serieus werk wil maken, het bestuur er serieus mee moet omgaan en het de verantwoordelijkheid ook bij het Rijk moet neerleggen.
Hij vervolgt zijn inbreng in zijn termijn met de vraag voor te leggen of omliggende gemeenten kunnen bijdragen aan de viering van de jaarwisseling en hoe de aanzuigende effecten te beheersen zijn.
De heer Bosch (UtrechtNu) vindt dit de omgekeerde wereld; Nieuwegein vragen hoe die gemeente omgaat met de maatregelen die Utrecht voor de stad Utrecht neemt.
De heer Snijder (Student & Starter) licht toe dat er meer evenementen zullen komen in Utrecht, dan komen er meer mensen op Utrecht af. Misschien kunnen andere gemeenten die dat niet doen een bijdrage leveren, zodat het effect van de aanzuigende werking tegen te gaan is.
De heer Bosch (UtrechtNu) merkt op dat de aanzuigende werking ook andersom kan; dat mensen uit Utrecht naar Nieuwegein gaan om daar vuurwerk af te steken.

De heer Snijder (Student & Starter) oppert dat daarover de steden dan met elkaar in gesprek kunnen. Hiermee rondt hij zijn bijdrage af.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) is tevreden met het proces. Haar fractie is blij dat een eerste Burgerberaad tot stand is gekomen. Zij is trots op het resultaat en dat zoveel inwoners zich hiervoor hebben willen inzetten op al die vrije zaterdagen. Zij schetst een reactie in haar persoonlijke omgeving waaruit blijkt hoe trots iemand kan zijn dat hij een bijdrage kan leveren aan de stad waar hij woont.
Haar fractie ging ook uit van een structureel antwoord op de kwestie van de viering van Oud & Nieuw. Ook haar fractie ging uit van een verbod. Zij sluit zich aan bij de inbreng van de Partij voor de Dieren. Ook zij wil het initiatiefvoorstel nog niet inzetten zo lang dit nog niet duidelijk is. Ook zij is ervan overtuigd dat het meer tijd nodig heeft dan één jaar. Zij pleit voor een langere periode bijvoorbeeld drie of vijf jaar.
De heer Maas (VOLT) vraagt of GroenLinks ook bereid is bij de wethouder budget hiervoor te vragen.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) vindt dat dat zeker geregeld moet worden. Ook haar fractie maakt zich hierover zorgen.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt het financiële in deze tijd een complex probleem. Hij vraagt of GroenLinks dat met hem deelt.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) antwoordt bevestigend. Zij geleidt deze vraag door naar de wethouder. Ook zij heeft hierop geen antwoord. Zij vindt wel dat het vuurwerkverbod prioriteit is in het beleid als het gaat om het klimaat en de bescherming van de dieren.
De heer Van der Zweth (PvdA) doet de suggestie dat het logischer is om het te laten zoals het is gezien, ook het voorstel van het Burgerberaad, en vanuit daar na te gaan of en hoe het verder kan.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) vindt dat daarmee niet het advies van het Burgerberaad goed uitgevoerd wordt. Het Burgerberaad ging over een volledig duurzame transitie naar een andere jaarwisseling. Dat is niet bereikt met zijn suggestie.
De heer Van Steeg (CDA) vindt het logisch eerst een goede evaluatie te doen om na te gaan wat werkt en wat niet werkt.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) beaamt dat dit logisch is. Om te kunnen toetsen of het effectief is, moet het experiment langer duren. In ieder geval moet geëvalueerd worden.
De heer Van Steeg (CDA) vraagt wat 3-5 jaar moet worden volgehouden.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) antwoordt met het verbod en de andere adviezen van het Burgerberaad, namelijk volwaardige alternatieven aan de bewoners van Utrecht.
De heer Van Steeg (CDA) herhaalt zijn stellingname en had de indruk dat dit ook het standpunt van GroenLinks is.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) had daarbij het voorbehoud gemaakt dat de financiële situatie zaken onmogelijk gaat maken. Daarover wil ze helder zijn.
Zij vervolgt haar betoog met te benadrukken dat het voor haar fractie belangrijk is dat dit een structurele uitkomst krijgt. De kosten zijn op 1,7 miljoen geraamd. Zij gaat voor 1,3 miljoen. Zij legt de vraag voor aan de wethouder hoe het stadsbestuur dit gaat prioriteren.
Gesproken is over de representativiteit van het Burgerberaad. Zij merkt op dat ook bij andere gemeenten een groot aantal mensen afhaakten. Zij benadrukt het resultaat in Utrecht een mooi resultaat te vinden.

Mevrouw Meerding (VVD) vindt het meest opvallende aan het advies het afsteekverbod van vuurwerk. Het college geeft aan geen capaciteit te hebben voor handhaving; het is slechts een signaal naar de landelijke overheid. Zij vindt dat een sterk staaltje symboolpolitiek.
De VVD is geen fan van symboolmaatregelen. Haar fractie staat niet achter de inhoud van het advies. Zij blijft een lokaal afsteekverbod onzinnig en onuitvoerbaar vinden.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) vraagt waarom het hier gaat om een symbool; wat is dat symbool en voor wie is het bedoeld?
Mevrouw Meerding (VVD) licht toe *de instelling ervan met daarbij de opmerking dat het niet gehandhaafd zal worden*; de ingestelde regel wordt niet gehandhaafd.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) vraagt naar wie het een symbool is.
Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt dat dit kennelijk de landelijke overheid is, en misschien ook de inwoners van Utrecht.
Mevrouw Fattal (GroenLinks) krijgt de indruk dat de VVD dit verkeerd opvat. Het gaat om hoe de stad Oud&Nieuw anders wil doen. Uit eerdere projecten blijkt dat het nuttig is om in ieder geval een begin te maken. Dat begin is lokaal. Zij vraagt of de VVD daarmee eens is.
Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt bevestigend in die zin dat ergens begonnen moet worden. Maar dan moet ook gehandhaafd worden.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) benadrukt dat het de inwoners zijn die dit willen. Gezien de kaders die gesteld zijn door de raad, vindt hij het logisch dat het voorstel van het Burgerberaad wordt overgenomen. Hij vraagt hoe mevrouw Meerding dat ziet.
Mevrouw Meerding (VVD) bevestigt dat dit het advies is van Burgerberaad. Zij zag in de ambtelijke adviezen dat vanuit de gemeente is aangegeven dat zij hierop niet kan handhaven.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) merkt op dat het college eerlijk is geweest. Desalniettemin zeggen de deelnemers aan het Burgerberaad dat het afsteekverbod een goed idee is. Hij vindt dat een mooi signaal.
Mevrouw Meerding (VVD) bevestigt dat dit het signaal is van het Burgerberaad. De partijen die voor het raadsvoorstel over het Burgerberaad hebben gestemd, kunnen zeggen dat dit een mooi signaal is. Haar fractie was van te voren kritisch over het Burgerberaad, steunde het niet en steunt het nog steeds niet.
Zij stelt dat de raad niet goed in positie is gebracht. Zij vraagt de wethouder hoe zij daarop reflecteert. Zij wil de toezegging dat mocht er nog een Burgerberaad komen of iets vergelijkbaars, de raad wel in positie wordt gebracht om zijn controlerende taak uit te voeren.
Zij gaat in op het aantal deelnemers dat is overgebleven, 81 deelnemers en niet 100. De adviezen gaan straks wél voor de hele stad gelden. Hoe dit kan, wordt niet toegelicht in de stukken. Zij vindt het onbestaanbaar dat hierop geen toelichting komt.
De heer Maas (VOLT) vraagt of de VVD bereid is op de evaluatie te wachten; dat kan duidelijk maken waarom dit zo gedaan is.
Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat over deze adviezen gestemd zal worden in de eerstvolgende raadsvergadering. Zij wacht dus niet op de evaluatie.
De heer Maas (VOLT) betreurt dat. Vooral ook omdat dit ingestoken is als experiment. Het is doorgaans moeilijk om bij experimenten alle parameters goed in te schatten. Hij vindt het jammer dat de VVD zo weinig vertrouwen heeft.

Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat de raad het aantal deelnemers als één van de kaders heeft meegegeven. Daarmee is een van de kaders niet gehaald. Zij wil de evaluatie afwachten maar dan ook de stemming uitstellen. Zij gaat niet stemmen over iets waarover zij nog niet alle informatie heeft gekregen. Zij vervolgt haar betoog in haar termijn. **De heer Van der Zweth** (PvdA) bepleit bij de VVD ruimte voor dit experiment. **Mevrouw Meerding** (VVD) vindt dat er ruimte mag zijn. Zij is van mening dat er dusdanig veel zaken misgegaan zijn in het proces, dat dit bij de VVD geen vertrouwen wekt. Die schaart zij ook niet onder kleine zaken die afgewacht moeten worden in de evaluatie.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dat bijzonder. De opgevraagde informatie is ruim van tevoren bij de raad gekomen, opgevraagd door de heer Bosch. In de beantwoording van de wethouder kan daarover nog extra informatie komen. Hij vraagt wat mevrouw Meerding dan nu mist waarmee het scherpe oordeel van de VVD gerechtvaardigd is.
Mevrouw Meerding (VVD) wil op meerdere gebreken ingaan: het aantal deelnemers, dat de informatie aan de voorkant met de raad niet goed gedeeld was, de stukken die tijdens de bijeenkomsten wel gedeeld zijn, de sturing, de inkleuring ervan, de ambtelijke adviezen.
De heer Van der Zweth (PvdA) heeft die inbreng van de VVD al in de interrupties gehoord en nu in de samenvatting ook. Hij heeft de indruk dat mevrouw Meerding het proces misbruikt omdat de uitkomst de VVD niet aanstaat.
Mevrouw Meerding (VVD) antwoord stellig en met nadruk ontkennend. Haar fractie is inderdaad niet blij met het advies. Zij had liever gezien dat dit proces wel goed gegaan was; zij heeft op het verloop ervan grote kritiek.
Zij vervolgt haar inbreng in haar termijn met te benadrukken dat wanneer 20% van de deelnemers is afgehaakt, daarover iets opgenomen moet worden in de stukken. De VVD maakt zich zorgen dat nu bijna 20% van de beoogde deelnemers vroegtijdig is afgehaakt. Haar fractie vraagt zich af of het advies wel representatief is. Zij krijgt hierop graag de uitgebreide reflectie van de wethouder.
Zij bestrijdt de ambtelijke informatie over de kosten voor extra camera's tijdens de jaarwisseling. Zij licht toe dat het voor haar niet aannemelijk is dat de inzet van een camera 6500,- euro kost voor één maand of voor een week. Bovendien beschikt de gemeente over 19 flexibele camera’s waarvan slechts 7 in gebruik zijn. De gemeente hoeft geen nieuwe camera’s aan te schaffen om dat advies uit te voeren. Zij verneemt graag van de wethouder hoe hoog de kosten daadwerkelijk zijn en of het klopt dat de deelnemers hierover verkeerd geïnformeerd zijn.
Zij laat haar inbreng hierbij, al had zij nog meer kritiekpunten willen inbrengen, onder meer over het niet overnemen van alle adviezen die over jongeren gaan. Gezien haar spreektijd komt ze daar niet aan toe. Hiermee rondt zij haar bijdrage af.
De heer Maas (VOLT) merkt op dat de essentie van het Burgerberaad is dat van te voren kaders zijn vastgesteld en dat een voorstel eerst dan is aangenomen wanneer er een meerderheid is van 75%. Hij hoort nu de VVD iets anders zeggen.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt de kaders heel duidelijk. Zij zegt niets anders. Zij begrijpt de tekst zoals die is geschreven. Zij wijt de uitkomst over jongeren aan het gebrek aan jongere deelnemers. Het stelt daar vraagtekens bij.
De heer Maas (VOLT) vraagt nadere toelichting.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt dat dit in de evaluatie meegenomen moet worden. Zij beaamt dat de groep representatief was. Zij legt de vraag voor of de gemeenteraad de uitkomst voor jongeren wenselijk vindt.

De heer Maas (VOLT) vindt deze vraag vreemd. Van tevoren is gezegd dat de gemeenteraad zich zal houden aan de uitkomsten van het Burgerberaad.
Mevrouw Meerding (VVD) merkt op meerdere fracties hierover te hebben gehoord; dat dit opvallend is. Zij vindt dit een punt om mee te nemen in de evaluatie.
De heer Van Steeg (CDA) vindt dat oordeel streng, gezien de argumenten van de VVD.
Mevrouw Meerding (VVD) benadrukt dat grote steken gevallen zijn in het proces.
De heer Van Steeg (CDA) zoekt dan naar meer fouten dan die genoemd zijn. Hij vindt het ook belangrijk aandacht te besteden aan hoe het beter moet in de toekomst.
Mevrouw Meerding (VVD) benadrukt dat er nog heel veel zaken zijn om opmerkingen over te maken.
De heer Van Steeg (CDA) was voorstander van een Burgerberaad. Hij dankt alle inwoners die hieraan een bijdrage hebben geleverd. Hij is van mening dat de voorstellen zo goed mogelijk moeten worden uitgevoerd.
Zijn vragen betreffen vooral de representativiteit, het verloop van het Burgerberaad, vooral hoe van 142 deelnemer gekomen werd naar 186 en mensen die afhaakten tijdens het Burgerberaad. Hij had het ambtelijk advies liever eerder gehad. De informatie over hoe van de 100 naar de 81 is gegaan, ontbreekt. Hij krijgt hierop graag nadere informatie van de wethouder.
Hij legt de vraag voor of het verstandig is Oud & Nieuw helemaal vuurwerkvrij te willen; hij noemt in dit verband de wijkevenementen. Hij noemt als perspectief hiervoor ook de adviezen die het net niet hebben gehaald. Hij noemt het oogpunt van veiligheid in dit verband. Dit ook om de overgang gemakkelijker te maken.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) begrijpt hieruit dat de heer Van Steeg wil gaan sleutelen aan het advies van het Burgerberaad en dat advies niet integraal wil overnemen.
De heer Van Steeg (CDA) vindt dat in principe die adviezen overgenomen moeten worden. Maar dat betekent niet dat het denken van de gemeenteraad niet stil hoeft te staan. De adviezen die zijn gegeven, hadden op zich een meerderheid. Hij vraagt de burgemeester of het wellicht verstandig is om deze combinatie te maken.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) concludeert dat de heer Van Steeg het advies van het Burgerberaad niet integraal overneemt.
De heer Van Steeg (CDA) probeert na te denken over hoe dit op een goede manier mogelijk is en hoe die verandering plaats kan vinden; zeker in het licht van de handhavingproblemen, ziet hij een dergelijke combinatie voor zich.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat in het advies erkend wordt dat een verbod niet direct zal leiden tot het uitbannen van vuurwerk, maar dat het wel een norm stelt. Vindt de heer Van Steeg dat niet voldoende?
De heer Van Steeg (CDA) stelt dat die normerende werking niet verdwijnt wanneer het ingericht wordt zoals hij het voorstelt.
Hij wil het advies van het Burgerberaad zoveel mogelijk volgen. Hij vindt het belangrijk dit goed te evalueren. Hij vraagt de wethouder en de burgemeester hoe dit zo goed mogelijk te kunnen evalueren in de komende jaren. Hoe gaat het gemeentebestuur na wat inwoners hiervan vinden? Zal het gemeentebestuur de mening van de inwoners meenemen in de beoordeling van deze grote stap die het gemeentebestuur nu zet.
Ook zijn fractie vindt dat het stadsbestuur binnen de marge moet blijven die eerder is vastgesteld, de 1,3 miljoen euro.

De heer Bosch (UtrechtNu) dankt de deelnemers aan het Burgerberaad. Dit gaat vooral over het proces. Hij is het eens met heer Van Heuven dat het financieel iets beter mag. De kritiek die hij heeft, staat daar los van. Het gaat wat hem betreft vooral over het proces: de vorm van het Burgerberaad gaat uiteindelijk over de haalbaarheid van het hoofdadvies en niet over of de raad voor of tegen het vuurwerkverbod is. Hij is zelf een tegenstander van het vuurwerkverbod. Anderen binnen zijn fractie zijn voor.
Hij vindt dat de raad in positie moet zijn om kaders en afwegingen te kunnen toetsen. Hij vindt dat de representativiteit in de gaten gehouden moet blijven worden. Het raadsvoorstel gaat hier niet uitgebreid op in. Hij kan niet controleren of de diversiteit van de deelnemers voldoende was. Die kaders zouden beter moeten worden voor de toekomst. Hij vindt dat punten voor de evaluatie.
De heer Maas (VOLT) nodigt heer Bosch uit om in het vervolg aanwezig te zijn bij de start en de finish.
De heer Bosch (UtrechtNu) kan niet aan de hand van uiterlijke kenmerken vaststellen hoe divers mensen zijn.
De heer Maas (VOLT) antwoordt desgevraagd dat hij geen diepgravend onderzoek heeft ingesteld naar de diversiteit. Hij merkt op dat bij de start hierover is gesproken door de deelnemers zelf.
De heer Bosch (UtrechtNu) kan dat niet toetsen als raadslid. Dan zou in dat opzicht zijn aanwezigheid ook geen soelaas bieden.
De heer Van Vliet (D66) begrijpt dit punt van UtrechtNu. Hij vraagt of UtrechtNu hierbij een voorstel heeft om dit in toekomst beter te doen.
De heer Bosch (UtrechtNu) legt de vraag voor of dergelijke vragen gesteld mogen worden, of dat binnen het kader van de wet blijft. Hij zou wel graag willen dit goed te bekijken.
Hij vindt dat wetgeving niet bestemd is voor een afsteekverbod. Hij voorspelt dat er weinig verschil zal zijn met vorige jaren Oud & Nieuw

De heer Simşek (DENK) kan zich tot op zekere hoogte aansluiten bij het betoog van de heer Bosch voor meer culturele diversiteit in het Burgerberaad. Bij zijn fractie leven zorgen over de daadwerkelijke maat voor representativiteit bij dit Burgerberaad. Hij stelt dat in de praktijk vaak te zien is dat mensen met een migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn in allerlei vormen van besluitvorming en participatie. Ook hier lijkt het erop dat mensen met migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn. Hij verneemt graag van de wethouder hoe zij aankijkt tegen de mate van culturele diversiteit in dit Burgerberaad en wat dat zegt over de daadwerkelijke representativiteit van het Burgerberaad. En ook hoe de uitstroom van deelnemers deze representativiteit heeft beïnvloed.
De heer Maas (VOLT) benadrukt dat dit niet bekend is.
De heer Simşek (DENK) herhaalt zijn argumentatie op wat doorgaans het geval is.
De heer Maas (VOLT) benadrukt dat het heel erg moeilijk is om die culturele diversiteit op een goede manier tot stand te brengen.
De heer Van der Zweth (PvdA) gaat in op de inbreng van DENK. Hij merkt op dat het afgesproken is dat etniciteit niet vastgelegd wordt. Wat stelt DENK voor om te borgen waarom DENK nu vraagt?
De heer Simşek (DENK) licht toe dat het hem erom gaat dat alle groepen mee kunnen praten en gelijke toegang krijgen. Zo op het oog ziet hij niet de door hem gewen-

ste afspiegeling van de stad. Die kaders mogen geborgd worden in de stukken. Hij bevestigt dat hij ook zoekende is. Hij verneemt graag van het college wat dit zegt over de mate van representativiteit, en het gevolg van de uitstroom van deelnemers.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat aangenomen wordt dat dit een probleem is op het gebied van de diversiteit. Hij legt de vraag voor waarop dat gebaseerd is.
De heer Simşek (DENK) baseert dat op zijn observatie van de structurele ondervertegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond. Heel veel stemmen in de stad worden structureel niet gehoord. Hij gaat af op zijn indruk van de groepsfoto van de deelnemers aan het Burgerberaad. Ook hij is benieuwd hoe de diversiteit beter te borgen is.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) deelt de zoektocht naar het borgen van diversiteit. Hij merkt op dat het de keuze was aan de deelnemers om al of niet op de foto te staan. Hij vindt die foto te summier om te concluderen dat er geen sprake was van diversiteit. Hij bevestigt dat het een bekend probleem is dat het moeilijk is om een divers samengestelde groep rond de tafel te krijgen. Daarmee is rekening gehouden in het plan van tevoren door bijvoorbeeld oversampling in bepaalde wijken. Daar was al een hele goede poging gedaan om de samenstelling divers te maken. In dat licht vindt zij het vervelend dat de diversiteit zo ter discussie wordt gesteld. Hij vraagt hoe DENK daarop reflecteert.
De heer Simşek (DENK) is niet per se tegenstander van het instrument Burgerberaad en het is ook niet zijn opzet om deze kritiek te uiten. Hij wil vooral nagaan hoe in de toekomst beter te zorgen is voor de door hem beoogde diversiteit. Hij wil nagaan ook aan de hand van de evaluatie hoe dit te verbeteren in de toekomst.
Hij wil graag het antwoord op de vraag wat de uitstroom van deelnemers heeft gedaan met de representativiteit van het Burgerberaad. Hij krijgt hierop graag de reactie van het college.
Hij kan zich in principe vinden in de uitkomsten van het Burgerberaad. Hij verneemt graag hoe de culturele diversiteit in de toekomst beter borgen is.
Hij spreekt zijn waardering uit aan alle burgerdeelnemers voor hun inzet. Hij sluit zich aan bij de Partij voor de Dieren als het gaat om een betere vergoeding.

De voorzitter schorst de vergadering om 13.00 uur en heropent de vergadering om 14.00 uur.

Burgemeester Dijksma houdt haar beantwoording kort; de wethouder gaat in op het proces rondom het Burgerberaad. Zij beantwoordt de vragen over het afsteekverbod. Zij dankt de burgers die zich hebben ingezet dit Burgerberaad vorm te geven. Zij vindt het advies van het beraad wijs. Zij is het eens met diegenen die zeggen dat dit ook serieus opgepakt en uitgevoerd moet worden. Het college gaat daarmee aan de slag.
Over het afsteekverbod zijn enkele vragen gesteld. De heer Van Heuven verwees naar het initiatiefvoorstel van zijn partij met GroenLinks; het is aan de fracties of dit boven de markt blijft hangen. Zij licht toe dat een APV-wijziging niet een eenmalige exercitie is. Wanneer de raad instemt met de voorgestelde wijziging, verandert het stadsbestuur de APV totdat de inzichten weer veranderd zijn. Een dergelijke wijziging is niet bedoeld voor één jaar. Dat is anders voor een aantal andere aanbevelingen; de wethouder zal daarop ingaan. Het college heeft bewust het experimenteerartikel niet gebruikt.

De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) merkt op dat hij aan zijn desbetreffende opmerking had gekoppeld dat met het permanent wijzigen van de APV, het in de rede ligt om het raadsbesluit dat hoort bij dit advies permanent vast te stellen.
Burgemeester Dijksma merkt op dat de wethouder daarop zal antwoorden.
Zij vervolgt met de inbreng die is geleverd over handhaving, onder andere door mevrouw Meerding, en de heer Bosch. De burgemeester antwoordt dat het niet zo is dat het college niet zal handhaven. Zij constateerde dat die suggestie in het debat werd gedaan. Het college handhaaft altijd al rond Oud & Nieuw. Dat doet het college ook met extra mensen. Daarin is wel een prioriteitsstelling, zeker op oudejaarsavond. Daarbij is te bedenken dat geweld tegen burgers of tegen hulpverleners als punt van aandacht het belangrijkste is. Daarna wordt ook gekeken naar overlast vanwege vuurwerk. Handhavers zullen dan op heterdaad mensen moeten betrappen. Zij attendeert op de aanwezigheid van de handhavers die hun handen vol hebben aan andere zaken. Zij vindt dat het college aan de voorkant eerlijk moet zijn over het beeld in de stad. Zij attendeert op het landelijk afsteekverbod in coronatijd; ook toen werd wel degelijk vuurwerk afgestoken. Het is geen garantie op een stille stad met oud en nieuw. Het Burgerberaad geeft ook aan dat het een belangrijk signaal is en wat haar betreft niet eens zozeer naar Den Haag. Daarvoor is niet per se een Burgerberaad nodig. Dit besluit is meer een signaal naar de stad zelf; dit is hoe het stadsbestuur in de komende jaren op weg wil naar een vuurwerkvrij Oud & Nieuw. Daar gaat tijd overheen. Dit vergt ook een culturele verandering. Hiermee wordt de norm gesteld. Dat heeft wel waarde, al is het soms symbolisch. Zo zal het ook worden beschouwd door de mensen die het eens zijn met dit besluit. De burgemeester vindt dit de faire benadering.
De heer Bosch (UtrechtNu) vraagt of de burgemeester *wetgeving als signaal* een goede ontwikkeling vindt.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat wetgeving altijd een signaal is, namelijk voor wat het bestuur van de stad wel of niet wenselijk acht. Daarop wordt voor zoveel als mogelijk ook gehandhaafd. Zij gaat er vanuit dat mensen zich daaraan houden.
De heer Bosch (UtrechtNu) benadrukt dat dit niet te handhaven is. Hij heeft begrepen dat de burgemeester dit ook zegt. De politie en de handhavers hebben hun handen al vol aan een normale jaarwisseling. Hij vraagt of de burgemeester dit kan bevestigen.
Burgemeester Dijksma gaat daarop niet vooruitlopen. Zij kan niet overzien in welke situatie sommige handhavers die avond zullen verkeren. Daar gaat het haar niet om. Het gaat hier er om dat het Burgerberaad een uitspraak heeft gedaan. Zij vermoedt dat de gemeenteraad dat besluit zal bekrachtigen. Vervolgens is het aan iedereen, ook aan de samenleving als zodanig, daaraan uitvoering te geven. De burgemeester verwacht dat dit met horten en stoten gaat; zij verwacht dat met dit besluit niet direct een ideale wereld zal bestaan.
Zij gaat in op de opmerkingen over de kosten van de camera's. Mevrouw Meerding suggereerde dat het college een verkeerde voorstelling van zaken had gegeven. De burgemeester weerspreekt dat. Zij benadrukt dat het per camera voor een week of voor een maand net zo duur is als voor een jaar. Het leeuwendeel van de kosten bestaat uit de installatie op zichzelf. Het zijn dan ook uitkijkkosten; die laatst genoemde kosten, vormen niet het leeuwendeel van de kosten.
De heer Van Steeg suggereerde een tussenstap met vuurwerkzones; locaties waar vuurwerk wel mag worden afgestoken. De burgemeester omarmt dit voorstel niet om de volgende redenen. Dat zou een duidelijke afwijking zijn van het voorliggende

voorstel en zou ook een ander signaal geven. Dat maakt het ook niet gemakkelijker voor de handhavers. Het is ook niet te voorspellen hoe aantrekkelijk het is voor grote groepen mensen. Trekt het extra mensen aan? Bovendien neemt het stadsbestuur een verantwoordelijkheid op zich waarvoor een goede organisatie nodig is. Dat vraagt weer veel extra's. Zij begrijpt dat het CDA de geleidelijke weg zoekt. Dat lijkt haar tegelijkertijd ook niet verstandig.

De heer Van Steeg (CDA) doet de suggestie dit onderdeel te maken van de licht-shows die in de wijk worden voorgesteld. Dan geeft het stadsbestuur het publiek iets terug van de traditie van Oud & Nieuw. Mogelijk komt dat ook tegemoet aan de bezwaren die de burgemeester zojuist noemde.
Burgemeester Dijksma vindt het afsteekverbod het belangrijkste signaal; zij wil het hoofdpunt van de uitkomst van het Burgerberaad niet tenietdoen. Niemand is tegen een alternatieve viering. De vraag is of dat ook op een net iets andere manier kan.
De heer Van Steeg (CDA) licht toe dat het partiële afsteekverbod blijft staan. Wanneer dan toch een show gegeven wordt, adviseert hij het college daar vuurwerk bij te doen. Veel mensen genieten daarvan. Daarmee wordt zijns inziens ook het besluit van het Burgerberaad gerespecteerd.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat dit niet de weging was zoals die is gemaakt. Dit zou geen recht doen aan de belangrijkste uitspraak van het Burgerberaad.
Zij vervolgt haar beantwoording.
Zij bevestigt dat de evaluatie belangrijk is. Daarvan wordt geleerd, ook als het gaat om hoe het in de praktijk gaat. Daarover zijn veel veronderstellingen. Zij kan zich daar veel bij voorstellen. Tegelijkertijd moet het beleefd worden; de evaluatie is heel belangrijk, ook in de richting van hoe dit vooral volgend jaar gedaan gaat worden. Zij licht toe dat zij hiermee is ingegaan op de evaluatie van alleen het afsteekverbod.

Wethouder Oosters dankt de commissie voor het interessante debat. Zonder het mandaat en de inbreng van de raad was dit niet mogelijk geweest. Zij vindt dat de raad trots mag zijn op het geven van die verantwoordelijkheid aan burgers. Ze dankt ook de griffie en de voorzitter van de commissie voor de hulp hierbij. Mevrouw Bode was vaak aanwezig en heeft hierbij geholpen.
Zij gaat in op de gestelde vragen: de representativiteit, het proces, de uitvoering, de financiën en de toekomst.
Vrijwel alle fracties gingen in op de representativiteit; hoe daarop te kijken en hoe daarop te reflecteren? Na de eerste lotingronde waren 142 mensen ingeloot als deelnemer aan het Burgerberaad. Dat was een mooie representatie van de stad. Vervolgens is een belronde georganiseerd waarin de organisatoren alle 142 mensen hebben gebeld met de vraag of zij bij alle vijf bijeenkomsten van het Burgerberaad aanwezig konden zijn. In die zin is een groot deel van de bewoners afgevallen omdat ze niet alle bijeenkomsten aanwezig konden zijn. Die aanwezigheid was een hele belangrijke voorwaarde voor een geslaagd proces; uiteindelijk zijn 87 mensen gestart aan het Burgerberaad. Bij de laatste bijeenkomst waren dat 81 mensen; tijdens het proces zijn slechts zes mensen afgevallen.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vraagt of de mensen die afvielen van 142 naar 87, puur afvielen omdat ze niet alle vijf bijeenkomsten konden.
Wethouder Oosters antwoordt bevestigend.
Met de start met 87 deelnemers, werd dat nog steeds als een representatieve groep gezien. Dat is ook gedaan op basis van de kaders die de raad had vastgesteld. Als het gaat om de gender, wijk, leeftijd, opleidingsniveau. De enige afwijking tot op het

einde met de 81 deelnemers was dat er teveel praktisch opgeleide mensen deelnamen in verhouding tot theoretisch opgeleiden. Dat is in de brief van het college ook aangegeven. Idealiter valt er na de eerste bijeenkomst helemaal niemand meer af. Door ziekte of vakantie vielen er nog zes mensen uit; de wethouder benadrukt dat zij dat een mooie score vindt. De stad mag daar trots op zijn; de betrokkenheid van de deelnemers was ontzettend groot.
De heer Simşek (DENK) vroeg of bij de belronde ook werd gekeken naar de achtergrond van mensen, of naar *op welke manier de culturele diversiteit te testen was*.
Wethouder Oosters gaat in op diversiteit. De wethouder bevestigt dat een eventuele migratieachtergrond niet is gemeten. Daarover kan zij geen objectieve uitspraak doen. Dat was van te voren een bewuste keuze, het college wil niet registreren op migratie, ook op advies van Artikel 1 Midden Nederland. Wel zijn alle randvoorwaarden bij het begin van het proces zo ingericht, dat diversiteit zoveel als mogelijk, mogelijk gemaakt is, met tolken, kinderopvang, de vergoeding. De groep Burgerberaad was diverser dan groepen in veel andere participatietrajecten, ook als het ging om de inhoud. Dit is een relevant aandachtspunt voor een volgend Burgerberaad; ook daarover is de wethouder het eens met de commissie. Hoe is de raad in het vervolg op een goede manier te informeren zonder adviezen van Artikel 1 Midden Nederland in de wind te slaan? De wethouder noemt dat het zoeken naar een balans. Het college wil daar zeker naar kijken in de evaluatie.
De representativiteit is getoetst bij het inloten van de deelnemers, bij de start van het beraad en bij het einde. Zij herhaalt dat tussentijds weinig mensen zijn afgevallen; dat heeft dan ook weinig effect gehad op de representativiteit.
Verschillende vragen zijn gesteld over het proces. Zij begint dan met de vraag van D66 over of er op een andere dag te vergaderen is door het Burgerberaad dan de zaterdag. Zij heeft dit niet teruggehoord als een veelvoorkomende klacht of als iets waar mensen tegenaan liepen. De wethouder kan dit meenemen in de evaluatie.
De wethouder geeft aan dat de heer Bosch gelijk had. Er is nooit een waterdicht moment te kiezen. Er zullen altijd momenten zijn waarop de bewoners niet aanwezig kunnen zijn.
De hogere vergoeding is om de representativiteit zo goed mogelijk te waarborgen; dit in het verlengde van het voorgaande. Het college neemt dit mee in de evaluatie, ook op basis van motie 340 van de Partij voor de Dieren.
De vraag van D66 en Student & Starter over de voorstellen voor de jongeren; de suggestie van D66 was na te gaan of die alsnog uitgewerkt zouden moeten worden. De vraag is gesteld hoe het komt dat deze voorstellen niet zijn aangenomen. De wethouder staat voor de voorstellen die zijn aangenomen. De wethouder heeft nog gesproken met jongeren en heeft ontdekt aan het eind van het proces dat niet alle jongeren even enthousiast waren over alle voorstellen die over de jongeren gingen.

Over de voorstellen die zijn afgevallen en het ambtelijk advies daarop, zet de wethouder uiteen dat negatief geadviseerd is over vier tussentijdse adviezen. Dat ging over de juridische uitvoerbaarheid. De adviezen die waren gegeven, gingen buiten de gemeentelijke bevoegdheden, zoals het instellen van een verkoopverbod van vuurwerk. Ambtenaren hebben alleen advies gegeven op juridisch gebied, op financieel gebied en op de uitvoerbaarheid en altijd vanuit de *ja, mits houding*: hoe is het wel voor elkaar te krijgen.

Wethouder Oosters denkt dat het belangrijk is om ook namens het college te zeggen dat het college zich moet houden aan de aangenomen adviezen van het Burgerberaad. Zij gaat niet sleutelen aan adviezen die niet aangenomen zijn. Zij noemt in dit verband het begrip cherry picking.
Het exacte advies van de gemeente is terug te lezen in de documenten die het college met de raad heeft gedeeld via de griffie.
De heer Bosch (UtrechtNu) vraagt of de ambtenaren sturend hebben meegedacht.
Wethouder Oosters antwoordt ontkennend; de ambtenaren hebben de adviezen van het Burgerberaad getoetst op de financiële, juridische en praktische uitvoerbaarheid. Wanneer op een van die vlakken iets van het Burgerberaad zou kunnen afvallen, probeerden de ambtenaren steeds na te denken over hoe het wel kan en daarop een advies te geven. Zij hebben niet inhoudelijk gestuurd.
Als het gaat om de positie van de raad, stelden de VVD en UtrechtNu vragen; de wethouder vindt dat de raad daarover volledig geïnformeerd moet worden; zij vindt dit een terecht punt. Zij hoopt dat volledig is beantwoord aan de verwachtingen met het herstel, met ook de documenten die zijn aangeleverd. Het college kan toezeggen dat de volgende keer alle informatie in een keer naar de raad wordt gestuurd. Het ambtelijk toetsrapport is gelijk met de stukken meegestuurd; dit was de toetsing op de voorgestelde definitieve adviezen. De feedback op tussentijdse conceptadviezen, is later gestuurd.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt dat er een verschil van inzicht is over of het ambtelijk rapport direct bij de stukken zat of niet. Zij heeft hierover contact gehad met de heer Bosch. Hij stelt dat de stukken er niet bijzaten. Nadat zij hierover naar de griffie is gegaan, zijn de stukken toegevoegd. Dat hoeft hier nu niet opgehelderd te worden. Het gaat haar nu om het verschil van inzicht.
Wethouder Oosters antwoordt met op te merken dat er twee versies van zijn; er is de ambtelijke toetsing op de definitieve voorstellen van het Burgerberaad. Die zijn direct met de stukken meegestuurd. De tussentijdse toetsing van de adviezen die het niet hebben gehaald, is later toegevoegd. Dit is haars inziens de juiste weergave van de gang van zaken. In dat kader is van te voren aangegeven dat het college van de gang van zaken wil leren van het eerste Utrechtse Burgerberaad. Zij herhaalt dat het college in het vervolg ook de tussentijdse toetsing met alle stukken direct zal meesturen. Het college zal bovendien de positie van de raad en hoe het college de raad in positie brengt, meenemen in de evaluatie.

Punt van orde
De heer Bosch (UtrechtNu) betwist de lezing van de wethouder.
Mevrouw Meerding (VVD) vindt dit een cruciaal punt. Zij steunt het punt van orde van de heer Bosch. **De voorzitter** merkt op dat dit cruciaal is voor het debat; hij vindt dit geen punt van orde. **De heer Bosch** (UtrechtNu) vindt het verloop van de vergadering nu verstoord.
De voorzitter neemt daarvan akte. **De heer Snijder** (Student & Starter) vraagt de wethouder te laten uitspreken. **De voorzitter** vraagt of de wethouder haar beantwoording kan voortzetten.

Voortzetting van het debat
Wethouder Oosters doet de suggestie deze kwestie nog even door te spreken. Zij herhaalt de informatie die zij heeft gegeven.

De heer Bosch bracht in dat het Burgerberaad een gesloten karakter had. De wethouder is het eens met die desbetreffende inbreng van de heer Bosch. Wat in haar ogen zeker anders moet, is dat de stad en de raad op een andere wijze betrokken moeten worden en ook tussentijds bij het proces van Burgerberaad. Nu is de keuze gemaakt dit in de beslotenheid te laten plaatsvinden.
Het kan een voorwaarde zijn om de stad en de bewoners meer te betrekken bij het gesprek dat in het Burgerberaad gevoerd wordt. Daarin moet altijd een balans gezocht worden. Zij vindt dit een belangrijk punt voor de evaluatie.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vindt die balans heel belangrijk. De deelnemers van het Burgerberaad weten dat ze op het eindadvies becommentarieerd kunnen worden. Wanneer dat betekent dat ze ook op de tussenstappen feedback kunnen krijgen, zou dat het verloop van de advisering kunnen beïnvloeden tijdens het Burgerberaad. Het zou kunnen zijn dat de deelnemers niet meer vrijuit durven spreken. Hij vindt het belangrijk dat de deelnemers van het Burgerberaad daarin beschermd worden.
Wethouder Oosters antwoordt dat dit precies de balans is die het college aan het zoeken is. Het moet niet een publiekelijke vertoning worden waarop iedereen kan schieten waardoor de deelnemers onder druk komen te staan. Zij pleit voor iets meer transparantie over hoe het proces er uit ziet, bijvoorbeeld het organiseren van wijkgesprekken over een bepaald onderwerp waaruit de bewoners van Burgerberaad informatie kunnen halen. Zij denkt aan dit soort zaken. Mogelijk kan dit het gemeentebestuur in de toekomst helpen.
In het kader van de uitvoering noemt zij de vraag van D66 over het betrekken van jongeren bij de Oud & Nieuw-agenda. Dat is een agenda van de bewonersinitiatieven die ook passen bij het initiatief van Buurtje. Het college kan niet sturen op wat die initiatieven uiteindelijk worden. Het college gaat wel zijn best doen om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij de organisatie en dus ook jongeren.
Als het gaat om de financiën, stelt de commissie vast dat de adviezen het vastgestelde budget overschrijden. Het Burgerberaad heeft in dat opzicht nog een soort rangorde aangegeven. Het college zegt te willen proberen alle adviezen uit te voeren. Zij is het eens met het merendeel van de partijen dat het stadsbestuur zich wel moet houden aan de vastgestelde budgettaire kaders. Het college gaat op dit moment geen extra budget zoeken voor de uitvoering. Wel gaat het college na wat mogelijk is binnen het reguliere budget, of het ook goedkoper kan, wel met alle zaken meegenomen die zijn meegegeven met de adviezen. Om daarna is de prioritering van het Burgerberaad in ogenschouw te nemen. Het Burgerberaad prioriteerde zelf. Daaraan zal het college zich houden.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vraagt of de wethouder nu zegt dat zij wel naar de prioritering gaat kijken en dat er prioriteiten kunnen afvallen.
Wethouder Oosters antwoordt bevestigend. Eerst zal worden gekeken of alles mogelijk is te realiseren. Zij zet uiteen welke stappen achtereenvolgens genomen worden. Wanneer na alle stappen blijkt dat het niet past, kijkt het college ook naar de rangorde van het Burgerberaad. Dit is ook zo meegegeven aan het Burgerberaad.
De wethouder bevestigt richting de ChristenUnie dat gewaakt moet worden dat niet het geheel door het ijs zakt.
De wethouder gaat in op een vraag van de Partij voor de Dieren, VOLT en GroenLinks over dat het budget incidenteel is en dat mogelijk ook de uitvoering dan incidenteel is. De wethouder is het eens met deze partijen dat dit niet eenmalig moet zijn. De vraag is dan hoe dat op een goede manier te waarborgen. Het college heeft

het voornemen de adviezen langjarig op te volgen. De APV-wijziging is dat in ieder geval - de wethouder refereert aan de desbetreffende inbreng van de burgemeester. De inhoud staat wat het college betreft vast. Wel wil het college nagaan welk budget exact nodig is voor de uitvoering. Dat doet het college bij de evaluatie van Oud & Nieuw; daarna zal het een voorstel doen voor de jaren erna.
De wethouder gaat in op de vraag van de heer Maas over hoe het college tot de kosteninschatting is gekomen. Die is gemaakt op basis van inschattingen door ambtelijke experts op basis van referenties in bijvoorbeeld andere steden die soortgelijke projecten doen met Oud & Nieuw. Het gaat om een snelle inschatting van de kosten. Daarom wil het college nagaan of binnen dat kader alles is in te passen. Wanneer de adviezen niet onder de huidige ambtelijke werkzaamheden vallen, zijn ook kosten voor extra ambtelijke uren meegerekend. De tussentijdse kosteninschatting is aan het Burgerberaad meegegeven in de feedback; dit ook met in het achterhoofd de financiële haalbaarheid.
Een vraag van Student & Starter was of naar het Initiatievenfonds te kijken is wanneer het budget is uitgeput om de buurtinitiatieven te realiseren. Het college gaat ervan uit dat ook het Initiatievenfonds aan het eind van het jaar is uitgeput. Dat is in voorgaande jaren gebeurd. Mocht het budget van Buurtje op zijn, en er is ruimte in het Initiatievenfonds, zal het college de bewoners daar naar verwijzen. Het gaat uiteindelijk om initiatieven van bewoners die uit te voeren zijn. In dit geval zou dat dan kunnen.
Daar waar Student & Starter vroeg naar een bijdrage van omliggende gemeenten, vreest de wethouder dat het college dat gaat doen; zij ontraadt het college die energie daarin te steken. Het gaat om een Utrechts traject met een Utrechtse uitkomst.
De vragen die over de toekomst gingen, het volgende beraad en het betrekken van bewoners daarbij; de wethouder deelt mee richting D66 dat het college dat zeker wil. Maar het college gaat wel na wat daarin mogelijk is en welke de mogelijke onderwerpen kunnen zijn, en ook hoe de stad is te betrekken bij de keuze van die onderwerpen. Dat is ook aan de raad toegezegd bij de keuze van het vorige onderwerp. Dit is ook in samenspraak met de raad, zegt de wethouder in de richting van de ChristenUnie, zo dat de positie van de raad daarin niet ondermijnd wordt. Het budget blijft hierbij een uitdaging. Meerdere partijen kaartten dat aan. Dat limiteert ook de kansen voor een volgend Burgerberaad.
Een volgend beraad moet niet extern maar intern worden geleid, vroeg de heer Van der Zweth. Het college ziet toegevoegde waarde van de externe partij die nu het Burgerberaad heeft geleid; die partij heeft de objectiviteit goed gewaarborgd. Zij is het ook eens met de PvdA dat dit niet al te voorwaardelijk is. Het college gaat na of dat mogelijk intern is te organiseren.
De heer Van der Zweth (PvdA) merkt op dat *intern en extern* verbonden wordt aan of men onafhankelijk kan zijn. Wat hem betreft kan een interne prima onafhankelijk zijn in een organisatie van 4 á 5000 mensen. Hij vraagt of de wethouder het met hem eens is dat *het doel/het streven* zou moeten zijn de onafhankelijkheid te borgen met iemand van binnen de organisatie.
Wethouder Oosters herhaalt te hebben gezegd dat het niet randvoorwaardelijk is of de begeleider in- dan wel extern is om objectief te zijn. Het college wil onderzoeken of dit een goede manier is. Zij is het daarover eens met de heer Van der Zweth.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dat helder. Hij vraagt of de wethouder toe wil zeggen dat het streven gaat zijn dit intern te regelen.

Wethouder Oosters antwoordt bevestigend.
Zij vervolgt met in te gaan op de vraag over het tijdspad: wanneer gaat wat naar de raad? De wethouder zet uiteen dat de evaluatie van het Burgerberaad nog voor de zomer zal plaatsvinden. De raad zal in Q3 2024 een raadsbrief ontvangen met daarin een aantal dilemma's en aandachtspunten voor de aanpak van een volgend Burgerberaad; dus ook de manier waarop stad erbij betrokken wordt, en de evaluatie van het afgelopen Burgerberaad. Dan kan de raad er opnieuw over spreken.
De heer Van der Zweth (PvdA) vindt dit fijn te horen en nuttig voor het gesprek in de raad. Hij vraagt of daar dan ook iets kan terugkomen over de onderwerpen en hoe die geselecteerd zullen worden.
Wethouder Oosters antwoordt bevestigend; dit maakt deel uit van de dilemma's. Dit zal in de brief terugkomen.
De heer Maas (VOLT) vraagt of de wethouder kansen ziet om deze raad te betrekken bij die evaluatie. Hoe gaat het stadsbestuur hiermee om?
Wethouder Oosters denkt dat uit dit debat ook een aantal punten gehaald zijn, en dat het college met de raad in gesprek zal gaan en ook met de griffie over wat te verbeteren is als het gaat om de positie van de raad in dit proces, en als het gaat om de communicatie met de raad.
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vindt het fijn dat er een evaluatie komt en dat dit wordt meegenomen. Hij vraagt wanneer het voorstel komt voor het houden van een tweede Burgerberaad.
Wethouder Oosters durft dat op dit moment nog niet te zeggen. Wat haar betreft moet nu eerst gekeken worden naar de lessen die geleerd zijn en voor welke dilemma's het stadsbestuur staat bij de organisatie van een volgend Burgerberaad. Dan hoort de raad ook de motivatie dit wel te doen. Daarvoor is wel budget nodig. Op dit moment is dat budget nog niet in beeld. De wethouder vindt het belangrijk eerst in gesprek te gaan met de raad over de opbrengsten van het eerste Burgerberaad.
Het CDA vroeg bewoners te betrekken bij de evaluatie van Oud & Nieuw. Het college heeft in ieder geval toegezegd het Burgerberaad bij de eerste versie van de uitvoering van de adviezen te betrekken. Dat zal het college ook doen. Zij is het eens met de inbreng van de heer Van Steeg hierover.
Hiermee rondt de wethouder haar beantwoording af.

Gemiste vragen?
Nee.

Tweede termijn
De heer Van Heuven (Partij voor de Dieren) vindt het geruststellend te horen dat het college de adviezen langjarig wil volgen en dat het afsteekverbod toegevoegd wordt aan de APV. Wel is gezegd dat er een evaluatie nodig is om na te gaan hoe het in de komende jaren gefinancierd gaat worden. Hij zou daar graag meer bevestiging bij willen krijgen, namelijk dat het gefinancierd gaat worden in de komende jaren. Hij wil zeker weten dat deze adviezen structureel zijn.

De heer Maas (VOLT) sluit zich aan bij de vraag van de heer Van Heuven.

De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt of de heer Maas het met hem eens is dat dit bij de Voorjaarsnota besproken moet worden. Hij vindt deze vraag niet thuishoren in dit debat.

De heer Maas (VOLT) begrijpt dat, maar dit is van te voren ingestoken als een experiment waarmee voor een langere periode een aantal burgerberaden gehouden zou worden; hij ziet daaraan graag opvolging.
De heer Van der Zweth (PvdA) begrijpt dat en beschouwt dat als het inhoudelijke punt. Dan moet dat inhoudelijke punt gemaakt worden in de context van de Voorjaarsnota. Hij verneemt dan graag van de Partij voor de Dieren en VOLT wat dan niet gedaan moet worden om dit mogelijk te maken. Hij attendeert op het nog te bezuinigen bedrag. Deze vraag zal in deze context nooit een goed debat opleveren en geen besluit. Dan is het niet duidelijk hoe het gefinancierd wordt.
De heer Maas (VOLT) begrijpt het punt van de heer Van der Zweth; dat is op dit moment niet aan de commissie. In feite is een Burgerberaad ingezet als begin van een experiment met meerdere burgerberaden. Hij kan die vraag niet beantwoorden en hij bevestigt dat dit in de Voorjaarsnota thuishoort. Hij ziet het graag tegemoet.

Wethouder Oosters begrijpt dat dit punt van de financiering een ingewikkelde is. Op dit moment is de financiering incidenteel. Zij kan niet vooruitlopen op de integrale afweging bij de Voorjaarsnota in 2025 en nu al zeggen dat zij kan toezeggen dat het een structurele financiering wordt. Inhoudelijk stáán die adviezen van het Burgerberaad en daar staat het college ook achter. Het college wil daaraan ook langjarig uitvoering geven. De evaluatie is wel nodig na deze eerste versie om na te gaan wat echt nodig is. Dat zal het college voorleggen aan de raad bij de Voorjaarsnota 2025.

Hoe verder?
De heer Van Steeg (CDA) overweegt een motie richting de portefeuille van de burgemeester.

De heer Bosch (UtrechtNu) overweegt een motie over het karakter van openbaarheid om het college vóórafgaande aan de evaluatie enkele zaken mee te geven.
Mevrouw Meerding (VVD) deelt mee dat haar motie dezelfde strekking zou hebben en zij besluit mee te kijken met UtrechtNu.

De heer Simşek (DENK) overweegt een motie over de representativiteit.

De voorzitter stelt voor 30 minuten te reserveren voor de behandeling in de raad

Hiermee rondt hij de behandeling van dit agendapunt af.

De voorzitter schorst de vergadering voor een enkele minuut.

9 Raadsbrief Voortgang uitvoering Actieplan Aanpak Straatintimidatie

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid
Geagendeerd door: Tess Meerding (VVD), Cees Bos (Stadsbelang Utrecht), Mahaar Fattal (GroenLinks), Ruud Maas (Volt), Titus Stam (PvdA), Bert van Steeg (CDA), Ruben Snijder (Student&Starter), Derk van Bergen (ChristenUnie), Victor Paalman (Horizon), Gert Dijkstra (EenUtrecht), Iskender Simşek (DENK) en Myrthe Minnaert en Stevi Nolte (BIJ1).
De fracties willen graag met elkaar en met de burgemeester in gesprek over de voortgang van het actieplan Aanpak Straatintimidatie 2022 - 2026. Daarbij willen ze specifieke ingaan op de voortgang over 2023 op het gebied van de 4 pijlers

(bewustwording en normstelling, aanpak op straat, aanpak dader en ondersteuning slachtoffers). De fracties willen de reeds genomen acties evalueren en aanvullende ideeën aandragen om de aanpak te versterken. Ook willen de fracties het hebben over de blik vooruit (met toekomstige acties) die in de Raadsbrief is beschreven. De fracties willen in ieder geval spreken over de lokale campagne(s) en workshops tegen straatintimidatie, het meldpunt straatintimidatie en de landelijke strafbaarstelling van straatintimidatie.

De voorzitter leidt de behandeling van dit agendapunt in aan de hand van de annotatie bij de agenda (zie hierboven).

De commissie
Mevrouw Meerding (VVD) houdt zich al jaren bezig met het tegengaan van straatintimidatie. Voor haar fractie en voor haar persoonlijk is dit een heel belangrijk onderwerp. Zij is blij met dit actieplan en er blij mee nu stil te kunnen staan bij de voortgang. In de basis is haar fractie positief over de acties in het actieplan. Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering. Zij gaat in op de verbeterpunten die haar fractie ziet.
Zij vindt de meeste campagnes tegen straatintimidatie iets tegenvallen en de plank misslaan. De campagne over loser gedrag was in haar ogen niet vernieuwend en zij vond het een beetje suf. Het naroepen van mannen op de stadhuisbrug vond zij de foute boodschap geven. De campagnes lijken zich vooral te focussen op de binnenstad en minder op andere wijken. Zij vraagt de burgemeester of dat beeld klopt en zo ja waarom daarvoor gekozen is.
In het actieplan staat dat ook in de komende jaren nog acties zullen worden gehouden. Zij doet de suggestie een ander creatief bureau in te schakelen en een iets andere koers te kiezen.
De heer Simşek (DENK) vraagt op welke wijken mevrouw Meerding zich wil focussen met campagnes.
Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt op alle wijken en niet alleen de binnenstad.
De heer Simşek (DENK) merkt op dat een deel van de campagnes overal zichtbaar is. Hij vraagt op welke manier mevrouw Meerding de uitbreiding naar andere wijken ziet.
Mevrouw Meerding (VVD) hoort graag eerst het antwoord van de burgemeester op haar vraag over of het juist is dat campagnes vooral op de binnenstad gericht zijn. Zij ziet vooral in de binnenstad posters hangen en in andere wijken in mindere mate. Zij pleit voor gelijke verdeling.
Zij vervolgt haar inbreng met in te gaan op de workshops. Zij noemt de doelstelling *mannen bewust maken van hun eigen gedrag en van hoe hun gedrag kan overkomen.* Zij vraagt de burgemeester hoe ervoor te zorgen dat met deze workshops de juiste groep bereikt wordt. Met de vrijwillige aanmelding bereikt de gemeente vooral mensen die al interesse hebben in dit onderwerp. Hiermee wordt niet de groep bereikt die zich mogelijk schuldig maakt aan dit gedrag. Zij verneemt graag hoe de burgemeester dit ziet en wat nog is te doen om die bredere groep te bereiken.
Mevrouw Nolten (BIJ1) vindt het een goed voorstel, dit zo breed mogelijk te doen. Zij vraagt of de VVD suggesties heeft hoe dit uit te zetten.
Mevrouw Meerding (VVD) beseft dat dit lastig is. Het liefst neemt ze dit zoveel mogelijk op in het onderwijs. Daarop wordt al ingezet. Zij vindt dat goed. Zij las iets over de extra workshops waarvoor mensen zich vrijwillig kunnen aanmelden. Die work-

shops hebben een mooi doel, maar mensen die zich voor die workshops aanmelden, zijn zich al bewust van het belangrijke van dit onderwerp. Misschien is dat geld dan beter in te zetten om andere groepen te bereiken. Dan moet gekeken worden naar welke mensen zich niet zouden melden voor een dergelijke workshop.
Zij gaat verder met het Utrechtse meldpunt Straatintimidatie. Zij vraagt hoeveel meldingen worden gedaan. Dat is niet goed weergegeven in de voortgangsrapportage. Zij heeft de cijfers technisch opgevraagd. Voor haar is duidelijk waar de meldingen zich bevinden. Zij wil dan graag weten hoe daaraan opvolging wordt gegeven. Of dat iets betekent voor de veiligheid. Of op bepaalde locaties extra straatlantaarns neergezet kunnen worden, bosjes weggehaald, vaker handhaving ingezet. Wat wordt hiermee gedaan?
Is het meldpunt voldoende bekend; wordt het gepromoot? Zij wil graag weten of de burgemeester hierop kan reflecteren.
In de afgelopen maanden riep een denktank namens de VVD Utrecht Utrechters op te melden op welke plekken zij zich onveilig voelen. Daarop kreeg haar fractie veel reactie, onder andere over straatintimidatie. Zij vindt het opvallend dat dan dezelfde plekken naar voren komen: het Lucas Bolwerk, de Sijpesteijntunnel, het fietspad van de Uithof naar de Berenkuil. Zij vraagt of dit plekken zijn die de gemeente in beeld heeft en zo ja, wat wordt er dan gedaan om deze plekken veiliger te maken?
De wet Seksuele Misdrijven is inmiddels aangenomen. Haar fractie is benieuwd hoe dit terug te zien in de Utrechtse samenleving en in de Utrechtse politiek. Het wordt nu mogelijk om straatintimidatie te gaan bestraffen. Welke rol speelt hierin de gemeente? Hoe zal het gemeentebestuur dit de toekomst terugzien?

De fractie van stadsbelang is niet aanwezig.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) is heel tevreden met de aanpak straatintimidatie. Zij dankt de VVD voor de agendering en voor de inzet van die fractie op dit onderwerp. Ook zij vindt straatintimidatie vreselijk. Zij maakte dit ook vaak mee, ook op hele jonge leeftijd. Dat had impact op hoe zij zich voelt, in Nederland en in Utrecht. Zij wil dit niet langer en richt zich op de veiligheid van het nageslacht.
Zij vindt de aanpak van de gemeente niet suf. Soms wel maar in dit geval zeker niet. De nadruk op loser gedrag en de reactie van omstanders vindt zij een goede keuze. De daders zijn vaak mannen in groepen; daarop moet haars inziens de aanpak afgestemd worden. Daarmee is zij heel tevreden.
Zij vindt het lastig om uit te vissen hoe succes wordt gemeten in deze campagne. Het lijkt erop alsof succes wordt gemeten op basis van wat is gedaan en op zaken die zijn gebeurd, inplaats van te kijken naar het effect van acties. Zij beseft dat dit heel erg ingewikkeld is. Zij wil het graag weten zeker gericht op de komende Voorjaarsnota. Zij vraagt hoe de burgemeester dit ziet in deze voortgangsrapportage.
Zij vraagt of de lespakketten op scholen worden gebruikt. Hoe wordt samengewerkt tussen het meldpunt van de straatintimidatie en de politie? Wordt navolging gegeven aan de meldingen die worden gedaan? Daarnaast is zij nieuwsgierig naar de specifieke aanpak per wijk. Per wijk kan de problematiek van school tot school anders zijn.
Zij vraagt of de burgemeester iets kan zeggen over de impact van de bezuinigingen op deze aanpak. Van belang is bij dit soort innovatieve projecten te kunnen hard maken dat ze effect hebben gehad. Welke evaluatie-indicatoren zijn daarbij te gebruiken voor toekomstige projecten?

De heer Maas (VOLT) is het van harte eens met GroenLinks over de indicatoren. Bekend is hoe moeilijk dat is en zeker in gevallen van straatintimidatie.
Ook zijn fractie zou graag iets meer willen weten over de effecten van alle acties die beschreven zijn. Hoe vaak wordt met de speciaal ontwikkelde toolkit gewerkt? Hoeveel workshops volgden de BOA's en hoe worden die door hen beleefd of geëvalueerd.
Hij las ook iets over dialoogavonden die georganiseerd gaan worden; hij vraagt daarvan nadere specificaties. Hij vraagt meer concrete informatie.
Ook zijn fractie is gelukkig met de aanpak tegen straatintimidatie. In 2023 was 150.000 euro hiervoor begroot. Hij vraagt hoeveel daarvan is uitgegeven en wat er gebeurt met over- en onderschrijding.

Mevrouw Leever (PvdA) draagt voor vandaag met deze agendering de ervaringen van Utrechters met straatintimidatie op haar kleding. Een deel van de quotes zijn ook haar persoonlijk nageroepen. Dat had ook effect op haar veiligheidsgevoel in Utrecht. Zij draagt deze ervaringen omdat het haar wens is dat de samenleving niet blind blijft voor de intimidatie die tot haar spijt er nog steeds is.
Ook zij is blij met de voorliggende aanpak, en zeker de aandacht voor bewustwording en normstelling. Overal in de stad ziet zij de posters. Het lesaanbod is ook landelijk uitgerold. Dat is een succes. Dat neemt niet weg dat het gemeentebestuur er nog niet is.
In de brief leest zij dat vorig jaar 148 meldingen zijn gedaan van straatintimidatie. Dat zijn er 148 teveel. Dan spreekt zij nog niet over de incidenten die niet gemeld worden. Zij sluit zich aan bij de inbreng van de VVD over de bekendheid van het meldpunt. Haar fractie krijgt vaak te horen dat slachtoffers geen melding maken omdat zij de idee hebben dat er niets verandert. Zij legt de vraag voor hoe dat tij te keren is.
In de brief kwam ook terug dat het bestrijden van intimidatie bij LHBTQIplus personen in de komende tijd meer aandacht gaat krijgen. Haar fractie vindt dat goed. Zij weet uit gesprekken met dragqueens dat zij zich nog te vaak te onveilig voelen en dat ze daarom altijd bezig zijn met veiligheidsvoorzorgsmaatregelen, bijvoorbeeld met dichtbij parkeren, et cetera.
Het tegengaan van dit soort intimidatie vraagt vertrouwen, zeker ook van deze community. Zij vraagt hoe de burgemeester daarmee aan de slag gaat. Zij vraagt of de burgemeester met deze mensen ook in gesprek gaat.
Wat haar betreft moet de burgemeester op meerdere borden schaken om intimidatie tegen te gaan, zowel buiten als binnen. Ze denkt daarbij aan bijvoorbeeld sport- en studentenverenigingen. Ook daar moet het bestuur van de gemeente het gesprek blijven aangaan; wanneer het binnenshuis nog steeds gebeurt, zal het buitenshuis ook nog steeds gebeuren. Naar zij hoopt verdwijnen steeds meer uitspraken die nu op haar kleding staan. Wat haar betreft kan het stadsbestuur niet toestaan dat Utrechters zich onveilig voelen. Zij stelt dat het bestuur niet mag wegkijken van straatintimidatie en dat niet toegegeven moet worden aan intolerantie.

De heer Van Steeg (CDA) vindt het goed hierbij stil te staan. Hij is in de basis blij met de stappen die de burgemeester heeft gezet en het plan dat zij heeft uitgerold. Dat neemt niet weg dat zijn fractie nog wel een aantal kritiekpunten heeft. Hij vindt het goed dat de burgemeester voorop loopt. Hij hoopt dat zij dat blijft doen.

Hij roept ertoe op om focus te houden in de aanpak; het recht gespreid worden over veel verschillende potjes; in dat licht is zij het eens met vorige sprekers en legt de vraag voor wat het resultaat is van wat daadwerkelijk wordt bereikt. Hij pleit voor een zichtbare aanpak zo dat mensen die ermee te maken hebben ook daadwerkelijk het gevoel hebben dat ze gesteund worden en dat ze ook echt melding kunnen doen en dat daarmee echt iets gedaan wordt. Wat dat betreft helpt zijns inziens de aangenomen wet Seksuele Misdrijven.
Hij is blij dat Utrecht voorop loopt met de pilot met de BOA's. Hij vraagt naar de stand van zaken. Wanneer is daadwerkelijk te starten, wat verwacht de burgemeester daarvan? Is er voldoende capaciteit of moet er nog iets extra's gedaan worden zo dat BOA’s ook daadwerkelijk iets kunnen doen?
Mevrouw Nolten (BIJ1) begrijpt het belang van meldingen. Zij weet dat sommige groepen die zich geïntimideerd voelen, minder meldingsbereid zijn; als voorbeeld noemt zij de mensen uit de queergemeenschap. Zij vraagt of het CDA voorstellen heeft om dat te verbeteren.
De heer Van Steeg (CDA) bevestigt dat die gemeenschap extra aandacht nodig heeft, zeker op dit onderwerp. Wat hem betreft mag het gesprek vaker gevoerd worden met al die instanties die deze groep vertegenwoordigen. Als het gaat om de meldingen kan wat hem betreft de meldingsapp iets gebruiksvriendelijker.
Mevrouw Leever (PvdA) merkt op dat heer Van Steeg van het CDA sprak over het aanbrengen van focus. Zij vraagt of de focus moet liggen op de meldingsbereidheid.
De heer Van Steeg (CDA) vindt meldingsbereidheid en een zichtbare aanpak belangrijke onderdelen. Daar hoort ook mannenemancipatie bij. Hij betwijfelt of dit allemaal mogelijk is met de beperkt beschikbare middelen in dit programma.
Hij vervolgt zijn betoog met in te gaan op de wet Seksuele Misdrijven; die helpt om te laten zien dat het stadsbestuur straatintimidatie niet accepteert. Die helpt ook omdat de politie daadwerkelijk gaat optreden. Camerabeelden zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij het aantonen van straatintimidatie. Hij pleit ervoor de camerabeelden in te zetten voor het op gang brengen van jurisprudentie zo dat mensen daadwerkelijk worden veroordeeld. Hij vraagt de burgemeester hierop in te gaan.
Hij las dat de straatintimidatie zich ook richt op mensen met een geloofsovertuiging. In de afgelopen tijd was veel antisemitisme te zien. Hij vraagt of dat ook onder dit programma valt. Hij vraagt hoe de burgemeester dit ziet. Hij vindt het goed dat hiervoor aandacht is.
Hij leest dat het stadsbestuur allerlei extra dingen gaat doen in de komende jaren; niet wordt duidelijk wat dat extra's is en welke ruimte daarvoor is binnen het programma. Wat gaat er extra gebeuren op die onderwerpen die aan het einde van de brief worden genoemd?

Mevrouw Kolenbrander (Student & Starter) vindt de bespreking van het onderhavige van groot belang. Zij is blij met de actieve houding vanuit de gemeente in de bestrijding van straatintimidatie. Zij vindt de campagnes vanuit de gemeente erg goed. Op voorhand stelt zij dat haar fractie hier niet alleen staan voor meisjes en vrouwen die te maken hebben met straatintimidatie, maar ook voor de leden van de LHBTQI-plus gemeenschap, mensen met een zichtbare geloofsovertuiging en voor anderen die zich onveilig voelen in Utrecht.
Door verhalen uit de omgeving en haar eigen ervaringen kan zij met zekerheid zeggen dat op dit gebied nog veel werk aan de winkel is in Utrecht. Van haar medestudenten verneemt zij dat zij nog steeds specifieke plekken vermijden, omdat ze daar

slechte ervaringen hebben, het daar te donker is, of omdat zij van veraf kunnen zien dat er een grote groep mensen staat.
Vandaag wil zij ingaan op het Meldpunt straatintimidatie van de gemeente Utrecht. Slachtoffers kunnen via dat Meldpunt op de gemeentewebsite een melding maken van hun ervaringen. Slachtoffers of omstanders kunnen dat doen op een algemene pagina die niet specifiek is ontworpen voor het melden van straatintimidatie. Op dezelfde pagina is er ook een mogelijkheid meldingen te maken van wegwerkzaamheden, bouwoverlast, vervuiling, verkeer, en andere kwesties. Haar fractie vindt de ernst van straatintimidatie te groot om terecht te komen in een dergelijk rijtje.
Andere steden zoals Tilburg en Rotterdam hebben wel specifieke meldpunten voor straatintimidatie. Ook voor Utrecht liggen daar mogelijkheden. Het meldpunt straatintimidatie van de gemeente Tilburg gaat dieper in op gemelde situaties dan het Utrechtse algemene meldpunt. Haar fractie pleit voor de ontwikkeling van een online pagina die specifiek is ingericht voor het melden van straatintimidatie en van onveilige situaties. Zij schetst de aard van onveilige situaties die zij op het oog heeft. Zij benadrukt dat een afzonderlijke pagina veel voordelen zal bieden. Haar fractie vraagt de visie van de burgemeester hierop.

De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat het stadsbestuur nu halverwege de periode voor het actieplan is. Hij is met veel partijen positief over het geheel. Tegelijkertijd ziet hij dat de wereld verandert. Het actieplan richt zich vooral op het tegengaan van intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen meisjes en vrouwen in de openbare ruimte. Dat is een groot probleem waarover tot nu toe veel gezegd is. Hij sluit zich aan bij de brede steun voor dit onderwerp, en specifiek bij de punten van GroenLinks en VOLT over het meten van succes en het punt van het CDA voor het belang van steun aan slachtoffers.
Het feit dat hierover al lang gesproken is, maakt dat hij zich focust in zijn bijdrage op een andere vorm van straatintimidatie: intimidatie van mensen die zichtbare uitingen dragen van hun religie. Dit actieplan gaat daar wel degelijk over, zij het dat dit niet de hoofdfocus is van het actieplan.
Hij noemt een voorval in Overvecht met een rabbijn; zijn fractie werd daardoor diep geschokt. Het bracht hem tot een statement over dat antisemitisme onacceptabel is; dat werd door bijna alle fracties onderschreven. Antisemitisme is nooit weg geweest, maar het laaide afgelopen maanden op in de samenleving in een hevigheid die er in tijden niet meer was. Deze ontwikkeling baart hem grote zorgen. Hij weet dat de zorgen breed gedragen worden binnen de raad en het college.
Met deze zorgen in het achterhoofd las hij het actieplan en de voortgangsrapportage; intimidatie wegens religieuze uitingen heeft een plek gekregen, maar er ligt een enorme nadruk op andere vormen van straatintimidatie. Hij vraagt of de burgemeester zijn analyse deelt dat intimidatie jegens religieuze uitingen een groeiend probleem is in de samenleving. Hij vraagt of zij het standpunt deelt dat een groter wordend probleem ook een groter antwoord verdient. Welke kansen ziet de burgemeester om die vorm van intimidatie nadrukkelijker een plek te geven in het actieplan?
De heer Simşek (DENK) heeft het recente voorval in Overvecht met veel afschuw bekeken. Hij vraagt welke andere vormen de heer Van Bergen ziet waarin antisemitisme flink oplaait in de samenleving.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) merkt op dat het een gegeven is dat de Joodse gemeenschap in Utrecht zich zeker in de afgelopen maanden onveilig voelt, zich

onheus bejegend voelt, soms complete wijken moet mijden omdat zij zich daar niet meer veilig voelen op straat. Hij vindt dat een ernstige ontwikkeling.
De heer Simşek (DENK) bevestigt dat het kwalijk is wanneer deze mensen bepaalde wijken niet meer in kunnen, omdat ze zich onveilig voelen; hij vraagt naar de specifieke signalen, los van het incident in Overvecht. Hij bevestigt dat het incident in Overvecht verschrikkelijk is.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vindt het lastig om te vervallen in specifieke casussen. Dat is met zijn fractie gedeeld op basis van vertrouwelijkheid. Hij kan zich voorstellen dat de heer Simşek dit geluid ook zal herkennen.
De heer Simşek (DENK) vindt het goed dat er meer aandacht komt voor intimidatie van mensen met een religieuze overtuiging. Ook van moslimvrouwen en van Joden is te vernemen dat zij zich steeds onveiliger voelen op straat. Hij legt de vraag voor waar de signalen precies vandaan komen. Zijn beeld is dat er in de voetbalstadions en de voetbalcultuur vanuit verschillende hoeken veel antisemitisme is, maar dat vanuit diezelfde hoeken jegens andere religieuze minderheden zoals moslimvrouwen regelmatig sprake is van straatintimidatie. Om die reden vroeg hij naar de concretisering van de informatie.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) herkent wat de heer Simşek zegt dat intolerantie tegen religieuze uitingen zich niet beperkt tot antisemitisme. Wanneer de heer Simşek zegt dat er ook aandacht moet zijn voor Islamofobie, vindt hij hem aan zijn kant.
Mevrouw Leever (PvdA) vraagt of antisemitisme volgens heer Van Bergen de hoofdfocus zou moeten zijn in dit actieplan.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) vindt deze vraag lastig te beantwoorden. Dan moet hij twee vormen van fout gedrag tegen elkaar afwegen. Hij wil niets afdoen van de focus op andere vormen van straatintimidatie.
Mevrouw Leever (PvdA) merkt op dat meer focus op antisemitisme dan afgaat van waarop de focus nu is gericht. Zij geeft aan ook beide vormen van straatintimidatie te willen bestrijden.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) bevestigt dat dit een keuze inhoudt. Hij wil niet zo ver gaan dat dit de hoofdfocus moet zijn. Hij pleit voor meer aandacht voor intolerantie jegens religieuze uitingen.
Mevrouw Nolten (BIJ1) leest in de raadsbrief dat in de komende jaren aandacht gaat komen voor de queergemeenschap; zij vraagt hoe de heer Van Bergen dat ziet wanneer hij spreekt over een verschuiving. Moet dat afvallen van de prioriteiten wanneer die verschuiving daarom vraagt?
De heer Van Bergen (ChristenUnie) begrijpt dat de queergemeenschap in de brede zin ook een aandachtsgroep is die extra aandacht verdient en die het ook echt nodig heeft. Om die twee naast elkaar te zetten en een keuze te maken vindt hij een lastige. Hij vindt het lastig aan de doelgroepen getallen te hangen. Hij herhaalt zijn wens voor meer aandacht voor de bestrijding van antisemitisme.
Mevrouw Meerding (VVD) bevestigt dat op deze manier de discussie ingewikkeld wordt. In haar beleving vindt iedereen de groepen die genoemd zijn belangrijk. Zij helpt heer Van Bergen; de gemeente Utrecht heeft al een specifiek actieplan om antisemitisme tegen te gaan. Wellicht is in dat actieplan nog van alles te verbeteren. Wat haar betreft is op die twee sporen in te zetten omdat er voor antisemitisme ook een eigen aanpak is.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) dankt de VVD voor de handreiking. Hij vraagt of mevrouw Meerding doelt op de Anti DiscriminatieAgenda.

Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt *gedeeltelijk*. Zij doelt op een aangenomen motie over het actieplan tegen Antisemitisme én tegen moslimhaat. Dit is destijds als afzonderlijk stuk naar de raad toegestuurd.

De heer Van Bergen (ChristenUnie) dankt de VVD voor deze informatie.
Hij vervolgt zijn inbreng. Hij sprak over een nadrukkelijker plek in dit actieplan. Zijn fractie denkt daarbij aan de inzet van meer aandacht in de communicatie voor deze vorm van intimidatie en meer aandacht voor de vorm van intimidatie bij interactieve wijkbijeenkomsten en workshops *handelingsperspectieven omstanders*. Hij vraagt hoe de burgemeester daarop reflecteert en welke andere kansen zij ziet om dit probleem steviger te laten terugkomen in het actieplan. Hij krijgt hierop graag haar reactie.

De heer Simşek (DENK) merkt op dat het gemeentebestuur in de afgelopen jaren veel aandacht had voor de campagne tegen straatintimidatie. Het college heeft erkend dat naast aandacht voor het zogeheten losergedrag, er ook sprake is van straatintimidatie jegens inwoners met een zichtbare geloofsovertuiging; daarmee is zijn fractie blij.
De aandacht die hieraan besteed werd lijkt hem enigszins summier. De polarisatie en de spanning in de samenleving nemen toe. Dan is het juist belangrijk dat ook voor deze vorm van intimidatie aandacht is, zeker als het gaat om het vergroten van de meldingsbereidheid onder verschillende minderheidsgroepen, zoals etnische minderheden en moslimvrouwen. Van die groepen is bekend dat de meldingsbereidheid vaak al vrij laag is. Dat maakt het extra belangrijk dat de mogelijkheden tot het vergroten van de bekendheid van het meldpunt en de meldingsbereidheid bij bijvoorbeeld islamitische vrouwen en andere minderheidsgroepen in deze stad, vergroot wordt. Hij krijgt graag de reactie van de burgemeester en een toelichting op hoe zij de meldingsbereidheid wil vergroten.
Hij verneemt graag van de burgemeester hoe het staat met de aangenomen motie tegen moslimhaat en antisemitisme zoals die destijds is ingediend door DENK en de ChristenUnie. Het lijkt hem goed om deze aanpak van straatintimidatie te gaan koppelen aan dat actieplan. Hij hoort graag in de reactie van burgemeester hoe daarmee de koppeling te maken is.

Mevrouw Nolten (BIJ1) is blij dat in de raadsbrief veel aandacht is voor de bewustwording en normstelling. Utrecht BIJ1 gelooft sterk in de kracht van mannenemancipatie en educatie en zij ziet samenwerkingspartners als Emancipator als een goede invulling voor een feministische blik op de samenleving en het bevorderen van gendergelijkheid. Zij bedankt de burgemeester voor haar eerdere toezegging in het debat over dit onderwerp om elke extra euro op dit projectplan te investeren in educatie.
Haar fractie vindt het goed dat op verschillende lagen van het onderwijs aandacht wordt besteed aan straatintimidatie. Zij leest in de brief dat bestuurders van studentenverenigingen een trainerworkshop hebben gevolgd; dat lijkt haar een goed begin om een cultuur van vrouwonvriendelijkheid aan te kaarten. Zij is wel benieuwd of en hoe de gemeente er op gaat toezien dat deze kennis gaan worden doorgegeven door alle lagen van studentenverenigingen. De berichtgeving van de afgelopen maanden over zogenoemde bangalijsten laten zien dat er nog een hele lange weg te gaan is voor vrouwen om zich veilig te voelen; straatintimidatie is daarvan slechts één aspect.

Zij leest ook in de brief dat er gestart is met Safourclubbertrainingen door Sexmatters om de sociale veiligheid in het nachtleven te bevorderen; dit naar aanleiding van de door BIJ1 ingediende motie. Te zien is dat nu het initiatief is genomen door clubs die al huisregels handhaven op het gebied van sociale veiligheid een daarmee het goede voorbeeld geven, zoals EKKO, Basis en AKU. Zij ziet graag dat danscafés en uitgaanskroegen daarin volgen. Haar vraag is of de gemeente deze uitbreiding van trainingen kan bevorderen.
Voor de komende jaren worden de acties gericht op doelgroepen die veel te maken hebben met straatintimidatie, waaronder de leden van de LHBTQA-plus gemeenschap. Zij vraagt de burgemeester specifieke aandacht op te nemen in het actieplan voor transpersonen. Onderzoek vanuit de EU laat zien dat 1 op de 5 Nederlandse transpersonen in de afgelopen jaren slachtoffer werd van een fysieke of seksueel gemotiveerde aanval. Dat is twee keer zoveel dan het gemiddelde voor leden van de LHBTQA-plus groepen. Haar fractie vindt dat ontzettend zorgwekkend. Te zien is dat deze doelgroep een erg lage meldingsbereidheid heeft en dat ze geen vertrouwen hebben in het systeem. Te zien is dat er geen juiste afspiegeling is in de meldingscijfers. Zij ontvangt graag een toezegging van de burgemeester om hierop gericht samen met ervaringsdeskundigen acties te ontwikkelen voor de komende jaren.
De heer Bosch (UtrechtNu) herkent het beeld. Hij vraagt of BIJ1 een idee heeft van waarom de meldingsbereidheid zo laag is onder deze groep.
Mevrouw Nolten (BIJ1) licht toe dat hetzelfde onderzoek dat heeft laten zien, of het onderzoek van transgendernetwerk, dat er veelal niet geloofd wordt dat het systeem, hulpverleners of politie of BOA's op de juiste manier om zullen gaan met de klachten. Ze vrezen niet serieus genoeg genomen te worden en ze vrezen dat het niet goed wordt opgevolgd en daarbij komt ook nog kijken dat ze soms het idee hebben dat ze met een melding in nog grotere onveiligheid komen. Dat zijn onderliggende redenen.

Niet-agenderende partijen
De heer Koning (D66) heeft veel waardering voor de inbreng van mevrouw Nolten. Hij kan zich voor een groot deel aansluiten bij haar inbreng. Hij is benieuwd naar de reactie van de burgemeester op de vragen die zij heeft gesteld.
Hij ziet dat de burgemeester met steun van de raad een prioriteit maakt van het tegengaan van straatintimidatie. Er zijn maar weinig onderwerpen in deze raad waarop de raad zo eensgezind lijkt te zijn.
Te lang is gezegd dat mensen meer weerbaar moeten zijn tegen intimiderend gedrag. Met deze lokale aanpak laat Utrecht zien dat het lukt de bewustwording te vergroten en slecht gedrag te voorkomen.
Hij ziet nog te vaak uitwassen met groepen en subculturen waarin vrouwen tot slachtoffer gemaakt worden, vooral door jonge mannen. Hij refereert aan de berichtgeving over bangalijsten van leden van het corps, maar ook in groepen op sociale media waarin de zogenaamde traditional wives worden verheerlijkt met verwerpelijke opvattingen alsof vrouwen vooral achter het aanrecht horen.
Het gedrag van mensen stopt niet bij de gemeentegrens. Landelijk is er een nationaal actieplan aanpak seksueel overschrijdend gedrag en seksueel geweld opgesteld onder meer door minister Dijkgraaf. En hij noemt de wet seksuele Misdrijven die door de Eerste Kamer is aangenomen. In dat opzicht gebeurt er veel op dit gebied op landelijk niveau.

Hij vraagt de burgemeester zich te richten op de vormgeving van de acties tegen straatintimidatie, zo dat het effect er op gericht is geweld te veroordelen en te voorkomen.

Korte schorsing en heropening van de vergadering

Beantwoording

Burgemeester Dijksma dankt de fracties die dit onderwerp agendeerden.
Zij refereert bevestigend op de opmerking van de heer Koning over de grote eensgezindheid. Hiermee is het gemeentebestuur begonnen aan een succesvolle aanpak. De burgemeester kan zich voorstellen dat andere gemeenten in deze aanpak voorbeelden zien om van gebruik te maken.
Zij vindt het goed dat raadsleden hun persoonlijke ervaringen hebben aangehaald in dit debat. Zij voelt de grote motivatie om hierop blijvend actief te zijn. Zij mag niet vooruitlopen op de Voorjaarsnota, zo zegt zij richting mevrouw Fattal. Ook zij vindt dit heel belangrijk. Zij loopt de vragen al dan niet gebundeld bij langs.
Met betrekking tot de campagnes merkt de burgemeester op dat de waardering ervan een kwestie van smaak is, zo zegt de burgemeester richting mevrouw Meerding. Eén van de activiteiten is in aanmerking gekomen voor een prijs; de activiteit die betrekking had op de omstanders. De gemeente heeft de prijs niet in de wacht gesleept. Uit de nominatie blijkt dat de campagnes in het Utrechtse wel degelijk schuren en daarvoor zijn ze wel degelijk bedoeld.
De campagnes zijn niet louter gericht op de binnenstad; ze zijn overal in de stad te zien. Te zien is dat de campagnes wel iets doen. Zij zal in haar antwoord voorbeelden daarvan laten zien.
Mevrouw Meerding (VVD) bevestigt dat smaken verschillen. Zij vond vooral die tegen het losergedrag niet zo geslaagd en zo dacht haar omgeving er ook over. Zij vond de campagne gericht op het gedrag van de omstanders die getuige zijn van intimidatie op straat, wel geslaagd.
De heer Koning (D66) denkt dat campagnes effect hebben om debatten uit te lokken tussen mensen onderling en uit te nodigen tot een gesprek, waardoor de normen uiteindelijk ten goede gaan veranderen. Hij vraagt of er nu ook inzicht is in of de campagnes effectief zijn geweest, juist gericht op de mensen die intimidatie plegen.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat haar dat lastig lijkt aan te tonen. Zij zal straks ingaan op het rijker verantwoorden en op indicatoren. Het is ingewikkeld om de effecten van campagnes tot op de persoon te meten. Over het debat dat losgemaakt wordt valt wel het een en ander te zeggen. Vooral de openingscampagne kreeg Nationale aandacht via het nieuws. Daarmee werd veel debat losgemaakt. Dat is objectief vast te stellen. De burgemeester durft niet te stellen dat het een opvoedkundige waarde heeft. Daarvoor zijn ook andere interventies die wel worden gemeten. Ook daarover komt zij straks terug in haar beantwoording.
De heer Koning (D66) vraagt of campagnes in de toekomst gericht moeten zijn om effect te hebben op de groep die het meest verwerpelijke gedrag pleegt.
Burgemeester Dijksma licht toe dat de campagne waarin het losergedrag centraal staat, gericht is op de losers. Het is de bedoeling om aan de ene kant normstellend te zijn (“dit pikken we niet in onze samenleving”) en aan de andere kant mensen aan het denken te zetten. Het vervelende hieraan is dat mensen lang niet altijd in de gaten hebben wat het effect van hun gedrag is. De primaire reactie is vaak “ik

bedoelde het niet zo” en “het was een geintje”. Met de campagne wordt duidelijk hoe het gedrag overkomt.
Mevrouw Nolten (BIJ1) valt de burgemeester hierin bij. Zij begrijpt de vraag naar het resultaat. Uiteindelijk wordt met deze aanpak een cultuurverandering beoogd. Dat is niet altijd direct meetbaar, direct na een interventie of een actie. Zij pleit ervoor dit voortgaand in te zetten. Hij hoopt ook dat dit niet stopt na 2026.
Burgemeester Dijksma hoopt dat laatste ook; dat is nog niet gezegd. Tot nu toe zijn de beschikbare middelen incidenteel. Straks komt er weer een nieuwe ronde met nieuwe kansen.
Gevraagd is hoe ervoor te zorgen dat de juiste groep bereikt wordt met de workshops. De burgemeester zet uiteen dat dit gedaan wordt door in de haarvaten te gaan zitten van de samenleving en ook in de wijken workshops te organiseren.
Mevrouw Leever (PvdA) gaat nog in op de campagnes. Zij vraagt of de burgemeester iets kan zeggen over hoe het Meldpunt bekender is te maken met de campagnes. Zij vraagt of dat nog een aandachtspunt is.
Burgemeester Dijksma antwoordt bevestigend. Zij zal daarop straks ingaan. Er zijn meerdere vragen gesteld over het Meldpunt.
Zij vervolgt met haar informatie over de workshops. Er wordt voor gezorgd dat in de wijken, op plekken waar mensen samenkomen, de dialoog en de dingen die het college wil organiseren, ingevlochten worden in bestaande programmering waardoor mensen daarmee geconfronteerd worden, gevraagd of ongevraagd. Op die manier probeert het college dit te sturen, en niet alleen op basis van wie zich meldt.
De burgemeester bevestigt richting mevrouw Meerding dat altijd goede opvolging gegeven wordt aan activiteiten. Het meldpunt is voor het college een belangrijke bepaler voor waar de hotspots zijn. Dan wordt soms ook gekeken naar de openbare ruimte, of in bepaalde gevallen wordt een camera geplaatst, of betere verlichting, of wordt meer handhaving ingezet. Het Meldpunt is een soort van hittemeter in de stad: waar zijn de meeste incidenten te zien?
Via de campagnes wordt veel gedaan aan de bekendheid van het Meldpunt. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, is het nog veel belangrijker dat mensen aangifte doen. Het college ziet dat het liefste. De burgemeester gaat in op de evoluatie van het meldpunt. Het doen van een melding is eenvoudiger geworden, naar aanleiding van ook raadsdebatten. Hieraan wordt specifiek uiting gegeven met de campagnes.
Het college is blij met de aangenomen wet. Met een aantal steden in het land is daarvoor intens gelobbyd. Zorgen bestaan wel over de handhaafbaarheid. Dat is besproken met Justitie. Hiermee gaat gewerkt worden, samen met Rotterdam en waarschijnlijk ook Arnhem. Richting de heer Maas zet de burgemeester uiteen dat Utrecht momenteel acht BOA’s heeft die de specifieke opleiding volgen voor het naleven van deze wet. Daarnaast zit in de basistraining van de BOA’s het hele dossier straatintimidatie. Als het gaat om deze wet gaat Utrecht als een van de eerste steden in Nederland met acht BOA's aan de slag.
Richting mevrouw Fattal en de heer Maas zet de burgemeester uiteen dat wanneer het gaat om het succes het college gaat proberen rijker te verantwoorden. Zij onderschrijft de ondertoon van mevrouw Nolten; het is niet zo gemakkelijk om gedragsverandering te presenteren in outcome cijfers. Wel is het mogelijk om meer te laten zien dan tot nog toe. Daaraan werkt het college momenteel. De onderwijsmodules worden geëvalueerd door de CED-groep. Het college kan die evaluatie de raad doen toekomen zo dat de raad inzicht krijgt in verschillende van die onderwerpen *door de cijfers*

heen. Het gaat dus niet alleen om de aantallen, maar ook om de ervaring van de leraren, de verbeteringen die zijn aan te brengen in een module. Op basis van een dergelijke evaluatie wordt voortdurend fijn geslepen hoe het beter kan. Dit is een levende agenda. Het college probeert niet alleen op kwantiteit maar ook op kwaliteit te meten waar mogelijk. Het college houdt de raad gaandeweg op de hoogte.
De vraag is gesteld hoeveel uitgegeven is van de 150.000 euro in 2023. De burgemeester zet uiteen dat er 220.000 euro uitgegeven is in 2023. Dit omdat naast de middelen die vanuit OOV kwamen, er een plukje kwam vanuit MO, en Utrecht een vierjarige subsidie kreeg van 50.000 euro van OC&W omdat het ministerie heel veel waarde hecht aan de Utrechtse aanpak. Hierover is eerder een gesprek gevoerd met de minister samen met de regeringscommissaris mevrouw Hamer. De minister wilden de Utrechtse aanpak graag ondersteunen. Alles wat Utrecht ontvangt, gaat op.

De burgemeester noemt een aantal voorbeelden van extra activiteiten in het afgelopen jaar: geld is besteed aan de omstanderinterventie en deskundigheidsbevordering, ondersteuning aan studenten, de doorontwikkeling van de toolkit voor partners in de stad, een samenwerking met rolmodellen waaronder een filmpje van Tim Senders, acties gericht op mannen, kleine initiatieven, bijvoorbeeld een bewonersbijeenkomst in Overvecht en het Magazine van Unitas is ermee gesteund. Hiermee is breed ingezet op bewustwording.
Mevrouw Leever was positief over de aanpak en stelde vast dat Utrecht er nog niet is. Zij noemde de LHBTQI- plus gemeenschap en dat er meer vertrouwen moet komen in de community. Mevrouw Nolten zei hetzelfde. Richting mevrouw Leever bevestigt de burgemeester zelf in gesprek te willen met deze groep.
Waar het gaat om mensen met een zichtbare geloofsovertuiging, zal het college in de komende jaren op drie grote doelgroepen inzetten. Eén ervan is de LHBTQI-plus gemeenschap. Daarbij zal specifiek gekeken worden naar de positie van transpersonen. Ook zal in de komende tijd aandacht besteed worden aan mensen met een zichtbare geloofsuiting. De derde doelgroep is sport/onderwijs. De burgemeester toont enkele folders met informatie over de genoemde doelgroepen. Steeds komt in die uitingen het Meldpunt prominent aan de orde.
De heer Bosch (UtrechtNu) ziet nu twee voorbeelden van groepen. Hij vraagt of de aandacht daarop toegespitst wordt of breder is.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat wat zij liet zien een voorbeeld is. Deze doelgroep meldt zich weinig. Het gaat om alle mensen met een zichtbare geloofsovertuiging en dat kunnen dan ook alle geloofsovertuigingen zijn, ook mensen die antisemitisme ervaren of die om andere redenen geïntimideerd worden.
De burgemeester bevestigt dat de doelgroepen die in de commissie genoemd zijn, de doelgroepen zijn waarmee het stadsbestuur aan de slag gaat.
Zij bevestigt dat focus belangrijk is; daarom ook vier pijlers. Het college doet een reeks aan activiteiten en die is steeds herleidbaar tot die vier pijlers waarmee het college ervoor zorgt dat de dingen die gedaan worden vooral goed gedaan worden.
Eén van de belangrijke focussen voor extra geld voor dit jaar is het uitvoeren van de wet en aandacht besteden aan de drie genoemde doelgroepen – het college heeft voor 2024 300.000 euro ter beschikking. Daarmee gaat het college met de BOA's aan de slag. Een deel van de kosten die gemaakt worden voor het laten landen van de handhaving op de wet, wordt dit jaar met voorrang uit het budget betaald. De burgemeester bevestigt dat het mogelijk is om zoals gesuggereerd camerabeelden te

gebruiken. Zij vraagt de raad daarvan niet te hoge verwachtingen te hebben. Lang niet overal zijn camera's geplaatst. Lang niet alle camera's zijn met geluid. Wanneer de camerabeelden kunnen dienen als ondersteunend bewijs, zal het college dat niet nalaten. Er zijn enkele extra camera's opgehangen vanwege meldingen van dreiging van intimidaties in de binnenstad. Dan is het belangrijk dat de gemeente daarop alert is.

De burgemeester ontraadt de raad de online pagina helemaal te veranderen. Het college doet veel om het mensen zo gemakkelijk mogelijk te maken hun meldingen te doen. Zij heeft liever dat geïntimideerden aangifte doen. Dat is effectiever.

Mevrouw Kolenbrander (Student & Starter) vraagt of de burgemeester ook van mening is dat het vreemd is dat straatintimidatie in de rij staat met meldingen over straatvuil en dergelijke.

Burgemeester Dijksma zet uiteen dat het bedoeld is om voorbeelden te geven van waarover zoal klachten zijn in te dienen. Dan gaat het om diverse onderwerpen. Het college beschikt over beperkte middelen. Voor de verbouwing van de hele gemeentelijke website, zou zij een bedrag voor een veelvoud van activiteiten nodig hebben. Zij vindt dat niet effectief. Uiteindelijk gaat het om de verbetering van de verandering in de samenleving. Dat Meldpunt is daarin belangrijk. Zij beschouwt dat Meldpunt niet als de heilige graal.

Mevrouw Leever (PvdA) sluit zich aan bij de waarde van het doen van aangifte. Zij vraagt of de aangifte een aandachtspunt wordt in de campagne en niet alleen het Meldpunt.

Burgemeester Dijksma antwoordt dat dit nog niet het geval is; zo ver is het college nog niet. De wet is met vertraging aangenomen. Het college gaat nu eerst zorgen dat de medewerkers goed opgeleid worden. Dan moet ook nagegaan worden over wat landelijk wordt gedaan. De burgemeester sluit niet uit dat ook het landelijk bestuur hieraan aandacht gaat besteden.

Mevrouw Leever (PvdA) vraagt of de burgemeester kan toezeggen dat zodra een en ander goed is uitgerold in Utrecht, dat ook een aandachtspunt wordt, niet alleen in de campagnes, maar misschien ook op de website, dat het erbij komt te staan.

Burgemeester Dijksma antwoordt bevestigend.

De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat die mogelijkheid tot het doen van aangifte niet afhankelijk is van de pilot hier in Utrecht. Dat kan de politie zelf doen.

Burgemeester Dijksma antwoordt bevestigend. Zij licht toe dat zodra de gemeente hieraan aandacht gaat besteden, zij het prettig vindt dat de pilot die de gemeente draait dan ook echt loopt. Er zijn drie gemeenten in Nederland die met hun BOA's hiermee aan de slag gaan. De politie kan dit ook oppakken.

De heer Van Steeg (CDA) heeft begrepen dat de pilot niet binnen een jaar klaar zal zijn. De wet Seksuele Misdrijven is er nu; de politie mag optreden. Dan zou hij denken dat het goed is om in de communicatie daaraan aandacht te besteden in verband met de vergroting van de meldingsbereidheid.

Burgemeester Dijksma zal nagaan hoe dit op een slimme manier te doen. Zij gaat niet het bestaande campagnemateriaal nu aanpassen. Bij nieuwe uitingen is na te gaan of hieraan aandacht te besteden is.

De heer Van Steeg (CDA) begrijpt dat. Op termijn zal de aangifte onderdeel zijn van de campagne. Het lijkt **burgemeester Dijksma** mogelijk. Zeker wanneer de uitingen nog niet ontwikkeld zijn, is dat daarin op te nemen.

De heer Van Bergen (ChristenUnie) vindt dat zijn inbreng nog niet is beantwoord. Hij had ook gevraagd de straatintimidatie mee te nemen in de cursussen, in de gesprekken die er zijn met partners. Hij hoorde de burgemeester zeggen dat er een afzonderlijke campagne komt voor religieuze uitingen. Hij wilde dit meenemen in de bredere gesprekken. Hij vraagt hoe de burgemeester dat dit ziet.
Burgemeester Dijksma merkt op dat dit het debat overstijgt; wat de heer Van Bergen vraagt gaat niet alleen over straatintimidatie. Het gesprek over antisemitisme moet ook in de breedte gevoerd worden; de burgemeester doet dat ook met heel veel verschillende partners. Dat gaat veel verder dan alleen dit onderwerp. Binnen dit onderwerp zal het college ook aan de slag gaan met religieuze uitingen. Dat daarnaast vanuit de gemeente ook beleid is op het gebied van antisemitisme en moslimhaat, is een gegeven. Dat gaat breder dan dit onderwerp in deze agenda.
De heer Van Bergen (ChristenUnie) begrijpt dat antisemitisme een breder onderwerp is dan alleen deze agenda. Andersom worden er veel gesprekken gevoerd met alle partners van de gemeente Utrecht; op die gesprekken doelde hij in het kader van straatintimidatie. Hij vraagt de burgemeester uitingen van straatintimidatie gericht op joodse medemensen mee te nemen als het gaat om weerbaarheid, als het gaat om elkaar aanspreken, et cetera.
Burgemeester Dijksma bevestigt dat het college dat doet.
De heer Simşek (DENK) brengt in dit licht zijn vraag aan de orde of er een koppeling gemaakt worden met het actieplan als het gaat om uitingen van moslimhaat en antisemitisme in het kader van straatintimidatie. Hier gaat het om andere grondoorzaken. Hij vraagt hoe de burgemeester de link gaat leggen tussen het eerder voorgelegde actieplan en dit actieplan tegen straatintimidatie.
Burgemeester Dijksma antwoordt in het kader van dit agendapunt extra aandacht te zullen besteden aan intimidatie vanwege zichtbare geloofsovertuigingen. Dat gaat het college doen. Dan is het minder relevant wat de reden is; het gebeurt.
De reden is ook relevant maar dat zal worden besproken in de breedte van de gesprekken langs andere lijnen dan alleen dit onderwerp. Zij spreekt met de joodse gemeenschap over het toenemend antisemitisme in haar rol als burgemeester. Zij ervaren dat en maken zich daarover zorgen. De groep vrouwen die een hoofddoek draagt meldt zich weinig, terwijl die intimidatie wel degelijk ook plaatsvindt. In dit kader zal de gemeente activiteiten ondernemen. Haar aandacht gaat uit naar het behouden van focus.
Zij vervolgt haar beantwoording met in te gaan op de inbreng van BIJ1 over de studentenverenigingen. Enkele sets vragen zijn al gesteld over het verschijnen van twee bangalijsten. Dat zit breder en dieper. De optelsom van gebeurtenissen is niet goed en zeer zorgelijk. Om die reden sprak zij met de leiding van het Utrechtse studentencorps. Het college had al breder contact met de studentenverenigingen in aanwezigheid van de regeringscommissaris. Op dit thema werkt de gemeente met de vereniging samen vanuit de gedachte die mevrouw Nolten opperde: het is buiten niet veilig als het binnen niet veilig is. Dit heeft veel te maken met cultuur.
De burgemeester heeft afgelopen dagen gesproken met een aantal slachtoffers op deze lijsten. Het gesprek is haar niet in de koude kleren gaan zitten. Die gesprekken hebben haar veel meer nog gemotiveerd om haar tanden hierin te zetten. Zij vindt het ongelooflijk als het gaat om de impact die dit heeft op de levens van mensen. Hiermee is het stadsbestuur nog niet klaar. Ook de manier waarop hieraan gevolg gegeven wordt vanuit het studentenkorps, heeft haar bijzondere aandacht. Zij is van

mening dat hier iets moet veranderen. Zij ziet het risico van alleen mooie woorden. Gezamenlijk zal hieraan aandacht worden besteed.
Mevrouw Nolten (BIJ1) vindt deze woorden van de burgemeester fijn om te horen. Dit is ook iets breders; zij gaat er vanuit dat iedereen dat ziet. Zij heeft er vertrouwen in dat de burgemeester zich hiervoor gaat inzetten. Zij vraagt of er een manier is om de raad van de uitkomsten op de hoogte te houden. Mogelijk gaat dat op een andere manier dan via deze aanpak.
Burgemeester Dijksma merkt op dat er nog vragen liggen van mevrouw Al Saqaff; die worden dinsdag aanstaande behandeld in het college. Zij zal dan ook datgene wat zij nu mondeling heeft gezegd op schrift de raad doen toekomen. Zij zal ook nadenken over hoe zij de raad over het vervolg zal informeren. Zij zal in haar schriftelijke beantwoording aan de raad, de raad er een haakje voor geven.
Mevrouw Nolten (BIJ1) vindt het goed om te horen. Ze geeft de suggestie mee van een workshop in kwetsbare mannelijkheid en vrouwvriendelijkheid van Emancipator.
Burgemeester Dijksma antwoordt dat het college die suggestie al gedaan heeft. Dat aanbod ligt er al. Zij vindt het heel belangrijk dat men daaraan mee gaat doen. In dit opzicht als het gaat om het bereik van de doelgroep zelf, kan de gemeente helpen om de workshops te laten plaatsvinden.
Mevrouw Nolten (BIJ1) hoorde de burgemeester zeggen “helpen”. Zij ziet dit het liefst verplicht gemaakt. Zij begrijpt dat dit mogelijk ingewikkeld is.
Burgemeester Dijksma bevestigt dat het ingewikkeld is. Zij attendeert op de toon van haar inbreng.
Gevraagd is niet alleen de clubs maar ook de danscafés mee te nemen in de benadering. De burgemeester heeft begrepen dat de gesprekken ook plaatsvinden met de brede horeca. Zij hoopt van harte dat meer dan alleen de genoemde clubs gaan meedoen.
Mevrouw Nolten (BIJ1) merkt op dat de burgemeester eerder iets heeft gezegd over de aandacht specifiek voor transpersonen binnen de aanpak voor de LHBTQA-plus gemeenschap. Zij stelt daarbij de voorwaarde dat ervaringsdeskundigheid daarbij wordt meegenomen. Zij vraagt of de burgemeester dat ook zo ziet.
Burgemeester Dijksma antwoordt bevestigend. Zij denkt dat dit heel belangrijk is. Gesproken zal worden met de bredere gemeenschap. Het lijkt haar heel belangrijk dat die doelgroep daarin goed vertegenwoordigd is en dat de persoonlijke ervaringen worden meegenomen. De burgemeester herkent ook wat mevrouw Nolten heeft ingebracht over hoe mensen hun leven zo inrichten dat zij zo min mogelijk van doen hebben met de publieke ruimte. Alleen dat al lijkt haar enorm heftig wanneer mensen dergelijke keuzes moeten maken.
Richting de heer Koning onderstreept de burgemeester diens opmerking dat alles erop gericht is om geweld en intimidatie te voorkomen.

Gemiste vragen?
De heer Maas (VOLT) had gevraagd of de burgemeester weet hoe vaak die ontwikkelde toolkit door politie en JOU gebruikt wordt; wordt daarvan daadwerkelijk gebruik gemaakt?
Burgemeester Dijksma heeft de informatie over de kwantiteit niet voorhanden. Zij bevestigt dat die toolkit gebruikt worden.

TOEZEGGINGEN

Wethouder Oosters

Naar aanleiding van agendapunt 8: Raadsvoorstel Adviezen Burgerberaad Jaarwisseling zegt de wethouder toe:

- dat er in Q3 een raadsbrief volgt over de opbrengsten van het eerste Burgerberaad, waarin ook aandacht is voor de dilemma's rondom de keuze van onderwerpen voor een volgend Burgerberaad.

De voorzitter verneemt desgevraagd van de commissie dat de agenderende partijen hun doel hebben bereikt met deze behandeling. Hij concludeert dat dit onderwerp niet doorgeleid wordt naar de raad. Hij sluit deze vergadering om 16.14 uur.

TOEZEGGINGENLIJST COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 30 MEI 2024

ID	Agendapunt	Toezegging	Portefeuille houder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar	Datum afdoening
708	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 18-04-2024 8. Raadsvoorstel Adviezen Burgerberaad Jaarwisseling	Toezeggingen: er volgt in Q3 een raadsbrief over de opbrengsten van het eerste Burgerberaad, waarin ook aandacht is voor de dilemma's rondom de keuze van onderwerpen voor een volgend Burgerberaad.	Wethouder Oosters	Participatie	30-09-2024		
668	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 21-03-2024 9. Raadsbrief Voortgangsrapportage 2023 nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden'	de burgemeester zegt toe dat: de raad t vóór de zomer van 2024 een raadsbrief ontvangt over de effectindicatoren als basis voor de verdere evaluatie in 2025-2026 en een financiële uitsplitsing van de ondernomen activiteiten.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	21-06-2024		
674	Gemeenteraad 29-02-2024 24. Afrondende	Burgemeester Dijksma zegt toe dat voortaan	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-05-2024		

	Besluitvorming na debat over Demonstratierecht	standaard na afloop van een demonstratie een evaluatieformulier zal worden toegestuurd aan de organisatoren van een demonstratie.					
671	Gemeenteraad 29-02-2024 17. Afrondende besluitvorming Actieagenda Digitale Stad	Wethouder Streefland zal de raad in Q2 per brief informeren over de voorgestelde maatregelen in het kader van de datastrategie.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-06-2024		
660	Gemeenteraad 29-02-2024 25. Afrondende besluitvorming na debat stand van zaken UW	M101 Onderzoek sociale veiligheid UW waarborgen	Wethouder Schilderman	Financiën	29-05-2024	20241705 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024.	
658	Gemeenteraad 29-02-2024 25. Afrondende besluitvorming na debat stand van zaken UW	M99 Houd de raad in positie	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241705 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024.	
657	Gemeenteraad 29-02-2024 24. Afrondende	M96 Wees terughoudend met het	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	29-05-2024		

	Besluitvorming na debat over Demonstratierecht	gebruik van camera's bij demonstraties					
647	Gemeenteraad 29-02-2024 17. Afrondende besluitvorming Actieagenda Digitale Stad	M73 Richtlijnen voor gebruik AI-applicaties (ChatGPT)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	29-05-2024		
676	Vragenuur 01-02-2024 MV.8. 'Langs het tuinpad van mijn vader' - Hessel Stellinga (CDA)	Wethouder Oosters zal de raad in het derde kwartaal een raadsbrief sturen over de ontwikkelingen met betrekking tot het wijkplatform Vleuten-De Meern.	Wethouder Oosters	Participatie	30-09-2024		
641	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 11-01-2024 3.1. 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	20241705 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024	

610	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 11-01-2024 14. Raadsbrief Herijking Initiatievenfonds	In de brief over initiatievenfonds in Q2 2024 terug te komen op: handvaten voor draagvlak, inzicht op buurtniveau over ondersteunde initiatieven, onderzoeken of initiatieven door middel van prijzen gestimuleerd kunnen worden, hoe scholen actiever betrokken kunnen worden en of het doen van aanvragen met e-herkenning ook via wijkbureaus kunnen lopen.	Wethouder Oosters	Participatie	31-12-2024	Het monitoren van vrijwilligersvergoedingen en in hoeverre de buurtbudgetten op welke manier deze effect hebbe op het beschikbare budget in het initiatievenfonds terugkoppeling volgt in de voortgangsbrief van het opvolgend jaar.	
609	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 11-01-2024 13. 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	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	30-06-2024	Het college komt voor de zomer met een brief over het inperken van lobbyactiviteiten van wethouders t.a.v. activiteiten in	

		(voormalige) portefeuilles				het verlengde van hun (voormalige) portefeuilles	
578	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 30-11-2023 10. Forse vertragingen inning lokale belastingen	Naar verwachting in Q1 volgt een raadsbrief over de actuele situatie m.b.t. de achterstanden bij de BghU, de ICT-problematiek, de lopende contracten, een actuele waardering van de Waarderingskamer, een beeld van in hoeverre burgers last ervaren van de huidige achterstanden en mogelijk andere bestuurszaken (o.a. de keuze voor een huisbankier).	Wethouder Schilderman	Financiën	31-03-2024	20241705 Meer informatie hierover volgt in Q2 2024.	
588	Gemeenteraad 09-11-2023 5. Raadsvoorstel Programmabegroting 2024	Wethouder Streefland zal in het voorjaar de raad uitnodigen om het gesprek te voeren	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	09-11-2023		

		over een vervolgonderzoek Institutioneel Racisme.					
583	Gemeenteraad 09-11-2023 5. Raadsvoorstel Programmabegroting 2024	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	20241405 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024.	
550	Gemeenteraad 09-11-2023 5. Raadsvoorstel Programmabegroting 2024	M393 Online weerbaarheid jeugd	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	09-05-2024		
582	Gemeenteraad 02-11-2023 31. Afrondende besluitvorming na debat over Minimum uurloon 14 euro bij aanbestedingen	Wethouder Schilderman zal zich ervoor inzetten om bij nieuwe aanbestedingen een verhoogd minimumloon mogelijk te maken, binnen de wettelijke en juridische kaders, en de raad hierover voor de Voorjaarsnota 2024 informeren.	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241405 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024	

531	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 25-10-2023 2.a. Raadsvoorstel Programmabegroting 2024	In Q2 2024 volgt een raadsbrief met een update over de aanpak huiselijk geweld, waarin ook het thema femicide wordt meegenomen.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	30-06-2024		
530	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 25-10-2023 2.a. Raadsvoorstel Programmabegroting 2024	Er volgt vóór einde 2024 een schriftelijke terugkoppeling aan de raad van het reguliere gesprek van de burgemeester met de directeur VRU over de brandveiligheid van veestallen.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-12-2024		
535	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 24-10-2023 2.a. 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	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024		

		na gesprek met adviescie).					
528	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 12-10-2023 10. Raadsbrief Minimum uurloon 14 euro bij aanbestedingen	In Q2 2024 volgt een brief met een terugkoppeling over de pogingen om bij eerstvolgende, daartoe geschikte aanbestedingen, een minimumloon van 14 euro als criterium mee te wegen bij de beoordelingscriteria (pilot), met daarin o.a. opgenomen: ohet financiële aspect, voor zover mogelijk dit aangegeven kan worden owat kansrijke contracten zijn om dit criterium in mee te laten wegen owat gesprekken op dit vlak met de cateraar van de gemeente hebben opgeleverd	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241405 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024	

527	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 12-10-2023 9. Raadsbrief Actieagenda Digitale Stad 2023	In Q2 2024 volgt een brief met een uitvoeringsplan Digitale Stad, met daarin o.a.: ·een uitwerking op de visie digitale stad en een cijfermatige onderbouwing m.b.t. toegankelijkheid voor niet-digivaardigen ·hoe IT-ers meer betrokken kunnen worden bij de uitvoering ·hoe de gemeente omgaat met nieuwe technologieën, zoals A.I ·een update over digitale toegankelijkheid, mede naar aanleiding van de audit die in februari plaats zal vinden ·informatie over het bevorderen van digitale vaardigheden ·een	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-06-2024		

		overzicht van plekken/aanbod van internet in de stad (o.a. bij buurthuizen en bibliotheken).					
526	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 12-10-2023 8. Raadsbrief Toekomst Wijkplatforms 2023 - 2026	In Q3 2024 volgt een raadsbrief met een update over de voortgang wijkplatforms, o.a. over: oinclusiviteit en diversiteit ode ontwikkeling van wijkplatforms in wijken waar de voortgang nu nog achterblijft oeen beschrijving per wijk over wat er nodig om tot een wijkplatformfunctie te komen ode ondersteuningsbehoef te per wijk/wijkplatform.	Wethouder Oosters	Participatie	30-09-2024		

506	Gemeenteraad 21-09-2023 23. Raadsvoorstel Aanpak burgerberaad jaarwisseling	M340 Inclusiviteit mag wat kosten	Wethouder Oosters	Participatie	30-06-2024		
503	Gemeenteraad 21-09-2023 14. Afrondende besluitvorming na debat over Aanpak inclusieve stagemarkt en actieplan MBO	M316 Hoog tijd voor een MBO-traineeship	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-09-2024		
524	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 14-09-2023 3.2. 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		
513	Gemeenteraad 06-07-2023 11. Raadsvoorstel Voorjaarsnota 2023 en Eerste bestuursrapportage 2023	Wethouder Streefland zal eind Q4 een brief aan de raad sturen waarin in kaart zal worden gebracht wat er nodig is om de ambtelijke organisatie toekomstbestendig te maken.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	31-12-2023		

482	Gemeenteraad 06-07-2023 11. Raadsvoorstel Voorjaarsnota 2023 en Eerste bestuursrapportage 2023	M297 In control op reëel en structureel begrotingsevenwicht.	Wethouder Schilderman	Financiën	01-06-2024		
450	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 28-06-2023 2. Voorjaarsnota 2023 en Eerste bestuursrapportage 2023	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	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 27-06-2023 2. Raadsvoorstel Voorjaarsnota 2023 en Eerste bestuursrapportage 2023	Het College zegt toe bij de volgende VJN, wanneer de Meerjarenprogramma's toegankelijker worden weergegeven, concreet in te gaan op 'planningsoptimisme'. Daarbij gaat het College ook in op de vraag of fondsen en reserves op	Wethouder Schilderman	Financiën	10-06-2024		

		meerjarenprogramma's wenselijk zijn.					
453	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 27-06-2023 2. Raadsvoorstel Voorjaarsnota 2023 en Eerste bestuursrapportage 2023	Het College zegt toe dat er bij de VJN 2024 scenario's komen voor de invulling van het tekort vanaf 2026 en 2027, zodat de Raad de voorkeur voor een bepaald scenario kan uitspreken.	Wethouder Schilderman	Financiën	10-06-2024		
417	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 15-06-2023 2. Raadsvoorstel Startdocument Burgerberaad	Wethouder Oosters zegt toe dat de raad bij het tweede burgerberaad in positie wordt gebracht om een keuze te maken uit meerdere uitgewerkte onderwerpen en dat die selectie van onderwerpen wordt voorbereid door middel van participatie met inwoners van de stad.	Wethouder Oosters	Participatie	30-09-2023	20231102: Genoemde deadline is hier niet van toepassing. Dit hangt af van de planning van een volgend burgerberaad.	

415	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 08-06-2023 11. Raadsvoorstel Aanpassing beleidscyclus en programmabegroting	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		
399	Commissie Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport 25-05-2023 7. Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2024 - 2027 Het Utrechts Archief	In Q3 2023 wordt een Technische sessie gepland met commissie JWCS, HUA, bestuur en statenleden.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-09-2023		
344	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 23-02-2023 8. Raadsbrief Regionale Veiligheidsstrategie	De burgemeester zegt toe in de jaarstukken stil te staan bij de voortgang op de verbinding van Veiligheid en Zorg.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	01-06-2024		

		Zowel op regionaal als op stedelijk niveau.					
203	Gemeenteraad 10-11-2022 6. Raadsvoorstel Programmabegroting 2023-2026	M312 Plaats in natuurgebieden honden aan de lijn bordjes	Burgemeester Dijksma	Handhaving	10-02-2023	De bordjes zijn geplaatst.	
262	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 18-10-2022 2.a. Raadsvoorstel Programmabegroting 2023-2026	De raad middels een raadsbrief te informeren in Q1 2023 over de uitkomsten van de evaluatie 25 van het proces rondom de parkeertarieven en de verwerking in het coalitieakkoord.	Wethouder Schilderman	Financiën	31-03-2023	Update - De toegezegde evaluatie wordt op dit moment afgerond, de raad zal hierover uiterlijk in Q4-2023 worden geïnformeerd.	
183	Gemeenteraad 13-10-2022 18. Raadsvoorstel Vaststellen Bestemmingsplan Woningbouw Haarrijn en Haarrijnseplas; verplaatsing grens bebouwde kom Maarssenseweg/Heldinnenlaan	M285 Ecologische waarde Haarrijn Poort Groene hart	Wethouder Eerenberg	Handhaving	13-01-2023		

238	Vragenuur 06-10-2022 MV.2. Nood breekt wet - Myrthe Minnaert (BIJ1) mede namens Rick van der Zweth (PvdA), Anne Sasbrink (PvdD), Mahaar Fattal (GroenLinks) en Yvonne Hessel (Utrecht Solidair)	Burgemeester Dijksma zal, na ruggespraak daarover met de driehoek, de raad uiterlijk in Q1 2023 informeren over de uitwerking van de Wet Handhaving kraakverbod en de omgang met kraken in de toekomst.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-03-2023	Uitstelbericht d.d. 4 april 2023	
218	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 06-10-2022 10. Beantwoording SV 2022, nr. 90 over Openbaar maken persoonsgegevens bij zienswijzen na toestemming betrokkene 30-6-2022	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		
217	Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 06-10-2022 7. Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022	De burgemeester zegt toe om opnieuw onderzoek te starten of de termijn en de wijze waarop kennisgeving moet	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-05-2023	Uitstelbericht d.d. 4 april 2023 (kenmerk 11108194)	

		plaatsvinden al dan niet beperkend werkt om te demonstreren. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden meegenomen bij de volgende wijziging van de APV komend jaar (2023).					
138	Commissie Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport 24-05-2022 6. Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2023-2026 Het Utrechts Archief	De wethouder zegt toe dat de resultaten van het externe onderzoek van Berenschot in Q4 2022 (oktober/november) aan de raad worden gestuurd.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	30-11-2022		
93	Commissie Mens en Samenleving 26-10-2021 2. Programmabegroting 2022	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	Update - in maart 2022 is gesproken over de nota WAAVA en is deze naar aanleiding van deze bespreking teruggenomen door college. Er wordt gewerkt aan	

						een nieuwe versie van de nota WAVAA, die naar verwachting in Q4-2023 aan de gemeenteraad kan worden aangeboden.	
28	Gemeenteraad 05-11-2020 11. 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	Wethouder Streefland	Inkoop	30-06-2023	20241405 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024.	
24	Commissie Mens en Samenleving 08-10-2020 7. Raadsvoorstel Nota Inkoop en Contractmanagement 'Doelmatig en duurzaam bijdragen aan een gezond	Over 3 jaar (2e kwartaal 2023) een evaluatie-moment in te plannen of de nota inkoop voldoet (in relatie met	Wethouder Schilderman	Inkoop	30-06-2023	20241405 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q4 2024.	

	Utrecht' en collegevoorstel 'Beleidsregel drempelbedragen bij aanbesteden'	bijvoorbeeld de Utrechtse waarden)					

AANGENOMEN MOTIES COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN 30 MEI 2024

Onderwerp	Status	Indiener(s)	Portefeuillehouder	Beleidsveld	Deadline	Stand van zaken openbaar
M185 Transparant Burgerberaad	Motie aangenomen	Bosch, D. (David) (UtrechtNu!)	Wethouder Oosters	Participatie	31-03-2025	
M149 Aflossen van studieschuld via IKB budget	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	28-06-2024	
M108 De basis op orde	Motie aangenomen	Zwinkels, J.M. (Jantine) (CDA)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241305 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024
M94 Betrek demonstranten bij het demonstratiebeleid	Motie aangenomen	Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	29-08-2024	
M72 Versterking Digitale inclusie en vaardigheden	Motie aangenomen	Ait Daoua, A. (Achraf) (D66)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	29-05-2024	
M75 Utrechtse Datastrategie	Motie aangenomen	Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	31-12-2024	
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	

M92 Integriteit komt niet vanzelf	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	31-12-2024	
M93 Participatie niet alleen voor individuen	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	29-05-2024	
M57 Herdenk het verzet, ook in Utrecht	Motie aangenomen	Bosch, D. (David) (UtrechtNu!)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	29-08-2024	
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.
M54 Integere fractiemedewerkers	Motie aangenomen	Graaf, R. van der (Rik) (ChristenUnie)		Bestuurlijke zaken	18-04-2024	Op verzoek van het dagelijks bestuur zijn zowel de teksten inzake geheimhouding als de relevante bepalingen uit de gedragscode verwerkt tot teksten voor in arbeidsovereenkomsten tussen fracties en medewerkers. De fracties zijn

						hierover geïnformeerd. Voorstel: afvoeren.
M32 Hoger beroep vermogensgrens kwijtschelding lokale belastingen minima	Motie aangenomen	Kleinrensink, J. (Julia) (GroenLinks)		Bestuurlijke zaken	18-04-2024	
M05 Zonder geld geen gemeenten	Motie aangenomen	Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)		Bestuurlijke zaken	18-04-2024	Het dagelijks bestuur heeft de gevraagde steunbetuiging aan Raden in Verzet verstuurd op 26 januari jl. Daarnaast is de raad hierop geattendeerd middels een bericht op het raadsportaal. Voorstel: afvoeren.
M436 Verhoog de vermogensgrens!	Motie aangenomen	Stellinga, H.J.J. (Hessel) (CDA)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-03-2024	
M438 Nachtstembureau	Motie aangenomen	Ait Daoua, A. (Achraf) (D66)	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	30-06-2024	
M423 Investeer in gemeenschapskracht en ontlast de gemeente	Motie aangenomen	Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)	Wethouder Oosters	Participatie	30-06-2024	20240416 Motie is afgedaan met Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken van 5 april 2024
M397 Samen keuzes maken en	Motie aangenomen	Dada-Anthonij V. (Venita) (D66)	Wethouder Schilderman	Financiën		

verantwoordelijkheid delen leidt tot betere resultaten						
M430 Ondersteun het Bevrijdingsfestival	Motie aangenomen	Bosch, D. (David) (UtrechtNu!)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	31-05-2024	
M409 Grip op investeringen	Motie aangenomen	Passier, C.E. (Charlotte) (Volt)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2025	
M387 Oproep staakt het vuren	Motie aangenomen	Kleinrensink, J. (Julia) (GroenLinks)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-12-2023	
M369 Adviesrecht voor de wijkplatforms	Motie aangenomen	Zweth, R. van der (Rick) (PvdA)	Wethouder Oosters	Participatie	02-02-2024	20240416 Motie is afgedaan met Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken van 5 april 2024 20240208: komt aan de orde in beleidsnota Samen stad maken (Q1 2024)
M381 Hoger minimumloon bij aanbestedingen	Motie aangenomen	Raaijmakers, I. (Ilse) (PvdA)	Wethouder Schilderman	Financiën	30-06-2024	20241705 Meer informatie hierover volgt naar verwachting in Q2 2024
M371 Het wijkplatform als onderdeel van samen stad maken	Motie aangenomen	van der Wilt, J.A.W. (Berdien) (D66)	Wethouder Oosters	Participatie	02-02-2024	20240416 Motie is afgedaan met Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken van 5 april 2024 20240208: komt aan de orde

						in beleidsnota Samen stad maken (Q1 2024)
M347 Reflecteer en informeer over verleden Prins Bernhard bij Prins Bernhardplein & Prins Bernhardlaan	Motie aangenomen	van Vliet, D.J. (Dirk-Jan) (D66)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	01-06-2024	
M327 Geef vrijwilligers de keuze op verkiezingsdag	Motie aangenomen	Graaf, R. van der (Rik) (ChristenUnie)	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	31-07-2024	
M328 Bijstand in het stemhokje	Motie aangenomen	Graaf, R. van der (Rik) (ChristenUnie)	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	21-12-2023	20240322: Inmiddels is het voornemen van het Rijk niet meer om dit via een experimentwet te doen, maar om gelijk een nieuw wetsvoorstel in te dienen. Op dit moment is de wet nog in voorbereiding en is het nog niet duidelijk wanneer deze wet behandeld wordt en in werking zal treden.
M249 Overnemen aanbevelingen	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Burgemeester Dijksma	Bestuurlijke zaken	16-05-2024	

raadstoets Bewoners en Bestuur						
M250 Snel overzicht? Stoplichten in de jaarstukken	Motie aangenomen	Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt)	Wethouder Schilderman	Financiën	29-12-2023	20241705 Meer informatie hierover volgt in Q2 2024 bij de Jaarstukken 2023
M267 Vergoed ID en rijbewijzen van nakomelingen van tot slaaf gemaakten die naam wijzigen	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK)	Burgemeester Dijksma	Burgerzaken	28-07-2023	20240322: Nazaten van het slavernijverleden die hun achternaam hebben veranderd kunnen net als de inwoners die hun geslacht hebben gewijzigd met ingang van 1 september 2023 met (terugwerkende kracht) een gratis ID aanvragen.
M178 Continuïteit in aanpak Lucasbolwerk	Motie aangenomen	Steeg, B. van (Bert) (CDA)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	22-09-2023	
M173 Zet in op lokale decriminalisering sekswerk	Motie aangenomen	Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	29-12-2023	
M98 Bevorder privacy bij private camera's	Motie aangenomen	Koning, M.A. (Maarten) (D66)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid		

M99 Waarborgen bij algoritmen en cameratoezicht	Motie aangenomen	Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid		
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	
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. (Ilse) (PvdA) Chirino, C.C. (Bina) (ChristenUnie) Maas, R.A.H.M.	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	09-06-2023	

		(Ruud) (Volt) Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Pagter, M. de (Marijn) (VVD)				
M37 Zorg en veiligheid met rijk voor stationsgebied	Motie aangenomen	Raaijmakers, I. (Ilse) (PvdA) Steeg, B. van (Bert) (CDA) Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks) Snippe, L.C. (Lisanne) (Partij voor de Dieren) Dada-Anthonij V. (Venita) (D66) Chirino, C.C. (Bina) (ChristenUnie) Maas, R.A.H.M.	Burgemeester Dijksma	Handhaving	09-06-2023	

		(Ruud) (Volt) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht)				
M02 Plantaardige melk in gemeentelijke koffieautomaten	Motie aangenomen	Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	25-12-2023	Zoals in de memo Update Plantaardige Melk in Gemeentelijke Koffieautomaten van 12-09-2023 gemeld wordt de raad in Q2 2024 verder geïnformeerd.
M01 Civielrechtelijk, niet strafrechtelijk bij kraken	Motie aangenomen	Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1) Oudejans, A.T. (Annemarijn) (Student&Starter	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	02-05-2023	13 april 2023 Uitstelbericht d.d. 4 april 2023 (kenmerk 11108194)

		) Sasbrink, A. (Anne) (Partij voor de Dieren) Zwanenberg, P. (Pepijn) (GroenLinks) Zweth, R. van der (Rick) (PvdA) Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)				
M410 Volgend jaar alsnog kwijtschelden belastingen minima	Motie aangenomen	Hellevoort, M.N. (Meike) (GroenLinks) Raaijmakers, I. (Ilse) (PvdA) Vasters, J. (Joost) (D66) Graaf, R. van der (Rik) (ChristenUnie) Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1) Snippe, L.C. (Lisanne) (Partij	Wethouder Schilderman	Financiën	31-03-2023	

		voor de Dieren) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)				
M321 Accres vanaf 2026	Motie aangenomen	Zweth, R. van der (Rick) (PvdA) Hellevoort, M.N. (Meike) (GroenLinks) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Vasters, J. (Joost) (D66) Chirino, C.C. (Bina) (ChristenUnie)	Wethouder Schilderman	Financiën	28-04-2023	20241705 Afgedaan met de Programmabegroting 2024 (kenmerk: 11565719) 9-11-2024
M334 Mensenrechten als voorwaarde voor aanbestedingen	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Sasbrink, A. (Anne) (Partij voor de Dieren) Nolten, S.J.	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	10-02-2023	

		(Stevie) (BIJ1) Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks) Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair)				
M293 Genoeg Capaciteit voor Demonstraties.	Motie aangenomen	Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	31-03-2023	07-04-2023 Uitstelbericht verzonden d.d. 4 april 2023 (kenmerk 11108194)
M288 Doorzetten voor lokaal vuurwerkverbod GL	Motie aangenomen	Fattal, M. (Mahaar) (GroenLinks) Heuven, M. van (Maarten) (Partij voor de Dieren) Maas, R.A.H.M. (Ruud) (Volt) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht)	Burgemeester Dijksma	Openbare Orde en Veiligheid	30-04-2023	Voor het zomerreces 2023 informeren we u over de jaarwisseling 2023/2024.

		Oudejans, A.T. (Annemarijn) (Student&Starter) Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1) Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Bos, C.H. (Cees) (Stadsbelang Utrecht)				
M267 Onafhankelijke klachtenafhandeling.	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Nolten, S.J. (Stevie) (BIJ1) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Dijkstra, G.J. (Gert) (EenUtrecht) Raaijmakers, I. (Ilse) (PvdA)	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	13-10-2023	
M269 Ontslag als uitgangspunt voor	Motie aangenomen	Sungur, M. (Mahmut) (DENK) Nolten,	Wethouder Streefland	Personeel en Organisatie	31-01-2023	Afgedaan met de raadsbrief Contouren van de Organisatiebrede aanpak

discriminerend handelen		S.J. (Stevie) (BIJ1) Hessel, Y.H. (Yvonne) (Utrecht Solidair) Kendir, E. (Esma) (Student&Starter) Heuven, M. van (Maarten) (Partij voor de Dieren)				Inclusie en Diversiteit van 22 december 2022
M367 Doeltreffende raad	Motie aangenomen	Pagter, M. de (Marijn) (VVD)	Burgemeester Den Oudsten	Bestuurlijke zaken	30-06-2021	

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
21 maart 2024, 09.00-10.30 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Jantine Zwinkels (vz.) Derk van Bergen, Ruud Maas, Fred Claasen, Ralph Peters, Ruben Snijder, Joost Vasters, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)

Overige deelnemers: Jurjen Bakker (strategisch adviseur financiën), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Annemarie Koolenbrander (adviseur Financiën en Control), Rob Sijm (directeur a.i. financiën, inkoop en juridische zaken), Auke Timmerman (concerncontroller), Johan van Dorst (Griffie), Gerth Molenaar en Paul Venhoeven (Rekenkamer), Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte)

Gasten: Paul Piket (raadsgriffier gemeente Breda), René Duursma (griffie Breda) en Huib Jansen (burgerraadslid en voorzitter auditcommissie Breda)

Niet aanwezig: Cees Bos, David Bosch, Gert Dijkstra, Stevie Nolten, Victor Paalman, Margreet Ramaker.

Notulen: Rosenbaum Select, notulisten & verslaggevers

1. a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom, de gasten uit Breda in het bijzonder, die vandaag inspiratie willen opdoen voor het werk in hun eigen stad. Ook verwelkomt de voorzitter de heer Peters, die de heer Vasters opvolgt in de Adviescommissie.

Mevrouw Rijnders meldt dat de heer Paalman (Student & Starter) zich heeft aangemeld als lid van de Adviescommissie.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (15-02-2024)

Het verslag wordt vastgesteld.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Er is geen post binnengekomen of verstuurd die door de Adviescommissie behandeld moet worden.

4. Het nieuwe beleidskader rondom sturen en verantwoorden in de praktijk

Toelichting op het traject van visie naar beleidsnota naar uitvoeringsprogramma. Aan alle fracties is gevraagd om een reactie te geven op de nieuwe structuur aan de hand van een paar voorbeelden; de meeste hebben daar gehoor aan gegeven.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Bij de behandeling van de Beleidsnota Geluid en trillingen viel op dat er veel werd doorgeschoven naar het uitvoeringsprogramma, maar dat wordt door het college vastgesteld. Daardoor was aan inwoners niet gemakkelijk uit te leggen wat de raad dan precies vaststelde. De Cultuurnota bevatte opvallend veel tekst en verwijzingen naar de behandeling van de begrotingscyclus, waardoor voor de raad niet duidelijk was hoeveel geld er precies beschikbaar is. De heer Maas beoordeelde de nota van uitgangspunten voor de sociale basiszorg. Hij is van mening dat het document niet aan de raad voorgelegd had moeten worden. Het heeft er alle schijn van dat het een visiestuk is voor een periode van tien jaar, maar het werd in de commissie behandeld als een beleidsnota – wat het niet was. Rondom de Visie Natuurgebied Zuilen en de Visie Stadswater waren er ook onduidelijkheden.

Er waren ook onderwerpen die wél soepel en vlot behandeld konden worden, bijvoorbeeld de Visie Utrecht Circulair 2050 – een echt visiedocument, gericht op de lange termijn.

Het viel de Rekenkamer op dat nota's veel variaties laten zien in opbouw en structuur. Dit maakt het voor raadsleden moeilijk om er grip op te krijgen, en om te bepalen tot waar zij zelf willen sturen, en vanaf welk punt zij het aan het college willen overlaten.

Mevrouw Koolenbrander licht toe dat de ambtelijke organisatie ernaar streeft dat alle beleidsdocumenten voldoen aan de in juni 2023 vastgestelde Standaard voor de beleidscyclus. In het begin was dat wel wat lastig, omdat er toen al processen liepen. Een voorbeeld hiervan is de Visie Stadwater; die werd gemaakt vóór de standaard werd vastgesteld. Moeilijk daarin was de samenhang met de Omgevingsvisie Utrecht. Visies voor het ruimtelijk domein gaan soms over een klein, beperkt gebied; het is dan niet altijd duidelijk of het document waarin dat wordt beschreven een echte beleidsvisie is, of meer een uitwerking. De raad kan binnenkort de Beleidsnota Grondbeleid verwachten, een document dat de instrumenten beschrijft waarmee het college het werk mag inrichten – een heel ander soort nota dus. De standaard was een goed begin, vindt mevrouw Koolenbrander, maar in de praktijk blijkt deze toch niet altijd goed te passen.

Dat is niet erg, vindt de Adviescommissie, als het de raad maar duidelijk is hoe zij de documentatie moet duiden. Het zou helpen als daar uitleg over wordt bijgeleverd, in het bijzonder over doelen en indicatoren. Daar is concerncontrol het mee eens en dat (comply of explain) moet verbeterd worden. De heer Van der Zweth pleit ervoor om elkaar over en weer – raadsleden en ambtenaren – wat ruimte te gunnen om ervaring op te doen. Dit heeft even tijd nodig, en na verloop van tijd gaat het ongetwijfeld steeds beter.

De heer Timmerman merkt op dat de uitvoeringsprogramma's bij de visies en beleidsnota nog gemaakt moeten worden; de cyclus is dus nog niet af. Een nota van uitgangspunten is nu door de ambtelijke organisatie behandeld als een beleidsnota; het is wel een andersoortig product, maar als dit vooraf wordt gemeld, kan de raad er op die manier naar kijken.

In het drieluik van visiedocument, beleidsvisie en uitvoeringsprogramma ontbreekt de regulerende bevoegdheid, stelt de heer Van Vugt, wat in het bijzonder in zaken met betrekking tot de Omgevingswet speelt. De raad moet dan ook nog te regelen zaken vaststellen, een 'wetgevende laag'. Dit moet apart worden benoemd.

Hierover wordt even doorgepraat; raadsleden willen hun punt kunnen maken bij de behandeling van het beleidskader of van de indicatoren, want dat geeft meer rust voor de fase daarna. De suggestie wordt gedaan om in zulke gevallen na een half jaar eens terug te kijken, en te analyseren hoe de zaken precies liepen. Hierop geeft mevrouw Koolenbrander aan dat het een misverstand is – niet alleen onder raadsleden, maar ook in de ambtelijke organisatie – dat er altijd voor elk beleid een visie, een beleidsnota en een uitvoeringsprogramma moet zijn. Een visie is niet altijd nodig, een beleidsnota wel. Soms is er al wetgeving, of een ander document dat richting geeft. Als een beleidsnota voldoende richtinggevend en kaderstellend is om tot aanpak over te kunnen gaan, is een uitvoeringsprogramma ook niet nodig. Dat is het probleem ook niet, wordt gezegd, er is niets tegen om uitsluitend een beleidsnota vast te stellen, als deze de doelen en indicatoren maar vermeldt, want dan voelt de raad zich in staat om een besluit te nemen. Consensus over en commitment op de structuur is wenselijk, maar, stelt de voorzitter, voor raadsleden is de structuur niet leidend. Voor nieuwe raadsleden is dit niet gemakkelijk te doorgronden. Een nieuwe structuur die meer overzicht en duidelijkheid biedt kan helpend zijn, in het bijzonder voor hen.

In dit verband meldt mevrouw Rijnders dat zij graag een introductiefilm zou willen maken voor nieuwe raadsleden en nieuwe medewerkers op het Stadskantoor, maar los daarvan zijn er natuurlijk ook technische sessies, waarbij alle raadsleden kunnen aansluiten.

5. Verbeteren leesbaarheid investeringen en het Meerjaren Perspectief Ruimte (MPR)

Toelichting door mevrouw Koolenbrander; de presentatie is nog niet helemaal klaar, en wordt later in iBabs gezet. De voorzitter memoreert dat de Adviescommissie eerder al aanbevelingen ter verbetering van de leesbaarheid heeft gedaan. Dit helpt wellicht bij de commissiebehandeling van de financiële verordening aan het eind van dit jaar.

Meerjarenprogramma's komen elk jaar bij de Voorjaarsnota ter sprake. Ze hebben een plaats in de beleidscyclus, maar ook in de begrotingscyclus, want er moeten vaak investeringsbesluiten worden genomen. In de beleidsnota wordt het sturen en verantwoorden beschreven, naast de functie van een meerjarenprogramma daarin. De financiële afdeling is van plan om de financiële informatie te standaardiseren ten behoeve van betere vergelijkbaarheid.

Desgevraagd geeft mevrouw Koolenbrander aan dat de cyclus van de meerjarenprogramma's gelijk-op gaat met de Voorjaarsnota, omdat er dan investeringsbeslissingen worden genomen,

en besluiten over het verschuiven van investeringen. Dit is naar de mening van de Adviescommissie niet duidelijk genoeg.

De meerjarenprogramma's van Vastgoed, Kapitaalgoederen en Onderwijshuisvesting hebben elk een eigen uitvoeringsprogramma. Onderwijshuisvesting heeft een andere cyclus vanwege de samenhang met wettelijke eisen die aan aanvragen en beschikkingen worden gesteld. Dit loopt dus niet parallel met de Voorjaarsnota.

Het MPR kent veel verschillende doelstellingen, en is tegelijk ook een beleidsmonitor die een overzicht laat zien van de stand van zaken per thema per gebied. Mevrouw Rijnders adviseert om in het MPR aan te sluiten op voor de raad herkenbare onderwerpen, want wat er nu in staat is voor raadsleden niet herkenbaar genoeg.

De voorzitter concludeert dat de Adviescommissie voldoende is geïnformeerd over de plannen voor dit jaar en volgend jaar. Het is duidelijk dat de grootste veranderingen in het MPR volgend jaar te verwachten zijn, onder andere omdat dan de Beleidsnota Vastgoed komt, waarin wordt toegelicht hoe sturen en verantwoorden daarin werkt. Aan het einde van dit jaar wordt de financiële verordening aan de raad voorgelegd, met gevolgen voor de begroting 2025. Vanuit de Adviescommissie wordt de suggestie gedaan om dit te behandelen zoals de rijksoverheid doet met de rechtmatigheidsverantwoording: 'de regels zijn nog niet vastgesteld, maar we handelen alvast alsof ze er al wél zijn', om tot enige versnelling te komen in de verbetering van de informatievoorziening. De accountant adviseert om dan niet de discussie over het budgetrecht over te slaan.

De heer Piket (Breda) is benieuwd of de raad het college ruimte geeft om binnen een programma met budgetten te schuiven. In Breda is die ruimte er niet. Mevrouw Rijnders legt uit dat de Utrechtse raad een geheime bijlage vaststelt waarin projecten zijn vermeld. Het streven is om dit naar een wat hoger niveau op te trekken, om meer snelheid te kunnen maken. Het budgetrecht zou op clusterniveau bezien kunnen worden, niet op programmaniveau. Er moeten dan vooraf afspraken worden gemaakt over eventuele verschuivingen. Het gaat dan vooral om investeringen, vanwege het feit dat er regelmatig sprake is van onderbesteding. Het geld is er dan wel, maar dat blijft liggen omdat projecten vertraging oplopen.

6. Vooruitblik jaarplan 2024

Mevrouw Grundauer kondigt voor de volgende vergadering (18 april a.s.) een extra onderwerp aan bij de Ingekomen stukken, het rapport van het onderzoek Artikel 213a. Misschien kan er wat tijd gewonnen worden door enkele andere onderwerpen iets in te korten.

Schorsing

De ambtenaren verlaten de vergadering.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

7. Voortgang accountantscontrole

Het controleteam is met zijn werk begonnen; het loopt vlot, meldt de heer Fritz, op sommige onderdelen zelfs vóór op schema. Er is goede vooruitgang geboekt op onderwerpen die voorheen veel meer tijd kostten, bijvoorbeeld de materiële vaste activa en de grondexploitaties. Andere onderdelen vragen meer aandacht, bijvoorbeeld SISA, de verantwoording van de gemeente aan de ministeries over specifieke uitkeringen. Dit gaat niet bij alle afdelingen goed. Volgens de heer Van Vugt is de ontoereikende centrale aansturing en monitoring daar de oorzaak van. Op directieniveau is men daar wel van doordrongen, maar op de afdelingen moet de accountant er steeds over in discussie. Het zou helpen als de Adviescommissie hier aandacht voor vraagt, en zonodig de druk wat opvoert. Overigens heeft de rijksoverheid het hier zelf ook niet gemakkelijk mee; de Tweede Kamer besluit steeds om de gemeenten extra taken te geven, en wil dan ook weten of het geld wel rechtmatig wordt besteed en of de doelstellingen worden gerealiseerd. Dit leidt steeds opnieuw tot controles vanuit de ministeries en door de Algemene Rekenkamer.

De accountants verwachten dat de termijnen in de controle wel gehaald zullen worden, met enige inspanning. Het grote aantal nagekomen boekingen (na balansdatum) zal nog wel impact hebben op verschillende balansposten, en uiteindelijk ook op het resultaat. De heer Van Vugt meldt voor de goede orde dat de accountants voor het tweede achtereenvolgende jaar stevige discussies met de ambtelijke organisatie voert over de transparantie van juridische claims (bezwaarprocedures, aanbestedingsclaims en zo meer). Daarover komt niet altijd op het goede moment de juiste informatie. De accountants bespreken dit ook met de concerndirectie.

8. Rondvraag en sluiting

Via het raadsportaal kunnen de raadsleden kennis nemen van de bevindingen uit de lopende raadstoetsen.

De commissie VBF organiseert op 18 april a.s. een technische sessie (lunchbijeenkomst) rondom de aanbesteding accountant, bedoeld voor raadsleden die geen lid zijn van de Adviescommissie. Geïnteresseerden kunnen zich daarvoor aanmelden.

Er wordt verder geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De voorzitter sluit de vergadering.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4095
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	30 mei 2024
Agendapunt	8
Titel	Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2025-2028 Het Utrechts Archief (HUA)
ID	4308
Behandelend ambtenaar	I. van der Linden
Telefoon	
E-mail	hua.gr.accounthouder@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Streefland
Beleidsveld	Personeel en Organisatie
Referendabel	Nee
Reden niet referendabel	Sub i: Raadsvoorstel over de Wet gemeenschappelijke regeling.
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	**30 mei 2024**
Gemeenteraad	6 juni 2024

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2025-2028 Het Utrechts Archief (HUA)

Beleidsveld	Personeel en Organisatie
Opsteller	I. van der Linden
Kenmerk	12359436
Vergaderdatum Raad	27 juni 2024
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

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

1. De bijgevoegde reactiebrief aan Het Utrechts Archief (HUA) vast te stellen als zienswijze op de ontwerp programmabegroting 2025-2028 van HUA, waarin de raad aandacht vraagt voor
   a. het scherp blijven op de effectindicatoren,
   b. het in kaart brengen van besparingsmogelijkheden en het rekening houden met tegenvallende financiële kaders in de ambities en
   c. bewaken van de belangen van de achterblijvende partners bij het uitreden van het rijk uit de gemeenschappelijke regeling.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

De secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Het Utrechts Archief (HUA) is een gemeenschappelijke regeling, zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, van het Rijk (Ministerie OCW), de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht. Op 11 april 2024 heeft het bestuur van HUA de ontwerp programmabegroting 2025-2028 aan de gemeenteraad aangeboden voor zienswijze. Met dit voorgestelde besluit geeft de raad invulling aan deze zienswijze door deze brief vast te stellen en te versturen.

Context

Aanleiding

Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zendt het dagelijks bestuur van HUA voor 30 april ieder jaar de de algemene financiële en beleidsmatige kaders, in de vorm van de -+ontwerpbegroting, de kadernota en de voorlopige jaarrekening naar de gemeenteraad, de provinciale staten en de minister. Op 11 april heeft HUA de stukken aangeboden bij de gemeenteraad met de mogelijkheid om voor 8 juli 2024 een zienswijze kenbaar te maken bij het dagelijks bestuur. De vaststelling van de ontwerpbegroting, met in acht neming van ontvangen zienswijzen, staat gepland op de vergadering van het algemeen bestuur op 10 juli.

Juridische context Wgr

Op grond van de Wgr, hoofdstukken IX en I, is het dagelijks bestuur van HUA verplicht de raad 12 weken te geven voor een zienswijze op de ontwerpbegroting, voor ze hier definitief over kunnen besluiten. Op grond van artikel 35, derde lid van de Wgr, kan de gemeenteraad zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Op grond van het vierde lid is het dagelijks bestuur van HUA vervolgens verplicht om de raad – voorafgaand aan het vaststellen van de begroting – schriftelijk en gemotiveerd te informeren over de conclusies die getrokken zijn naar aanleiding van de zienswijzen.

De termijnen die HUA nu aanhoudt zijn conform de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. De raad is geïnformeerd over de wijziging van de wet in de raadsbrief van maart 2022. Ondanks dat HUA nu handelt naar deze termijnen, zijn deze nog niet formeel in de tekst van de gemeenschappelijke regeling van HUA opgenomen. De reden daarvoor is dat nog niet duidelijk is wanneer het rijk gaat uittreden en de wens om benodigde wijzigingen te combineren met de wijziging voor de Wgr. Dit om het complexe en uitgebreide vaststellingsproces van een aangepaste GR, ruim negen maanden, niet onnodig dubbel te doorlopen.

Beslistermijn

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om voor 8 juli 2024 een zienswijze kenbaar te maken bij het dagelijks bestuur van het HUA.

Beoogd effect

Het bestuur van HUA neemt de zienswijzen van de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling mee bij het vaststellen van de begroting.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

De vorige drie zienswijzen staan hier gelinkt: Zienswijze 2024 - 2027, Zienswijze 2023-2026, Zienswijze 2022-2025, de voorgaande jaren zijn terug te vinden via Ureka! De volgende brieven zijn verzonden aan de raad over overige zaken zoals de uittreding: Raadsbrief 20 april 2021, Raadsbrief 3 maart 2022, Raadsbrief Uitstel beantwoording 20 december 2022, Raadsbrief 13 juli 2023 en Raadsbrief 26 april 2023 Tijdens de digitale informatiesessie voor raads- en statenleden op 11 januari 2023 en 9 april 2024 is uitleg gegeven de uittreding van het rijk en het gekozen toekomstscenario voor HUA.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De bijgevoegde reactiebrief aan Het Utrechts Archief (HUA) vast te stellen als zienswijze op de ontwerp programmabegroting 2025-2028 van HUA, waarin de raad aandacht vraagt voor: a. het scherp blijven op de effectindicatoren,

	b. rekening houden met de (tegenvallende) financiële kaders van de gemeente Utrecht in de ambities voor de komende jaren c. bewaken van de belangen van de achterblijvende partners bij het uitreden van het rijk uit de gemeenschappelijke regeling.
Argumenten	
1.1	<u>De begroting kan vastgesteld worden, omdat de financiële onderbouwing van de ontwerpbegroting 2025 – 2028 past binnen de kaders van de gemeenschappelijke regeling.</u>
	De ontwerpbegroting volgt de vereisten uit het besluit begroting en verantwoording Gemeenten (BBV). Beoogde investeringen worden zoveel mogelijk met de beschikbare financiële middelen in verband gebracht
1.2	<u>De begroting kan vastgesteld worden, omdat de beleidsmatige aspecten in de begroting in overeenstemming zijn met eerdere plannen.</u>
	De begroting baseert zich op het nieuwe meerjarenbeleidsplan 2025-2028 dat HUA in de vorige algemene bestuursvergadering op 11 maart 2024 heeft vastgesteld, met de kanttekening om te prioriteren en te faseren in de ambities met het oog op de tegenvallende financiële kaders vanaf 2026. De gestelde doelen en maatschappelijke effecten zijn in lijn met de kerntaak van HUA, namelijk het beheren en ontsluiten van archieven.
1.3	<u>Het aandachtspunt om scherp te blijven op de effectenindicatoren is opgenomen, omdat dit wel gedeeltelijk is verbeterd, maar nog steeds aandacht behoeft.</u>
	In vorige jaren werd hier aandacht voor gevraagd. In het nieuwe meerjarenbeleidsplan doet Het Utrechts Archief een betere poging om effectenindicatoren aan te scherpen, maar deze laten nog steeds een mix van kwalitatieve en kwantitatieve normen zien. Hoe gemeten gaat worden of deze doelstellingen behaald zijn is niet geheel duidelijk. Het adequaat rapporteren over de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten en effectindicatoren daadwerkelijk gerealiseerd worden blijft daarmee een openstaand punt waar nog steeds aandacht voor nodig is.
1.4	<u>Het aandachtspunt voor het in kaart brengen van besparingsmogelijkheden en het rekening houden met tegenvallende financiële kaders in de ambities is opgenomen, om de reeds gedane oproep vanuit het algemeen bestuur van HUA en het college te onderschrijven.</u>
	De constatering in de ontwerpbegroting over de herijking van het gemeentefonds is correct. Het rijk bezuinigt fors op het gemeentefonds, waardoor wij en andere gemeenten afstevenen op een ‘ravijn’ in 2026. Vanzelfsprekend bereiden wij ons hierop voor en inventariseren welke mogelijkheden er zijn om te bezuinigen. Hierbij ligt de focus op wat we minder kunnen doen. Daarnaast zien we ook mogelijkheden om ons werk anders te doen. Dit ‘ravijn’ raakt alle onderdelen binnen onze gemeente en dus ook onze verbonden partijen (waaronder ook gemeenschappelijke regelingen, zoals HUA). Het meerjarenbeleidsplan bevat hoge ambities en daarnaast zal de aanwas van archieven met de doorontwikkeling van het e-depot in de toekomst tot hogere kosten leiden. De onderhandelingen met het rijk over de uittreding en de financiële risico's daarbij zijn nog onzeker, terwijl de gemeente moet bezuinigen. HUA heeft voor het e-depot een structurele stelpost van € 210.000 opgenomen in de begroting vanaf 2026. Over de ambities en de daaraan te koppelen gemeentelijke bijdrage moeten adequate gesprekken gevoerd worden tussen Het Utrechts Archief en onze gemeente voordat deze beoogde gemeentelijke bijdrage geformaliseerd kan worden. Deze complexe situatie vereist vanuit Het Utrechts Archief een proactieve houding om besparingsmogelijkheden in kaart te brengen. Daarnaast een analyse uit te voeren op specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd om hiermee bestuurlijk realistische en duidelijke inhoudelijke keuzes te maken. HUA moet

	prioriteren en temporiseren binnen hun ambities en zoeken naar financiële ruimte in hun eigen begroting en in de onderhandelingen met het rijk.
1.5	Het aandachtspunt om de belangen te bewaken van de achterblijvende partners (provincie en gemeente) bij het uitreden van het rijk uit de gemeenschappelijke regeling is opgenomen, omdat er juridische, financiële en bestuurlijke aandachtspunten spelen bij de achterblijvende partners die in de onderhandelingen met het rijk meegenomen en waar mogelijk gemitigeerd moeten worden.
	Er ontstaat steeds meer duidelijkheid over hoe het rijk de uittreding uit de gemeenschappelijke regeling HUA wil vormgeven. Helaas zijn zowel tussen rijk, RHC (regionaal historisch centrum) directeuren en RHC bestuurders, als ook tussen de door verschillende partijen ingehuurde advies- & advocatenkantoren de meningen verdeeld over de risico's en de mitigerende maatregelen hierop. Hierop heeft het algemeen bestuur van HUA Berenschot onderzoek laten doen naar mogelijke samenwerkingsvormen en eventuele aandachtspunten. Het nemen van een voorkeursbesluit in juni 2023 voor het continueren van de gemeenschappelijke regeling na het uittreden van het rijk, bracht rust en duidelijkheid. Dit was ook de aanleiding voor het opzetten van twee werkgroepen met deelnemers vanuit HUA, de provincie en de gemeente. Een voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling en een voor het opstellen van een uittredingsregeling met het rijk. Deze voorbereidingen helpen om de juridische en financiële aandachtspunten beter in kaart te brengen, maar een deel van deze aandachtspunten moeten worden vastgelegd in de uittredingsregeling met het rijk. Het Utrechts Archief heeft nauwe contacten met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), waarmee ook het gesprek over de uittreding moet worden gevoerd. Hiermee is het belangrijk dat zij zowel formeel als informeel in hun contacten de belangen bewaken van de achterblijvende partners. *Toelichting* De aandachtspunten zijn, zoals ook toegelicht in de gezamenlijke technische sessie met raad en staten op 9 april, als volgt: 1. Juridisch: In de gewijzigde GR zonder het rijk, blijft het rijk nog een aanzienlijk percentage van de begroting betalen. Omdat het rijk dan geen mede-eigenaar meer is, kan bestaande uitzonderingsgrond aanbestedingswet niet langer gehanteerd worden. De te hanteren uitzonderingsgrond 'delegatie' vereist grote mate van autonomie voor HUA. Dit schuurt met de geest van de wet gemeenschappelijke regelingen, die meer invloed voor mede-eigenaren mogelijk maakt. Er is ook zeer weinig jurisprudentie over deze situatie, wat een juridisch (rest)risico met zich meebrengt. 2. Financieel: Het rijk biedt een incidentele financiering voor een structurele taak. Het rijk wil de verantwoordelijkheid voor de regionale analoge rijksarchieven via een delegatiebepaling in de archiefwet structureel bij HUA beleggen. Het middel is een specifieke uitkering (SPUK), maar deze is per definitie incidenteel en eenzijdig te wijzigen of op te zeggen vanuit het rijk. 3. Bestuurlijk: Er moeten afspraken worden gemaakt over de verhouding tussen de provincie en de gemeente, zoals stem- en risicoverdeling. De gemeente draagt echter veel meer gelden bij dan de provincie, wat tot een scheve verhouding kan leiden.

Financiën

De gemeentelijke bijdrage 2025 (ongeveer € 3,7 miljoen) aan Het Utrechts Archief maakt onderdeel uit van het programma Overhead van de programmabegroting van de gemeente Utrecht.

Het Utrechts Archief (HUA) heeft in de meerjarenbegroting voor de jaren 2026 en verder een stelpost opgenomen voor een gemeentelijke bijdrage aan e-depot van € 210.000. In lijn met HUA zijn wij van mening dat over de ambities en de daaraan te koppelen gemeentelijke bijdrage adequate gesprekken tussen HUA en onze gemeente gevoerd moeten worden voordat deze beoogde gemeentelijke bijdrage geformaliseerd kan worden. Het positieve resultaat van 2023 is opgenomen bij de bestemmingsreserve voor het e-depot, wat ook meegenomen zal worden in de gesprekken over deze genoemde structurele stelpost e-depot voor de gemeente Utrecht.

Vervolg
De zienswijzebrief de raad wordt, na vaststelling, aan het bestuur van Het Utrechts Archief verzonden. De vaststelling van de begroting staat gepland voor de vergadering van HUA bestuur op 10 juli 2024.

Participatie
Over dit voorstel heeft geen participatie plaatsgevonden.

Communicatie
Het Utrechts Archief ontvangt na besluitvorming de zienswijzenbrief. Verder is geen aanvullende communicatie voorzien.

Niet referendabel
Dit raadsbesluit is niet referendabel omdat het een besluit betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening tot raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Reactiebrief zienswijze ontwerpbegroting 2025-2028 HUA

Bijlagen informatief
- Ontwerp Programmabegroting 2025-2028 HUA
- Kadernota 2024 HUA
- Jaarstukken 2023 HUA (incl. controleverklaring)

Gemeenteraad
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSIE VOOR BESLUITVORMING

Het Utrechts Archief
C. Keijsper
Postbus 131
3500 AC UTRECHT

Behandeld door	I. van der Linden	**Datum**	Volgt
Doorkiesnummer	nvt	**Ons kenmerk**	12359436
E-mail	hua.gr.accounthouder@utrecht.nl	**Onderwerp**	Zienswijze ontwerpbegroting 2025 - 2028 Het Utrechts Archief
Bijlage(n)	geen		
Uw kenmerk	geen	**Verzonden**	1 juli 2024
Uw brief van	11 april 2024	Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden	

Beste mevrouw Keijsper,

Bij de brief van 11 april 2024 heeft u ons, op grond van artikel 19 van de Gemeenschappelijke Regeling, de ontwerp ‘Programmabegroting 2025 – 2028’ aangeboden en de gelegenheid geboden om een zienswijze op de ontwerpbegroting kenbaar te maken. Hieronder wordt onze zienswijze verwoord.

Inhoudelijk
Wij stellen vast dat de ontwerp ‘Programmabegroting 2025 - 2028’ binnen de kaders van de gemeenschappelijke regeling past. Het Utrechts Archief (HUA) heeft een nieuw meerjarenbeleidsplan opgesteld dat aan de basis ligt van deze programmabegroting. De vier speerpunten zijn gericht op het door ontwikkelen van het beheer van digitale archieven, het beter ontsluiten van deze archieven, het onder de aandacht brengen van deze archieven bij nieuwe doelgroepen en het verduurzamen van de organisatie.

Wij ondersteunen de uitbereiding van de doelgroepen en de focus op het verbeteren van de digitale toegankelijkheid van de collecties. Wij zien daarnaast een verbetering in het formuleren van de effectindicatoren, maar vragen net als voorgaand jaar blijvende aandacht op het adequaat rapporteren over de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten en effectindicatoren daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Financieel
De begroting 2025 is sluitend, evenals het meerjarenperspectief voor de periode 2026-2028.
De constatering in de ontwerpbegroting over de herijking van het gemeentefonds is correct. Het rijk bezuinigt fors op het gemeentefonds, waardoor wij en andere gemeenten afstevenen op een ‘ravijn’ in 2026. Vanzelfsprekend bereiden wij ons hierop voor en inventariseren welke mogelijkheden er zijn om te bezuinigen. Hierbij ligt de focus op wat we minder kunnen doen. Daarnaast zien we ook mogelijkheden om ons werk anders te doen. Dit ‘ravijn’ raakt alle onderdelen binnen onze gemeente en dus ook onze verbonden partijen (waaronder ook gemeenschappelijke regelingen, zoals HUA).

Gezien deze grote opgave vraagt de gemeente Utrecht alle gemeenschappelijke regelingen om besparingsmogelijkheden in kaart brengen. Ook van het HUA vragen wij een analyse op specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd om hiermee bestuurlijk realistische en duidelijke inhoudelijke keuzes te maken.

De doorontwikkeling van het digitale e-depot, de toenemende aanwas van archieven en de onzekere onderhandelingen met het rijk over de uittreding, gaan tot stijgende kosten leiden. We vragen uw aandacht om rekening houden met de (tegenvallende) financiële kaders van de gemeente Utrecht in de ambities voor de komende jaren. We zien graag dat het open en constructieve gesprek hierover wordt voortgezet in de (algemene) bestuursvergaderingen.

Uittreding rijk uit de gemeenschappelijke regeling
Wij maken ons, net als vorige jaren, zorgen om de financiële en juridische consequenties van de uittreding van het rijk uit de gemeenschappelijke regeling. Wij begrijpen dat deze zorgen ook bij andere regionaal historische centra's (RHC's) spelen en dat dit een belangrijk onderwerp is met de gesprekken met het rijk. U geeft in de ontwerp 'Programmabegroting 2025-2028' meer inzicht in de voortgang van de voorbereidingen op de voorgenomen uittreding van het rijk, welke recent is doorgeschoven van 1 januari 2025 naar 1 januari 2026. Onlangs, op 9 april, hebben de gemeente en de provincie gezamenlijk een technische sessie georganiseerd om ons te informeren over de uittreding en de wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Wij waarderen uw bijdrage aan deze sessie.

We zijn blij met de ingerichte ambtelijke werkgroepen die goed aan de slag zijn met het opstellen van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling en het uitdenken van de uittredingsregeling en de daaraan verbonden financiële impact. De provincie, de gemeente en HUA trekken samen op, als toekomstige achterblijvende partners, om het overleg met het rijk zo doelmatig en adequaat mogelijk te voeren. Wij roepen het bestuur op om de betrokkenheid van het rijk, en het belang van de achterblijvende partners blijvend te bewaken.

Hoogachtend,
Gemeenteraad van Utrecht,

de griffier,
Merel van Hall

de voorzitter,
Sharon A.M. Dijksma

HET UTRECHTS ARCHIEF

KADERNOTA 2024 DOORWERKEND NAAR 2025



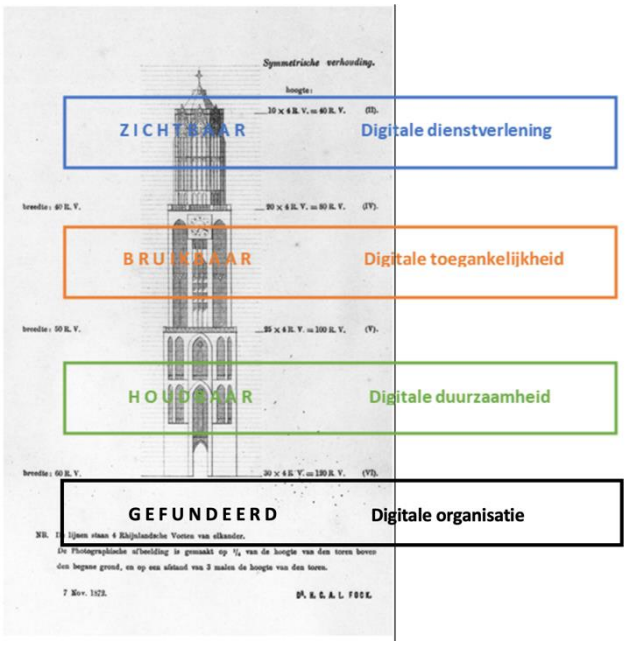
1. Inleiding

In deze kadernota 2024 zullen de belangrijkste ontwikkelingen en kaders beschreven worden voor het lopende begrotingsjaar. Deze zal samen de begroting 2025 – 2028 worden gepresenteerd in de bestuursvergadering van 11 maart 2024.

In de volgende twee paragrafen worden de algemene ontwikkelingen en een aantal financiële ontwikkelingen beschreven.

2. Algemene ontwikkelingen

Meerjarenbeleidsplan



2024 is het laatste jaar van de huidige meerjarenbeleidsperiode. In deze tijd zijn we van het opzetten van onze digitale programma's gegaan, naar experimenteren, evalueren. In 2024 willen we de opgedane kennis borgen. De innovatieve processen die we hebben ontwikkeld en die mooie resultaten en realistische werkwijzen opleveren, willen we in de lijnorganisatie op gaan nemen.
In de bestuursvergadering van maart is het concept meerjarenbeleidsplan 2025 – 2028 besproken. In het licht van de komende bezuinigingen bij Gemeente Utrecht (GU) en Provincie Utrecht (PU) heeft het bestuur de directie gevraagd om een fasering en prioritering aan te brengen voor bespreking in de juni vergadering.

Voortgang uittreding Rijk

In de bestuursvergadering van juni 2023 heeft het Algemeen Bestuur (AB) gesproken over de scenario's voor de uittreding en heeft het AB de voorkeur uitgesproken voor het scenario Voortzetten gemeenschappelijke regeling met daarbij het doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen. Daarbij heeft het AB de opdracht gegeven om twee werkgroepen in te stellen:
Een werkgroep o.l.v. de directie van HUA om ambtelijk en met alle geledingen de uittredingsregeling voor te bereiden voor vaststelling in het Algemeen Bestuur.
Een werkgroep o.l.v. GU om een concept gemeenschappelijke regeling op te stellen met alle wijzigingen en uitwerkingen risicoparagraaf bestuurlijk zodat deze voorgelegd kan worden aan AB en vervolgens aan GU en PU en daarna aan de raad en de staten.
Begin september 2023 heeft de Tweede Kamer gesproken over het al dan niet controversieel verklaren van de nieuwe archiefwet 2021 en deze wet is niet controversieel verklaard. De wet is in 2023 niet vastgesteld. Het is op dit moment niet duidelijk wanneer de wet in de beide Kamers wordt behandeld. De planning is dat de wet per 1 januari 2026 van kracht moet worden. Het is op dit moment niet duidelijk wanneer OCW daadwerkelijk uit zal treden uit de gemeenschappelijke regeling. In het AB van september is afgesproken dat de twee genoemde werkgroepen de werkzaamheden zoveel mogelijk zullen doorzetten ongeacht de definitieve datum van de voorgenomen uittreding:

- De werkgroep Uittreding is opgestart door HUA en hiervoor is het bureau Van de Laar aangetrokken. Het plan van aanpak is uitgewerkt en de werkgroep is van start gegaan. Het eindproduct zal een conceptuittredingsregeling zijn, waarin speciaal gekeken zal worden naar de risico's voor de achterblijvende partners. Ook zal er aandacht geschonken worden aan de begeleiding van het bestuur in dit proces.
- Bij GU hebben de voorbereidingen voor de werkgroep Aanpassing GR plaatsgevonden. De inhoudelijk juridische experts vanuit GU en PU zijn begonnen met het in kaart brengen van de noodzakelijke aanpassingen. Met het in werking treden van de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr) worden er aanvullende eisen gesteld aan de invulling en verantwoording van de taken van de gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur heeft in de vergadering van december 2023 gesproken over de termijn voor de zienswijze en hierin is besloten de termijn van 12 weken voor de zienswijze vanaf 2024 te hanteren. Daarmee wordt voldaan aan een van belangrijke wijzigingen uit de nieuwe Wgr. De werkgroep Aanpassing GR neemt dit mee in het project. Ook heeft het bestuur in deze vergadering gekozen voor een route van aanpassing van de GR waarbij HUA in eerste instantie zo veel mogelijk handelt volgens de Wgr. Vanwege de onzekere planning van de uittreding, worden twee wijzigingsvoorstellen opgesteld. In het eerste voorstel wordt gepoogd om de noodzakelijke aanpassingen volgens de WGR en de uittreding van OCW in één keer mee te nemen. Mochten deze twee momenten te ver uit elkaar komen te liggen dan zullen eerst de noodzakelijke aanpassingen conform WGR worden doorgevoerd, om vervolgens de GR aan te passen voor de twee achterblijvende partners bij uittreding van het Rijk. Bij de aanpassingen van de GR zullen de voorbeeldtekst en aanbevelingen van Boels-Zanders, Berenschot en Straatman-Koster worden gebruikt.

Op bestuurlijk niveau vinden er afstemmingsgesprekken over de uittreding plaats tussen dhr Wienen, als voorzitter van het delegatieoverleg, en de andere voorzitters van de RHC's en OCW. Hierin is het convenant en side-letter tussen OCW en de RHC's voorbereid voor het vastleggen van de duurzame samenwerking tussen het Rijk en de RHC's. Op 1 februari 2024 is dit convenant getekend door OCW en de RHC's. Bestuurslid Rob van Muilekom heeft namens het bestuur van HUA het convenant getekend.
Dit convenant hoort bij het geheel van de nieuwe archiefwet 2021, de aanpassing van de gemeenschappelijk regeling voor de nieuwe situatie, de SPUK (specifieke uitkering) en de uittredingsregeling.

Gemeentefonds en provinciefonds

HUA is door de voorzitter en de gedeputeerden geïnformeerd over de herijking van het gemeentefonds en het provinciefonds en de gevolgen voor zowel de gemeente Utrecht als ook de provincie Utrecht vanaf 2026. Ook de DVO partner gemeente Nieuwegein zal te maken krijgen met deze herijking. Het college van de gemeente Utrecht zal met de voorjaarsnota 2024 met voorstellen komen om met bezuinigingen voor de lange termijn de tekorten op te lossen. Op het moment van opstellen van de meerjarenbegroting 2025 – 2028 voor HUA in maart 2024 zijn de voorstellen in de voorjaarnota 2024 van de gemeente Utrecht nog niet bekend. De begroting 2025 – 2028 voor HUA is opgesteld op basis van de bekende informatie. In de bestuursvergadering van maart is het concept meerjarenbeleidsplan 2025 – 2028 besproken en heeft het bestuur de directie gevraagd om een fasering en prioritering aan te brengen in het nieuwe meerjarenbeleidsplan voor bespreking in de juni vergadering.

Inhoudelijk voortgang e-depot bij HUA

In de bijeenkomst van december 2023 heeft het bestuur een begin gemaakt met de bespreking van de notitie ‘Toekomstperspectief en koersbepaling digitaal en analoog archief’. De besprekingen hierover zullen het BOB-model volgen. Omdat dit een strategisch belangrijk onderwerp is voor HUA en de partners, zal het bestuur in de volgende maanden hierover doorpraten.
Voor de meerjarenbegroting 2025 – 2028 is het van belang dat deze aan blijft sluiten bij de inhoud van de gewenste dienstverlening zoals geschetst in de notitie. Daarom zal net als in de vorige meerjarenbegroting de financiering voor dit onderdeel in de begroting van HUA voor 2026, 2027 en 2028 als stelpost worden opgenomen. (De begroting voor 2024 en 2025 kan voor dit onderdeel nog putten uit de bestemmingsreserve ‘Reserve e-depot gemeente Utrecht’)

Regie op ICT

Na de voorbereidingen gedurende het jaar 2023 is de overname van de kantoorautomatisering door Score Utica in december 2023 gerealiseerd. Dit is tot tevredenheid van de medewerkers geruisloos gegaan. De overname van het netwerk door Score Utica stond gepland voor januari 2024. De 24/7 ICT monitoring (SiemSoc) stond gepland voor februari 2024. Daarmee is deze fase afgesloten worden en kan de nieuwe ICT regie-organisatie binnen HUA bij een vernieuwd team ICT belegd worden.
De CISO (InCyber) kijkt op alle onderdelen in deze transitie mee en scherpt de beveiligingseisen aan waar nodig. Afgesproken is dat de CISO begin 2024 een volledige audit zal uitvoeren op de daadwerkelijke geïmplementeerde veiligheidsmaatregelen. Ook zullen zij een pentest doorvoeren.
Met dit alles is een belangrijke stap gezet in de professionalisering van de ICT omgeving bij HUA. Met de audit van de CISO en de pentest is er voldoende input om opnieuw een BIO-analyse uit te kunnen voeren.

3. Financiële zaken

Indexering

In een reguliere cyclus bij een gemeente wordt in de komende maanden de kadernota 2024 opgesteld. Dit gebeurt in samenhang met de 1e Berap 2024. Bij het opstellen van deze kadernota 2024 doorwerkend naar 2025 (eind februari 2024) is het lastig nu al de financiële cijfers in te schatten voor de 1e Berap, dus tot en met april 2024 en daarmee voor het hele jaar 2024. De belangrijkste zaken worden hierin kort toegelicht.
In de vorige Kadernota 2023 en de Meerjaren programmabegroting 2024 – 2025 is voor de prijsindexatie de Europese consumentenprijsindex (HICP) uit Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten DNB - december 2022 van 4% gebruikt voor de begroting 2024. De HICP over heel 2023 is uitgekomen op 4,1% en de raming hiervan voor 2024 op 4% gesteld. Dit komt goed overeen. Voor 2025 wordt de HICP gesteld op gemiddeld 2,2%. De kerninflatie HICP wordt voor 2025 op gemiddeld 3% gesteld, dat is de HICP inflatie zonder voedsel en energie inflatie. Omdat HUA niet afhankelijk is van voedselprijzen en maar gedeeltelijk voor energieprijzen wordt voor 2025 de kerninflatie HICP 2025 gehanteerd van 3%.
De loonsverhoging voor 2024 is bekend en komt uit op 6%. Voor 2025 is hier nog niets over bekend. Voorgesteld wordt ook hier voor de kerninflatie HICP 2025 te hanteren van 3%.
Samenvattend:

1. Daar waar er reële prijsverhogingen zijn doorberekend aan HUA zullen deze eerst worden doorgevoerd in de aan te passen begroting voor 2024. Voor 2025 wordt deze dan geïndexeerd met 3,0%.
2. Voor de lonen voor 2024 is er een actuele cao van totaal 6%. Deze zal gehanteerd worden voor de Berap. Voor 2025 zal 3% gehanteerd worden.
3. Hanteren van de Europese consumentenprijsindex (HICP) kerninflatie uit Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten DNB - december 20232. Deze wordt afgerond voor 2024 op 4% en voor 2025 op 3%.

Financiële doorwerking

Van het Rijk heeft HUA voor 2024 door indexatie € 232.500 (8,9%) meer ontvangen voor de reguliere bijdrage dan begroot. Daarnaast ontvangt HUA transitiegelden van het Rijk voor de inrichting van een eigen e-depot voorziening. Naast de in 2022 ontvangen gelden ontvangen de RHC’s ieder een zogeheten kenniscomponent op het terrein van informatie, archief en digitalisering. Deze bedraagt als vast bedrag (d.w.z. geen indexering) € 50.000 per RHC van 2022 tot en met 2026. Na vijf jaar stopt deze overbruggingstoelage.
In de vastgestelde begroting 2024 is voor de bijdrage van de gemeente Utrecht € 3.586.378 opgenomen. Bij de provincie Utrecht is voor 2024 het begrote bedrag van € 719.468 ingediend.

Om een stabiel beeld te kunnen presenteren is bij het opstellen van de (meerjaren)begroting, zoals elk jaar, uitgegaan van het continuïteitsbeginsel. Daarmee wordt ervan uit gegaan dat de financiële bijdragen van de partners gecontinueerd worden. De financiering van het Rijk is tot en met 2024 als partner in de gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bijdrage. Met de voorgenomen uittreding van het Rijk per 1 januari 2026 is het de bedoeling dat deze financiering (inclusief indexaties) gecontinueerd wordt in de vorm van een specifieke uitkering.
Voor de jaren 2024 en 2025 kan het aandeel van de kosten voor het e-depot van de provincie Utrecht bij HUA gedekt worden uit de reguliere bijdrage van de provincie Utrecht. Hierover zijn afspraken gemaakt bij de toetreding van de provincie Utrecht in 2019. Voor de kosten van het e-depot van de gemeente Utrecht bij HUA wordt voor de jaren 2024 en 2025 de reserve Reserve e-depot gemeente Utrecht ingezet. (Deze is gevormd door het reserveren van de projectenbijdragen van de gemeente Utrecht voor het e-depot.) Voor de jaren 2026 en verder is voor de gemeente Utrecht voor dit onderdeel een stelpost opgenomen. (De gemeente Utrecht heeft hiervoor nu geen financiële ruimte gereserveerd.)

Met deze uitgangspunten is het mogelijk om ook voor de jaren 2024 en 2025 een sluitende begroting te presenteren. Verder wordt verwezen naar de Meerjarenbegroting 2025 – 2028.

HET UTRECHTS ARCHIEF

ONTWERP PROGRAMMABEGROTING 2025 T/M 2028



Samenstelling van het Algemeen bestuur van Het Utrechts Archief:

Mevrouw Rachel, Streefland, voorzitter (Dagelijks Bestuur / Algemeen Bestuur)
Mevrouw Anja Smit, vicevoorzitter (Dagelijks Bestuur / Algemeen Bestuur)
De heer Rob van Muilekom (Dagelijks Bestuur / Algemeen Bestuur)
Mevrouw Eva Oosters (Algemeen Bestuur)
De heer Has Bakker (Algemeen Bestuur)
Vacant (Algemeen Bestuur)

Voorwoord

Met veel genoegen bieden wij u de Begroting 2025 - 2028 aan, waarin de ambities en inspanningen van Het Utrechts Archief zijn vastgelegd. Op basis van het nieuwe meerjarenbeleidsplan is de begroting ingericht op vier speerpunten. Hierbij zal de afspiegeling van de samenleving in de bedrijfsvoering, collectie en activiteiten van HUA evenwichtiger / inclusiever worden.
De volgende speerpunten zijn gedefinieerd:
Speerpunt 1: Ketenpartner van een betrouwbare overheid
Speerpunt 2: Zoeken, vinden en verbinden
Speerpunt 3: Nieuwe doelgroepen in het publieksprogramma
Speerpunt 4: Werken aan een duurzame en veerkrachtige organisatie
Per speerpunt is beschreven hoe de effecten bereikt worden. (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen?) Op totaal niveau wordt er een raming van de baten en lasten gemaakt (Wat zijn de kosten hiervan?).

Het Utrechts Archief is er voor iedereen die voor recht en bewijs, onderwijs, onderzoek of cultuurbeleving gebruik wil maken van onze collecties en diensten. Onze missie is de bronnen van de Utrechtse geschiedenis te verwerven, te bewaren en ter beschikking te stellen aan het publiek. We verbinden de inwoners van de stad en provincie met elkaar en hun omgeving, door gezamenlijk het verhaal van de Utrechtse geschiedenis te vertellen. Om dit te bereiken bieden we een aantrekkelijk publieksprogramma en innovatieve digitale dienstverlening. HUA is een toonaangevend expertisecentrum op het gebied van informatiebeheer en een deskundig partner voor instellingen en overheden in de regio.

De begroting 2025 is sluitend, evenals het meerjarenperspectief voor de periode 2025 – 2028. Wij zijn ervan overtuigd dat HUA met de beschreven uitdagingen een solide financiële basis voor de doorontwikkeling kan handhaven.

Utrecht, 11 maart 2024

Namens het Managementteam van Het Utrechts Archief,
De directeur,
drs. Chantal Keijsper

Inhoudsopgave

Inhoud

Samenstelling van het Algemeen bestuur van Het Utrechts Archief: 1
Voorwoord 2
1. Inleiding 5
2. Hoofdlijnen van de begroting 6
2.1. Algemeen 6
2.2. Indexering 6
2.3. Uitgangspunten Begroting 2025 - 2028 6
3. Beleidsbegroting: Programmaplan 8
3.1. Speerpunten 2025 – 2028 8
3.2. Speerpunt 1: Ketenpartner voor een betrouwbare overheid 8
3.2.1. Doel 8
3.2.2. Beoogde maatschappelijk effecten 9
3.2.3. Effectenindicatoren 9
3.3. Speerpunt 2: Zoeken, vinden en verbinden 10
3.3.1. Doel 10
3.3.2. Beoogde maatschappelijke effecten 10
3.3.3. Effectenindicatoren 10
3.4. Speerpunt 3. Nieuwe doelgroepen in het publieksprogramma 11
3.4.1. Doel 11
3.4.2. Beoogde maatschappelijke effecten 11
3.4.3. Effectenindicatoren 11
3.5. Speerpunt 4. Een duurzame en veerkrachtige organisatie 12
3.5.1. Doel 12
3.5.2. Beoogde maatschappelijke effecten 12
Dit programma richt zich op: 12
3.5.3. Effectenindicatoren 12
3.5.4. Organisatie 13
3.5.5. Maatschappelijke verantwoordelijkheid 14
3.5.6. Huisvesting 14
3.5.7. Interne beheersing 14
3.5.8. BTW 14
3.6. Overzicht Algemene dekkingsmiddelen, vennootschapsbelasting 15
3.6.1. Algemene uitkeringen 15
3.6.2. Vennootschapsbelasting 15
3.6.3. Duurzaamheid 15
3.6.4. Overige algemene dekkingsmiddelen 15
3.7. Weerstandsvermogen en risicobeheersing 16
3.7.1. Beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing 16
3.7.2. Weerstandscapaciteit 16
3.7.3. Risico-inventarisatie 17
3.7.4. Benodigde weerstandscapaciteit 19
3.7.5. Kengetallen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) 19
3.8. Kapitaalgoederen en onderhoud 19
3.8.1. Algemeen 19
3.8.2. Waardering en afschrijving van activa 19

3.8.3. Investerings- en afschrijvingsoverzicht 2024 - 2027 20
3.9. Financiering 21
3.9.1. Algemeen 21
3.9.2. Algemene ontwikkelingen 21
3.9.3. Wet verplicht Schatkistbankieren (Wet vSB) 22
3.9.4. Renterisiconorm 22
3.9.5. Kasgeldlimiet 22
3.10. Bedrijfsvoering 23
3.11. Verbonden partijen 23
4. Financiële begroting 24
4.1. Overzicht baten en lasten en de toelichting 24
4.2. Overzicht structurele en incidentele baten en lasten 24
4.3. Uiteenzetting financiële positie en de toelichting 26
4.4. EMU-saldo 34
Vaststellingsbesluit 35

1. Inleiding

Deze begroting volgt de vereisten uit het besluit begroting en verantwoording Gemeenten (BBV), waarin de volgende indeling van de begroting wordt voorgeschreven:

- **Beleidsbegroting**
  - Programma
  - Paragrafen
- **Financiële** begroting
  - Overzicht van baten en lasten
  - Financiële positie

2. Hoofdlijnen van de begroting

2.1. Algemeen

Nieuw beleid, beleidswijzigingen of beleidsintensiveringen zullen in beginsel budgettair neutraal worden uitgevoerd door herprioritering van middelen, het effectiever en efficiënter organiseren van bestaande taken en het realiseren van synergie. Op basis van de Financiële Beheersverordening 2021 onderscheidt HUA binnen de P&C-cyclus de (meerjaren)begroting, de jaarrekening en Bestuursrapportage. Onderdeel van de (meerjaren)begroting vormt de kaderstelling. Deze kaderstelling bevat uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de voorliggende (meerjaren)begroting. Hierna worden de belangrijkste financiële ontwikkelingen en hun effect op de begroting geschetst. Tot slot worden de gehanteerde uitgangspunten weergegeven.

2.2. Indexering

Loonontwikkelingen en prijsaanpassingen

In een reguliere cyclus bij een gemeente wordt in de komende maanden de kadernota 2024 opgesteld. Dit gebeurt in samenhang met de 1e Berap 2024. Bij het opstellen van deze kadernota 2024 doorwerkend naar 2025 (eind februari 2024) is het lastig nu al de financiële cijfers in te schatten voor de 1e Berap, dus tot en met april 2024 en daarmee voor het hele jaar 2024. De belangrijkste zaken worden hierin kort toegelicht.
In de vorige Kadernota 2023 en de Meerjaren programmabegroting 2024 – 2025 is voor de prijsindexatie de Europese consumentenprijsindex (HICP) uit Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten DNB - december 2022 van 4% gebruikt voor de begroting 2024. De HICP over heel 2023 is uitgekomen op 4,1% en de raming hiervan voor 2024 op 4% gesteld. Dit komt goed overeen. Voor 2025 wordt de HICP gesteld op gemiddeld 2,2%. De kerninflatie HICP wordt voor 2025 op gemiddeld 3% gesteld, dat is de HICP inflatie zonder voedsel en energie inflatie. Omdat HUA niet afhankelijk is van voedselprijzen en maar gedeeltelijk voor energieprijzen wordt voor 2025 de kerninflatie HICP 2025 gehanteerd van 3%.
De loonsverhoging voor 2024 is bekend en komt uit op 6%. Voor 2025 is hier nog niets over bekend. Voorgesteld wordt ook hier voor de kerninflatie HICP 2025 te hanteren van 3%.
Samenvattend:

1. Daar waar er reële prijsverhogingen zijn doorberekend aan HUA zullen deze eerst worden doorgevoerd in de aan te passen begroting voor 2024. Voor 2025 wordt deze dan geïndexeerd met 3,0%.
2. Voor de lonen voor 2024 is er een actuele cao van totaal 6%. Deze zal gehanteerd worden voor de Berap. Voor 2025 zal 3% gehanteerd worden.
3. Hanteren van de Europese consumentenprijsindex (HICP) kerninflatie uit Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten DNB - december 2023. Deze wordt afgerond voor 2024 op 4% en voor 2025 op 3%.

2.3. Uitgangspunten Begroting 2025 - 2028

Hieronder worden de technische uitgangspunten weergegeven die door HUA gehanteerd zijn bij het samenstellen van de begroting 2025-2028:

1. HUA hanteert de BBV.
2. HUA heeft 1 programma conform de definitie van de BBV.
3. Voor de loonaanpassing 2025 wordt 3% gebruikt en voor prijsaanpassingen 3%.
4. In de meerjarenbegroting 2025 – 2027 wordt geen indexatie toegepast.
5. De begroting is exclusief btw opgesteld.
6. De salariskosten zijn begroot conform de inschaling van de betrokken medewerkers. Hierbij wordt rekening gehouden met vaste toelagen en afwijkende inschalingen.
7. Conform de in de Nota Investering- en Afschrijvingsbeleid verwoorde uitgangspunten wordt voor investeringen geen rekenrente als kapitaallasten begroot, maar alleen de lineaire afschrijvingskosten.

8. Bij het opstellen van de jaarrekening is het continuïteitsbeginsel gehanteerd. Dit is een vereiste om een meerjarenbegroting te kunnen presenteren.

Op basis van de bekende gegevens voor 2024 is de concept meerjarenbegroting 2025 – 2028 opgesteld. Hierbij is het voorstel om het positieve resultaat € 382.923 te verdelen naar € 140.000 als toevoeging aan de Algemene reserve en € 242.923 als toevoeging aan de reserve Verkenning en inrichting eigen e-depot.
Onder aanname van goedkeuring en vaststelling van dit voorstel zijn de cijfers verwerkt in de begroting. Deze doorrekening heeft ook invloed op de cijfers van 2024 en deze zijn terug te vinden onder de noemer “Sec 2024”. Met de 1e Berap 2024 zal de begroting 2024 ook aangepast worden aan de nieuwe situatie en zal goedkeuring worden gevraagd aan het bestuur.
Het Rijk heeft het voornemen uitgesproken om per 1 januari 2026 uit de gemeenschappelijke regelingen van de RHC’s te treden. Het voornemen daarbij is om de taken en bevoegdheden voor het beheer van de rijksarchieven aan de RHC’s te delegeren en de financiering van de jaarlijkse bijdrage te regelen via een specifieke uitkering (SPUK). De voorbereidingen hiervoor vinden plaats via het delegatieoverleg van de RHC’s met OCW. De besluitvorming vindt plaats door de besturen van elk RHC afzonderlijk om daarna besloten te worden in de respectievelijke gemeenteraden en provinciale staten.

In de bestuursvergadering van juni 2023 heeft het AB gesproken over de scenario’s voor de uittreding en heeft het AB de voorkeur uitgesproken voor het scenario Voortzetten gemeenschappelijke regeling met daarbij het doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen. Daarbij heeft het AB de opdracht gegeven om twee werkgroepen in te stellen (opstellen Gemeenschappelijke regeling en opstellen Uittredingsregeling), zijn inmiddels opgestart.
Bij het opstellen van de jaarrekening is het continuïteitsbeginsel gehanteerd. Dit is een vereiste om een meerjarenbegroting te kunnen presenteren.

HUA is door de voorzitter en de gedeputeerden geïnformeerd over de herijking van het gemeentefonds en het provinciefonds en de gevolgen voor zowel de gemeente Utrecht als ook de provincie Utrecht vanaf 2026. Ook de DVO partner gemeente Nieuwegein zal te maken krijgen met deze herijking. Het college van de gemeente Utrecht zal met de voorjaarsnota 2024 met voorstellen komen om met bezuinigingen voor de lange termijn de tekorten op te lossen. Op het moment van opstellen van de meerjarenbegroting 2025 – 2028 voor HUA in maart 2024 zijn de voorstellen in de voorjaarnota 2024 van de gemeente Utrecht nog niet bekend. De begroting voor HUA is opgesteld op basis van de bekende informatie.
Het Dagelijks bestuur HUA heeft vanwege deze onzekerheid besloten om de niet ingezette of gebonden bestemmingsreserves voor het eind van het jaar 2024 tijdelijk aan te houden. De inzet van deze reserves zal door het bestuur in een later stadium worden besproken.

3. Beleidsbegroting: Programmaplan

3.1. Speerpunten 2025 – 2028

Om de ambities uit het meerjarenbeleidsplan te realiseren zijn er vier programmalijnen, HUA noemt dit speerpunten. Via deze ‘speerpunten’ van beleid richt HUA zich op het toegankelijk maken van de collectie en toezicht op en advies over het informatiebeheer van de overheden.
In de bestuursvergadering van maart 2024 is het concept meerjarenbeleidsplan 2025 – 2028 besproken. In het licht van de komende bezuinigingen bij GU en PU heeft het bestuur de directie gevraagd om een fasering en prioritering aan te brengen voor bespreking in de juni vergadering van 2024.

3.2. Speerpunt 1: Ketenpartner voor een betrouwbare overheid

3.2.1. Doel

HUA beheert de archieven van de aangesloten overheden en staat ze met advies en toezicht terzijde, zodanig dat ze aan hun wettelijke verplichtingen kunnen voldoen. Voor de digitale transformatie moeten veel processen opnieuw worden ingericht, zowel aan de kant van HUA als aan de kant van de Gemeente Utrecht, de Provincie Utrecht en alle andere partners waarvoor HUA het archiefbeheer verzorgt.

Met meer dan 36 km op de plank en een aanhoudende instroom vraagt het beheer van papieren archieven en collecties ook de komende jaren nog volop de aandacht. Nu de overbrengingstermijn in de nieuwe Archiefwet wordt teruggebracht van 20 naar 10 jaar, zullen deze bestanden versneld beschikbaar gaan komen voor inzage door de burger. Naar verwachting zal het volume met 500 tot 1000 meter per jaar blijven groeien. Omdat de bestaande depotvoorziening vol raakt, moet er een oplossing gevonden worden via nieuwbouw of verplaatsing van een deel van de collectie naar externe locaties.

Deze forse instroom vraagt ook om voortzetting van het grootschalig digitaliseren van papieren archief. Dat doen we via *scanning on demand* en in grote projecten, waar mogelijk in aansluiting op landelijke digitaliseringsprogramma’s. Speciale aandacht besteden we aan AV-materiaal, kwetsbare stukken en stukken met afwijkende formaten of bijzondere dragers. Waar de kwaliteit het toelaat, publiceren we ook scans die al voor overbrenging door de overheid zelf zijn gemaakt. Op deze wijze zal in 2028 tenminste een kwart van de totale papieren collectie in gescande vorm toegankelijk zijn.

Daarnaast krijgt HUA ook steeds meer digitaal gevormde informatie in beheer. Vanuit onze functie als regionaal centrum zullen niet alleen gemeente en provincie, maar ook de andere overheden die met HUA samenwerken, gebruik gaan maken van het e-depot van HUA. Vanuit deze omgeving zal ook steeds meer digitaal archief toegankelijk worden voor de burger. Creatie en beheer van informatie krijgen bij de overheid steeds meer gestalte met gebruikmaking van gestructureerde data. Er vormt zich een ander informatielandschap waarin het langdurig bewaren van gegevens bij de bron een van de centrale uitgangspunten vormt. Bij veel gemeenten, waaronder Utrecht, krijgt deze ontwikkeling vorm vanuit de principes van Common Ground. De nieuwe Archiefwet wil ruimte bieden aan deze ontwikkeling en binnen die kaders wil HUA samen met beide partners en andere RHC's de mogelijkheden gaan verkennen voor een passende invulling van de archieffunctie in deze nieuwe omgeving.

Behalve archief gevormd door de overheid verrijken we onze collectie ook met particulier archief. Daarbij dient het nieuwe acquisitieprofiel als uitgangspunt. Bij het opnemen van digitaal archief van particuliere herkomst geven we prioriteit aan informatie die past binnen de kaders van de hotspots die door gemeente en provincie worden aangewezen, als onderdeel van hun selectiesystematiek.
De eerder ingezette ontwikkeling naar systeemtoezicht zal verder worden doorgezet. Langs de lijnen van het strategisch en tactisch informatieoverleg volgt HUA de ontwikkeling van het informatiebeheer bij gemeente en

provincie en de andere aangesloten overheden met kritische blik. De gemeente- en provinciearchivaris doen jaarlijks verslag van hun bevindingen aan B&W en het Gedeputeerde Staten, met de Archiefwet als kader. Maar HUA ondersteunt deze overheden ook met advies en een oplossingsgerichte aanpak, bijvoorbeeld bij de implementatie van de nieuwe Archiefwet. De nieuwe PDC voor Digitale archiefdiensten en Toezicht dient daarbij als vertrekpunt.

3.2.2. Beoogde maatschappelijk effecten

a. Informatie beter toegankelijk en beschikbaar
b. Betrouwbare digitale informatie voor de lange termijn geborgd
c. Versteviging van de positie in de regio voor beheer en gebruik van archief
d. Meer diversiteit in de opbouw van onze collectie

3.2.3. Effectenindicatoren

- In deze beleidsperiode wordt elk jaar minstens 500 meter archief overgebracht en opgenomen.
- In deze beleidsperiode produceren we jaarlijks minstens 500.000 scans.
- In 2028 is al het AV- en digital born-materiaal op analoge dragers digitaal toegankelijk en waar nodig vervangen.
- In 2028 zijn 5.000 charters, de helft van al het nog resterende chartermateriaal, gevlakt, gescand en digitaal toegankelijk
- In 2028 levert HUA aan partners en samenwerkende overheden digitale archiefdiensten, waaronder het e-depot.
- HUA draagt er middels kennis en advies actief aan bij dat eind 2028 hebben alle partners en samenwerkende overheden hun regelgeving en kwaliteitssystemen hebben aangepast op de nieuwe Archiefwet.

3.3. Speerpunt 2: Zoeken, vinden en verbinden

3.3.1. Doel

Hoe maken we onze archieven en collecties goed vindbaar en doorzoekbaar voor gebruikers? En welke nieuwe technieken kunnen we hierbij inzetten? Via een integrale visie op fysieke en digitale dienstverlening maakt HUA de collectie beter en gebruiksvriendelijker vindbaar en ondersteunen we klanten in het zoeken en vinden.

Omdat de burger recht heeft op vrije toegang tot informatie, investeren we in het beschrijven en eenvoudig vindbaar maken van onze bronnen. Dit zullen we steeds vaker voornamelijk geautomatiseerd doen, in plaats van handmatig en via de inzet van vrijwilligers. We sluiten hierbij aan bij de nieuwe visie van de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (KVAN), waarbij het verbinden van de archiefcollecties via Linked Open Data centraal staat.
We richten ons op de volgende technieken: *Hand Written Text Recognition* (HTR) en *Optical Character Recognition* (OCR). Hiermee zetten we handgeschreven documenten om in leesbare digitale tekst. Via *Linked Open Data* verbinden we de digitale collecties onderling en met andere collecties. Machine learning en AI. Hiermee kunnen we grote digitale collecties specifiek op basis van context en de zoekvragen van de klant presenteren. Om deze technieken de komende jaren in onze systemen te integreren werken we aan een geheel vernieuwde website die een portalfunctie heeft voor fysieke, gedigitaliseerde en digital born informatie. Hierbij werken we samen met de sector aan standaarden en toegangen waarmee archieven als informatieknooppunt kunnen dienen tussen burgers, overheden en historische collecties. Bij onze dienstverlening staat de gebruiker centraal. Dit betekent dat we uitgebreid klantonderzoek doen tijdens de ontwikkeling van onze digitale diensten. Volgens de principes van de Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur (DERA) bieden we onze data in toenemende mate aan als Linked Open Data. Hiermee kunnen wijzelf en externe partijen nieuwe toepassingen ontwikkelen, zoals apps, websites, (data)visualisaties en andere presentatievormen. De data kunnen verrijkt worden via crowdsourcing en AI.

3.3.2. Beoogde maatschappelijke effecten

- De (digitale) toegankelijkheid van de collectie en activiteiten vergroten voor een breder, diverser en inclusiever publiek.
- Door gebruikers en bezoekers actief te betrekken zorgen voor een groter en breder maatschappelijk draagvlak en daarmee een groter ‘rendement’ van onze collectie.
- Het Utrechts Archief is zichtbaar in de wijk door middel van partnerschappen met inwoners, maatschappelijke organisaties en erfgoed- en onderwijsinstellingen
- Een bijdrage leveren aan inclusieve en participatieve cultuureducatie in de breedste zin in Utrecht (zgn. ‘formal and informal learning’).

3.3.3. Effectenindicatoren

- In 2028 is er een nieuwe integrale visie op hybride dienstverlening, waarbij *digital first* leidend is.
- In 2028 is er een nieuwe website, met bijbehorende digitale dienstverlening. Deze is ontwikkeld op basis van onze integrale visie.
- De nieuwe digitale diensten worden ontwikkeld op basis van de persona’s en na uitgebreid klantonderzoek en User Experience (UX) onderzoek.
- In 2028 is de gehele digitale collectie van HUA via linked open data toegankelijk en (her)bruikbaar (m.u.v. data met Copyright, bijzondere persoonsgegevens of beperkingen op de openbaarheid).
- In 2028 zijn HTR en OCR opgenomen in het reguliere proces van digitalisering.
- In 2028 zetten we AI op een veilige en ethische manier in om onze collectie eenvoudig te doorzoeken. We stellen onze data actief beschikbaar voor initiatieven van derden.

3.4. Speerpunt 3. Nieuwe doelgroepen in het publieksprogramma

3.4.1. Doel

In ons publieksprogramma vertellen we het verhaal van het heden, verleden en de toekomst van de stad en provincie Utrecht, samen met onze partners. Dit doen we via het educatieprogramma, activiteiten en tentoonstellingen in de Expo. We bieden een warm welkom aan onze bestaande doelgroepen én bereiden ons voor op nieuwe generaties.

Via het publieksprogramma kan iedereen kennismaken met de authentieke bronnen uit de Collectie Utrecht en ervan leren én genieten. We kiezen nieuwe thema's die aansluiten bij de actualiteit. Focusdoelgroepen in de nieuwe beleidsperiode zijn schoolgroepen, gezinnen, nieuwkomers in Utrecht en de generatie Z (GenZ). De aandacht voor inclusie, die de afgelopen beleidsperiode onder meer leidde tot samenwerking met migrantenorganisatie en lhbti-gemeenschappen, blijft eveneens een vast onderdeel van de programmering. In de nieuwe beleidsperiode staat erfgoedparticipatie centraal en versterken we de verbinding tussen erfgoed, mens en samenleving in lijn met het recent ondertekende Verdrag van Faro. We stemmen ons programma jaarlijks via overleg af met de partners en sluiten aan bij de cultuurnota Kleur Bekennen van de Gemeente Utrecht en de Cultuurnota van de Provincie Utrecht die in voorbereiding is

De afgelopen jaren investeerden we in een breed lessenpakket voor het primair onderwijs, wat zich vertaalde in een verdubbeling van het aantal scholenbezoeken naar ruim 3.500 leerlingen en studenten per jaar. In de komende beleidsperiode gaan we hiernaast extra inzetten op een breed aanbod voor het voortgezet onderwijs, het hoger onderwijs en het speciaal onderwijs. We werken hierbij samen met de Utrechtse musea en initiatieven als JINC en de Klassendag Open Monumentendag.

3.4.2. Beoogde maatschappelijke effecten

Via het publieksprogramma wordt het maatschappelijk rendement van de Collectie Utrecht vergroot door actief te werken aan publieksbereik. Hiervoor wordt een inclusief aanbod ontwikkeld voor scholen, de focusdoelgroepen en het brede publiek.

3.4.3. Effectenindicatoren

- In 2028 beschikken we over een nieuw educatieprogramma voor de hele leerlijn in het kader van lifelong learning. Met aanbod voor het voortgezet, speciaal en middelbaar onderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en voor volwassenen. Met dit programma zullen we jaarlijks 5.000 personen ontvangen.
- Deze beleidsperiode organiseren we jaarlijks twee tentoonstellingen en/of participatieactiviteiten waarbij we elk jaar een doelgroep uit het meerjarenbeleidsplan centraal zetten en in co-creatie samenwerken. We kiezen hiervoor jaarlijks een actueel thema en werken hiervoor samen met partners in stad en provincie Utrecht.
- We ontwikkelen bij elke tentoonstelling en participatieactiviteit een inclusief publieksprogramma, waarbij we kansen van digitalisering en technologische ontwikkelingen benutten om iedereen te bereiken.
- In 2028 hebben we onderzoek gedaan naar de focusdoelgroepen: schoolgroepen, gezinnen, nieuwkomers in Utrecht en de generatie Z (GenZ) en op basis hiervan nieuwe persona’s en communicatiemiddelen ontwikkeld.
- In 2028 zijn we nog steeds het RHC met de meeste volgers op social media in Nederland en hebben we de mediamix aangepast aan de nieuwe doelgroepen.

3.5. Speerpunt 4. Een duurzame en veerkrachtige organisatie

3.5.1. Doel

Onze bedrijfsvoering richt zich op een goede en efficiënte dienstverlening aan onze gebruikers en overheden, het inrichten van een innovatieve cultuur en de ontwikkeling van onze medewerkers. HUA wil een aantrekkelijke werkgever zijn en blijven en investeert daarvoor permanent in het lerend vermogen van de organisatie en duurzame inzetbaarheid en vitaliteit van de medewerkers.

3.5.2. Beoogde maatschappelijke effecten

Dit programma richt zich op:

- Een wendbare organisatie die snel en flexibel kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen
- Versterken van innovatiekracht
- Inclusiviteit
- Werken bij HUA

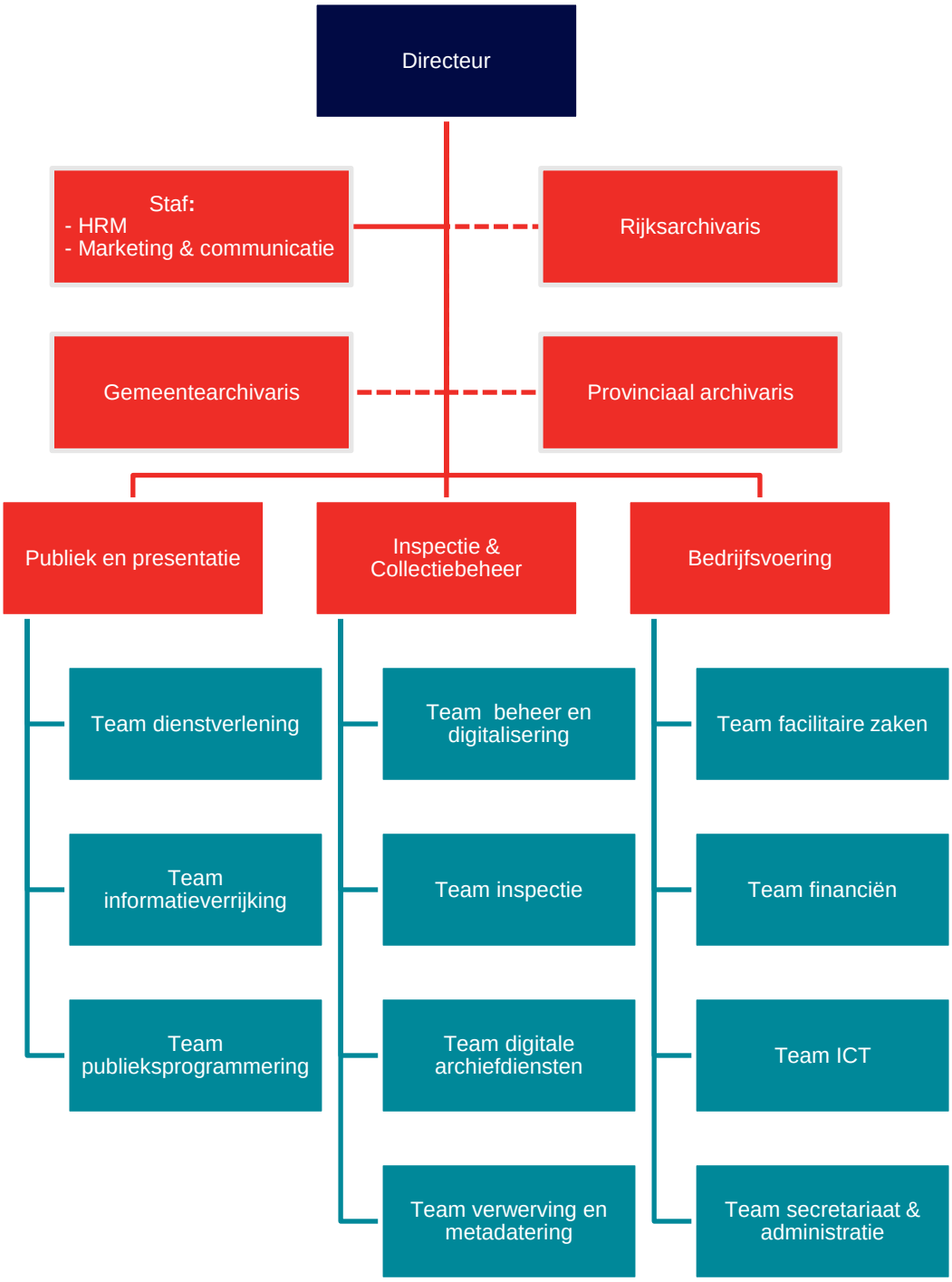
Nieuwe manieren van werken stellen andere eisen aan onze processen en organisatie. Dit geldt voor thuiswerken in relatie tot het werk op de locaties en de verdere verduurzaming van onze kantoren en ruimtes voor ons publiek. De bestuurlijke inrichting van HUA is geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling (GR). Deze wordt aangepast als gevolg van het uittreden van het Rijk en de nieuwe Wet op de Gemeenschappelijke Regeling. De uitwerking hiervan voor de werkpraktijk zal de nodige aandacht vragen van zowel bedrijfsvoering als het beheer van de analoge rijkscollectie.

3.5.3. Effectenindicatoren

- In 2028 zijn er doelstellingen voor de duurzaamheid en energietransitie conform de wet- en regelgeving en wordt hieraan uitvoering gegeven.
- In 2028 zijn er regels opgesteld voor een transparante en betrouwbare organisatie en wordt hieraan uitvoering gegeven.
- In 2028 is het beleid rondom inclusiviteit en diversiteit geëvalueerd en een plan van aanpak in werking gesteld voor de volgende stap hierin.
- In 2028 is er een verkenning uitgevoerd voor de volgende stap in digitale transformatie en zijn de werkprocessen voor digitale veiligheid doorontwikkeld.
- In 2028 is er een vitaliteitsbeleid dat wordt uitgevoerd via de vitaliteitskalender.
- In 2028 is HUA een lerende organisatie en wordt een leven lang leren gefaciliteerd via de leven lang leren kalender voor de medewerkers.

3.5.4. Organisatie

De hoofdstructuur van HUA ziet er als volgt uit:



Op basis van de organisatiestructuur is de begroting 2024 van HUA gebaseerd op een formatie van 45 fte met een vaste aanstelling en 4 fte met een tijdelijke aanstelling. De genoemde 49 fte is zonder vrijwilligers, stagiaires, werkervaringsplaatsen etc. De hiervoor geraamde salariskosten in 2024 bedragen ongeveer € 3,9 mln.

HUA wordt bij de uitvoering van de werkzaamheden ondersteund door een grote groep vrijwilligers. Daarbij ligt de nadruk steeds meer op vrijwilligers die via online crowdsourcings-projecten aan HUA verbonden zijn. Vanaf 1 april 2024 zullen de vrijwilligers alleen voor speciale projecten nog op locatie werken, bijna alle projecten worden aangeboden via crowdsourcing.
Elke twee weken is er een korte online personeelsbijeenkomst waarbij het personeel, directeur en het MT elkaar bijpraten. Hierin staan informatie-uitwisseling en kennisdeling centraal staat. Verder organiseren de afdelingshoofden werkoverleggen met hun medewerkers. Daarnaast vinden jaarlijks beoordelingsgesprekken plaats en worden afspraken met medewerkers gemaakt over opleiding en competentieontwikkeling.

3.5.5. Maatschappelijke verantwoordelijkheid

De maatschappelijke verantwoordelijkheid van HUA als overheidsorganisatie brengt met zich mee dat HUA vakkennis aanwendt om beleidsmatige koersen uit te zetten. Er vindt constructief overleg plaats met beleidsverantwoordelijken binnen rijk, provincies en gemeenten

3.5.6. Huisvesting

HUA maakt gebruik van:

- het pand Hamburgerstraat 28 te Utrecht, dat gehuurd wordt van een particuliere onderneming, waarin het Publiekscentrum, kantoren en vergader-, en ontvangstruimten zijn gehuisvest;
- het pand Alexander Numankade 199 -201 te Utrecht waarin de depots en studiezaal zijn gehuisvest. Dit pand is deels eigendom van de gemeente Utrecht en deels van het Rijk.

3.5.7. Interne beheersing

Interne beheersing is een proces, gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën:

1. bereiken van strategische doelstellingen
2. effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen
3. betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging
4. naleving wet- en regelgeving.

Deze doelstellingen worden via het plannings- en regelmatig onderzocht en zijn zo continu onderwerp van bespreking binnen het management team. Daarnaast voert de externe accountant op gezette tijden controles uit. De Rechtmatigheidsverantwoording door het eigen Dagelijks bestuur werd in 2023 geïntroduceerd en dat jaar zal gebruikt worden om bekend te raken met de materie.

3.5.8. BTW

HUA is voor het grootste deel van zijn activiteiten geen ondernemer voor de Omzetbelasting, omdat geen sprake is van prestaties waar een rechtstreekse vergoeding tegenover staat. Voor bijdragen van het rijk en de gemeente Utrecht, is de vrijstelling van artikel 11-1-u Wet OB van toepassing.

3.6. Overzicht Algemene dekkingsmiddelen, vennootschapsbelasting

3.6.1. Algemene uitkeringen

HUA is een gemeenschappelijke regeling met als partners het Rijk, de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht.

3.6.2. Vennootschapsbelasting

Er zijn op dit moment geen indicaties dat HUA vennootschapsbelastingplichtig zou zijn.

3.6.3. Duurzaamheid

HUA is een organisatie die zichtbaar is in de maatschappij. Er worden vanuit deze voorbeeldfunctie eisen gesteld aan duurzaamheid op het gebied van klimaat en energie, innovatie en materialen en consumenten. Deze drie pijlers komen terug in het inkoopbeleid van HUA. Daarnaast zal HUA ook meer gaan focussen op andere onderwerpen binnen de bedrijfsvoering, onder meer op het gebied van huisvesting en afvalscheiding. De energie-transitie die in 2020 is opgestart zal verder worden uitgewerkt in de periode 2024 – 2028.

3.6.4. Overige algemene dekkingsmiddelen

HUA heeft dienstverleningsovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten met gemeenschappelijke regelingen. Zie hiervoor paragraaf 3.9 Verbonden partijen.

Beleidsbegroting: Verplichte paragrafen

3.7. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

3.7.1. Beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onder risico wordt verstaan een mogelijke gebeurtenis die het realiseren van strategische of operationele doelen belemmert. Vanuit deze definitie zijn de risico's van HUA benoemd. Deze risico's worden afgedekt door maatregelen als het afsluiten van verzekeringen, het vormen van voorzieningen, het creëren van bestemmingsreserves en het inrichten van de administratieve organisatie en interne controle. Regelmatig zal in tussentijdse bestuurlijke rapportages worden gerapporteerd over de stand van zaken van de risico's. Besproken zullen daarbij worden of beheersmaatregelen zijn uitgevoerd en of die het gewenste effect hebben. Dat moment van bespreken wordt ook gebruikt om nieuwe risico's in beeld te brengen en/of aanvullende beheersmaatregelen te treffen. In 2016 heeft het AB de nota 'Weerstandsvermogen en risicomanagement' vastgesteld. Voor de begroting 2024 zijn de risico's wederom doorgenomen door het MT en geactualiseerd.

3.7.2. Weerstandscapaciteit

Bij de weerstandscapaciteit gaat het om de mate waarin HUA in staat is om middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen zonder dat dit aanpassing van het beleid vereist.

Het BBV geeft aan dat het weerstandsvermogen bestaat uit:

1. de algemene reserve
2. de stille reserves
3. de post voor onvoorziene uitgaven
4. de onbenutte belastingcapaciteit

Op basis van het voorgenomen besluit bij de jaarrekening 2023 te bespreken in het Dagelijks Bestuur van 11 maart 2024 en het Algemeen Bestuur van de bestuursvergadering van 10 juni 2024, worden de volgende cijfers gepresenteerd:
Aangezien HUA alleen een algemene reserve heeft, is de weerstandscapaciteit (na de voorgesteld verwerking van het resultaat 2023) op dit moment € 558.708 plus € 140.000, is dan € 698.708. (stand 31 december 2023).
De onderdelen "stille reserves", "onvoorziene uitgaven" en "onbenutte belastingcapaciteit" zijn voor HUA niet van toepassing.
De bestemmingsreserves van HUA, welke niet meetellen in het weerstandsvermogen, bedroegen in totaal op 31 december 2023 € 1.397.312. Na verwerking van het voorstel voor de bestemming van het positieve resultaat over 2023 bedragen de bestemmingsreserves € 1.639.605 bij de opening van het boekjaar 2024..
Inclusief het voorstel voor het nog te bestemmen resultaat over 2023 van € 382.293 bedraagt het eigen vermogen van HUA € 2.338.312.
In de gemeenschappelijke regeling voor HUA staat dat de algemene reserve van HUA
maximaal 10% van de bijdrage van de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling mag zijn. In 2023 bedroeg de Rijksbijdrage bedroeg € 2.884.964, de Gemeentelijke bijdrage bedroeg € 3.428.208 en de bijdrage van de provincie bedroeg € 691.796. Samen is dat € 7.004.968. De algemene reserve mag dan 10% hiervan bedragen, dat is € 700.497. De huidige stand van de algemene reserve (na het voorstel van het nog te bestemmen resultaat 2023) bedraagt € 698.708 en is daarmee onder de norm.

3.7.3. Risico-inventarisatie

HUA heeft tot taak het beheer te onderscheiden in verwerven, beheren en beschikbaar stellen van de in de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie Utrecht en de archiefbewaarplaats van de gemeente Utrecht berustende archiefbescheiden. Bovendien is een taak van HUA de gemeentelijke informatiehuishouding te inspecteren en daarover te adviseren. Daarnaast heeft HUA tot taak het verrichten van door de minister of gemeente opgedragen taken, zoals het publiekscentrum aan de Hamburgerstraat. Voor de bekostiging van de uitvoering van deze taken is HUA nagenoeg geheel afhankelijk van de gemeente Utrecht, de provincie en het ministerie van OCW.

Hierna worden de belangrijkste risico's weergegeven, voor zover deze bekend zijn ten tijde van het opstellen van deze begroting. Daarbij is een analyse gemaakt van de omvang en de kans dat het risico zich voordoet. De omvang is de mogelijke bruto financiële omvang. Het management schat de gebeurtenis op basis van een mogelijk voorval in een aantal jaren. De kans wordt dan 100 gedeeld door aantal jaren, uitgedrukt als percentage. Door deze twee elementen (omvang van een risico en kans dat het zich voordoet) met elkaar te combineren, kan een inschatting van de netto gevolgen van deze risico's worden gemaakt.

#	Thema	Gebeurtenis	Oorzaak	Gevolg	Mogelijke oplossingen	Financieel effect	Eens in de jaren	Kans	Benodigde weerstandcapaciteit
1A	Calamiteit	Brand depot's	Calamiteit	Delen archieven ernstig beschadigd	Grootschalig conserveren en restauratie toepassen en alternatieve opslag	250.000	25	4	10.000
1B	Calamiteit	Grote ecologische veranderingen	Crisis	Delen archieven ernstig beschadigd	Grootschalig conserveren en restauratie toepassen en alternatieve opslag	250.000	10	10	25.000
N	Calamiteit	(Verplicht) voorbereiden crisissituatie	Crisis	Continueren dienstverlening onder verzwaarde omstandigheden	Voorbereidingen uitwerken implemeteren	200.000	10	10	20.000
2	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Mogelijke uitval van cruciale functies op wettelijke taken	Inhuur interim medewerkers	200.000	10	10	20.000
3	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Uitval relevante functies en daardoor achterstanden in contractuele werkzaamheden voor derden	Inhuur expertise	75.000	10	10	7.500
4	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Exposities worden uitgesteld en dit leidt tot lagere inkomsten	Planningen opschuiven	30.000	10	10	3.000
5	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Exposities moeten worden uitgesteld en dit brengt meerkosten met zich mee	Planningen opschuiven	20.000	10	10	2.000
6	Partners	Uittreding Rijk	Veranderde visie OCW en NA op samenwerking RHC's	Zorg voor en huidige financiering van analoge collectie Rijk is blijvend toegezegd na uittreding Rijk uit GR (voorgenomen uittreding 2025)	Binding partners aan RHC's	2.884.964	25	4	115.399
7	Partners	Bezuinigingen bij GR partners	Herprioritering beschikbare budgetten bij partners	Vermindering van vaste bijdrage van 10%	Bezuinigen bij HUA na eerste jaar	719.081	10	10	71.908
8	Partners	Andere inrichting inhoudelijke samenwerking partners	Veranderde visie partners op inhoudelijke samenwerking	Deelname wijzigt en daarmee 25% van de bijdrage	Migreren en andere voorziening realiseren	1.797.703	25	4	71.908
9	Partners	Uittreding DVO, andere samenwerking	Veranderde visie DVO partijen op samenwerking	Deelname wijzigt of stopt	Migreren en andere voorziening realiseren	323.327	5	20	64.665
10	Buitenwereld	Cyberrisico - Ransomware	Hacken van databases	Data niet meer toegankelijk	Backup bestanden terugzetten	200.000	10	10	20.000
11	Buitenwereld	Exit traject leverancier van digitaal depot	Diverse faillissement leverancier etc	Uitfaseren huidige applicatie en migratie naar nieuwe aan te besteden omgeving	Contracten herzien en migratie naar nieuwe aan te besteden omgeving	200.000	10	10	20.000
12	Buitenwereld	Claim auteursrechten	Onvolledige registratie auteursrechten archiefbank	Claims van derden	Schikking sluiten	50.000	10	10	5.000
13	Buitenwereld	Claim datalek	Onvolledige registratie persoonsgegevens archiefbank	Claims van derden / boete	Schikking sluiten	50.000	10	10	5.000
14	Buitenwereld	Opzeggen huur HBS	Conflict met verhuurder	EXPO kan niet doorgaan op deze locatie	Andere locatie of andere vorm zoeken	250.000	20	5	12.500
15	Buitenwereld	Opzeggen huur HBS	Confilict met verhuurder	Verhuizen voorzieningen van HBS naar ANK	Verhuizen naar ANK	150.000	20	5	7.500
16	Intern	Afwezigheid medewerkers	Vertrek en ziekte van medewerkers	Missen kennis en sturing	Inhuren van tijdelijke medewerkers	100.000	10	10	10.000
17	Intern	Arbeidsconflict	Verschillen van inzicht	Verstoorde arbeidsrelatie	Wachtgeldvoorziening incl juridische ondersteuning	250.000	7	14	35.714
	Totaal								**527.094**

(In de Beleidsnota Weerstandvermogen en Risicomanagement worden zaken met een structureel karakter geacht onderdeel te zijn van de Begrotingsruimte. Dit zijn zaken die immers te voorzien zijn en daardoor kunnen er maatregelen getroffen worden die worden vertaald in de begroting.*

3.7.4. Benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de risico-inventarisatie bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit € 527.094. De beschikbare weerstandscapaciteit (na het voorstel van het nog te bestemmen resultaat 2023) is € 698.708. Daarmee is de verhouding (beschikbaar/nodig) 1,3. Daarmee scoort HUA goed. Dat houdt in dat HUA in staat is om de onderkende risico's financieel te dragen.

3.7.5. Kengetallen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Op 15 mei 2015 is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gewijzigd. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moeten de volgende 4 kengetallen worden opgenomen. De kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie. Deze kengetallen hebben geen functie als normeringsinstrument maar zijn juist bedoeld om de financiële positie van HUA voor de leden van het Algemeen Bestuur inzichtelijker te maken.

	Jaarrekening 2023	**Begroting 2024 na wijziging**	**Begroting 2025**
Netto schuldquote	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Solvabiliteitsrisico	67%	65%	60%
Structurele exploitatieruimte	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Het solvabiliteitsrisico geeft inzicht in de mate waarin HUA in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Een percentage van rond 50% is voldoende.

3.8. Kapitaalgoederen en onderhoud

3.8.1. Algemeen

Ten aanzien van de in het BBV genoemde kapitaalgoederen zijn de inventaris en installaties, automatisering, vervoersmiddelen en materiaal van toepassing op HUA. Het BBV geeft aan dat gemeenten en provincies onder andere met betrekking tot wegen en gebouwen onderhoudsplanningen moeten hebben vanwege de soms grote bedragen en risico's die aan kapitaalgoederen zijn verbonden.
Per 1-1-2019 is het beheer van de depots overgaan van het Rijksvastgoedbedrijf naar HUA. HUA is daarmee zelf aansprakelijk voor het planmatig onderhoud van de depots. In de loop van 2019 is een meerjarenonderhoudsplan opgesteld. In de 2e Berap 2020 is de voorziening groot onderhoud bijgesteld naar € 189.505, dit omdat de voorziening groot onderhoud nu wordt gebruikt voor de Alexander Numankade en de Hamburgerstraat.

3.8.2. Waardering en afschrijving van activa

Conform het bepaalde in artikel 59 van het BBV worden alle materiële vaste activa met economisch nut geactiveerd. HUA beschikt niet over materiële vaste activa met een maatschappelijk nut.
Investeringen worden conform de nota 'Investering- en afschrijvingsbeleid 2016' lineair afgeschreven met ingang vanaf het jaar volgend op het investeringsjaar. Als uitgangspunt voor het activeren geldt dat activering plaatsvindt vanaf € 10.000,00 per object.

HUA is op dit moment gehuisvest in twee gehuurde panden, te weten het pand Hamburgerstraat 28 en het pand Alexander Numankade 199-201. Depot en studiezaal bevinden zich aan de Alexander Numankade, terwijl onder meer de tentoonstellingsruimte zich in de Hamburgerstraat bevindt. Het onderhoud voor de locatie Hamburgerstraat behoort toe aan de particuliere verhuurder. Voor de Alexander Numankade behoort dit onderhoud toe aan respectievelijk de gemeente Utrecht (gebouw) en het rijk (depottorens). Op 19 april 2016 heeft het MT vastgesteld het meerjaren Investering- en Activiteitenprogramma Facilitair Beheer, waarin groot onderhoud en de vervanging van de inrichting etc. is vastgelegd. Ter dekking van de daaruit voortvloeiende is een voorziening gevormd. Dit is meegenomen in de beleidsnota “Reserves & Voorzieningen” die in 2016 door het AB is vastgesteld. Op dezelfde manier is gehandeld voor vervangingsinvesteringen bij de ICT, waarvoor een meerjaren Investering- en Activiteitenprogramma is vastgesteld.

3.8.3. Investerings- en afschrijvingsoverzicht 2024 - 2027

Hierna treft u aan de voorgenomen investeringen van HUA, welke geactiveerd worden op basis van de Nota Investering- en afschrijvingsbeleid 2020. In deze nota wordt vermeld dat als kapitaallasten aan de kostendragers worden toegerekend, alleen de afschrijvingskosten en niet de rentekosten worden doorberekend. De lasten die uit de voorgenomen investering voortvloeien, staan vermeld in meerjarenbegroting 2025 – 2028. Voor de volledigheid is 2024 ook opgenomen in dit overzicht.

(Bedragen in euro’s)

	2024	2025	2026	2027	2028
Depotinrichting en inventarissen	159.636	236.756	34.843	5.985	0
ICT	50.000		250.000		
EXPO			500.000		
Website		250.000			
Totaal investeringen	**209.636**	**486.756**	**784.843**	**5.985**	**0**

De investeringen in 2024 betreft de vervanging van de netwerkapparatuur, vervanging van mobiele telefoons en een laatste deel implementatie kosten Score Utica. Voor depotinrichting en inventarissen staat voor 2024 een kleine € 160.00 gepland en voor 2025 ruim € 236.000. Dit gaat van meubilair tot het vervangingen van apparatuur in de depots.
Voor 2025 staat ook de vervanging van de website gepland. De website is per eind 2023 volledig afgeschreven. In 2024 wordt een algemeen informatieplan opgesteld waar de dienstverlening via de website een integraal onderdeel zal zijn. Dit informatieplan zal ook kijken naar de benodigde apparatuur die vervolgens in 2026 geïnvesteerd zal gaan worden.
In 2026 zal er gekeken worden naar de vervanging van de EXPO.

3.9. Financiering

3.9.1. Algemeen

‘Treasury’ is het sturen en beheersen van het verantwoorden en het toezicht houden op:

a. de financiële vermogenswaarden;
b. de financiële geldstromen;
c. de financiële posities en
d. de hieraan verbonden risico’s.

De treasuryparagraaf is voor de begroting en jaarrekening verplicht gesteld. Dit vloeit direct voort uit de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO). Het belangrijkste uitgangspunt volgens deze wet is het beheersen van risico’s. Dat uit zich in twee kwaliteitseisen. Zo is het aangaan en verstrekken van geldleningen door HUA alleen toegestaan voor de uitoefening van de publieke taak. Daarnaast moeten uitzettingen een prudent karakter hebben en mogen ze niet gericht zijn op het genereren van inkomen door het lopen van overmatige risico’s.
Om de risico’s verder te beperken worden de kasgeldlimiet en de renterisiconorm door de Wet FIDO gehanteerd.

Eind 2021 is het Treasurystatuut 2022 door het Algemeen Bestuur goedgekeurd. Op grond van dit statuut is HUA niet toegestaan middelen uit te zetten, noch middelen via leningen of andere financiële producten aan te trekken zonder voorafgaande toestemming van het AB. Het is de bedoeling om dit statuut in de komende beleidsperiode te actualiseren en daarna te laten vaststellen door het AB.

3.9.2. Algemene ontwikkelingen

In dit onderdeel worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst binnen de gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief die invloed kunnen hebben op de treasuryfunctie, de financiële positie en de geldstromen.

- **Externe ontwikkelingen**
  Hierbij gaat het om internationale economische indicatoren en de ontwikkelingen op de Europese geld- en kapitaalmarkt. HUA is ongevoelig voor externe ontwikkelingen, omdat de kosten één op één aan deelnemers worden doorberekend.

- **Verwachte wijzigingen in wet- en regelgeving**
  Wijzigingen van wet- en regelgeving in relatie tot de financiële positie zullen naar verwachting geen negatieve invloed hebben. In brief van voormalig minister Slob van 15 december 2021 met als onderwerp ‘Transitie RHC’s en bevestiging bestuurlijke afspraken’ wordt vermeld dat het voornemen is: “De rijksmiddelen die nu jaarlijks door het Rijk aan de gemeenschappelijke regelingen worden toegekend blijven middels deze uitkering voor dit beheer beschikbaar.” Deze uitkering betreft een zgn. SPUK (speciale uitkering) en wordt voorbereid door OCW samen met het delegatieoverleg van de RHC’s.

- **Debiteurenrisico’s**
  De gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief is gevoelig voor dit risico.
  Aangezien de debiteuren veelal het rijk, de provincie en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein zijn, is dit risico praktisch verwaarloosbaar.

- **Financiering**
  In het begrotingsjaar 2024 zullen geen leningen worden opgenomen.

- **Relatiebeheer**
  In het begrotingsjaar 2024 zullen naar verwachting geen belangrijke wijzigingen in de relatie met de

huisbankier (Rabobank) optreden.

- **Kasbeheer**
  Het kasbeheer wordt voortgezet in lijn met voorgaande jaren.

- **Organisatie**
  Naar verwachting zullen in 2024 geen aanpassingen plaatsvinden in de administratieve organisatie en interne controle zoals vastgelegd in de “Financiële Beheersverordening 2021”.

- **Informatievoorziening**
  Naar verwachting zullen in 2024 geen aanpassingen plaatsvinden in de informatie en systemen voor het beheer van de treasuryfunctie.

HUA heeft geen geldleningen opgenomen en financiert lopende uitgaven met lopende inkomsten en bijdragen van het Rijk, de gemeente Utrecht, de provincie, de gemeente Nieuwegein en overige bijdragen. Er is sprake van een sluitende begroting, zodat er geen structurele exploitatieruimte is.

3.9.3. Wet verplicht Schatkistbankieren (Wet vSB)

De wet vSB (zonder leenfaciliteit) houdt in dat decentrale overheden en door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen, al hun overtollige liquide middelen en beleggingen moeten aanhouden bij het ministerie van Financiën.
Er is een (kleine) vrijstellingsgrens voor het afstorten van overtollige liquide middelen. Het bedrag dat buiten het schatkistbankieren mag worden gehouden. Als het gemiddelde kwartaalbedrag van de tegoeden minder is dan 0,75% van het begrotingstotaal (met een minimum van € 250.000,00), mag dit op de eigen bankrekeningen blijven staan. Voor 2025 worden geen substantiële afwijkingen verwacht.

Voor 2025 wordt het gemiddelde kwartaalbedrag voor HUA geschat op basis van het begrotingstotaal afgerond € 48.915 (0,59% van € 8.290.728 = exploitatieomvang). Dit bedrag ligt onder de minimum norm, zodat het bedrag van € 250.000,00 leidend is.

3.9.4. Renterisiconorm

Doel van deze norm is het beperken van de gevolgen van een stijgende kapitaalmarktrente op de rentelasten van de organisatie. Dit wordt bereikt door een limiet te stellen aan dat deel van de vaste geldleningen waarover het rentepercentage in een bepaald jaar moet worden aangepast aan de geldende markttarieven. De norm stelt dat per jaar maximaal 20% van de vaste schuld in aanmerking mag komen voor herfinanciering of renteherziening, waarbij een minimum geldt van € 2,5 mln. Over dat minimumbedrag mag dus altijd risico worden gelopen.

Aangezien HUA, conform de richtlijnen van zijn treasurystatuut, alles met eigen middelen financiert en dus geen geldleningen heeft afgesloten, is duidelijk dat het minimum niet wordt overschreden en dus wordt voldaan aan de norm.

3.9.5. Kasgeldlimiet

Met de kasgeldlimiet is in de wet FIDO een norm gesteld voor het maximumbedrag waarop een gemeente (en in het verlengde daarvan dus HUA) de financiële bedrijfsvoering met kortlopende middelen (looptijd < 1 jaar) mag financieren. Deze norm bedraagt 8,2%. Doel van deze limiet is het beperken van de vlottende schuld. Concreet betekent dit voor HUA dat wanneer de vlottende schuld een stand van € 679.839 (8,2% van € 8.290.728 exploitatiesomvang 2025) overschrijdt, er geconsolideerd (dat is financieringsmiddelen omzetten van korte naar langere termijn) moet worden. Opgemerkt wordt daarbij nog dat er een minimum geldt van € 300.000. HUA voldoet aan deze norm, omdat er een financieringsoverschot is.

3.10. Bedrijfsvoering

Zie hiervoor paragraaf 3.4 Speerpunt 3. Onze organisatie maken we met elkaar.

3.11. Verbonden partijen

Het Utrechts Archief (HUA) is als gemeenschappelijke regeling een verbonden partij voor:

a. ministerie van OCW
b. de gemeente Utrecht
c. de provincie Utrecht

Verder heeft HUA een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten met:

a. de gemeente Nieuwegein;

Er zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met:

a. Veiligheids Regio Utrecht (VRU)
b. Werk en Inkomen Lekstroom (WIL);
c. Belasting Samenwerking Gemeente & Hoogheemraadschap Utrecht (BGHU);
d. GGD regio Utrecht (GGDrU);
e. Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD);
f. Ridderlijke Duitsche Orde, balije van Utrecht (RDO);
g. Nederlands Volksbuurtmuseum (NVBM).

HUA is lid van organisaties, zoals de landelijke vakorganisatie KVAN en partner in de Stichting Utrechtse Musea (SUM).

Het proces voor de voorgenomen uittreding van het Rijk per 1 januari 2025 is op het moment van opstellen van deze begroting, begin 2024, in volle gang. Het voornemen van het Rijk is om uit te treden als partner, om vervolgens zijn taken te delegeren aan HUA en daarbij de financiering in stand te houden voor de analoge collectie.

4. Financiële begroting

4.1. Overzicht baten en lasten en de toelichting

Onderdeel van het programmaplan is een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen, een overzicht van overhead, het bedrag voor de heffing vennootschapsbelasting en het bedrag voor onvoorzien. Voor het begrotingsjaar ziet dit er als volgt uit

2025	Baten	Lasten	Saldo
Archieven	342.506	3.550.632	-3.208.126
Algemene dekkingsmiddelen	7.439.985	0	7.439.985
Overhead		4.565.096	-4.565.096
Heffing VPB			0
Bedrag onvoorzien			0
Saldo baten en lasten	7.782.491	8.115.728	-333.237
Onttrekkingen en toevoegingen aan de rese	333.237		**333.237**
Resultaat	**8.115.728**	**8.115.728**	-

Archieven: dit betreft de activiteiten t.b.v. de algemene dienstverlening aan partners en samenwerkingsovereenkomsten.
Algemene dekkingsmiddelen: onder deze post zijn de bijdragen van de deelnemers in de gemeenschappelijk regeling verantwoord.
Overhead: De overhead is opgezet conform de “Notitie Overhead ” van juli 2016, opgesteld door de Commissie BBV. Met overhead wordt alle kosten bedoeld die samenhangen met de sturing en de ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.
Heffing VPB: HUA voorziet geen heffing VPB.

4.2. Overzicht structurele en incidentele baten en lasten

	begroting	begroting	begroting	begroting	begroting
Lasten	**Sec 2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Structureel	7.531.575	7.710.956	7.833.294	7.756.308	7.801.620
Incidenteel	613.080	404.772	242.267	158.292	118.806
Totaal Lasten	**8.144.654**	**8.115.728**	**8.075.561**	**7.914.600**	**7.920.427**
Baten					
Structureel	7.595.224	7.732.491	7.918.624	7.914.600	7.920.427
Incidenteel	50.000	50.000	50.000	0	0
Totaal baten	**7.645.224**	**7.782.491**	**7.968.624**	**7.914.600**	**7.920.427**
Batig saldo (baten - lasten)	**-499.430**	**-333.237**	**-106.937**	**0**	**0**
Onttrekkingen en toevoeginen aan reserves en voorzieningen	**499.430**	**333.237**	**106.937**	**0**	**0**
Saldo Baten en Lasten	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Met de afronding van de meerjarenbeleidsperiode 2021 – 2024 is er ook een einde gekomen aan het totaalprogramma Digitale Toegankelijkheid (DiTo). Op een klein saldo van € 26.000 na is de bestemmingsreserve hiervoor uitgeput. Voor 2025 is er nog de vrijval van de reserve Digitale toegankelijkheid (€ 26.300), Reserve e-depot gemeente Utrecht (€ 200.000) en de reserve Dekking Kapitaallasten Vernieuwing vaste expositie (€ 106.937) In 2026 is er alleen nog eenmaal de vrijval van de laatst genoemde reserve. Dit verklaart de negatieve saldi Batig saldo. Vanaf 2027 is er een neutraal Batig saldo geprognosticeerd.

HUA stuurt actief op lagere structurele lasten ten opzichte van de hogere structurele baten, zo is HUA in staat elk jaar een sluitend structureel batig saldo te creëren.

	begroting	begroting	begroting	begroting	begroting
Lasten	**Sec 2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Structureel	7.531.575	7.710.956	7.833.294	7.756.308	7.801.620
Baten					
Structureel	7.595.224	7.732.491	7.918.624	7.914.600	7.920.427
Batig saldo (baten - lasten)	**63.650**	**21.535**	**85.330**	**158.292**	**118.806**

4.3. Uiteenzetting financiële positie en de toelichting

Meerjarenbegroting 2025 – 2028

		realisatie	begroting	begroting	begroting	begroting	begroting	begroting
	Lasten	**2023**	**2024**	**Sec 2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
1	Personeel	4.668.859	4.614.770	4.621.179	4.572.178	4.558.311	4.397.350	4.403.177
3	Bedrijfsvoering	2.318.573	2.383.495	2.385.000	2.456.550	2.456.550	2.456.550	2.456.550
5	Publiek en Presentatie	322.739	307.880	413.200	343.540	317.240	317.240	317.240
7	Inspectie en Collectie	352.643	381.360	382.000	393.460	393.460	393.460	393.460
9	Afschrijvingen	334.430	372.975	343.275	350.000	350.000	350.000	350.000
11	Financiele baten en lasten	-89.378						
	Totaal Lasten	**7.907.866**	**8.060.480**	**8.144.654**	**8.115.728**	**8.075.561**	**7.914.600**	**7.920.427**
	Baten							
2	Bijdragen Rijk, Gemeenten en Provincie	7.004.968	6.958.301	7.190.809	7.319.985	7.529.757	7.483.614	7.487.470
4	Bijdragen derden	456.130	323.327	334.415	342.506	318.866	310.986	312.956
6	Verhuur zalen	0	0	0	0	0	0	0
8	Opbrengst winkel	38.920						
10	Opbrengst overig	27.433	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
12	Incidentele baten en lasten	0	0	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000
	Totaal baten	**7.527.451**	**7.311.628**	**7.645.224**	**7.782.491**	**7.968.624**	**7.914.600**	**7.920.427**
	Batig saldo (baten - lasten)	**-380.415**	**-748.852**	**-499.430**	**-333.237**	**-106.937**	**0**	**0**
	Dotaties aan reserves en -fonds							
	Onttrekkingen aan reserve en fonds	762.708	748.852	499.430	333.237	106.937	0	0
	Saldo Baten en Lasten	**382.293**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

De financiële begroting van HUA er als volgt uit:

Leeswijzer:

1. De kolom Sec(undair) 2024 is toegevoegd om het inzicht te vergroten naar de aansluiting naar de meerjarenbalans verderop in deze begroting. Nota bene: dit betreft nog niet de cijfers voor de 1e Berap 2024. Wel is deze indicatieve kolom toegevoegd om de jaren 2025 tm 2028 voor zowel exploitatie als balans door te kunnen rekenen en een logisch verloop in de cijfers te kunnen presenteren.
2. De begrotingen 2025 en verder zijn conform de werkwijze van eerder jaren.

Toelichting op de lasten en baten 2025 ten opzichte van 2024:

Lasten

1. Personeel

Met betrekking tot de personeelslasten als onderdeel van de beheerskosten geldt dat voor de HUA de per 2024 geldende cao voor gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen en het personeelshandboek (dat is overgenomen van de gemeente Utrecht als besluit door het bestuur) van toepassing is. De raming salarissen inclusief vakantiegelden en overige personele lasten is door HUA doorgerekend op basis van de CAO 2024. Voor de loonontwikkeling 2025 is een prijsindex van 3% toegepast.

3. Bedrijfsvoering

De lasten zijn gebaseerd op herinschatting begroting 2024 en verhoogd met de prijsindex van 3%.

5. Publiek en Presentatie

Op deze post zijn de direct te traceren lasten van de afdeling Publiek en Presentatie begroot. HUA begroot per 2022 nog maar in 1 programma Archieven, dit omdat de inzet van de afdelingen Publiek en Presentatie en

Inspectie & Collectiebeheer afdeling overstijgend is. Om de lasten te beheersen zijn er budgetten aan de afdelingen toegekend. Hierbij is rekening gehouden waar nodig met een prijsindex van 3%.

6. Inspectie en Collectiebeheer

Op deze post zijn de direct te traceren lasten van de afdeling Inspectie en Collectiebeheer begroot. HUA begroot per 2022 nog maar in 1 programma Archieven, dit omdat de inzet van de afdelingen Publiek en Presentatie en Inspectie & Collectiebeheer afdeling overstijgend zijn. Om te lasten te beheersen zijn er budgetten aan de afdelingen toegekend. Hierbij is rekening gehouden waar nodig met een prijsindex van 3%.

9. Afschrijvingen

De afschrijvingskosten zijn berekend op basis van de geraamde boekwaarden van investering van de afgelopen jaren en de investeringen in de jaren 2024 - 2028 conform de in de Nota Investering- en afschrijvingsbeleid 2020 afgegeven richtlijnen.

Baten

2. Bijdragen rijk, gemeenten, provincies.

Bijdrage Rijk	2.884.964
Bijdragen Provincie Utrecht	741.052
Bijdrage GemeenteUtrecht	3.693.969
	7.319.985

Voor het Rijk is de bijdrage gebaseerd op de afgegeven opgave voor 2024. Daarnaast ontvangt HUA transitiegelden van het Rijk voor de inrichting van een eigen e-depot voorziening. Hieruit volgt nog 1 onderdeel:.

1. RHC's ontvangen ieder een zogeheten kenniscomponent op het terrein van informatie, archief en digitalisering. Deze bedraagt als vast bedrag (d.w.z. geen indexering) € 50.000 per RHC gedurende vijf jaar. Na vijf jaar stopt deze overbruggingstoelage. (d.w.z. 2026)

De bijdrage van de gemeente en provincie in 2025 zijn beide gebaseerd op de opgave uit de begroting 2024 vermeerderd met het indexpercentage van 3%. (Zie paragraaf 2.2 Indexering)
HUA heeft naast de depottorens op de Alexander Numankade een digitaal depot nodig voor bewaring en toegang van digitaal archief. Met dit e-depot kunnen de Gemeente en Provincie Utrecht voldoen aan de verplichtingen uit de Archiefwet die gelden voor digitaal gevormd archief.
Voor het e-depot en de taken die erbij horen is financiering nodig. De PU levert hiervoor al een vaste jaarlijkse bijdrage volgens de berekening uit het kostenmodel. Het Rijk financiert een groot deel van de investeringen voor het e-depot in de implementatiefase. (Zie punt 1 hier direct boven.) De digitale archieven van het Rijk zelf zullen na 2024 worden opgenomen in het e-depot van het Nationaal Archief. De GU heeft tijdelijke financiering geleverd via de gelden die zijn toegekend in de Voorjaarsnota (2020). Door de extra van het Rijk ontvangen gelden was het niet nodig om de projectgelden van GU in te zetten in de jaren 2020 tot en met 2022, maar kunnen deze via de reserve E-depot gemeente Utrecht ingezet worden in de jaren 2023 tot en met 2025. Om het niveau van de diensten zoals die in deze periode worden ontwikkeld en aan de vraag van de partners na 2025 te kunnen voldoen en het e-depot operationeel te houden, is een jaarlijkse bijdrage benodigd.
In dit deel van de financiële begroting is de gedachtenlijn van de meerjarenbegroting 2024-2027, het werken met een stelpost voor GU voor de jaren 2026, 2027 en 2028 doorgevoerd. Het bestuur is in december 2023 begonnen met de behandeling van de notitie "Sturen op volumes digitaal en analoog koersbepaling 2023_v4_20231205" volgens het BOB model. Hierin staan hogere benodigde bijdragen genoemd. Deze zijn in afwachting van besluitvorming nog niet verwerkt in de hierboven gepresenteerde financiële begroting. Zie hiervoor de doorrekening aan het einde van deze paragraaf. Op 17 april 2024 vindt het vervolggesprek over de notitie plaats in het AB.

Omdat er nu al structurele kosten gemaakt worden door HUA voor het e-depot is in de vorige begroting 2024 al een stelpost opgenomen voor GU opgenomen voor 2026 en 2027. Deze werkwijze is voor de begroting 2025 weer toegepast. De stelpost voor de jaren 2026 tot en met 2028 staat in onderstaande tabel. (Dit betekent dat er bij GU (nog) geen ruimte is gereserveerd in de begroting van GU.)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Berekening stelpost GU voor 2026 en 2027						
Prognose inwoneraantal gemeente Utrecht	365.959	370.176	374.393	381.405	388.417	395.428
Tarief (€)	uit reserve	uit reserve	uit reserve	1,10	1,10	1,10
percentage				50%	50%	50%
Bijdrage e-depot (€)	200.000	200.000	200.000	209.773	213.629	217.486

Hierbij is uitgegaan van in ieder geval 50 procent op basis van het geactualiseerde kostenmodel van de RHC's (€1,10 per inwoner) en de actuele bevolkingsaantallen.
De berekende bedragen in de notitie "Sturen op volumes digitaal en analoog koersbepaling 2023_v4_20231205" zijn hoger dan de stelpost zoals hierboven opgenomen. Zie ook de Extra paragraaf Meerjarenbegroting 2025 – 2028 o.b.v. notitie "Sturen op volumes digitaal en analoog koersbepaling 2023_v4_20231205" verderop.

De verdere bedragen zijn verder conform de uitgangspunten van deze begroting op het prijspeil 2025. Deze bedragen zijn opgenomen in de meerjarenbegroting 2025 - 2028 onder de regel Bijdragen Rijk, gemeente en provincie.

10. Overige opbrengsten

De raming 2025 is gebaseerd op de werkelijke baten volgens contracten en overeenkomsten voor 2024 of op een schatting op de realisatie over 2025, aangevuld met nu bekende informatie.

12. Overige opbrengsten

Voor het eerst sinds jaren zijn er in 2023 weer rentebaten ontvangen op de rekening bij het Schatkistbankieren. De verwachting is dat dit zo zal blijven in de komende jaren. Dit is onder deze post opgenomen.

Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

In 2019 heeft het bestuur HUA de opdracht gegeven te onderzoeken hoe de bestemmingsreserves afgebouwd kunnen worden. In 2020 is het voorstel Digitale Toegankelijkheid door het bestuur vastgesteld. De beschikbare middelen zullen hiervan voor het laatst in 2024 ingezet gaan worden. Hiermee heeft HUA de ambities uit het meerjarenbeleidsplan 2021-2024 een extra impuls kunnen geven.
Vanwege de financiële onzekerheid in verband met de wijzigingen in het gemeentefonds en het provinciefonds vanaf 2026 heeft het bestuur besloten om niet ingezette en gebonden reserves aan te houden. Dit gaast om de reserve Verkenning en inrichting eigen e-depot (begroot saldo eind 2024 € 587.293) en de reserves Energie en indexatie (begroot saldo eind 2024 € 112.707. De inzet van deze reserves zal door het bestuur in een later stadium worden besproken.

Met de eerste Berap 2024 zal toestemming gevraagd worden voor

1. voor toevoeging in 2024 van € 140.000 aan de algemene reserves
2. voor toevoeging van € 242.293 aan de reserve Verkenning en inrichting eigen e-depot.
3. € 112.707 i.p.v. € 200.000 te onttrekken aan de reserves Energie en indexatie.

2. Onttrekkingen aan reserves

In 2025 zal de laatste uitputting van de reserve Dekking kapitaallasten Vernieuwing vaste expositie plaatsvinden. Bij vernieuwing van de Expo is er rekening gehouden binnen de afschrijvingslasten dat hier voldoende ruimte voor zal zijn.
Ook zal de bestemmingsreserve Digitale toegankelijkheid in 2024 uitgeput worden met € 105.200 en in 2025 het restant van € 26.400. Daarmee komt een einde van de inzet van de reserves voor het programma Digitale Toegankelijkheid.
De mutaties in de reserves voor 2024 en 2025 worden in een tabel weergeven in de paragraaf over de balans.

Meerjarenraming 2026 – 2028

HUA stuurt actief op een structureel sluitende begroting en let daarbij goed op de inzet van de tijdelijke reserves.

	begroting	begroting	begroting	begroting	begroting
Lasten	**Sec 2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Structureel	7.531.575	7.710.956	7.833.294	7.756.308	7.801.620
Baten					
Structureel	7.595.224	7.732.491	7.918.624	7.914.600	7.920.427
Batig saldo (baten - lasten)	**63.650**	**21.535**	**85.330**	**158.292**	**118.806**

Met dit inzicht is HUA in staat om een meerjarenraming te presenteren die is gebaseerd op een reëel structureel sluitende begroting.

Extra paragraaf Meerjarenbegroting 2025 – 2028 o.b.v. notitie "Sturen op volumes digitaal en analoog_koersbepaling 2023_v4_20231205"

Lasten	realisatie 2023	begroting 2024	begroting Sec 2024	begroting 2025	begroting 2026	begroting 2027	begroting 2028
Personeel	4.668.859	4.614.770	4.624.157	4.572.178	4.558.311	4.397.350	4.403.177
Bedrijfsvoering	2.318.573	2.383.495	2.385.000	2.456.550	2.456.550	2.456.550	2.456.550
Publiek en Presentatie	322.739	307.880	413.200	343.540	317.240	317.240	317.240
Inspectie en Collectie	352.643	381.360	382.000	393.460	393.460	393.460	393.460
Afschrijvingen	334.430	372.975	343.275	350.000	350.000	350.000	350.000
Inzet t.b.v. e-depot					258.416	434.051	457.102
Financiele baten en lasten	-89.378						
Totaal Lasten	**7.907.866**	**8.060.480**	**8.147.632**	**8.115.728**	**8.333.977**	**8.348.651**	**8.377.529**
Baten							
Bijdragen Rijk, Gemeenten en Provincie	7.004.968	6.958.301	7.190.809	7.319.985	7.713.583	7.839.129	7.847.663
Bijdragen derden	456.130	323.327	334.415	342.506	393.457	389.522	409.866
Verhuur zalen	0	0	0	0	0	0	0
Opbrengst winkel	38.920						
Opbrengst overig	27.433	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Incidentele baten en lasten	0	0	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000
Totaal baten	**7.527.451**	**7.311.628**	**7.645.224**	**7.782.491**	**8.227.040**	**8.348.651**	**8.377.529**
Batig saldo (baten - lasten)	**-380.415**	**-748.852**	**-502.407**	**-333.237**	**-106.937**	**0**	**0**
Dotaties aan reserves en -fonds							
Onttrekkingen aan reserve en fonds	762.708	748.852	502.407	333.237	106.937	0	0
Saldo Baten en Lasten	**382.293**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Dit is een extra paragraaf om inzichtelijk te maken hoe de meerjarenbegroting 2025 – 2028 er uit kan komen te zien als benodigde structurele bijdrage vanuit GU (en anderen) voor het e-depot opgenomen worden. Het bestuur is in december 2023 begonnen met de behandeling van de notitie "Sturen op volumes digitaal en analoog koersbepaling 2023_v4_20231205" volgens het BOB model. Hierin staan hogere benodigde bijdragen genoemd. Deze zijn in bovenstaande tabel verwerkt onder de baten. Dit leidt tot dekking van de kosten die gemoeid zullen zijn bij het gebruik van het e-depot conform de geschetste verwachting uit de nota. Dit als een aparte post gepresenteerd onder de lasten.

Het bestuur behandelt dit onderwerp in 2024 en zal naar verwachting in september 2024 tot besluitvorming komen. Dit gesprek zal ook plaatsvinden in het licht van de naderen bezuinigingen 2026 en verder als gevolg van de veranderingen in de systematiek van het gemeente- en provinciefonds.

Balans 2023 – 2028

Activa	Jaarrekening 2023	2024	2025	2026	2027	2028
Vaste activa						
Materiële vaste activa	1.229.388	1.095.749	1.232.505	1.667.348	1.323.333	973.333
Volttende activa:	2.297.671	1.745.728	1.288.901	691.604	980.102	1.274.585
	3.527.059	**2.841.477**	**2.521.406**	**2.358.952**	**2.303.435**	**2.247.918**
Passiva	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Vaste pasiva						
Eigen vermogen:						
a. Algemene reserve	558.708	698.708	698.708	698.708	698.708	698.708
b. Bestemmingsreserves	1.397.312	1.140.174	806.937	700.000	700.000	700.000
c. Gerealiseerd resultaat	382.293	-0	0	0	-0	0
Vreemd vermogen						
a. Voorzieningen	559.296	632.595	695.761	690.244	684.727	679.210
Netto vlottende schulden:	608.250	350.000	300.000	250.000	200.000	150.000
Overlopende passiva	21.200	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
	3.527.059	**2.841.477**	**2.521.406**	**2.358.952**	**2.303.435**	**2.247.918**

Belangrijk:

Voor de meerjarenbegroting is het verplicht het begrotingsjaar + 3 jaar te tonen.

Toelichting op de balans 2024 - 2028

Activa

Vaste activa

Voor de boekwaarden wordt verwezen naar de tabel in paragraaf 3.8.3 Investerings- en afschrijvingsoverzicht 2024 – 2027.

Vlottende activa

Raming 2024-2028 op basis van ervaringscijfers en rekening houdend met de geprognosticeerde ontwikkelingen m.b.t. de vaste activa en de gevraagde inzet van de reserves.

Passiva

Eigen vermogen

Met het positieve resultaat over 2023 zal het bestuur gevraagd worden om in 2024 € 140.000 te mogen toevoegen aan de algemene reserve zodat deze nog net geen 10% van de bijdrage van de partners zal bedragen.
In 2019 heeft het bestuur HUA de opdracht gegeven te onderzoeken hoe de bestemmingsreserves afgebouwd kunnen worden. In 2020 is het voorstel Digitale Toegankelijkheid door het bestuur vastgesteld. De beschikbare middelen zullen, op een klein restant na, voor het laatst in 2024 ingezet gaan worden.

Nummer	Omschrijving	Stand per 31 december 2023	Herreken de Stand per 31 december 2024	Stand per 31 december 2025	Stand per 31 december 2026	Stand per 31 december 2027	Stand per 31 december 2028
	Algemene reserve	558.708	698.708	698.708	698.708	698.708	698.708
	Nog te bestemmen resultaat	382.293	0	0	0	0	0
10006	Dekking kapitaallasten Vernieuwing vaste expositie	320.812	213.874	106.937	0	0	0
10012	Reserve E-depot gemeente Utrecht	400.000	200.000	0		0	0
30010	Digitale Toegankelijkheid	131.500	26.300	0	0	0	0
10014	Verkenning en inrichting eigen E-depot	345.000	587.293	587.293	587.293	587.293	587.293
10015	Energie en indexatie	200.000	112.707	112.707	112.707	112.707	112.707
	Totaal	**2.338.313**	**1.838.882**	**1.505.645**	**1.398.708**	**1.398.708**	**1.398.708**

In onderstaande tabel is de uitputting van de reserves voor de jaren 2025 tot en met 2025 te volgen:

Nummer	Omschrijving	Herreken de Stand per 31 december 2024	Dotaties	Onttr.	Stand per 31 december 2025	Dotaties	Onttr.	Stand per 31 december 2026	Dotaties	Onttr.	Stand per 31 december 2027	Dotaties	Onttr.	Stand per 31 december 2028
	Algemene reserve	698.708			698.708			698.708			698.708			698.708
	Nog te bestemmen resultaat	0			0			0			0			0
10006	Dekking kapitaallasten Vernieuwing vaste expositie	213.874		106.937	106.937		106.937	0			0			0
10012	Reserve E-depot gemeente Utrecht	200.000		200.000	0						0			0
30010	Digitale Toegankelijkheid	26.300		26.300	0			0			0			0
10014	Verkenning en inrichting eigen E-depot	587.293		0	587.293			587.293			587.293			587.293
10015	Energie en indexatie	112.707			112.707			112.707			112.707			112.707
	Totaal	**1.838.882**	**0**	**333.237**	**1.505.645**	**0**	**106.937**	**1.398.708**	**0**	**0**	**1.398.708**	**0**	**0**	**1.398.708**

Over de inzet van de reserves Verkenning en inrichting eigen E-depot en Energie en indexatie zal het bestuur in het licht van de inzet van het e-depot en in het licht van de veranderingen in het gemeentefonds op een later moment doorpraten.

De voorzieningen betreffen alleen de voorziening Groot onderhoud

Voorzieningen							
Nummer	Omschrijving	Stand per 31 december 2023	Stand per 31 december 2024	Stand per 31 december 2025	Stand per 31 december 2026	Stand per 31 december 2029	Stand per 31 december 2029
	Voorziening Groot onderhoud	559.296	632.595	695.761	690.244	684.727	679.210
	Totaal	559.296	632.595	695.761	690.244	684.727	679.210
Totaal Reserves en voorzieningen		2.897.609	2.471.477	2.026.406	1.738.952	1.558.435	1.377.918

Netto vlottende schulden en overlopende passiva

Raming 2025 -2028 op basis van ervaringscijfers.

4.4. EMU-saldo

Conform de voorschriften van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) wordt een overzicht opgenomen van het berekende EMU saldo van HUA. Dit geldt zowel voor het jaar voor het begrotingsjaar, als het begrotingsjaar zelf en het jaar volgend op het begrotingsjaar.

	Variabelen	Vastgestl ed 2024	2025	2026
1	Exploitatie saldo voor verrekening met reserves	-499	-333	-107
2	Afschrijvingen ten laste van de exploitatie	343	350	350
3	Bruto dotaties aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	749	499	333
-4	Uitgaven aan investeringen in (im)materiële vaste activa die op de balans worden geactiveerd	0	0	0
5	De in mindering op onder 4 bedoelde investeringen gebrachte ontvangen bijdrage van het Rijk, de Provincie, de Europese Unie en overigen	0	0	0
+6a	Verkoopopbrengsten uit desinvesteringen in (im)materiële vaste activa (tegen verkoopprijs)	0	0	0
-6b	Boekwinst op desinvesteringen in (im)materiële vaste activa	0	0	0
-7	Uitgaven aan verkoop van grond en de uitgaven aan bouw-, woonrijpmaken e.d.	0	0	0
+8a	Verkoopopbrengsten van grond (tegen verkoopprijs)	0	0	0
-8b	Boekwinsten op grondverkopen	0	0	0
-9	Betalingen ten laste van de voorzieningen	116	126	195
-10	Betalingen die niet via de exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de reserves worden gebracht en die nog niet vallen onder één van de ander genoemde posten	0	0	0
-11b	Boekwinst bij verkoop van deelnemingen en aandelen. (Vrijval ten gunste van algemene middelen van niet meer benodigde middelen in reserves)	0	0	0
	Berekend EMU-saldo	476	390	381

Vaststellingsbesluit

Directeur en managementteam van Het Utrechts Archief

Als ontwerpbegroting vastgesteld en aangeboden aan het Algemeen Bestuur op 10 juli 2024

De directeur van Het Utrechts Archief

mw. drs. C.C.A.E. Keijsper

Algemeen Bestuur
Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van Het Utrechts Archief op 10 juli 2024

de directeur,	de voorzitter,
mw. drs. C.C.A.E. Keijsper	mw. drs. R. Streefland

HET UTRECHTS ARCHIEF

JAARSTUKKEN 2023



Samenstelling van het Algemeen bestuur van Het Utrechts Archief:

Mevrouw Rachel Streefland, voorzitter (Dagelijks Bestuur / Algemeen Bestuur)
Mevrouw Anja Smit, vicevoorzitter (Dagelijks Bestuur / Algemeen Bestuur)
De heer Rob van Muilekom (Dagelijks Bestuur / Algemeen Bestuur)
Mevrouw Ineke Jansen (Algemeen Bestuur) tot en met 18 januari 2024
Mevrouw Eva Oosters (Algemeen Bestuur)
De heer Robert Strijk (Algemeen Bestuur) tot en met 31 augustus 2023
De heer Has Baker (Algemeen Bestuur) vanaf 11 september 2023

Voorwoord

In de jaarstukken van Het Utrechts Archief vindt u een overzicht van de programmadoelen van onze organisatie, de daarbij horende werkzaamheden en projecten, de inzet van de financiële middelen en de resultaten in 2023.

De jaarstukken bestaan uit:
het jaarverslag: de programmaverantwoording en paragrafen;
de jaarrekening met balans per 31 december 2023 en de bijlagen.

Het Utrechts Archief legt in de jaarstukken verantwoording af over de realisatie van de Programmabegroting. Hierbij beschrijven we ons programma in drie speerpunten, met het gevoerde beleid en de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen. In de jaarrekening is de financiële verantwoording opgenomen met toelichting en een balans met toelichting.

Vanuit onze missie werken we aan de speerpunten “Samen bouwen aan het archief van morgen”, “Jouw collectie Utrecht start bij HUA” en “Onze organisatie maken we met elkaar”. Binnen de speerpunten werken we aan vier innovatie programma’s. Bij de uitvoering van de vier programma’s zijn onze kernwaarden leidend: toegankelijk, duurzaam, verbindend en betrouwbaar. We zijn er voor iedereen die onze collecties en diensten wil (her)gebruiken voor recht en bewijs, onderzoek, onderwijs of cultuurbeleving. In 2023 kwam de afronding van de vier programma’s uit de huidige beleidsperiode in zicht.

Op 11 november 2023 werd het e-depot van Het Utrechts Archief in gebruik genomen. Hiermee kan digitaal gevormd archief duurzaam worden bewaard en toegankelijk gemaakt. Een aantal archieven van nationaal belang, zoals die met koloniaal erfgoed van de KNAG en archieven uit de Tweede Wereldoorlog werd in 2023 gedigitaliseerd en via innovatieve technieken als Linked Open Data ontsloten. Er werd 549 meter archief opgenomen in de depots van Het Utrechts Archief. Ook werden 800.000 scans gemaakt en circa 50.000 stukken beschreven. HUA ontving 1,5 miljoen bezoeken online en ruim 25.000 op locatie. Naast archieven van overheden werden particuliere archieven verworven, zoals die van de Utrechtse studentenfaculteit, van paragnost Gerard Croiset en van de Utrechtse rechtsvoorgangers van waterleidingbedrijf Vitens. De opname van het archief van Tivoli Oudegracht werd voorbereid. Ook werden bijzondere 17e-eeuwse tekeningen van de gebroeders Saftleven aangekocht.
Na een succesvolle crowdfunding werd in het najaar de drukbezochte tentoonstelling De Getekende Stad geopend en het gelijknamige boek en een uitgebreid activiteitenprogramma gepresenteerd. Het scholenbezoek verdubbelde door de inzet van een breed lessenpakket voor het primair onderwijs. Met de overheden werd gewerkt aan duurzaam informatiebeheer via inspecties, rapportages en overleg. Ten slotte werden de voorbereidingen getroffen voor de terugtreding voor het Rijk uit de GR en de invoering van de nieuwe Archiefwet die ervoor moet zorgen dat de overheid transparanter wordt en digitaal gevormd archief vindbaar, leesbaar en bruikbaar blijft.
Het Rijk is voornemens om per 1 januari 2025 terug te treden als bestuurlijke partner in de Gemeenschappelijke Regeling HUA en via delegatie verbonden te blijven aan HUA. Deze wijziging wordt opgenomen in de nieuwe archiefwet die in voorbereiding is. Op 1 februari 2024 is het convenant tussen het Rijk en de RHC’s om de duurzame samenwerking vast te leggen getekend.. In 2023 heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar toekomstscenario’s voor HUA. In de juni vergadering van 2023 heeft het Algemeen bestuur gekozen voor het voorkeursscenario Aanpassing GR. Dit wordt nu voorbereid.

Utrecht, 1 maart 2023

Namens het Managementteam van Het Utrechts Archief,
De directeur,
Drs. Chantal Keijsper

Inhoudsopgave

Samenstelling van het Algemeen bestuur van Het Utrechts Archief: 2

Voorwoord 3

I JAARVERSLAG 6

1 Jaarverslag 2023 6

1.1 Jaarrekeningresultaat 2023 6

1.2 Resultaatbestemming 6

1.3 Balans per 31 december 20232 7

Beleidsbegroting: programmabegroting 9

1.4 Speerpunt 1: Samen bouwen aan het archief van morgen 9

1.4.1 Doel 9

1.4.2 Beoogde maatschappelijk effecten 9

1.4.3 Effectenindicatoren 9

1.5 Speerpunt 2: Jouw collectie [Utrecht] start bij HUA 14

1.5.1 Doel 14

1.5.2 Beoogde maatschappelijke effecten 14

1.5.3 Effectenindicatoren 14

1.6 Speerpunt 3. Onze organisatie maken we met elkaar. 19

1.6.1 Programmadoel 19

1.6.2 Beoogde maatschappelijke effecten 19

1.6.3 Effectenindicatoren 19

1.6.4 Wat hebben we ervoor gedaan? 19

2 Paragrafen 24

2.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing 24

2.1.1 Beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing 24

2.1.2 Weerstandscapaciteit 24

2.1.3 Risico-inventarisatie 24

2.1.4 Benodigde weerstandscapaciteit 27

2.1.5 Kengetallen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) 27

2.2 Kapitaalgoederen en onderhoud 27

2.2.1 Algemeen 27

2.2.2 Waardering en afschrijving van activa 27

2.3 Verbonden partijen 28

2.4 Financiering 28

2.4.1 Algemeen 28

2.4.2 Wet verplicht Schatkistbankieren (Wet vSB) 28

2.4.3 Renterisiconorm 29

2.4.4 Kasgeldlimiet 29

2.5 Bedrijfsvoering 29

2.5.1 Organisatie inrichting en managementfilosofie 29

2.5.2 Huisvesting 31

2.5.3 Interne beheersing 31

2.5.4 BTW 31

2.5.5 Duurzaamheid 31

2.5.6 Rechtmatigheid 31

2.5.a Hoofdzaken 31

2.5.b Uitvoering controleplan rechtmatigheid 32

2.5.c Conclusies 32

II JAARREKENING 33
3 Balans per 31 december 2023 34
4 Staat van Baten en Lasten 2023 36
5 Grondslagen voor de waardering van activa en passiva 37
5.1 Grondslagen voor de waardering van activa 37
5.1.1 Immateriële vaste activa 37
5.1.2 Materiële vaste activa 37
5.1.3 Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar en andere overlopende activa 37
5.1.4 Liquide middelen 37
5.1.5 Overlopende activa 37
5.2 Algemene grondslagen voor waardering en resultaatbepaling 37
5.3 Grondslagen voor de waardering van passiva 37
5.3.1 Eigen vermogen 37
5.3.2 Voorzieningen 38
5.3.3 Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar 38
5.4 Grondslagen voor de bepaling van het resultaat 38
5.5 Algemene grondslagen voor de opstelling van de jaarrekening 39
5.5.1 Missie 39
6 Toelichting op de balans per 31 december 2023 40
7 Niet uit de balans blijkende verplichtingen 45
8 Toelichting op de verschillen tussen de Staat van Baten en Lasten 2023 en de begroting 2023 46
9 WNT-verantwoording 2023 Het Utrechts Archief 50

III RECHTMATIGHEIDSVERKLARING 52

IV CONTROLEVERKLARING ACCOUNTANT 53

V VASTSTELLINGSBESLUIT DOOR HET ALGEMEEN BESTUUR VAN HET UTRECHTS ARCHIEF 54

I JAARVERSLAG

1 Jaarverslag 2023

1.1 Jaarrekeningresultaat 2023

Bij de 2e Bestuursrapportage 2023 is saldo van baten en lasten geprognosticeerd van € 202.000, het eindresultaat voor 2023 is uitgekomen op € 382.293.

Nr.	Omschrijving	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 1e berap 2023	Begroting na wijziging 2e berap 2023	Rekening 2023
	LASTEN					
1	Personeel	4.109.621	4.201.469	4.471.470	4.696.470	4.668.859
3	Bedrijfsvoering	2.075.522	2.184.295	2.345.295	2.265.295	2.318.573
5	Publiek	352.582	290.500	376.500	291.500	322.739
7	Archieven en Collecties	365.953	588.885	542.885	382.885	352.643
9	Afschrijvingen	358.104	385.651	374.650	334.650	334.430
11	Financiële baten en lasten	0	0	0	0	-89.378
	Totaal lasten	**7.261.782**	**7.650.800**	**8.110.800**	**7.970.800**	**7.907.866**
	BATEN					
2	Bijdragen rijk, gemeenten en provincie	6.972.061	6.672.984	6.771.984	6.951.984	7.004.968
4	Bijdragen derden	333.967	311.108	546.108	388.108	456.130
6	Verhuur zalen	0	0	0	0	0
8	Verkopen winkel	13.758	30.000	30.000	40.000	38.920
10	Verkopen overigen	71.328	0	0	30.000	27.433
12	Incidentele baten en lasten	0	0	0	0	0
	Totaal baten	**7.391.114**	**7.014.092**	**7.348.092**	**7.410.092**	**7.527.451**
	Batig saldo (baten - lasten)	129.332	-636.708	-762.708	-560.708	-380.415
	Dotaties aan reserves en -fonds	595.000	0	0	0	0
	Onttrekkingen aan reserve en -fonds	391.376	636.708	762.708	762.708	762.708
	Saldo van baten en lasten	**-74.292**	**0**	**0**	**202.000**	**382.293**

1.2 Resultaatbestemming

De jaarrekening 2023 van Het Utrechts Archief sluit met een positief saldo van € 382.293. Bij de aanbieding van de jaarstukken aan het bestuur vraagt HUA toestemming om de algemene reserve aan te mogen vullen naar 10% van de bijdrage van de partners. HUA vraagt daarmee toestemming om van het positieve resultaat € 140.000 toe te mogen voegen aan de Algemene reserve. Daarbij vraagt HUA toestemming om het restant, € 242.293, te mogen te gebruiken voor een nieuwe bestemmingsreserve Digitaliseringsagenda.

1.3 Balans per 31 december 20232

ACTIVA	31-12-2023		31-12-2022	
	€	€	€	€
Vaste Activa				
Immateriële vaste activa		**0**		**1.056**
- Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief	0		1.056	
Materiële vaste activa		**1.229.388**		**1.334.360**
- Investeringen met een economisch nut	1.229.388		1.334.360	
Totaal vaste activa		**1.229.388**		**1.335.416**
Vlottende activa				
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar		**1.910.511**		**1.975.211**
- vorderingen op openbare lichamen	53.786		32.853	
- Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar	1.846.543		1.940.610	
- Overige vorderingen	10.182		1.748	
Liquide middelen		**52.229**		**78.275**
- Kassaldi	1.871		3.711	
- Banksaldi	50.358		74.564	
Overlopende activa		**334.931**		**371.513**
- Overige nog te ontvangen bedragen, en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen	334.931		371.513	
Totaal vlottende activa		**2.297.671**		**2.424.999**
Totaal generaal		**3.527.059**		**3.760.415**

PASSIVA	31-12-2023		31-12-2022	
		€		€
Vaste Passiva				
Eigen vermogen		**2.338.313**		**2.718.727**
- Algemene reserve	558.708		633.000	
- Bestemmingsreserve	1.397.312		2.160.019	
- Gerealiseerd resultaat	382.293		-74.292	
Voorzieningen		**559.296**		**442.971**
- Voorzieningen ter egalisering van kosten	559.296		442.971	
Totaal vaste passiva		**2.897.609**		**3.161.698**
Vlottende passiva				
Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar		**608.250**		**512.873**
- Overige schulden	608.250		512.873	
Overlopende passiva		**21.200**		**85.844**
- Overige vooruitontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen.	21.200		85.844	
Totaal vlottende passiva		**629.450**		**598.717**
totaal generaal		**3.527.059**		**3.760.415**

In onderdeel II “Jaarrekening” wordt de balans toegelicht.

Beleidsbegroting: programmabegroting

1.4 Speerpunt 1: Samen bouwen aan het archief van morgen

1.4.1 Doel

Met het meerjarenbeleidsplan 2021-2024 wordt gedurende vier jaar gewerkt aan het archief van morgen. Het Rijk is voornemens zich aan het einde van de beleidsperiode uit de Gemeenschappelijke Regeling terug te trekken, maar blijft verbonden aan Het Utrechts Archief voor het beheer van de analoge rijksarchieven. HUA werkt aan een steviger positie in de regio. Via samenwerkingsovereenkomsten levert HUA een breed aanbod aan archiefdiensten aan verschillende overheden, de gemeente Nieuwegein. Daarnaast zijn er ook samenwerkingsverbanden met particuliere instellingen zoals het Nederlands Volksbuurtmuseum en de Ridderlijke Duitsche Orde Balije van Utrecht. Voor het e-Depot ligt de focus op aansluiting van overheden. De acquisitie van waardevolle archieven, zowel analoog als digitaal, blijft doorgaan. In deze beleidsperiode wordt ook duidelijk op welke wijze particuliere organisaties hun digitale archieven met behulp van Het Utrechts Archief duurzaam toegankelijk kunnen krijgen.

1.4.2 Beoogde maatschappelijk effecten

A. Informatie beter toegankelijk en beschikbaar
B. Betrouwbare digitale informatie voor de lange termijn geborgd
C. Versteviging van de positie in de regio voor beheer en gebruik van archief
D. Meer diversiteit in de opbouw van onze collectie

1.4.3 Effectenindicatoren

A. Is een kwart van onze collectie (8,5 miljoen scans) online beschikbaar
B. Zijn alle middeleeuwse charters gevlakt, geconserveerd en gedigitaliseerd
C. Verwerken we naast film- en fotomateriaal op grote schaal videobanden
D. Is duurzaam digitaal beheer going concern
E. Is onze informatiearchitectuur ingericht volgens de eisen van de DERA & MARA
F. Heeft toezicht zich in belangrijke mate ontwikkeld tot systeemtoezicht
G. Documenteren we de Utrechtse samenleving met bijzondere aandacht voor hotspots, meerstemmigheid en inclusie

Aandachtsvelden in het speerpunt 'Samen bouwen aan het archief van morgen'

Ad a. Informatie beter toegankelijk en beschikbaar

Indicatoren:

A. Is een kwart van onze collectie (8,5 miljoen scans) online beschikbaar
B. Zijn alle middeleeuwse charters gevlakt, geconserveerd en gedigitaliseerd
C. Verwerken we naast film- en fotomateriaal op grote schaal videobanden

Collectieaanwas en toegankelijkheid

In 2023 groeide het volume aan archieven en collecties onder beheer van HUA met 600 m tot meer dan 35 km in totaal. Dit betrof onder andere archieven van verschillende faculteiten (Rijk), de archieven van Recreatieschappen Midden-Nederland (provincie), de Dienst Stadsontwikkeling en de projectbureaus voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn en het Stationsgebied (gemeente Utrecht). Belangrijke particuliere archieven die in 2023 werden verworven: rechtsvoorgangers van waterleidingbedrijf Vitens (provincie) en het bedrijfsarchief van de voormalige Persil-fabriek (Nieuwegein). Om ruimte te maken voor nieuwe instroom in 2024-2025 werden ruim 1500 m archieven uit de bewaarplaatsen gemeente en provincie Utrecht en van de gemeente Nieuwegein

herplaatst in het depot in Arnhem en nog eens 600 m archieven uit de rijksarchiefbewaarplaats naar het centrale depot voor rijksarchieven in Emmen. Belangrijke aanwinsten voor de collectie Beeldmateriaal vormden de verwerving van een tekening van Cornelis Saftleven van het Agnietenklooster ca. 1660 en de aankoop van een grote verzameling foto's van De Utrechts Internet Courant (DUIC).
Met 79 nieuwe archieftoegangen groeide het aantal online doorzoekbare archieven opnieuw boven gemiddeld. Ook met de groei van het aantal beschrijvingen in de beeldbank ging het hard, in totaal zo'n 19.000, waarvan meer dan 11.000 beschrijvingen van affiches en reclamedrukwerk en nog eens 5000 beelden uit de collectie van het Nederlands Volksbuurt Museum.

Volume fysieke archieven en collecties

Volume collectie HUA (m1)	***2020***	***2021***	***2022***	***2023***
Archieven	27.493	27.590	28.331	28.880
Bijzondere collecties (schatting)	Ca. 6.100	Ca. 6.150	Ca. 6.200	Ca. 6.250
Totaal	*33.593*	*33.740*	*34.531*	*35.130*

Archiefbewaarplaatsen Het Utrechts Archief

Archiefdepot Het Utrechts Archief	***Eind 2022***	***Aanwas 2023***	***Eind 2023***
Archiefbewaarplaats gemeente Utrecht			
Archieven overheid overgebracht	6.278	174	6.452
Archieven overheid uitgeplaatst	271	-	271
Archieven particulier	3.433	46	3.479
Totaal	*9.982*	*220*	*10.202*
Archiefbewaarplaats gemeente Nieuwegein			
Archieven overheid	1.501	10	1.511
Archieven particulier	46	1	47
Totaal	*1.547*	*11*	*1.558*
Archiefbewaarplaats provincie			
Archieven overheid	1.709	47	1.756
Archieven particulier	68	72	140
Totaal	*1.777*	*119*	*1.896*
Archiefbewaarplaats Rijk			
Archieven overheid	7.565	129	7.694
Archieven particulier	7.460	70	7.530
Totaal	*15.025*	*199*	*15.224*
Summa totalis	*28.331*	*549*	*28.880*

Metadata op de website

Raadpleegbaar op de website	***2020***	***2021***	***2022***	***2023***
Archieven				
Archieven (titels)	2.002	2.031	2.055	2.112
Archiefvormers	5.101	5.101	5.135	5.137
Archieftoegangen (inventarissen)	1.395	1.442	1.508	1.585
Archiefbeschrijvingen (inventarisnummers)	1.028.601	1.052.374	1.094.891	1.128.280
Nader ontsloten archiefbeschrijvingen	3.415.511	3.553.398	3.639.946	3.663.132
Objecten	97.796	161.915	170.466	170.469
Personen	11.502.399	11.875.400	12.899.893	13.063.267
Adressen	105.137	105.140	224.891	244.527
Bouwdossiers				105.325
Collecties				
Bibliotheek	84.128	85.874	87.983	89.929

Beeldmateriaal	212.967	218.502	235.235	254.114
AV-materiaal film globaal	436	719	801	855
AV-materiaal film uitgebreid	286	572	574	898
AV-materiaal filmfragmenten				10.368
AV-materiaal geluidsfragmenten				60
Gekoppelde termen Termennetwerk				552

(Toename) digitaal herbruikbare data / open data

Raadpleegbaar op de website: opendata (aantal datasets)	***2020***	***2021***	***2022***	**2023**
Open datasets		38.179	38.433	40.287
Archieftoegangen (via APEX)	1.828	1.837	1.543	1.843
Nader ontsloten archiefbeschrijvingen (via archieven.nl)	37.638	38.310	39.114	39.506
Beschrijvingen nadere toegangen (via wiewaswie)	3.159.421	3.796.095	3.856.652	3.878.793
Objecten beeldmateriaal (via eigen website en archieven.nl)	162.828	167.076	177.454	209.525
Uitwisseling met andere platforms				
Akten HUA op Open Archieven (Bob Coret)	1.667.773	2.205.696	*	5.281.568
Personen HUA op Open Archieven (Bob Coret)				13.035.249
Diverse HUA op Netwerk Oorlogsbronnen	294.475	782.231	*	*
Archiefvormers HUA op Actorenregister (open data)	5.101	5.101	5.101	5.101
Objecten beeldmateriaal HUA op Europeana (via Digitale Collectie NL)		165.465	165.465	165.465
Objecten beeldmateriaal HUA op Utrecht Altijd	107.131	107.122	106.373	106.473
Objecten beeldmateriaal HUA op Wikimedia				999 artikelen in 44 talen

* nog geen cijfers beschikbaar.

Digitalisering en conservering

De doelstelling om in deze beleidsperiode jaarlijks nieuwe 625.000 images van archieven te publiceren via enerzijds scanning on demand en anderzijds grote projecten werd met bijna 800.000 images in 2023 opnieuw ruimschoots gehaald. Zodoende werd eind 2023 reeds het voor deze beleidsperiode beoogde totaal van 8,5 miljoen images in de Archiefbank gerealiseerd (excl. de 1,2 miljoen verouderde zwartwit images van notariële akten). Een deel van deze images (62.000) betreft het archief van het 150-jarige Koninklijk Aardrijkskundig Genootschap, dat met steun van het Metamorfoze-programma werd gedigitaliseerd. Dit project heeft grote waarde vanwege de rijke documentatie van alle expedities van de KNAG in de voormalige Nederlandse koloniën. Twee nieuwe digitaliseringsprojecten zijn gestart met financiering van het Programma Indisch Erfgoed Digitaal, bedoeld om belangrijke archieven over de voormalige koloniën in Indonesië en Irian Jaya uit 1930-1968 voor een brede doelgroep digitaal te ontsluiten. Ook werden alle tijdschriften en jaarboeken van de vereniging Oud-Utrecht (ruim 38.000 pagina's) gedigitaliseerd en ge-ocr'd en via een aparte zoekingang digitaal ontsloten via de website, die op feestelijke wijze werd gelanceerd ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van de vereniging.

Gedigitaliseerde objecten op de website

Raadpleegbaar op de website	***2020***	***2021***	***2022***	***2023***
Archieven				
Archiefbank, gescande inventarisnummers	207.494	210.037	236.375	246.090
Archiefbank, jpg	5.972.044	6.455.424	7.929.687	8.716.534
Archiefbank, pdf multipage (akten Notaris)	1.175.676	1.175.676	1.175.676	1.175.676
Getranscribeerde inventarisnummers				14
Collecties				

Beeldbank, tiff/jpg	212.967	218.502	235.235	254.114
AV, mp4	436	719	801	855
Kranten en periodieken, pagina's	240.093	240.093	240.093	278.609
Kranten en periodieken, alto XML	51.045.925	51.045.925	51.053.432	51.053.432

Bij het vlakken en digitaliseren van de middeleeuwse oorkonden is in 2023 verder gewerkt aan de ca. 2900 charters van het kapittel van St.-Jan. Daarnaast werden ook dit jaar weer vele inventarisnummers die wegens slechte staat voor raadpleging waren geblokkeerd, behandeld en gedigitaliseerd, ca: 275 in totaal. Het aantal geblokkeerde nummers is daarmee na tien jaar van gerichte aanpak teruggebracht van een totaal van 5000 tot minder dan 1000. Al deze nummers zijn nu weer toegankelijk voor het publiek.

Ad b. Betrouwbare digitale informatie voor de lange termijn geborgd

Indicatoren:

D. Is duurzaam digitaal beheer going concern
E. Is onze informatiearchitectuur ingericht volgens de eisen van de DERA & MARA
F. Heeft toezicht zich in belangrijke mate ontwikkeld tot systeemtoezicht

Programma Digitale Duurzaamheid

In de zomer van 2021 is het programma Digitale Duurzaamheid (DiDu) van start gegaan. Hiervoor is een programmamanager aangetrokken. Nadat in 2022 een eigen e-depotvoorziening is aanbesteed, was de aandacht in 2023 gericht op:

- Het inrichten en in gebruik nemen van de voorziening voor duurzaam digitaal beheer (e-depot, digitaal atelier en toegang): implementatie e-depot gereed, zoekingang op het e-depot op de website gelanceerd oktober 2023, met publicatie eerste digitaal doorzoekbaar projectarchief van Gekomen om te blijven, project digitaal atelier gestart.
- Het verder ontwikkelen van de Digitale Archiefdiensten: processen, aansluitvoorwaarden, metadatamodel: oplevering van o.a. Handreiking Migratie en conversie en Overbrengingsvoorwaarden e-depot.
- Het uitvoeren van proeftrajecten en impactanalyses (o.a. VRU en GGDrU): bijna afgerond, eindrapportages 2024 Q1.
- Het opstellen van een betaversie van de PDC Digitale Archiefdiensten: gestart, tegelijk met herziening PDC Toezicht.
- Het opstellen van een Preservation policy: in voorbereiding.
- Het opstellen van aansluitplannen op de nieuwe voorziening voor en in nauwe samenwerking met GU en PU: gestart.
- Het participeren in samenwerking met andere archiefinstellingen in de regio met betrekking tot Common Ground en beheren aan de bron: loopt.
- Uitfaseren van het e-depot van het Nationaal Archief: in voorbereiding voor 2024.

Ten slotte is een notitie opgesteld voor het AB over de doorontwikkeling en financiering van de Digitale Archiefdiensten in de komende beleidsperiode. De verdere oordeels- en besluitvorming hierover zal in de eerste helft van 2024 verder gestalte krijgen.

Handreiking duurzame toegankelijkheid onder de Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht geworden. Deze wet brengt grote veranderingen met zich mee voor de informatiehuishouding van verschillende decentrale overheden. Met het oog hierop heeft HUA in 2019-2021 in samenwerking met VNG, IPO en UvW de Handreiking duurzame toegankelijkheid onder de Omgevingswet ontwikkeld, met als casus de overheidsorganen in de regio Utrecht. Ook in 2023 was HUA betrokken bij verschillende informatieve sessies hierover op regionaal en lokaal niveau.

Ontwikkeling archieftoezicht

In 2023 kwam het programma Informatie op orde bij de gemeente Utrecht (voorheen Open Utrecht) goed op gang. De gemeentearchivaris is als agendalid bij dit programma betrokken. Het gesprek over de juiste invulling van de toezichtrol bij de gemeente Utrecht, dat in 2022 was ingezet na afronding en evaluatie van de reeks nulmetingen, werd voortgezet met een groot aantal nieuwe spelers en gezichten in het Expertteam en het Strategisch Informatie Overleg bij de gemeente Utrecht. Afspraken werden gemaakt over een beter en strakker proces voor de totstandkoming en aanlevering aan de archivaris van de jaarlijkse Informatiebeheerplannen, die een belangrijke bouwsteen vormen voor de uitoefening van zijn toezichtfunctie. Daarnaast is er het periodieke overleg met de Functionaris Gegevensbeheer (FG) vanuit de AVG, de Privacy Officer (PO) en de Chief Information Security Officer (CISO) vanuit Informatiebeveiliging en de Informatiecommissaris vanuit de Wet Open Overheid. De Adviseur Digitale Informatie bij HUA is intussen een vaste deelnemer geworden van het Tactisch Informatieoverleg met het Expertteam en de Vakgroep Recordmanagers. Bij de provincie is gewerkt aan een betere positionering van het Strategisch Informatie Overleg. Tenslotte had HUA opnieuw een belangrijke bijdrage aan de VNG Adviescommissie Archieven, onder meer bij de vaststelling van en voorlichting over de Selectielijst e-mailbewaring volgens Capstone. De gemeente Utrecht is een van de voorlopers waar deze methodiek inmiddels wordt geïmplementeerd.

Ad c. Versteviging van de positie in de regio voor beheer en gebruik van archief

In het najaar van 2021 is Het Utrechts Archief een samenwerking aangegaan met de stichting Nederlands Volksbuurtmuseum (NVBM). De archieven en collecties die het NVBM zijn toen bij HUA in permanente bruikleen gegeven. Eind 2023 was het merendeel daarvan via kwalitatief goede beschrijvingen ontsloten via archieftoegangen, die inmiddels online zijn gepubliceerd. Tevens werden 7800 beelden ontsloten in de beeldbank en een kleine selectie aan film- en geluidsbanden. Het resterende werk zal in 2024 door een vrijwilliger worden afgerond. De uitvoering van de andere samenwerkingsovereenkomsten zoals die met de gemeente Nieuwegein en de Ridderlijke Duitsche Orde Balije van Utrecht verliep volgens plan. Nieuwe overeenkomsten werden opgesteld voor de uitvoering van het toezicht op het informatiebeheer in 2023-2024 bij de VRU, GGDrU, BghU, WIL en RUD. Voor het eerst zijn daarin ook uren opgenomen voor werkzaamheden van de Adviseur Digitale Informatie, die een belangrijke bijdrage levert bij het adviseren in migratietrajecten. Migraties vragen steeds aandacht vanuit het oogpunt van duurzaam digitaal beheer, wat in 2023 aanleiding gaf voor het opstellen en publiceren van een Handreiking Migratie en conversie. Deze werd samen met de verschillende aan HUA gerelateerde overheden ontwikkeld en de introductie ervan ging gepaard met een workshop voor medewerkers van deze overheden.

Ad d. Meer diversiteit in de opbouw van onze collectie

Indicator:

G. Documenteren we de Utrechtse samenleving met bijzondere aandacht voor hotspots, meerstemmigheid en inclusie

In 2023 is veel aandacht besteed aan de opbouw van een collectie over de coronapandemie, die door verschillende overheden is aangewezen als hotspot. Daarbij zijn ook websites en uitingen op social media geacquireerd. Dit gebeurde onder meer via de expositie Utrechts nieuwste, die een beeld gaf van de grote variatie aan acquisities in de voorbije jaren.
Daarnaast ging HUA aan de slag met het thema Koloniaal verleden en slavernij dat in 2023 ook landelijk brede aandacht kreeg. Mede in dat verband werd gewerkt aan de bewerking en digitalisering van het archief van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (Metamorfoze) en van foto's uit missie- en zendingsarchieven over Nederlands-Indië en Nieuw-Guinea, alsmede registraties van repatrianten uit voormalig Nederlands-Indië en Nieuw-Guinea door het Centraal Comité van Kerkelijk en Particulier Initiatief voor de Sociale Zorg ten behoeve van gerepatrieerden van de Nederlandse Hervormde Kerk, kortweg CCKP (Programma Indisch Erfgoed Digitaal)..

1.5 Speerpunt 2: Jouw collectie [Utrecht] start bij HUA

1.5.1 Doel

Het doel van dit speerpunt richt zich op dienstverlening uit de collecties en cultuureducatie in brede zin. Dankzij de investeringen in digitalisering in de afgelopen en toekomstige jaren, vindt veel dienstverlening aan onze gebruikers inmiddels online plaats. En zijn we door middel van programma's en projecten bezig om deze bronnen beter doorzoekbaar en vindbaar te maken.
Via het educatieprogramma, activiteiten en tentoonstellingen kan iedereen meer te weten komen over de collectie van HUA en de geschiedenis van Utrecht. Via deze activiteiten in het publiekscentrum op de Hamburgerstraat wordt HUA (h)erkend als inspirerende en actieve samenwerkingspartner op het gebied van Utrechts cultureel erfgoed. HUA bereikte voor corona met het educatie- en publieksprogramma zo'n 30.000 bezoekers per jaar, die het aanbod zeer hoog waarderen. We zien dat na corona het bezoekersaantal nog niet op het oude niveau is, maar we werken hard om dit te bereiken. HUA heeft verschillende ambities voor het publieksprogramma: het optimaliseren van het aanbod voor de bezoekers, een jaarlijkse toename van het bezoek met 5%, het streven naar kostenreductie, het verhogen van de inkomsten, het aanboren van nieuwe markten en het nóg steviger verankeren van de organisatie in het Museumkwartier.

1.5.2 Beoogde maatschappelijke effecten

A. De (digitale) toegankelijkheid van de collectie en activiteiten vergroten voor een breder, diverser en inclusiever publiek.
B. Door gebruikers en bezoekers actief te betrekken zorgen voor een groter en breder maatschappelijk draagvlak en daarmee een groter 'rendement' van onze collectie.
C. Het Utrechts Archief is zichtbaar in de wijk door middel van partnerschappen met inwoners, maatschappelijke organisaties en erfgoed- en onderwijsinstellingen
D. Een bijdrage leveren aan inclusieve en participatieve cultuureducatie in de breedste zin in Utrecht (zgn. 'formal and informal learning').

1.5.3 Effectenindicatoren

Verloopt de dienstverlening grotendeels digitaal:
We brengen de openingstijden van de studiezaal terug ten gunste van de digitale raadpleging.
We richten ons door verbeterde toegankelijkheid en nieuwe diensten op een stijging van het gebruik van de online collectie met 25%.
Is het aantal bezoekers met een migratieachtergrond aan het publieksprogramma verdubbeld.
Organiseren we jaarlijks één grote wisselexpo en twee participatieprojecten.
Hebben we een nieuw en inclusief educatieaanbod voor PO en VO ontwikkeld.
Zijn onze collecties vindbaar op hetutrechtsarchief.nl, Wikipedia, WieWasWie, Archieven.nl, UtrechtAltijd en het Netwerk Oorlogsbronnen.

Aandachtsvelden in het speerpunt 'Jouw Collectie begint in HUA'

Ad a. De (digitale) toegankelijkheid van de collectie en activiteiten vergroten voor een breder, diverser en inclusiever publiek.

Indicatoren:

A. Verloopt de dienstverlening grotendeels digitaal:
B. We brengen de openingstijden van de studiezaal terug ten gunste van de digitale raadpleging

HUA voert standaard gedurende het jaar kwantitatief gebruikersonderzoek uit. Daarnaast doen we jaarlijks kwalitatief gebruikers- en klantonderzoek door middel van o.a. enquêtes. In 2023 lag de focus vooral op de bezoekers van de Expo en activiteiten en minder op de dienstverlening omdat we in 2022 al een grootschalig UX-

onderzoek hebben uitgevoerd onder onze websitegebruikers en studiezaalbezoekers. In 2023 hebben we diverse quick-wins en verbeteringen die uit ons onderzoek volgden uitgevoerd om onze website en online dienstverlening te verbeteren.
Door de implementatie van het customer-supportsysteem Freshdesk en Freshchat in mei 2023 heeft team Dienstverlening een wezenlijke professionaliseringsslag gemaakt. Verzoeken van klanten worden gestructureerd en snel opgepakt, hierdoor kunnen we eenvoudig de kwaliteit en service monitoren. De integratie van de chatmodule en e-mailbeantwoording is een belangrijke stap in het optimaliseren van onze digitale dienstverlening. Ook geeft het systeem ons waardevolle inzichten over de diversiteit aan binnenkomende verzoeken: cruciale input in ons proces om de klant verder centraal te stellen.

2023 in cijfers
Onze (digitale) dienstverlening laat het volgende zien ten opzichte van 2022:

Er is een stijging van 45% in het aantal chats;
Na een daling van 2 jaar zit in 2023 het aantal chats weer flink in de lift. Het verruimen van de openingstijden heeft hieraan bijgedragen. Met de invoering van Freshchat is nu ook mogelijk om bij ons 24 uur per dag een bericht achter te laten. Deze nieuwe service wordt gewaardeerd en levert per maand gemiddeld 34 extra contactmomenten via de chatmodule – boven op het aantal chatgesprekken.

Het aantal aanvragen voor bouwtekeningen is gestegen ten opzichte van 2022 met 76%;
Een groot succes op het gebied van digitale dienstverlening blijven de bouwdossiers. Het zelfstandig kunnen aanvragen van digitale kopieën van afgeschermde bouwdossiers voldoet aan een enorme vraag en deze groei blijft doorzetten.

Het aantal gebruikers van de website www.hetutrechtsarchief.nl is gedaald met 65%;
In 2023 is Google overgestapt van Google Universal Analytics (GUA) naar Google Analytics 4 (GA4). Deze nieuwe meetmethode voldoet aan de Europese privacywetgeving. Er wordt niet langer gemeten op basis van individueel en herleidbaar gedrag via IP-adressen, maar op basis van gebeurtenissen op de website, zogenaamde “events”. Een zuivere en betere meetmethode die daadwerkelijk registreert wat er gebeurt op de site. Dit heeft gevolgen voor de statistieken van onze website; deze zijn niet één op één te vergelijken. We beoordelen trends nu over een periode van 5 jaar.
Deze daling is niet zorgelijk. Het verkeer op onze website is de laatste 5 jaar heel veranderlijk gebleken. Ook speelt mee dat door de coronacrisis en het intensieve verkeer uit Azië in 2021 en 2022 onze metingen alle kanten op gingen en nogal diffuus bleken. Onze website doet het goed. Ten opzichte van 2019 hebben wij een stijging van 7% wat een mooi resultaat is. Bijzonder: de nieuwe meetmethode op basis van gebeurtenissen van Google heeft een grote verschuiving laten zien in het doel van het bezoek. 31% van alle gebeurtenissen op de website vindt plaats in de Beeldbank die daarmee nu met stip op 1 staat in de lijst van meest bezochte pagina’s, gevolgd door de pagina Personen met 18%.

Er is een stijging van 40% in het aantal inlichtingenverzoeken via de email ten opzichte van 2022;
Deze stijging is niet verassend. Nu de klant steeds vaker vanuit huis onderzoek doet en er meer digitaal beschikbaar komt, worden de vragen vaker via e-mail gesteld i.p.v. in de studiezaal. De dienstverlening verplaatst zich steeds meer van de studiezaal naar e-mail, chat en telefoon.

Het aantal bezoekers aan de studiezaal steeg met 5% ten opzichte van 2022;
De trend in het studiezaalbezoek is dat het bezoekersaantal stabiliseert. In vergelijking met het pre-coronajaar 2019 ontvangen we 50% minder bezoekers op jaarbasis. De digitale raadpleging heeft een veel grotere plek gekregen in het onderzoek van onze klanten. De openingstijden van de Studiezaal zijn in 2023 niet verder teruggebracht: elke dinsdag en woensdag waren we geopend van 9.00 tot 17.00 uur en op donderdag van 9.00 tot 21.00 uur.

Tot slot heeft HUA met het aanstellen van een nieuwe coördinator dienstverlening en programmamanager digitale dienstverlening kennis binnengehaald op het vlak van Interaction & User Experience Design. Er is een start gemaakt met het ontwikkelen van een nieuwe, toekomstbestendige visie op hybride dienstverlening.

Ad b. Door gebruikers en bezoekers actief te betrekken zorgen voor een groter en breder maatschappelijk draagvlak en daarmee een groter 'rendement' van onze collectie.

Indicator:

C. We richten ons door verbeterde toegankelijkheid en nieuwe diensten op een stijging van het gebruik van de online collectie met 25%.
D. Zijn onze collecties vindbaar op hetutrechtsarchief.nl, Wikipedia, WieWasWie, Archieven.nl, UtrechtAltijd en het Netwerk Oorlogsbronnen.

Op archieven.nl was er een stijging van bijna 5% aan paginaweergaven ten opzichte van 2022.

De dienst Scanning on Demand, waarbij klanten een verzoek kunnen doen om archiefstukken te laten digitaliseren daalde licht. Het aantal scans dat gedigitaliseerd werd bedroeg in 2023 430.295 ten opzichte van 435.437 in 2022, een hele lichte daling van 1,2%

In 2023 hebben we grote stappen gezet binnen het programma Digitale Toegankelijkheid, dat loopt van Q2 2022 tot en met Q1 2025. Dit driejarige programma leunt op twee pijlers:

1. Implementatie van Linked Open Data (LOD) om Het Utrechts Archief toegankelijk te maken voor hergebruik door anderen en als basis voor gemakkelijk zoeken op onze toekomstige eigen website;
2. De collectie digitaal toegankelijker maken door toepassing van innovatieve technologie, zoals Artificial Intelligence (AI).

Met collega's vanuit de hele organisatie werken we aan de twee pijlers en hebben we veel gerealiseerd in 2023:

1. LOD. Belangrijke mijlpaal eind 2023 is het besluit vanuit de gebruikersvereniging van ons CBS MAIS-Flexis, dat MAIS-Flexis NDE (Netwerk Digitaal Erfgoed) compatibel gaat worden door implementatie van de "vijf vinkjes" van het NDE, i.s.m. onze leverancier DE REE, het NDE en meerdere archieven. Dit betekent dat wij LOD vanuit de bron kunnen gaan publiceren en met ons alle klanten van DE REE. Mogelijk zullen we ondersteuning hiervoor ontvangen vanuit het NDE. Afgelopen zomer hebben we al gewerkt aan de realisatie van één van vinkjes middels de livegang van fase 1 van het termennetwerk in ons CBS. Verder werken we hard aan onze LOD mapping, waarop we goede feedback hebben gekregen van hergebruikers, externe experts en erfgoedinstellingen die vooroplopen in de implementatie van LOD. Tot slot zijn we een samenwerking gestart met Kasteel Amerongen en Regionaal Archief Zuid-Utrecht om onze LOD aan elkaar te verbinden en in een prototype zoekomgeving te ontsluiten in 2024.
2. AI. We ontsluiten onze archieven met behulp van AI, met name met Handwritten Text Recognition (HTR), waarmee we scans automatisch voorzien van transcripties en op deze manier full text doorzoekbaar maken. Hiervoor gebruiken we HTR-platform Transkribus en open source Loghi. Ook hebben we een keuze gemaakt voor Transkribus Sites als website om de scans en transcripties te publiceren voor de komende paar jaar. Begin 2024 wordt Sites gelanceerd. Daarnaast hebben we op AI gebied ons verdiept in de (on)mogelijkheden van Large Language Models (LLM's) als ChatGPT. Wij zien hier mogelijkheden voor ontsluiting van onze collectie en het optimaliseren van bedrijfsprocessen.

Zowel voor de LOD als de AI zijn we in nauw contact met andere innovatieve erfgoedinstellingen. Wij organiseerden bijvoorbeeld samen landelijke kennissessies zoals "ChatGPT of nie" voor het erfgoedveld en waren gastsprekers over AI en archieven tijdens de jaarlijkse KVAN dag. Ook namen we deel aan LOD feedbacksessies met archieven en organiseerden er zelf een begin januari 2024. In 2024 gaan we hiermee door

o.a. met een GPT-NL en erfgoed sessie, deelnamen aan een round table over LLM's op het Transkribus congres in Innsbruck en als lid van het kernteam van AI en cultuur van DEN.

Succesvolle afsluiting WO II project
In 2020 startte HUA een groot digitaliserings- en ontsluitingsproject met betrekking tot de bronnen uit en over de Tweede Wereldoorlog. Dankzij steun van het Mondriaanfonds werden circa 50 meter aan oorlogsbronnen afkomstig uit verschillende archieven en collecties gedigitaliseerd. Hiervan is een deel gemetadateerd op namen van personen en/of locaties. Deze data zijn ook toegankelijk via Netwerk Oorlogsbronnen. Voor het raadplegen van deze data zijn i.v.m. de AVG twee beslisbomen opgesteld: één voor archieven mét en één voor archieven zonder bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens. Deze werden op het KIA-platform gepubliceerd. Daarnaast werd in 2023 een 7-delige podcast 'Utrecht in oorlogstijd' gepresenteerd waarin aan de hand van persoonlijke verhalen en bronnen bij HUA deze periode voor de hedendaagse bezoekers wordt verlevendigd, zie Luister naar de podcast Utrecht in oorlogstijd - Het Utrechts Archief. Het WO2 project werd op 14 maart 2023 afgesloten met een zeer goed bezocht symposium bij Het Utrechts Archief in samenwerking met Netwerk oorlogsbronnen, waarbij het laatste onderdeel van het project werd gelanceerd: Op de kaart (hetutrechtsarchief.nl).

Ontsluiting van Utrechtse Gezinskaarten (1910-1936)
Van het crowdsource invoerproject van de Utrechtse Gezinskaarten (1910-1936) stond de teller eind 2023 op de invoer (en gedeeltelijke controle) van ruim 60.000 kaarten. Er deden bijna 150 deelnemers digitaal mee. Deze data zijn straks na publicatie op onze eigen website ook toegankelijk via WieWasWie en archieven.nl.

Wandeling met tekenaar Herman Saftleven op expositie Getekende Stad en Utrecht Time Machine
Voor de Utrecht Time Machine (UTM) - waaraan HUA als partner deelneemt - is een wandelroute gemaakt bestaande uit elf tekeningen van Herman Saftleven die zich in de collectie van HUA bevinden en ook deels als origineel in de expositie De Getekende Stad te zien zijn. De tekeningen hebben als onderwerp de Utrechtse stadswal en de route is gebaseerd op het boek 'Wandelen over de Utrechtse stadswal' van Laurens Schoemaker. Bezoekers werden uitgenodigd om zelf de wandeling te gaan maken in de UTM app, om zo het huidige Utrecht door de ogen van de kunstenaar te bekijken. Er werd ook een video presentatie oud/nieuw van deze tekeningen gemaakt, een bijzonder populair onderdeel op de expo.

Ad c. Het Utrechts Archief is zichtbaar in de wijk door middel van partnerschappen met inwoners, maatschappelijke organisaties en erfgoed- en onderwijsinstellingen

Indicatoren:

E. Is het aantal bezoekers met een migratieachtergrond aan het publieksprogramma verdubbeld.
F. Organiseren we jaarlijks één grote wisselexpo en twee participatieprojecten.

In 2023 organiseerde HUA drie verschillende tentoonstellingen. De in december 2022 geopende tentoonstelling Utrechts Nieuwste toonde recente diverse acquisities uit de collectie, aangekocht van of geschonken door diverse Utrechters. In de tentoonstelling waren stukken uit de archieven van bekende Utrechtse ondernemingen, Black Lives Matter-protestborden, videoregistraties van de sloop van de Stationswijk en stukken uit het recentelijk geschonken archief van homodiscotheek De roze wolk. De bezoeker werd uitgenodigd om zelf archief te delen in het kader van de Corona-hotspot.

In samenwerking met Utrecht Marketing en de Domtoren opende HUA in april 2023 de tentoonstelling 'In de steigers. 700 jaar bouwen aan de Domtoren'. In deze tentoonstelling was veel beeldmateriaal uit de eigen collectie te zien, naast interviews met Domtoren-kenners en onderdelen van de Domtoren zelf, van een honderd jaar oude bouwlift, tot een originele waterspuwer van 300

kilo. Dankzij een combiticket-actie met het VVV en mooie samenwerkingen voor het publieksprogramma, trok de tentoonstelling nieuw publiek, van toerist tot oude Utrechter.

In oktober opende de tekeningententoonstelling 'De getekende stad', waarin de topstukken van de beeldcollectie uit de kast zijn gehaald ter ere van de 25e verjaardag van Het Utrechts Archief. De opening ging gepaard met de presentatie van de heruitgave van het boek 'De getekende stad', geschreven door Tolien Wilmer. Deze tentoonstelling inspireert alle bezoekers, jong en oud, om na het zien van de mooiste tekeningen van de 17e, 18e en 19e eeuw zelf het tekenpotlood op te pakken. De jongste bezoeker kan knutselen, lezen en spelen in het kinderatelier – waar ook menig volwassene blijft hangen.

Het aantal bezoekers dat in 2023 de expo bezocht steeg ook dit jaar weer ten opzichte van het jaar ervoor. HUA mocht 16.169 bezoekers verwelkomen, een stijging van zo'n 40%.

Het publieksprogramma trok dit jaar 4569 bezoekers. Zij namen deel aan activiteiten zoals rondleidingen, workshops, lezingen, filmvertoningen en verschillende grotere evenementen, zoals de Museumnacht Kids en de Nacht van de Utrechtse geschiedenis. Via online programmering werden 4992 bezoekers bereikt. In mei en juni werd de nieuwe podcastserie 'Utrecht in oorlogstijd' gepubliceerd. Deze is in het afgelopen jaar 3307 keer gedownload. De in 2020 gepubliceerd podcast 'Rampjaar' werd in 2023 door 1685 mensen gedownload.

Ad d. Een bijdrage leveren aan inclusieve en participatieve cultuureducatie in de breedste zin in Utrecht (zgn. 'formal and informal learning').

Indicator:

G. Hebben we een nieuw en inclusief educatieaanbod voor PO en VO ontwikkeld.

In 2023 ontvingen we in totaal 3525 leerlingen bij HUA, exclusief begeleiders. In 2022 waren dit er nog 1967; een stijging van ruim 79%. Deze aantallen zijn onderverdeeld in 162 groepen, die als volgt onderverdeeld waren:

- 52 primair onderwijs groepen
- 45 voortgezet onderwijs groepen
- 14 MBO groepen
- 1 HBO groep
- 24 WO groepen
- 26 Volwassenen groepen (Paleografie cursus).

Wij werken samen met Cultuur en school Utrecht voor het boeken van klassen uit het primair en voortgezet onderwijs (bij elkaar 97 groepen). In totaal 37 van de 97 groepen kwamen bij ons op bezoek via CSU. Dit is ruim 38%. Onderwijs aan het primair en voortgezet onderwijs heeft van oudsher altijd op onze locatie aan de Hamburgerstraat plaatsgevonden. In het kader van het educatieplan ontvangen we sinds 1-10-2023 deze doelgroepen ook aan de Alexander Numankade. Tot slot kwamen de groepen die ons in educatieverband bezochten in 2023 uit:

- Utrecht (91%)
- Amsterdam (4,3%)
- Culemborg (0,8%)
- Maarssen (0,8%)
- Eindhoven (1,15%)
- Oxford (0,8%)
- Zeist (1,15%)

1.6 Speerpunt 3. Onze organisatie maken we met elkaar.

1.6.1 Programmadoel

Dit speerpunt maakt het functioneren van de interne organisatie en van de front- en backoffice van HUA mogelijk. Het gaat hierbij om de huisvesting van de collectie en organisatie, de interne ICT-organisatie, personeelsbeheer, financiën, het informatiebeheer en de ontwikkeling van de organisatie.

1.6.2 Beoogde maatschappelijke effecten

Het speerpunt ondersteunt HUA en levert een bijdrage aan het benutten van het maximale rendement van het beheer en de toegankelijkheid van de collectie voor onderzoek en cultuureducatie.

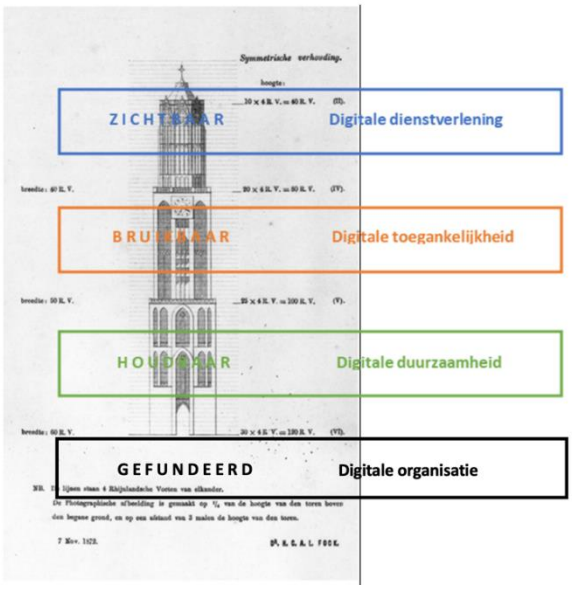
1.6.3 Effectenindicatoren

A. Zijn alle medewerkers qua vaardigheden en competenties voor hun werkzaamheden toegerust op de impact van de digitale transformatie en de netwerksamenleving. Hiervoor organiseren we elk jaar een trainingsprogramma toegespitst op een van de vier kernwaarden: 2021 – Betrouwbaar, 2022 – Toegankelijk, 2023 – Verbindend, 2024 – Duurzaam. Binnen de programma's Didi, DiTo, Didu en DiOr worden deze kernwaarden als randvoorwaarden meegenomen om het de aandacht te geven die wij belangrijk vinden. Daar waar binnen een programma ontwikkeling nodig is op deze thema's wordt hierop meer specifiek ingezoomd. De toepassing van de kernwaarden is op deze manier beter integraal opgenomen.
B. Is onze organisatie diverser en inclusiever opgebouwd door onze wervingsprocedure aan te passen. De werving & selectieprocedure zijn doorgelicht. De werving & selectieprocedure is zo ingericht dat alle kandidaten worden geselecteerd op dezelfde manier met dezelfde objectieve criteria.
C. Heeft HUA zijn digitale systemen en procedures geoptimaliseerd en vereenvoudigd. Alle systemen en procedures zijn doorgenomen en vereenvoudigd en het aantal systemen is in 2024 gereduceerd.

1.6.4 Wat hebben we ervoor gedaan?

Aandachtsvelden in het speerpunt 'Onze organisatie maken we met elkaar'

Meerjarenbeleidsplan 2021 - 2024



In 2021 heeft HUA de conclusie getrokken dat alle ambities van HUA voor de komende jaren een digitale component in zich hebben. In 2022 hebben we geconstateerd dat HUA zich inderdaad verder ontwikkelt naar een digitale organisatie en HUA opereert daarbij in de markt waarbij ontwikkelingen op het gebied van technologie en professionaliteit van de ICT-organisaties steeds verder gaan. Deze trend heeft zich in versterkt in 2023 voorgezet. Met onze vier programma's: digitale dienstverlening (DiDi), digitale toegankelijkheid (DiTo), digitale duurzaamheid (DiDi) en de digitale organisatie (DiOr) maken we steeds meer stappen en komen we uit de experimenteerfase. De conclusie voor 2023 is dan ook dat deze manier van werken resultaten oplevert qua kennis en nieuwe werkmethoden. Daarmee zullen we deze in 2024 waar mogelijk omvormen naar een proces dat past binnen de reguliere werkzaamheden. De andere programma's worden gecontinueerd in

2024 en daarvan wordt bekeken of en hoe die een plaats zullen krijgen in het nieuwe meerjarenbeleidsplan 2025 – 2028.

Digitaal Werken en mobiel / thuiswerken

In 2023 is er hard gewerkt in het project “Naar besluit vervanging”. Dit heeft er toe geleid dat de eigen HUA informatiehuishouding is aangescherpt met een aanpassing in Sharepoint, dit voldoet nu aan de laatste stand van de archiefeisen. Er is een Handboek Digitale vervanging archiefbescheiden HUA opgezet. Dit beschrijft alle voorwaarden en stappen die nodig zijn om te voldoen aan de specifieke eisen. Ook is er een rapport Elektronische handtekening opgesteld. Dit beschrijft hoe er omgegaan dient te worden met de elektronische handtekening. De praktische stappen die nu gezet moeten worden zijn de daadwerkelijke keuze en implementatie van een pakket voor de elektronische handtekening. Als dit is uitgevoerd kan de archivaris dit proces beoordelen en kan er vervolgens een besluit gevraagd worden aan het bestuur om binnen HUA volledig elektronische te mogen werken en te bewaren voor de eigen informatievoorziening. Dit is gepland voor 2024.

Organisatie en personeel

2022 is een jaar waarin we veel nieuwe medewerkers hebben binnengehaald. Er waren in de personeelsformatie gaten ontstaan vanwege pensioneringen en het wegvallen van de expo door de coronamaatregelen. Hierdoor was er geen werk voor bijv. Rondleiders, publieksmedewerkers, tentoonstellingsmakers etc. In 2022 kwamen er weer schoolklassen op bezoek, werden nieuwe expo's geopend en activiteiten gestart zodat we daarvoor nieuwe medewerkers hebben geworven. Ondanks de krapte in de arbeidsmarkt is dat grotendeels gelukt.

Medewerkersonderzoek

In 2022 is er een medewerkersonderzoek uitgevoerd. Er is gekozen om dit om een andere wijze dan een anonieme individuele enquête te doen namelijk door een workshop per afdeling waarbij 7 bronnen van arbeidsvreugde het uitgangspunt waren. Dit traject is vervolgd in 2023. De acties van de workshops zijn in een personeelsbijeenkomst met elkaar gedeeld en zijn er afdelings-overschrijdende acties benoemd die verder zijn uitgewerkt. Daarnaast zijn de 7 bronnen van arbeidsvreugde geïntegreerd in de individuele jaargesprekken van de medewerkers. De nieuwe methode werd positief beoordeeld door de OR en de medewerkers.

ARBO

De afspraken over ‘thuis en op kantoor werken’ worden in het MT op regelmatige momenten doorgenomen. Het daarvoor opgestelde bruikleenbeleid van kantoormiddelen voor het thuiswerken werkt goed.
Het ziekteverzuim is iets gestegen t.o.v. van 2022 van 3% naar 3,7% over 2023. Dit blijft daarmee laag en ruim onder het landelijk gemiddelde over 2023 van 5,0%.

Vrijwilligersbeleid

Het archief heeft naast medewerkers ook altijd een grote groep vrijwilligers aan zich weten te binden. In tegenstelling tot eerdere jaren wordt er sinds de coronaperiode echter op een ander manier gewerkt. Een grote groep van vrijwilligers werkt nu mee via crowdsourcing projecten. Op deze manier kunnen vrijwilligers onafhankelijk van tijd en plaats een bijdrage leveren. Daarnaast zijn er nog enkele vrijwilligers op direct wijze verbonden aan HUA, zij staan HUA bij met hun specialistische kennis.

ICT

Eind eerste helft 2023 is de daadwerkelijke keuze gemaakt voor een externe leverancier voor de ondersteuning van de kantoorautomatisering, netwerkbeheer en de elektronische beveiliging en bewaking van de ICT. (Dit laatste geschiedt dan 24/7 met aanvullende afspraken.) De keuze is daarbij gevallen op Score Utica. Daarbij is een alternatieve opslag- en backup-oplossing gekozen die door Score Utica wordt ondersteund. Dit is een oplossing van Comex geworden, Comex is een partner die bekend is binnen de overheid bij gemeenten, archieven en de Koninklijke Bibliotheek. Na een degelijke voorbereiding is de overname van de kantoorautomatisering door Score Utica in december gerealiseerd. Dit is tot tevredenheid van de medewerkers

geruisloos gegaan. De overname van het netwerk door Score Utica staat gepland voor januari 2024. De 24/7 monitoring (SiemSoc) staat gepland voor februari 2024. Daarmee kan deze fase afgesloten worden en kan de nieuwe ICT regie-organisatie binnen HUA bij een vernieuwd team ICT belegd worden.
De CISO (InCyber) kijkt op alle onderdelen in deze transitie mee en scherpt de beveiligingseisen aan waar nodig. Afgesproken is dat de CISO beging 2024 een volledige audit zal uitvoeren op de daadwerkelijke geïmplementeerde veiligheidsmaatregelen.

Energiekosten en duurzaamheid

Na de positieve resultaten qua besparingen in 2022 is er binnen HUA verder geëxperimenteerd met de klimaatbeheersing in de depots. De nieuwe archiefwet 2021 zal extra ruimte bieden op dit gebied. In samenwerking tussen de conservator, archivaris, facilitair manager en het hoofd Bedrijfsvoering is er gezocht naar mogelijkheden en is er geëxperimenteerd.
Het meest geschikte voor onderzoek is de A-toren. Er is een test gedaan met volledige recirculatie van de lucht op één verdieping, eerst 24 uur, vervolgens een week, 2 weken en daarna een maand. De resultaten zijn zo goed dat dit nu permanent wordt gedaan. De relatieve luchtvochtigheid, temperatuur en CO2-waarden blijven vrijwel constant. Het gevolg van volledige hercirculatie is dat er vrijwel geen energie toegevoegd hoeft te worden aan het systeem, hetzij door verwarmen, hetzij door koelen. Ook wordt er geëxperimenteerd met de dode zone van de thermostaten van de luchtbehandelingskamer. Ook dit geeft ruimte tot besparingen.
Dit alles is uitgetest op 1 verdieping. Maar dit hoeft niet voor alle voor alle verdiepingen te gelden, zo zal de hoogste verdieping, dus direct onder het dak, meer last hebben van de zon dan de onderste verdieping onder de grond. Het probleem is nu dat er geen aparte meters zijn binnen de luchtbehandelingsinstallatie per verdieping en niet per verdieping. Er wordt nu onderzocht hoe dit is te realiseren en welke kosten er aan verbonden zijn omdat het hier in totaal 14 verdiepingen gaat.
Ook wordt er met de technisch installateur onderzocht hoe er dan systematisch gemeten kan worden om vervolgens tot een overkoepelend plan en vervolgens systeem te komen om het geheel aan te kunnen gaan sturen. Dit is een tijdrovend proces met veel onbekende variabelen. In 2024 wordt gekeken hoe dit voor de jaren daarna, dus in de nieuwe meerjarenbeleidsperiode, geïmplementeerd kan worden.
Dit alles in combinatie met nieuwe wettelijke eisen qua bezuinigingen en qua verantwoording.

Warmteverbruik (GJ)	2021	2022	Besparing	2023	Besparing
Alexander Numankade					
Kantoor	300	200	33%	205	33%
A-toren	182	161	12%	101	37%
B-toren	421	340	19%	328	4%
Hamburgerstraat	500	470	6%	470	0%

Electraverbruik (GWH)	2021	2022	Besparing	2023	Besparing
Alexander Numankade totaal	617	591	4%	577	2%
Hamburgerstraat	221	175	21%	164	7%

In samenwerking met het Nationaal Archief en de andere RHC's is er een terugkerend klimaatoverleg opgestart om de inspanningen van elk RHC en het Nationaal Archief te bespreken en op zoek te gaan naar best practices. Dit overleg wordt voorgezet in 2024.

Uittreding Rijk

In de bestuursvergadering van juni heeft het AB gesproken over de scenario's voor de uittreding en heeft het AB de voorkeur uitgesproken voor het scenario Voortzetten gemeenschappelijke regeling met daarbij het doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen. Daarbij heeft het AB de opdracht gegeven om twee werkgroepen in te stellen:

1. Een werkgroep o.l.v. de directie van HUA om ambtelijk en met alle geledingen de uittredingsregeling voor te bereiden voor vaststelling in het AB;
2. Een werkgroep o.l.v. GU om een concept gemeenschappelijke regeling op te stellen met alle wijzigingen en uitwerkingen risicoparagraaf bestuurlijk zodat deze voorgelegd kan worden aan AB en vervolgens aan GU en PU en daarna aan de raad en de staten.

Begin september heeft de Tweede Kamer gesproken over het al dan niet controversieel verklaren van de nieuwe archiefwet 2021 en deze wet is niet controversieel verklaard. De verwachting is dat de wet medio 2024 vastgesteld zal worden, maar dit kan na de zomer worden. De planning van de uittreding van OCW uit de gemeenschappelijke regeling hangt hiermee samen en is op dit moment gepland voor 1 januari 2025.
De werkgroep Uittreding is opgestart door HUA en hiervoor is het bureau Van de Laar aangetrokken. Het plan van aanpak is uitgewerkt en de werkgroep is van start gegaan.
Bij GU hebben de voorbereidingen voor de werkgroep Aanpassing GR plaatsgevonden. De inhoudelijk juridische experts vanuit GU en PU zijn begonnen met het in kaart brengen van de noodzakelijke aanpassingen. Met het in werking treden van de wet WGR worden er aanvullende eisen gesteld aan de invulling en verantwoording van de taken van de gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur heeft in de december vergadering gesproken over de termijn voor de zienswijze en hierin is besloten de termijn van 12 weken voor de zienswijze vanaf 2024 te hanteren. Daarmee wordt voldaan aan een van belangrijks wijzigingen uit de nieuwe WGR. De werkgroep Aanpassing GR neemt dit mee in het project.
Op bestuurlijk niveau vinden er afstemmingsgesprekken over de uittreding plaats tussen dhr. Wienen, als voorzitter van het delegatie overleg en de andere voorzitters van de RHC's en OCW. Hierin is het convenant en side-letter tussen OCW en de RHC's voorbereid die op 1 februari 2024 door de staatssecretaris van OCW en de RHC's is ondertekend. Dit convenant voor het vastleggen van de duurzame samenwerking tussen het Rijk en de RHC's hoort bij het geheel van de nieuwe archiefwet 2021 (die de basis vormt voor de uittreding en de wettelijke gefundeerde delegatie van de archieftaak van de analoge archieven in de provincie aan de RHC's), de aanpassing van de gemeenschappelijk regeling voor de nieuwe situatie, de SPUK (specifieke uitkering) en de uittredingsregeling voor de afronding van vorige gemeenschappelijke regelingen en mogelijk aanvullende zaken voor de toekomstige situatie.

4. Continuïteit.

In het kader van deze jaarrekening 2022 is het belangrijk om te melden dat OCW in de brief van 22 november 2022 “Uitreden en bestuurlijke afspraak” een paragraaf wijdt aan de continuïteit van de samenwerking bij de voorgenomen uittreding. In deze paragraaf bevestigt OCW de rol en betekenis van de RHC’s. Het Rijk beschrijft vervolgens dat het wetsvoorstel van de Archiefwet 2021 een grondslag biedt om na uittreden uit de gemeenschappelijke regelingen de verantwoordelijkheid voor het beheer van de archiefbescheiden van het Rijk aan de RHC’s over te dragen. Deze grondslag maakt tevens mogelijk om de RHC's een specifieke uitkering te verschaffen om de kosten van het beheer te dekken. Het Rijk beëindigt deze passage dat het verwacht dat er voor RHC's geen negatieve financiële effecten zullen optreden.
In de juni vergadering van 2023 heeft het Algemeen bestuur de voorkeur uitgesproken voor voortzetting van de gemeenschappelijke regeling HUA. Daarbij heeft bestuur de opdracht gegeven om twee werkgroepen op te zetten. De ene werkgroep zal de nieuwe tekst van de gemeenschappelijke regeling voorbereiden en de andere werkgroep zal de uittredingsregeling voorbereiden. Daarmee wordt er ook vanuit HUA gewerkt aan de continuïteit.
Op 1 februari 2024 is het convenant tussen OCW en de RHC’s getekend. In dit convenant en side-letter worden aanvullende zaken benoemd met als doel de langdurige relatie en financiering te bestendigen.
Dit convenant hoort dan bij het geheel van de nieuwe archiefwet 2021 (die de basis vormt voor de uittreding en de wettelijke gefundeerde delegatie van de archieftaak van de analoge archieven in de provincie aan de RHC’s), de aanpassing van de gemeenschappelijk regeling voor de nieuwe situatie, de SPUK (specifieke uitkering) en de uittredingsregeling voor de afronding van vorige gemeenschappelijke regelingen en mogelijk aanvullende zaken voor de toekomstige situatie.

2 Paragrafen

2.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

2.1.1 Beleid weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onder risico wordt verstaan een mogelijke gebeurtenis die het realiseren van strategische of operationele doelen belemmert. Vanuit deze definitie zijn de risico's van HUA benoemd. Deze risico's worden afgedekt door maatregelen als het afsluiten van verzekeringen, het vormen van voorzieningen, het creëren van bestemmingsreserves en het inrichten van de administratieve organisatie en interne controle. Regelmatig zal in tussentijdse bestuurlijke rapportages worden gerapporteerd over de stand van zaken van de risico's. Besproken zullen daarbij worden of beheersmaatregelen zijn uitgevoerd en of die het gewenste effect hebben. Dat moment van bespreken wordt ook gebruikt om nieuwe risico's in beeld te brengen en/of aanvullende beheersmaatregelen te treffen. In 2016 heeft het AB de nota 'Weerstandsvermogen en risicomanagement' vastgesteld. Voor de jaarrekening 2021 zijn de risico's wederom doorgenomen door het MT en geactualiseerd.

2.1.2 Weerstandscapaciteit

Bij de weerstandscapaciteit gaat het om de mate waarin HUA in staat is om middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen zonder dat dit aanpassing van het beleid vereist.
Het BBV geeft aan dat het weerstandsvermogen bestaat uit:

1. de algemene reserve
2. de stille reserves
3. de post voor onvoorziene uitgaven
4. de onbenutte belastingcapaciteit

Aangezien HUA alleen een algemene reserve heeft, is de weerstandscapaciteit (na de voorgesteld verwerking van het resultaat 2023) op dit moment € 558.708 plus € 140.000, is dan € 698.708. (stand 31 december 2023). De onderdelen "stille reserves", "onvoorziene uitgaven" en "onbenutte belastingcapaciteit" zijn voor HUA niet van toepassing.
De bestemmingsreserves van HUA, welke niet meetellen in het weerstandsvermogen, bedroegen in totaal op 31 december 2023 € 1.397.312. Na de voorgestelde toevoeging aan de nieuw in te stellen bestemmingsreserve Digitaliseringsagenda van € 242.293 bedragen de bestemmingsreserves € 1.639.605.
Inclusief het voorstel voor het nog te bestemmen resultaat over 2023 van € 382.293 bedraagt het eigen vermogen van HUA € 2.338.312.
In de gemeenschappelijke regeling voor HUA staat dat de algemene reserve van HUA maximaal 10% van de bijdrage van de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling mag zijn. De Rijksbijdrage bedroeg € 2.884.964, de Gemeentelijke bijdrage bedroeg € 3.428.208 en de bijdrage van de provincie bedroeg € 691.796. Samen is dat € 7.004.968. De algemene reserve mag dan 10% hiervan bedragen, dat is € 700.497. De huidige stand van de algemene reserve (na het voorstel van het nog te bestemmen resultaat 2023) bedraagt € 698.708 en is daarmee onder de norm.

2.1.3 Risico-inventarisatie

HUA heeft tot taak het beheer te onderscheiden in verwerven, beheren en beschikbaar stellen van de in de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie Utrecht en de archiefbewaarplaats van de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht berustende archiefbescheiden. Bovendien is het een taak van HUA de gemeentelijke en de provinciale informatiehuishouding te inspecteren en daarover te adviseren. Daarnaast heeft HUA tot taak het verrichten van door de minister, gemeente of provincie opgedragen taken, zoals de presentatie aan de Hamburgerstraat. Voor de bekostiging van de uitvoering van deze taken is HUA nagenoeg geheel afhankelijk van de gemeente Utrecht, de provincie en het ministerie van OCW.

Hierna worden de belangrijkste risico's weergegeven, voor zover deze bekend zijn ten tijde van het opstellen van de begroting en de gepresenteerde jaarrekening. Daarbij is een analyse gemaakt van de omvang en de kans dat het risico zich voordoet. Door deze twee elementen (omvang van een risico en kans dat het zich voordoet) met elkaar te combineren, kan een inschatting van de netto gevolgen van deze risico's worden gemaakt.

#	Thema	Gebeurtenis	Oorzaak	Gevolg	Mogelijke oplossingen	Financieel effect	Eens in de jaren	Kans	Benodigde weerstandcapaciteit
1A	Calamiteit	Brand depot's	Calamiteit	Delen archieven ernstig beschadigd	Grootschalig conserveren en restauratie toepassen en alternatieve opslag	250.000	25	4	10.000
1B	Calamiteit	Grote ecologische veranderingen	Crisis	Delen archieven ernstig beschadigd	Grootschalig conserveren en restauratie toepassen en alternatieve opslag	250.000	10	10	25.000
N	Calamiteit	(Verplicht) voorbereiden crisissituatie	Crisis	Continueren dienstverlening onder verzwaarde omstandigheden	Voorbereidingen uitwerken implemeteren	200.000	10	10	20.000
2	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Mogelijke uitval van cruciale functies op wettelijke taken	Inhuur interim medewerkers	200.000	10	10	20.000
3	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Uitval relevante functies en daardoor achterstanden in contractuele werkzaamheden voor derden	Inhuur expertise	75.000	10	10	7.500
4	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Exposities worden uitgesteld en dit leidt tot lagere inkomsten	Planningen opschuiven	30.000	10	10	3.000
5	Calamiteit	Epidemie	Calamiteit	Exposities moeten worden uitgesteld en dit brengt meerkosten met zich mee	Planningen opschuiven	20.000	10	10	2.000
6	Partners	Uittreding Rijk	Veranderde visie OCW en NA op samenwerking RHC's	Zorg voor en huidige financiering van analoge collectie Rijk is blijvend toegezegd na uittreding Rijk uit GR (voorgenomen uittreding 2025)	Binding partners aan RHC's	2.884.964	25	4	115.399
7	Partners	Bezuinigingen bij GR partners	Herprioritering beschikbare budgetten bij partners	Vermindering van vaste bijdrage van 10%	Bezuinigen bij HUA na eerste jaar	719.081	10	10	71.908
8	Partners	Andere inrichting inhoudelijke samenwerking partners	Veranderde visie partners op inhoudelijke samenwerking	Deelname wijzigt en daarmee 25% van de bijdrage	Migreren en andere voorziening realiseren	1.797.703	25	4	71.908
9	Partners	Uittreding DVO, andere samenwerking	Veranderde visie DVO partijen op samenwerking	Deelname wijzigt of stopt	Migreren en andere voorziening realiseren	323.327	5	20	64.665
10	Buitenwereld	Cyberrisico - Ransomware	Hacken van databases	Data niet meer toegankelijk	Backup bestanden terugzetten	200.000	10	10	20.000
11	Buitenwereld	Exit traject leverancier van digitaal depot	Diverse faillissement leverancier etc	Uitfaseren huidige applicatie en migratie naar nieuwe aan te besteden omgeving	Contracten herzien en migratie naar nieuwe aan te besteden omgeving	200.000	10	10	20.000
12	Buitenwereld	Claim auteursrechten	Onvolledige registratie auteursrechten archiefbank	Claims van derden	Schikking sluiten	50.000	10	10	5.000
13	Buitenwereld	Claim datalek	Onvolledige registratie persoonsgegevens archiefbank	Claims van derden / boete	Schikking sluiten	50.000	10	10	5.000
14	Buitenwereld	Opzeggen huur HBS	Conflict met verhuurder	EXPO kan niet doorgaan op deze locatie	Andere locatie of andere vorm zoeken	250.000	20	5	12.500
15	Buitenwereld	Opzeggen huur HBS	Confilict met verhuurder	Verhuizen voorzieningen van HBS naar ANK	Verhuizen naar ANK	150.000	20	5	7.500
16	Intern	Afwezigheid medewerkers	Vertrek en ziekte van medewerkers	Missen kennis en sturing	Inhuren van tijdelijke medewerkers	100.000	10	10	10.000
17	Intern	Arbeidsconflict	Verschillen van inzicht	Verstoorde arbeidsrelatie	Wachtgeldvoorziening incl juridische ondersteuning	250.000	7	14	35.714
	Totaal								**527.094**

(* In de Beleidsnota Weerstandvermogen en Risicomanagement worden zaken met een structureel karakter geacht onderdeel te zijn van de Begrotingsruimte. Dit zijn zaken die immers te voorzien zijn en daardoor kunnen er maatregelen getroffen worden die worden vertaald in de begroting. Daarmee is dit risico alleen meegenomen voor een eerste jaar.)

2.1.4 Benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de risico-inventarisatie bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit € 527.094. De beschikbare weerstandscapaciteit (na het voorstel van het nog te bestemmen resultaat 2023) is € 698.708. Daarmee is de verhouding (beschikbaar/nodig**)** 1,3. Daarmee scoort HUA goed. Dat houdt in dat HUA in staat is om de onderkende risico's financieel te dragen.

2.1.5 Kengetallen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting, jaarrekening en de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie. Deze kengetallen hebben geen functie als normeringsinstrument maar zijn bedoeld om de financiële positie van HUA voor de Algemeen Bestuursleden inzichtelijker te maken.

	Jaarrekening 2022	**Begroting 2023 na wijziging**	**Jaarrekening 2023**
Netto schuldquote	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Solvabiliteitsrisico	72%	67%	67%
Structurele exploitatieruimte	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

HUA heeft geen geldleningen en financiert lopende uitgaven met lopende inkomsten en bijdragen van het Rijk, de gemeente Utrecht, de provincie en overige bijdragen.
Er is sprake van een sluitende begroting en jaarrekening, zodat er geen structurele exploitatieruimte is.

2.2 Kapitaalgoederen en onderhoud

2.2.1 Algemeen

Ten aanzien van de in het BBV genoemde kapitaalgoederen zijn de inventaris en installaties, automatisering, vervoersmiddelen en materiaal van toepassing op HUA. Het BBV geeft aan dat gemeenten en provincies onder andere met betrekking tot wegen en gebouwen onderhoudsplanningen moeten hebben vanwege de soms grote bedragen en risico's die aan kapitaalgoederen zijn verbonden. Per 1-1-2019 is het beheer van de depots overgaan van het Rijksvastgoedbedrijf naar HUA. HUA is daarmee zelf aansprakelijk voor het planmatig onderhoud van de depots. In de loop van 2019 is een meerjarenonderhoudsplan opgesteld. In 2023 is gestart met een herijking van de onderdelen en het actualiseren van de prijzen in het onderhoudsplan. Dit is voor het overgrote deel gereed, de afronding hiervan zal plaatsvinden in 2024. De bestaande dotatie voor het groot onderhoud bedraagt voor de Numankade € 130.008, voor de Hamburgerstraat bedraagt dit € 59.505 per jaar. Samen is dit € 189.513. Met de actualisatie van het onderhoudsplan is gebleken dat dit voldoende is.

2.2.2 Waardering en afschrijving van activa

Conform het bepaalde in artikel 59 van het BBV worden alle materiële vaste activa met economisch nut geactiveerd. HUA beschikt niet over materiële vaste activa met een maatschappelijk nut.
Investeringen worden conform de nota 'Investering- en afschrijvingsbeleid 2016' lineair afgeschreven met ingang vanaf het jaar volgend op het investeringsjaar. Als uitgangspunt voor het activeren geldt dat activering plaatsvindt vanaf € 10.000 per object.

HUA is gehuisvest in twee gehuurde panden, te weten het pand Hamburgerstraat 28 en het pand Alexander Numankade 199-201. Depot en studiezaal bevinden zich aan de Alexander Numankade, terwijl onder meer de tentoonstellingsruimte zich in de Hamburgerstraat bevindt. Het onderhoud voor de locatie Hamburgerstraat behoort toe aan de particuliere verhuurder. Voor de Alexander Numankade behoort dit onderhoud toe aan respectievelijk de gemeente Utrecht (gebouw) en het rijk (depottorens).

2.3 Verbonden partijen

Het Utrechts Archief (HUA) is als gemeenschappelijke regeling een verbonden partij voor:

a. Ministerie van OCW
b. de gemeente Utrecht
c. de provincie Utrecht

Verder heeft HUA dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) afgesloten met:

a. de gemeente Nieuwegein;
b. Veiligheids Regio Utrecht (VRU)

Er zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met:

a. de gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom (WIL);
b. de Ridderlijke Duitsche Orde, balije van Utrecht (RDO).
c. Belasting Samenwerking Gemeente & Hoogheemraadschap Utrecht (BGHU)
d. GGD regio Utrecht (GGDrU)
e. Volksbuurtmuseum

HUA is lid van organisaties, zoals de landelijke vakorganisatie KVAN en museumvereniging Museumkwartier (SUM) waaraan uiteraard contributieverplichtingen zijn verbonden.

2.4 Financiering

2.4.1 Algemeen

'Treasury' is het sturen en beheersen van het verantwoorden en het toezicht houden op:

a. de financiële vermogenswaarden;
b. de financiële geldstromen;
c. de financiële posities en
d. de hieraan verbonden risico's.

De treasuryparagraaf is voor de begroting en jaarrekening verplicht gesteld. Dit vloeit direct voort uit de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO). Het belangrijkste uitgangspunt volgens deze wet is het beheersen van risico's. Dat uit zich in twee kwaliteitseisen. Zo is het aangaan en verstrekken van geldleningen door HUA alleen toegestaan voor de uitoefening van de publieke taak. Daarnaast moeten uitzettingen een voorzichtig karakter hebben en mogen ze niet gericht zijn op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatige risico's. Om de risico's verder te beperken worden de kasgeldlimiet en de renterisiconorm door de Wet FIDO gehanteerd.
Eind 2021 is een Treasurystatuut door het Algemeen Bestuur goedgekeurd. Op grond van dit statuut is HUA niet toegestaan middelen uit te zetten, noch middelen via leningen of andere financiële producten aan te trekken zonder voorafgaande toestemming van het AB.

2.4.2 Wet verplicht Schatkistbankieren (Wet vSB)

De wet vSB (zonder leenfaciliteit) houdt in dat decentrale overheden en door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen, al hun overtollige liquide middelen en beleggingen moeten aanhouden bij het ministerie van Financiën.

Er is een (kleine) vrijstellingsgrens voor het afstorten van overtollige liquide middelen. Het bedrag dat buiten het schatkistbankieren mag worden gehouden. Als het gemiddelde kwartaalbedrag van de tegoeden minder is dan 0,75% van het begrotingstotaal (met een minimum van € 250.000), mag dit op de eigen bankrekeningen blijven staan.
Voor 2023 was gemiddelde kwartaalbedrag voor HUA op basis van het begrotingstotaal € 46.656 (0,59% van € 7.907.866 exploitatieomvang). Dit bedrag ligt onder de minimumnorm, zodat het bedrag van € 250.000 leidend is. De verwachting is dat HUA ook in 2024 ruimschoots binnen de vrijstellingsgrens blijft.

2.4.3 Renterisiconorm

Doel van deze norm is het beperken van de gevolgen van een stijgende kapitaalmarktrente op de rentelasten van de organisatie. Dit wordt bereikt door een limiet te stellen aan dat deel van de vaste geldleningen waarover het rentepercentage in een bepaald jaar moet worden aangepast aan de geldende markttarieven. De norm stelt dat per jaar maximaal 20% van de vaste schuld in aanmerking mag komen voor herfinanciering of renteherziening, waarbij een minimum geldt van € 2,5 mln. Over dat minimumbedrag mag dus altijd risico worden gelopen. Aangezien HUA, conform de richtlijnen van treasurystatuut, alles met eigen middelen financiert en dus geen geldleningen heeft afgesloten, wordt het minimum niet overschreden en wordt dus voldaan aan de norm.

2.4.4 Kasgeldlimiet

Met de kasgeldlimiet is in de wet FIDO een norm gesteld voor het maximumbedrag waarop een gemeente (en in het verlengde daarvan dus HUA) de financiële bedrijfsvoering met kortlopende middelen (looptijd < 1 jaar) mag financieren. Deze norm bedraagt 8,2%. Doel van deze limiet is het beperken van de vlottende schuld. Concreet betekent dit voor HUA dat wanneer de vlottende schuld een stand van € 648.445 (8,2% van € 7.907.866 exploitatieomvang 2023) overschrijdt, er geconsolideerd (dat is financieringsmiddelen omzetten van korte naar langere termijn) moet worden. Opgemerkt wordt daarbij nog dat er een minimum geldt van € 300.000. HUA voldoet aan deze norm, omdat er een financieringsoverschot is.

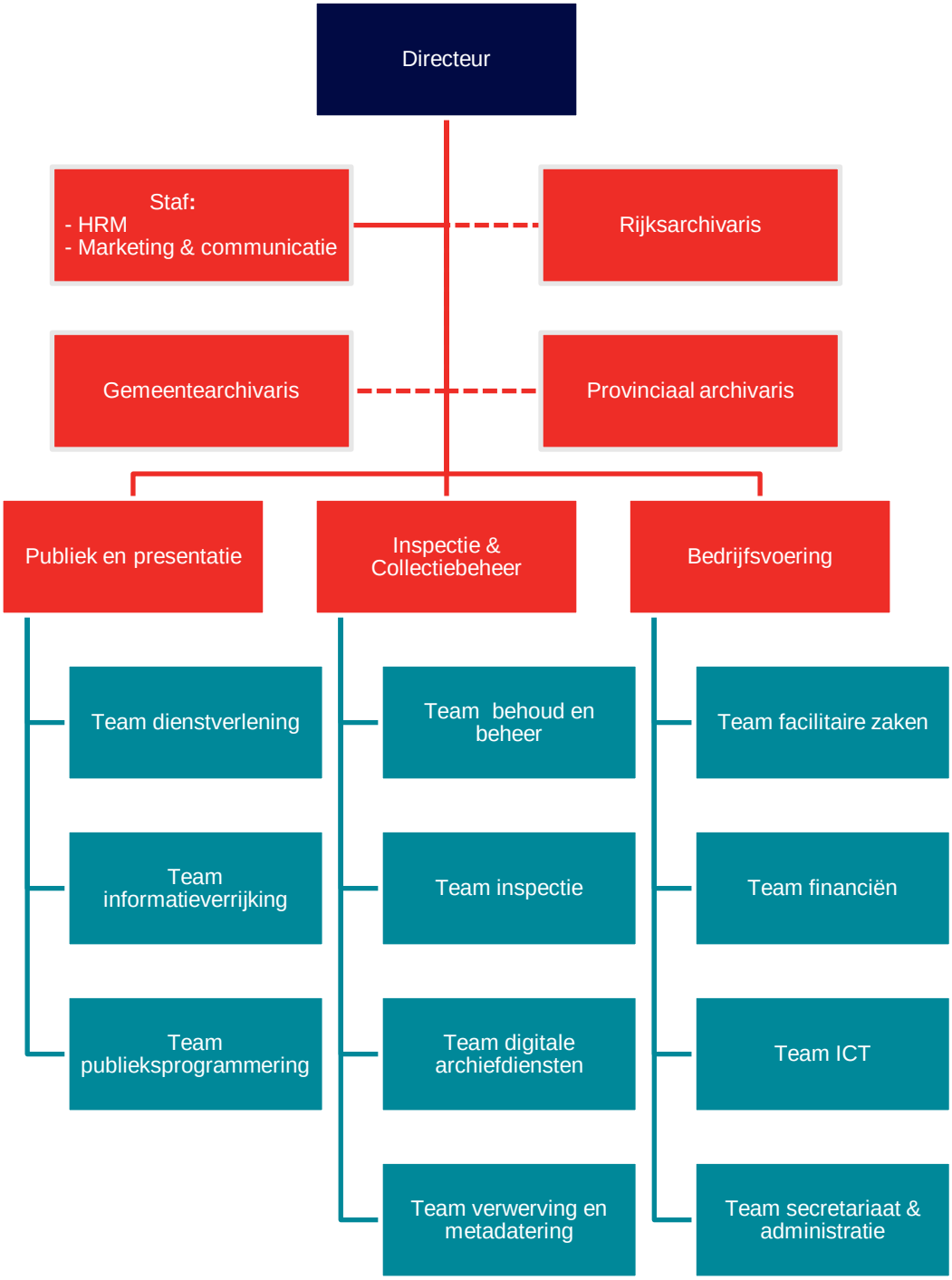
2.5 Bedrijfsvoering

2.5.1 Organisatie inrichting en managementfilosofie

Processen worden in het kader van continue verbeteren steeds verder gestroomlijnd met het oog op het leveren van klantwaarde. HUA wil in het beleid de garantie bieden aan rijk, gemeenten, provincie, klanten, instellingen, bedrijven, ketenpartners, relaties en personeel dat er geïnvesteerd wordt in een professionele organisatie waar kwaliteit en klantgerichtheid centraal staan.

De hoofdstructuur ziet er als volgt uit:

Organogram



Op basis van de organisatiestructuur is de formatie van HUA 46,5 fte op 31 december 2023, waarvan 6,1 fte met een tijdelijke aanstelling. Aan salariskosten voor personeel in dienst van HUA (= eigen personeel) is in 2023 uitgegeven € 3.888.820.
Daarnaast heeft HUA in 2023 ongeveer € 611.089 uitgegeven voor boven formatief personeel (inhuur etc.). In totaal is in 2023 inclusief overige personeelskosten uitgegeven: € 4.668.859.
Op 31 december 2023 waren ongeveer 5 vrijwilligers bij Het Utrechts Archief.
Er wordt tweewekelijks een digitale personeelsbijeenkomst gehouden “Rondje HUA”. Hierin wordt het personeel door de directeur en het MT bijgepraat over het reilen en zeilen van HUA. Het personeel heeft hierin een actieve rol en gebruikt deze manier van werken voor kennisdeling. Verder organiseerden de afdelingshoofden werkoverleggen met hun medewerkers. Daarnaast hebben de jaargesprekken plaatsgevonden. Hierin wordt

tenminste een keer schriftelijk opgeschreven hoe de medewerker wordt beoordeeld in zijn functioneren en worden resultaat en ontwikkelafspraken gemaakt.

2.5.2 Huisvesting

HUA maakt gebruik van:

1. het pand Hamburgerstraat 28 te Utrecht, dat gehuurd wordt van een particuliere onderneming, waarin het Publiekscentrum is gehuisvest;
2. het pand Alexander Numankade 199 -201 te Utrecht waarin de depots en studiezaal zijn gehuisvest. Dit pand is deels eigendom van de gemeente Utrecht (kantoren en studiezaal) en deels van het Rijk (depots). Het beheer van de depots is per 1 januari 2019 overgegaan van het Rijk naar HUA.

2.5.3 Interne beheersing

Interne beheersing is een proces, gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën:

1. bereiken van strategische doelstellingen
2. effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen
3. betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging
4. naleving wet- en regelgeving.

Er is en wordt vanuit de organisatie periodiek gerapporteerd in bestuursrapportage. Ook in 2023 zijn de maandrapportages in het MT besproken.

2.5.4 BTW

HUA is voor het grootste deel van zijn activiteiten geen ondernemer voor de Omzetbelasting, omdat geen sprake is van prestaties waar een rechtstreekse vergoeding tegenover staat. Voor bijdragen van het rijk en de gemeente Utrecht is de vrijstelling van artikel 11-1-u Wet OB van toepassing. HUA heeft eind 2021 de onderliggende btw-percentages herrekend en zijn er geen verschillen geconstateerd t.o.v. de eerdere jaren. De fiscus is door middel van een brief hiervan op de hoogte gesteld,

2.5.5 Duurzaamheid

HUA is een organisatie die zichtbaar is in de maatschappij. Er worden vanuit deze voorbeeldfunctie eisen gesteld aan duurzaamheid op het gebied van klimaat en energie, innovatie en materialen en consumenten. Deze drie pijlers komen terug in het inkoopbeleid van HUA. Daarnaast zal HUA ook meer focussen op andere onderwerpen binnen de bedrijfsvoering onder meer op het gebied van huisvesting.

2.5.6 Rechtmatigheid

2.5.a Hoofdzaken

In de kadernota Rechtmatigheidsverantwoording HUA 2023 staan de zaken die op hoofdniveau geregeld moeten worden. Deze punten en de status hiervan worden hieronder toegelicht:

1. Vaststellen Normenkader door DB en AB: In de bestuursvergadering van 13 maart 2023 heeft het AB de “Kadernota Rechtmatigheidsverantwoording HUA 2023” en het “Rechtmatigheid controleplan HUA 2023” vastgesteld. In de bestuursvergadering van 18 december 2023 heeft het AB het “Controleprotocol voor de accountantscontrole 2023” vastgesteld. De “Controleverordening 2021” is een verordening op hoog niveau en is nog steeds actueel.
2. De controleverordening gebaseerd op GW 216 en GW 217 dient te worden aangepast en opnieuw te worden vastgesteld door DB en AB: zie punt 1
3. Rollen en verantwoordelijkheden: Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur, accountant en interne organisatie. De jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording wordt opgesteld door het DB. In de praktijk wordt de gehele jaarrekening opgesteld en uitgevoerd door control in opdracht van het DB.

De accountant zal achteraf controleren of die verantwoording een getrouw beeld schetst van de stand van zaken: dit is nog steeds actueel.

4. Het AB bepaalt de verantwoordingsgrens waarop de rechtmatigheidsverantwoording rapporteert: In de bestuursvergadering van 13 maart 2023 zijn de grenzen vastgesteld door het AB:
    a. Het BADO bepaalt dat de goedkeuringstolerantie ten aanzien van fouten in de jaarrekening 1% van de omvangbasis bedraagt.
    b. Ten aanzien van onzekerheden in de controle bedraagt de goedkeuringstolerantie 3% van de omvangbasis. Deze grens wordt aangehouden omdat de actuele situatie weerspiegeld. De rapportagegrens is 50% van de verantwoordingsgrens.
5. Het Utrechts Archief dient een controleplan op te stellen: Dit is gebeurd in de bestuursvergadering van 13 maart 2023.
6. Het Dagelijks Bestuur dient een rechtmatigheidsverantwoording af te geven conform de notitie van de Commissie BBV : “Rechtmatigheidsverantwoording Model tekst en Toelichting opgesteld” (zie bijlage): Deze is opgenomen in de jaarrekening 2023.
7. De rechtmatigheidsverantwoording is een groeiproces. Wij willen de gehele organisatie betrekken bij de verbetering van deze bedrijfsvoering en de interne beheersing. Dit zal zowel voor de organisatie, het bestuur als de accountant een leerproces zijn: De geleerde lessen zullen intern HUA na behandeling van de jaarrekening in het DB van 11 maart 2023 verder worden opgepakt.

De constatering is dat door uitvoeren en controleren van bovenstaande onderdelen er een sluitend kader voor de interne controle van de rechtmatigheid is.

2.5.b Uitvoering controleplan rechtmatigheid

In onderstaande tabel staan de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles conform vastgesteld controleprotocol en controleplan op hoofdniveau beschreven:

1. Risicoanalyse Aanbestedingen
    a. Niet voldoen aan (Europese) aanbestedingsplicht. Transacties zijn ten onrechte niet Europees aanbesteed (let op opknippen van opdrachten). Onjuiste procedure gevolgd.
    b. Geen óf onrealistische raming drempelwaarde opdracht
2. Risicoanalyse Factuurbehandeling
    a. grootboekrekeningen horen bij de juiste budgethouder
    b. (jaarlijks) budget niet wordt overschreden
    c. de begroting tijdig wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur
3. Risicoanalyse Personeel
    a. Vergoedingen worden uitbetaald die niet passen binnen de regelgeving
    b. Onjuiste, onvolledige, onrechtmatige of niet tijdige verwerking van mutaties in de salarisadministratie
4. Overig:
    a. Overschrijden investeringsbudget
    b. Ongeautoriseerde reservemutaties

HUA kan steunen op een sluitende en actuele set van beleidsverordeningen en implementatie hiervan in de financiële en salarisadministratie.
Het Dagelijks bestuur heeft bij de concept jaarstukken 2023 een aanvullende memo ontvangen met daarin de volledig uitgewerkte controle, bijlagen en conclusies.

2.5.c Conclusies

Met de rechtmatigheidscontrole door Het Utrechts Archief voor de jaarrekening 2023 is voldaan aan de verplichting voor een eigen controle op dit gebied. Er zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd. Er zijn geen zaken waarover gerapporteerd moet worden.

II JAARREKENING

De Jaarrekening 2023 bestaat uit:

3. Balans per 31 december 2023
4. Staat van Baten en Lasten 2023
5. Grondslagen voor de waardering van activa en passiva
6. Toelichting op de balans per 31 december 2023
7. Niet uit de balans blijkende verplichtingen
8. Toelichting op de verschillen tussen de Staat van Baten en Lasten 2023 en de begroting 2023
9. Wet Normering Topinkomens

3 Balans per 31 december 2023

ACTIVA	31-12-2023		31-12-2022	
	€	€	€	€
Vaste Activa				
Immateriële vaste activa		**0**		**1.056**
- Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief	0		1.056	
Materiële vaste activa		**1.229.388**		**1.334.360**
- Investeringen met een economisch nut	1.229.388		1.334.360	
Totaal vaste activa		**1.229.388**		**1.335.416**
Vlottende activa				
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar		**1.910.511**		**1.975.211**
- vorderingen op openbare lichamen	53.786		32.853	
- Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar	1.846.543		1.940.610	
- Overige vorderingen	10.182		1.748	
Liquide middelen		**52.229**		**78.275**
- Kassaldi	1.871		3.711	
- Banksaldi	50.358		74.564	
Overlopende activa		**334.931**		**371.513**
- Overige nog te ontvangen bedragen, en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen	334.931		371.513	
Totaal vlottende activa		**2.297.671**		**2.424.999**
Totaal generaal		**3.527.059**		**3.760.415**

PASSIVA	31-12-2023		31-12-2022	
		€		€
Vaste Passiva				
Eigen vermogen		**2.338.313**		**2.718.727**
- Algemene reserve	558.708		633.000	
- Bestemmingsreserve	1.397.312		2.160.019	
- Gerealiseerd resultaat	382.293		-74.292	
Voorzieningen		**559.296**		**442.971**
- Voorzieningen ter egalisering van kosten	559.296		442.971	
Totaal vaste passiva		**2.897.609**		**3.161.698**
Vlottende passiva				
Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar		**608.250**		**512.873**
- Overige schulden	608.250		512.873	
Overlopende passiva		**21.200**		**85.844**
- Overige vooruitontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen.	21.200		85.844	
Totaal vlottende passiva		**629.450**		**598.717**
totaal generaal		**3.527.059**		**3.760.415**

4 Staat van Baten en Lasten 2023

Nr.	Omschrijving	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 1e berap 2023	Begroting na wijziging 2e berap 2023	Rekening 2023
	LASTEN					
1	Personeel	4.109.621	4.201.469	4.471.470	4.696.470	4.668.859
3	Bedrijfsvoering	2.075.522	2.184.295	2.345.295	2.265.295	2.318.573
5	Publiek	352.582	290.500	376.500	291.500	322.739
7	Archieven en Collecties	365.953	588.885	542.885	382.885	352.643
9	Afschrijvingen	358.104	385.651	374.650	334.650	334.430
11	Financiële baten en lasten	0	0	0	0	-89.378
	Totaal lasten	**7.261.782**	**7.650.800**	**8.110.800**	**7.970.800**	**7.907.866**
	BATEN					
2	Bijdragen rijk, gemeenten en provincie	6.972.061	6.672.984	6.771.984	6.951.984	7.004.968
4	Bijdragen derden	333.967	311.108	546.108	388.108	456.130
6	Verhuur zalen	0	0	0	0	0
8	Verkopen winkel	13.758	30.000	30.000	40.000	38.920
10	Verkopen overigen	71.328	0	0	30.000	27.433
12	Incidentele baten en lasten	0	0	0	0	0
	Totaal baten	**7.391.114**	**7.014.092**	**7.348.092**	**7.410.092**	**7.527.451**
	Batig saldo (baten - lasten)	129.332	-636.708	-762.708	-560.708	-380.415
	Dotaties aan reserves en -fonds	595.000	0	0	0	0
	Onttrekkingen aan reserve en -fonds	391.376	636.708	762.708	762.708	762.708
	Saldo van baten en lasten	**-74.292**	**0**	**0**	**202.000**	**382.293**

5 Grondslagen voor de waardering van activa en passiva

5.1 Grondslagen voor de waardering van activa

5.1.1 Immateriële vaste activa

De immateriële vaste activa zijn gewaardeerd tegen de oorspronkelijke verkrijgingsprijs (de inkoopprijs en de bijkomende kosten) of vervaardigingsprijs (de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige directe kosten), verminderd met de ontvangen subsidies en bijdragen van derden, de jaarlijkse afschrijvingslasten en afwaarderingen wegens duurzame waardeverminderingen. Duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen.
De kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief zijn onder de volgende voorwaarden geactiveerd:

- Het voornemen bestaat het actief te gebruiken of te verkopen.
- De technische uitvoerbaarheid om het actief te voltooien staat vast.
- Het actief in de toekomst economisch of maatschappelijk nut genereert.
- De uitgaven die aan het actief toe te rekenen zijn, zijn betrouwbaar zijn vast te stellen.

5.1.2 Materiële vaste activa

De materiële vaste activa worden gewaardeerd op verkrijgingprijs verminderd met de cumulatieve afschrijvingen en indien van toepassing met bijzondere waardeverminderingen. Ontvangen investeringssubsidies worden (deels) in mindering gebracht op de geïnvesteerde bedragen. De afschrijvingen worden gebaseerd op de geschatte economische levensduur en worden berekend op basis van een vast percentage van de verkrijgingsprijs, rekening houdend met een eventuele residuwaarde. Er wordt afgeschreven vanaf het moment van ingebruikneming.

5.1.3 Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar en andere overlopende activa

Deze posten worden opgenomen tegen nominale waarde onder aftrek van de noodzakelijk geachte voorzieningen voor het risico van oninbaarheid.

5.1.4 Liquide middelen

De liquide middelen worden tegen nominale waarde opgenomen en omvatten bank-, giro- en kassaldi.

5.1.5 Overlopende activa

De overlopende activa zijn gewaardeerd tegen nominale waarde. Voor verwachte oninbaarheid is een voorziening in mindering gebracht. Deze voorziening wordt statisch bepaald.

5.2 Algemene grondslagen voor waardering en resultaatbepaling

De jaarrekening is opgesteld met inachtneming van de voorschriften zoals opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet, waarin door het Algemeen Bestuur op d.d. 24 november 2020 de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie zijn vastgesteld.

5.3 Grondslagen voor de waardering van passiva

5.3.1 Eigen vermogen

Het eigen vermogen bestaat uit:

a. Algemene reserve
De algemene reserve dient als algehele buffer om toekomstige tegenvallers te kunnen opvangen.

b. Bestemmingsreserves

Onder een bestemmingsreserve wordt verstaan een reserve waaraan door het Algemeen Bestuur een bepaalde bestemming is gegeven. Het gehele bedrag van de bestemmingsreserve ultimo het jaar dient onderbouwd te zijn met bestuursbesluiten van het algemeen bestuur dan wel opgenomen te zijn in het voorliggende voorstel tot resultaatbestemming.

5.3.2 Voorzieningen

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen (schulden) van de gemeenschappelijke regeling. Om die reden kunnen voorzieningen naar de situatie per ultimo verslagjaar geen negatieve stand kennen. Voorzieningen worden gewaardeerd op het nominale bedrag van de betrokken verplichting c.q. het voorzienbare verlies.

Voorzieningen worden gevormd indien er sprake is van:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten.
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten.
- Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

De vorming van een voorziening, dan wel een dotatie aan een reeds bestaande voorziening, is als een last in het betreffende boekjaar verantwoord. Alle aanwendingen aan voorzieningen zijn rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht en in het verslagjaar niet ten laste van de exploitatie verantwoord.

Aan voorzieningen ter egalisatie van (onderhouds)lasten van kapitaalgoederen over meerdere begrotingsjaren ligt een actueel (beheer)plan ten grondslag. Uitgevoerd achterstallig onderhoud is daarbij ten laste van de exploitatie verantwoord. Deze lasten zijn niet ten laste van de gevormde voorziening gebracht.

5.3.3 Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar

De vlottende passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde.

5.4 Grondslagen voor de bepaling van het resultaat

Bedrijfsopbrengsten

a. Subsidiebaten

Dit betreft de ontvangen subsidies voor projecten. Subsidiebaten worden verantwoord in het jaar waarop deze betrekking hebben.

b. Overige opbrengsten

De opbrengst van aan derden geleverde goederen en diensten, exclusief de eventueel over de *omzet geheven belastingen en onder aftrek van kortingen.*

c. Directe productiekosten

De directe productiekosten worden berekend op basis van de inkoopprijzen.

d. Lonen, salarissen en sociale lasten

Hierop worden de loon- en salariskosten van het personeel verantwoord. Onder loon- en salariskosten wordt verstaan het bruto bedrag van de aan het boekjaar toe te rekenen loon- en salarissen vermeerderd met de uitbetaalde vakantierechten.

e. Overige bedrijfskosten

De overige bedrijfskosten worden berekend op basis van historische kosten.

5.5 Algemene grondslagen voor de opstelling van de jaarrekening

Waardering van passiva en activa alsmede de bepaling van het resultaat vinden in principe plaats op basis van historische kosten. Activa en passiva zijn opgenomen tegen nominale waarde, tenzij in deze grondslagen anders is vermeld. Baten en lasten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar hebben geleid. Baten en lasten, worden daarbij verantwoord tot hun brutobedrag. Verliezen en risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar worden genomen als zij voor het opmaken van de jaarrekening bekend zijn geworden.
De waarderingsgrondslagen per balansonderdeel worden in het vervolg van deze jaarrekening toegelicht.

5.5.1 Missie

Het Utrechts Archief verwerft en bewaart de bronnen van de Utrechtse geschiedenis, om ze beschikbaar te stellen aan het publiek. We verbinden de inwoners van de stad en provincie met elkaar en hun omgeving door gezamenlijk het verhaal van de Utrechtse geschiedenis te vertellen. Het Utrechts Archief is een toonaangevend expertisecentrum op het gebied van informatiebeheer en een deskundig partner voor instellingen en overheden in de regio.

6 Toelichting op de balans per 31 december 2023

Toelichting op de Activa

1. Immateriële en materiële vaste activa

a. Immateriële vaste activa

Hierna is een overzicht opgenomen van de investering met economisch nut van HUA.

	Kosten nieuwe website	Totaal
	€	€
Boekwaarde per 1 januari 2023	1.056	1.056
Investeringen	0	0
Afschrijvingen	1.056	1.056
Boekwaarde afgestoten activa	0	0
Boekwaarde per 31 december 2023	0	0
Cumulatieve aanschaffingswaarde	275.539	275.539
Cumulatieve afschrijvingen	275.539	275.539
Boekwaarde per 31 december 2023	0	0
Afschrijvingspercentage	20,00%	

b. Materiële vaste activa

Hierna is een overzicht opgenomen van de investering met economisch nut van HUA.

	Inrichting archief depots	Projecten Digitaliseren en Financiën in Control	Projecten HBS / NMK	Inventaris en installaties	Totaal
	€	€	€	€	€
Boekwaarde per 1 januari 2023	134.901	221.775	207.065	770.619	1.334.360
Investeringen	0	0	0	51.500	51.500
Desinvesteringen	0	0	0	111	111
Afschrijvingen	30.777	73.925	22.426	206.292	333.420
Boekwaarde afgestoten activa	0	0	0	0	0
Boekwaarde per 31 december 2023	**104.124**	**147.850**	**184.639**	**615.716**	**1.052.329**
Cumulatieve aanschaffingswaarde	265.293	369.624	670.439	1.665.838	2.971.194
Cumulatieve afschrijvingen	161.169	221.774	485.800	1.050.122	1.918.865
Boekwaarde per 31 december 2023	**104.124**	**147.850**	**184.639**	**615.716**	**1.052.329**
Afschrijvingspercentage	5%-20%	0	4%-33,33%	10%-33,33%	
Nog te activeren vaste activa					177.059
Materiële vaste activa					**1.229.388**

2. Vlottende activa

a. Uitzettingen	31-12-2023	31-12-2022
	€	€
Debiteuren algemeen	10.182	1.748
Debiteur openbare lichamen	9.405	317
Omzetbelasting	44.381	32.536
s Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar	1.846.543	1.940.610
Totaal	**1.910.511**	**1.975.211**

De kasgelden zijn verantwoord op basis van de processen-verbaal van de op 31 december 2023 opgenomen kasgelden.

b. Liquide middelen	31-12-2023	31-12-2022
	€	€
RABO bank	50.358	74.564
Hoofdkas	621	2.407
Kasgeld receptie	450	300
Kasgeld Facilitair beheer	800	1.004
Totaal	**52.229**	**78.275**

c. Overlopende activa	31-12-23	31-12-22
	€	€
Vooruitbetaalde bedragen	274.460	309.777
Pin	299	68
Nog te ontvangen bedragen	58.037	60.668
Voorschotten	2.135	1.000
Overige	0	0
Totaal	**334.931**	**371.513**

De nog te ontvangen bedragen bestaan uit:

- Toegezegde gelden productie boek Getekende Stad € 20.271
- Afrekening energiekosten € 10.820
- Te vorderen ziekengelden € 2.431
- Rente schatkistbankieren 4e kwartaal € 24.515

Toelichting op de vooruitbetaalde bedragen: de post bestaat voornamelijk uit vooruitbetaalde huren en onderhouds- en licentiekosten (hard- en software).

Vooruitbetaalde bedragen	31-12-2023	31-12-2022
	€	€
Contributies en abonnementen	0	8.861
Onderhouds- en licentiekosten (hard en software)	36.083	63.580
Verzekeringen	2.521	0
Kosten website	8.149	8.386
Huur- en servicekosten	217.772	207.758
Kantoorkosten	3.585	3.194
Overige huisvestingskosten	1.180	15.027
Onderhoudskosten gebouwen	0	2.971
Totaal	**274.460**	**309.777**

Toelichting op Passiva

3. Vaste Passiva

Eigen vermogen

Het in de balans opgenomen eigen vermogen bestaat uit de volgende posten:

	Algemene reserve	Bestem-mings-reserves	Bestem-mings-fondsen	Nog te bestemmen resultaat	Totaal
	€	€	€	€	€
Stand per 1 januari 2023	633.000	2.160.020		-74.292	2.718.728
Bestemming resultaat 2022	-74.292	0	0	74.292	0
Mutaties gedurende boekjaar					
- dotaties	0	0	0	0	0
- onttrekkingen	0	762.708	0	0	762.708
- bestedingen	0	0	0	0	0
Resultaat boekjaar 2023	0	0	0	382.293	382.293
Stand per 31 december 2023	**558.708**	**1.397.312**	**0**	**382.293**	**2.338.313**

Bestemmingsreserves / Bestemmingsfonds

Omschrijving	Stand per 31-12-2022	Dotaties	Ont-trekkingen	Be-stedingen	Stand per 31-12-2023
	€	€	€	€	€
Dekking kapitaallasten Expo - Utrecht begint hier	427.749		106.937	0	320.812
E-depot gemeente Utrecht	600.000		200.000	0	400.000
Verkenning en inrichting eigen E-depot	392.271		260.771	0	131.500
Digitale toegankelijkheid	345.000		0	0	345.000
Energie en indexatie	395.000		195.000	0	200.000
Totaal bestemmingsreserves	**2.160.020**	**0**	**762.708**	**0**	**1.397.312**

Algemene reserve

De Algemene reserve bedraagt op 31 december 2023 € 558.708. HUA zal bij het aanbieden van de jaarrekening 2023 aan het bestuur toestemming vragen om de Algemene reserve met € 140.000 aan te mogen vullen uit het positieve resultaat over 2023 naar 10% van de bijdragen van de partners conform de gemeenschappelijke regeling.

Bestemmingsreserve Dekking kapitaallasten Expo – Utrecht begint hier

De bestemmingsreserve is bedoeld om de kapitaallasten van de nieuwe expo te dekken. De kosten zijn in 2019 en in 2020 geïnvesteerd. De volledige technische oplevering heeft in 2020 plaatsgevonden. Het bestuur is met de 2e Berap 2020 akkoord gegaan om daarom de bestemmingsreserve met € 117.766 te verhogen, zodat de afschrijvingen budgetneutraal kunnen plaats vinden. (Dit is de laatste investering vanuit het verleden waarvoor een bestemmingsreserve dekking kapitaallasten is gevormd.) De afschrijvingstermijn voor deze investering is gesteld op 6 jaren, daarmee vervalt de reserve eind 2026.

Bestemmingsreserve reservering E-depot gemeente Utrecht

Met de toekenning van de claim door de gemeente Utrecht zijn er middelen vrijgemaakt voor de uitwerking van het e-depot voor de gemeente Utrecht. Dit betreffen projectgelden voor de jaren 2020 tot en met 2023. De kosten die in 2022 zijn gemaakt in de project opstart en aanbesteding voor het e-depot zijn volledig gedekt vanuit de extra middelen die het Rijk in 2022 beschikbaar heeft gesteld voor de inrichting van een eigen e-depot voorziening in de aanloop naar de voorgenomen uittreding van het Rijk. Dit had tot gevolg dat de beschikbaar

gestelde gelden vanuit de gemeente Utrecht nog niet ingezet zijn. Daarmee staat het volledige bedrag ter beschikking voor de verdere uitwerking van het e-depot. In 2023 is er € 200.000 onttrokken aan deze reserve conform de begroting.

Bestemmingsreserve Verkenning en inrichting eigen E-depot

Deze reserve is ingesteld met de vastgesteld begroting 2022 – 2025. In 2023 is er € 260.771 onttrokken aan deze reserve.

Bestemmingsreserve Digitale toegankelijkheid

Deze reserve is ingesteld met de vastgesteld begroting 2022 – 2025. De geplande inzet reserve bleek niet nodig voor 2023 en dit is verwerkt met de vastgestelde 1e Berap 2023.

Bestemmingsreserve Energie en indexatie

Deze reserve is ingesteld met de vaststelling van de 2e Berap 2022. De energiekosten stegen in dat jaar op aanzienlijke wijze. In 2023 is, conform de meerjarenbegroting, € 195.000 ingezet. Het restant zal in 2024 ingezet worden.

Voorzieningen

	Boekwaarde 31-12-2022	Toevoeging	Vrijval	Aanwending	Boekwaarde 31-12-2023
	€	€	€	€	€
Te egaliseren kosten BBV art44.1d vrz. C	442.971	189.513	73.188	0	559.296
Totaal	**442.971**	**189.513**	**73.188**	**0**	**559.296**

Voor het onderhoud aan het pand aan de Hamburgerstraat en de Alexander Numankade is een voorziening getroffen voor het groot onderhoud.

4. Netto vlottende schulden

Netto vlottende schulden met een rente typische looptijd korter dan één jaar
De in de balans opgenomen netto vlottende schulden met een rente typische looptijd korter dan één jaar kunnen als volgt gespecificeerd worden:

	31-12-23	31-12-22
	€	€
Crediteuren	138.230	277.239
Loonheffing / te betalen pensioenen	254.200	197.995
Reservering verlofspaarregeling	49.460	0
Netto lonen	4.741	5.079
Overige schulden	161.619	32.560
Totaal	**608.250**	**512.873**

Specificatie overige schulden	**45.291**	**44.926**
	€	€
Inhuur externen en overige personeelskosten	115.897	8.365
Bewaking / beveiliging	2.899	2.302
Accountantskosten	33.356	20.818
Energie kosten	9.467	1.075
Totaal	**161.619**	**32.560**

5. Overlopende passiva

	31-12-2022	ontvangen bedrag	Vrijgevallen bedragen of terug-betalingen	31-12-2023
	€	€	€	€
Koninklijke bibliotheek	53.356	16.951	49.107	21.200
Gemeente Utrecht	32.488		32.488	0
Totaal	**85.844**	**16.951**	**81.595**	**21.200**

7 Niet uit de balans blijkende verplichtingen

Omschrijving	Duur overeen-komst	Bedrag op maand-basis	Aantal resterende maanden	Niet uit de balans blijkende verplichtingen
		€		€
Gemeente Utrecht; Huur kantoorruimte Alexander Numankade	7-2021 t/m 6-2026	24.717	30	741.500
Vastgoedbeheer; Huur depots Alexander Numankade	12-2012 t/m11-2027	22.983	47	1.080.201
Vomandi B.V.; Huur pand Hamburgerstraat	8-2004 t/m 7-2024	31.338	7	219.366
Huur Geldersarchief;	onbepaalde tijd	14.998	12	179.971
Stam Lease Renault Kangoo	11/2023 t/m 10/2028	577	58	33.479
Totaal				**2.254.517**

8 Toelichting op de verschillen tussen de Staat van Baten en Lasten 2023 en de begroting 2023

Toelichting verschillen jaarrekening 2023 – begroting na wijziging 2023

Lasten

1. Personeel	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Salarissen formatief	2.721.140	4.032.981	3.914.780	3.066.114	-848.666
Pensioenen	414.649	0	0	396.005	396.005
Sociale lasten	383.015	0	0	426.701	426.701
Salarissen boven formatief	518.974	27.638	609.900	611.089	1.189
Overige personeelskosten	71.843	140.850	171.790	168.950	-2.840
Totaal	**4.109.621**	**4.201.469**	**4.696.470**	**4.668.859**	**-27.611**

Toelichting:

Het aantal fte's (zonder stagiaires) in 2023 is gemiddeld 46,5 (2022: 48,3 fte), waarvan 6,1 fte op tijdelijke basis. Er is een minimaal verschil tussen de verwachting tussen de 2e Berap en de realisatie 2023. Dit zit vooral in de minimaal lagere loonkosten dan verwacht.

3. Bedrijfsvoering	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Administratie	79.339	54.000	24.000	111.425	87.925
Huisvesting	1.786.945	1.907.295	1.984.295	1.932.696	-51.599
Automatisering	209.238	223.000	257.000	274.452	17.452
Totaal	**2.075.522**	**2.184.295**	**2.265.295**	**2.318.573**	**53.778**

Toelichting:

In de 2e Berap is de rente opbrengst nog verantwoord onder de administratiekosten, Deze opbrengst is nu verantwoord onder de overige financiële baten en lasten. De kosten voor de accountantscontrole zullen hoger uitvallen dan in de aangepast begroting voorzien. De automatiseringskosten vallen hoger uit door de inzet van een externe partij. De kosten voor huisvesting vallen lager uit door een verschuiving van de kosten van onderhoud naar de voorziening.

5. Publiek	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Studiezaal/educatie/winkel	14.509	12.000	15.600	21.580	5.980
Tentoonstellingen/expo	225.004	166.500	119.800	134.310	14.510
Activiteiten/evenementen	15.265	13.000	20.300	24.399	4.099
Promotie	67.365	50.000	37.900	36.125	-1.775
Digitalisering scanning on demand			75.600	77.844	2.244
Overige projectkosten	30.439	49.000	22.300	28.481	6.181
Totaal	**352.582**	**290.500**	**291.500**	**322.739**	**31.239**

Toelichting:

Na de 2e Berap heeft er bij de inschatting van de kosten en verschuiving voorgedaan tussen P&P en I&C.

7. Archieven en collecties	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Acquisitie	17.341	25.000	27.400	76.636	49.236
Digitalisering	110.399	318.385	106.100	65.190	-40.910
Inventarisatie	88.623	80.000	80.000	70.956	-9.044
Restauratie	115.009	135.500	143.985	110.024	-33.961
Bibliotheek	34.581	30.000	25.400	29.837	4.437
Totaal	**365.953**	**588.885**	**382.885**	**352.643**	**-30.242**

Toelichting:

Na de 2e Berap heeft er bij de inschatting van de kosten en verschuiving voorgedaan tussen P&P en I&C.

9. Afschrijvingen	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Immateriële vaste activa	16.552	16.552	1.010	1.010	0
Materiële vaste activa	341.552	369.099	333.640	333.420	-220
Totaal	**358.104**	**385.651**	**334.650**	**334.430**	**-220**

11. Financiële baten en lasten	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Rente schatkistbankieren	0	0	0	-89.378	-89.378
Totaal	**0**	**0**	**0**	**-89.378**	**-89.378**

Baten

2. Bijdragen rijk, gemeenten en provincie	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Rijksbijdrage	2.752.554	2.532.748	2.831.748	2.884.964	53.216
Provinciale bijdrage	671.647	691.796	691.796	691.796	0
Gemeentelijke bijdrage	3.347.860	3.448.440	3.428.440	3.428.208	-232
Projectbijdrage E-depot Gemeente Utrecht	200.000	0	0	0	0
Totaal	6.972.061	6.672.984	6.951.984	7.004.968	52.984

Toelichting:

De bijdrage van het Rijk is in de 2e Berap conservatief ingeschat. De toegezegde extra bijdrage is door het Rijk gehandhaafd en valt hoger uit dan de conservatieve schatting.

4. Bijdragen derden	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Projecten	58.914	0	77.000	133.926	56.926
Archieven, digitalisering	275.053	311.108	311.108	322.204	11.096
Totaal	333.967	311.108	388.108	456.130	68.022

Toelichting:

Er zijn in 2023 hogere opbrengsten voor de DVO's en samenwerkingsovereenkomsten en daarnaast zijn er de gemaakt kosten voor de projecten KNAG en Pied gecompenseerd met gelijke vrijgevallen baten.

6./8. Verhuur zalen en Winkelverkopen	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Winkelverkopen	13.758	30.000	40.000	38.920	-1.080

10. Verkopen overigen	Rekening 2022	Primaire begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Rekening 2023	Verschil rekening 2023 - begroting na wijziging 2023
	€	€	€	€	€
Cursus Paleografie	3.076			3.190	
Verkopen studiezaal	16.546			5.533	
Overigen	51.706			18.710	
Totaal	71.328	0	30.000	27.433	-2.567

9 WNT-verantwoording 2023 Het Utrechts Archief

De WNT is van toepassing op Het Utrechts Archief. Het voor Het Utrechts Archief toepasselijke bezoldigingsmaximum is in 2023 € 223.000, algemeen bezoldigingsmaximum.

1. Bezoldiging topfunctionarissen

1a. Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de 13e maand van de functievervulling

	C. Keijsper
Functiegegevens	**Directeur**
Aanvang en einde functievervulling in 2023	01/01-31/12
Dienstbetrekking	1
	€
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	127.352
Beloningen betaalbaar op termijn	21.779
Subtotaal	149.131
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaxuimum	223.000
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terug ontvangen bedrag	0
Totale bezoldiging	149.131
Reden waarom overschrijding al dan niet is toegestaan	N.V.T
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	N.V.T.
Functiegegevens	**Directeur**
Aanvang en einde functtievervulling in 2022	01/01-31/12
Dienstbetrekking	1
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	123.224
Beloningen betaalbaar op termijn	22.260
Subtotaal	145.484
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaxuimum	216.000

1b. Topfunctionarissen die in 2023 geen bezoldiging hebben ontvangen

Naam	functie		
		aanvang	einde
R. Streefland	Voorzitter	1-1	31-12
H. Bakker	Bestuurslid	11-9	31-12
R. van Muilekom	Bestuurslid	1-1	31-12
R. Strijk	Bestuurslid	1-1	31-8
E. Oosters	Bestuurslid	1-1	31-12

De bestuursleden Bakker, Streefland, Voortman, van Muilekom, Oosters en Strijk ontvangen geen vergoedingen.

1c. Topfunctionaris met een bezoldiging in 2023

Gegevens 2023	I. Jansen Bestuurslid	
Bedragen in €1 Kalenderjaar	2023	2022
Periode functievervulling in het kalenderjaar	01/01-31/12	01/01-31/12
Bezoldiging gehele periode kalendermaand 1 t/m 12	1.225	875
Individueel bezoldigingsmaximum	22.300	21.600

Gegevens 2023	A. Smit Voorzitter	
Bedragen in €1 Kalenderjaar	2023	2022
Periode functievervulling in het kalenderjaar	01/01-31/12	01/01-31/12
Bezoldiging gehele periode kalendermaand 1 t/m 12	800	1.600
Individueel bezoldigingsmaximum	22.300	21.600

De bezoldigingsmaxima voor de bestuursvoorzitter is 15% en voor bestuursleden is 10% van de WNT norm van € 223.000.

III RECHTMATIGHEIDSVERKLARING

Verantwoordelijkheid Dagelijks bestuur

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de Algemeen bestuur op 13 maart 2023 vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.
Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 239.154.

Bevinding

Het dagelijks bestuur is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen [*]:

- Er zijn geen afwijkingen geconstateerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met het algemeen bestuur aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het dagelijks bestuur ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

[*] De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.

V VASTSTELLINGSBESLUIT DOOR HET ALGEMEEN BESTUUR VAN HET UTRECHTS ARCHIEF

Vaststellingsbesluit

Directeur en managementteam van Het Utrechts Archief.

Als “Jaarstukken 2023” vastgesteld en aangeboden aan het Algemeen Bestuur op 17 juni 2024
De directeur van Het Utrechts Archief,

mw. drs. C.C.A.E. Keijsper

Het Algemeen Bestuur van Het Utrechts Archief

Bijeen op 17 juni 2024;
Gelezen het voorstel van de directeur van Het Utrechts Archief d.d. 17 juni 2024;

B e s l u i t:

vast te stellen de Jaarstukken 2023, welke sluit met een positief saldo van € 382.293.

de directeur,	de voorzitter,
mw. drs. C.C.A.E. Keijsper	mw. drs. R. Streefland

CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

Aan: het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief

A. Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening 2023

Ons oordeel

Wij hebben de jaarrekening 2023 van de gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief te Utrecht gecontroleerd.

Naar ons oordeel:

- geeft de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2023 als van de activa en passiva van de gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief op 31 december 2023 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- zijn de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2023 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand gekomen in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het controleprotocol d.d. 7 december 2020.

De jaarrekening bestaat uit:

1 het overzicht van baten en lasten over 2023;
2 de balans per 31 december 2023;
3 de toelichting met een overzicht van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen;

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), het controleprotocol dat is vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 7 december 2020 en het Controleprotocol Wet normering topinkomens (WNT) 2023 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening.

Wij zijn onafhankelijk van de gemeenschappelijke regeling Het Utrechts Archief zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd
In overeenstemming met het Controleprotocol WNT 2023 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub j Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Materialiteit
Op basis van onze professionele oordeelsvorming hebben wij de materialiteit voor de jaarrekening als geheel bepaald op € 79.000. De bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie bedraagt voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves, zoals voorgeschreven in artikel 2 lid 1 Bado.

Daarbij zijn voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen WNT-informatie de materialiteitsvoorschriften gehanteerd zoals vastgelegd in het Controleprotocol WNT 2023. Wij houden ook rekening met afwijkingen en/of mogelijke afwijkingen die naar onze mening voor de gebruikers van de jaarrekening om kwalitatieve redenen materieel zijn, zoals ook bedoeld in artikel 3 Bado.

Wij zijn met de raad overeengekomen dat wij aan de raad tijdens onze controle geconstateerde afwijkingen boven de € 25.000 rapporteren alsmede kleinere afwijkingen die naar onze mening om kwalitatieve, SiSa- of WNT-redenen relevant zijn.

B. Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen andere informatie

Naast de jaarrekening en onze controleverklaring daarbij, omvatten de jaarstukken andere informatie, die bestaat uit:

- jaarverslag, waaronder de programmaverantwoording en de paragrafen;

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie met de jaarrekening verenigbaar is en geen materiële afwijkingen bevat.
Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat. Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.

Het Algemeen Bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie, waaronder het jaarverslag in overeenstemming met het BBV.

C. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de jaarrekening

Verantwoordelijkheden van het Algemeen bestuur voor de jaarrekening

Het Algemeen Bestuur is verantwoordelijk voor het opmaken en getrouw weergeven van de jaarrekening in overeenstemming met het BBV. Het Algemeen Bestuur is ook verantwoordelijk voor het rechtmatig tot stand komen van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties, in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het controleprotocol d.d. 7 december 2020.

In dit kader is het Algemeen Bestuur tevens verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die het Algemeen Bestuur noodzakelijk acht om het opmaken van de jaarrekening en de naleving van die relevante wet- en regelgeving mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Bij het opmaken van de jaarrekening moet het Algemeen Bestuur afwegen of de financiële positie voldoende is om de gemeenschappelijke regeling in staat te stellen de risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen. Het Algemeen Bestuur moet gebeurtenissen en omstandigheden waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de risico's kunnen worden opgevangen toelichten in de jaarrekening.

Het algemeen Bestuur is verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de gemeenschappelijke regeling.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel.

Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, het Bado, het controleprotocol dat is vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 7 december 2020, het Controleprotocol WNT 2023, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's
  - dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fouten of fraude,
  - dat baten en lasten alsmede de balansmutaties als gevolg van fouten of fraude niet in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen,

  het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de gemeenschappelijke regeling;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving, de gebruikte financiële rechtmatigheidscriteria en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het Algemeen Bestuur en de toelichtingen die daarover in de jaarrekening staan;
- het vaststellen dat de door het Algemeen Bestuur gehanteerde afweging dat de gemeenschappelijke regeling in staat is de risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen aanvaardbaar is. Tevens het op basis van de verkregen controle-informatie vaststellen of er gebeurtenissen en omstandigheden zijn waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de gemeenschappelijke regeling haar financiële risico's kan opvangen. Als wij concluderen dat er een onzekerheid van materieel belang bestaat, zijn wij verplicht om aandacht in onze controleverklaring te vestigen op de relevante gerelateerde toelichtingen in de jaarrekening. Als de toelichtingen inadequaat zijn, moeten wij onze verklaring aanpassen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die verkregen is tot de datum van onze controleverklaring. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de gemeenschappelijke regeling de financiële risico's niet kan opvangen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening en de daarin opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende transacties en gebeurtenissen en of de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Gegeven onze eindverantwoordelijkheid voor het oordeel zijn wij verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling, rekening houdend met de invloed daarop van de aard en de significantie van de activiteiten van uitvoeringsorganisaties ten behoeve van de gemeenschappelijke regeling. Op basis hiervan hebben wij de aard en omvang bepaald van de uit te voeren werkzaamheden ten aanzien van deze uitvoeringsorganisaties.

Wij communiceren met het Algemeen Bestuur onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Nieuwegein, 14 maart 2024

HLB Blömer accountants en adviseurs B.V.

drs. J.N. Witteveen RA

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4096
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	30 mei 2024
Agendapunt	9
Titel	Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2025 BghU, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028
ID	4309
Behandelend ambtenaar	Ankie Reijnen
Telefoon	0643145754
E-mail	ankie.reijnen@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder	Wethouder Schilderman
Beleidsveld	Financiën
Referendabel	Nee
Reden niet referendabel	Sub i: Raadsvoorstel over de Wet gemeenschappelijke regeling.
Raadsadviseur (lijst)	Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	**30 mei 2024**
Gemeenteraad	6 juni 2024

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Zienswijze Ontwerpbegroting 2025 Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Jacfar Yusuf
Kenmerk	12329789
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

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

1. De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze op de Ontwerpbegroting 2025 Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028, waarin de raad een positieve zienswijze afgeeft en uitdrukkelijk de Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht oproept zich te blijven inspannen om
   a. de reguliere dienstverlening te verbeteren,
   b. de achterstanden in te lopen,
   c. de kosten en daarmee de deelnemersbijdrage te beperken en
   d. alvast een proces in te richten voor het gezamenlijk uitwerken van een aantal scenario's met mogelijke besparingen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

De raad geeft op de Ontwerpbegroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028 een positieve zienswijze af, maar roept de BghU uitdrukkelijk op zich te blijven inspannen om de reguliere dienstverlening te verbeteren, de achterstanden in te lopen en de kosten en daarmee de deelnemersbijdrage te beperken.

Context

Aanleiding

De Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (kort: BghU) is een verbonden partij die namens de gemeente Utrecht, een achttal overige gemeenten en het waterschap HDSR, de lokale heffingen uitvoert. Het bestuur van de BghU heeft de Ontwerpbegroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026 – 2028 vastgesteld en voor zienswijze aangeboden. Het jaarverslag 2023 is ter informatie aangeboden door het bestuur van de BghU.
De raad wordt in de gelegenheid gesteld om schriftelijk uiterlijk 28 juni 2024 een zienswijze in te dienen bij het bestuur op de Ontwerpbegroting 2025 BghU, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028. In de vergadering van het bestuur van 26 augustus 2024 ligt de definitieve Begroting 2025 inclusief meerjarenperspectief 2026-2028 ter vaststelling voor, waarbij de zienswijzen van de raden worden geagendeerd en mee worden genomen in de voorbereiding. Na vaststelling door het bestuur wordt de begroting aan de provincie als toezichthouder aangeboden.

Juridische context

De gemeenteraad wordt, conform artikel 68, lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen, in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

Beslistermijn

Het bestuur van de BghU verzoekt een eventuele zienswijze vóór 28 juni 2024 in te dienen.

Beoogd effect

Het bestuur van de BghU neemt de zienswijzen van de gemeente mee bij het vaststellen van de begrotingsstukken.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

De meerjarenbegroting BghU wordt jaarlijks voor zienswijze aan de gemeenteraad aangeboden.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze op de Ontwerpbegroting 2025 Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028, waarin de raad een positieve zienswijze afgeeft en uitdrukkelijk de Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht oproept zich te blijven inspannen om a. de reguliere dienstverlening te verbeteren, b. de achterstanden in te lopen, c. de kosten en daarmee de deelnemersbijdrage te beperken en d. alvast een proces in te richten voor het gezamenlijk uitwerken van een aantal scenario’s met mogelijke besparingen.
Argumenten	
1.1	De meerjarenbegroting past binnen de kaders van de gemeente Utrecht.
	De meerjarenbegroting past, inclusief de loon- en prijsontwikkelingen, binnen de uitgangspunten die de gemeente Utrecht hanteert.
1.2	De reguliere dienstverlening vraagt om monitoring

	De problematiek binnen BghU raakt onze inwoners, daarom blijven wij benadrukken dat de BghU actief de deelnemers van de BghU informeert over de voortgang van het plan van aanpak.
1.3	Een verkenning bijdrage BghU aan het financiële tekort Gemeenten
	Het Rijk bezuinigt fors op het Gemeentefonds, waardoor wij en andere gemeenten afstevenen op een ‘ravijn’ in 2026. Vanzelfsprekend bereiden wij ons hierop voor. Dit raakt alle onderdelen binnen onze gemeenten en dus ook onze verbonden partijen (waaronder ook gemeenschappelijke regelingen, zoals de BghU). Maar net als de BghU staan wij open voor een gezamenlijke verkenning. Het idee van het uitwerken van een aantal scenario’s met mogelijke besparingen en uiteraard bijbehorende risico’s spreekt ons zeer aan. Wij vragen de BghU dan ook in het eerste half jaar van 2024 te komen met een procesontwerp gericht op het maken van realistische en duidelijke inhoudelijke keuzes, gericht op het in kaart brengen van specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd.

Financiën
De jaarlijkse bijdrage aan de BghU is opgenomen in de begroting van de gemeente Utrecht. De dekking hiervan komt uit het programma Algemene Middelen en Overhead. Binnen dit programma is rekening gehouden met de stijging door indexatie voor 2024 en 2025. De deelnemersbijdrage bedraagt respectievelijk 8,148 miljoen en 8,257 miljoen voor de jaren 2024 en 2025.

Vervolg
De zienswijzebrief van de raad wordt, na vaststelling, aan het bestuur van de BghU verzonden.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden op dit voorstel. Het betreft hier geen totstandkoming dan wel evaluatie van gemeentelijk beleid of gemeentelijke kaders waarop de participatie- en inspraakverordening van de gemeente van toepassing is.

Communicatie
De zienswijzen die van de deelnemers van de BghU worden ontvangen, worden besproken in de vergadering van het bestuur van de BghU. De BghU maakt de vergaderstukken op haar website openbaar.

Niet-Referendabel
Op dit raadsbesluit is de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht niet van toepassing omdat het een raadsbesluit betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Zienswijze Begroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028

Bijlagen informatief
- Aanbiedingsbrief BghU
- Begroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028 BghU
- BghU - jaarstukken 2023
- BghU – accountantsverslag 2023

Nog te ontvangen
- Controleverklaring jaarstukken 2023

Gemeenteraad
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSIE VOOR BESLUITVORMING

Belastingsamenwerking gemeenten en
hoogheemraadschap Utrecht
M. Vrisou van Eck
Postbus 5150
3502 JD UTRECHT

Behandeld door	Jacfar Yusuf	**Datum**	23-04-2024
Doorkiesnummer	030-2861421	**Ons kenmerk**	12329789
E-mail	jacfar.yusuf@utrecht.nl	**Onderwerp**	Zienswijze Meerjarenbegroting 2025-2028
Bijlage(n)			
Uw kenmerk		**Verzonden**	
Uw brief van	11 april 2024	Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden	

Geachte mevrouw Vrisou van Eck,

U heeft ons de gelegenheid geboden een zienswijze in te dienen op de Ontwerpbegroting 2025, inclusief het meerjarenperspectief 2026-2028 van de Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU).

Wij hebben kennisgenomen van deze Ontwerpbegroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028, en hebben besloten een positieve zienswijze af te geven. Wij vragen daarbij wel uw aandacht voor de onderstaande punten:

Ontwerpbegroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028
De afgelopen twee jaar is BghU flink uitgedaagd. Met name de combinatie van de gehele ICT-transitie met een hausse aan WOZ-bezwaren van met name No cure no pay-bureaus en een krappe arbeidsmarkt maakte het dat BghU als organisatie het zwaar te verduren had. Tot slot verlaagde de Waarderingskamer het oordeel over de uitvoering van de wet WOZ.
In oktober 2023 heeft de BghU verbeterplannen voor aanpak van de dienstverlening en voor de structurele verbetering van de bedrijfsvoering gedeeld. Inmiddels zijn wij ook over de voortgang van de verbeterplannen in april 2024 geïnformeerd. Hierdoor kunnen we voorzichtig concluderen dat de effecten van het inlopen op de achterstanden qua geldstromen waarneembaar beginnen te worden en dat de dienstverlening is verbeterd. De zorgen over de uitvoering, de achterstanden en de effecten daarvan voor inwoners zijn daarmee echter nog niet verdwenen. Daarom zullen de verbeteringen en de achterstanden het komende jaar nog de benodigde aandacht vergen van de BghU als organisatie en verwachten wij verdere professionalisering van de aansturing hierop. Het plan van aanpak heeft een doorlooptijd van 2 jaar, vanaf juli 2023. De problematiek binnen BghU raakt onze inwoners, daarom blijven wij benadrukken dat wij actief door de BghU geïnformeerd willen worden over de voortgang van het plan van aanpak.

Verkenning bijdrage BghU aan het financiële tekort Gemeenten
De constatering ‘het financiële tekort gemeenten’ in uw aanbiedingsbrief Ontwerpbegroting 2025 is correct. Het Rijk bezuinigt fors op het Gemeentefonds, waardoor wij en andere gemeenten afstevenen op een ‘ravijn’ in 2026. Vanzelfsprekend bereiden wij ons hierop voor en inventariseren welke

mogelijkheden er zijn om te bezuinigen. Hierbij ligt de focus op wat we *minder* kunnen doen. Daarnaast zien we ook mogelijkheden om ons werk *anders* te doen.
Dit 'ravijn' raakt alle onderdelen binnen onze gemeente en dus ook onze verbonden partijen (waaronder ook gemeenschappelijke regelingen, zoals de BghU). Maar net als de BghU staan wij open voor een gezamenlijke verkenning. Het idee van het uitwerken van een aantal scenario's met mogelijke besparingen en uiteraard bijbehorende risico's spreekt ons aan. Wij vragen de BghU dan ook in het eerste half jaar van 2024 te komen met een procesontwerp gericht op het maken van realistische en duidelijke inhoudelijke keuzes, gericht op het in kaart brengen van specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd.

Begrotingswijziging 2024
De begrotingswijziging 2024 wordt, met ingang van 2024, expliciet gekoppeld aan de 1e bestuursrapportage. Concreet, de lopende begroting 2024 wordt niet per 3 april, maar pas op 3 juli gewijzigd. We begrijpen de keuze van de BghU. Een eerste begrotingswijziging per begin april vinden wij relatief vroeg in het jaar en heeft een losse begrotingswijziging, die niet gekoppeld is aan een inhoudelijke verantwoording van de realisatie van de doelen, maar vanuit een planning- & control perspectief opgesteld, niet onze voorkeur.
BghU heeft ons voorzien in een indicatieve doorrekening van de kosten van de belangrijkste (te verwachte) ontwikkelingen (CAO, indexering) met het effect op onze deelnemersbijdrage 2024 (stijging van € 0,1 miljoen). Vanuit het op ons afkomende financiële tekort willen we de BghU nogmaals benadrukken de kosten en de daarmee samenhangende deelnemersbijdragen te beperken en juichen we toe dat de BghU onderzoekt of de kosten formatie-uitbreiding voor uitvoering van het informatiebeveiligingsbeleid en privacy beleid te formaliseren (1,22 fte) uit personele kosten kan worden gedekt.

Deelnemersbijdrage 2025
Onze deelnemersbijdrage voor 2025 (€ 8,3 miljoen) liggen op een hoger niveau dan de begroting 2024 (€ 8,1 miljoen). Dat komt zoals de BghU aangeeft hoofdzakelijk door hogere personeelslasten en in minder mate door de afschrijvingslasten (hardware). Deze stijgende lasten worden gedempt door een lagere last proceskosten en een hogere baat op de post dwangbevelen. Wij kunnen ons vinden in de verhoging van de deelnemersbijdrage voor 2025.

Jaarrekening 2023
Het jaarverslag en de jaarrekening 2023 inclusief de concept controleverklaring hebben we ter informatie ontvangen. We zien dat het jaar 2023 is afgesloten met een positief rekeningresultaat van € 746.522, waarvan € 587.727 over de belastinggelden ontvangen rente bedraagt. Het bedrag dat ontvangen is aan rentebaten wordt niet verrekend met de deelnemers, maar anders ingezet.
Ten eerste worden niet bestede middelen ICT-transitie (€ 371.000) toegevoegd aan de bestemmingsreserve ICT-transitie, zodat de werkzaamheden alsnog in 2024 kunnen worden verricht. Ten tweede wordt het restant netto rekeningresultaat à € 375.522 toegevoegd aan de bestemmingsreserve Verbeterplan.
Wij kunnen ons vinden in de voorgaande bestemming van het resultaat aangezien het plan van aanpak verbetering dienstverlening en wegwerken achterstanden nog tot medio 2025 loopt en hiervoor ook middelen aanwezig moeten zijn.
De accountant heeft vier aandachtspunten benoemd voor 2024. We vinden het zeer positief dat de BghU de aandachtspunten uitvoert.

Huisbankier
We hebben begrepen dat het huidige contract met de huisbankier van de BghU loopt tot en met 1 januari 2027 en daarna voor een periode van vijf keer met een jaar verlengd kan worden, tot en met 31 december 2031.
In december 2021 zijn de financiële kaders 2022-2025, waaronder ook het inkoopbeleid, door het bestuur van de BghU vastgesteld. Bij het vaststellen van de nieuwe financiële kaders 2026-2030 (bestuursvergadering december 2025) willen we u verzoeken toe te zien dat de financiële kaders,

waaronder het inkoopbeleid, in lijn worden gebracht met die van de deelnemende gemeenten, waaronder die van onze gemeente Utrecht.

Hoogachtend,
Gemeenteraad van Utrecht,

de griffier,
Merel van Hall

de voorzitter,
Sharon A.M. Dijksma

Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

BghU
Postbus 5150, 3502 JD Utrecht
Telefoon: 088- 0640200
www.bghu.nl

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht

Utrecht, 11 april 2024

Onderwerp
Ontwerpbegroting BghU 2025, begrotingswijziging 2024 en de jaarstukken 2023

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij bieden wij u de Ontwerpbegroting BghU 2025 aan en ter informatie ook de begrotingswijziging 2024 en de jaarstukken BghU 2023. Met deze stukken laten wij u zien hoe wij de komende jaren uw belastingtaak efficiënt en kwalitatief goed blijven uitvoeren. U kunt als raad met behulp van deze stukken uw gemeenschappelijke regeling controleren en zo nodig bijsturen.

Ontwerpbegroting BghU 2025 inclusief meerjarenperspectief 2026-2028
Op de Ontwerpbegroting BghU 2025 kunt u uw zienswijze indienen. In de ontwerpbegroting wordt tevens het meerjarenperspectief 2025-2028 geboden waarin de ontwikkelingen verder zijn vertaald naar planvorming en financiële consequenties. Deze sluiten aan bij de plannen en speerpunten in de eerder vastgestelde Kadernota 2025-2028.
Het uitgangspunt voor de begroting 2025 is de meerjarenraming jaarsnede 2025 die in de 2e begrotingswijziging 2023 is gepubliceerd. De belangrijkste wijzigingen betreffen een hogere personeelslast (door de CAO-verhoging 2024), de in de kadernota vastgelegde indexeringen en in mindere mate de afschrijvingslasten (hardware). Deze stijgende lasten worden gedempt door een lagere last proceskosten en een hogere baat op de post dwangbevelen.
In het algemeen wordt opgemerkt dat de organisatie onder druk staat en de beschikbare middelen mogelijk niet meer toereikend zijn. De risico's zijn opnieuw beoordeeld en maakt dat het weerstandsvermogen op peil is gebracht. Door deze ontwikkelingen ligt de deelnemersbijdrage voor 2025 op een iets hoger niveau dan de begroting 2024. We blijven streven naar het bieden van goede en betrouwbare dienstverlening en efficiënt objectenbeheer en spannen ons in om de uitvoeringskosten te beperken.
Bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2025 is tevens uitgegaan van de vastgestelde uitgangspunten wat betreft niveau van dienstverlening en waardering van de Waarderingskamer over de uitvoering van de wet WOZ. Alle inzet is gericht om binnen afzienbare termijn de waardering "Goed" te krijgen.

Het bestuur is op de hoogte van de planvorming van het Rijk om de uitkering aan de gemeenten structureel te verlagen met ingang van 2026. Het bestuur kan zich voorstellen dat een oproep wordt gedaan aan gemeenschappelijke regelingen om samen met de gemeenten te verkennen op welke manier de regelingen een bijdrage kunnen leveren om het financiële tekort van de gemeenten vanaf 2026 te verkleinen. Het bestuur staat open voor deze verkenning maar wil nu al aangeven dat besparingen van enige omvang alleen zijn te realiseren als genoegen wordt genomen met een lagere waardering van de Waarderingskamer en een lager niveau van dienstverlening. Op dit moment kunnen we geen bedragen noemen die samenhangen met een verlaging van het ambitieniveau. Wel vernemen we graag van u of een verlaging van het ambitieniveau voor u een bespreekbaar scenario is. Op basis van de te ontvangen zienswijzen en beelden ten aanzien van het ambitieniveau, kan een proces worden gestart om diverse scenario’s in beeld te brengen in relatie tot mogelijke besparingen en risico’s.

Wij verzoeken u uw zienswijze over deze ontwerpbegroting uiterlijk 28 juni 2024 schriftelijk kenbaar te maken aan het bestuur. In de vergadering van het bestuur van 26 augustus 2024 ligt de definitieve

begroting 2025 inclusief meerjarenperspectief ter vaststelling voor, waarbij de zienswijzen worden geagendeerd en mee worden genomen in de voorbereiding. Na vaststelling bieden we deze begroting aan de provincie als toezichthouder.

Wellicht ten overvloede attenderen wij u er op de ontwerpbegroting 2025 ter inzage te leggen en tegen betaling beschikbaar te stellen. De gemeenten en het hoogheemraadschap publiceren deze terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling.

Begrotingswijziging 2024
BghU staat nog steeds voor een flinke uitdaging in het bieden van haar reguliere dienstverlening en tegelijkertijd concluderen we voorzichtig dat de effecten van het inlopen op de achterstanden qua geldstromen verder waarneembaar beginnen te worden en de dienstverlening verbetert. We blijven werken aan de geconstateerde verbeterpunten.

In de vergadering van 3 april is besloten om een begrotingswijziging 2024 expliciet te koppelen aan de 1e bestuursrapportage 2024 en de begroting tot die tijd niet te wijzigen. Een losse begrotingswijziging, die niet gekoppeld is aan een inhoudelijke verantwoording van de realisatie van de doelen, is vanuit een planning- & controlperspectief minder gewenst en daarnaast zijn van diverse aanstaande ontwikkelingen de kosten nog onvoldoende bekend. Wel is voorzien in een indicatieve doorrekening van de kosten van de belangrijkste ontwikkelingen (CAO, indexering) met het effect op de deelnemersbijdrage.

Jaarrekening 2023
Daarnaast treft u, ter informatie, de jaarstukken 2023 en de concept controleverklaring van de onafhankelijke accountant aan. Het jaar is afgesloten met een positief rekeningresultaat van € 746.522, waarvan € 587.727 over de belastinggelden ontvangen rente bedraagt.
In de jaarrekening 2023 is voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. Door ons is geconstateerd dat er geen fouten en onduidelijkheden boven de verantwoordingsgrens aanwezig zijn. De accountant stemt hiermee in en constateert dat de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave biedt. Wellicht ten overvloede, het oordeel heeft geen effect op de jaarrekening van de deelnemers zelf.
Daarnaast geeft de accountant vier aandachtspunten voor 2024, welke door ons zullen worden uitgevoerd en daarmee gelijk onze reactie op het verslag vormt, te weten:

1. Doorontwikkeling van de rechtmatigheidsverantwoording en de onderliggende, ingerichte interne controles;
2. Inrichten van interne controles voor de aan de belastingverantwoordingen ten grondslag liggende processen;
3. Versterken van het jaarafsluitingsproces;
4. Aandacht houden voor de inrichting van de applicaties, vanwege het toenemende belang van digitale vastleggingen.

Het resultaat zal conform het besluit van het bestuur als volgt worden bestemd:

1. Het bedrag dat ontvangen is aan rentebaten niet te verrekenen met de deelnemers maar dit bedrag anders in te zetten.
2. Het resultaat inclusief de hiervoor genoemde rente als volgt te bestemmen:
   a. € 371.000 niet bestede middelen ICT-transitie toe te voegen aan de bestemmingsreserve ICT-transitie zodat de werkzaamheden alsnog in 2024 kunnen worden verricht.
   b. Het restant netto rekeningresultaat à € 375.522 toe te voegen aan de bestemmingsreserve Verbeterplan.
3. Het jaarverslag en de jaarrekening 2023 inclusief de concept controleverklaring ter informatie aan de deelnemers van BghU te verzenden.

Hoogachtend,
Het bestuur, namens deze,



De secretaris,

M. Vrisou van Eck MPM

Bijlagen

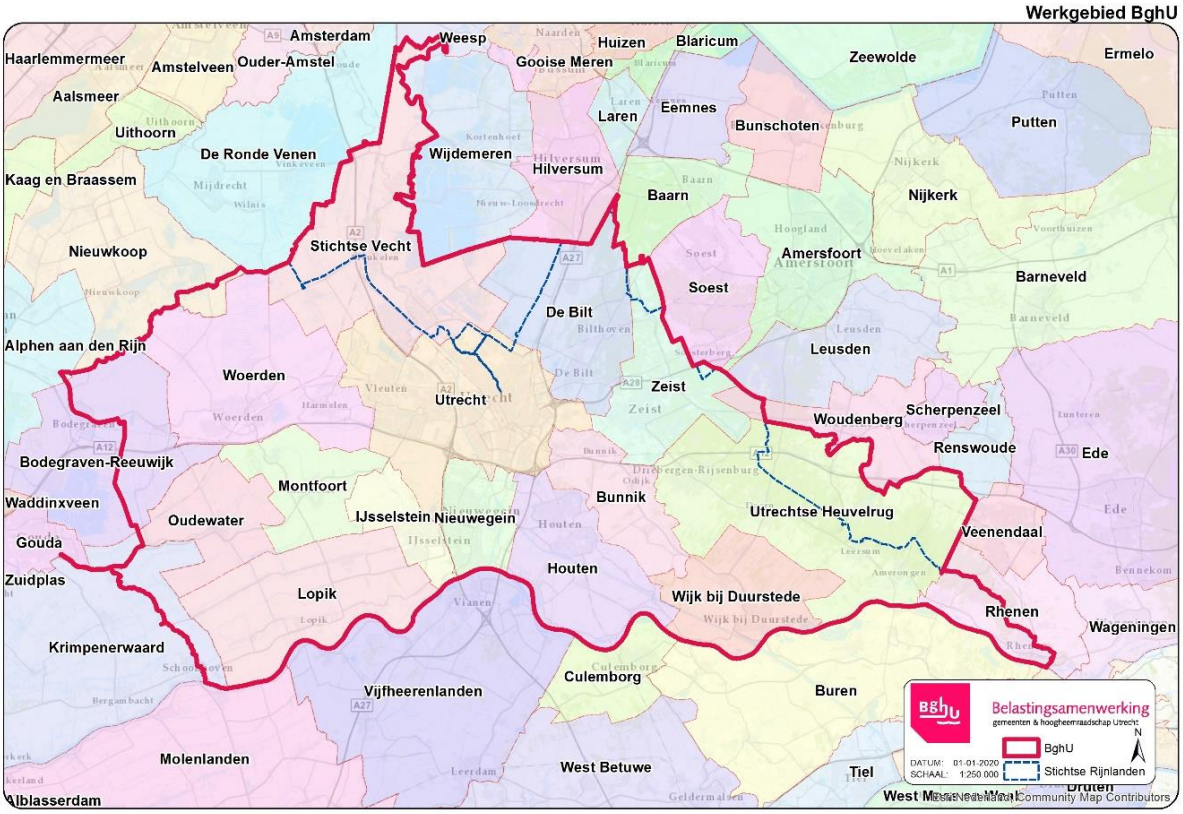
1. Ontwerpbegroting 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026-2028
2. Begrotingswijziging 2024
3. Jaarverslag -en jaarrekening 2023 inclusief concept controleverklaring

Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

Begroting 2025

en

Meerjarenperspectief 2026-2028



Inhoudsopgave

1. Begroting 4
1.1 Programmabegroting 4
1.1.1 Kernproces Databeheer 4
1.1.2 Kernproces Waardebepaling 8
1.1.3 Kernproces Klantcontact 11
1.1.4 Kernproces Innen 13
1.1.5 Overhead 15
1.1.6 BghU Activiteiten 17
1.2 Paragrafen 19
1.2.1 Lokale heffingen 19
1.2.2 Weerstandsvermogen & risicomanagement 19
1.2.3 Economische categorieën exploitatiebegroting 21
1.2.3 Kapitaalgoederen 21
1.2.4 Financiering 22
1.2.5 Bedrijfsvoering 23
1.2.6 Paragraaf verbonden partijen 27
1.2.7 Grondbeleid 28
1.2.8 Wet Open Overheid 29
2. Financiën 30
2.1 Begroting BghU 2025 per taak- en deelproces 30
2.2 Financieel perspectief 2026-2028 32
2.3 Deelnemersbijdragen 2025-2028 32
2.4 Gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van de begroting 33
2.5 Reserves 35
2.6 Voorzieningen 37
2.7 Geprognosticeerde Balans 39
2.8 EMU-Saldo 40
Vaststellingsbesluit 41
Bijlage A – Bijdrage verordening art. 40 GR 42

Voorwoord

De (ontwerp)Begroting BghU 2025 en het meerjarenperspectief 2026-2028 geeft inzicht in de doelstellingen en ambities voor de komende jaren. Vanzelfsprekend biedt de begroting daarmee ook een overzicht van de verwachte baten en lasten van BghU voor de jaren 2025 tot en met 2028.

Regionale samenwerking
Als samenwerkingsverband verzorgen wij namens de deelnemers de heffing en invordering van lokale belastingen binnen het werkgebied en stellen we jaarlijks de WOZ-waarden vast van alle onroerende zaken voor onze deelnemers. We verzorgen voor alle gemeentelijke deelnemers de uitvoering van de basisregistratie Waardebepaling Onroerende Zaken (Wet WOZ) en meten voor alle gemeenten de gebruiksoppervlakte in voor de basisadministratie adressen en gebouwen (BAG). Voor de gemeente Lopik verzorgt BghU de complete BAG-administratie.

We borgen de continuïteit van onze taakuitvoering en we streven naar continue verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid van het waarderings- en belastingproces. BghU wordt geleid op basis van maatschappelijk algemeen aanvaardbare principes. Onze strategie kenmerkt zich door:

- Het streven naar goede en betrouwbare dienstverlening en
- Efficiënt objectenbeheer.

Onze kernwaarden blijven onverminderd van kracht: klantgericht, efficiënt, resultaatgericht en samenwerken. Door onze efficiënte uitvoering kan BghU zich enerzijds blijven inzetten om de juiste belastingopbrengsten voor onze deelnemers te realiseren en anderzijds maatwerk te bieden aan inwoners.

Organisatieontwikkeling
De afgelopen twee jaar zijn we flink uitgedaagd in het kunnen waarmaken van onze doelen. Met name de gehele ICT-transitie in combinatie met een hausse aan WOZ-bezwaren van met name No cure no pay-bureaus en een krappe arbeidsmarkt maakte het dat we het als organisatie zwaar te verduren hadden. Tot slot verlaagde de Waarderingskamer het oordeel over de uitvoering van de wet WOZ. We komen uit zware tijden en zijn in samenwerking tussen organisatie, deelnemers en bestuur bezig om aan de hand van een analyse en plan van aanpak er weer boven op te komen. We rapporteren daar met regelmaat over en zetten al mooie stappen ter verbetering van de dienstverlening. Verder is de Wet herwaardering proceskostenvergoeding WOZ en bpm bij aanvang van het jaar in werking getreden. We hebben een aanzienlijk lager aantal WOZ-bezwaren dan rond dezelfde tijd van vorig jaar ontvangen. We hebben verbeteringen in onze dienstverlening doorgevoerd, we lopen in op de achterstanden, we genereren méér tijdige belastingoplegging en daarmee inkomsten, dan vorig jaar rond deze tijd en vooral merken we aan de klantreacties dat we beter voldoen aan de klantverwachting. We concluderen voorzichtig dat de effecten van de verbeteringen waarneembaar beginnen te worden. De ingezette verbeteringen verlopen conform een plan van aanpak en lopen door tot en met 2025 en verder.

Onze eerdere planvorming is gestagneerd door deze ontwikkelingen maar blijft onverkort van kracht. In 2025 ligt de nadruk op interne stroomlijning en interne beheersing vanwege het werken volgens aangepaste processen en met de nieuwe kernapplicaties. Vanuit de nieuwe belastingapplicatie zal de nieuwe stuurinformatie helpen om de organisatie proactief te sturen en te blijven ontwikkelen. Naast deze nieuwe software is in 2024 nog een aantal producten en diensten volgens aanbestedingen en inkopen te implementeren, waaronder de ICT-infrastructuur. Dit kan gevolgen hebben voor ook deze begrotingsperiode. Er zal een nieuwe inkoop- en aanbestedingskalender worden opgesteld om de aankopen van nieuwe diensten beter te stroomlijnen zodat het de reguliere dienstverlening en ontwikkelplannen zo min mogelijk beïnvloedt.

Ten aanzien van vacatures hebben we deze zoveel mogelijk ingevuld. We blijven ons inspannen op duurzame inzetbaarheid van alle medewerkers en dat ieder zich verder kan ontwikkelen en met plezier blijft werken bij BghU. We willen verder groeien in (GIS- en data-) analyses en beleidsadvisering.
Tot slot, in deze meerjarige planperiode willen we stappen hebben gezet om onze kwaliteitsborging van onze processen en dienstverlening aan te tonen. Op naar betere tijden!

1. Begroting

1.1 Programmabegroting

Deze begroting draagt bij aan de continuïteit van onze mooie samenwerking om goede en betrouwbare dienstverlening te bieden voor inwoners en bedrijven en onze deelnemers. Belangrijke kostenverhogende factor betreft de CAO-verhoging 2024. Uitgangspunt voor de begroting 2025 is de meerjarenraming jaarsnede 2025 die in de 2e Begrotingswijziging is gepubliceerd. De lasten zijn met de in de kadernota vastgelegde indexeringen verhoogd. We blijven ons inspannen om de uitvoeringskosten te beperken. Echter, de organisatie staat onder druk en de beschikbare middelen zijn mogelijk niet meer toereikend. De risico's zijn opnieuw beoordeeld en maakt dat het weerstandsvermogen op peil is gebracht.

De producten voor de deelnemers zijn ingedeeld in een basispakket (voor alle deelnemers) en een pluspakket. De kosten van deze plustaken (parkeren, leges, BAG) vallen buiten de kosten die door middel van de kostenverdeelsystematiek worden doorberekend en zijn voor de afnemende deelnemer. De omgang met de groei van naheffingsbezwaren parkeren, onderdeel van pluspakket voor gemeente Utrecht, vraagt nog om definitieve afstemming in belang van de reguliere dienstverlening van het basispakket.

De begroting is ingedeeld naar vijf programma's, te weten waardebepaling, databeheer, innen, dienstverlening en overhead. Hieronder wordt toegelicht wat de plannen betreffen.

1.1.1 Kernproces Databeheer

Het proces databeheer is verantwoordelijk voor het vormen van een volledig, actueel en juist WOZ- en/of heffingsobject. Het doel is dat continu 99% van alle objecten in de administratie aanwezig is. Op basis van deze objecten worden, in combinatie met de juiste (niet) natuurlijke personen, de gecombineerde aanslagen en overige heffingen op aanslag gebracht.

De formatie staat voor dit proces de komende jaren onder druk doordat het gegevensbeheer voor zuiveringstechnologie en bijbehorende inspecties kwetsbaar is, doordat door stelselwijziging waterschappen meer formatie nodig is en doordat de uitstroom van pensionering op dit proces hoog is.

Wat willen we bereiken?

In het kernproces Databeheer, zijn de volgende activiteiten ondergebracht:

- Binnenkomende datastromen vanuit de landelijke voorzieningen en basisregistraties BAG, BRK, BRP, HR en LV-WOZ, de verwerking daarvan en het leggen van de verbanden ertussen;
- De gegevenslevering vanuit gemeenten voor alle leges, grafrechten, precario etc. en het verzorgen dat deze op aanslag komen;
- De gegevenslevering van derde partijen zoals waterleidingsbedrijven en het aanpassen van de grondslagen op basis van deze gegevens;
- Verwerken van informatie uit overige in- en externe datastromen zoals versturen van inlichtingenformulieren, constateringen door buitendienstmedewerkers, mutatiesignalering, meldingen van inwoners en ondernemers, bezwaar, ontheffingen en geautomatiseerde verminderingen, etc.;
- Het inmeten van WABO-meetverzoeken van de deelnemende BAG-gemeenten en de verwerking daarvan in de WOZ-administratie;
- De terugmeldingen richting landelijke voorzieningen of individuele gemeenten van afwijkingen in de basisregistraties;
- Het opleggen en verwerken van de uitval van alle gemeentelijke aanslagbiljetten;
- Het verwerken van de automatische verminderingen met betrekking tot deze aanslagen;
- Het opleggen van de naheffingsaanslagen parkeerbelastingen Utrecht;

- De uitgaande datastroom van de WOZ-waarden richting de LV-WOZ en het controleren en opwerken van de uitval van deze koppeling;
- Het actueel houden van GIS-kaarten en overig kaartmateriaal.

Doelstellingen Databeheer

In de begroting 2025 zijn de volgende doelstellingen opgenomen voor het kernproces databeheer:

Onderwerp	Doelstellingen 2025
Databeheer	
Beheer objecten (BAG, BRK)	• 99% van alle WOZ-objecten zijn in het belastingsysteem beschikbaar. Van deze objecten zijn alle gegevens actueel en met de juiste status aanwezig. • Alle gegevens die via landelijke voorzieningen of door andere stromen ontvangen worden zijn dagelijks/maandelijks verwerkt. • Er zijn geen achterstanden meer over oudere jaren en binnen het huidige belastingjaar aanwezig;
Beheer Eigenaren (BRK)	• Alle WOZ-objecten kennen een eigenaar. De mutaties die dagelijks binnenkomen via de landelijke voorziening worden per omgaande verwerkt. • Maandelijks worden er koopinlichtingsformulieren verzonden om de toestand van het object ten tijde van de verkoop vast te leggen en het verkoopcijfer als basis te gebruiken voor een juiste WOZ-waardevaststelling
Beheer Gebruikers (NHR, BRP)	• 95% van alle WOZ- en heffingsobjecten kent een actuele gebruiker. • De BRP wordt dagelijks verwerkt en kent geen achterstanden. • De NHR is bij en niet-woningen zijn zoveel mogelijk voorzien van een actuele gebruiker. Alle objecten die op leegstand staan zijn zowel administratief als ter plaatse gecontroleerd en staan terecht op leegstand. • Maandelijks worden naar aanleiding van gebruikersmutaties niet-woningen huurinlichtingen verstuurd om de objectkenmerken actueel te houden en de huurcijfers als basis voor de waardering te gebruiken • Maandelijks worden naar aanleiding van verkopen van (niet)woning, koopinlichtingsformulieren verstuurd om de objectkenmerken actueel te houden en de verkoopcijfers als basis voor de waardering te gebruiken
Beheer Gebruik/ Verbruik	• Maandelijks worden alle aangeleverde waterverbruiksmutaties gekoppeld, gecontroleerd en verwerkt. Er zijn geen achterstanden in de verwerking. • De aangeleverde gegevens worden voor meer doeleinden gebruikt dan alleen de grondslagen, maar kunnen bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij de controle van leegstaande woningen/bedrijven of afbakening van objecten.
Aanslagoplegging	• Maandelijks worden de gecombineerde aanslagen van alle gemeenten opgelegd; • Er is minimale achterstand in het opleggen van aanslagen over oudere jaren (maximaal 2 belastingjaren); • De aanslagen met betrekking tot het pluspakket worden binnen de daarvoor gestelde termijn zoals vastgelegd in het uitvoerings-protocol opgelegd; • De verminderingen naar aanleiding van vertrek of verhuizing of overige reden van een belastingplichtige worden iedere twee weken verwerkt (automatische verminderingsrun) • De naheffingsaanslagen parkeren voor de gemeente Utrecht worden dagelijks verwerkt en verstuurd.

Kwaliteitsnormen Databeheer 2025

Zoals voorgenomen in het uitvoeringsprotocol.

Kwaliteitskenmerk	Doelstellingen 2025
Bestandsbeheer	
Bestanden dienen juist, actueel en volledig te zijn	• 99% van alle, in de belastingapplicatie aanwezige basisgegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van een juiste WOZ-waarde en aanslagbiljet, zijn volledig en correct.
Aanslagoplegging	
Aanslagen dienen juist, volledig en tijdig te worden opgesteld	• 99% van alle aanslagen worden in 1x goed opgelegd; • 98% van alle eigenaren en gebruikers hebben op 28 februari een WOZ-beschikking en aanslag ontvangen. • De overige 2% die betrekking hebben op het belastingjaar 2025 zijn eind maart verzonden. • Maandelijks worden er aanvullende gebruikersaanslagen verzonden die betrekking hebben op nieuwe gebruikers die zich in de loop van het jaar in het verzorgingsgebied vestigen; • De overige heffingen worden binnen de afgesproken termijn zoals vastgelegd in het uitvoeringsprotocol opgelegd.

Wat gaan we daarvoor doen?

Dit proces betreft alle ontvangen interne en externe datastromen die leiden tot het ontstaan van een WOZ- en/of heffingsobject en die te voorzien van een WOZ-waarde als eindproduct de gecombineerde aanslag en beschikking oplevert. Dit is inclusief de heffingen van het waterschap en eventuele specifieke belastingen per gemeente (zoals riool- afvalstoffenheffing en de hondenbelasting).

Dat betekent dat de output van alle processen binnen deze afdeling een belangrijke bijdrage leveren in de tijdigheid en kwaliteit van de data voor de rest van het belastingproces. Doordat steeds meer data worden ontvangen is de uitdaging om tijdig al deze informatie te controleren, te analyseren, te koppelen, te interpreteren en te verwerken. Omdat door verbeterde koppelingen met basisregistraties steeds meer wijzigingen (deels) geautomatiseerd verwerkt kunnen worden, zal de controle en kwaliteitsbewaking van de data ook een steeds grotere rol gaan spelen. Hiervoor zullen landelijke ontwikkelingen ook goed gemonitord moeten worden en dan gaat het niet alleen om wettelijke aanpassingen, maar ook de mogelijkheden op andere gebieden zoals techniek en kennis. Hierdoor kan het mogelijk zijn om kwantiteit en kwaliteit van de processen te verbeteren.

Wat hebben we daarvoor nodig?

Hiervoor is een aantal doelen geformuleerd dat eind 2025 gerealiseerd dient te zijn:

- Iedere medewerkers kent zijn eigen proces en uit te voeren werkzaamheden en de gevolgen daarvan voor de volgende stappen in het proces. Hij of zij beschikken over de juiste opleidingen en kent zijn rol in het totale WOZ-proces en richting de klantgroepen;
- Er is voldoende goed opgeleid personeel aanwezig om deze werkzaamheden uit te voeren;
- De processen en werkinstructies zijn duidelijk beschreven en worden continu gemonitord, bijgewerkt en zo nodig verbeterd;
- Ieder proces is ondergebracht bij een medewerker die procesverantwoordelijke is, dat wil niet zeggen dat hij deze werkzaamheden ook alleen moet uitvoeren maar deze houdt wel dagelijks toezicht op de voortgang, de kwaliteit en is in staat om het proces d.m.v. dashboards continu te volgen, te waarborgen en indien nodig te verbeteren;
- Er continu inzicht is in de voortgang van de werkzaamheden, uitval en kwaliteit van de uitvoering hiervan, de invoering van een plan-do-check-act cyclus;
- De werkzaamheden die ten grondslag liggen bij de procesbeschrijvingen en werkinstructies staan continu open voor verbeteringen en worden minimaal 1x per jaar gecontroleerd op uitvoering en kwaliteit door een onafhankelijk persoon binnen de organisatie;
- Dat de werkzaamheden binnen het WOZ-processen continu bij zijn (met uitzondering van een gezonde werkvoorraad).

Voormeldingen

De komende jaren zullen we weer gebruik gaan maken van het product voormeldingen. Voormeldingen geven de inwoners de mogelijkheid om de voor de WOZ vastgelegde gegevens van diens woning in de WOZ-administratie te bekijken en eventueel te verbeteren. Deze gegevens zijn de basis voor het waarderen van deze woningen. In eerste instantie zal gestart worden met alle brongegevens, eventueel kan de voormelding ook uitgebreid worden met een voorinzage in de WOZ-waarde. Mocht hiervoor gekozen worden kan er nog voordat de definitieve beschikking wordt verstuurd er al zonder wettelijke processen gekeken worden naar de waarde, deze eventueel worden aangepast en de eigenaar krijgt een definitieve beschikking met de juiste kenmerken en een verwachte waarde. Dit proces gaat ertoe leiden dat het aantal bezwaren zal afnemen en dat de proceskostenvergoeding zal verminderen, maar het uitvoeren van het voormeldingen-proces kost ook geld. Vanaf 2024 zullen structureel de komende jaren 10% van alle eigenaren van particuliere woningen een uitnodigingsbrief ontvangen om in te loggen in het digitale portaal om hun gegevens te gaan inzien, zich er een mening over kunnen vormen en opmerkingen hierover maken. Deze aanpassingen worden (steekproefsgewijs) door ons gecontroleerd en aangepast in de basisgegevens.

Ontwikkelingen

De ontwikkelingen op het gebied van de Waterschapswet zijn met een jaar uitgesteld en de verwachte ingangsdatum is nu gesteld op 1 januari 2026. Deze wijzigingen zullen gevolgen hebben voor de taakuitvoering rondom meet- en tabelbedrijven. Een van de vragen die openstaat is hoe in de nabije toekomst de bemonstering er uit gaat zien. Met HDSR zullen we afspraken maken over de inrichting van het toekomstige proces en de onderlinge taakverdeling. Met deze taakuitbreiding is vanaf 2024 reeds rekening gehouden in de formatie door het in dienst nemen van een extra technoloog die naast werkzaamheden op het gebied van waterschapsheffingen ook gedeeltelijk zal worden ingezet op de controle voor de grondslagen rioolheffing van de deelnemende gemeenten.

Wat mag het kosten?

Onderstaand kostenoverzicht laat de kosten voor het kernproces Databeheer zien. In dit totaaloverzicht zijn de lasten zoals die hierboven expliciet zijn genoemd, verwerkt. De personele lasten zijn toegerekend op basis van een inschatting van de uren per FTE die specifiek aan deze taak worden besteed, de overige kosten op basis van een directe koppeling aan de geleverde diensten in het kader van dit programma.

Gewijzigde begroting 2025						
Programma	**Overhead**	**Databeheer**	**Waardebepaling**	**Innen**	**Klantcontact**	**Totaal**
Rente & Afschrijving	***95.700***	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Personele lasten (inclusief inhuur)	**3.245.913**	**1.907.197**	**3.856.511**	**1.978.468**	**1.492.554**	**12.480.643**
Lasten personeel in dienst	*3.051.856*	*1.907.197*	*3.856.511*	*1.978.468*	*1.492.554*	*12.286.586*
Inhuurlasten	*194.057*	*-*	*-*	*-*	*-*	*194.057*
Materiële lasten	**4.847.863**	**517.997**	**1.015.768**	**367.925**	**1.509**	**6.751.061**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
ICT contractkosten jaarlijks volume	*1.729.400*	*117.752*	*192.402*	*21.254*	*-*	*2.060.807*
Bedrijfsvoeringskosten	*3.118.463*	*400.245*	*23.366*	*346.671*	*1.509*	*3.890.254*
Proceskostenvergoeding WOZ	*-*	*-*	*800.000*	*-*	*-*	*800.000*
Onvoorzien	**5.000**	**-**	**-**	**-**	**-**	**5.000**
Totaal Lasten	**8.194.476**	**2.425.194**	**4.872.278**	**2.346.392**	**1.494.063**	**19.332.403**
Dwangbevelen	-	-	-	*1.450.000*	-	*1.450.000*
Overig	*55.000*	-	-	-	-	*55.000*
Totaal Baten	**55.000**	**-**	**-**	**1.450.000**	**-**	**1.505.000**

1.1.2 Kernproces Waardebepaling

Het kernproces Waardebepaling richt zich op de waardering van alle objecten en de uitvoering van de Wet WOZ. Dit resulteert in een waarde die de basis vormt voor de WOZ-beschikking. Met grote beleggers en woningbouwverenigingen is er veelal vooroverleg over de objectkenmerken en de waarden. De taxateurs geven ook advies over de WOZ-bezwaren naar aanleiding van de WOZ-beschikkingen. Ook de advisering en behandeling van het beroepenproces tot advisering van cassatiezaken behoort tot de werkzaamheden.
Het proces van de bezwaarafhandeling wordt daarbij sterk beïnvloed door de instroom van WOZ-bezwaren van de zogenaamde No Cure No Pay Bureaus (NCNP-bureaus). Per 1 januari 2024 is er nieuwe wetgeving met betrekking tot de proceskostenvergoeding. De effecten van deze nieuwe wetgeving worden de komende jaren zichtbaar. De Waarderingskamer ziet toe op de kwaliteit van de uitvoering van het WOZ-proces.

Wat willen we bereiken?

Doelstellingen Waardebepaling

- Op termijn de beoordeling ‘Goed’ van de Waarderingskamer, maar eerst de bijstelling van ‘moet verbeterd worden’ naar ‘voldoende’ voor alle procesonderdelen
- Bij objecten met een ouder bouwjaar zal een controle plaatsvinden op de objectkenmerken voorzieningen en onderhoud. Dit is ook een onderdeel van de eis van de Waarderingskamer dat jaarlijks minimaal 20% van het objectenbestand daadwerkelijk moet zijn bekeken; hierbij horen ook steekproefsgewijze controles bij alle deelnemers. Deze werkzaamheden vallen onder de interne beheersingsprotocollen objectkenmerken
- De ingediende WOZ-bezwaarschriften woningen dienen 31 december van het belastingjaar gereed te zijn;
- De afhandeling van de gemachtigde (NCNP) WOZ-bezwaren start 1 mei, waarbij 90% op 1 oktober is afgehandeld;
- De komende jaren efficiencyslagen in het bezwarenproces;

Kwaliteitsnormen Waardebepaling

Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2025
Waardebepaling (WOZ)	
Het op grond van de Waarderingskamer tijdig mogen beschikken	• Op 28 februari zijn meer dan 98% van alle objecten voorzien van een actuele waarde en kunnen beschikt worden. Het aantal geblokkeerde objecten is tot een minimum gereduceerd.
Afwikkeling WOZ-bezwaren	
Afhandeling van de WOZ-bezwaren binnen bepaalde termijnen	• 90% van alle bezwaren zijn voor 1 oktober gereed, de overige 10%, die in de loop van het jaar zijn binnengekomen, voor 31 december.

Wat gaan we daarvoor doen?

Vernieuwd taxatieverslag woningen voor meer transparantie

Er wordt landelijk al enige tijd gesproken over de wenselijkheid om een uitgebreider WOZ-taxatieverslag voor woningen te gaan gebruiken. Door meer transparantie te bieden en ook een presentatievorm te kiezen met meer afbeeldingen kan naar verwachting een voor de belanghebbende meer overtuigende onderbouwing worden gegeven. Met deze extra transparantie wordt ernaar gestreefd dat de belanghebbende minder behoefte heeft om vragen te stellen en/of bezwaar te maken. Bij het ontwerp van het nieuwe taxatieverslag is geprobeerd om alle gegevens die als "op de zaak betrekking hebbende stukken" verstrekt moeten worden in een bezwaarprocedure direct in het taxatieverslag op te nemen. Verder is meer informatie opgenomen over de omgeving waarin de woning is gelegen en de marktontwikkelingen. Het vernieuwde taxatieverslag bevat veel meer dan de tot nu toe gebruikte taxatieverslagen ook foto's, grafieken, kaartjes etc. Dat betekent dat het (massaal) vervaardigen van dit taxatieverslag andere functionaliteit vraagt van de gebruikte taxatie-applicatie. Het nieuwe taxatieverslag

is verplicht voor het belastingjaar 2025. Met de softwareleveranciers van onze kernapplicaties zullen hier afspraken over worden gemaakt.

Uitvoering Ontwikkelplan Waarderingskamer

In 2023 is de waardering van de Waarderingskamer bijgesteld van "voldoende" naar "moet verbeterd worden". Door de Waarderingskamer is een aantal verbeterpunten aangegeven dat moet worden opgepakt. Deze verbeterpunten zijn uitgewerkt in een apart ontwikkelplan en het betreft diverse procesonderdelen.

Waardebepaling heeft in ieder geval de volgende aandachtspunten:

- Wegwerken achterstanden WOZ-bezwaarschriften;
- Het op tijd waarderen van het objectenbestand 2024 en het wegwerken van de achterstanden herwaardering oude jaren;
- Versturen inlichtingformulieren koop/huur niet-woningen;
- Versturen koopinlichtingsformulieren woningen;
- Voormeldingen ten aanzien van de secundaire kenmerken;
- Implementatie interne beheersingsprotocollen woningen en niet-woningen.

Veldcontroles

De nieuwe waarderingsapplicatie biedt de mogelijkheid om veldcontrole real time uit te gaan voeren. De taxateur is hierdoor ook zichtbaar voor de burger en we creëren hierdoor een betere administratie van onze secundaire kenmerken, waardoor de uitgangspunten voor de waardering actueel zijn.

Voormeldingen

De nieuwe waarderingsapplicatie biedt de mogelijkheid om voormeldingen beschikbaar te stellen aan belanghebbenden van WOZ-objecten. Door middel van een voormelding kunnen de gegevens die voor de waardebepaling worden gebruikt inzichtelijk en controleerbaar worden gemaakt voor belanghebbenden. De controle van secundaire objectkenmerken door belanghebbenden resulteert in betrouwbaardere en correcte taxaties. Ook kan hierdoor een bezwaarafname worden bewerkstelligd. De voormelding gaat digitaal maar de brieven zijn nog analoog. Er kan geautomatiseerd worden aangegeven welke objecten hiervoor in aanmerking gaan komen. Een bezwarenanalyse zal aankomend jaar hierin duidelijkheid moeten verschaffen in welke gebieden de bezwaren tegen de secundaire objectkenmerken een groot aandeel hebben.

De waarderingsapplicatie is ingericht om, naast de traditionele modellen om te waarderen, ook te gaan werken met een controlewaarde middels Artificial Intelligence en Machine Learning. Dit betreft algemene basisgegevens die ook openbaar zijn, zoals bouwjaar vanuit de BAG, afstand openbaar vervoer, afstand winkelcentra etc. In de toekomst zal dit een toegevoegde waarde kunnen zijn bij alle waarderingsprocessen zoals bij bezwaren als bij de permanente marktanalyse. Het spreekt voor zich dat onze taxateurs hiermee aan de slag gaan en dat onze organisatie hiervoor de middelen en financiën voor de opleiding beschikbaar zal stellen.

Bezwaarschriften WOZ

De komende jaren zullen de processen met betrekking van de WOZ-bezwaren meer geautomatiseerd gaan worden. De eerste stappen zijn hier al in gezet voor wat betreft het geautomatiseerd versturen van ongegronde besluiten. Ook aan de voorkant van het bezwarenproces qua ontgrieven kunnen nog geautomatiseerde slagen gemaakt worden.

	2022		2023		Voorlopig 2024 t/m 13 maart	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Digitaal	2191	32%	10527	41%	1882	28%
NCNP (gemachtigden)	4015	59%	12910	51%	4688	70%
Schriftelijk (per post)	633	9%	1978	8%	113	2%
Totaal	6839		25415		6683	

Proceskostenvergoeding

De afgelopen 2 jaren laten een verschuiving zien van meer ingediende bezwaren door de NCNP-bureaus. Dit kost meer tijd in de bezwaarafhandeling doordat voor ieder object een hoorzitting moet worden georganiseerd. Daarnaast kost elke waardevermindering de organisatie ook proceskostenvergoeding. Per 1 januari 2024 is er nieuwe wetgeving proceskostenvergoeding. De komende jaren zal moeten blijken of dit effect gaat geven in het aantal ingediende bezwaarschriften door NCNP.

De bezwarenanalyse moet verder ontwikkeld worden en ingebed gaan worden in het primaire proces om zo bezwaren te voorkomen. Er wordt specifiek gekeken naar de ingediende grieven en de waarde-gebieden waar de meeste bezwaarschriften worden ingediend. Hiermee hopen we een slag te kunnen slaan om het aantal bezwaarschriften te gaan verminderen en reductie van de proceskosten.

Wat mag het kosten?

Onderstaand kostenoverzicht laat de kosten voor het kernproces Waardebepaling zien. In dit totaaloverzicht zijn de lasten zoals die hierboven expliciet zijn genoemd, verwerkt. De personele lasten zijn toegerekend op basis van een inschatting van de uren per FTE die specifiek aan deze taak worden besteed, de overige kosten op basis van een directe koppeling aan de geleverde diensten in het kader van dit programma. De kosten voor de proceskostenvergoeding WOZ zijn ook verantwoord onder het programma Waardebepaling.

Gewijzigde begroting 2025

Programma	Overhead	Databeheer	Waardebepaling	Innen	Klantcontact	Totaal
Rente & Afschrijving	***95.700***	**-**	**-**	**-**	**-**	***5.000***
Personele lasten (inclusief inhuur)	**3.245.913**	**1.907.197**	**3.856.511**	**1.978.468**	**1.492.554**	**12.480.643**
Lasten personeel in dienst	*3.051.856*	*1.907.197*	*3.856.511*	*1.978.468*	*1.492.554*	*12.286.586*
Inhuurlasten	*194.057*	*-*	*-*	*-*	*-*	*194.057*
Materiële lasten	**4.847.863**	**517.997**	**1.015.768**	**367.925**	**1.509**	**6.751.061**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
ICT contractkosten jaarlijks volume	*1.729.400*	*117.752*	*192.402*	*21.254*	*-*	*2.060.807*
Bedrijfsvoeringskosten	*3.118.463*	*400.245*	*23.366*	*346.671*	*1.509*	*3.890.254*
Proceskostenvergoeding WOZ	*-*	*-*	*800.000*	*-*	*-*	*800.000*
Onvoorzien	**5.000**	**-**	**-**	**-**	**-**	**5.000**
Totaal Lasten	**8.194.476**	**2.425.194**	**4.872.278**	**2.346.392**	**1.494.063**	**19.332.403**
Dwangbevelen	-	-	-	*1.450.000*	-	*1.450.000*
Overig	*55.000*	-	-	-	-	*55.000*
Totaal Baten	**55.000**	**-**	**-**	**1.450.000**	**-**	**1.505.000**

1.1.3 Kernproces Klantcontact

Binnen het kernproces Klantcontact worden werkzaamheden verricht die betrekking hebben op direct contact met de inwoner en de ondernemer. Denk hierbij aan het beantwoorden van vragen die via de telefoon worden gesteld. Daarnaast zijn onze inwoners ook welkom op kantoor aan het loket op de 2e verdieping. De binnengekomen post en de digitale contactformulieren worden verwerkt. Tevens worden de binnengekomen bezwaarschriften afgehandeld binnen de diverse clusters.

Wat willen we bereiken?

Onderstaande tabel laat de doelstellingen voor het kernproces klantcontact. Deze zijn gebaseerd op het Uitvoeringsprotocol. De KPI's in het Uitvoeringsprotocol worden geëvalueerd (eind 2024) en een voorstel tot bijstelling wordt bestuurlijk ingepland (begin 2025).

Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2025
Communicatie (telefonisch)	
Op een vriendelijke en professionele wijze de klant te woord staan	• Binnen 60 seconden de telefoon opnemen • Maximaal 1x doorverbinden • Terugbelafspraak binnen twee werkdagen
Verzoek, bezwaar en beroepsschriften	
Afwikkelen binnen (wettelijke)gestelde termijnen	• Heffingsbezwaren binnen < 6 weken • Parkeren binnen < 6 weken

Wat gaan we daarvoor doen?

Versterken zelfredzaamheid belanghebbende

De filosofie blijft, digitaal waar mogelijk. In 2025 blijven we ons inzetten om meer burgers te verleiden naar de digitale kanalen. Denk hierbij aan het gebruiken van een automatische incasso voor gespreid betalen. Daarnaast biedt de automatisering ons mogelijkheden om de burger te sturen naar digitaal. Uiteraard blijven we ook persoonlijke mogelijkheden aanbieden waarop de burger met ons in contact kan komen.

Verbeterde bereikbaarheid

Het verder optimaliseren van de verschillende kanalen. Een onderdeel hiervan is onze telefonieoplossing. In 2024 is deze geïmplementeerd. De doelstelling om continue te verbeteren wordt ondersteund door onze nieuwe telefonieoplossing. Meten is weten, doordat we een breed scala aan rapportagemogelijkheden hebben, hebben we betere inzichten waarop geacteerd kan worden. Daarnaast biedt onze telefonieoplossing mogelijkheden om een roostermodule, afsprakenmodule, whatsapp en een klanttevredenheidsmodule toe te voegen. Ook willen we de informatievoorziening voor de medewerker aan de telefoon verbeteren, aan de hand van slimmere scriptmodules.

In 2023 en 2024 is er incidenteel budget toegekend om de pieken in de telefonische bereikbaarheid op te vangen. Op basis van onze ervaringen, blijkt dat we structureel een flexibele schil nodig hebben, om ook in de toekomst de pieken op te kunnen vangen.

Communicatie naar inwoners en ondernemers

In 2025 ontvangen onze inwoners en ondernemers een nieuw aanslagbiljet waarbij het makkelijker wordt om contact te leggen. In 2024 zijn hier de eerste stappen voor gezet door het toevoegen van een QR-code waarmee men makkelijk een afspraak kan maken om teruggebeld te worden. Daarnaast eenvoudig bezwaar maken. We liften mee op nieuwe techniek om de inwoner en ondernemer beter te bereiken. Dit doen we in begrijpelijke taal op B1-niveau. De brieven die we sturen worden hierop aangepast.

Website
Het kanaal dat 24/7 bereikbaar is, is onze website. Vergelijkbaar met de aanpassing van de brieven maken we de website in taal toegankelijker (B1) en gaan we de Engelse pagina's uitbreiden. Met gebruik van een Chatbot, gekoppeld aan WhatsApp, willen we de klant vanaf de website een extra contactkanaal bieden.

Op locatie
Wij blijven voor vragen ook fysiek bereikbaar middels ons loket. Dit is dagelijks geopend voor inwoners en ondernemers die prijs stellen op fysiek contact. Daarnaast blijven we ook jaarlijks BghU op locatie organiseren, in maart. Dit om inwoners de gelegenheid te geven om vragen aan de taxateur te stellen over de WOZ-waarde.

Blijvende ontwikkeling medewerkers
Extern winnen is intern beginnen. Wij willen dat iedere medewerker van de BghU ook ambassadeur is. Het Talentraject dat BghU breed is doorlopen, is onderdeel van ons handelen.
Aan de hand van de ontwikkelgesprekken is voor iedere medewerker bekend waar zijn of haar ontwikkelbehoefte ligt met eventueel de daar bijbehorende opleiding. Met de steeds mondiger worden burger is het ook belangrijk dat de medewerker hiervoor toegerust is. Hier horen ook vaardigheden bij als hoe om te gaan met agressie.

Procesoptimalisatie
In 2025 zijn de processen voor dienstverlening geoptimaliseerd. Alle processen zijn in 2024 opnieuw onder de loep genomen. Hierbij maken we onder andere gebruik van de LLBP en een externe partij die samen met ons de processen heeft doorgenomen. Hierbij hoort ook de inzet van robotisering voor een aantal processen. Een eerste stap zal gezet worden voor bezwaarafhandeling parkeren. Daarnaast zorgdragen voor een goede interne beheersing en grip op de kwaliteit.

Wat mag het kosten?
Onderstaand kostenoverzicht laat de kosten voor het kernproces klantcontact zien. De personele lasten zijn toegerekend op basis van een inschatting van de uren per FTE die specifiek aan deze taak worden besteed, de overige kosten op basis van een directe koppeling aan de geleverde diensten in het kader van dit programma. OB1

Gewijzigde begroting 2025						
Programma	**Overhead**	**Databeheer**	**Waardebepaling**	**Innen**	**Klantcontact**	**Totaal**
Rente & Afschrijving	***95.700***	**-**	**-**	**-**	**-**	***5.000***
Personele lasten (inclusief inhuur)	**3.245.913**	**1.907.197**	**3.856.511**	**1.978.468**	**1.492.554**	**12.480.643**
Lasten personeel in dienst	*3.051.856*	*1.907.197*	*3.856.511*	*1.978.468*	*1.492.554*	*12.286.586*
Inhuurlasten	*194.057*	*-*	*-*	*-*	*-*	*194.057*
Materiële lasten	**4.847.863**	**517.997**	**1.015.768**	**367.925**	**1.509**	**6.751.061**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
ICT contractkosten jaarlijks volume	*1.729.400*	*117.752*	*192.402*	*21.254*	*-*	*2.060.807*
Bedrijfsvoeringskosten	*3.118.463*	*400.245*	*23.366*	*346.671*	*1.509*	*3.890.254*
Proceskostenvergoeding WOZ	*-*	*-*	*800.000*	*-*	*-*	*800.000*
Onvoorzien	**5.000**	**-**	**-**	**-**	**-**	**5.000**
Totaal Lasten	**8.194.476**	**2.425.194**	**4.872.278**	**2.346.392**	**1.494.063**	**19.332.403**
Dwangbevelen	*-*	*-*	*-*	*1.450.000*	*-*	*1.450.000*
Overig	*55.000*	*-*	*-*	*-*	*-*	*55.000*
Totaal Baten	**55.000**	**-**	**-**	**1.450.000**	**-**	**1.505.000**

1.1.4 Kernproces Innen

Het team houdt zich bezig met het innen van de belastinggelden middels betalingsregelingen, het afhandelen van kwijtscheldingsverzoeken, het aanmanen van klanten, met allerlei vormen van beslag, schuldsaneringen en faillissementen en met het voorbereiden van de dossiers voor de deurwaarders. Tevens houdt men zich bezig met het verwerken van betalingen. Zowel de binnendienst als de deurwaarders zetten bij de tenuitvoerlegging (de laatste handeling om tot inning van de belastinggelden te komen) zwaar in op contact met de belanghebbenden.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van de geografische- en omgevingskenmerken om de juiste aanpak die past bij de situatie in te kunnen zetten. Persoonlijk contact zal moeten leiden tot een verbetering van de schuldenpositie van de belanghebbenden. Want contact in een vroeg stadium geeft inzicht in de schuldpositie en daarmee kunnen we beter inspelen op de situatie. Daarmee zullen we kritisch kijken naar het sociaal invorderen en de relatie met de begroting (het innen en de verdeling van de invorderingskosten). In afstemming met deelnemers zal hier invulling aan worden gegeven.

Wat willen we bereiken?

Onderstaande tabel laat de doelstellingen voor het kernproces Innen. Deze zijn gebaseerd op het Uitvoeringsprotocol. De KPI's in het Uitvoeringsprotocol worden geëvalueerd (eind 2024) en een voorstel tot bijstelling wordt bestuurlijk ingepland (begin 2025).

Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2025
Betalingsverwerking	
Tijdige verwerking binnengekomen betalingen	• 95% van de binnengekomen betalingen zijn binnen 7 dagen verwerkt, de overige 5% binnen 1 maand.
Invorderingsmaatregelen	
Volledige betaling van de belastingaanslagen	• < 3% van de vorderingen ouder dan 1 jaar • < 1% van de vorderingen ouder dan 18 maanden • < 0,01 ouder dan 3 jaar
Kwijtschelding	
Aanvragen kwijtschelding	• Afwikkelen binnen 8 weken

Wat gaan we daarvoor doen?

Het team Innen en team Klantcontact vormen samen het team Dienstverlening en worden gezamenlijk aangestuurd. De toelichting die bij het team Klantcontact staat, is ook van toepassing voor het team Innen. Hieronder staan de aanvullingen die specifiek op het team Innen van toepassing zijn.

Procesoptimalisatie

In 2025 zijn de processen voor Innen geoptimaliseerd. Hieronder valt onder andere ook het proces kwijtschelding. Bij dit proces maken wij gebruik van het Inlichtingenbureau. Hiermee wordt efficiency behaald. Met toestemming van de klant vindt er een automatische toetsing bij het Inlichtingenbureau plaats en enkel bij belemmeringen moet de klant gegevens overleggen over inkomsten en bezit. BghU kan tweewekelijks toetsen en krijgt na twee weken de adviezen (met eventuele belemmeringen) van het inlichtingenbureau retour. Alle belemmeringen worden door medewerkers doorlopen, om de klant niet met onnodige processen te confronteren. Het aanvragen van kwijtschelding is hierdoor simpeler en de afhandeltijd van de aanvraag is korter.

Het hele jaar ligt er druk op de capaciteit van de organisatie maar niet iedere maand ligt er druk op hetzelfde procesteam dan wel hetzelfde cluster. Voor het team van Innen betekent dit dat we allen inzetbaar zijn op

alle deelprocessen en niet meer slechts op een stukje van het proces zodat we de capaciteit daar kunnen inzetten waar nodig.

Daarnaast zorgdragen voor een goede interne beheersing en grip op de kwaliteit.

Blijvende ontwikkeling medewerkers

Het Talentraject dat BghU breed is doorlopen, is onderdeel van ons handelen.
Aan de hand van de ontwikkelgesprekken is voor iedere medewerker bekend waar zijn of haar ontwikkelbehoefte ligt met de daarbij eventueel behorende opleiding. Doordat medewerkers op het gehele proces inzetbaar zijn, betekent dit ook dat de kennis en vaardigheden op een breder vlak ontwikkeld moeten worden. Uit de Ri&E is een aantal aandachtspunten gekomen die in 2025 worden geëffectueerd. Dit geldt met name voor de situatie van deurwaarders en de collega's aan het loket. Zij kunnen te maken hebben met agressie. Voorop staat de veiligheid van onze medewerkers.

Wat mag het kosten?

Onderstaand kostenoverzicht laat de kosten voor het kernproces Innen zien. De personele lasten zijn toegerekend op basis van een inschatting van de uren per FTE die specifiek aan deze taak worden besteed, de overige kosten op basis van een directe koppeling aan de geleverde diensten in het kader van dit programma.

Gewijzigde begroting 2025						
Programma	**Overhead**	**Databeheer**	**Waardebepaling**	**Innen**	**Klantcontact**	**Totaal**
Rente & Afschrijving	***95.700***	**-**	**-**	**-**	**-**	***800.000***
Personele lasten (inclusief inhuur)	**3.245.913**	**1.907.197**	**3.856.511**	**1.978.468**	**1.492.554**	**12.480.643**
Lasten personeel in dienst	*3.051.856*	*1.907.197*	*3.856.511*	*1.978.468*	*1.492.554*	*12.286.586*
Inhuurlasten	*194.057*	-	-	-	-	*194.057*
Materiële lasten	**4.847.863**	**517.997**	**1.015.768**	**367.925**	**1.509**	**6.751.061**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	-	-	-	-	-	-
ICT contractkosten jaarlijks volume	*1.729.400*	*117.752*	*192.402*	*21.254*	-	*2.060.807*
Bedrijfsvoeringskosten	*3.118.463*	*400.245*	*23.366*	*346.671*	*1.509*	*3.890.254*
Proceskostenvergoeding WOZ	-	-	*800.000*	-	-	*800.000*
Onvoorzien	**5.000**	**-**	**-**	**-**	**-**	**5.000**
Totaal Lasten	**8.194.476**	**2.425.194**	**4.872.278**	**2.346.392**	**1.494.063**	**19.332.403**
Dwangbevelen	-	-	-	*1.450.000*	-	*1.450.000*
Overig	*55.000*	-	-	-	-	*55.000*
Totaal Baten	**55.000**	**-**	**-**	**1.450.000**	**-**	**1.505.000**

1.1.5 Overhead

De ondersteunende processen hebben als doelstelling het adviseren, ondersteunen en ontzorgen van de deelnemers rond het belastingproces. Hierdoor zijn de deelnemers in staat om rechtsgeldige belastingverordeningen en -tarieven vast te stellen en zijn zij “verzekerd” van de geraamde belastingopbrengsten. Daarnaast vallen hier de ondersteunende activiteiten onder ten behoeve van het primaire proces.

De directie, de staf en alle overige ondersteunende activiteiten voor het primaire proces zijn binnen dit onderdeel ondergebracht. Hieronder vallen de taken met betrekking tot de interne bedrijfsvoering, de interne controlewerkzaamheden, de financiële administratie, de informatie en communicatietechnologie, communicatie en de HRM-werkzaamheden.

Wat willen we bereiken?

Binnen het programma overhead zijn er voor BghU de volgende doelstellingen

- Kantoorautomatisering en -inrichting passend bij hybride werkvorm (deels thuis, deels kantoor, videobel mogelijkheden, flexibele kantoorindeling voor diverse werkvormen en -groepen).
- Klachtenbehandeling, klachten naar tevredenheid af te handelen.
- Optimale communicatie uitingen, conform geldende overheidsuitgangspunten.
- Regievoering, optimale ambtelijke belastingsamenwerking voor de taakuitvoering
- Periodiek voortgang rapporteren belastingopbrengsten en inzichten in voortgang, zo veel mogelijk verder geautomatiseerde uitwisseling.
- Juridische ondersteuning bieden aan de deelnemers en intern.
- Gevraagd en ongevraagd over de informatievoorziening adviseren en of deze gebruiksvriendelijk, efficiënt, effectief en veilig beschikbaar is voor BghU en de belastingplichtigen.
- Uitvoering geven aan de AVG en informatieveiligheid (voldoen aan de BIO).
- Efficiënte en tijdige invulling P&C-cyclus, interne beheersing verder ontwikkelen, duidelijke afspraken met de accountant over de te verwachte workload en eigen rol in de rechtmatigheid aantonen.

Wat gaan we daarvoor doen?

In 2025 worden de volgende activiteiten ontwikkeld.

- Informatievoorziening: planvorming ten behoeve van verdere cloud-integratie
- Klachtenbehandeling: verbeterpunten voorgaande jaar destilleren en toepassen
- Communicatie: op basis van een communicatiebeleidsplan diverse activiteiten ondernemen
- Regievoering: organisatie en regielijn samen invulling geven aan optimale afstemming voor de taakuitvoering. Verder additionele vragen buiten het Uitvoeringsprotocol om centraal coördineren en mogelijke aanvullende afspraken over maken.
- Conform het Uitvoeringsprotocol worden drie voortgangsrapportages per jaar aangeboden op afgesproken data, over de belastingopbrengsten per deelnemer.
- Juridische ondersteuning: behandelen beroepsprocedures, redigeren verordeningen, interne en externe advisering, kennisoverdrachten ondersteunen primaire processen. Mede als gevolg van het toenemende aantal beroepsprocedures de juridische administratieve ondersteuning op peil houden.
- Informatiebeveiliging en AVG: toereikende capaciteit voor de vakkundige inzet van de Functionaris Gegevensbescherming, Privacy Officer en CISO om als organisatie aan de geldende eisen zelfstandig te kunnen voldoen.
- Interne beheersing, KPI's voor de processturing en verbeteringen doorvoeren. Verder goede afstemming met de accountant over de rolverdeling t.b.v. aantonen rechtmatigheid en over de mate van interim-controles met steekproeven.
- Huisvesting (SLA), meeliften met de gehele herhuisvesting 3.0 van het stadskantoor, enige verbouwing, en verduurzaming door vervanging van armaturen, conform planning van gemeente Utrecht.

Wat mag het kosten?

Onderstaand kostenoverzicht laat de kosten voor de Overhead zien. De personele lasten zijn toegerekend op basis van een inschatting van de uren per FTE die specifiek aan deze taak worden besteed, de overige kosten op basis van een directe koppeling aan de geleverde diensten in het kader van dit programma. In de personele lasten is het totale inhuurbudget van de organisatie opgenomen, evenals een stelpost voor reiskosten en overige personele lasten. Ook zijn alle ICT-contracten die niet rechtstreeks toe te rekenen zijn aan een programma hierin opgenomen. De herhuisvestingskosten worden verwerkt in de SLA.

Gewijzigde begroting 2025						
Programma	**Overhead**	**Databeheer**	**Waardebepaling**	**Innen**	**Klantcontact**	**Totaal**
Rente & Afschrijving	***95.700***	**-**	**-**	**-**	**-**	***95.700***
Personele lasten (inclusief inhuur)	**3.245.913**	**1.907.197**	**3.856.511**	**1.978.468**	**1.492.554**	**12.480.643**
Lasten personeel in dienst	*3.051.856*	*1.907.197*	*3.856.511*	*1.978.468*	*1.492.554*	*12.286.586*
Inhuurlasten	*194.057*	*-*	*-*	*-*	*-*	*194.057*
Materiële lasten	**4.847.863**	**517.997**	**1.015.768**	**367.925**	**1.509**	**6.751.061**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
ICT contractkosten jaarlijks volume	*1.729.400*	*117.752*	*192.402*	*21.254*	*-*	*2.060.807*
Bedrijfsvoeringskosten	*3.118.463*	*400.245*	*23.366*	*346.671*	*1.509*	*3.890.254*
Proceskostenvergoeding WOZ	*-*	*-*	*800.000*	*-*	*-*	*800.000*
Onvoorzien	**5.000**	**-**	**-**	**-**	**-**	**5.000**
Totaal Lasten	**8.194.476**	**2.425.194**	**4.872.278**	**2.346.392**	**1.494.063**	**19.332.403**
Dwangbevelen	*-*	*-*	*-*	*1.450.000*	*-*	*1.450.000*
Overig	*55.000*	*-*	*-*	*-*	*-*	*55.000*
Totaal Baten	**55.000**	**-**	**-**	**1.450.000**	**-**	**1.505.000**

1.1.6 BghU Activiteiten

BghU voert voor haar deelnemers in 2025 en de daaropvolgende jaren naar verwachting de activiteiten uit zoals die in de tabel hieronder staan beschreven.

Basispakket Belastingen BghU										
Belastingsoort	HDSR	Bunnik	De Bilt	Houten	Lopik	Nieuwegein	Stichtse Vecht	Utrecht	Utrechtse Heuvelrug	Zeist
Onroerende Zaakbelasting(OZB)		V	V	V	V	V	V	V	V	V
Belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten						V	V			
Rioolheffingen		V	V	V	V	V	V	V	V	V
Afvalstoffenheffing		V	V	V	V	V	V	V	V	V
Reinigingsrecht			V						V	
Hondenbelasting					V		V	V	V	
Toeristenbelasting		V	V	V	V	V	V	V	V	V
Forensenbelasting			V				V		V	
Precariobelasting					V	V	V	V		V
Bedrijven Investeringszone (BIZ)							V	V	V	
Watersysteemheffing gebouwd en ongebouwd	V									
Watersysteemheffing Ingezetene	V									
Verontreinigingsheffing	V									
Zuiveringsheffing	V									
Oppervlaktemeting WOZ/BAG		V	V	V	V	V	V	V	V	V
Uitvoering wet WOZ		V	V	V	V	V	V	V	V	V
Pluspakket Belastingen en Aanverwanten BghU										
Belastingsoort	HDSR	Bunnik	De Bilt	Houten	Lopik	Nieuwegein	Stichtse Vecht	Utrecht	Utrechtse Heuvelrug	Zeist
Parkeerbelasting								V		
Begraaf en Grafrechten									V	V
Reclamebelasting			V							V
Diftar									V	
Heffing en invordering Leges (APV/Omgevingsvergunning publiek en privaat)		V							V	V
Invordering leges vanaf dwangbevel			V					V		
Leges, bezwaar en beroep		V	V		V			V	V	V
Marktgelden									V	V
BAG-administratief					V					
BAG-geometrie					V					

Geraamde belastingopbrengsten 2024

Begrotingsbedragen	HDSR	Bunnik	De Bilt	Houten	Lopik	Nieuwegein	Stichtse Vecht	Utrecht	Utrechtse Heuvelrug	Zeist	Totaal
Bron	AB begroting	Opgave	Opgave	Opgave	Opgave	Nt.Lok.Heff.	Opgave	Nt.Lok.Heff.	Nt.Lok.Heff.	Opgave	
Belastingjaar	2024	2024	2024	2024	2024	2024	2024	2024	2024	2024	
Basispakket											
Belastingsoort											
Onroerende zaak belasting (OZB)		€ 6.769	€ 14.416	€ 14.835	€ 3.955	€ 21.207	€ 14.931	€ 172.957	€ 15.647	€ 15.646	€ 280.363
Roerende zaakbelasting						€ 12	€ 81				€ 93
Rioolheffing		€ 1.923	€ 4.948	€ 3.438	€ 1.977	€ 5.905	€ 8.662	€ 48.759	€ 7.703	€ 6.027	€ 89.342
Afvalstoffenheffing/Reinigingsrecht		€ 2.198	€ 5.646	€ 6.398	€ 1.667	€ 9.775	€ 10.517	€ 55.473	€ 6.919	€ 10.351	€ 108.944
Hondenbelasting			€ 367		€ 82		€ 311	€ 885	€ 440		€ 2.085
Toeristenbelasting/Forensenbelasting		€ 287	€ 230	€ 245	€ 54	€ 62	€ 747	€ 4.514	€ 2.629	€ 451	€ 9.219
Precariobelasting					€ 15	€ 150	€ 118	€ 689		€ 158	€ 1.130
Bedrijven investeringszone							€ 28	€ 156	€ 145		€ 329
Watersysteemheffing	€ 89.156										€ 89.156
Verontreingingsheffing	€ 220										€ 220
Zuiveringsheffing	€ 68.002										€ 68.002
Pluspakket											
Belastingsoort											
Parkeerbelasting								*€ 8.000*			€ 8.000
Begraaf -en crematierechten										€ 1.804	€ 1.804
Lijkbezorgingsrechten									€ 1.294		€ 1.294
Reclamebelasting			*€ 83*							€ 200	€ 283
Heffing leges		*€ 589*							€ 2.601	€ 3.898	€ 7.088
Marktgelden									€ 65	€ 103	€ 168
	€ 157.378	**€ 11.766**	**€ 25.690**	**€ 24.916**	**€ 7.750**	**€ 37.111**	**€ 35.395**	**€ 291.433**	**€ 37.443**	**€ 38.638**	**€ 667.520**

1.2 Paragrafen

1.2.1 Lokale heffingen

De uitvoering van het belastingproces (waarderen, heffen, innen en klantcontact) van iedere deelnemer valt onder de verantwoordelijkheid van BghU. De deelnemers zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de te heffen belastingen, het vaststellen van verordeningen, tarieven en de kwijtscheldingsnormen. Kortom, het aangaan van de belastingsamenwerking heeft geen gevolgen voor de beleidsvrijheid van de deelnemers. Iedere deelnemer overhandigt jaarlijks een begroting waarin zij vermeldt welke belastingen (inclusief tarieven) er moeten/mogen worden geheven in de desbetreffende regio.

BghU geniet jaarlijks inkomsten ter compensatie van de gerealiseerde vervolgingskosten. Vervolgingskosten ontstaan op het moment dat een belastingplichtige geen gehoor geeft aan de (door middel van een aanslag) opgelegde betalingsverplichting. Hier worden onder andere kosten die gepaard gaan met het verzenden van aanmaningen, dwangbevelen en overige gerechtelijke activiteiten verstaan. De lasten die gepaard gaan met de diverse invorderingstrajecten worden door de desbetreffende deelnemer financieel gecompenseerd. In de meerjarenbegroting is € 1,45 miljoen als begroot bedrag opgenomen, op basis van het rekeningresultaat 2023.

1.2.2 Weerstandsvermogen & risicomanagement

BghU kent een nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement waarin de aanpak en het beheersen van risico's binnen BghU is vormgegeven. Jaarlijks maakt BghU in het kader daarvan bij het opstellen van de begroting een risico-inschatting. Onderstaand is de financiële vertaling van die risico-inschatting voor de begroting 2025 weergegeven. Het risicoprofiel borduurt voort op eerder geconstateerde en geïnventariseerde risico's. Het benodigde weerstandsvermogen op basis van deze inschatting bedraagt € 287.500. In de specifieke ontwikkeling rondom de proceskosten is aandacht voor het risico van de stijging van de proceskostenvergoeding per individueel geval.

Berekening weerstandsvermogen in relatie tot de BghU voor begroting 2025

	Risicotypering	Netto risico	Netto-risico (toelichting)	Kans	Restrisico 2024
1.	Reparatie foutief kohier i.v.m. verkeerde gegevens	€ 500.000	50% meerwerk door slechte kwaliteit van uitbestede diensten.	10%	€ 50.000
2	Verduistering incasso/misbruik financiële middelen	€ 50.000	Sommige medewerkers, met name deurwaarders, komen nog in aanraking met contant geld. Risico ongewijzigd voor 2024.	25%	€ 12.500
3.	Maximale boete bij datalekken	€ 200.000	BghU heeft een goed ingebed plan hoe om te gaan met een datalek, daarnaast wordt steeds meer kennis en ervaring opgebouwd.	20%	€ 40.000
4.	Onvoorziene kosten door extra benodigde capaciteit bezwaarinstroom in relatie tot kritieke deadlines	€ 400.000	Afhankelijk van mate waarin instroom NCNP zich stabiliseert en afhankelijk van optimalisatieslagen afhandelingsproces	40%	€ 160.000
5.	Uitval systemen	€ 250.000	Risico op langdurige hersteltijd en/of verlies van data	10%	€ 25.000
			Benodigd weerstandsvermogen		**€ 287.500**

Daaraan koppelt BghU een beschikbaar weerstandsvermogen, ook wel de weerstandscapaciteit genoemd. Deze weerstandscapaciteit wordt in 2025 gevormd door de vrij beschikbare algemene reserve. De vrije algemene reserve bedraagt bij totstandkoming van de begroting 2025 € 480.870.

De bestemmingsreserves behoren niet tot de weerstandscapaciteit: deze middelen zijn, zonder verdere besluitvorming, niet direct beschikbaar om risico's in de bedrijfsvoering af te dekken. Daarnaast staan er (meerjarige) afspraken tegenover.

Weerstandsratio's

De weerstandsratio is te berekenen door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het benodigde weerstandsvermogen op basis van de risico-inschatting. Hieronder is het verloop van de ratio vanaf 2020 weergeven.

Jaar	Beschikbare weerstandscapaciteit	Benodigd weerstandsvermogen	Weerstandsratio
2020	€ 537.659	€ 450.000	1,19
2021	€ 206.000	€ 500.000	0,41
2022	€ 480.870	€ 457.500	1,05
2023	€ 480.870	€ 420.000	1,14
2024	€ 480.870	€ 287.500	1,67
2025	€ 480.870	€ 287.500	1,67

Weerstandsratio's klassen		
Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	Uitstekend
B	1.4-2.0	Ruim voldoende
C	1.0-1.4	Voldoende
D	0.8-1.0	Matig
E	0.6-0.8	Onvoldoende
F	<0.6	Ruim onvoldoende

Indicatoren meerjarig

Financiele kengetallen	2022	2023	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Prognose 2027	Prognose 2028
Netto schuldquote	-16,74%	-18,24%	-14,19%	-9,58%	-9,14%	-8,69%	-8,24%
Solvabiliteitsratio	*47,28%*	*22,86%*	*39,56%*	*25,88%*	*24,83%*	*23,74%*	*22,63%*
Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structurele exploitatieruimte	5,31%	5,69%	3,96%	-0,38%	-0,37%	-0,45%	-0,44%
Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Bovenstaande indicatoren volgen uit het meerjarenbeeld dat momenteel voorligt. Uitgangspunten hierbij is de huidige balansposities per ultimo 2023.

1.2.3 Economische categorieën exploitatiebegroting

	Overhead	Databeheer		Waardebepaling		Klantcontact		Innen		
	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Totaal
Baten en lasten begroting 2025	€ 8.139.476		€ 2.425.194		€ 4.872.278		€ 1.494.063		€ 896.392	**€ 17.827.403**
Percentage aandeel in overhead obv FTE		20,5%		34,4%		22,0%		23,1%		**100,0%**
Doorberekening Overhead	€ -8.139.476		€ 1.670.349		€ 2.798.491		€ 1.794.374		€ 1.876.261	**€ -**
Totaal te verdelen over taakvelden	€ -		€ 4.095.543		€ 7.670.770		€ 3.288.437		€ 2.772.653	**€ 17.827.403**

		Databeheer		Waardebepaling		Klantcontact		Innen		
Taakveld	Taakveldomschrijving	Toerekening	Bedrag	Toerekening	Bedrag	Toerekening	Bedrag	Toerekening	Bedrag	Totaal
Taakveld 0.2	Burgerzaken	0,00%	€ -			0,00%	€ 10	0,00%	€ 8	€ 18
Taakveld 0.61	OZB woningen	22,56%	€ 923.901	92,82%	€ 7.120.178	10,23%	€ 336.458	10,14%	€ 281.009	€ 8.661.547
Taakveld 0.62	OZB niet-woningen	3,07%	€ 125.540	7,18%	€ 550.592	1,42%	€ 46.729	1,41%	€ 39.019	€ 761.880
Taakveld 0.63	Parkeerbelasting	4,59%	€ 187.863			24,97%	€ 820.992	25,62%	€ 710.304	€ 1.719.158
Taakveld 0.64	Overige belastingen	28,80%	€ 1.179.391			41,03%	€ 1.349.138	40,69%	€ 1.128.135	€ 3.656.664
Taakveld 1.1	Crsisib. & Brandweer	0,00%	€ -			0,00%	€ -	0,00%	€ -	€ -
Taakveld 1.2	Openbare Orde	0,01%	€ 286			0,05%	€ 1.533	0,05%	€ 1.268	€ 3.087
Taakveld 2.1	Verkeer en vervoer	0,01%	€ 300			0,02%	€ 561	0,02%	€ 470	€ 1.330
Taakveld 2.2	Parkeren	0,00%	€ 161			0,01%	€ 297	0,01%	€ 249	€ 706
Taakveld 2.3	Recreatieve havens	0,00%	€ -			0,00%	€ 16	0,00%	€ 14	€ 30
Taakveld 3.3	Bedrijfsloket en regel.	0,03%	€ 1.059			0,07%	€ 2.191	0,07%	€ 1.934	€ 5.184
Taakveld 3.4	Economische promotie	0,18%	€ 7.318			0,25%	€ 8.250	0,25%	€ 6.914	€ 22.482
Taakveld 7.2	Riolering	23,56%	€ 964.979			10,73%	€ 352.815	10,63%	€ 294.651	€ 1.612.445
Taakveld 7.3	Afval	15,71%	€ 643.543			10,80%	€ 355.016	10,69%	€ 296.484	€ 1.295.043
Taakveld 7.5	Begraafplaatsen & Crem.	0,08%	€ 3.469			0,20%	€ 6.430	0,20%	€ 5.457	€ 15.356
Taakveld 8.3	Wonen en Bouwen	1,41%	€ 57.734			0,24%	€ 8.003	0,24%	€ 6.738	€ 72.475
	Totaal	100,00%	€ 4.095.543	100,00%	€ 7.670.770	100,00%	€ 3.288.437	100,00%	€ 2.772.653	€ 17.827.403

1.2.3 Kapitaalgoederen

De kapitaalgoederen bestaan uit de investeringen in de ICT. Deze activa wordt met ingang van 2025 in 5 jaar afgeschreven. De afschrijvingslasten worden gedekt vanuit de bestemmingsreserve Vaste Activa. Naast de rentelasten zijn in de exploitatie de onderhoudskosten voorzien.

1.2.4 Financiering

BghU mag alleen gelden aantrekken voor haar uitvoeringstaak. Dit betekent dat alleen geld wordt aangetrokken voor activiteiten die door het bestuur zijn goedgekeurd. Er vindt geen uitzetting van gelden plaats en er wordt ook geen gebruik gemaakt van financiële instrumenten (derivaten, opties en dergelijke). BghU is bij het aantrekken van vreemd (kort en lang) vermogen gehouden aan de financieringsvoorschriften zoals die zijn vastgesteld in de "Wet Financiering decentrale overheden" (Wet Fido). BghU dient te voldoen aan de wettelijke kasgeldlimiet en renterisiconorm.

Bij wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden zijn decentrale overheden verplicht hun overtollige liquide middelen aan te houden in 's Rijksschatkist (verplicht schatkistbankieren). Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden al hun overtollige middelen aanhouden in de schatkist bij het ministerie van Financiën. Dit houdt in dat geld en vermogen niet langer bij bijvoorbeeld banken buiten de schatkist mogen worden aangehouden.

Schatkistbankieren

Het naleven van de BBV betekent onder andere dat een organisatie bij het aantrekken van vreemd (kort en lang) vermogen gebonden is aan de financierings-voorschriften zoals die zijn vastgesteld in de "Wet Financiering decentrale overheden". BghU is dan ook verplicht om gebruik te maken van het schatkistbankieren. Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Door gebruik te maken van schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen benodigd zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Men hanteert hierbij wel drempelbedrag. Het drempelbedrag is een gemiddelde per kwartaal. Het drempelbedrag is een minimumbedrag (afhankelijk van de omvang van de decentrale overheid) dat een organisatie gemiddeld buiten de schatkist mag houden. De drempel is gelijk aan 0,75% van het begrotingstotaal indien het begrotingstotaal lager is dan € 500 miljoen met een onder drempel van € 1.000.000 (besluit van juli 2021). BghU confirmeert zich aan deze drempel.

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet geeft de grens aan tot welk bedrag lagere overheden hun activiteiten met kort geld mogen financieren. Gemeenschappelijke regelingen mogen 8,2% van het begrotingstotaal financieren met kort geld. BghU heeft juridisch de mogelijkheid dit bedrag te lenen in een zogenaamde "kortgeld constructie". Daar wordt geen gebruik van gemaakt en de verwachting is dat dit in de komende jaren zo blijft.

Liquiditeitspositie

Met de deelnemende partijen is overeengekomen dat iedere deelnemer bij aanvang van een kwartaal vijfentwintig procent van de jaarlijkse bijdrage voldoet. Mocht BghU onverhoopt middelen tekortkomen, dan beschikt BghU over een rekening courant krediet van € 3.000.000 bij de huisbank.

1.2.5 Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering benoemt BghU de belangrijkste ontwikkelingen in het kader van haar bedrijfsvoering. De ontwikkelingen die BghU hier weergeeft, vloeien grotendeels voort uit eerder gemelde voornemens uit de Kadernota 2024-2027.

Informatievoorziening en ICT

2025 zal in het teken staan van verdere optimalisatie van de werkprocessen in de nieuwe kernapplicaties. In 2024 is gestart met het verbeteren van de interne beheersing en het ontwerpen van voortgangsrapportages, kwaliteitsonderzoeken en managementdashboards over de vier kernapplicaties. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de nieuwe infrastructuur voor business intelligence (BI) die in 2024 zal zijn geïmplementeerd. Genoemde periode zal ook worden gebruikt om de BI-oplossing door te ontwikkelen en te vormen tot een organisatiebreed dataplatform. Een opleidings- en begeleidingstraject voor de medewerkers van Informatievoorziening die hierbij betrokken zijn, zal integraal onderdeel zijn van deze doorontwikkeling. De verwachting is dat het platform in de loop van 2025 zijn fundament heeft gekregen. Op dit fundament zal verder gebouwd worden om aan de steeds veranderende informatiebehoefte blijvend te kunnen voldoen.

Voor de verwerking van de toenemende datastromen en optimalisatie van de processen is BghU in 2024 gestart met een pilot robotisering (‘zgn. RPA’, Robotic Process Automation). Hierbij wordt binnen processen gekeken of repetitieve handelingen door middel van software geautomatiseerd kunnen worden. Wanneer de pilot succesvol is en de efficiencyverbetering is aangetoond, zal in 2025 de RPA breder worden ingezet. Dit betekent dat de benodigde licenties zullen worden uitgebreid en een nadere impuls zal worden gegeven aan opleiding en begeleiding.

BghU wil het gebruik van beeldmateriaal en geo-informatie (o.a. kaartlagen) optimaliseren voor organisatiebreed gebruik ten behoeve van de verbetering van de dienstverlening. Om het beeldmateriaal ter beschikking te stellen aan alle kernapplicaties inclusief klantbalie, is centrale ontwikkeling, hosting, distributie (Geo-services) en beheer hoogst opportuun. Hierbij zal ook de mogelijkheid worden geboden tot het ontwikkelen van complexe (multi-)kaartlagen, waarop analyses op de ruimtelijke gegevens kunnen worden uitgevoerd. De verwachting is dat met de voorbereiding en ontwikkeling in 2025 gestart wordt.

Voor het optimaliseren van het gebruik en de interne procesverbetering, zullen in 2025 ook nieuwe toepassingsmogelijkheden worden onderzocht, die voortkomen uit ontwikkelingen als 3D, Digital Twin en True Ortho en vanuit de ontwikkeling van automatische objectgerichte mutatiesignalering door aanvullend gebruik van satellietbeelden. Voor het objectbeheer (SOR) kan dit een belangrijke meerwaarde hebben, maar ook in het kader van de dienstverleningsprocessen is hiermee efficiencyvoordeel te behalen.

In 2024 zal de nieuwe ICT-infrastructuur zijn geïmplementeerd. Tevens zal de nieuwe hardware (werkplekken/devices) zijn uitgeleverd. In 2025 zal worden gestart met de planvorming voor verdere cloud-integratie, zodat deze kan worden ontwikkeld en stapsgewijs kan worden doorgevoerd. Hieronder valt onder andere het bewerken en bewaren van alle documenten in de cloud. Hierbij zullen de beheerprocessen, waaronder het inzicht in de architectuur, continu worden geoptimaliseerd en bijgewerkt.

In 2025 zal evaluatie plaatsvinden van de kernapplicaties binnen het applicatielandschap. BghU heeft in zijn aanbestedingen in alle gevallen gekozen voor een driejarig contract met een optie om 7x1 jaar te verlengen. Mocht er een reden zijn om een applicatie te vervangen of een gedeelte van de software te wijzigen, zal in 2025 een onderzoek moeten gaan plaatsvinden en zullen in dit jaar de contracten opgezegd of aangepast moeten worden. Vooralsnog is hier geen enkele reden voor maar voortschrijdend inzicht, markt- of wettelijke ontwikkelingen kunnen BghU hiertoe brengen.

Landelijke lokale belastingprocessen (LLBP)
Bij de LLBP werkt een aantal gemeenten en belastingorganisaties samen aan het opstellen en verbeteren van generieke werkprocessen en stelt deze beschikbaar aan de deelnemende organisaties. BghU draagt bij aan deze samenwerking. Deze werkprocessen omvatten procesflows, beschrijvingen van processtappen, rollen en RASCI. RASCI is een hulpmiddel om verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een organisatie op een zeer eenvoudige manier in kaart te brengen. Naast de processen biedt LLBP ook KPI's en voorbeeldbrieven. Waar mogelijk wordt de relatie gelegd met de wettelijke basis. Ter ondersteuning aan deze gezamenlijke doelen leveren we een geringe financiële bijdrage.



Samengestelde objectenregistratie (SOR)
De introductie van de samengestelde objectenregistratie (SOR) is, door financieringsproblemen, voor langere tijd uitgesteld en waarschijnlijk zelf afgesteld. Ondanks dit uitstel is BghU van mening dat er vanuit het gezichtspunt van de basisregistratie BAG, WOZ en BGT een aantal goede ontwikkelingen in is geformuleerd. Ontwikkelingen die ervoor gaan zorgen dat er veel meer samenhang komt tussen deze drie basisregistraties vastgoed. Hierdoor kan de snelheid van uitwisseling verhoogd worden en zal het zeker op langere termijn ervoor zorgen dat de kwaliteit actueler en volledige zal zijn. We willen met de deelnemers samen invulling geven aan het grondbeginsel van dit landelijke initiatief verder door te ontwikkelen en uit te gaan voeren.

Omgevingswet
De Omgevingswet is uiteindelijk in 2024 in werking getreden. BghU is voor de WOZ-gegevens sterk afhankelijk van de verleende bouwvergunningen en de tijdigheid van het delen van deze informatie. Wat en hoe groot de gevolgen van de invoering voor de tijdigheid en volledigheid zal zijn, zal de komende maanden moeten blijken. Wel zijn zorgen over het feit dat er meer vergunningsvrij gebouwd mag worden onder deze nieuwe wet waardoor de volledigheid van de gegevens al onder druk komt te staan. Daarom zal nog meer dan in het verleden gebruik gemaakt moeten worden van objectenkenmerk-controles op basis van recente luchtfoto's, GIS-mogelijkheden en buitendienstopname.



Personeel
Strategisch HR-beleid
De komende jaren zal BghU te maken krijgen met in- en externe ontwikkelingen die invloed hebben op het personeelsbestand van BghU. Hierbij valt o.a. te denken aan digitalisering en robotisering, het steeds groeiende belang van data, een krapper wordende arbeidsmarkt, en uitstroom van pensioengerechtigden. De verwachting is dat deze ontwikkelingen o.a. gevolgen hebben voor de inhoud van functies, (gevraagde) kennis, vaardigheden en competenties van medewerkers en de arbeidsmarktbenadering. Om in te spelen op de ontwikkelingen zal het strategisch HR-beleid zich hier de komende jaren op richten.

Een belangrijk HR-thema voor nu en de komende jaren uitgelicht:

In een steeds veranderende maatschappij en gezien bovengenoemde ontwikkelingen is het noodzakelijk om wendbaar te blijven. Het continu blijven leren en ontwikkelen is dan ook een belangrijk HR-thema, voor nu en de toekomst. Binnen dit kader wordt veel aandacht besteed aan opleiding en ontwikkeling. Zo worden

kennissessies georganiseerd, zijn de meeste WOZ-taxateurs opgeleid tot NRVT-taxateur, volgen medewerkers individuele opleidingen, etc.

Ook investeert BghU in het opleiden en begeleiden van stagiaires (wij zijn een erkend leerbedrijf), trainees en young potentials. BghU vindt het namelijk belangrijk te investeren in de potentiële medewerker van de toekomst, maar ook om van de jongere generatie te leren. In 2024 en de jaren daarna worden ook talentenonderzoek en -coaching voortgezet. Hiermee wordt inzicht verkregen in de talenten van individuele medewerkers en van teams en kunnen deze talenten optimaal benut worden. Jaarlijks wordt een opleidings- en ontwikkelingsplan opgesteld die bijdraagt aan de ambitie van de organisatie en de ontwikkelingen die op de organisatie afkomen.

In de komende jaren zal BghU blijven investeren in (het stimuleren) van leren en ontwikkeling.

CAO Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties

De Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (SGO) is van toepassing. In december 2023 is een nieuwe Cao afgesloten. Enkele belangrijke punten zijn:

- De nieuwe Cao SGO loopt van 1 januari 2024 tot en met 31 maart 2025 (15 maanden).
- De salarissen stijgen met ingang van 1 januari 2024 met 4,75%, en per 1 oktober 2024 met 1,25%.
- Medewerkers krijgen per 1 januari 2025 jaarlijks 7,2 extra bovenwettelijke vakantie-uren. Voor deeltijders geldt dit naar rato.
- Het gehele Individuele Keuzebudget is pensioengevend geworden. Een klein gedeelte van het Individuele Keuzebudget van 0,8% was dat nog niet.
- De bestaande Regeling Vervroegd Uittreden (RVU) is aangepast. Per 1 januari 2024 kunnen medewerkers die binnen 2 jaar de AOW-leeftijd bereiken, onder bepaalde voorwaarden, vervroegd uittreden. In de Cao SGO is de ABP-jareneis nu verlaagd van 43 naar 41 jaren.

Informatiebeveiliging

De normen van informatiebeveiliging worden met de NIS2-regelgeving, BIO 2.0 (conform ISO27001) en DigiD verhoogd. Dit heeft impact op de benodigde interne informatiebeveiligingsmaatregelen en contractuele maatregelen met leveranciers. Vervolgens gaat dit in 2025 meer interne controle capaciteit vragen om de werking van maatregelen periodiek te monitoren. Hiervoor worden extra kosten voorzien in opleiding en training van management en medewerkers. De monitoring van Informatiebeveiliging wordt ingericht met behulp van ISMS. Dit vraagt implementatie en aanpassingsvermogen van de organisatie om aantoonbaar de Informatiebeveiliging op orde te brengen en te onderhouden.
Het resultaat voor de BghU is een stabiele Informatiebeveiliging en professionalisering naar het benodigde volwassenheidsniveau Beheerd (CIPP BIO-assessment).

Archief

Met het in 2021 opgestelde capaciteitsplan als ondersteuning is BghU bezig om de grip op het archiefbeheer te verstevigen. Zo heeft een medewerker van BghU in 2023 een cursus voor archiefbeheer en recordmanagement afgerond. Dit in navolging van het advies van toezichthouder Het Utrechts Archief om de kennis over archiefbeheer te vergroten. Hoewel BghU met het nieuwe belastingsysteem GouwIT zaakgericht werkt, de organisatie stappen heeft kunnen zetten in het archiefbeheer, zal het in 2024 aanbestede Document Management Systeem (DMS) in 2025 worden ingericht. Na het inrichten van een DMS zal in er 2025 kennis worden ingehuurd om het handboek vervanging te voltooien, waarvoor er in 2021 een stevig fundament is gelegd. Dit is nodig om een vervangingsbesluit op te kunnen stellen. Met als doel het reduceren van de opslag van fysieke documenten.

Financiën & control

Voor 2025 gaan we de rechtmatigheidsverklaring en het in control framework verder versterken. Daarbij borduren we verder op hetgeen in 2024 wordt neergezet. De financiële beheersorganisatie is stabieler na afronding van de gehele aanbestedingsprocedure en de inbedding van de langlopende contracten, waardoor ruimte ontstaat voor het versterken van het in control zijn op rechtmatigheidsaspecten. Met ingang van 2022 geldt het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid en in 2025 willen we deze verder versterken om volledig compliant te zijn. Per 1 januari 2025 wordt bij de Gemeente Utrecht een nieuwe financiële applicatie SAP S4HANA in gebruik genomen en dit zal voor BghU ook de nodige impact hebben.

1.2.6 Paragraaf verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaat- dan wel publiekrechtelijke organisatie waarin BghU zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. BghU kent als zelfstandige organisatie geen verbonden partijen.

BghU voert haar taken uit voor de volgende deelnemende gemeenten en voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. BghU is voor deze deelnemers een verbonden partij door het bestuurlijke en financiële belang.

Gemeente Bunnik

Gemeente De Bilt

Gemeente Houten

Gemeente Lopik

Gemeente Nieuwegein

Gemeente Stichtse Vecht

Gemeente Utrecht

Gemeente Utrechtse Heuvelrug

Gemeente Zeist

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

1.2.7 Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. BghU heeft geen invloed op het grondbeleid van haar deelnemers. Om deze reden is de paragraaf Grondbeleid niet van toepassing.

1.2.8 Wet Open Overheid

De Wet open overheid (Woo) is in werking getreden met ingang van 1 mei 2022. De Woo vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Woo beoogt een transparante en actief openbaar makende overheid. De Woo bevat de verplichting voor bestuursorganen om bepaalde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Bestuursorganen hebben vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet een algemene inspanningsverplichting om publieke informatie actief openbaar te maken. Hiervoor dient de informatiehuishouding op orde te zijn.

In 2022 is de (interne) Wob-procedure aangepast en vervangen door de (interne) Woo-procedure, zodat besluitvorming op grond van de Woo adequaat en tijdig plaatsvindt. Er is een Woo-contactpersoon aangewezen. BghU streeft voor 2025 de volgende doelstellingen voor de Woo na:

- Transparantie van BghU verder te optimaliseren door publicatie via de website van de BghU.
- De website van BghU digitaal toegankelijk maken voor het indienen van Woo-verzoeken.

In oktober 2016 is artikel 15 van de Wob zodanig gewijzigd dat paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (de bepaling over de dwangsom) niet langer van toepassing is op besluiten op grond van de Wob en op beslissingen op bezwaar tegen besluiten op grond van de Wob. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal Wob-verzoeken bij BghU wordt ingediend, sinds 2017 drastisch gedaald is naar nagenoeg nihil. De bepaling over de dwangsom niet tijdig beslissen is ook niet in de Woo overgenomen, wat een verklaring kan zijn voor het lage aantal Woo-verzoeken tussen 2022-2024.

2. Financiën

Begroting 2025 en meerjarenperspectief 2026-2028

In dit hoofdstuk is de Begroting 2025 en het meerjarenperspectief voor 2026-2028 opgenomen. Omdat de begroting 2025 ter besluitvorming voorligt en het financieel perspectief 2026-2028 ter informatie, is de toelichting gesplitst. In paragraaf 2.4 zijn de door BghU gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van de begroting zichtbaar.

2.1 Begroting BghU 2025 per taak- en deelproces

Meerjarenbegroting 2025-2028

Meerjarenperspectief	Begroting 2023 gewijzigd	Rekening 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2025 wijziging kadernota	Begroting 2025 gewijzigd	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028
Rente & Afschrijving	-	-	-	-	-	***95.700***	***93.960***	***92.220***	***90.480***
Personele lasten (inclusief inhuur)	**11.067.744**	**11.902.789**	**11.990.162**	**12.385.838**	**12.301.906**	**12.480.643**	**12.792.659**	**13.099.682**	**13.374.776**
Lasten personeel in dienst	*10.887.744*	*9.210.062*	*11.802.962*	*12.192.460*	*12.109.839*	*12.286.586*	*12.593.750*	*12.896.000*	*13.166.816*
Inhuurlasten	*180.000*	*2.692.727*	*187.200*	*193.378*	*192.067*	*194.057*	*198.908*	*203.682*	*207.959*
Materiële lasten	**7.927.261**	**7.217.986**	**6.963.607**	**7.155.456**	**7.144.661**	**6.751.061**	**6.892.878**	**7.033.887**	**7.161.318**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	*473.000*	*102.083*	-	-	-	-	-	-	-
ICT contractkosten jaarlijks volume	*2.108.854*	*2.185.559*	*2.008.584*	*2.074.867*	*2.060.807*	*2.060.807*	*2.112.328*	*2.163.023*	*2.208.447*
Bedrijfsvoeringskosten	*4.195.407*	*3.873.129*	*3.805.023*	*3.930.589*	*3.903.954*	*3.890.254*	*3.980.550*	*4.070.863*	*4.152.871*
Proceskostenvergoeding WOZ	*1.150.000*	*1.057.215*	*1.150.000*	*1.150.000*	*1.179.900*	*800.000*	*800.000*	*800.000*	*800.000*
Onvoorzien	**100.000**	**100.000**	**-**	**-**	**-**	**5.000**	**5.000**	**5.000**	**5.000**
Totaal Lasten	**19.095.005**	**19.220.775**	**18.953.769**	**19.541.294**	**19.446.567**	**19.332.404**	**19.784.496**	**20.230.789**	**20.631.574**
Dwangbevelen	*1.400.000*	*1.542.302*	*1.400.000*	*1.400.000*	*1.400.000*	*1.450.000*	*1.450.000*	*1.450.000*	*1.450.000*
Overig	*55.000*	*446.447*	*55.000*	*55.000*	*55.000*	*55.000*	*55.000*	*55.000*	*55.000*
Totaal Baten	**1.455.000**	**1.988.749**	**1.455.000**	**1.455.000**	**1.455.000**	**1.505.000**	**1.505.000**	**1.505.000**	**1.505.000**
"Te dekken" bedragen	**17.640.005**	**17.232.026**	**17.498.769**	**18.086.294**	**17.991.567**	**17.827.404**	**18.279.496**	**18.725.789**	**19.126.574**
Geraamde deelnemersbijdragen	**17.115.005**	**17.502.003**	**17.498.769**	**18.086.294**	**17.991.567**	**17.740.404**	**18.192.496**	**18.638.789**	**19.039.574**
Dotatie reserve	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Onttrekking reserve:	*525.000*	*525.000*	-	-	-	*87.000*	*87.000*	*87.000*	*87.000*
Resultaat voor bestemming	**-**	**794.977**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Bovenstaand is de begroting 2025 weergegeven op hoofdkostenniveau. Hieronder is een toelichting opgenomen van de belangrijkste verschillen ten opzichte van 2024 en de manier waarop de bedragen in deze begroting tot stand zijn gekomen.

Personele lasten inclusief inhuur

In de CAO 2024 is bepaald dat de salarissen vanaf 1 januari 2024 stijgen met 4,75% en per 1 oktober 2024 met nog een 1,25%. Deze verhoging is in de salarisberekening meegenomen evenals de extra verlofdag van 7,2 uur per fte. Voor 2025 is deze uitkomst verhoogd met 2,6% zoals in de kadernota is aangegeven. Uitgangspunt hiervoor is geweest de begrote personele lasten 2024 waarin de CAO nog niet was verwerkt.

In het meerjarenperspectief 2026-2028 wordt gerekend met de cijfers van het CPB conform besluit bestuur BghU 6 december 2023 m.b.t. de kadernota. De afspraak blijft dat eventuele voordelen op de index in beeld worden gebracht en terugvloeien naar de deelnemers.

BghU Personele lasten

Basis begroting 2024 en meerjarenraming 2025-2027	Index	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%
Begrotingsjaar	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Begrote personeelslast	11.990.162	12.385.837	12.769.798	13.165.662	13.573.798

Voorstel begroting 2025 en meerjarenraming 2026-2028	Index	2,6%	2,5%	2,4%	2,1%
Begrotingsjaar	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Begrote personeelslast	11.990.162	12.480.643	12.792.659	13.099.682	13.374.776

Lagere raming per jaar door andere indexatie		94.805	22.860	-65.980	-199.022
Cumulatie effect		94.805	117.667	51.686	-147.335

ICT-contractkosten jaarlijks volume
De geraamde ICT-contractkosten stabiliseren zich in 2025 en zijn conform de indexeringen van de kadernota 2025-2028 aangepast.

Bedrijfsvoeringskosten
De bedrijfsvoeringskosten zijn ten opzichte van de (gewijzigde) begroting 2025 qua samenstelling nauwelijks veranderd en zijn conform de afspraken in de Kadernota geïndexeerd.

Proceskosten
De begrote proceskosten zijn ten opzichte van de begroting 2024 lager begroot door wijziging in de wetgeving.

Dwanginvorderingopbrengsten
De geschatte dwanginvorderingsopbrengsten zijn conform de resultaten van de jaarrekening 2023 naar boven bijgesteld.

Overige baten
Dit is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige begroting, betreft een inschatting van een paar specifieke posten. Hierin zit o.m. de 40% kostenvergoeding van Logius (GDI) i.h.k.v. Digid/MO inbegrepen naast doorbelaste kosten inzake specifieke bijsluiters bij de woonlastenaanslagen. De vergoedingsstructuur Logius (GDI) wordt landelijk gezien op dit moment heroverwogen. Dit zou kunnen leiden tot een aanpassing van de overige baten en een aanpassing van de bedrijfsvoeringslasten. Mocht dit het geval zijn in 2025, dan informeren we u daarover bij de bestuursrapportages. De rente op de belastingopbrengsten zijn niet meegenomen omdat deze ten goede horen te komen van de deelnemers.

Deelnemersbijdragen
De deelnemersbijdragen voor 2025 liggen op een hoger niveau dan de begroting 2024. Dat komt hoofdzakelijk door de hogere personeelslast en in minder mate door de afschrijvingslasten (hardware). Deze stijgende last wordt gedempt door een lagere last proceskosten en een hogere baat op de post dwangbevelen.

Onttrekking reserves
Voor 2025 is er een onttrekking vanuit de Bestemmingsreserve Vaste Activa voorzien van € 87.000. Verder zijn geen onttrekkingen uit of stortingen in de reserves voorzien.

2.2 Financieel perspectief 2026-2028

In het financieel perspectief voor 2026-2028 zijn alle benoemde effecten uit hoofdstuk 1 die niet in 2024 vallen ook verwerkt.

Meerjarenbeeld zoals afgegeven in Begroting 2025 en meerjarenperspectief 2026-2028

Meerjarenperspectief	Begroting 2025 gewijz.	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028
Rente & Afschrijving	***95.700***	***93.960***	***92.220***	***90.480***
Personele lasten (inclusief inhuur)	**12.480.643**	**12.792.659**	**13.099.682**	**13.374.776**
Lasten personeel in dienst	12.286.586	12.593.750	12.896.000	13.166.816
Inhuurlasten	194.057	198.908	203.682	207.959
Materiële lasten	**6.751.061**	**6.892.878**	**7.033.887**	**7.161.318**
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	-	-	-	-
ICT contractkosten jaarlijks volume	*2.060.807*	*2.112.328*	*2.163.023*	*2.208.447*
Bedrijfsvoeringskosten	*3.890.254*	*3.980.550*	*4.070.863*	*4.152.871*
Proceskostenvergoeding WOZ	*800.000*	*800.000*	*800.000*	*800.000*
Onvoorzien	***5.000***	***5.000***	***5.000***	***5.000***
Totaal Lasten	**19.332.404**	**19.784.496**	**20.230.789**	**20.631.574**
Dwangbevelen	1.450.000	1.450.000	1.450.000	1.450.000
Overig	55.000	55.000	55.000	55.000
Totaal Baten	**1.505.000**	**1.505.000**	**1.505.000**	**1.505.000**
"Te dekken" bedragen	**17.827.404**	**18.279.496**	**18.725.789**	**19.126.574**
Geraamde deelnemersbijdragen	17.740.404	18.192.496	18.638.789	19.039.574
Dotatie reserve	-	-	-	-
Onttrekking reserve:	87.000	87.000	87.000	87.000
Resultaat voor bestemming	-	-	-	-

2.3 Deelnemersbijdragen 2025-2028

Deelnemersbijdrage 2025-2028																					
	2024			2024 gewijz.			2025 gewijz.			2026			2027			2028		
	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal
Bunnik	€ 223	€ 6	€ 229	€ 235	€ 6	€ 241	€ 238	€ 6	€ 244	€ 245	€ 6	€ 251	€ 251	€ 6	€ 257	€ 256	€ 6	€ 262
Houten	€ 691		€ 691	€ 728		€ 728	€ 739		€ 739	€ 758		€ 758	€ 778		€ 778	€ 795		€ 795
Lopik	€ 168	€ 41	€ 209	€ 177	€ 41	€ 218	€ 179	€ 41	€ 220	€ 184	€ 41	€ 225	€ 189	€ 41	€ 230	€ 193	€ 41	€ 234
Nieuwegein	€ 975		€ 975	€ 1.027		€ 1.027	€ 1.042		€ 1.042	€ 1.070		€ 1.070	€ 1.097		€ 1.097	€ 1.122		€ 1.122
Zeist	€ 1.208	€ 129	€ 1.337	€ 1.272	€ 129	€ 1.401	€ 1.291	€ 129	€ 1.420	€ 1.325	€ 129	€ 1.454	€ 1.359	€ 129	€ 1.488	€ 1.390	€ 129	€ 1.519
Utrecht	€ 7.119	€ 649	€ 7.768	€ 7.499	€ 649	€ 8.148	€ 7.608	€ 649	€ 8.257	€ 7.811	€ 649	€ 8.460	€ 8.012	€ 649	€ 8.661	€ 8.193	€ 649	€ 8.842
De Bilt	€ 838		€ 838	€ 883		€ 883	€ 896		€ 896	€ 920		€ 920	€ 944		€ 944	€ 965		€ 965
Utrechtse Heuvelrug	€ 705	€ 28	€ 733	€ 742	€ 28	€ 770	€ 753	€ 28	€ 781	€ 773	€ 28	€ 801	€ 793	€ 28	€ 821	€ 811	€ 28	€ 839
HDSR	€ 2.813		€ 2.813	€ 2.963		€ 2.963	€ 3.006		€ 3.006	€ 3.086		€ 3.086	€ 3.166		€ 3.166	€ 3.237		€ 3.237
Stichtse Vecht	€ 1.064		€ 1.064	€ 1.121		€ 1.121	€ 1.137		€ 1.137	€ 1.168		€ 1.168	€ 1.198		€ 1.198	€ 1.225		€ 1.225
Jaarlijkse bijdrage			**€ 16.655**			**€ 17.499**			**€ 17.741**			**€ 18.193**			**€ 18.639**			**€ 19.040**

2.4 Gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van de begroting

In de tabel staan de uitgangspunten die BghU hanteerde bij het opstellen van de begroting 2025 en het meerjarenperspectief 2026-2028. Deze zijn gelijk aan de uitgangspunten zoals het bestuur die vaststelde bij de Kadernota 2025-2028.

Uitgangspunt	Uitwerking
Raming personeelslasten	
De loonsom 2025-2028 wordt geïndexeerd conform vastgestelde CAO 2024 en de indexering in de kadernota (2025: +2,6%, 2026 e.v. conform CPB-index). Formatie wordt begroot op basis van formatieplaatsen (129 FTE, plus € 187.200 vrij inhuur budget) en het max van de schaal. Bezettingsvoordelen in de formatie mogen door het management ingezet worden om in te huren.	Zie de toelichting onder 2.2, toelichting staat van baten en lasten.
Raming materiële lasten	
Totale materiële lasten indexeert BghU conform de vastgestelde Kadernota op basis van een verwachte inflatiecorrectie door leveranciers. Voor 2025 is het uitgangspunt +2,6%, voor de jaren daarna wordt de CPB-index conform Kadernota gehanteerd.	Jaarlijkse stijging van de totaal beschikbare som voor materiële lasten.
Raming investeringen	
Investeringen worden apart geraamd en via een apart investeringsvoorstel besloten. Raming van de verwachte kapitaallasten vindt plaats op basis van de vastgestelde afschrijvingstermijnen zoals genoemd in de nota Investeringsbeleid 2022 Van die termijnen kan BghU afwijken bij het daadwerkelijk vaststellen van het investeringsvoorstel door middel van een separaat besluit.	Vooralsnog zijn voor de periode 2023 tot en met 2026 geen grote investeringen voorzien. Mocht dit wel het geval zijn, dan wordt het investeringsbeleid gevolgd.
Raming onvoorzien	
Gezien het verloop uit voorgaande jaren en de opgebouwde reserves is de raming onvoorzien niet meer nodig. De BBV schrijft voor dat er wel een bedrag dient te worden opgenomen.	
Financiering	
Alleen voor investeringen kan BghU eventueel een langlopende lening aantrekken. Hiervoor is een bestuursbesluit vereist.	Vooralsnog zijn voor de periode 2025 tot en met 2028 geen grote investeringen voorzien. Mocht dit wel het geval zijn, dan wordt het investeringsbeleid gevolgd.
Belastingen	
Materiële lasten worden exclusief compensabele BTW geraamd en inclusief de niet-compensabele BTW van het Waterschap.	Jaarlijks wordt de compensabele BTW van de gemeenten doorgeschoven naar de gemeenten.
Belastingen	
BghU voert geen dienstverlening uit die onder de VPB-plicht valt.	Niet van toepassing
Formatie & personeel	
Loonsomsturing op basis van de vastgestelde begroting	BghU werkt met een vaste formatie (circa 131 FTE) en een flexibele schil inhuur. Binnen deze twee categorieën kan geschoven worden, maar de vastgestelde loonsom kan niet

	overschreden worden zonder (interne) begrotingswijziging.

Onderstaande tabel beschrijft de geldende kaders die van toepassing zijn op het opstellen van de begroting.

Kader	Oorsprong
Structureel evenwicht	
Structurele baten dekken de structurele lasten. BghU mag onder de streep geen tekort hebben.	BBV
Reëel beeld	
De begroting bevat een reëel beeld van de verwachte materiele lasten, bijvoorbeeld op basis van lopende contracten en verwachte kapitaallasten.	BBV
Kostenverdeling	
De werklast is leidend in de verdeling van de kosten onder de deelnemers van de BghU.	Bijdrageverordening op basis van artikel 40 GR
Basispakket & pluspakket	
Taken binnen het basispakket worden uitgevoerd voor algemene rekening en als zodanig verdeeld. Het pluspakket is op basis van integrale kostprijs. Bij de bepaling van de uurtarieven voor inzet van medewerkers, worden de landelijke DAR-tarieven gehanteerd.	Uitvoeringsprotocol
Risicomanagement	
De begroting bevat een aparte paragraaf conform BBV waarin het risicobeeld van de BghU staat. Dit risicobeeld vertaalt BghU in een benodigde weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt als ratio ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit, waarbij geldt dat het uitgangspunt is dat de ratio groter of gelijk aan 1 moet zijn.	BBV/ Nota Weerstandvermogen en Risicomanagement

2.5 Reserves

Onderstaand worden de reserves toegelicht.

Algemene reserve

De algemene reserve maakt deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit en is de uiterste buffer voor het opvangen van de financiële gevolgen van optredende risico's. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve wordt jaarlijks bepaald op basis van de geactualiseerde risicoberekening. Voor een uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement.

Verloop algemene reserve vanaf 2019

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2019	€ 346.411	€ -	€ -	€ 346.411
2020	€ 346.411	€ 91.459	€ -	€ 437.870
2021	€ 437.870	€ -	€ 332.000	€ 105.870
2022	€ 105.870	€ 275.000	€ -	€ 380.870
2023	€ 380.870	€ 100.000	€ -	€ 480.870
2024	€ 480.870	€ -	€ -	€ 480.870
2025	€ 480.870	€ -	€ -	€ 480.870

Resultaat 2023 voor bestemming

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ 1.405.949	€ 794.977	€ 1.405.949	€ 794.977
2024	€ 794.977	€ -	€ -	€ 794.977

Bij de Jaarstukken 2023 is het voorstel gedaan over de bestemming van het resultaat 2023. Dit voorstel is nog niet verwerkt.

Bestemmingsreserves

Totale verloop bestemmingsreserves 2023

Reserve	Saldo 2024	Dotatie 2025	Onttrekking 2025	Saldo 2025
Plan van Aanpak	€ 645.401	€ -	€ -	€ 645.401
Opleidingskosten	€ -	€ -	€ -	€ -
ICT Transitie SAAS	€ 130.023	€ -	€ -	€ 130.023
Vaste Activa	€ 435.000	€ -	€ 87.000	€ 348.000
Totaal	**€ 1.210.424**	€ -	**€ 87.000**	**€ 1.123.424**

Verloop bestemmingsreserve Plan van Aanpak

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 995.401	€ 350.000	€ 645.401
2024	€ 645.401	€ -	€ -	€ 645.401
2025	€ 645.401	€ -	€ -	€ 645.401

Het bestuur heeft op 30 maart 2023 besloten om de bestemmingsreserve ICT niet vrij te laten vallen, maar om te zetten voor het Plan van Aanpak. Op 6 december 2023 heeft het bestuur ingestemd met een onttrekking van € 350.000.

Verloop bestemmingsreserve Opleidingskosten Kompels in Kracht

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 70.000	€ 30.000	€ 40.000
2024	€ 40.000	€ -	€ 40.000	€ -
2025	€ -	€ -	€ -	€ -

Het bestuur heeft op 30 maart 2023 besloten deze reserve te vormen voor het Ontwikkeltraject. Het betreft een maatwerktraject intake talen-, team- en leiderschapsontwikkeling. Omdat het gehele traject in 2023 nog niet volledig is afgerond heeft het bestuur op 6 december 2023 ingestemd met het vrij laten vallen van een deel ter waarde van 0128 30.000 zodat het restant in 2024 kan worden aangewend.

Verloop bestemmingsreserve ICT-Transitie SAAS

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 565.023	€ -	€ 565.023
2024	€ 565.023	€ -	€ 435.000	€ 130.023
2025	€ 130.023	€ -	€ -	€ 130.023

Het Bestuur heeft op 30 maart 2023 besloten deze reserve te vormen voor de nog lopende ICT-Transitie SAAS. Op 6 december 2023 heeft het bestuur besloten om € 435.000 te onttrekken ten behoeve van de nieuw te vormen bestemmingsreserve Vaste Activa.

Verloop bestemmingsreserve Vaste Activa

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2024	€ -	€ 435.000	€ -	€ 435.000
2025	€ 435.000	€ -	€ 87.000	€ 348.000

Op 6 december 2023 heeft het bestuur besloten om € 435.000 te onttrekken van de bestemmingsreserve ICT-Transitie SAAS ter dekking van de kapitaallasten vaste activa.

2.6 Voorzieningen

Onderstaand worden de voorzieningen toegelicht.

Overzicht Voorzieningen

Jaar	Saldo 2024	Dotatie 2025	Onttrekking 2025	Saldo 2025
Risicovoorziening				
Proceskostenvergoeding	€ -	€ -	€ -	€ -
Voorzieningen uit hoofde van verplichtingen				
Verlofsparen	€ 64.800	€ -	€ -	€ 64.800
Bovenwettelijk verlof	€ 198.716	€ -	€ -	€ 198.716
Regeling Vervroegd Uittreden	€ 15.274	€ -	€ 15.274	€ -
Totaal Voorzieningen	**€ 278.790**	**€ -**	**€ 15.274**	**€ 263.516**

Risicovoorziening

Proceskostenvergoeding

BghU kent een regelmatig patroon voor het verwerken van WOZ-bezwaren, waarbij een gemiddeld percentage van deze bezwaren ook leidt tot een proceskostenvergoeding. Aan het eind van het jaar is over het algemeen 3% van de totale bezwaarlast nog open. In het boekjaar 2023 heeft BghU te kampen gehad met een grote instroom aan bezwaarschriften (vooral vanuit No Cure No Pay-bedrijven) wat een landelijke ontwikkeling is die voor een groot deel samenhangt met de waardeontwikkeling van woningen. Bij BghU is de instroom hierdoor verdrievoudigd wat betekent dat het volume van op te nemen risicovoorziening –ook door een groei in de landelijke tarieven proceskosten met bijna 5%- naar rato gegroeid is. De eventuele proceskosten die daarbij horen, volgen in het jaar daaropvolgend en zijn voor de onderhanden zijnde bezwaren en beroepen geraamd op € 750.000.

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2020	€ -	€ 259.350	€ -	€ 259.350
2021	€ 259.350	€ 201.976	€ 259.350	€ 201.976
2022	€ 201.976	€ 161.716	€ 201.976	€ 161.716
2023	€ 161.716	€ 750.000	€ 161.716	€ 750.000
2024	€ 750.000	€ -	€ 750.000	€ -
2025	€ -	€ -	€ -	€ -

Uitgaande vanuit het plan van aanpak met betrekking tot de Waarderingskamer en uitgaande van een lagere bezwaarinstroom en lagere tarieven voor proceskosten is de verwachting dat deze risicovoorziening eind 2024 niet meer noodzakelijk zal zijn.

Voorziening uit hoofde van verplichtingen

Voorziening verlofsparen

In de CAO is bepaald dat het vanaf 2022 mogelijk is om verlof te sparen. De hoeveelheid verlofuren loopt hierdoor behoorlijk op. Op deze wijze bouwt de medewerker een recht op die in een keer opgenomen kan worden. De BBV stelt dat hiervoor een voorziening moet worden opgenomen om op termijn eventuele problemen in de formatie op te kunnen vangen die door de afwezigheid van deze medewerker ontstaat.

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2022	€ -	€ 56.228	€ -	€ 56.228
2023	€ 56.228	€ 8.572	€ -	€ 64.800
2024	€ 64.800	€ -	€ -	€ 64.800
2025	€ 64.800	€ -	€ -	€ 64.800

Hoe deze voorzieningen zich in de toekomst verder gaan ontwikkelen is momenteel niet bekend. Om die reden worden er geen dotaties en/of onttrekkingen begroot voor 2024 en 2025.

Voorziening bovenwettelijk verlof

De BBV stelt dat vanuit het surplus van bovenwettelijk verlof een voorziening moet worden gecreëerd. Op basis van de verlofstanden per 31 december 2023 is er in 2023 een toerekening voor deze voorziening gemaakt.

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2022	€ -	€ 118.210	€ -	€ 118.210
2023	€ 118.210	€ 80.506	€ -	€ 198.716
2024	€ 198.716	€ -	€ -	€ 198.716
2025	€ 198.716	€ -	€ -	€ 198.716

Hoe deze voorzieningen zich in de toekomst verder gaan ontwikkelen is momenteel niet bekend. Om die reden worden er geen dotaties en/of onttrekkingen begroot voor 2024 en 2025.

Voorziening regeling vervroegd uittreden

In de CAO is bepaald dat werknemers kunnen deelnemen aan de RVU als er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deelname aan de RVU duurt maximaal twee jaar.

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 15.617	€ -	€ 15.617
2024	€ 15.617	€ 28.366	€ 28.709	€ 15.274
2025	€ 15.274	€ -	€ 15.274	€ -

Hoe deze voorzieningen zich in de toekomst verder gaan ontwikkelen is momenteel niet bekend. Om die reden worden er geen dotaties en/of onttrekkingen begroot voor 2025.

2.7 Geprognosticeerde Balans

Balanspositie per 2022 en meerjarenprognose

Balans na resultaatsbestemming 2022, voor resultaatbestemming 2023	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
ACTIVA							
Vaste activa							
Materiële Vaste Activa (investeringen met economisch nut)	€ -	€ -	€ 435.000	€ 348.000	€ 261.000	€ 174.000	€ 87.000
Vlottende activa							
Uitzettingen met rentetypische looptijd < 1 jaar	€ 5.628.845	€ 11.005.588	€ 5.800.000	€ 5.800.000	€ 5.800.000	€ 5.800.000	€ 5.800.000
Overlopende activa	€ 190.131	€ 43.402	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Liquide middelen	€ 65.751	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal activa	€ 5.884.727	€ 11.048.990	€ 6.285.000	€ 6.198.000	€ 6.111.000	€ 6.024.000	€ 5.937.000
PASSIVA							
Eigen vermogen							
Algemene reserve	€ 380.870	€ 480.870	€ 480.870	€ 480.870	€ 480.870	€ 480.870	€ 480.870
Bestemmingsreserve	€ 995.401	€ 1.250.424	€ 1.210.424	€ 1.123.424	€ 1.036.424	€ 949.424	€ 862.424
Te bestemmen resultaat	€ 1.405.949	€ 794.977	€ 794.977	€ -	€ -	€ -	€ -
Vreemd vermogen							
Voorzieningen	€ 336.154	€ 1.029.133	€ 278.790	€ 263.516	€ 263.516	€ 263.516	€ 263.516
Vaste passiva							
Vaste schulden met rentetypische looptijd	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderhandse leningen van binnenlandse bank	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Vlottende passiva							
Netto vlottende schulden met rentetypische looptijd < 1 jaar (overige vorderingen)	€ 601.583	€ 2.196.697	€ 3.469.939	€ 4.280.190	€ 4.280.190	€ 4.280.190	€ 4.280.190
Overlopende passiva	€ 2.164.771	€ 5.296.889	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Totaal Passiva	€ 5.884.727	€ 11.048.990	€ 6.285.000	€ 6.198.000	€ 6.111.000	€ 6.024.000	€ 5.937.000

In 2024 zijn ICT-middelen aangeschaft. Hierop vindt vanaf 2025 jaarlijkse afschrijving plaats. Voor de vlottende activa geldt dat de uitzettingen met rentetypische looptijd < 1jaar bestaan uit middelen die per eindejaar in de schatkist staan (over het algemeen de middelen die nog aan deelnemers moeten worden afgedragen) en het saldo liquide middelen. De liquide middelen worden dagelijks afgestort naar de rekening schatkistbankieren. Voorgaande is niet exact te voorspellen en daarom is een aanname gemaakt dat deze ongeveer waarden gelijk blijven. Hetzelfde geldt voor de overlopende activa.

Aan de passivazijde van de balans daalt het eigen vermogen vanaf 2025 jaarlijks met de vrijval van de bestemmingsreserves ten behoeve van de afschrijvingslasten. Vanaf 2024 is de risicovoorziening proceskosten afgebouwd.

2.8 EMU-Saldo

Omschrijving	2024	2025	2026	2027	2028
1. Exploitatiesaldo vóór toevoeging aan c.q. onttrekking uit reserves (zie BBV, artikel 17c)	€ -	€ -87.000	€ -87.000	€ -87.000	€ -87.000
2. Mutatie (im)materiële vaste activa (1)	€ 435.000	€ -87.000	€ -87.000	€ -87.000	€ -87.000
3. Mutatie voorzieningen (2)	€ -750.343	€ -15.274	€ -	€ -	€ -
4. Mutatie voorraden	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
5. Verwachte boekwinst bij verkoop effecten en verkoop (im)materiële vaste activa	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Berekend EMU saldo	€ -1.185.343	€ -15.274	€ -	€ -	€ -

Berekening EMU-saldo = post 1 - 2 + 3 - 4 - 5

Toelichtingen:

Investeringsuitgaven minus afschrijvingen minus bijdragen van derden plus inkomsten uit desinvesteringen.

Dotaties aan voorzieningen minus onttrekkingen aan voorzieningen.

Vaststellingsbesluit

Besluit:

1. Kennis te nemen van de zienswijzen van de deelnemers op de begroting 2025 en het meerjarenperspectief 2026-2028;
2. De begroting BghU 2025, inclusief meerjarenperspectief 2026 - 2028 vast te stellen;

Aldus vastgesteld in de vergadering van het bestuur BghU van 3 april 2024, te Utrecht.

Het Bestuur van BghU,

de voorzitter

J.C.H. Haan

de directeur,

M. Vrisou van Eck

Bijlage A – Bijdrage verordening art. 40 GR

In artikel 40 van de Gemeenschappelijke Regeling is bepaald dat het Bestuur een bijdrage-verordening vaststelt met daarin de methode en richtlijnen voor de kostenverdeelsleutel. De uitgangspunten zoals vermeld in deze verordening zijn gehanteerd bij het opstellen van de jaarlijkse deelnemersbijdragen. Eventuele aanbevelingen vanuit de evaluatie van de kostenverdeelsleutel zijn in deze verordening nog niet verwerkt.

a. Uitgangspunt is het gezamenlijk te realiseren maatschappelijk voordeel en de in dat kader benodigde solidariteit.

b. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een basispakket en een pluspakket.

c. Het basispakket wordt door alle deelnemers afgenomen, uitgezonderd het onderdeel waardering voor de OZB, dat niet door Hoogheemraadschap wordt afgenomen. Het Hoogheemraadschap deelt via afdrachten aan het ministerie van BZK indirect mee in de kosten voor waarderen.

d. De kosten voor het basispakket worden verdeeld volgens een verdeelsleutel die zowel voldoet aan de voorwaarden voor btw-vrijstelling voor de dienstverlening van de BghU aan haar deelnemers, áls aan de voorwaarden voor het doorschuiven van de inkoop-btw aan gemeenten. Deze laatste voor zover het gaat om diensten die gemeenten afnemen in hun rol als overheid. Een en ander betekent dat de kosten van het basispakket verdeeld worden op basis van een vaste verdeelsleutel en uitdrukkelijk niet op basis van tarieven.

e. De vaste verdeelsleutel is zowel van toepassing op de bepaling van de deelnemersbijdrage begrotingsbasis als op de verrekening van het rekeningresultaat. Daarbij geldt dat verschillen tussen begroting en rekening in eerste instantie worden verevend met behulp van de algemene reserve. Dit betekent dat een eventueel negatief rekeningresultaat automatisch resulteert in een taakstelling voor de BghU en dat een positief rekeningresultaat de buffer creëert die nodig is om bijvoorbeeld de financiële effecten van afwijkende volumeontwikkelingen te kunnen dempen en/of om de aansluiting van nieuwe toetreders c.q. aanvullende voorzieningen op grond van ontwikkelingen in wet- en regelgeving te kunnen bekostigen.

f. De kostenverdeelsleutel is gebaseerd op het principe van “de gebruiker betaalt”, met inachtneming van de bestuurlijke afspraken die in het kader van de toetreding gemaakt zijn. Dit betekent dat de omvang van de werklast van de deelnemers uitgangspunt is voor het verdelen van de kosten en dat de kosten van de werklast worden geraamd op bedrijfseconomisch algemeen aanvaarde gronden.

g. De raming van de werklast, de kosten van de werklast en de daaruit af te leiden kostenverdeelsleutel zullen - met in achtneming van de gemaakte bestuurlijke afspraken - in het perspectief van het principe “de gebruiker betaalt” periodiek worden herijkt naar aanleiding van de gerealiseerde werklast zoals deze blijkt uit de meest recente vastgestelde jaarrekening.

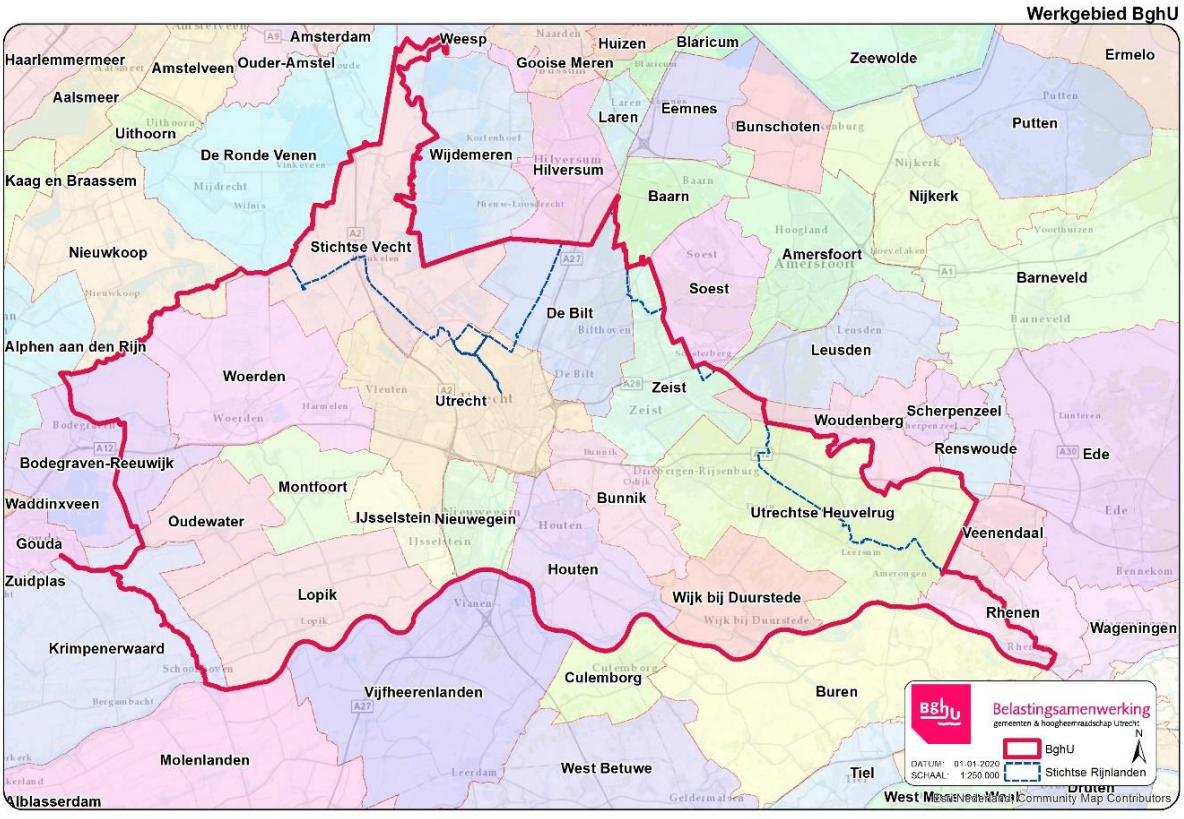
h. Binnen het basispakket wordt onderscheid gemaakt naar de volgende werklastbepalende factoren:

- Het aantal WOZ-objecten voor de verdeling van de kosten van het WOZ-proces;
- Het aantal aanslagregels voor de verdeling van de kosten van het proces gegevensbeheer en heffen;
- Het aantal vorderingen voor de verdeling van de kosten van het daadwerkelijk innen van de belastingen, waaronder begrepen de handelingskosten m.b.t. kwijtschelding;
- Het aantal inwoners voor de verdeling van de kosten van het klantcontact (afhandelen web-formulieren, e-mails, telefoontjes, brieven, baliebezoeken, etc.);
- Het aantal bezwaren en beroepen voor de verdeling van de kosten van bezwaar en beroep.

i. Het pluspakket bestaat vooralsnog uit de onderdelen parkeren, leges en BAG. De kosten die met het pluspakket samenhangen worden direct toegerekend aan de betreffende deelnemer, en vallen buiten de kosten die door middel van de kostenverdeelsleutel aan de deelnemers worden toegerekend.

Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

Jaarstukken 2023



Versie 7 mei 2024 definitief

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
1. Jaarverslag 4
1.1. Programmaverantwoording 4
1.1.1. Kernproces Databeheer 4
1.1.2. Kernproces Waardebepaling 9
1.1.3. Kernproces Klantcontact 13
1.1.4. Kernproces Innen 17
1.1.5. Overhead 20
1.2. Paragrafen 22
1.2.1. Lokale heffingen 22
1.2.2. Weerstandsvermogen & risicomanagement 22
1.2.3. Kapitaalgoederen 24
1.2.4. Financiering 25
1.2.5. Bedrijfsvoering 27
1.2.6. Verbonden Partijen 34
1.2.7. Grondbeleid 35
1.2.8. Wet Open Overheid 36
2. Jaarrekening 37
2.1 Staat van Baten en Lasten 2023 37
2.2 Balans ultimo 2023 39
2.3 Waarderingsgrondslagen 40
2.4 Toelichting op de staat van baten en lasten 42
2.5 Toelichting op de balans 44
2.6 Detailtoelichting Wet Normering topinkomens 52
2.7 Realisatie per taakveld 55
2.8 Rechtmatigheidsverantwoording 56
3. Controleverklaring accountant 57

Voorwoord

Met deze jaarstukken kijken we terug op de jaarrekening, het jaarverslag en overige relevante gegevens van BghU over 2023.

Bedrijfsvoering
Het jaar 2023 stond voor BghU vooral in het teken van goede dienstverlening aan de inwoners te blijven bieden naast een algehele ICT-transitie. Met name de vervanging van de belasting- en waarderingssoftware heeft veel impact omdat het ons direct raakt in de bedrijfsvoering en de dienstverlening. Met de ondersteuning van deze nieuwe software en koppelingen zorgden we voor meer dan 605.000 belastingaanslagen met bijbehorende invordering en ruim 12.000 kwijtscheldingsverzoeken. Het gaat om enorme grote productieaantallen, die we zo efficiënt mogelijk verwerken en tegelijkertijd om persoonlijk contact met de inwoners te houden. Er is ruim € 558 miljoen aan belastingopbrengsten ontvangen die de deelnemers vervolgens weer kunnen inzetten voor onze hoogwaardige infrastructuur in de regio.

We hebben enige tijd minder productie en dienstverlening kunnen bieden gedurende en na de conversie van de gegevens. We krijgen nu weer grip door gestructureerd processen te optimaliseren, de opgelopen achterstanden weg te werken en een nieuwe interne controle cyclus te realiseren. Ook voor de komende periode ligt de focus op deze doelen, oftewel het bieden van goede en betrouwbare dienstverlening en efficiënt objectenbeheer. Een groot aantal resultaten is inmiddels gerealiseerd of in gang gezet. Het komende jaar wordt gestreefd naar het realiseren van de resterende resultaten. Tegelijkertijd helpt deze vernieuwing ons in wendbaar te zijn bij toekomstige ontwikkelingen in het vakgebied. Er zijn stappen gezet in het harmoniseren van uitvoeringsbeleid en dat draagt bij om de dienstverlening zo eenduidig en uitlegbaar mogelijk te houden en om de kosten, en daarmee de deelnemersbijdrage, zo laag mogelijk te houden.

Financiën
Het resultaat 2023 is € 746.522 en is als volgt te verklaren. €158.795 zijn gelden die doorlopen naar 2024. Dit heeft te maken met het project ICT-transitie dat doorloopt in 2024. Bij de 2e bestuurs-rapportage is al aangegeven dat voor dit project ca. €200.000 zal doorschuiven. Daarnaast hebben we extra rente baten ontvangen van ca. € 587.727 welke niet begroot zijn.

Tot slot, het lokale belastingproces is complex in uitvoering en wordt door de veranderende maatschappij en wet- en regelgeving niet eenvoudiger. Ter ondersteuning passen we automatisering toe daar waar het kan en helpen we inwoners persoonlijk zo veel mogelijk. Tegelijkertijd blijft het achter de schermen ook gewoon mensenwerk en hebben we oog voor het welzijn van de medewerkers, de ontwikkelmogelijkheden en het ook leuk hebben met elkaar. We hechten veel waarde aan ons teamverband en samen de schouders eronder zetten. Zo staan we met zo'n 140 collega's dagelijks voor u klaar om de diensten zo goed mogelijk te verlenen.

1. Jaarverslag

In het jaarverslag licht BghU haar prestaties over het afgelopen jaar toe. Dat gaat aan de hand van de BBV-systematiek. Dat betekent dat de toelichting op de resultaten de indeling van de begroting 2023 volgt. Die begroting maakte een onderscheid in 4 kernprocessen, te weten Databeheer, Waardebepaling, Innen en Klantcontact. Daarnaast is het programma ondersteunende processen onderdeel van de begroting. Een totaaloverzicht van de baten en de lasten van de programma's is opgenomen in paragraaf 1.1.4.

1.1. Programmaverantwoording

De programmaverantwoording bestaat uit de 2 kernprocessen en de ondersteunende processen. Aan de hand van de drieslag: wat wilden we bereiken in 2023, wat deden we daarvoor en wat waren daarvan de kosten, lichten we in dit deel van het jaarverslag onze resultaten over 2023 toe.

1.1.1. Kernproces Databeheer

In het kernproces Databeheer, zijn de volgende activiteiten ondergebracht:

- In- en uitgaande datastromen vanuit de landelijke voorzieningen BAG, BRK, BRP, HR en LV-WOZ;
- Het verwerken van:
    - De gegevenslevering vanuit gemeenten voor alle leges, grafrechten, precario etc.;
    - De gegevenslevering van derde partijen zoals waterleidingbedrijven;
    - Overige in- en externe datastromen zoals koop-huurinlichtingenformulieren, constateringen door buitendienstmedewerkers, mutatiesignalering, meldingen van inwoners en ondernemers, bezwaar en ontheffingen, etc.;
    - Opleggen van de naheffingsaanslagen parkeerbelastingen gemeente Utrecht;
    - Automatische verminderingsrun voor alle verhuizingen en verminderingen van de grondslagen van alle gemeenten en waterschap;
- Op aanslag brengen van alle gemeentelijke en waterschapsbelastingen;
- De BAG-werkzaamheden voor de gemeente Lopik;
- Het inmeten van WABO-meetverzoeken voor de BAG-afdelingen van de deelnemende gemeenten;
- De uitgaande datastroom van de WOZ-gegevens en waarden richting de LV-WOZ;

Het beheer van deze data maakt dat we uiteindelijk de (gecombineerde) aanslagen van de deelnemers kunnen opleggen.

Wat hebben we bereikt?

Doelstellingen Kwaliteitsnormen Databeheer

Onderwerp	Doelstellingen 2023	Realisatie 2023	Realisatie 2022	Realisatie 2021
Beheer objecten (BAG, BRK)	• 99% van alle WOZ-objecten zijn in het belastingsysteem beschikbaar. Van deze objecten zijn alle gegevens actueel en met de juiste status aanwezig. Alle gegevens die via landelijke voorzieningen of door andere stromen ontvangen worden zijn dagelijks/maandelijks verwerkt. Er zijn geen achterstanden meer over oudere jaren en binnen het huidige belastingjaar aanwezig.	90%	95%	95%
Beheer Eigenaren (BRK)	• Alle WOZ-objecten kennen een eigenaar. De mutaties die dagelijks binnenkomen via de landelijke voorziening worden per omgaande verwerkt. Maandelijks worden er koopinlichting-formulieren verzonden om de toestand van het object ten tijde van de verkoop vast te leggen en het verkoopcijfer als	95%	99%	99%

	basis te gebruiken voor een juiste WOZ-waarde vaststelling			
Beheer Gebruikers BRP	• 95% van alle WOZ- en heffingsobjecten kent een actuele gebruiker. De BRP wordt dagelijks verwerkt en kent geen achterstanden.	95%	95%	95%
Beheer Gebruikers (leegstand)	• Het HR is bijgewerkt en niet-woningen zijn zoveel mogelijk voorzien van een actuele gebruiker. Alle objecten die op leegstand staan zijn zowel administratief als ter plaatse gecontroleerd en staan terecht op leegstand.	50%, koppeling nog niet gerealiseerd		
Beheer Gebruikers (HR)	• Maandelijks worden naar aanleiding van gebruikersmutaties niet-woningen huurinlichtingen verstuurd om de objectkenmerken actueel te houden en de huurcijfers als basis voor de waardering te gebruiken.	2x per jaar		
Beheer Gebruik/ Verbruik	• Maandelijks worden alle aangeleverde waterverbruikmutaties gekoppeld, gecontroleerd en verwerkt. Er zijn geen achterstanden in de verwerking. De aangeleverde gegevens worden voor meer doeleinden gebruikt dan alleen de grondslagen en kunnen bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij de controle van leegstaande woningen/bedrijven of afbakening van objecten.	85%	85%	95%

Kwaliteitsnormen Databeheer

Procesactiviteit	Kwaliteits-kenmerk	Doelstellingen 2023	Realisatie 2023
Bestands-beheer	Bestanden dienen juist, actueel en volledig te zijn	- 99% van alle, in de belastingapplicatie aanwezige gegevens, zijn volledig en correct.	- 90%
		- De gegevens voldoen zodanig dat er een goedgekeurde accountantsverklaring is afgegeven.	-
Aanslag-oplegging	Aanslagen dienen juist, volledig en tijdig te worden opgesteld	- 98% van alle eigenaren en gebruikers hebben op 28 februari 2023 een WOZ-beschikking en aanslag ontvangen.	- 91%
		- De overige 2% die betrekking hebben op het belastingjaar 2023 zijn eind maart verzonden.	- op 1-1-24: 95,1%
		- Maandelijks worden er aanvullende gebruikersaanslagen verzonden die betrekking hebben op nieuwe gebruikers die zich in de loop van het jaar in het verzorgingsgebied vestigen.	- 98%

Wat hebben we daarvoor gedaan?

Het kernproces Databeheer is verantwoordelijk voor het opleggen van de gemeentelijke en waterschapsbelastingen. Zowel op het gebied van de gecombineerde aanslag als de overige belastingsoorten zoals leges en naheffingsaanslagen parkeerbelastingen. Dit gebeurt op basis van diverse in- en externe gegevensstromen. Een belangrijke interne gegevensstroom is de WOZ-waarde die wordt gegeneerd en vastgesteld. En wordt onder meer als beschikking en grondslag voor de OZB-aanslagen gebruikt. Belangrijk externe gegevensbronnen zijn de landelijke voorziening vanuit het Kadaster (BRK), de Kamer van Koophandel (HR) en persoonsgegevens (BRP). Daarnaast de brongegevens van de niet-deelnemende gemeenten specifiek voor de waterschapsbelastingen. Maar ook heel veel kleinere maar niet minder belangrijke datastromen zoals de vergunningen vanuit de Omgevingswet, eigen waarnemingen, bezwaren en nog een aantal andere bronnen. Al deze gegevens leiden uiteindelijk tot een belastingaanslag. Daarmee is databeheer het fundament van het product dat BghU oplevert.

Het afgelopen jaar heeft naast de reguliere werkzaamheden in het teken gestaan van een tweetal projecten, de verbeterpunten (achterstanden) en het plan van aanpak van de Waarderingskamer. Door de grote achterstanden in de processen die bij Databeheer worden uitgevoerd, zijn de gestelde normen veelal niet gehaald. Als je naar de ‘doelstellingen kwaliteitsnormen Databeheer’ kijkt is het niet gelukt om:

- Het verwerken van BAG- en BRK-mutaties had bij aanvang van het jaar een achterstand door diverse oorzaken (*freeze* periode 2022, kortlopende zieke medewerkers en problemen met de bestanden onder anderen door de conversie) die onvoldoende ingelopen werd. Vanuit prioritering is vooral gewerkt een de werkzaamheden welke bijdragen aan het voorkomen van bezwaarschriften van belastingplichtigen. Zodoende is er nu nog een werkvoorraad van een aantal maanden en het afgesproken percentage is niet gehaald.
- Het niet gehaalde percentage bij ‘Beheer eigenaren’ heeft een directe relatie met het verwerken van de BRK-mutaties en dus ook dezelfde redenen;
- Beheer gebruikers leegstand woningen. Op dit moment staan er een kleine 9.000 woningen leeg. Dit is op het totale bestand niet heel verontrustend maar in het kader van de woningnood nog steeds een aantal dat nader onderzocht dient te worden. Hiervoor is in 2022 reeds onderzocht wat al veel van deze leegstaande woningen in kaart heeft gebracht en opgelost. In 2023 heeft dit helaas door andere achterstanden niet voldoende aandacht gekregen waardoor dit aantal weer is opgelopen;

- Beheer leegstand niet-woningen. Door het ontbreken van de juiste koppelingen met de Kamer van Koophandel, hebben we reactief gehandeld. Bedrijven die waren gestopt melden zichzelf doordat ze vermindering van de aanslag willen ontvangen of de aanslag is retour gekomen omdat ze niet meer gevestigd waren op dit adres. Op dit moment staan er ongeveer 2.000 niet-woningen leeg. Eind 2023 is daarom een project gestart om alle bedrijven die leeg staan te controleren op gebruik. Dit gebeurt nu nog handmatig door controle in de bestanden van de Kamer van Koophandel, buitendienstmedewerker of via internet;
- Beheer gebruikers niet-woningen: door alle achterstanden is het niet gelukt om maandelijks de huurinlichtingformulieren te versturen. We hebben ervoor gekozen om dit in 2023, twee keer uit te voeren op een strategisch moment in de waardevaststelling van deze objecten. Hierdoor is er om deze reden geen achterstand ontstaan in de herwaardering;
- Beheer waterverbruik: het maandelijkse percentage gekoppelde watermeters is gelijk gebleven aan 2022 maar nog steeds niet volledig en dus 100%. Dit heeft geen problemen opgeleverd voor de aanslagoplegging alleen heeft dit er in een aantal gevallen toe geleid dat de aanslag later is opgelegd en verstuurd.

Wanneer je kijkt naar de doelstellingen kwaliteitsnormen zoals vastgesteld in het uitvoeringsprotocol 2024 dan valt op dat:

- Het bestandbeheer nog niet aan deze doelstellingen kan voldoen. Deze doelstelling is ook onderdeel van verbeterpunt (wegwerken achterstanden) en het ontwikkelplan van de Waarderingskamer. In 2023 is het door diverse oorzaken en achterstanden niet gelukt om dit percentage te verhogen;
- Dit heeft er ook toe geleid dat een gedeelte van de aanslagen niet conform planning al in februari 2023 opgelegd kon worden. Dat leidde er onder anderen toe dat door deze foutieve of onvolledige basisgegevens de WOZ-waarde niet worden vastgesteld waardoor deze niet voorhanden was om te beschikken en als grondslag te gebruiken voor de aanslagen OZB. Ook de wettelijke 98% eind maart is daardoor niet gehaald. Op 1 januari 2024 was nog bijna 5% van de beschikkingen om die reden niet verzonden. Wel is de keuze gemaakt om vanaf 1 april alle gebruikersbelastingen van eigenaren op aanslag te brengen. Dit betekent dus dat eigenaren van woningen of niet-woningen wel hun gebruikersbelastingen hebben ontvangen maar nog niet de WOZ-waarde gerelateerde belastingen zoals de OZB;
- De maandelijkse verzending van de gebruikersbelastingen zijn grotendeels wel op tijd verzonden. De 2% heeft met name betrekking op de woningen of bedrijven die in 2023 als nieuwbouw in gebruik zijn genomen. Door de eerder gemelde problemen is de afgelopen jaren ook achterstand ontstaan in het opvoeren van nieuwbouwprojecten.

Software

Het jaar 2023 was het eerste jaar waarin een volledig jaar is gewerkt met de in 2022 nieuw aangeschafte softwarepakketten, zoals het voor Databeheer belangrijk pakket van Gouw Belastingen. Begin 2023 waren zeker nog niet alle kinderziektes, conversie- en opstartproblemen opgelost. In januari, twee maanden na de introductie van Gouw Belastingen, stond al het eerste grote huurderskohier op de rol. Op dat moment zijn er ruim 90.000 aanslagbiljetten aan de grote eigenaren (woningbouwverenigingen en particuliere beleggers) en huurders van deze objecten verstuurd. Dit is met heel veel conversie- en andere problemen uiteindelijk gelukt, maar de achterstanden vanuit 2022 en de *freeze* periode waren nog niet ingelopen. Uiteindelijk zijn er geen grote problemen geconstateerd die hebben geleid tot veel vragen of heffingsbezwaren vanuit de belastingplichtigen. Veel tijd om de achterstanden in te lopen was er daarna ook niet omdat vier weken later alweer het februari kohier met daarin alle (particuliere) eigenaren/gebruikers op de planning stond. Ook deze aanslagoplegging is intern niet zonder slag of stoot tot stand gekomen maar uiteindelijk wel gelukt. Dit waren iets meer dan 232.000 aanslagbiljetten. Naast dat er ongelofelijk veel WOZ-bezwaren tegen de waarde zijn binnengekomen, viel het aantal heffingsbezwaren hoger uit dan normaal, maar was de stijging niet zo extreem als bij de WOZ-bezwaren. De rest van het jaar is voornamelijk gebruikt om de software beter te begrijpen, te verbeteren of aan te passen aan de eisen en wensen van BghU. Dit is een continu proces geweest en was op 31 december nog niet afgerond.

Projecten
Het jaar 2023 heeft grotendeels in het teken gestaan van het leren van nieuwe softwarepakketten, andere aanbestedingen die nog plaats moesten vinden en het proberen in te lopen op de achterstanden. Hierdoor is het niet gelukt om ook (verbeter)projecten op te pakken. Er is een voorzichtige doorstart gemaakt om samen met de gemeenten afstemming te krijgen tussen BAG- en WOZ-gegevens maar tot massale uitwisseling en aanpassingen van de gegevens is het niet gekomen.

Intern is eind 2023 de leegstand weer voorzichtig in een projectvorm opgepakt maar niet afgerond; is er een impactanalyse opgesteld voor de, in eerste instantie al een aanpassing van de Waterschapswet in 2025 (wordt nu 2026); is het project regieportaal (digitale gegevensuitwisseling via Gouw Belastingen tussen gemeenten en BghU) voorzichtig gestart en zijn de eerste oriënterende gesprekken gevoerd tussen deelnemers en BghU; en tenslotte is het project QR-code (QR-code op de aanslag voor eenvoudiger communiceren tussen belastingplichtigen en BghU) besproken en bij de leverancier aangekocht voor een implementatie voor de aanslagoplegging 2024.

Capaciteit Databeheer
Door vertrek van een aantal medewerkers, het moeilijk vinden van geschikte medewerkers en kortlopende zieke medewerkers en achterstanden, heeft Databeheer de afgelopen jaren veel gebruik gemaakt van werkstudenten. In 2023 is een drietal medewerkers via deze vorm van inhuur in dienst gekomen. Daarvan heeft helaas 1 medewerker de organisatie verlaten. Eind 2023 stonden er nog 5 vacatures open die door werkstudenten of detacheringsbureaus worden ingevuld.

Wat heeft het gekost?
Onderstaand overzicht laat de kosten zien voor het procesteam Databeheer. De personele lasten zijn toegerekend op basis van feitelijke uitgaven, de overige kosten op basis van een directe koppeling van de geleverde diensten in het kader van dit onderdeel.

Staat van Baten en Lasten 2023	
Bedragen in euro's	**Databeheer**
Rente en afschrijving	**€ 0**
Personele lasten (incl. inhuur)	**€ 2.229.672**
Lasten personeel in dienst	*€ 1.901.758*
Inhuurlasten	*€ 327.914*
Materiële lasten	**€ 424.264**
ICT-Transitie naar SAAS eenmalig	*€ 0*
ICT-contractkosten jaarlijkse volume	*€ 161.492*
Bedrijfsvoeringskosten	*€ 262.772*
Proceskostenvergoeding WOZ	*€ 0*
Onvoorzien	**€ 0**
Totale lasten	**€ 2.653.936**
Dwangbevelen	€ 0
Overig	€ 0
Totale baten	**€ 0**

1.1.2. Kernproces Waardebepaling

Het kernproces Waardebepaling richt zich op de waardering van objecten en de uitvoering van de Wet WOZ. Uiteindelijk resulteert dit in een waarde die de basis vormt voor de WOZ-beschikking. Waardebepaling handelt ook de WOZ-bezwaren die binnenkomen naar aanleiding van de WOZ-beschikkingen af. Het proces van de bezwaarafhandeling wordt daarbij sterk beïnvloed door de instroom van WOZ-bezwaren van de zogenaamde No Cure No Pay Bureaus (NCNP-bureaus). De Waarderingskamer ziet toe op de kwaliteit van het WOZ-proces.

Wat hebben we bereikt?

Doelstellingen Waardebepaling

- Beoordeling "moet verbeterd worden" naar "voldoende" van de Waarderingskamer
- Goede waardebepaling van de objecten uitgaande van de correcte en accurate kenmerken in de applicatie
- De ingediende WOZ-bezwaarschriften woningen dienen 31 december van het belastingjaar gereed te zijn;
- De afhandeling van de gemachtigde (NCNP) WOZ-bezwaren start 1 mei, waarbij het grootste deel 1 november is afgehandeld;
- De komende jaren een reductie van de aantallen WOZ-bezwaren;
- De komende jaren een reductie van de inhuur;
- De komende jaren een reductie van de proceskostenvergoeding.

Hiermee willen wij meer aan de voorkant de regie nemen in plaats van aan de achterkant geconfronteerd worden met bezwaren.

Kwaliteitsnormen Waardebepaling

		Doelstelling 2023	Realisatie 2023
Procesactiviteit Waardebepaling (WOZ)			
Het op grond van de Waarderingskamer tijdig mogen beschikken	Op 28 februari zijn meer dan 98% van alle objecten voorzien van een actuele waarde en kunnen beschikt worden. Het aantal geblokkeerde objecten is tot een minimum gereduceerd.	98%	91%
Procesactiviteit Afwikkeling WOZ-bezwaren			
Afhandeling van de WOZ-bezwaren binnen bepaalde termijnen	90% van alle bezwaren zijn voor 1 oktober gereed, de overige 10%, die in de loop van het jaar zijn binnengekomen, voor 31 december.	90% 10%	53% 13%

Wat hebben we daarvoor gedaan?

Landelijke ontwikkelingen

- Vernieuwd taxatieverslag woningen
  Er wordt landelijk al enige tijd gesproken over de wenselijkheid om een uitgebreider WOZ-taxatieverslag voor woningen te gaan gebruiken. Door meer transparantie te bieden en ook een presentatievorm te kiezen met bijv. Infographics kan naar verwachting een voor de belanghebbende meer overtuigende onderbouwing worden gegeven. Met deze extra transparantie wordt ernaar gestreefd dat belanghebbende minder behoefte heeft om vragen te stellen en/of bezwaar te maken.
  Bij het ontwerp van het nieuwe taxatieverslag is geprobeerd om alle gegevens die als "op de zaak betrekking hebbende stukken" verstrekt moeten worden in een bezwaarprocedure direct in het taxatieverslag op te nemen, zoals een grondstaffel. Verder is meer informatie opgenomen over de omgeving waarin de woning is gelegen en de marktontwikkelingen. Vereniging Eigen Huis is geconsulteerd en de reacties waren positief. De Waarderingskamer heeft besloten dat het nieuwe taxatieverslag per 1 januari 2025 verplicht is.
- Nieuwe wetgeving Proceskostenvergoeding

De proceskostenvergoeding voor de NCNP-bureaus zijn door een wetswijziging aangepast. Al meerdere jaren stijgen de proceskostenvergoedingen in het bezwaar- en beroepentraject. De toekomst zal uitwijzen of deze wetswijziging effectief blijkt te zijn.
Voor de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) bevat het wetsvoorstel in het kort het volgende:

1. De vergoeding in de bezwaarfase wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de WOZ-beschikking wordt vernietigd of gewijzigd.
2. De vergoeding in de fase van beroep, hoger beroep of cassatie wordt vermenigvuldigd met 0,25 als de WOZ-beschikking wordt vernietigd of gewijzigd en vermenigvuldigd met 0,10 in de overige gevallen.
3. De vergoeding voor immateriële schade wordt beperkt tot € 50 per half jaar (was € 500) waarmee de redelijke termijn voor afhandeling van een bezwaar is overschreden.
4. Vergoedingen mogen uitsluitend worden uitbetaald op een bankrekening die staat op naam van de belanghebbende zelf.
5. Het wetsvoorstel treedt in werking per 1 januari 2024.

Plan van Aanpak Waarderingskamer vervolg
In 2023 heeft de Waarderingskamer in een breed onderzoek het oordeel van “voldoende” naar "moet verbeterd worden” bijgesteld. De taxatieonderdelen hebben een voldoende. Echter, het neemt niet weg dat het onderdeel is van een ketenproces, dus ook dit proces ondervindt hiervan de gevolgen. De organisatie staat in ieder geval tot en met 2025 voor een enorme opgave in zowel de achterstanden weg te werken als ook de kwaliteit gaan borgen.

Veldcontroles
De waarderingsapplicatie biedt de mogelijkheid om veldcontrole real time uit te gaan voeren. De taxateur is hierdoor ook zichtbaar voor de burger en we creëren hierdoor een betere administratie van onze secundaire kenmerken, waardoor de uitgangspunten voor de waardering actueel zijn.

Voormeldingen
De waarderingsapplicatie heeft de mogelijkheid om voormeldingen beschikbaar te stellen aan belanghebbenden van WOZ-objecten. Door middel van een voormelding kunnen de gegevens die voor de waardebepaling worden gebruikt inzichtelijk en controleerbaar worden gemaakt voor belanghebbenden. De controle van objectkenmerken door belanghebbenden resulteert in betrouwbaardere en correctere taxaties. Ook kan hierdoor een bezwaarafname worden bewerkstelligd. De voormelding gaat digitaal maar de brieven zijn nog analoog. Er kan geautomatiseerd worden aangegeven welke objecten hiervoor in aanmerking gaan komen. De bezwarenanalyse zal aankomend jaar hierin duidelijkheid moeten verschaffen in welke gebieden de bezwaren tegen de objectkenmerken een groot aandeel hebben. In 2024 zullen ca. 28.000 voormeldingen van woningen worden verzonden. Dit betreft een selectie van objecten welke 5 jaar op dezelfde kenmerken staan zoals onderhoud en voorzieningen op matig en transacties die in gedateerde staat zijn verkocht. Door de achterstanden van 2023 hebben wij deze werkzaamheden niet kunnen concretiseren.

Capaciteit waardebepaling
Het beheersgebied van BghU groeit jaarlijks rond de 5.000 objecten door nieuwbouw van woningen en niet-woningen of transformaties van gebouwen. Alle kennis en kunde is goed belegd maar door de objectengroei, meer bezwaren door de NCNP-bureaus en meer beroepen is in het procesteam wel een grote mate van kwetsbaarheid. Een vacature bij de niet-woning taxateurs is tot op heden onvervuld aangezien er krapte is op de arbeidsmarkt. Ook is er sprake van een ongelijkheid in functiewaardering in het land. Drie vacatures bij het procesteam woningen zijn in Q3 2023 ingevuld, maar in Q4 2023 is een specialist beroepszaken weggegaan. De achterstanden en moeilijk vervulbare vacatures bemoeilijkt het kunnen ontwikkelen en opleiden. Ook wordt er veel beroep gedaan op de kennis van de taxateurs bij het proces Databeheer op het gebied van afbakening en kadastrale zaken bij de niet-woning taxateurs. En permanente educatie vergt zeer veel tijd voor de 11 NrVt-taxateurs. Op het bezwarenproces wordt veel ingehuurd. In Q4 is de stroom van ingediende beroepen op gang gekomen. Ondertussen is er een nieuwe matrix in gebruik genomen om de beroepszaken efficiënter te kunnen afhandelen voor de aanlevering van stukken naar de rechtbank.

Het interne berichtenverkeer tussen de applicaties vereist veel capaciteit en afstemming tussen de diverse procesonderdelen. Het komende jaar zal verder onderzocht worden welke uitwerking dit heeft op fte-inzet. Een taxateur zal op reguliere basis kwaliteitscontroles gaan verrichten op de taxatiewerkzaamheden en gegevens in de software. Op deze wijze zullen een aantal interne beheersingsprotocollen welke van toepassing is op het proces waarderen worden ingebed in de controles.

In 2023 is er gestart om de belastingapplicaties verdere optimalisatieslagen te maken zoals het geautomatiseerd versturen van besluiten. In 2023 zijn er 3 keer zoveel WOZ-bezwaren ingediend als in voorgaande jaren. Dit heeft een enorme wissel getrokken op de procesteams Waardebepaling en Bezwaarafhandeling WOZ en uiteraard op de rest van de organisatie. Direct na het versturen van het tweede kohier in februari 2023 was er een hausse aan vragen van belanghebbenden aan de telefoon en op locatie. Gemeenten en samenwerkingsverbanden riepen in februari op om organisaties zelf te benaderen en geen beroep te doen op de NCNP-bedrijven. Overige processen kwamen hierdoor in het gedrang, zoals de permanente marktanalyse en herwaardering. Ook lag de focus op de achterstanden. Door veel effort van de medewerkers zijn de targets voor 1 oktober 70% waardering van objecten en op 1 december 90% waardering gereed voor de tariefaanlevering deelnemers en controle Waarderingskamer, wel gerealiseerd.

Met het belastingpakket Gouw is in Q4 2023 gestart om met ingang van 2024 een QR-code toe te voegen op de belastingaanslag, om zo op een laagdrempelige manier een bezwaarprocedure mogelijk te maken. Ook zal deze QR-code gebruikt gaan worden als afsprakenmodule voor telefonisch klantcontact met de taxateur alsmede een afspraak op locatie.

	Aantal	%	Gerealiseerd Aantal	Gerealiseerd %
Digitaal	3342	35,3%	10.545	41,5%
NCNP (gemachtigden)	5145	54,4%	12.909	50,8%
Schriftelijk (per post)	978	10,3%	1.945	7,7%
Totaal	9465		25.399	

Proceskostenvergoeding
2023 geeft het volgende bezwarenbeeld:

bezwaren 2023 ingediend door:	woningen	niet woningen	Object-niveau woningen	objectniveau niet-woningen
Belanghebbenden	11.889	280	14.426	621
NCNP	12.448	400	15.337	948
Overig	234	81	1126	224
Ambtshalve	1.731	50	5152	136

Ondanks de oproep aan de burger om zelf bezwaar in te dienen zijn de ingediende bezwaren door de NCNP-bureaus toch nog aan de hoge kant. Dit kost niet alleen meer tijd in de bezwaarafhandeling door voor ieder object een hoorzitting te moeten verrichten of schriftelijke beoordeling, elke waarde verlaging kost de organisatie ook proceskostenvergoeding. Per 1 januari 2024 is er nieuwe wetgeving voor reductie van de proceskostenvergoeding aan de NCNP-bureaus en uitbetaling van eventuele proceskostenvergoeding dient voortaan aan de belanghebbenden zelf te geschieden.
De bezwarenanalyse moet verder ontwikkeld worden en geborgd gaan worden in het primaire proces om zo bezwaren te voorkomen. Er wordt specifiek gekeken naar de ingediende grieven en de waarde-gebieden waar de meeste bezwaarschriften worden ingediend. Hiermee hopen we een slag te kunnen slaan om het aantal bezwaarschriften te gaan verminderen en reductie van de proceskosten.
Ondanks dat op 31 december 2023 de WOZ-bezwaren niet gereed zijn, is er wel geconstateerd dat bij reguliere aantallen zoals tot en met 2022 zijn ingediend, de WOZ-bezwaren afgehandeld zouden zijn.

Wat heeft het gekost?

Onderstaand overzicht laat de kosten zien voor het procesteam Waardebepaling. De personele lasten zijn toegerekend op basis van feitelijke uitgaven, de overige kosten op basis van een directe koppeling van de geleverde diensten in het kader van dit onderdeel.

Staat van Baten en Lasten 2023	
Bedragen in euro's	**Waardebepaling**
Rente en afschrijving	**€ 0**
Personele lasten (incl. inhuur)	**€ 3.188.597**
Lasten personeel in dienst	*€ 2.148.946*
Inhuurlasten	*€ 1.039.651*
Materiële lasten	**€ 2.013.497**
ICT-Transitie naar SAAS eenmalig	*€ 0*
ICT-contractkosten jaarlijkse volume	*€ 180.383*
Bedrijfsvoeringskosten	*€ 475.898*
Proceskostenvergoeding WOZ	*€ 1.357.215*
Onvoorzien	**€ 0**
Totale lasten	**€ 5.202.094**
Dwangbevelen	€ 0
Overig	€ 0
Totale baten	**€ 0**

1.1.3. Kernproces Klantcontact

Binnen het kernproces Klantcontact worden werkzaamheden verricht die betrekking hebben op direct contact met de inwoner en de ondernemer. Denk hierbij aan het beantwoorden van vragen die via de telefoon worden gesteld. Daarnaast zijn onze inwoners ook welkom op kantoor aan het loket op de 2e verdieping. De binnengekomen post en de digitale contactformulieren worden verwerkt. Tevens worden de binnengekomen bezwaarschriften afgehandeld binnen de diverse clusters.

Wat hebben we bereikt?

Doelstellingen Klantcontact

Doelstellingen 2023
Kwaliteit Klantcontact
Het verder doorontwikkelen van de medewerkers door middel van een herhaaltraining op gesprekstechniek, het schrijven van brieven in begrijpelijke taal (B1) en toepassen in de praktijk door actualisatie brieven en teksten op de website.
Dit is een van de speerpunten die we meenemen naar 2024. Met de komst van een nieuwe communicatieadviseur is een start gemaakt met het actualiseren van de brieven op B1-niveau in 2023. De verbetering van de website is een continu proces.
We organiseren een interne training over klantcontacten en de meest gestelde vragen. Daarnaast het in de praktijk toepassen van hetgeen geleerd is bij de basisopleiding die in 2022 door diverse medewerkers is gevolgd. Die kennis zal de kwaliteit van de dienstverlening verhogen.
Gedurende het jaar zijn er diverse interne trainingen gegeven. Door het bijhouden van FAQ, breiden we onze kennis uit. Dit is een dynamisch document waar we alle eventuele klantvragen in vastleggen. Bij het inwerken van nieuwe collega's is dit de basis. In januari 2023 is er een kennissessie "Een kijkje in het hoofd van een debiteur" gegeven en in december 2023 zijn er kennissessies gegeven over de wijzigingen van de verordeningen 2024 t.o.v. 2023 en actualiteiten besproken. Voor nieuwe collega's zijn de voorbereidingen getroffen om BghU-breed een cursus basisbeginselen belastingen te organiseren.
De talenten binnen de teams worden middels de methode van Strenghtfinders in kaart gebracht. Daarmee kunnen we in 2023 een puzzel leggen wie waar bij past. Niet alleen qua werk maar ook als persoon en koppelen we dat vervolgens aan het team, welke skills hebben we waar nodig. Deze trainingen zullen beschikbaar zijn voor alle medewerkers die in verbinding staan met belanghebbenden.
Dit jaar heeft in het teken gestaan van het Talenttraject. Als team hebben we 4 sessies gehad met als doel een beter team te worden waar eenieder zijn talenten inzet. En wat nog belangrijker is dat men elkaars talenten ook weet en herkent. Een zeer waardevol traject waar we verder mee kunnen.
Versterken selfservice belastingplichtige
Aan de hand van een in 2022 uitgevoerd Klanttevredenheidsonderzoek (KTO), een uitvraag bij een klantenpanel over hoe het contact met BghU is verlopen, het klikgedrag op de website en de resultaten van de chatbot zullen we beter in beeld hebben waar de belanghebbende behoefte aan heeft.
De behoefte om een KTO uit te voeren en te weten hoe de inwoner en ondernemer onze dienstverlening ervaart, bestaat nog steeds. We hebben dit als BghU niet zelfstandig opgepakt. Momenteel wordt er landelijk onderzocht om dit gezamenlijk op te pakken via E-Gouw met collega belastingsamenwerkingsorganisaties. Wij volgen deze ontwikkeling.
De onderzoeksresultaten uit 2022 zullen we in 2023 benutten om de verbeteringen in het proces, de brieven, website en kanaalsturing door te voeren. Daarmee zullen we het aantal klantcontacten kunnen terugdringen.
Hier is een start mee gemaakt. Onze dienstverlening stond qua bereikbaarheid onder druk. De voorbereidingen om de belastingaanslag 2024 beter te stroomlijnen en te structuren zijn in 2023 vormgegeven. Door met een QR-code op de belastingaanslag te gaan werken en een afsprakenmodule digitaal beschikbaar te stellen, is er sprake van kanaalsturing. Uiteindelijk met doel beter bereikbaar te zijn.
Kwaliteit Klantcontact
De input vanuit de contacten met belanghebbenden zullen we inzetten om te standaardiseren en om maatwerk te leveren waar dat gevraagd wordt. Tevens wordt er bij de ingediende bezwaarschriften per cluster gekeken naar de kern van de bezwaren. Die rode draad wordt geanalyseerd en de uitkomst wordt gebruikt voor procesverbeteringen. Dit doen we door maandelijks integraal overleg.

Procesmatig werken en in kleine stapjes verbeteren is ons motto. Doordat er afstemming is tussen de clustertrekkers, worden er verbeteringen doorgevoerd. Daarnaast wordt samen met een externe partij gekeken naar procesoptimalisatie. We zijn gestart met het proces bezwaren parkeren.
Interne samenwerking
We zullen de collega's van Databeheer voeden met de input vanuit de contacten met de belanghebbenden en de analyses van de bezwaarschriften om zo de kwaliteit van de aanslagoplegging omhoog te brengen. Een betrouwbare aanslag zal meer vertrouwen opwekken en uiteindelijk minder contacten, bezwaren etc. opleveren.
Binnen het team zijn Key users benoemd. Zij zijn de schakel met de collega's van Databeheer. Er zijn goede stappen gezet in de verbetering van de data.
Daarnaast werken we aan een gestroomlijnder proces van binnengekomen bezwaarschriften door bij binnenkomst goed de grieven eruit te halen om een efficiëntere maar ook kwalitatief betere uitspraak te genereren en de doelstelling te halen.
Dit is reeds in gang gezet, maar op dit moment alleen nog maar met het ontgrieven van de WOZ-bezwaren. Door een externe partij is een demonstratie gegeven waar een aanzet is gegeven om ook na te denken over het minder bewerkelijk maken van het ontgrieven van parkeerbezwaren.
De onderlinge samenwerking zal ook van invloed zijn op de doelstellingen zoals het maximaal 1x doorverbinden en de belanghebbenden in 1x goed te helpen. Ook een gemaakte afspraak om binnen twee dagen terug te bellen als de klant niet in 1x geholpen kan worden, is een onderdeel van de interne samenwerking zowel binnen Dienstverlening als binnen de gehele BghU.
Binnen het team zijn procesafspraken gemaakt. De basisafspraak is zoveel mogelijk zelf af te handelen en geen terugbelnotities te maken onderling. Kennissessies, FAQ's en werkoverleggen zorgen voor een goede afstemming tussen de collega's.

Kwaliteitsnormen Klantcontact

Telefonische dienstverlening

Doelstelling 2023	Gerealiseerd 2023	Gerealiseerd 2022	Gerealiseerd 2021
Procesactiviteit: Communicatie (telefonisch)			
Kwaliteitskenmerk: Op een vriendelijke en professionele wijze klant te woord staan			
Binnen 60 seconden de telefoon opnemen	43%	47%	58%
Maximaal 1x doorverbinden	99%	99%	99%
Terugbelafspraak binnen twee werkdagen	65%	97%	98%

Afwikkeling bezwaren

Doelstelling 2023	Gerealiseerd 2023	Gerealiseerd 2022	Gerealiseerd 2021
Procesactiviteit: Verzoek, bezwaar en beroepsschriften			
Kwaliteitskenmerk: Afwikkelen binnen wettelijke gestelde termijnen			
Heffingsbezwaren binnen < 6 weken	26%	63%	77%
Parkeren binnen < 6 weken	41%	23%	22%

Door de grote druk op de telefonische bereikbaarheid en de daardoor beperkte capaciteit voor de bezwaarafhandeling, is er pas eind april een start gemaakt met de bezwaarafhandeling. De druk aan de telefoon was groter dan andere jaren (verhoogde WOZ-waarde, verhoogde aanslagen, krappere beurzen van inwoners). Omdat de grootste werkvoorraad in de weken na de aanslagoplegging binnenkomt (februari en maart), is de doelstelling alleen (mondjesmaat) gehaald bij de bezwaarschriften die in de maanden na juni binnenkwamen. Door veel inhuur op het onderdeel parkeren, is daar ingelopen op de werkvoorraad en is er meer dan voorgaande jaren binnen de doelstelling afgehandeld.

Wat hebben we daarvoor gedaan?

De bereikbaarheid verbeteren door het beter optimaliseren van de diverse kanalen. De telefonische bereikbaard verbeteren door een nieuwe partij te vinden die onze capaciteit beter aankan. In 2023 is hiervoor een aanbesteding gestart. Hierbij wordt ingezet op onder andere een voorspellende routering en spraakherkenning. De huidige chatbot ondersteunt met een chat via de website en is een extra kanaal om de belanghebbende te informeren dan wel in contact met BghU te komen. De kennis die we vergaren vanuit analyses, bezoek website en chatbot zullen we doorvertalen aan de medewerkers om hen middelen te geven in de contacten met onze inwoners en ondernemers.

Doorontwikkelen belastingpakket

De mogelijkheden van het belastingpakket voor wat betreft het efficiënter omgaan met repeterende werkzaamheden zullen worden ingezet. Een onderdeel is onder andere de QR-code, die een koppeling heeft met de afsprakenmodule. De aanzet hiervoor is in 2023 gegeven. In de eerste maanden van het nieuwe belastingjaar is de druk op telefonische bereikbaarheid hoog en daardoor zijn er weinig mogelijkheden om de bezwaarafhandeling op te pakken. De mogelijkheden van het belastingpakket zijn nog niet volledig benut, maar gaandeweg bouwen we het steeds beter uit. Voor de zelfredzaamheid van de klant tot en met beter beheersbare processen (logisch bezwaren- en kwijtscheldingsproces, betere stuurinformatie). De aanbesteding telefonie moet de bereikbaarheid (en daardoor de dienstverlening) beter maken.

Parkeerbelasting

Voor deze takuitvoering is er veelvuldig contact met Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van de gemeente Utrecht (VTH). VTH constateert door middel van een scanauto dat er geen parkeerrecht is betaald, maar de naheffing, de bezwaren en de invordering van de openstaande aanslagen is onze taak. Onderlinge samenwerking aan de voorkant moet voorkomen dat mensen geconfronteerd worden met onnodige naheffingen en administratieve lasten. Daarom is er overleg met VTH over de bezwaarredenen om te kijken of we de instroom van bezwaren kunnen reduceren. De instroom van bezwaarschriften is de laatste jaren enorm toegenomen door onder andere de inzet van scanauto's. Door de gigantische aantallen is de doelstelling, om de belanghebbenden binnen 6 weken na binnenkomst van het bezwaar een uitspraak te bezorgen, onder druk gekomen. Hier is op geacteerd door een extra team op de afhandeling van de parkeerbezwaren te zetten om de werkvoorraad te verkleinen. Tevens is een projectleider aangesteld voor het verbeteren van het parkeerproces tussen opdrachtgever en de uitvoering bij BghU.

Communicatie

Hoe communiceren we met onze inwoners en ondernemers? De richtlijnen staan weergeven in ons communicatieplan. Om onze dienstverlening continue te verbeteren, leren we ook van de feedback van onze burger. We verbeteren onze brieven, voeren verbeteringen door aan de website. We hebben een begin gemaakt om onze brieven op B1-niveau op te stellen, zodat deze duidelijk zijn voor de burger.

Wat heeft het gekost?

Onderstaand overzicht laat de kosten zien voor het procesteam Klantcontact. De personele lasten zijn toegerekend op basis van feitelijke uitgaven, de overige kosten op basis van een directe koppeling van de geleverde diensten in het kader van dit onderdeel.

Staat van Baten en Lasten 2023	
Bedragen in euro's	**Klantcontact**
Rente en afschrijving	**€ 0**
Personele lasten (incl. inhuur)	**€ 1.632.462**
Lasten personeel in dienst	*€ 1.222.933*
Inhuurlasten	*€ 409.528*
Materiële lasten	**€ 229.714**
ICT-Transitie naar SAAS eenmalig	*€ 0*
ICT-contractkosten jaarlijkse volume	*€ 19.795*
Bedrijfsvoeringskosten	*€ 209.919*
Proceskostenvergoeding WOZ	*€ 0*
Onvoorzien	**€ 0**
Totale lasten	**€ 1.862.176**
Dwangbevelen	€ 0
Overig	€ 0
Totale baten	**€ 0**

1.1.4. Kernproces Innen

Het team houdt zich bezig met het voorbereiden van de dossiers voor de deurwaarders, schuldsaneringen, faillissementen en het innen van de belastinggelden middels allerlei vormen van beslag, betalingsregelingen en het afhandelen van kwijtscheldingsverzoeken. Tevens houdt men zich bezig met het verwerken van betalingen. Zowel de binnendienst als de deurwaarders zetten bij de tenuitvoerlegging (de laatste handeling om tot inning van de belastinggelden te komen) zwaar in op contact met de belanghebbenden.

Wat hebben we bereikt?

Onderstaande bevat de belangrijkste doelstellingen voor het kernproces innen.

Doelstellingen Innen

Voor het invorderingsproces geldt dat we meer gebruik maken van de data die we van de belanghebbenden hebben geregistreerd, waarmee we ook gerichtere acties in kunnen zetten. Bijvoorbeeld, de deurwaarders zullen op sommige momenten gezamenlijk invorderingsacties opzetten, denk aan wijken waar relatief veel mensen wonen met een betalingsachterstand. Het leggen van persoonlijk contact is cruciaal voor een succesvol inningstraject, maar geeft ook ruimte voor maatwerk waarbij voorkomen wordt dat men weer in financiële problemen raakt.

Kwaliteitsnormen betalingsverwerking

Doelstelling 2023	Gerealiseerd 2023
Procesactiviteit: Betalingsverwerking Kwaliteitskenmerk: Tijdige verwerking binnen gekomen betalingen	
95% van de binnengekomen betalingen zijn binnen 7 dagen verwerkt, de overige 5% binnen 1 maand.	96% 99%

Kwaliteitsnormen invorderingsmaatregelen

Doelstelling 2023	Gerealiseerd 2023	Gerealiseerd 2022	Gerealiseerd 2021
Procesactiviteit: Invorderingsmaatregelen Nastreven van de volledige betaling van de belastingaanslagen			
< 3% van de vorderingen ouder dan 1 jaar	3%	3%	3%
< 1% van de vorderingen ouder dan 18 maanden	1,1%	1,2%	0,62%
< 0,01 ouder dan 3 jaar	%	0,17%	0,15%

Kwaliteitsnormen Kwijtschelding

Doelstelling	Realisatie 2023	Realisatie 2022	Realisatie 2021
Procesactiviteit: Aanvragen kwijtschelding Kwaliteitskenmerk: Correcte en tijdige uitspraken			
Afwikkelen binnen 8 weken	30%	31%	61%

Het jaar 2023 was het eerste jaar met een nieuw systeem en een nieuw proces. Voorgaande jaren kwamen kwijtscheldingverzoeken per post of digitaal in de werkvoorraad en werden stuk voor stuk afgedaan. In 2023 zijn alle binnengekomen verzoeken eerst tweewekelijks aangeboden aan het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau toetst alle door ons gestuurde Burgerservicenummers op eventuele belemmeringen om kwijtschelding te kunnen verlenen, waar het Inlichtingenbureau een kleine drie weken voor nodig heeft. Alle 'uitval' is stuk voor stuk door ons bekeken; wat is de belemmering en hoe groot is de belemmering om

te kunnen beslissen. Vanwege het nieuwe systeem en de nog lopende procesoptimalisatie kwam dit proces pas goed in beweging rond mei of juni - ruim na de grote instroom van kwijtscheldingsverzoeken.
Hierdoor is de eigen doelstelling - 'binnen 8 weken na binnenkomst afgehandeld' - gedaald in percentage. Gaandeweg het jaar kwamen we dichter bij de doelstelling.

Het zwaartepunt in het invorderingsproces ligt pas na de vervaldata van de grote kohieren: mei en juni. Dan start het (dwang)invorderingsproces, dat als doelstelling 'tenminste 97% van alle in het kalenderjaar opgelegde aanslagen zijn op 31-12 van datzelfde kalenderjaar geïnd'.

Wat hebben we daarvoor gedaan?

Om aan de doelstellingen te kunnen voldoen, kijken we naar de golfbewegingen in de jaarcyclus. Deze golfbewegingen zijn leidend om te bepalen wanneer en hoeveel medewerkers worden ingezet voor de verschillende werkzaamheden.
Procesoptimalisatie van diverse processen binnen Innen: in 2023 is gestart met het proces Kwijtschelding.

Proceskostenvergoeding

De laatste jaren laten een verschuiving zien van meer ingediende bezwaren door de NCNP-bureaus. Dit kost niet alleen meer tijd in de bezwaarafhandeling (elk ingediend bezwaar is een hoorzitting) maar ook de administratieve belasting is enorm. Eveneens kost elke waardevermindering de organisatie proceskostenvergoeding. De proceskostenvergoeding 2023 bedraagt ruim € 1.357.000, --.

	Totale materiele lasten BghU		Aandeel proceskosten	
	Begroting	Realisatie	% begroot	% realisatie
Boekjaar 2017	€ 5.626.000	€ 5.448.608	5,8%	6,8%
Boekjaar 2018	€ 5.592.000	€ 5.756.712	6,5%	6,4%
Boekjaar 2019	€ 5.681.000	€ 5.921.396	7,5%	11,0%
Boekjaar 2020	€ 6.181.000	€ 6.054.058	11,3%	13,6%
Boekjaar 2021	€ 5.759.000	€ 5.205.659	13,9%	21,1%
Boekjaar 2022	€ 8.224.000	€ 7.138.302	13,4%	14,1%
Boekjaar 2023	€ 7.927.000*	€ 7.389.925	14,5%	18,4%

*= incl. € 525.000 onttrekking aan reserves

Wat heeft het gekost?

Onderstaand overzicht laat de kosten zien voor het procesteam Innen. De personele lasten zijn toegerekend op basis van feitelijke uitgaven, de overige kosten op basis van een directe koppeling van de geleverde diensten in het kader van dit onderdeel.

Staat van Baten en Lasten 2023	
Bedragen in euro's	**Innen**
Rente en afschrijving	**€ 0**
Personele lasten (incl. inhuur)	**€ 1.745.971**
Lasten personeel in dienst	*€ 1.552.293*
Inhuurlasten	*€ 193.678*
Materiële lasten	**€ 201.522**
ICT-Transitie naar SAAS eenmalig	*€ 0*
ICT-contractkosten jaarlijkse volume	*€ 27.828*
Bedrijfsvoeringskosten	*€ 173.693*
Proceskostenvergoeding WOZ	*€ 0*
Onvoorzien	**€ 0**
Totale lasten	**€ 1.947.492**
Dwangbevelen	€ 1.542.302
Overig	€ 0
Totale baten	**€ 1.542.302**

1.1.5. Overhead

De ondersteunende processen hebben als doelstelling het adviseren, ondersteunen en ontzorgen van de deelnemers rond het belastingproces. Hierdoor zijn de deelnemers in staat om rechtsgeldige belastingverordeningen en -tarieven vast te stellen en zijn zij “verzekerd” van de geraamde belastingopbrengsten. Daarnaast vallen hier de ondersteunende activiteiten onder ten behoeve van het primaire proces.
De directie, de staf en alle overige ondersteunende activiteiten ten behoeve van het primaire proces zijn binnen dit onderdeel ondergebracht. Hieronder vallen de taken met betrekking tot de interne bedrijfsvoering, de interne controlewerkzaamheden, de financiële administratie, de informatie- en communicatietechnologie, communicatie, juridische zaken, inkoop en de HR-werkzaamheden.

Wat hebben we bereikt?

Binnen het programma overhead zijn er de volgende doelstellingen

- Verkrijgen van software welke aansluit bij gestandaardiseerde, optimale werkprocessen
- Kantoorautomatisering en -inrichting passend bij hybride werkvorm (deels thuis, deels kantoor, videobel mogelijkheden, flexibele kantoorindeling voor diverse werkvormen en -groepen)
- Klachtenbehandeling, klachten naar tevredenheid af te handelen
- Optimale communicatie-uitingen, conform geldende overheidsuitgangspunten
- Regievoering, ambtelijke efficiënte en eenduidige afstemming met onze deelnemers
- Voortgang rapporteren belastingopbrengsten
- Het team Juridische zaken biedt juridische ondersteuning intern en aan de deelnemers
- Gevraagd of ongevraagd over de informatievoorziening adviseren en of deze gebruiksvriendelijk, efficiënt, effectief en veilig beschikbaar is voor BghU en de belastingplichtigen.
- Uitvoering geven aan de AVG en informatieveiligheid (voldoen aan de BIO)

Wat hebben we daarvoor gedaan?

In 2023 zijn de volgende activiteiten ontwikkeld.

- Kantoorautomatisering: op basis van Programma van Eisen leveranciersselectie en implementatie, kantoorinrichting in afstemming met Utrecht na evaluatie-uitkomst (eind 2022)
  Deze aanbesteding is succesvol doorlopen, het huidige contract is in tijd enigszins verlengd om een soepele overgang naar de nieuwe ondersteuning te implementeren, zonder de reguliere bedrijfsvoering en dienstverlening te benadelen.
- Klachtenbehandeling: verbeterpunten voorgaande jaar destilleren en toepassen
- Communicatie: op basis van een communicatieplan diverse activiteiten ondernemen
  Per 2024 is de net vacante positie van Communicatieadviseur ingevuld. Deze activiteit zal in 2024 worden ingevuld.
- Regievoering: additionele vragen buiten het Uitvoeringsprotocol om centraal coördineren en mogelijke aanvullende afspraken over maken. Het aantal additionele vragen is sterk toegenomen en vraagt om een andere benadering van de afstemming.
- Conform het Uitvoeringsprotocol worden drie voortgangsrapportages per jaar aangeboden op afgesproken data, over de belastingopbrengsten per deelnemer.
- De voorheen gegenereerde stuurinformatie kon vrij eenvoudig worden opgeleverd en worden vertaald naar een rapportage (per deelnemer). Vanwege de ICT-transitie moet deze informatie opnieuw worden opgebouwd vanuit de software. In 2023 zijn daarom als handwerk, de rapportages later in tijd en in verdunde vorm aangeleverd.
- Juridische ondersteuning: behandelen beroepsprocedures, redigeren verordeningen, interne en externe advisering, kennisoverdrachten ondersteunen primaire processen. Mede als gevolg van het toenemende aantal beroepsprocedures is meer behoefte aan juridische administratieve ondersteuning en wordt dit bijgehouden en geëvalueerd om te bepalen of de huidige formatie toereikend is.
- Informatievoorziening: Functioneel beheer (Business Information Management), Servicedesk, Technisch beheer (Infrastructuurservices) en Technisch applicatiebeheer (Applicatieservices) en informatiebeheer/data-analytics.
- AVG: op basis van voorgaande jaren evalueren of capaciteit nog toereikend is voor de vakkundige inzet van de Functionaris Gegevensbescherming en CISO en of aan de geldende eisen zelfstandig kan blijven worden voldaan.

- Met het actualiseren van het informatiebeveiligingsbeleid en aan de hand van de realisatie van de verbeterpunten vanuit het voldoen aan de BIO, is tevens nog meer duidelijk geworden dat de capaciteit onvoldoende is en vraag om een wijzigingsvoorstel in 2024.

Wet hersteloperatie toeslagen (kinderopvangtoeslag-Affaire)
De Herstelwet introduceert een herstelregeling voor kinderen van gedupeerde ouders en een herstelregeling voor eventuele ex-partners van gedupeerde ouders. In het afgelopen jaar zijn er geen openstaande belastingbedragen en invorderingskosten kwijtgescholden, omdat er tot eind november 2023 geen programmatuur beschikbaar was om dit geautomatiseerd te kunnen doen en de leverancier nog niet toegekomen is aan de inrichting van dit verwerkingsproces. De verwachting is dat deze achterstand in de loop 2024 ingelopen wordt.

Wat heeft het gekost?

Onderstaand overzicht laat de kosten zien voor het procesteam Overhead. De personele lasten zijn toegerekend op basis van feitelijke uitgaven, de overige kosten op basis van een directe koppeling van de geleverde diensten in het kader van dit onderdeel.

Staat van Baten en Lasten 2023	
Bedragen in euro's	**Overhead**
Rente en afschrijving	**€ 0**
Personele lasten (incl. inhuur)	**€ 3.117.293**
Lasten personeel in dienst	*€ 2.384.131*
Inhuurlasten	*€ 733.162*
Materiële lasten	**€ 4.520.928**
ICT-Transitie naar SAAS eenmalig	*€ 102.083*
ICT-contractkosten jaarlijkse volume	*€ 1.762.056*
Bedrijfsvoeringskosten	*€ 2.656.789*
Proceskostenvergoeding WOZ	*€ 0*
Onvoorzien	**€ 100.000**
Totale lasten	**€ 7.738.221**
Dwangbevelen	€ 0
Overig	€ 968.134
Totale baten	**€ 968.134**

1.2. Paragrafen

In dit deel van het jaarverslag is aandacht voor de (verplichte) paragrafen vanuit het BBV. Deze paragrafen volgen de indeling van de begroting, waarbij de paragrafen 'weerstandsvermogen' en 'risicobeheer' in deze jaarrekening zijn samengevoegd in de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicomanagement'.

1.2.1. Lokale heffingen

De uitvoering van het belastingproces (waarderen, heffen en innen) van iedere deelnemer valt onder de verantwoordelijkheid van BghU. De deelnemers zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de te heffen belastingen, het vaststellen van verordeningen, tarieven en de kwijtscheldingsnormen. Kortom, het aangaan van de belastingsamenwerking heeft geen gevolgen voor de beleidsvrijheid van de deelnemers. Iedere deelnemer overhandigt jaarlijks een begroting waarin zij vermeld welke belastingen (inclusief tarieven) er moeten/mogen worden geheven in de desbetreffende regio.
BghU heeft in 2023 inkomsten genoten ter compensatie van de kosten die verband houden met invorderingsmaatregelen. Invorderingsmaatregelen moeten worden genomen op het moment dat een belastingplichtige geen gehoor geeft aan de (door middel van een aanslag) opgelegde betalingsverplichting. Onder kosten die verband houden met invorderingsmaatregelen verstaan wij onder andere de kosten die gepaard gaan met het verzenden van aanmaningen, dwangbevelen en andere invorderingsactiviteiten. De totale realisatie van de inkomsten wegens vervolgingskosten in 2023 bedraagt € 1,7 miljoen.

1.2.2. Weerstandsvermogen & risicomanagement

BghU kent een nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement waarin de aanpak en het beheersen van risico's binnen BghU is vormgegeven. Jaarlijks maakt BghU in het kader daarvan bij het opstellen van de begroting een risico-inschatting. Onderstaand is de financiële vertaling van die risico-inschatting voor de begroting 2023 weergegeven. Het risicoprofiel borduurt voort op eerder geconstateerde en geïnventariseerde risico's. Het benodigde weerstandsvermogen op basis van deze inschatting bedraagt € 420.000.

Berekening weerstandsvermogen in relatie tot BghU voor begroting 2023

	Risicotypering	Netto risico	Netto-risico (toelichting)	Kans	Restrisico 2023
1.	Betreft maximale kosten van de invoering/ wijziging van voorgestelde belastingen op basis van belastingplannen -> tijdvak variant. Inschatting van potentiële kosten.	€ 400.000	Gezien verkiezingsjaar 2021 en planvorming rondom lokaal belastinggebied lage kans voor 2022	5%	€ 20.000
2.	Reparatie verprutst kohier i.v.m. verkeerde gegevens	€ 125.000	50% meerwerk door slechte kwaliteit van uitbestede diensten. Wordt afgedekt door middel van onvoorzien in implementatietraject ICT	0%	€ 0
3.	Verduistering incasso/misbruik financiële middelen	€ 50.000	Sommige medewerkers, met name deurwaarders, komen nog in aanraking met contant geld. Risico ongewijzigd voor 2022.	25%	€ 12.500

4.	Maximale boete bij datalekken	€ 200.000	BghU heeft een goed ingebed plan hoe om te gaan met een datalek, daarnaast wordt steeds meer kennis en ervaring opgebouwd.	20%	€ 40.000
5.	Onvoorziene kosten door extra benodigde capaciteit bezwaarinstroom in relatie tot kritieke deadlines	€ 400.000	Afhankelijk van mate waarin instroom NCNP-bureaus zich stabiliseert en afhankelijk van optimalisatieslagen afhandelingsproces	40%	€ 160.000
6.	Terugloop invorderingsopbrengsten door uitgestelde faillissementen	€ 300.000	Mede afhankelijk van snelheid afbouw steunmaatregelen, herstel economie en andere variabelen	50%	€ 150.000
7.	Potentiële na-ijleffecten van coronacrisis (uitgesteld ziekteverzuim, eventuele noodzakelijke uitgaven voor nieuwe manier van werken)	€ 150.000	Afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen, lastig in te schatten.	25%	€ 37.500
			Benodigd weerstandsvermogen		**€ 420.000**

Daaraan koppelt BghU een beschikbaar weerstandsvermogen, ook wel de weerstandscapaciteit genoemd. Deze weerstandscapaciteit wordt in 2023 gevormd door de vrij beschikbare algemene reserve en de post onvoorzien. De vrije algemene reserve bedraagt bij totstandkoming van de begroting 2023 € 380.870. Door het eenmalig toevoegen van het budget voor de post 'Onvoorzien' van € 100.000 komt het weerstandsvermogen op € 480.870.

De bestemmingsreserves behoren niet tot de weerstandscapaciteit: deze middelen zijn, zonder verdere besluitvorming, niet direct beschikbaar om risico's in de bedrijfsvoering af te dekken. Daarnaast staan er (meerjarige) afspraken tegenover.
Er hebben zich in 2023 geen noemenswaardige incidenten voorgedaan uit de benoemde risicoposten. De proceskosten (risico 5) bleken weliswaar hoger uit te vallen dan vooraf voorzien, maar dat kon opgevangen worden binnen de reguliere ontwikkelingen van de begroting.

Datalekken
Er zijn twee meldingen bij Autoriteit Persoonsgegevens gedaan. Daarbij was geen verdere actie benodigd.

Weerstandsratio's
De weerstandsratio is te berekenen door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het benodigde weerstandsvermogen op basis van de risico-inschatting. Hieronder is het verloop van de ratio vanaf 2020 weergeven:

Jaar	Beschikbare weerstandscapaciteit	Benodigd weerstandsvermogen	Weerstandsratio
2020	537.869	450.000	1,2
2021	206.000	500.000	0,41
2022	481.000	500.000	1,05
2023	481.000	420.000	1,15

De ratio bedraagt voor BghU eind 2022 1,15. In 2023 is de post Onvoorzien gedoteerd aan de Algemene Reserve zodat deze niet jaarlijks leidt tot verhoging van de deelnemersbijdrage de weerstandsratio ook alleen op basis van de Algemene Reserve kan worden bepaald. Met een ratio van 1.15 komen we volgens de onderstaande tabel uit op een weerstandscijfer C hetgeen als een 'voldoende' afdekking van de risico's wordt gezien.

Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 481.000	Ratio
Benodigde weerstandsvermogen	€ 420.000	1,15

Weerstandsratio's klassen		
Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	Uitstekend
B	1.4-2.0	Ruim voldoende
C	1.0-1.4	Voldoende
D	0.8-1.0	Matig
E	0.6-0.8	Onvoldoende
F	<0.6	Ruim onvoldoende

Ratio's jaarrekening

Financiele kengetallen	Realisatie 2022	Prognose 2023	Realisatie 2023
Netto schuldquote	-16,88%	-16,78%	-19,53%
Solvabiliteitsratio	*48,38%*	*21,50%*	*21,93%*
Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structurele exploitatieruimte	7,99%	2,56%	5,69%
Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft dus een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. BghU heeft geen netto schuldpositie en een positief eigen vermogen per ultimo 2023 dus de netto schuldquote is negatief.
De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin BghU in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen (reserves) af te zetten tegen het balanstotaal per 31 december 2023. Door het positieve eigen vermogen, bedraagt de solvabiliteit 21,93%.

De structurele exploitatieruimteratio kan worden benut om te beoordelen welke structurele ruimte BghU heeft om de eigen lasten te dragen. De structurele exploitatieruimteratio is positief wat impliceert dat het structurele deel van de begroting voldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen. Het positieve resultaat van de structurele exploitatieruimte wordt veroorzaakt door het positieve rekeningresultaat 2023.

1.2.3. Kapitaalgoederen

BghU heeft per 2023 geen kapitaalgoederen.

1.2.4. Financiering

BghU valt onder de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Dit besluit is ook van toepassing op de financiering van BghU. Hierna volgt de informatie die de regelgeving in verband met financiering voorschrijft.

Schatkistbankieren

Het naleven van de BBV betekent onder andere dat een organisatie bij het aantrekken van vreemd (kort en lang) vermogen gebonden is aan de financieringsvoorschriften zoals die zijn vastgesteld in de "Wet Financiering decentrale overheden". BghU is dan ook verplicht om gebruik te maken van het schatkistbankieren. Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Door gebruik te maken van schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen benodigd zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Men hanteert hierbij wel drempelbedrag. Het drempelbedrag is een gemiddelde per kwartaal. Het drempelbedrag is een minimumbedrag (afhankelijk van de omvang van de decentrale overheid) dat een organisatie gemiddeld buiten de schatkist mag houden. De drempel is gelijk aan 2% van het begrotingstotaal indien het begrotingstotaal lager is dan € 500 miljoen met een onder drempel van € 1 miljoen. BghU confirmeert zich daarom aan de onder drempel van € 1 miljoen. Door de ING-bank wordt de bankrekening van BghU dagelijks gecorrigeerd.

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet geeft de grens aan tot welk bedrag lagere overheden hun activiteiten met kort geld mogen financieren. Gemeenschappelijke regelingen mogen 8,2% van het begrotingstotaal financieren met kort geld. BghU heeft per 31 december 2023 geen gebruik gemaakt van de juridische mogelijkheid om een "kortgeldconstructie" af te sluiten. Vanaf 1 januari 2022 is een rekening courant krediet van € 3.000.000 beschikbaar om fluctuaties in de kasstroom van de bedrijfsvoeringsrekening op te vangen. Dat betekent ook dat BghU voldoet aan de regelgeving rondom de kasgeldlimiet en de renterisiconorm op vaste schulden. Vaste schulden kent BghU niet.

Bedragen x € 1.000

Berekening kasgeldlimiet	2021	2022	2023	2024	2025
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Begrotingstotaal	18.032	18.531	17.178	17.715	17.906
Kasgeldlimiet (8,2%)	1.479	1.520	1.409	1.453	1.468

Kasgeldlimiet 2023	2023 Q1	2023 Q2	2023 Q3	2023 Q4
Kasgeldlimiet	1.409	1.409	1.409	1.409
Gemiddelde netto vlottende schuld ultimo kwartaal	-10.358	-24.204	-16.508	-5.997
Onderschrijding kasgeldlimiet/ruimte onder	11.767	25.612	17.917	7.406

Liquiditeitspositie

Wij zijn met de deelnemende partijen overeengekomen dat iedere deelnemer bij aanvang van ieder kwartaal vijfentwintig procent van de jaarlijkse bijdrage aan ons voldoet. Tot op heden zijn daardoor geen financieringsproblemen voorgekomen. In de afgeronde aanbesteding voor de bankzaken is een kredietlimiet van € 3.000.000 opgenomen om eventuele tijdelijke liquiditeitstekorten te kunnen opvangen. Hierdoor kunnen cruciale bedrijfsvoeringsfuncties (betalen salarissen en leveranciers) te allen tijde doorgaan.

Renterisiconorm

De Wet fido definieert vaste schuld als opgenomen geldleningen waarbij de rente voor één jaar of langer vast staat. Met de renterisiconorm biedt de Wet fido een richtsnoer om renteaanpassingen van financieringen en beleggingen goed in de tijd te spreiden. Op grond van deze norm mag het totaal aan renteherzieningen en aflossingen per jaar niet meer zijn dan 20% van het begrotingstotaal. Uit onderstaande tabel blijkt dat wij daar ruimschoots aan voldoen.

Renterisiconorm 2023 **Bedragen x € 1.000**

1) Berekening renterisiconorm:	2023	2024	2025	2026
Begrotingstotaal aan lasten	€ 17.178,0	€ 17.014,0	€ 17.829,0	€ 18.160,0
Percentage cf. Wet fido (Ufdo)	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
RRN 2022	€ 3.435,6	€ 3.402,8	€ 3.565,8	€ 3.632,0
2) Bepaling renterisico:				
Totaal geherfinancierde langlopende leningen	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Totaal renteherzieningen op langlopende leningen	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Totaal renterisico	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
3) Spiegeling renterisico aan RRN:				
Renterisiconorm	€ 3.435,6	€ 3.402,8	€ 3.565,8	€ 3.632,0
Werkelijk renterisico	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Overschrijding	-	-	-	-
OF				
Ruimte onder	€ 3.435,6	€ 3.402,8	€ 3.565,8	€ 3.632,0

1.2.5. Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering benoemt BghU de belangrijkste ontwikkelingen in het kader van haar bedrijfsvoering. De ontwikkelingen die BghU hier weergeeft, vloeien grotendeels voort uit eerder gemelde voornemens uit de Kadernota 2023-2026.

Rechtmatigheidsverantwoording

Met ingang van 2023 verantwoordt de directie door middel van de rechtmatigheidsverantwoording over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties van de jaarrekening. Dit betekent dat via een verbijzonderde interne controle is vastgesteld of de drie hiervoor geldende rechtmatigheidscriteria zijn nageleefd:

- Voorwaardencriterium: de naleving van wet- en regelgeving zoals opgenomen in het normenkader dat op 6 december 2023 door het bestuur is vastgesteld;
- Begrotingscriterium: het handelen binnen de budgettaire kaders die het bestuur stelt in de begroting en begrotingswijzigingen;
- Misbruik & Oneigenlijk gebruik criterium: het in voldoende voeren van een beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen.

Als norm voor het rechtmatig handelen is in de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie BghU 2023 besloten een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves). Op basis van de jaarrekening 2023 betekent dit een verantwoordingsgrens van €582.118. Uit de intern uitgevoerde controles blijkt dat gecumuleerd deze grens overschreden wordt. Dit wordt met name veroorzaakt door de begrotingsrechtmatigheid.

Daarnaast is in de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie BghU 2023 een rapporteringsgrens van € 50.000 vastgelegd waarboven eventuele bevindingen in de paragraaf bedrijfsvoering worden gerapporteerd. Hiervan is wel sprake. Deze bevindingen hebben wij hieronder opgenomen:

Voorwaardencriterium

Ten aanzien van het voorwaardencriterium is vastgesteld dat in twee gevallen de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet zijn nageleefd. Dit betreft beide contracten die ook reeds in 2022 als onrechtmatig zijn bestempeld. De omvang van de onrechtmatige bestedingen in 2023 betreft € 73.936. Dit bedrag is relatief beperkt doordat voor één van beide contracten voorgaand jaar reeds €700.000 aan lasten voor 2023 als onrechtmatig is meegewogen. Dat betekent dat voor 2023 alleen de uitgaven boven deze €700.000 als onrechtmatig zijn bestempeld.

De directie neemt de volgende actie om dergelijke onrechtmatigheden in toekomstige jaren te voorkomen:

- Het implementeren van een contractmanagementsysteem. Daarnaast worden alle contracten voorzien van een contracteigenaar en contractbeheerders. Op de deze wijze kunnen de contracten goed gemonitord en bewaakt worden.

Begrotingscriterium

Er is sprake van een begrotingsoverschrijding van €308.914. Deze overschrijding wordt volledig gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten en kan daarom als acceptabel worden beschouwd. Voor een toelichting op de afwijkingen tussen de laatst vastgestelde begroting en jaarrekening verwijzen wij u naar de paragraaf “Toelichting op de staat van baten en lasten”. Bij het opmaken van de jaarrekening is geconstateerd dat de BGHU voor € 588.000 aan rentebaten ontvangen heeft. Deze rentebaten waren niet begroot en zijn ook niet middels een begrotingswijziging gedurende het jaar gemeld aan het bestuur. Om dit in de toekomst te voorkomen worden de afspraken over de treasury baten met de gemeente Utrecht geëvalueerd. Daarnaast stellen we voor om het melden van begrotingsafwijkingen bij de jaarrekening ook als tijdig aan te merken door het bestuur.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Er is geen sprake van bevindingen op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Overige onrechtmatigheid (niet financieel)

Naast de drie hierboven genoemde criteria is het op grond van de Kadernota rechtmatigheid 2023 van de

commissie BBV verplicht om in de paragraaf bedrijfsvoering tevens te rapporteren over eventuele niet financiële onrechtmatigheden. In dat kader merken wij op dat in 2023 in kwartaal 1 en kwartaal 2 de drempelwaarde van het schatkistbankieren gemiddeld per dag is overschreden met respectievelijk € 158.660 en € 160.018. Dit houdt in dat in deze twee kwartalen meer geld op onze eigen bankrekeningen stond dan feitelijk toegestaan: het saldo boven de €1 mln dient dagelijks afgeroomd te worden naar onze rekening schatkistbankieren bij de rijksoverheid. Dit is in deze twee kwartalen in onvoldoende mate gebeurd door het te vroeg afsluiten van de oude BNG-rekening waardoor er geen machtigingen meer waren de afromingen te effectueren. Omdat geen sprake is van sanctionering kwalificeert deze overschrijding als een niet financiële onrechtmatigheid.

ICT-ontwikkeling

2023 Stond in het teken van het optimaliseren van de werkprocessen in de nieuwe kernapplicaties. Parallel werkt BghU in 2023, zoals omschreven in de Kadernota 2023-2026, aan de overgang voor kantoorautomatisering en hosting. De aanbesteding van de hosting en kantoorautomatisering, waarbij de nadruk lag op veilige Cloud-computing en Cloud-storage en optimalisatie van contract-/SLA-management tussen BghU en PaaS/IaaS-leveranciers hiervan heeft plaatsgevonden.
De implementatie van een nieuwe infrastructuur heeft impact op de gehele organisatie en vereist een gedegen voorbereiding. Dit zal plaatsvinden in het eerste halfjaar van 2024. De organisatie zal daarna werken op een nieuw platform voor hosting, ontsluiting en kantoorautomatisering. Fysieke netwerkvoorzieningen (WAN/LAN/WLAN) blijven belegd bij de eigenaar van het kantoorpand, waarin BghU is gevestigd (gebouwgebondendienstverlening). We hanteren het principe ‘Cloud, tenzij’.
Ook na implementatie van de nieuwe IT-infrastructuur zal, in samenwerking met leveranciers en dienstverleners, blijvend worden gestreefd naar een volledige Cloud-oplossing, daar waar dit ten tijde van implementatie nog niet mogelijk was. Daarnaast is de telefonie (KCC) aanbesteed, de implementatie hiervan vindt ook plaats in de eerste helft van 2024.

Eind 2023 is BghU gestart met het implementatietraject voor de nieuwe BI-infrastructuur t.b.v. de data-analyse en managementinformatie. De verwachting is dat de implementatie van de BU-infrastructuur in de eerste helft van 2024 gereed is. De periode 2024-2025 zal vervolgens worden gebruikt voor doorontwikkeling en de BI-infrastructuur te vormen tot een organisatiebreed data-platform. Een opleidings- en begeleidingstraject voor de medewerkers van Informatievoorziening die hierbij betrokken zijn, is integraal onderdeel van deze doorontwikkeling. De verwachting is dat het platform in de loop van 2025 zijn fundament heeft gekregen. Op dit fundament zal verder gebouwd worden om aan de steeds veranderende informatiebehoefte blijvend te kunnen voldoen.

De aanbesteding beeldmateriaal “Luchtfoto's en Panoramabeelden” is voor de komende 4 jaar weer gecontracteerd en vastgelegd. Deze aanbesteding Beeldmateriaal is anders georganiseerd dan andere, omdat deze aanbesteding is gedaan in een samenwerking met meerdere organisaties. De aanbesteding is door BghU uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten Utrecht, Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist. Deze organisaties zijn met deze aanbesteding nu voor de 3e keer een samenwerking aangegaan. Wat ooit begon als samenwerking tussen gemeente Utrecht en BghU, is inmiddels uitgegroeid naar 10 organisaties. Het nieuwe fotomateriaal voor 2024 wordt ingewonnen tussen februari en april en zal uiterlijk halverwege 2024 beschikbaar zijn voor de deelnemende organisaties.

Overige ontwikkelingen

Per 1 juli 2023 is de nieuwe overeenkomst ingegaan voor druk-, print- en scanwerk inclusief postverzending naar aanleiding van de Europese aanbesteding. Het implementatietraject is in de zomer van 2023 afgerond;
BghU heeft deelgenomen aan het landelijke aanbestedingstraject GT Mobiele Communicatie 3 van de VNG voor mobiele spraak- en data-abonnementen. Door middel van een mini-competitie is in oktober 2023 met één van de geselecteerde leveranciers een nadere overeenkomst afgesloten. Verdere implementatie zal naar verwachting in het eerste kwartaal 2024 zijn afgerond;
Eind 2022 is via een enkelvoudig onderhandse procedure een nieuwe betaalzuil aangeschaft ter vervanging van de huidige. Deze betaalzuil is in juni 2023 in gebruik genomen, gelijktijdig met de nieuwe betaalapplicatie voor de klantbalie;

In mei 2023 is gestart met de inkoopprocedure ter vervanging van de multifunctionals voor intern printen en scannen. Deze enkelvoudig onderhandse procedure is in juli 2023 afgerond en de multifunctionals zijn in september 2023 in gebruik genomen.

Personeel

Ondersteunend proces: HRM

De ondersteuning op het gebied van HRM wordt verzorgd door de gemeente Utrecht. De gehele personeels- en salarisadministratie wordt uitgevoerd door de gemeente Utrecht. BghU heeft daarnaast een fulltime HRM-adviseur beschikbaar die vanuit de gemeente Utrecht bij BghU gedetacheerd is. Onderstaand enkele feiten op het gebied van HRM. Een aantal kengetallen wordt vergeleken met de getallen uit de meest recente landelijke personeelsmonitor decentrale overheid (2022). Dit om de kengetallen te vergelijken met vergelijkbare organisaties en deze daarmee in de context te kunnen plaatsen. De monitor wordt een keer per twee jaar door de verschillende A&O-fondsen uitgebracht.

Formatie en bezetting

BghU heeft op peildatum 31 december 2023 een personeelsbestand van circa 114 FTE (123 medewerkers). Op basis van de loonsom is ongeveer ruimte voor 131,7 FTE wanneer het volledige budget gebruikt wordt voor medewerkers in dienst van BghU. De vrije vacatureruimte wordt op dit moment ingezet als budget voor de flexibele schil. In 2023 zijn 21 nieuwe medewerkers in dienst gekomen. Dit betekent een instroompercentage van 17,07%. Dit ligt hoger dan bij de gemeenten (15,9% in 2022) en waterschappen (11,7% in 2022). In 2023 zijn 16 medewerkers uitdienst getreden. Dit betekent een uitstroompercentage van 13%. Dit ligt hoger dan bij de gemeenten (8,2% in 2022) en waterschappen (9,2% in 2022). Verwachting is dat het uitstroompercentage de komende jaren gelijk zal blijven, dan wel iets zal stijgen in verband met de vergrijzing van het personeelsbestand.

Wegens de aanhoudende groei van WOZ-bezwaren (en -beroepen) en de kosten en risico's die hiermee gemoeid zijn, is de coördinatie voor dit specifieke onderdeel in de lijn geformaliseerd. Hiervoor is aanwezige formatieruimte benut vanuit de overhead naar het primaire proces. Betreffende vacature is in 2023 ingevuld.

Samenstelling personeel

De verdeling tussen man/vrouw was op peildatum 31 december 2023 52%/48%. Binnen de gemeenten ligt deze verdeling op 48%/52% in 2022 en binnen de waterschappen op 71%/29% in 2022. Hiermee is de verdeling binnen BghU vergelijkbaar met die van gemeenten. Bij de waterschappen is het aandeel mannen met 71 procent het grootst.

Op peildatum 31 december 2023 was de gemiddelde leeftijd 49 jaar. Dit ligt hoger dan de gemiddelde leeftijd binnen gemeenten (47,2 jaar in 2022) en waterschappen (47,7 jaar). Onderstaande tabel geeft inzicht in de leeftijdsopbouw (percentage van aantal personen):

	BghU 2023	Gemeenten 2022	Waterschappen 2022
Jonger dan 25 jaar	2%	2%	2%
25-34 jaar	12%	16%	14%
35-44 jaar	13%	22%	21%
45-54 jaar	34%	28%	29%
55-59 jaar	19%	16%	17%
60 jaar en ouder	20%	17%	17%

De naar verhouding sterke mate van vergrijzing van het personeelsbestand betekent, net als bij de gemeenten en waterschappen, voor de komende jaren extra uitstroom van personeel. Daarmee verdwijnt ook veel kennis en expertise. Het aantrekken van nieuw personeel, een adequate overdracht van kennis en expertise door op korte termijn vertrekkende medewerkers aan instromende medewerkers zijn dan ook belangrijke aandachtspunten voor de komende jaren. Om meer verjonging aan te brengen zullen wij daarnaast proberen komende jaren meer jongeren (onder de 30 jaar) aan te trekken en het aantal stagiair(e)s uit te breiden. Deze verjonging heeft zich in 2023 al ingezet: de leeftijdscategorie 25-34 jaar is gestegen van 4% in 2022 naar 12% in 2023.

Ziekteverzuim
Het ziekteverzuim bedraagt in 2023 7,45%. Het ziekteverzuim is daarmee gedaald ten opzichte van het jaar 2022 (8,56%) en ligt hoger dan het gemiddelde ziekteverzuim binnen gemeenten (6,7% in 2022) en waterschappen (5,5% in 2022). Daarmee ligt het ziekteverzuimpercentage bij BghU en gemeenten nog steeds hoger dan het ziekteverzuimpercentage van heel Nederland (5,6% in 2022).

Onderstaande tabel geeft inzicht in het ziekteverzuimpercentage over de afgelopen vijf jaar.

Ziekteverzuim%	2019	2020	2021	2022	2023
BghU	6,23%	8,17%	8,47%	8,56%	7,45%

Tot en met 2022 laat het ziekteverzuim een stijgende lijn zien. Dit werd met name veroorzaakt doordat het gemiddeld aantal langdurig zieke medewerkers met niet-werkgerelateerde klachten jaarlijks steeg. T.o.v. 2022 is het ziekteverzuimpercentage in 2023 met ongeveer 1% gedaald. Dit komt met name doordat een aantal langdurig zieke medewerkers in de loop van 2023 uitdienst zijn gegaan (i.v.m. toekenning volledige WIA-uitkering). Met alle huidige zieke medewerkers zijn afspraken over re-integratie gemaakt. BghU heeft er, ook in 2023, alles aan gedaan om het verzuim, daar waar beïnvloedbaar, te beperken. Leidinggevenden hebben regelmatig contact met zieke medewerkers en ondernemen de vereiste acties in het kader van Wet Verbetering Poortwachter. Hierbij worden zij geadviseerd en ondersteund door de HRM-adviseur. Medewerkers hebben periodiek ook een consult bij de bedrijfsarts en of de praktijkondersteuner bedrijfsarts. Daar waar nodig worden ook op advies van de arbodienst Zorg van de Zaak interventies ingezet, waaronder psychologische begeleiding, bedrijfsmaatschappelijk werk, arbeidsdeskundige onderzoeken en spoor 2 re-integratietrajecten (trajecten gericht op passende arbeid buiten BghU). Het ziekteverzuim en preventie heeft permanent aandacht van directie en management.

Traject talent-, team- en leiderschapsontwikkeling
We willen er de komende jaren voor zorgen dat BghU een organisatie is (en blijft) met een prettig werkklimaat waar mensen met plezier kunnen (samen)werken en zich met positieve energie dagelijks inzetten om de doelen van hun team en van de organisatie te bereiken. Dit bereiken we mede door medewerkers zoveel mogelijk te laten doen waar zij goed in zijn en door effectiever gebruik te maken van de talenten van medewerkers. Verwachting is ook dat een positieve, talentgerichte organisatie de actieve betrokkenheid, productiviteit en binding van medewerkers vergroot, verzuim verlaagt en de kwaliteit van de dienstverlening verhoogt. Om deze reden is een organisatiebreed traject ingezet dat gericht is op talent, team- en leiderschapsontwikkeling met ieders talenten/sterke punten als basis. Het Managementteam heeft het traject in juli 2023 afgerond en vanaf september 2023 is het traject voor alle medewerkers gestart. Dit traject loopt door in 2024.

Risico-inventarisatie- en evaluatie
In 2023 is een nieuwe Risico-inventarisatie- en evaluatie uitgevoerd. Doel hiervan is het in kaart brengen van gevaren en risico's over de veiligheid, gezondheid en welbevinden van medewerkers als gevolg van het werk en/of de werkomgeving. In samenspraak met de Ondernemingsraad wordt een plan van aanpak opgesteld, waarin maatregelen en acties worden geformuleerd om de risico's en gevaren te elimineren of te beheersen. Ook wordt bekeken op welke punten het arbeidsomstandighedenbeleid verbeterd kan worden en op welke wijze. Verwachting is dat dit plan op korte termijn vastgesteld wordt en uitgevoerd kan worden. Uiteindelijke doel is een bieden van een veilige en gezonde werkomgeving waar met plezier gewerkt wordt.

Thuiswerkbeleid
Medewerkers worden sinds het begin van corona gefaciliteerd bij het inrichten van een arbowaardige thuiswerkplek. Dit is in 2023 voortgezet. Het gedeeltelijk thuiswerken heeft een structureel karakter gekregen (2 dagen kantoor/de rest thuis).

Meldingen vertrouwenspersoon
Eind 2022 is de rol en invulling van de vertrouwenspersoon opnieuw bekeken. In samenspraak met de Ondernemingsraad is besloten om deze rol niet alleen intern te beleggen, maar ook extern. BghU streeft hiermee meer laagdrempeligheid na. Ook is besloten om de rol te richten op zowel ongewenst gedrag als op integriteit. Met ingang van 1 januari 2023 is een nieuwe interne en een externe vertrouwenspersoon

benoemd. In 2023 zijn geen meldingen gedaan bij de interne vertrouwenspersoon of externe vertrouwenspersoon.

Wet bescherming klokkenluiders
In het personeelshandboek is een regeling opgenomen over het melden van vermoedens van misstanden. Medewerkers kunnen bij een vermoeden van een misstand advies inwinnen dan wel er rechtstreeks melding doen bij het Huis voor Klokkenluiders. Op de externe onderzoeksprocedure is de Wet bescherming klokkenluiders van toepassing. Zij hebben BghU in 2023 niet benaderd voor een onderzoek. Ook zijn er geen misstanden bij de directeur en managers gemeld. Hieruit kunnen we concluderen dat er geen misverstanden hebben plaatsgevonden dan wel niet gemeld en/of onderzocht zijn.

Informatiebeveiliging en zekerheid
BghU dient informatiebeveiliging te borgen conform de baseline informatiebeveiliging overheid (afgekort; BIO). De BIO is het verplichte normenkader voor informatieveiligheid. In 2023 is een BIO-onderzoek uitgevoerd door een externe partij om meer inzicht te krijgen over de status van de BIO-implementatie. De BIO voorziet erin dat iedereen werkt conform dezelfde ambities en veiligheidsstandaarden, en ook in 2023 willen we de borging hiervan aanscherpen. Vanuit het onderzoek zijn 10 speerpunten naar voren gekomen, waar BghU zich de komende jaren aan committeert met als ambitie te groeien naar het benodigde IB-volwassenheidsniveau in relatie tot de dienstverlening van BghU. We zijn bezig met het implementeren van deze maatregelen en het vergroten van de interne bewustwording om zodoende het risico op incidenten voor informatiebeveiliging- en privacy te verkleinen. Indien nodig zal de hulp van de IBD en de deelnemers onderling gecoördineerd ingezet worden. Verschillende soorten incidenten, met grote of kleine impact, kunnen onvoorziene kosten met zich meebrengen. Daarvoor is een bedrag gereserveerd in het weerstandsvermogen in de begroting 2023.

Financiën
Met ingang van het verslagjaar 2023 zijn colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten en colleges van gedeputeerde staten van provincies en dagelijkse besturen van gemeenschappelijke regelingen zelf verplicht een rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. Hiervoor is een aantal verordeningen en controle protocollen aangepast en opnieuw vastgesteld. Met behulp van externe expertise is de rechtmatigheidscontrole uitgevoerd. De eerste stappen voor de interne controlemaatregelen zijn gezet maar door verloop in de controlefuncties nog niet volledig geïmplementeerd. In 2024 wordt dit verder opgepakt.

Verslag van de CISO en Functionaris gegevensbescherming
Beleid en Organisatie
De overheid, en ook BghU, heeft zich verplicht de BIO te implementeren. Zie hiervoor de hierboven geschreven toelichting over informatiebeveiliging en zekerheid.

Verder, het vernieuwen van een aantal documenten zoals het IB- en wachtwoordbeleid dient te worden ingelopen. Verder wordt op werking van maatregelen een aantal zaken beter geborgd, met name periodieke controles, monitoring van het IT-netwerk met behulp van MDR/logging, het beheer van cryptografie en monitoring op leveranciersrelaties. Verder het tijdig betrekken van de Functionaris voor Gegevensbescherming en CISO in aanbestedingstrajecten en -projecten. De organisatie is zich ervan bewust dat, ondanks alle inspanningen, 100% garantie op informatieveilig niet geboden kan worden.
Bij informatieveilig blijft het menselijk handelen vaak de zwakke schakel. BghU heeft dan ook als doelstelling zowel de technische als de organisatorische (menselijke) aspecten naar een acceptabel veilig niveau te brengen en te houden.
Vanuit het BIO-onderzoek zijn er nieuwe maatregelen naar voren gekomen, die intern worden belegd en vastgesteld. De bijsturingsmaatregelen worden na implementatie verwerkt in het ISMS (Information Security Management System) voor continue monitoring.

Beschikbaarheid en Incidenten
De beschikbaarheid is over het algemeen goed geregeld, maar er is verbetering mogelijk rondom business continuïty management (BCM), specifiek op het periodiek trainen en testen van fall back procedures. Net

als voorgaande jaren wordt bewustzijn gestimuleerd voor informatiebeveiliging en privacy door informatie over informatieveilig te publiceren op het intranet en inzet van Nano-learnings.

Informatiesystemen
Voor dit onderdeel is het beeld gemengd: er is verbetering mogelijk op het gebied van herstel van data en applicaties na incidenten en op het loggen van incidenten. Ook mag er meer controle op de naleving van afspraken met leveranciersrelaties door monitoring van de SLA en vooraf testen van (nieuwe) applicaties. Op het melden en registreren van beveiligings- en privacy-incidenten scoort BghU voldoende.

(Persoons)gegevensbescherming
Het borgen van het classificeren van data en informatie en vastlegging daarvan in procedures, dient te worden verbeterd. Het beschermen van informatie en persoonsgegevens is goed geregeld. Er zijn procedures voor autorisatiemanagement en 2FA (Two Factor Authentication) wordt daar waar mogelijk geïmplementeerd binnen de organisatie om toegang tot data afdoende te beschermen.

2023

Onderwerp	Aantal	Bijzonderheden
Verwerkersovereenkomsten per jaar	3	Geen
Datalekken per jaar	15	Waarvan 2x melding bij AP
Verzoeken om inzage persoonsgegevens	0	Geen
Aantal keren systemen niet beschikbaar per jaar	0	Systeemuitval BghU breed
Deelnemers Nano Learning in 2023	220	
Audits	Voldaan	
Digid Audit 2022-2023	Ja	Alle onderdelen voldoen
Ensia	nvt	Vervallen in 2023

1.2.6. Verbonden Partijen

Een verbonden partij is een privaat- dan wel publiekrechtelijke organisatie waarin BghU zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. BghU kent als zelfstandige organisatie geen verbonden partijen. BghU voert haar taken uit voor de volgende deelnemende gemeenten en voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. BghU is voor deze deelnemers een verbonden partij door het bestuurlijke en financiële belang.

Gemeente Bunnik

Gemeente De Bilt

Gemeente Houten

Gemeente Lopik

Gemeente Nieuwegein

Gemeente Stichtse Vecht

Gemeente Utrecht

Gemeente Utrechtse Heuvelrug

Gemeente Zeist

Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden

1.2.7. Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. BghU heeft geen invloed op het grondbeleid van haar deelnemers. Om deze reden is de paragraaf Grondbeleid niet van toepassing.

1.2.8. Wet Open Overheid

De Wet open overheid (Woo) is in werking getreden met ingang van 1 mei 2022. De Woo vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Woo beoogt een transparante en actief openbaar makende overheid. Met dit doel kan het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter worden gediend. De Woo bevat de verplichting voor bestuursorganen om bepaalde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Bestuursorganen hebben vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet een algemene inspanningsverplichting om publieke informatie actief openbaar te maken. Hiervoor dient de informatiehuishouding op orde te zijn.

In 2022 is de (interne) Wob-procedure aangepast en vervangen door de (interne) Woo-procedure, zodat besluitvorming op grond van de Woo adequaat en tijdig kan plaatsvindt. Er is een Woo-contactpersoon aangewezen.
BghU streeft de volgende doelstellingen voor de Woo na:

- Transparantie van BghU verder te optimaliseren door publicatie via de website van BghU.
- De website van BghU digitaal toegankelijk maken voor het indienen van Woo-verzoeken.

In 2023 zijn diverse WOO-verzoeken ingediend door:

- NCNP-bedrijven (uit de WOZ-sector);
- Personen die oneigenlijk gebruik maken van het instrument Woo-verzoek, bijvoorbeeld: https://www.binnenlandsbestuur.nl/juridisch/wooende-gemeenteambtenaar-terecht-ontslagen-bij-gemeente-haarlemmermeer
- Door burgers (met name in De Bilt en Utrecht, uit ontevredenheid over de WOZ-waarde van hun woning en de uitvoering van de wet WOZ door BghU);
- Door een landelijke organisatie die zich inzet voor minima en kwijtschelding van de WOZ-waarde.

In oktober 2016 is artikel 15 van de Wob zodanig gewijzigd dat paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (de bepaling over de dwangsom) niet langer van toepassing is op besluiten op grond van de Wob en op beslissingen op bezwaar tegen besluiten op grond van de Wob. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal Wob-verzoeken bij BghU wordt ingediend, sinds 2017 drastisch gedaald is naar nagenoeg nihil. De bepaling over de dwangsom niet tijdig beslissen is ook niet in de Woo overgenomen, wat een verklaring kan zijn voor het lage aantal Woo-verzoeken ten opzichte van de periode vóór 2016.

2. Jaarrekening

Na afloop van ieder boekjaar stelt BghU een jaarrekening op. In de jaarrekening zetten we (conform BBV-artikel 24 lid 3) de financiële resultaten op een rij. De vastgestelde begroting vergelijken we met de in het boekjaar gerealiseerde resultaten en gedurende het jaar vastgestelde begrotingswijzingen. Deze jaarrekening bevat de realisatiecijfers die betrekking hebben op het boekjaar 2023. Het boekjaar en kalenderjaar lopen parallel aan elkaar.

De jaarrekening BghU kent de volgende opbouw:

- In onderdeel 2.1 staat de Staat van Baten en Lasten.
- In onderdeel 2.2 staat de Balans 2023.
- In onderdeel 2.3 zet BghU de gehanteerde waarderingsgrondslagen uiteen.
- In onderdeel 2.4 volgt een toelichting op de staat van baten en lasten.
- In onderdeel 2.5 licht BghU de balans toe.
- In onderdeel 2.6 Wet Normering Topinkomens
- In onderdeel 2.7 staat het Taakveldenoverzicht

2.1 Staat van Baten en Lasten 2023

De tabel hieronder bevat de Staat van Baten en Lasten over 2023 op functioneel niveau. Op de volgende pagina staat de staat van baten en lasten op programmaniveau. De balans ultimo 2023 volgt daarna.

Staat van Baten en Lasten 2023				
Bedragen in euro's	Realisatie 2022	Nominale begroting 2023	Actuele begroting 2023	Realisatie 2023	Afwijking
Rente en afschrijving	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**
Personele lasten (incl. inhuur)	**€ 10.141.212**	**€ 10.513.000**	**€ 11.067.744**	**€ 11.913.994**	**€ -846.250**
Lasten personeel in dienst	*€ 8.880.496*	*€ 10.341.500*	*€ 10.887.744*	*€ 9.210.061*	*€ 1.677.683*
Inhuurlasten	*€ 1.260.716*	*€ 171.500*	*€ 180.000*	*€ 2.703.933*	*€ -2.523.933*
Materiële lasten	**€ 7.085.018**	**€ 6.565.411**	**€ 7.927.261**	**€ 7.389.925**	**€ 537.336**
ICT-Transitie naar SAAS eenmalig	*€ 659.977*	*€ 473.000*	*€ 473.000*	*€ 102.083*	*€ 370.917*
ICT-contractkosten jaarlijkse volume	*€ 2.131.051*	*€ 1.482.466*	*€ 2.108.854*	*€ 2.151.555*	*€ -42.701*
Bedrijfsvoeringskosten	*€ 3.343.393*	*€ 3.459.946*	*€ 4.195.407*	*€ 3.779.072*	*€ 416.335*
Proceskostenvergoeding WOZ	*€ 950.598*	*€ 1.150.000*	*€ 1.150.000*	*€ 1.357.215*	*€ -207.215*
Onvoorzien	**€ -**	**€ 100.000**	**€ 100.000**	**€ 100.000**	**€ -**
Totale lasten	**€ 17.226.230**	**€ 17.178.411**	**€ 19.095.005**	**€ 19.403.919**	**€ -308.914**
Dwangbevelen	€ 1.401.795	€ 1.350.000	€ 1.400.000	€ 1.542.302	€ -142.302
Overig	€ 104.387	€ 55.000	€ 55.000	€ 968.134	€ -913.134
Totale baten	**€ 1.506.181**	**€ 1.405.000**	**€ 1.455.000**	**€ 2.510.436**	**€ -1.055.436**
Te dekken bedragen	**€ 15.720.049**	**€ 15.773.411**	**€ 17.640.005**	**€ 16.893.483**	**€ 746.522**
Deelnemersbijdrage	€ 17.125.998	€ 15.773.411	€ 17.115.005	€ 17.115.005	€ -
Resultaat voor bestemming	**€ 1.405.949**	**€ -**	**€ -525.000**	**€ 221.522**	**€ -746.522**
Onttrekking reserves	€ -	€ -	€ 525.000	€ 525.000	€ -
Dotatie reserves	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Resultaat	**€ 1.405.949**	**€ -**	**€ -**	**€ 746.522**	**€ -746.522**

Voor de ICT-transitie SAAS was een budget van € 473.000 beschikbaar gesteld. Hiervan is slechts € 102.083 uitgegeven. Aan het project Waarderingskamer Goed is € 178.330 besteed, Aan het verbeterplan is € 351.193 uitgegeven en aan overige projecten € 117.505.

Conform het besluit van het bestuur d.d. 30 maart 2022 is er een deel van het resultaat 2022 teruggegeven aan de deelnemers. In 2023 is een bedrag van € 625.926 verrekend met de deelnemersbijdrage.

Lasten	Initiele begroting 2023	Actuele begroting 2023	Realisatie 2023
Overhead	*€ 7.313.480*	*€ 8.654.048*	*€ 7.738.221*
Databeheer	*€ 1.990.920*	*€ 2.755.983*	*€ 2.653.936*
Waardebepaling	*€ 4.243.770*	*€ 4.044.619*	*€ 5.202.094*
Klantcontact	*€ 1.591.875*	*€ 1.476.187*	*€ 1.862.176*
Innen	*€ 2.038.366*	*€ 2.164.168*	*€ 1.947.492*
Totale lasten	***€ 17.178.411***	***€ 19.095.005***	***€ 19.403.919***
Baten			
Deelnemersbijdragen	*-€ 15.773.411*	*-€ 17.115.005*	*-€ 17.115.005*
Dwangbevelen	*-€ 1.350.000*	*-€ 1.400.000*	*-€ 1.542.302*
Rente	*€ 0*	*€ 0*	*-€ 587.727*
Overig	*-€ 55.000*	*-€ 55.000*	*-€ 380.407*
Totale baten	***-€ 17.178.411***	***-€ 18.570.005***	***-€ 19.625.441***
Saldo lasten en baten	***€ 0***	***€ 525.000***	***-€ 221.522***
Mutatie reserves	***€ 0***	***€ 525.000***	***€ 525.000***
Gerealiseerd resultaat	***€ 0***	***€ 0***	***-€ 746.522***

2.2 Balans ultimo 2023

Balans voor resultaatsbestemming	31-12-2023	31-12-2022
ACTIVA		
Vaste activa		
Materiële Vaste Activa (investeringen met economisch nut)	**€ 0**	**€ 0**
Vlottende activa		
Uitzettingen met rentetypische looptijd < 1 jaar	**€ 11.140.274**	**€ 5.628.845**
Openbare lichamen	*€ 1.890.692*	*€ 53.101*
Uitzettingen in schatkist	*€ 7.381.659*	*€ 4.488.493*
Overige vorderingen	*€ 1.867.923*	*€ 1.087.251*
Liquide middelen	**€ 0**	**€ 65.751**
Overlopende activa	**€ 160.621**	**€ 190.131**
Totaal activa	**€ 11.300.895**	**€ 5.884.727**
PASSIVA		
Eigen vermogen		
Saldo Algemene reserve	**€ 480.870**	**€ 380.870**
Saldo Bestemmingsreserve	**€ 1.250.424**	**€ 995.401**
Te bestemmen resultaat	**€ 746.522**	**€ 1.405.949**
Vaste passiva		
Voorzieningen	**€ 1.329.133**	**€ 336.154**
Risicovoorzieningen	*€ 1.050.000*	*€ 161.716*
Verplichtingen en verliezen	*€ 279.133*	*€ 174.438*
Vlottende passiva		
Netto vlottende schulden met rentetypische looptijd < 1 jaar (overige vorderingen)	**€ 2.270.507**	**€ 601.583**
Overlopende passiva	**€ 5.223.440**	**€ 2.164.771**
Totaal Passiva	**€ 11.300.895**	**€ 5.884.727**

2.3 Waarderingsgrondslagen

De gehanteerde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zijn overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Onderstaand een korte toelichting op de waarderingsgrondslag per balansonderdeel.

Materiële vaste activa (investeringen met economisch nut)
Materiële vaste activa waardeert BghU tegen aanschafwaarde, waarbij BghU de aanschafwaarde vermindert met afschrijvingen, investeringssubsidies en investeringsbijdragen van derden (indien van toepassing).

De jaarlijkse afschrijvingen berekenen we conform de lineaire afschrijvingsmethode en op basis van de verwachte economische levensduur (netto-methode). Hiervoor gebruikt BghU de afschrijvingstermijnen zoals beschreven in de Nota Waarderen en Afschrijven 2018. Voor activa die BghU gedurende het begrotingsjaar in gebruik neemt, start de afschrijvingsperiode 1 januari van het jaar erop.

Uitzettingen met een rentetypische looptijd < 1 jaar
De uitzettingen met een rentetypische looptijd < 1 jaar waardeert BghU tegen nominale waarde onder aftrek van de noodzakelijk geachte voorzieningen wegens verwachte oninbaarheid. BghU hanteert de statische methode van vaststelling van deze voorziening. Onder uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar worden ook de uitzettingen in de schatkist van het Rijk gepresenteerd.

Liquide middelen
In de balans neemt BghU onder de liquide middelen de banksaldi van de bankrekeningen die op naam van BghU staan op. Onder de liquide middelen worden ook kruisposten verantwoord. Er is geen sprake van kasgeld. Liquide middelen waardeert BghU tegen nominale waarde.

Overlopende activa
Overlopende activa waardeert BghU tegen nominale waarde.

Eigen vermogen
Het eigen vermogen bestaat uit de algemene reserve, de bestemmingsreserve voor de investering in de ICT en het resultaat (voor bestemming) volgend uit de staat van baten en lasten.

Voorzieningen
BghU kent risicovoorzieningen, die worden gewaardeerd tegen nominale waarde op basis van de risicoschatting per balansdatum. De voorziening wordt in het volgende boekjaar gebruikt om lasten te dekken.

Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd < 1 jaar
De netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd < 1 waardeert BghU tegen nominale waarde.
Overlopende passiva
Overlopende passiva waardeert BghU tegen nominale waarde.

Resultaatbepaling
De BghU stelt haar jaarrekening op conform het principe van het 'stelsel van baten en lasten'. De baten en lasten rekent BghU toe aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Baten en lasten worden opgenomen voor zover zij op balansdatum zijn gerealiseerd. Verliezen en risico's worden, voor zover zij hun oorsprong vinden in het desbetreffende begrotingsjaar, in acht genomen.

Rechtmatigheidsverantwoording
De in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording is opgesteld op basis van de kaders zoals besloten in de financiële verordening en op basis van de kadernota rechtmatigheid. Dat betekent dat:

- De rechtmatigheidsverantwoording toeziet op de financiële rechtmatigheid van baten, lasten, balansmutaties alsmede de baten en lasten inzake de specifieke uitkeringen op grond van art. 17 Financiële-verhoudingswet.

- De financiële rechtmatigheid het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het misbruik & oneigenlijk gebruik criterium omvat:
  - Voor het voorwaardencriterium bestaat de norm uit het normenkader zoals op <datum vaststelling> door de raad is vastgesteld;
  - Voor het begrotingscriterium geldt dat alle overschrijdingen van lasten en investeringskredieten onrechtmatig, waarbij voor een aantal scenario's in de financiële verordening is beschreven wanneer deze overschrijdingen acceptabel zijn. Voor over- en onderschrijdingen van baten, onderschrijdingen van lasten en onderschrijdingen van investeringskredieten geldt dat deze als onrechtmatig zijn aangemerkt indien ze niet tijdig aan de raad zijn gemeld.
  - Ten aanzien van het M&O criterium is de nota M&O beleid van onze organisatie leidend bij het voorkomen en opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Omdat alleen bij misbruik sprake is van een onrechtmatigheid zijn eventuele gevallen van misbruik (mits cumulatief met andere fouten of onduidelijkheden boven de verantwoordingsgrens) opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

- De rechtmatigheidsverantwoording is opgesteld binnen de kaders van de kadernota rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV alsmede onze eigen financiële verordening. Dit betekent dat:
  - Een verantwoordingsgrens van 3% (zijnde € 582.118) is gehanteerd waarboven cumulatieve fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen;

Een rapporteringstolerantie van € 50.000 is gehanteerd waarboven fouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering worden opgenomen

2.4 Toelichting op de staat van baten en lasten

In dit hoofdstuk wordt de staat van baten en lasten toegelicht. Onder hoofdstuk 2.1 Staat van Baten en Lasten 2023 is beknopt weergegeven onder welke programmatische onderdelen de resultaten van 2023 zijn verwerkt. Dit hoofdstuk bevat een uitgebreidere analyse van de staat van baten en lasten over 2023.

Algemeen

Het resultaat 2023 bedraagt €746.522. Dit is als volgt opgebouwd; op personele lasten is € 846.250 meer uitgegeven. Op materiële lasten is €537.336 minder uitgegeven, als gevolg van het niet volledig besteden van het projectbudget (ICT-transitie 371.000) en een onderbesteding in de bedrijfsvoeringskosten (€166.336). Daarnaast zijn er extra baten ontvangen als gevolg van rente over de belastingopbrengsten (ruim € 587.000 i.v.m. forse rentestijging) en extra inkomsten uit pluspakket gemeente Utrecht (€387.000).

2.4.1 Toelichting op staat van baten en lasten per kostencategorie

Personele lasten inclusief inhuur

Personele lasten incl. inhuur	2023	2022
Personele lasten vaste personeel	€ 9.210.061	€ 8.880.496
Inhuur WOZ	€ 243.431	€ 4.725
Inhuur Databeheer overig	€ 359.396	€ 276.186
Inhuur Bezwaar/beroep	€ 1.277.492	€ 586.167
Inhuur Overhead	€ 556.204	€ 207.833
Inhuur Klantcontact	€ 73.732	€ 0
Inhuur Kwijtschelding	€ 0	€ 86.222
Inhuur Invordering	€ 193.678	€ 99.583
Totaal personele kosten	€ 11.913.994	€ 10.141.212
Begroot	€ 11.067.744	€ 10.207.000
Resultaat	-€ 846.250	€ 65.788

Het grootste deel van de personele lasten bestaat uit personeel in loondienst. Een deel van de loonsom wordt jaarlijks beschikbaar gehouden voor het inhuren van personeel rondom piekbelastingen.
De personele lasten was begroot op €11.067.744. De werkelijke kosten zijn €11.913.994. Het verschil heeft meerdere oorzaken:

1. In 2023 is er een forse toename geweest van inhuur van personeel door:
    - Een grote stijging van het aantal bezwaarschriften
    - Het inzetten van extra capaciteit voor het uitvoeren van het verbeterplan
2. In 2023 waren er minder medewerkers in dienst dan begroot. In 2023 was een aantal medewerkers uit dienst gegaan. Het was niet altijd mogelijk om meteen een vervanger te laten starten.
3. De (nieuwe) medewerkers in dienst waren in een lagere schaal ingedeeld. De personele lasten zijn onder andere daardoor lager dan begroot.
4. Het lagere aantal medewerkers in dienst heeft tevens gevolgen voor de reis- en verblijfkosten.
5. Door de hogere inhuur zijn de ‘lasten personeel in dienst’, zoals sociale lasten en pensioenen, lager.

Materiële lasten
In de materiële lasten is een voordeel van € 537.000 gerealiseerd. De belangrijkste afwijkingen zijn in onderstaande tabel toegelicht.

Onderwerp	Resultaat	Realisatie	Actuele begr.		
Materiele last	**€ 537.336**	**€ 7.389.925**	**€ 7.927.261**	**Toelichting**	**Struc Incid**
ICT Transitie SAAS	€ 370.917	€ 102.083	€ 473.000	Doorschuiven implementatie Doc.Man.Syst. En afronding implementatie infrastructuur	Incid
ICT Contractkosten	-€ 42.701	€ 2.151.555	€ 2.108.854	Hogere kosten telekommunicatie (87K)	Incid
Bedrijfsvoering	€ 416.335	€ 3.779.072	€ 4.195.407	Lagere reguliere projectkosten (80K), lagere kosten digitale bestanden (229K) in combinatie met hogere lasten uitbesteding klantcontact (204K) en onverrekenbare BTW (85K)	Incid
Proceskosten	-€ 207.215	€ 1.357.215	€ 1.150.000	Hogere instroom bezwaar maar lagere toekenningspercentages ncnp	Struc Incid

Onvoorzien
De post onvoorzien kan gebruikt worden voor tegenvallers in de bedrijfsvoering, waarbij de toename in proceskosten als specifiek onderwerp genoemd werd. Bij het vaststellen van de begrotingswijziging 2023 heeft het bestuur besloten dit budget toe te voegen aan de reserve en in volgende begrotingen de omvang dit bedrag aan te passen. Conform dit besluit is het budget gedoteerd aan de Algemene reserve.

Vervolgingskosten
Bij de vervolgingskosten is sprake van een voordeel van ongeveer € 142.000. Door de volumegroei (grotendeels ingegeven door het inlopen van de achterstanden in het invorderingsproces als gevolg overgang naar een nieuw belastingapplicatie) en hogere tarieven zijn in 2023 meer invorderingskosten opgelegd, en wordt er rekening gehouden met een hogere verwachte opbrengst. Aangezien vanaf september 2023 de invorderingsprocessen pas weer zijn opgestart, is een gevolg hiervan dat de post overlopende activa 2023 hoger is (ruim € 1.700.000) dan te doen gebruikelijk.

Overige baten
In 2023 is er fors veel meer rente ontvangen dan voorgaande jaren. Het saldo betreft hier met name rente-inkomsten op belastinggelden (ruim € 587.000).

Deelnemersbijdrage
De deelnemersbijdrage 2023 is gerealiseerd conform de vastgestelde verdeling over de deelnemers. Als gevolg van de verwerking van het (positieve) jaarrekeningresultaat 2023 behoefde een deel van de deelnemersbijdrage niet door de deelnemers betaald te worden en is dit via de ontstane reserve gefinancierd.

Reserves
Het rekeningresultaat 2022 is, conform besluitvorming in de bestuursvergadering van 30 maart 2023, verwerkt. Er is een bedrag van € 625.926 teruggegeven aan de deelnemers, en er zijn drie nieuwe bestemmingsreserves gevormd t.w. voor: Opleidingskosten € 70.000, Waarderingskamer 'Goed' € 145.000 en ICT Transitie SAAS € 565.023.
In de reserve 'Te bestemmen resultaat' is het resultaat 2023 zijnde € 746.522 opgenomen.

2.5 Toelichting op de balans

In deze paragraaf worden de diverse balansrekeningen kort toegelicht. De toelichting begint met een toelichting op de activazijde van de balans en eindigt met een toelichting op de passivazijde van de balans. Eventuele opvallende mutaties en wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar, worden hier ook benoemd.

2.5.1 Toelichting activa

Vaste Activa

Materiële Vaste Activa

Vanaf 2022 heeft BghU geen materiele vaste activa meer.

Vlottende Activa

Uitzettingen met een rentetypische looptijd < 1 jaar

Het grootste deel van deze post wordt gevormd door de middelen die in de schatkist van het Rijk staan. Dat bedroeg per 31-12-2023 bijna € 11,0 miljoen euro.

De post overige vorderingen zijn hoofdzakelijk nog te ontvangen invorderingsbaten, vervolgingskosten die de BghU tot ultimo 2023 in rekening heeft gebracht bij belastingplichtigen en nog verwacht te ontvangen in de komende jaren. Aangezien het invorderingstraject wordt uitgevoerd door BghU, komen de opbrengsten (vervolgingskosten) ook toe aan BghU. Het openstaand saldo te ontvangen invorderingsbaten bedroeg per 31-12-2023 bruto € 2,5 miljoen euro (exact een jaar gelden was dat saldo bruto € 1,7 miljoen). De verwachting is dat 0,8 miljoen euro niet geïnd zal kunnen worden. Over het resterende brutobedrag is per 31-12-2023 een voorziening te ontvangen opgenomen van € 1,7 miljoen euro (onder Overige Vorderingen) per 31-12-2023). Dat is hoger dan de situatie per 31-12-2022: door de volumegroei en hogere tarieven zijn in 2023 meer invorderingskosten opgelegd en is de opbrengst gestegen. Als gevolg van de overgang naar een nieuwe belastingapplicatie hebben de invorderingsproducties stilgelegen. In september 2023 zijn de invorderingsprocessen weer opgestart waardoor het openstaand bruto saldo is geworden.

Uitzettingen met een looptijd korter dan een jaar	31-12-2023	31-12-2022
Openbare lichamen	€ 1.890.692	€ 53.101
Uitzettingen in 's Rijks Schatkist	€ 7.381.659	€ 4.488.493
Overige vorderingen	€ 1.867.923	€ 1.087.251
Totaal	**€ 11.140.274**	**€ 5.628.845**

Schatkistbankieren

Alle decentrale overheden zijn verplicht om overtollige liquide middelen aan te houden in de schatkist. Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën.

Daarbij wordt een drempelbedrag (een bedrag dat een organisatie buiten de schatkist mag houden) gehanteerd. De drempel is gelijk aan 2% van het begrotingstotaal indien het begrotingstotaal lager is dan € 500 miljoen met een minimum van € 1 miljoen.

Voor BghU geldt het minimumbedrag van € 1 miljoen als drempel. Dit drempelbedrag is ook van toepassing op de belastingopbrengsten die binnenkomen op de bankrekening van BghU en die BghU na ontvangst via een (ongeveer) tweewekelijkse cyclus afdraagt aan haar deelnemers.

Berekening benutting drempelbedrag schatkistbankieren (bedragen x € 1000)					
		Verslagjaar			
(1)	**Drempelbedrag**	**1000**			
		Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
(2)	**Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen**	**1.763**	**1.758**	-	**2**
(3a) = (1) > (2)	Ruimte onder het drempelbedrag	-	-	1.000	998
(3b) = (2) > (1)	Overschrijding van het drempelbedrag	763	758	-	-
(1) Berekening drempelbedrag					
		Verslagjaar			
(4a)	Begrotingstotaal verslagjaar	17.178			
(4b)	Het deel van het begrotingstotaal dat kleiner of gelijk is aan € 500 miljoen	17.178			
(4c)	Het deel van het begrotingstotaal dat de € 500 miljoen te boven gaat				
(1) = (4b)*0,02 + (4c)*0,002 met een minimum van €1.000.000 als het begrotingstotaal kleiner of gelijk is aan 500 mln. En als begrotingstotaal groter dan € 500 miljoen is is het drempelbedrag gelijk aan € 10 miljoen, vermeerderd met 0,2% van het deel van het begrotingstotaal dat de € 500 miljoen te boven gaat.	Drempelbedrag	1000			
(2) Berekening kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen					
		Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
(5a)	Som van de per dag buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen (negatieve bedragen tellen als nihil)	158.660	160.018	-	216
(5b)	Dagen in het kwartaal	90	91	92	92
(2) - (5a) / (5b)	Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen	1.763	1.758	-	2

Liquide middelen
Het saldo van de liquide middelen bedraagt € 0. Dagelijks wordt het geld dat op rekening van BghU staat afgeroomd naar de schatkist van het Rijk.

Overige vorderingen
Het saldo overige vorderingen betreft de te ontvangen invorderingsbaten welke na balansdatum ontvangen zijn dan wel het geraamde te ontvangen deel van het openstaande saldo per 31-12-2023 (zie ook pagina 41 bij Staat van baten en lasten.

Overlopende activa
Het saldo van € 43.402 betreft een aantal kleine vorderingen die nog te ontvangen zijn.

2.5.2 Toelichting passiva

Eigen Vermogen
Het eigen vermogen bestaat ultimo 2023 uit een algemene reserve, x bestemmingsreserves en het nog te bestemmen resultaat. Van het vastgestelde resultaat 2022, zijnde € 1.405.949 is € 625.926 teruggegeven aan de deelnemers door hun bijdrage te verlagen en er zijn drie nieuwe bestemmingsreserves gevormd t.w. voor: Opleidingskosten € 70.000, Waarderingskamer 'Goed' € 145.000 en ICT Transitie SAAS € 565.023.

Algemene reserve
De algemene reserve maakt deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit en is de uiterste buffer voor het opvangen van de financiële gevolgen van optredende risico's. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve wordt jaarlijks bepaald op basis van de geactualiseerde risicoberekening. Voor een uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement. Conform het besluit van het bestuur van 30 maart 2023 ten aanzien van de Begrotingswijziging 2023 is de post 'Onvoorzien' volledig gedoteerd aan de Algemene reserve ten einde geen post onvoorzien meer in de begroting op te nemen.

Verloop algemene reserve vanaf 2017

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2017	€ 381.250	€ -	€ -	€ 381.250
2018	€ 381.250	€ -	€ 34.839	€ 346.411
2019	€ 346.411	€ -	€ -	€ 346.411
2020	€ 346.411	€ 91.459	€ -	€ 437.870
2021	€ 437.870	€ -	€ 332.000	€ 105.870
2022	€ 105.870	€ 275.000	€ -	€ 380.870
2023	€ 380.870	€ 100.000	€ -	€ 480.870

Bestemmingsreserve
Bestemmingsreserve ICT naar Bestemmingsreserve Plan van Aanpak

Jaar	*Beginbalans*	*Dotatie*	*Onttrekking*	*Saldo*
2023	€ 995.401	€ -	€ 350.000	€ 645.401

Het bestuur heeft op 30 maart besloten deze reserve niet vrij te laten vallen maar in te zetten voor het Plan van Aanpak. Op 6 december 2023 heeft het bestuur ingestemd met een onttrekking van € 350.000.

Bestemmingsreserve Opleidingskosten Kompels in Kracht

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 70.000	€ 30.000	€ 40.000

Het bestuur heeft op 30 maart 2023 besloten deze reserve te vormen voor het Ontwikkeltraject. Het betreft een maatwerktraject inzake talent-, team- en leiderschapsontwikkeling. Omdat het gehele traject in 2023 nog niet volledig is afgerond heeft het bestuur op 6 december 2023 ingestemd met het vrij laten van een deel t.w. € 30.000 zodat het restant in 2024 kan worden aangewend.

Bestemmingsreserve Waarderingskamer 'GOED'

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 145.000	€ 145.000	€ -

Het Bestuur heeft op 30 maart 2023 besloten deze reserve te vormen voor het project 'Waarderingskamer 'goed''. Een project dat in 2022 was opgestart en door liep in 2023. In 2023 is dit gehele budget gebruikt en derhalve is het bestuur op 6 december gevraagd dit budget volledig vrij te laten vallen. Deze reserve kan conform bestuursbesluit van 6 december 2023 worden opgeheven.

Bestemmingsreserve ICT-Transitie SAAS

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 565.023	€ -	€ 565.023

Het Bestuur heeft op 30 maart 2023 besloten deze reserve te vormen voor de nog lopende ICT Transitie SAAS.

Totale verloop bestemmingsreserve 2023

Reserve	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
ICT-reserve	€ 995.401	€ -	€ 995.401	€ -
Verbeterplan	€ -	€ 995.401	€ 350.000	€ 645.401
Opleidingskosten	€ -	€ 70.000	€ 30.000	€ 40.000
Waarderingskamer 'GOED'	€ -	€ 145.000	€ 145.000	€ -
ICT Transitie SAAS	€ -	€ 565.023	€ -	€ 565.023
Totaal	**€ 995.401**	**€1.775.424**	**€1.520.401**	**€1.250.424**

Vaste Activa

Voorzieningen

Eind 2023 heeft BghU vier voorzieningen.

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
Risicovoorziening				
Proceskostenvergoeding	€ 161.716	€ 1.050.000	€ 161.716	€ 1.050.000
Voorzieningen uit hoofde van verplichtingen				
Verlofsparen	€ 56.228	€ 8.572	€ -	€ 64.800
Bovenwettelijk verlof	€ 118.210	€ 80.506	€ -	€ 198.716
Regeling Vervroegd Uittreden	€ -	€ 15.617	€ -	€ 15.617
Totaal voorzieningen	**€ 336.154**	**€ 1.154.695**	**€ 161.716**	**€ 1.329.133**

Risicovoorziening

Proceskostenvergoeding

Verloopoverzicht risicovoorziening proceskostenvergoeding

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2020	€ -	€ 259.350	€ -	€ 259.350
2021	€ 259.350	€ 201.976	€ 259.350	€ 201.976
2022	€ 201.976	€ 161.716	€ 201.976	€ 161.716
2023	€ 161.716	€ 1.050.000	€ 161.716	€ 1.050.000

BghU kende tot 2020 een regelmatig patroon voor het verwerken van WOZ-bezwaren, waarbij een gemiddeld percentage van deze bezwaren ook leidt tot een proceskostenvergoeding. Aan het eind van het jaar stond tot kalenderjaar 2020 over het algemeen 3% van de totale bezwaarlast nog open. In de kalenderjaren daarna was dat hoger en is daarvoor een risicovoorziening gevormd. Vooral in kalenderjaar 2023 heeft BghU te kampen gehad met een grote instroom aan bezwaarschriften (vooral vanuit NCNP-bedrijven) wat een landelijke ontwikkeling is. Dit heeft voornamelijk te maken met de waardeontwikkeling van woningen. Bij BghU is de instroom in 2023 ten opzichte van 2022 verdrievoudigd wat betekent dat het volume van op te nemen risicovoorziening –ook door een groei in de landelijke tarieven proceskosten met bijna 5%- naar rato gegroeid is. De eventuele proceskosten die daarbij horen, volgen in het jaar daaropvolgend en zijn voor de onderhanden zijnde bezwaren en beroepen geraamd op € 1.050.000.

Voorziening uit hoofde van verplichtingen

Voorziening verlofsparen en Restant bovenwettelijk verlof

In de CAO is bepaald dat het vanaf 2022 mogelijk is om verlof te sparen. De hoeveelheid verlofuren loopt hierdoor behoorlijk op. Op deze wijze bouwt de medewerker een recht op die in een keer opgenomen kan worden. De BBV stelt dat hiervoor een voorziening moet worden opgenomen om op termijn eventuele problemen in de formatie op te kunnen vangen die door de afwezigheid van deze medewerker ontstaat.

Tevens stelt de BBV dat vanuit het surplus van bovenwettelijk verlof een voorziening moet worden gecreëerd. Op basis van de verlofstanden per 31 december 2023 is een toerekening voor deze voorziening gemaakt.

Verloopoverzicht voorziening Verlofsparen

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2022	€ -	€ 56.228	€ -	€ 56.228
2023	€ 56.228	€ 8.572	€ -	€ 64.800

Verloopoverzicht voorziening Bovenwettelijk verlof

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2022	€ -	€ 118.210	€ -	€ 118.210
2023	€ 118.210	€ 80.506	€ -	€ 198.716

Verloopoverzicht voorziening Regeling Vervroegd Uittreden

Jaar	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2023	€ -	€ 15.617	€ -	€ 15.617

Dit betreft een nieuwe voorziening. In de CAO is bepaald dat werknemers kunnen deelnemen aan de RVU mits er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deelname aan de RVU duurt maximaal twee jaar. De BBV schrijft voor dat er een voorziening moet worden getroffen voor iedere medewerker die per 1 januari van het nieuwe jaar met pensioen gaat. De hoogte van de voorziening betreft de vergoeding die betreffende medewerkers ontvangen.

Vlottende passiva

Specificatie Vlottende Schulden	31-12-2023	31-12-2022
Specificatie netto vlottende schulden		
Waarvan privaat	€ 2.270.507	€ 601.583
Waarvan publiek	€ 0	€ 0
Netto vlottende schulden totaal	**€ 2.270.507**	**€ 601.583**
Specificatie overlopende passiva		
Af te dragen saldo aan deelnemers	€ 4.463.559	€ 746.180
Te betalen premies en loonheffing	€ 656.564	€ 645.913
Te betalen omzetbelasting	€ 5.459	€ 2.113
Verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen	€ 97.858	€ 770.565
Overlopende passiva totaal	**€ 5.223.440**	**€ 2.164.771**

Netto vlottende schulden
De netto vlottende schulden betreffen het crediteurensaldo, ofwel het saldo van de reeds ontvangen facturen voor ontvangen goederen of diensten, die nog niet betaald zijn op 31 december 2023.

Overlopende passiva
Bij de overlopende passiva gaat het onder meer om te verwachten lasten die betrekking hebben op het boekjaar 2023, maar die door externe partijen nog niet in rekening zijn gebracht dan wel aan externe partijen betaald. Dit betreffen hoofdzakelijk facturen aangaande contractkosten ICT (maandelijks onderhoud) en een aantal facturen betreffende inhuur extern personeel.

2.5.3 Niet uit de balans blijkende verplichtingen

Onderstaande 8 verplichtingen zijn overeenkomsten die BghU is aangegaan en die niet zichtbaar zijn op de balans per 31 december 2023:

- **Kantoorruimte:** BghU maakt sinds 6 oktober 2014 gebruik van de helft van de 15e en de gehele 16e etage in de Zuidtoren van het Stadskantoor gelegen aan het Stadsplateau 1 te Utrecht. Dit gebruik is op 19 april 2016 geformaliseerd met het vestigen van een afgeleid recht, te weten een onder-erfpachtrecht en een onder-opstalrecht. BghU betaalt hiervoor een jaarlijkse retributie. De retributie bedraagt in 2023 € 565.768. De looptijd van deze overeenkomst is 10 jaar. Na afloop van het contract is BghU bevoegd het recht op te zeggen. Gekoppeld aan dit pandrecht, is een bedrag van bijna € 403.000 voor de facilitaire dienstverlening die hoort bij deze specifieke huisvesting.

- **Leaseverplichting vervoersmiddelen:** Momenteel beschikt BghU over 8 leaseauto's, waarbij variërende contractduren zijn afgesproken. Deze 8 leaseauto's zijn onderdeel van BghU. De verplichting die hieraan meerjarig is gekoppeld, is afhankelijk van de keuze die medewerkers maken om al dan niet in een auto te blijven rijden voor het werk. Op maandbasis gaat het om een bedrag van rond de € 4.500 aan leaseverplichtingen.

- **Leaseverplichting kopieerapparatuur:** BghU heeft een leasecontract afgesloten ten behoeve van de kopieerapparatuur die op het kantoor te Utrecht aanwezig is. Dit contract is in 2023 aanbesteed en heeft een duur van 4 jaar met verlengingsmogelijkheid.

- **Overeenkomst telefonie en infrastructuur:** De aanbesteding voor de nieuwe telefonie en infrastructuur heeft een langere doorlooptijd dan was voorzien. Om de huidige infrastructuur nog werkende te houden was de opdracht tot verlenging 2023 noodzakelijk. Per 1 mei 2024 gaat het nieuwe contract infrastructuur in. Hetzelfde geldt voor de telefonie: er is een tijdelijk overbruggingscontract tot het moment dat de nieuwe leverancier is aanbesteed. Deze constructie komt medio 2024 tot een einde als het nieuwe meerjarige contract ingaat.

- **SAAS-contracten:**

Kernapplicatie	Leverancier	In productie	Looptijd
Belastingen/frontoffice	Gouw IT	November 2022	tot 1-3-2025
Waarderen	XXLNC	Mei 2022	tot 1-6-2025
BAG-Geo	Processfive	Oktober 2022	tot 1-9-2025
Enterprise Service Bus	Enable-U	November 2022	tot 1-1-2026

2.5.4 Begrotingsrechtmatigheid

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt de begrotingsrechtsmatigheid een belangrijk toetsingscriterium. Getoetst wordt of het budgetrecht van bestuur van BghU is gerespecteerd. De Kadernota Rechtmatigheid 2023 dient hierbij als handvat.

Omschrijving	Actuele begroting 2023	Realisatie 2023	Verschil	Onrechtmatig maar wel acceptabel	Onrechtmatig telt wel mee
BghU Totale lasten	€ 19.095.005	€ 19.403.919	-€ 308.914	-€ 308.914	€ 0
BghU Totale baten	€ 1.455.000	€ 2.510.436	-€ 1.055.436	€ 0	-€ 1.055.436

De lasten zijn hoger dan geraamd doordat er het afgelopen jaar veel projecten zijn opgestart waar extra kosten voor zijn gemaakt. Tevens is het aantal bezwaren ten opzichte van voorgaande jaren enorm gestegen. Tegenover de lasten staan extra baten. Per saldo is er een voordeel en wordt dit in overeenstemming met de financiële verordening als acceptabel aangemerkt.

De baten zijn hoger dan geraamd doordat er rentebaten van €588.000 zijn ontvangen welke op voorhand niet zijn begroot. Deze zijn niet begroot omdat er niet voorzien was dat de rentetarieven in 2023 sterk zijn gestegen. Daarnaast zijn er baten van €387.000 inzake pluspakket parkeren vanuit de Gemeente Utrecht gerealiseerd welke niet in de begroting zijn opgenomen.

2.6 Detailtoelichting Wet Normering topinkomens

De WNT is van toepassing op BghU. Het voor BghU toepasselijke bezoldigingsmaximum is in 2023 € 223.000 het algemeen bezoldigingsmaximum. BghU heeft in 2023 één leidinggevende topfunctionaris gehad, die voldeed aan de normen van de WNT.

1a. Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de 13e maand van de functievervulling.

Gegevens 2023	
Bedragen x € 1	**M. Vrisou van Eck**
Functiegegevens	Directeur BghU
Aanvang en einde functievervulling in 2023	01/01 - 31/12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	1,0
Dienstbetrekking?	Ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	129.209
Beloningen betaalbaar op termijn	21.764
Subtotaal	*150.973*
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	223.000
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	N.v.t.
Bezoldiging	**150.973**
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	N.v.t.

Gegevens 2022	
Bedragen x € 1	**M. Vrisou van Eck**
Functiegegevens	Directeur BghU
Aanvang en einde functievervulling in 2022	01/01 - 31/12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	1,0
Dienstbetrekking?	Ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	124.146
Beloningen betaalbaar op termijn	22.034
Subtotaal	*146.180*
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	216.000
Bezoldiging	**146.090**

Tabel 1d. Topfunctionarissen met een totale bezoldiging van € 1.900 of minder

Naam functionaris	Deelnemers	Functie BghU	Duur dienstverband	Beloning 2023
Dhr. J.C.H. Haan	Dijkgraaf hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (voorzitter bestuur BghU)	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Mevr. N.M. van Zoelen	Hoogheemraad hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Mevr. H.S. de Groot	Wethouder gemeente Bunnik	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t	n.v.t.
Dhr. G.J. Spelt	Wethouder gemeente Lopik	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Mevr. E. Eggengoor	Wethouder gemeente Nieuwegein	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. D.M.P.G. Smolenaers	Wethouder gemeente De Bilt	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. A.M. Bos	Wethouder gemeente Houten	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. R. Jorg	Wethouder gemeente Utrechtse Heuvelrug	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Mevr. S.E. Schilderman	Wethouder gemeente Utrecht	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. W.J. van Dijk	Wethouder gemeente Zeist	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. A.L. Wisseborn (Tot 19-12-2023) Dhr. H.C. van den Akker (Per 19-12-2023)	Wethouder gemeente Stichtse Vecht	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.

2. *Uitkeringen wegens beëindiging dienstverband aan topfunctionarissen. +*
   Er zijn in 2023 geen uitkeringen verstrekt wegens beëindiging dienstverband aan topfunctionarissen met of zonder dienstbetrekking inclusief degenen die op grond van hun voormalige functie nog 4 jaar als topfunctionaris worden aangemerkt.

3. *Overige rapportageverplichtingen op grond van de WNT*
   Naast de hierboven vermelde topfunctionarissen zijn er geen overige functionarissen met een dienstbetrekking die in 2023 een bezoldiging boven het individueel toepasselijke drempelbedrag hebben ontvangen.

2.7 Realisatie per taakveld

	Overhead	Databeheer		Waardebepaling		Klantcontact		Innen		
	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Verdeling	Bedrag	Totaal
Baten en lasten begroting 2025	€ 6.770.087		€ 2.653.936		€ 5.202.094		€ 1.862.176		€ 405.190	**€ 16.893.483**
Percentage aandeel in overhead obv FTE		20,5%		34,4%		22,0%		23,1%		**100,0%**
Doorberekening Overhead	€ -6.770.087		€ 1.389.329		€ 2.327.672		€ 1.492.487		€ 1.560.598	**€ -**
Totaal te verdelen over taakvelden	€ -		€ 4.043.266		€ 7.529.766		€ 3.354.663		€ 1.965.788	**€ 16.893.483**

			Databeheer		Waardebepaling		Klantcontact		Innen		
Taakveld		Taakveldomschrijving	Toerekening	Bedrag	Toerekening	Bedrag	Toerekening	Bedrag	Toerekening	Bedrag	Totaal
Taakveld	0.2	Burgerzaken	0,00%	€ -			0,00%	€ 10	0,00%	€ 6	€ 16
Taakveld	0.61	OZB woningen	22,56%	€ 912.108	92,82%	€ 6.989.295	10,23%	€ 343.234	10,14%	€ 199.233	€ 8.443.870
Taakveld	0.62	OZB niet-woningen	3,07%	€ 123.937	7,18%	€ 540.471	1,42%	€ 47.670	1,41%	€ 27.664	€ 739.743
Taakveld	0.63	Parkeerbelasting	4,59%	€ 185.465			24,97%	€ 837.526	25,62%	€ 503.599	€ 1.526.590
Taakveld	0.64	Overige belastingen	28,80%	€ 1.164.337			41,03%	€ 1.376.308	40,69%	€ 799.839	€ 3.340.484
Taakveld	1.1	Crsisib. & Brandweer	0,00%	€ -			0,00%	€ -	0,00%	€ -	€ -
Taakveld	1.2	Openbare Orde	0,01%	€ 282			0,05%	€ 1.564	0,05%	€ 899	€ 2.745
Taakveld	2.1	Verkeer en vervoer	0,01%	€ 296			0,02%	€ 572	0,02%	€ 333	€ 1.201
Taakveld	2.2	Parkeren	0,00%	€ 159			0,01%	€ 303	0,01%	€ 176	€ 638
Taakveld	2.3	Recreatieve havens	0,00%	€ -			0,00%	€ 17	0,00%	€ 10	€ 26
Taakveld	3.3	Bedrijfsloket en regel.	0,03%	€ 1.046			0,07%	€ 2.235	0,07%	€ 1.371	€ 4.652
Taakveld	3.4	Economische promotie	0,18%	€ 7.224			0,25%	€ 8.416	0,25%	€ 4.902	€ 20.542
Taakveld	7.2	Riolering	23,56%	€ 952.661			10,73%	€ 359.920	10,63%	€ 208.905	€ 1.521.487
Taakveld	7.3	Afval	15,71%	€ 635.329			10,80%	€ 362.165	10,69%	€ 210.204	€ 1.207.699
Taakveld	7.5	Begraafplaatsen & Crem.	0,08%	€ 3.425			0,20%	€ 6.559	0,20%	€ 3.869	€ 13.853
Taakveld	8.3	Wonen en Bouwen	1,41%	€ 56.997			0,24%	€ 8.164	0,24%	€ 4.777	€ 69.938
		Totaal	100,00%	€ 4.043.266	100,00%	€ 7.529.766	100,00%	€ 3.354.663	100,00%	€ 1.965.788	€ 16.893.483

2.8 Rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid directie

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruikcriterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht de directie toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruikcriterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door het bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door het bestuur op 6 december vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door het bestuur bepaald en bedraagt 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 582.118. De grondslag voor deze verantwoording is de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV van november 2023.

Bevinding

De directie is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

	Begrotingscriterium	**Bedrag (*1.000)**
1A.	Overschrijding lasten programma's	€ 309
1B.	Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten)	Nvt
2.	Ongeautoriseerde reservemutaties	Nvt
3.	Overschrijding van baten en/of onderschrijding van lasten en baten die niet tijdig tot een begrotingswijziging hebben geleid of te laat aan de raad zijn gemeld	€ 1.055
Totaal begrotingsonrechtmatigheden		**€ 1.364**
4.	Totaal van de begrotingsonrechtmatigheden (onderdeel 1 + 2) dat past binnen het vooraf vastgestelde beleid en daarmee vooraf als acceptabel is geduid vermelden en verwijzen naar dit vooraf vastgestelde beleid	€ 309
5.	Resterend saldo aan begrotingsonrechtmatigheden	€ 1.055
Voorwaardencriterium		
Geconstateerde afwijkingen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.		€ 74
M&O criterium		
Geen afwijkingen geconstateerd.		
Totaal van onrechtmatigheden		
Totaal geconstateerde afwijkingen:		**€ 1.438**
Waarvan acceptabele begrotingsonrechtmatigheden zijn		€ 309

Het resterend saldo aan begrotingsonrechtmatigheden wordt nader toegelicht in paragraaf 2.5.4 begrotingsrechtmatigheid.

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met het bestuur aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het directie ook beschreven welke actie zij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

3. Controleverklaring accountant

De accountant.

Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht

Accountantsverslag 2023



CONCEPT

Flynth

VERTROUWELIJK
Aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling
Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht
Postbus 5150
3502 JD UTRECHT

Heliumstraat 64
2718 SL Zoetermeer
telefoon (088) 236 7000
e-mail Audit@flynth.nl

kenmerk	**behandeld door**	**datum**
661077134-SH-	S. Hof MSc RA	28 maart 2024

onderwerp
Accountantsverslag 2023 **(DEFINITIEF CONCEPT)**

Geachte leden van het bestuur,

Hierbij ontvangt u ons **CONCEPT** accountantsverslag over het boekjaar 2023. Dit verslag bevat de belangrijkste uitkomsten van de door ons uitgevoerde werkzaamheden, waarvan wij vinden dat die voor u relevant zijn voor een goed begrip van de jaarrekening 2023 en voor het beoordelen van de financiële positie van de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (hierna: BghU).

De jaarrekening is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de directie. In overeenstemming met uw opdracht hebben wij de jaarrekening 2023 gecontroleerd.

Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen onze controleaanpak en de belangrijkste aangelegenheden die wij tijdens onze controle in overweging hebben genomen. Wij zijn van mening dat de reikwijdte van onze werkzaamheden en de resultaten daarvan een deugdelijke basis vormen voor ons oordeel over de jaarrekening 2023 van BghU.

Wij bespreken deze rapportage tijdens de bijeenkomst op 3 april as. met uw bestuur. Eventuele vragen worden dan beantwoord. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden. Het verslag van bevindingen is, zoals hiervoor reeds verwoord, bedoeld om u te ondersteunen in uw beoordeling van de jaarrekening 2023. Wij wijzen u erop dat uw controlerende taak uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

Wij willen benadrukken dat wij op dit moment, in afwachting van de Audit Alert van de NBA met betrekking tot de ontstane onduidelijkheid ten aanzien van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording en het accountantsoordeel daarbij op dit moment nog geen controleverklaring kunnen afgeven. Naar verwachting kunnen wij medio april de controleverklaring bij uw jaarrekening over het boekjaar 2023 verstrekken. Op dit moment kunnen wij niet voorzien of de Audit Alert van de NBA impact heeft op de rechtmatigheidsverantwoording zoals deze door de directie in de concept jaarrekening 2023 is opgenomen.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Hoogachtend,
Flynth Audit B.V.

S. Hof MSc RA

CONCEPT

Flynth Audit B.V. is lid van BKR International. Bankrekeningnummer IBAN NL67 RABO 0106 6642 20 - BIC: RABONL2U.
Handelsregister 09063021. www.flynth.nl
Dienstverlening vindt plaats onder algemene voorwaarden, op aanvraag verkrijgbaar en gedeponeerd bij de KvK in Arnhem.

Inleiding

In het kader van de door het bestuur aan ons verstrekte opdracht voor de controle van de jaarrekening 2023 van de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht brengen wij u hierbij verslag uit van onze belangrijkste bevindingen naar aanleiding van onze eindejaars-controlewerkzaamheden die wij onlangs hebben uitgevoerd.

Dit accountantsverslag is bedoeld om u te ondersteunen in uw beoordeling van de jaarrekening 2023. Wij wijzen u erop dat uw controlerende taak uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen onze controleaanpak en de belangrijkste aangelegenheden die wij tijdens onze controle in overweging hebben genomen. Wij zijn van mening dat de reikwijdte van onze werkzaamheden en de resultaten daarvan een deugdelijke basis vormen voor ons oordeel over de jaarrekening van uw gemeenschappelijke regeling.

Onze werkzaamheden zijn erop gericht een oordeel te kunnen geven over de jaarrekening 2023 van de BghU en niet primair op het opsporen van fraudes of onregelmatigheden in uw organisatie. De bevindingen in deze brief zijn daarom beperkt tot de punten die voortvloeien uit de controle van de jaarrekening 2023.

Wij hebben onze controlewerkzaamheden afgerond en zijn voornemens om een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2023 te verstrekken. Onze verwachting is dat wij, in afwachting van de Audit Alert van de NBA medio april de controleverklaring kunnen verstrekken.

Wij hebben de concept versie van deze rapportage besproken tijdens de bijeenkomst op 3 april 2024 met uw bestuur.

Inhoud accountantsverslag

Hoofdstuk 1	Bestuurlijke samenvatting
Hoofdstuk 2	Kernpunten van de controle
Hoofdstuk 3	Rechtmatigheidsverantwoording
Hoofdstuk 4	Analyse vermogen en resultaat
Hoofdstuk 5	Interne beheersing & automatisering
Hoofdstuk 6	Externe ontwikkelingen
Bijlage A	Niet gecorrigeerde bevindingen & gecorrigeerde bevindingen
Bijlage B	Communicatie
Bijlage C	Onze communicatie met u

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Bestuurlijke samenvatting



CONCEPT

Flynth

Bestuurlijke samenvatting

Controleverklaring

Wij hebben de accountantscontrole van de jaarrekening 2023 van de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht afgerond. Wij verstrekken een goedkeurende controleverklaring voor de getrouwheid, onder voorbehoud dat de jaarrekening ongewijzigd wordt vastgesteld door het bestuur. Verder hebben we geen indicaties van fraude en/of niet-naleving van wet- en regelgeving.

De gehanteerde materialiteit bedraagt € 196.000 voor fouten respectievelijk € 588.000 voor onzekerheden.

Het jaarverslag is verenigbaar met de jaarrekening en bevat geen materiële onjuistheden

De grondslagen van de jaarrekening zijn aanvaardbaar en het BBV wordt nageleefd.

Belangrijkste bevindingen

Controlebevindingen
Er resteert één een ongecorrigeerd controleverschillen met een totale impact van € 12.810. Daarnaast is er sprake van diverse gecorrigeerde controleverschillen, voor een specificatie verwijzen wij u naar bijlage A.

Rechtmatigheidsverantwoording
In de jaarrekening 2023 is voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. De directie constateert diverse bevindingen, echter concludeert dat er geen fouten en onduidelijkheden boven de verantwoordingsgrens aanwezig zijn. Wij kunnen instemmen met deze conclusie van de directie en constateren dat de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave biedt.

Resultaat over 2023



Belangrijkste aandachtspunten 2024

Naar aanleiding van onze controle over het boekjaar 2023 willen wij, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie de volgende aandachtspunten voor 2024 benoemen:

1. Doorontwikkeling van de rechtmatigheidsverantwoording en de onderliggende de ingerichte interne controles;
2. Inrichten van interne controles voor de aan de belastingverantwoordingen ten grondslag liggende processen;
3. Versterken van het jaarafsluitingsproces;
4. Vanwege het toenemende belang van digitale vastleggingen adviseren wij u het komend jaar aandacht te blijven houden voor de inrichting van uw applicaties.

Uw weerstandsvermogen



Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

CONCEPT

XXXXXX/XX/XXXX (= KENMERK)

Flynth

Kernpunten van de controle



CONCEPT

Flynth

Kernpunten van onze jaarrekeningcontrole (1/2)

Controleverklaring	Wij hebben de accountantscontrole van de jaarrekening 2023 van de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht afgerond. Wij verstrekken een **goedkeurende controleverklaring** voor de getrouwheid, onder voorbehoud dat de jaarrekening ongewijzigd wordt vastgesteld door het bestuur. Verder hebben we geen indicaties van fraude en/of niet-naleving van wet- en regelgeving. De voor fouten en onzekerheden gehanteerde materialiteit bedraagt € 194.900 respectievelijk € 584.700. Deze toleranties zijn in overeenstemming met het controleprotocol dat door uw bestuur is vastgesteld op 6 december 2023. De rapporteringstolerantie is door het bestuur vastgesteld op € 50.000. Wij wijken hiervan af en rapporteren fouten en onzekerheden boven 5% van de goedkeuringstolerantie, namelijk boven een bedrag van € 9.745.
Reikwijdte van de controle	In de opdrachtbevestiging heeft u ons de opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2023. De reikwijdte van onze controle staat hierin omschreven. Gedurende het verloop van de controle over boekjaar 2023 is op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking in de reikwijdte van onze controle. Tijdens de uitvoering hebben zich geen wijzigingen van materieel belang in de reikwijdte voorgedaan. Wij achten de reikwijdte van onze controle voor 2023 voldoende voor de doelstelling van de controle van de BghU.
Grondslagen en verantwoording conform BBV	De accountantscontrole omvat onder meer een onderzoek naar de toepassing van de grondslagen in de jaarrekening. Naar onze mening zijn de door de directie gekozen grondslagen voor waardering en resultaatbepaling aanvaardbaar, conform wet- en regelgeving en consistent toegepast. In het boekjaar 2023 zijn geen wijzigingen doorgevoerd in de keuze of de toepassing van de belangrijkste verslaggevingsgrondslagen in het BBV en relevante notities uitgebracht door de Commissie BBV.
Schattingen	Schattingen op basis waarvan een aantal jaarrekeningposten worden bepaald zijn gebaseerd op inzichten van het management. Wij hebben de belangrijkste gehanteerde factoren en veronderstellingen beoordeeld. Wij hebben vastgesteld dat de schattingen en veronderstellingen aanvaardbaar zijn in het kader van de jaarrekening als geheel.
Voorzieningen - Algemeen	Bij het opstellen van de jaarrekening moet de directie belangrijke schattingen, beoordelingen en aannames toepassen en toelichten. Wij hebben de belangrijkste schattingen, beoordelingen en aannames van de directie beoordeeld en zijn tot de conclusie gekomen dat deze zijn gebaseerd op passende bewijsstukken en gebaseerd zijn op gebalanceerde overwegingen.
Voorzieningen – Proceskosten-vergoeding	In de jaarrekening is er een voorziening verantwoord met betrekking tot proceskostenvergoedingen. Het aantal ‘no-cure-no-pay’-bureaus neemt toe en daarmee ook het aantal WOZ-bezwaren. In 2023 is de achterstand in het verwerken van bezwaren verder opgelopen. Als gevolg hiervan is er een voorziening voor te betalen proceskostenvergoedingen verantwoord van € 1.050.000 (2022: € 162.000). De achterliggende veronderstellingen bij de berekening van de voorziening (schatting) hebben wij, mede gelet op het feit dat er in 2024 reeds € 776.000 aan proceskostenvergoedingen is uitgekeerd, beoordeeld als aanvaardbaar en realistisch.

XXXXXX/XX/XXXX (= KENMERK)

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Flynth

Kernpunten van onze jaarrekeningcontrole (2/2)

Analyse vermogen en resultaat	Het gerealiseerd resultaat (inclusief de mutaties in de reserves) bedraagt circa € 746.522 positief versus een begroot resultaat (na begrotingswijzigingen) van € 0. In de jaarrekening (paragraaf 2.4 – “Toelichting op de staat van baten en lasten”) heeft de directie de belangrijkste afwijkingen tussen de gerealiseerde baten en lasten en de begrootte baten en lasten toegelicht. In hoofdstuk 4 van dit verslag gaan wij nader in op het resultaat.
Rechtmatigheids-verantwoording	Uit onze werkzaamheden voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn geen bevindingen gebleken. In de opgenomen toelichtingen van de directie en de door de directie geconstateerde bevindingen hebben we geen afwijkingen geconstateerd. Verder achten we de werkzaamheden van de directie toereikend om tot een oordeel te komen. Voor een nadere toelichting verwijzen we u naar het hoofdstuk rechtmatigheidsverantwoording in dit verslag.
BTW effect vordering op openbare lichamen	Als gevolg van het (doorschuif) BTW effect van een te laat geboekte factuur zijn zowel de vordering- als de baten op openbare lichamen te laag verantwoord. Dit betreft een bedrag van € 12.810, welke niet in de jaarrekening 2023 is verwerkt.
Frauderisicoanalyse	De BghU heeft een frauderisicoanalyse opgesteld. Wij adviseren het bestuur om dit periodiek te bespreken zodat deze analyse een zichtbaar en vast onderdeel van de interne beheersomgeving wordt.
Wijziging in overige wet- en regelgeving	In de jaarrekening 2023 zijn geen stelsel- of schattingswijzigingen verwerkt. De BghU heeft de jaarrekening verder opgesteld volgens de verslaggevingsvereisten van het besluit begroting en verantwoording (BBV).
Wet Normering Topinkomens (WNT)	De Wet Normering Topinkomens (WNT) is in werking getreden met ingang van 1 januari 2013. De WNT regelt niet alleen de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semipublieke sector, maar stelt ook maxima aan de hoogte van de bezoldiging van topfunctionarissen en tevens aan de ontslagvergoedingen. Met ingang van 1 januari 2013 is bij wet vastgelegd dat rechtspersonen of organisaties die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen zijn gefinancierd, beloningen van topfunctionarissen openbaar dienen te maken, ook als deze de in de wet gestelde maximale bezoldiging van € 223.000 niet te boven gaan. Daarnaast dient u het salaris openbaar te maken van overige medewerkers (inclusief – wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan – ingehuurd personeel) die een bezoldiging ontvangen boven deze norm. Ten slotte stelt de WNT een aantal overige eisen, zoals een maximale ontslagvergoeding voor topfunctionarissen van € 75.000. Uit de werkzaamheden blijkt dat in 2023 voor de topfunctionarissen en overige medewerkers geen sprake van een overschrijding van de grensbedragen en dat de WNT juist is verantwoord in de jaarstukken.

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

CONCEPT

Verantwoordelijkheden m.b.t. fraude

Uw verantwoordelijkheid	• De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij de met governance belaste personen en de directie. Deze verantwoordelijkheid betreft ook het opzetten en onderhouden van interne beheersmaatregelen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de financiële rapportage, de werking van de bedrijfsvoering en naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. • Het uitvoeren, vastleggen en actualiseren van de frauderisicoanalyse als geïntegreerd onderdeel van de bij uw onderneming in gebruik zijnde interne beheersing, een evaluatie van de mogelijke impact en waarschijnlijkheid van frauderisico's en de ondernomen acties om frauderisico's te beperken, inclusief de risico's van omkoping, corruptie en frauderisico's met betrekking tot cybersecurity. • Het waarborgen dat de cultuur en de omgeving van uw onderneming integer zijn en ethisch gedrag bevorderen. • Het onderzoeken van iedere vermeende of vermoede misstand die onder de aandacht van de met governance belaste personen en de directie wordt gebracht; en • Daarnaast zijn de met governance belaste personen verantwoordelijk voor het monitoren van het risico op managementfraude, voor het bepalen of de interne beheersmaatregelen voldoende zijn om frauderisico's te identificeren, voor de beoordeling van de competentie en integriteit van zichzelf en van het overige management en voor het versterken van een cultuur van integriteit en ethisch gedrag.
Onze verantwoordelijkheid	• Wij hebben een fraudediscussie gevoerd en bevestigingen verkregen van de met governance belaste personen, de directie en anderen binnen de entiteit ten aanzien van de interne beheersing, risico-inschattingen (inclusief de processen om de risico's op fraude in de entiteit te identificeren en erop in te spelen), en eventuele kennis met betrekking tot fraude of vermoede fraude. • Verder hebben wij de directie verzocht om informatie die het eventueel aan zijn werknemers heeft meegedeeld over haar visie op bedrijfspraktijken en ethisch gedrag. • Daarnaast hebben wij inzicht verkregen in de wijze waarop de met governance belaste personen toezicht uitoefenen op de door de directie gevolgde processen om de risico's op fraude te identificeren en hierop in te spelen. • Wij hebben de geplande controlewerkzaamheden besproken met de met governance belaste personen. • Wij moeten adequaat reageren op tijdens de controle geconstateerde (vermoede) fraude. • Wij rapporteren over onze gevolgde controleaanpak met betrekking tot fraude(risico's) in de controleverklaring.
Geen aanwijzingen	Tijdens onze controlewerkzaamheden zijn geen aanwijzingen van fraude onder onze aandacht gekomen.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Flynth

Significante frauderisico's

Omschrijving risico	Eigen controlewerkzaamheden
Het management bevindt zich in een positie om fraude te plegen, omdat het in staat is de administratieve vastleggingen te manipuleren en frauduleuze financiële overzichten op te stellen door interne beheersing te doorbreken die anderszins effectief lijkt te werken. Het risico is verondersteld in alle entiteiten aanwezig.	Het doorbreken van beheersmaatregelen door het management is op basis van de controlestandaarden altijd een significant risico. Interne beheersmaatregelen, ongeacht hoe goed in opzet en bestaan, kunnen risico's van materiële onjuistheden in de jaarrekening slechts beperken, en niet volledig mitigeren, wegens de inherente beperkingen van interne beheersmaatregelen. Wij hebben de opzet en implementatie geëvalueerd van de maatregelen van interne beheersing in de processen voor het genereren en verwerken van journaalposten en het maken van schattingen. Tevens hebben wij specifieke aandacht gegeven aan de toegangsbeveiligingen in het IT-systeem en de mogelijkheid dat hierdoor functiescheidingen worden doorbroken. Wij hebben journaalposten geselecteerd op basis van risicocriteria en hierop specifieke controlewerkzaamheden verricht. Deze werkzaamheden omvatten onder meer inspectie van informatie uit brondocumenten. Wij hebben geen significante transacties buiten het kader van de normale bedrijfsuitoefening geïdentificeerd. Tevens hebben wij specifieke controlewerkzaamheden verricht ten aanzien van belangrijke schattingen van de directie zoals de waardering van vaste activa en debiteuren en het toereikend zijn van voorzieningen. Hierbij hebben we in het bijzonder aandacht gehad voor het inherente risico van vooringenomenheid van de directie bij deze posten. Onze werkzaamheden hebben niet geleid tot specifieke aanwijzingen voor fraude of vermoedens van fraude ten aanzien van het doorbreken van de interne beheersing door de directie.

Omschrijving risico	Eigen controlewerkzaamheden
Het risico dat een medewerker zelfstandig crediteurenstamgegevens muteert en / of valse inkoopfacturen in de administratie verwerkt en / of betalingen aan crediteuren omleidt voor persoonlijk gewin.	Het wijzigen van crediteurenstamgegevens wordt in het proces geborgd door het 4-ogen principe, waarbij altijd een tweede medewerker de mutatie autoriseert. Wij hebben o.a. aan de hand van de logging van het administratief pakket geïdentificeerd voor welke crediteuren één of meerdere stamgegevens zijn gewijzigd. Van de crediteuren waarvan de stamgegevens in het boekjaar zijn gewijzigd, hebben wij de wijzigingen gecontroleerd aan de hand van onderliggende documentatie, zoals inkoopfacturen (waarop veel 'vaste' gegevens zoals adres en bankrekeningnummer zijn vermeld). Wij hebben daarnaast een cijferanalyse uitgevoerd op de overige bedrijfskosten, waarbij relevante afwijkingen ten opzichte van onze verwachting nader (in detail) zijn uitgezocht. Daarnaast hebben we een deelwaarneming verricht op de bedrijfskosten en hebben we vastgesteld dat de prestaties geleverd zijn en de betalingen zijn verricht aan het juiste bankrekeningnummer. Uit onze werkzaamheden zijn geen indicaties voor frauduleuze betalingen naar voren gekomen.

Omschrijving risico	Eigen controlewerkzaamheden
Frauderisico dat de Europese en/of interne aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd om gunning aan een bevriende partij mogelijk te maken.	De aanbestedingsrichtlijnen zijn complex en het risico op mogelijke gunning aan bevriende partijen is doorgaans, gelet op de veelvoud aan leveranciers en grote diversiteit in inkoop van goederen en diensten, een verhoogd risico voor overheden. Bij onze controlewerkzaamheden hebben wij gecontroleerd of er voldoende functiescheiding is gehanteerd bij aanbestedingstrajecten en bij het aangaan van contracten. We hebben bij het uitvoeren van deze controlewerkzaamheden geen onrechtmatigheden met betrekking tot fraude geconstateerd.

Conclusie
Uit onze werkzaamheden zijn geen bevindingen gebleken. De geconstateerde risico's zijn afdoende gemitigeerd.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Rechtmatigheidsverantwoording



CONCEPT

Flynth

Jaarrekening - Rechtmatigheidsverantwoording (1/4)

Conclusie rechtmatigheid

In de jaarrekening (hoofdstuk 2.8) heeft de directie de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. De directie concludeert dat er geen fouten en onduidelijkheden boven de verantwoordingsgrens aanwezig zijn. In de paragraaf bedrijfsvoering (hoofdstuk 1.2.5) wordt een nadere toelichting gegeven op de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording.

Op basis van onze werkzaamheden kunnen wij instemmen met de conclusie van de directie en constateren wij dat de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave biedt. In dit hoofdstuk geven wij een nadere toelichting voor de relevante onderdelen.

Definitie rechtmatigheid

Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wet- en regelgeving. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met de wet- en regelgeving. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Hierbij bestaat er een duidelijke relatie met het financieel beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

Verantwoordings- en rapportagegrens

We hebben vastgesteld dat de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording in de financiële verordening van BghU is bepaald op 3% van de totale lasten, inclusief eventuele toevoegingen aan de reserves. Dit past binnen de voorgeschreven bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten. Voor zowel de fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage, waarbij fouten en onduidelijkheden niet bij elkaar opgeteld worden. De rapporteringsgrens is vastgesteld op € 50.000.

Voor ons getrouwheidsoordeel hanteren wij op basis van het besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) en het door u vastgestelde controleprotocol een goedkeuringstolerantie voor fouten van 1% voor fouten van de totale lasten, waardoor uw rechtmatigheidsverantwoording een lager niveau zekerheid verschaft.

Normen en toetsingskader

Het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording betreft uw inventarisatie van de voor de verantwoording relevante wet- en regelgeving. Het normenkader heeft u geactualiseerd op basis van wijzigingen in wet- en regelgeving en is door het bestuur vastgesteld op 6 december 2023. Uw inventarisatie van regelgeving bestaat uit externe- en eigen regelgeving. We constateren dat u de actualisatie nauwkeurig heeft uitgevoerd en dat het normenkader aansluit op de geldende externe- en eigen regelgeving.

Het operationaliseren van het normenkader is een taak van directie en wordt vastgelegd in een toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing. Uw organisatie heeft ervoor gekozen geen toetsingskader vast te stellen, waardoor de operationalisatie van het normenkader niet inzichtelijk is gemaakt voor het bestuur. Op basis van de kadernota rechtmatigheid bent u niet verplicht het toetsingskader vast te stellen, maar we adviseren u voor volgend jaar een toetsingskader vast te stellen, zodat duidelijk is op welke onderdelen uw rechtmatigheidscontroles toezien.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Flynth

Jaarrekening - Rechtmatigheidsverantwoording (2/4)

Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Financiële beheershandelingen die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium).

Uitgangspunt is het niveau waarop de het bestuur de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft, in lijn met de door u vastgestelde financiële verordening. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door het bestuur zijn vastgesteld. De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald (artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet) en heeft het bestuur nader ingevuld en geconcretiseerd in de financiële verordening.

Uw bestuur heeft het begrotingscriterium geconcretiseerd door:
- Over- en onderschrijdingen op programmaniveau beoordeeld worden.
- Verschuiving tussen jaarschijven in een investeringskrediet is toegestaan.
- Een overschrijding van lasten in ten opzichte van de begroting is acceptabel als hier direct gerelateerde inkomsten tegenover staan of als deze geautoriseerd zijn door middel van vaststelling van een tussentijdse rapportage.

Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag en het begrotingsjaar van belang zijn.

Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid). Deze lasten zijn dan namelijk buiten het budgetrecht van het bestuur tot stand gekomen.

In deze paragraaf gaan wij in op het begrotingscriterium en de verschillende onderwerpen die het begrotingscriterium raken.

Het bestuur bepaalt zelf op welk niveau de budgetten in de begroting en investeringen worden geautoriseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Jaarrekening - Rechtmatigheidsverantwoording (3/4)

Begrotingsrechtmatigheid - programma's

Uit onze werkzaamheden om de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording te toetsen zijn we niet tot een ander oordeel gekomen dan de directie in de rechtmatigheidsverantwoording heeft verantwoord. Ten aanzien van de begrotingsrechtmatigheid heeft de directie afwijkingen geconstateerd en daarbij, in lijn met de criteria die zijn vastgesteld in de financiële verordening, geconcludeerd of er sprake is van acceptabele afwijkingen. De uitkomsten van deze analyse hebben wij onderstaand samengevat.

Soort	Bedrag
Overschrijding lasten programma's	€ 308.914
Totaal	**€ 308.914**
Waarvan acceptabel	€ 308.914
Resterend saldo begrotingsonrechtmatigheid	**€ 0**

Misbruik en Oneigenlijk (M&O) gebruik criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-criterium).

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen, zijn functionerende beheersmaatregelen nodig. Het gaat er bij het M&O-criterium om dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Om dit te bewerkstellingen is een mix van maatregelen nodig.

Uw organisatie heeft een (kader)nota M&O-beleid samengesteld met de algemene uitgangspunten en de filosofie van de organisatie met betrekking tot het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze monden uit in de keuzes die de organisatie ter zake maakt. De uitwerking daarvan in (een mix van) concrete beheersmaatregelen moet geïntegreerd zijn in de administratieve organisatie/interne controle van de organisatie

Vanuit de verbijzonderde interne controle zijn diverse deelwaarnemingen verricht ten aanzien van het rechtmatigheidsaspect. Wij constateren hierbij dat er geen duidelijke toelichting/conclusie is welke werkzaamheden expliciet verricht zijn aan het M&O criterium. De uitgevoerde werkzaamheden geven geen indicatie tot een rechtmatigheidsfout. Ook uit onze werkzaamheden ten aanzien van de getrouwheid blijken geen bevindingen die indicatie geven tot een fout in het kader van het M&O criterium.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Jaarrekening - Rechtmatigheidsverantwoording (4/4)

Voorwaardencriterium	Het voorwaarde criterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. In de hierna volgende paragrafen worden de voorwaarde met de hoogste impact / risico binnen de jaarrekening nader toegelicht.
Voorwaardencriterium - Aanbestedingswet	De regels over aanbesteden staan in de Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsbesluit. Om de rechtmatigheid van de aanbestedingen vast te stellen heeft u een analyse uitgevoerd op de verstrekte inkoopopdrachten over een periode van vier jaar. In de analyse heeft u beoordeeld of de opdrachten tijdig zijn aanbesteed. Voor de aanbestede opdrachten is beoordeeld of de realisatie van de inkoopopdracht aansluit op de aanbesteding. Ten aanzien van het onderliggende proces van toetsing hebben wij geconstateerd dat de toetsing met name na afloop van het boekjaar heeft plaatsgevonden. Wij adviseren u om ook gedurende het boekjaar aandacht te houden voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Uit de spendanalyse is gebleken dat voor een bedrag van € 73.936 aan uitgaven niet de juiste aanbestedingsprocedure is gevolgd. Dit bedrag is door de directie terecht als onrechtmatigheid aangemerkt. Wij merken een toenemende aandacht die de organisatie heeft voor het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Desondanks adviseren wij hieraan in de organisatie continue aandacht te blijven geven waardoor de benodigde gedragsverandering bij degenen die inkopen gestimuleerd worden.
Voorwaardencriterium - Wet Fido, schatkistbankieren, Ufdo en Ruddo	De Wet financiering decentrale overheden (Fido) en onderliggende regelingen in de vorm van Regeling schatkistbankieren decentrale overheden, Uitvoeringsregel financiering decentrale overheden (Ufdo) en Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo), bevatten regels die de risico's voor lokale overheden moeten beperken bij lenen en beleggen. Aan deze overtredingen van de Wet fido zijn in veel gevallen geen (directe) financiële gevolgen verbonden. Uit de verantwoording schatkistbankieren blijkt dat er in twee kwartalen sprake is geweest van een overschrijding van de toegestane limiet. De overschrijding is veroorzaakt door de overstap naar een nieuwe huisbankier, waarbij toegang tot de oude bankrekeningen te vroeg is afgesloten. Deze aangelegenheid is toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing en automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Analyse vermogen en resultaat



CONCEPT

Flynth

Jaarverslag – Kwaliteit toelichtingen en belangrijkste kengetallen

Jaarverslag voldoet aan eisen BBV

In het BBV zijn diverse eisen opgenomen voor de vorm en inhoud van het jaarverslag. Wij hebben vastgesteld dat uw jaarverslag voldoet aan de eisen die het BBV hieraan stelt

Kwaliteit paragrafen

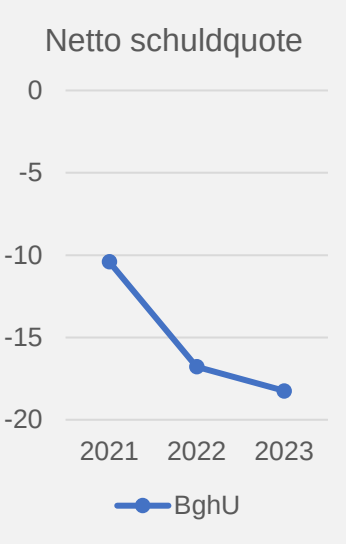
De paragrafen in de jaarstukken voldoen aan de gestelde eisen en geven een nadere toelichting over het door de BghU gevoerde beleid.

Verenigbaarheid jaarrekening en jaarverslag

Wij zijn verplicht vast te stellen of wij op grond van de tijdens de controle verkregen informatie onjuistheden of tegenstrijdigheden hebben geconstateerd tussen de jaarrekening en het jaarverslag die gebruikers van de jaarstukken zouden kunnen beïnvloeden. Dit is naar onze mening niet het geval.

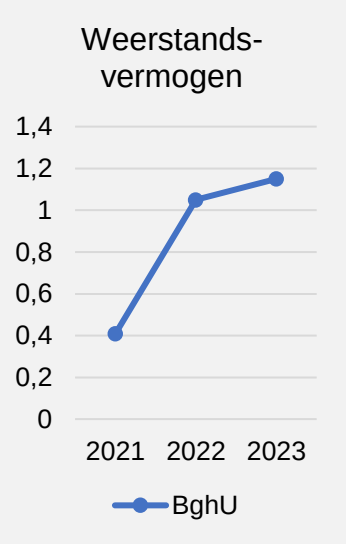
Informatiewaarde

We hebben de informatiewaarde van uw jaarstukken gebaseerd op de inzichtelijkheid, concreetheid en kwaliteit van de analyses vanuit het perspectief van het bestuur. De inzichtelijkheid is toereikend en heeft de aandacht van de directie.









Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

CONCEPT

XXXXXX/XX/XXXX (= KENMERK)

Jaarverslag – Toelichting kengetallen

Relatie tussen kengetallen

De kengetallen moeten altijd in relatie tot elkaar worden bezien. Uit de combinatie van de kengetallen kan een beeld worden verkregen van de financiële positie van uw organisatie. Daarbij kan ook inzichtelijk worden gemaakt wat de oorzaak is van uw financiële positie.

De analyse van de weerstandsratio en de financiële kengetallen is een onderdeel van het jaarverslag en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Vanuit onze controlerende rol is vastgesteld of het jaarverslag (en dus deze paragraaf) niet strijdig is met de jaarrekening en geen materiële onjuistheden bevat.

Weerstandsvermogen

Ten einde een oordeel te geven over de financiële positie van de gemeenschappelijke regeling dienen naast het eigen vermogen ook de risico's zoals opgenomen in de risicoparagraaf te worden betrokken. In de jaarrekening zijn de risico's weergegeven in paragraaf 1.2.2 (Weerstandvermogen en risicomanagement). Evenals voorgaande jaren worden de risico's bij het opstellen van de begroting geactualiseerd zodat een actueel inzicht bestaat in de risico's. In de jaarrekening 2023 is de actuele stand van zaken ten aanzien van de risico's opgenomen en laat zich als volgt samenvatten:

Toelichting	2023	2022
Weerstandscapaciteit	€ 481.000	€ 480.870
Risico's	€ 420.000	€ 457.500
Tekort/ruimte	€ 61.000	€ 23.370
Weerstandsratio	1,15	1,05

Wij zijn van mening dat de integrale risicobenadering en de financiële vertaling van de verwachte risico's op een adequate wijze heeft plaatsgevonden. De weerstandcapaciteit, zoals ook zichtbaar in de kengetallen netto schuldquote en solvabiliteit, kan als 'voldoende' worden aangemerkt ten aanzien van de geïdentificeerde risico's.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Jaarverslag – Voorspellend vermogen

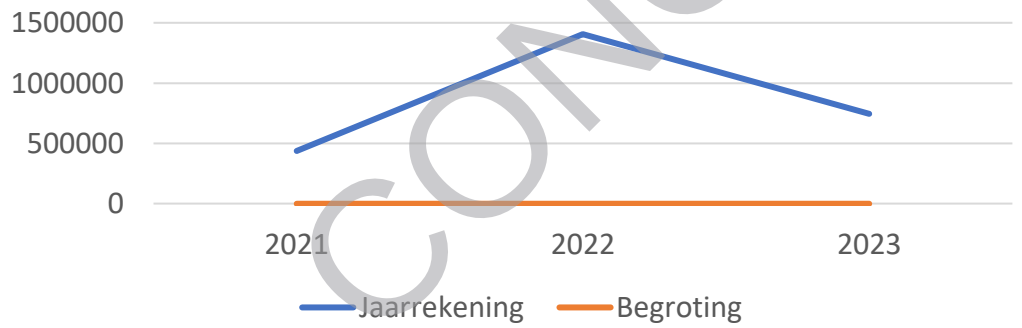
Financiële positie

Inclusief het onverdeelde resultaat 2023 bedraagt het eigen vermogen van de BghU per ultimo 2023 € 2,5 miljoen. Ten opzichte van het jaar 2022 is sprake van een daling van € 0,3 miljoen. Deze mutatie wordt verklaard door de resultaatbestemming 2022 waarbij € 0,6 miljoen is uitgekeerd aan de deelnemers en het onverdeelde positieve resultaat over het boekjaar 2023 van € 0,8 miljoen.

Ten opzichte van de begroting is sprake van een positieve afwijking. Voor een nadere onderbouwing verwijzen wij u naar het jaarverslag en de toelichting in de jaarrekening 2023 (paragraaf 2.4).

De totale vermogenspositie wordt onder andere tot uitdrukking gebracht door middel van het solvabiliteitspercentage. Dit percentage wordt bepaald door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. Ultimo 2022 bedraagt dit solvabiliteitspercentage 22,9% (in 2022: 48,4%) waarmee de minimale norm (20%) van de VNG wordt behaald.
De netto schuldquote bedraagt – 18,2% (2022: - 16,9%). De ratio geeft aan in hoeverre de schulden meer bedragen dan de jaarlijkse inkomsten. Het geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. BghU heeft geen geleende gelden, maar hoofdzakelijk schulden aan de deelnemers inzake nog uit te keren belastingontvangsten. Er is derhalve sprake van een laag risicoprofiel voor de netto schuldquote.

Resultaat versus gewijzigde begroting



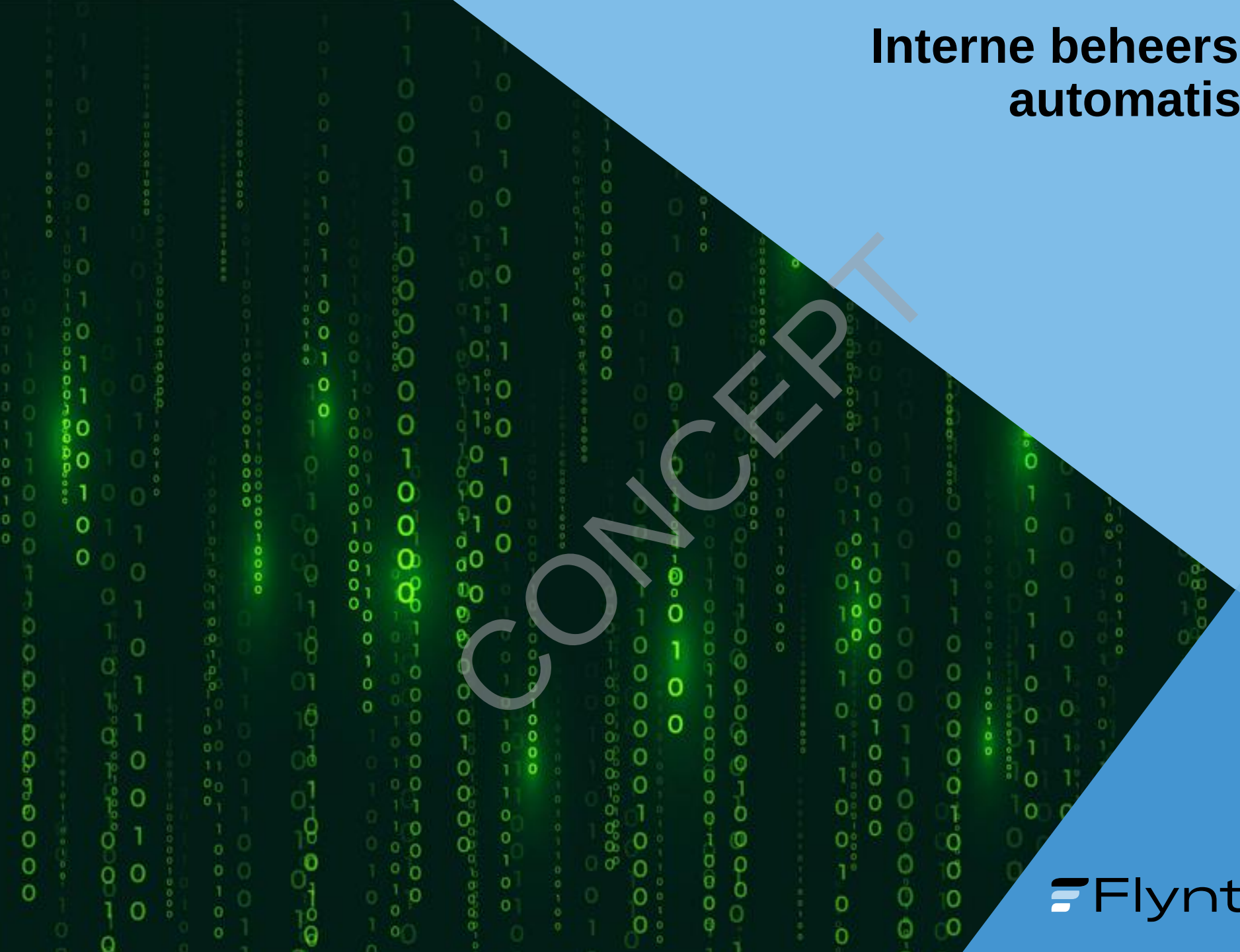
Analyse

De grafiek hierboven laat het verschil tussen het begrote en gerealiseerde saldo van baten en lasten zien van 2021 tot en met 2023 (het resultaat voor toevoegingen aan en onttrekkingen uit de reserves). Uit de trend blijkt dat u structureel een resultaat rondom 0 verwacht, wat gezien de bedrijfsvoering en de dienstverlening van BghU voor haar deelnemers logisch is. Hierbij valt op dat in 2022 sprake was van relatief grote afwijking tussen realisatie en begroting en dat deze afwijking in 2023 is afgenomen.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Interne beheersing & automatisering



CONCEPT

Flynth

Samenvatting interne beheersing en automatisering

Samenvatting bevindingen managementletter 2023

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2023 hebben wij in het najaar van 2023 de tussentijdse (interim) controle uitgevoerd. Deze interim-controle is primair gericht op de bedrijfsvoering binnen de BghU en met name gericht op de opzet, het bestaan en de werking van maatregelen van administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB), voor zover van belang voor onze controle op de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens. Onze bevindingen, voortvloeiend uit de interim-controle, zijn vastgelegd in onze managementletter van 8 december 2023.

Uit onze interim-controle blijkt dat de BghU haar zaken beheersmatig voldoende op orde heeft, voor zover wij dat beoordelen in het licht van de jaarrekeningcontrole. Ons beeld is dat de administratieve organisatie en interne beheersing (de controles binnen de processen, gecombineerd met de verbijzonderde interne controles) van de BghU voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Voor onze specifieke bevindingen en overige aanbevelingen (verbeterpunten) verwijzen wij u naar de genoemde managementletter.

Bedrijfsvoeringsprocessen	Ontoereikend	Toereikend met aandachtspunten	Toereikend
Planning & Control		●	
ICT en informatiebeveiliging	●		
Factuurverwerking inclusief betalingsverkeer			
Investeringen inclusief aanbestedingen	●		
Personeel en salarisverwerking			●
Waardebepaling		●	
Gegevensbeheer en heffen		●	
Kwijtschelden / bezwaren			
Incasso en invorderingen			●
Terugbetaling en restitutie			●

CONCEPT

Specifiek ten aanzien van de uitvoering van de interne controles en de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording hebben wij u in de managementletter uitgebreid geïnformeerd over de geconstateerde uitdagingen. Wij constateren dat de organisatie hier, met hulp van een externe partij, voortvarend mee aan de slag is gegaan, waardoor er in de jaarstukken 2023 een toereikend onderbouwde rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen.

Wij adviseren u voor 2024 om de interne controles verder door te ontwikkelen, zodat deze eerder in het jaar kunnen worden gestart en tijdiger kunnen worden afgerond. Daarnaast adviseren wij u om ook de aan de belastingverantwoordingen ten grondslag liggende processen in de interne controles te betrekken.

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Samenvatting interne beheersing en automatisering

Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiserings-omgeving

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen, die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen.

Op grond van artikel 393 lid 4, Titel 9 Boek 2 BW rapporteren wij onze bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking in dit verslag. Hierbij dient opgemerkt te worden dat wij ons hier specifiek richten op de aspecten van de geautomatiseerde gegevensverwerking die van belang zijn voor de financiële verslaglegging. Wij geven geen oordeel over de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking van de BghU als geheel.

Wij zijn van mening dat voldoende maatregelen zijn getroffen om de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking en informatievoorziening te waarborgen.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Externe ontwikkelingen



CONCEPT

Externe ontwikkelingen (1/3)

Werkkosten regeling

De toepassing van de werkkostenregeling vraagt uw aandacht om correct toe te passen. We zien in de praktijk regelmatig dat het aanwijzen van vergoedingen, verstrekkingen en ter beschikkingstellingen aan werknemers, te laat worden aangewezen.

Aanwijzen luistert heel nauw, dit moet uiterlijk worden gedaan op het moment dat de vergoeding wordt uitbetaald, vorderbaar en inbaar is en/of rentedragend. Verder zien wij dat niet altijd de juiste kosten worden ondergebracht onder de gerichte vrijstellingen, dit geldt bijvoorbeeld voor personeelsuitjes, lunches op de werkplek, vergoedingen aan externen niet in loondienst. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor loon in natura en eigen bijdrage van de werknemers hiervoor. Dit geldt voor de financiële en salarisadministratie. Verder vindt er niet altijd een regelmatig overleg plaats tussen de afdelingen financiën, salarisadministratie, HR en soms facilitair. Hierdoor is uiteindelijk de salarisadministratie niet volledig op de hoogte van alles wat te maken heeft met de werkkostenregeling, maar zij dienen wel de loonaangifte in. Verder wordt er niet altijd rekening gehouden met het gebruikelijkheidscriterium van € 2.400 per werknemer per jaar, wat in ieder geval mag worden ondergebracht in de vrije ruimte van de werkkostenregeling. Het is daarom van belang om hier als werkgever goed op te blijven letten.

Inhuur van externen

Op 1 mei 2006 is de Verklaring Arbeidsrelatie vervallen en vanaf dat moment is de Wet DBA van kracht geworden. Hierbij heeft de Belastingdienst in overleg modelovereenkomsten bij de inhuur van externen, direct of via bijvoorbeeld een uitzendbureau, of bemiddelingsbureau opgesteld.

Op het moment dat exact volgens deze regels wordt gewerkt, loopt de opdrachtgever geen risico, in de praktijk is dat echter over het algemeen niet zo. Een externe doet mee aan het personeelsfeest, ontvangt een kerstpakket, werkt op een laptop van de opdrachtgever, werkt er al jaren 4 dagen per week etc. De modelovereenkomsten voor vrije vervanging zijn bijvoorbeeld per 1 januari 2024 vervallen waar niet altijd op wordt gelet.

Tot en met 2024 geldt er vanuit de Belastingdienst nog het handhavingsmoratorium, maar dat vervalt per 1 januari 2025. Dit houdt in dat de Belastingdienst dan kan gaan naheffen, niet terug naar het verleden, maar wel vanaf dat moment. Op dit moment wordt er ook gecontroleerd door de Belastingdienst, zij hebben hiervoor extra personeel aangenomen en bij deze controles wordt vaak geconstateerd dat er geen sprake is van een externe, maar gewoon van een werknemer. Dit bijvoorbeeld omdat iemand via zijn eigen B.V. wordt ingehuurd tijdens ziek en piekdiensten. Voor uw organisatie is het derhalve van belang om in 2024 aandacht te hebben voor het proces van de inhuur van externen en ervoor zorg te dragen dat de onderliggende overeenkomsten voldoen aan de vereisten van de belastingdienst.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Jaarrekening
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Externe ontwikkelingen (2/3)

Duurzaamheid - ESG

In een tijdperk waarin duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid centraal staan, wordt de noodzaak voor duurzaamheidsverslaggeving in de publieke sector steeds urgenter. Organisaties in de publieke sector hebben een intrinsieke verantwoordelijkheid om transparantie te bieden over hun impact op mens en milieu. Het opstellen en delen van een duurzaamheidsverslag is niet langer een optionele praktijk, maar eerder een essentiële stap naar het opbouwen van vertrouwen, het voldoen aan verwachtingen van belanghebbenden en het stimuleren van positieve verandering.

Duurzaamheidsverslaggeving is momenteel geen wettelijke vereiste voor organisaties in de publieke sector, maar het belang ervan wordt steeds groter. De samenleving hecht veel waarde aan duurzaamheid en verslaggeving hierover. Vanaf het boekjaar 2024 zullen beursgenoteerde bedrijven zich conformeren aan de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de European Sustainability Reporting Standards (ESRS) als leidende richtlijnen voor duurzaamheidsverslaggeving.

Duurzaamheidsonderwerpen worden volgens de laatste standaarden gecategoriseerd in Environmental, Social en Governance, ofwel ESG. Dit gaat dus verder dan alleen klimaat gerelateerde aspecten. In de ESRS is een nuttig kader opgenomen van thema's die relateren aan ESG. Het is echter geen allesomvattend model, aangezien er voor organisaties mogelijk relevante thema's zijn die niet zijn opgenomen, en omgekeerd. Het kader en de thema's zoals opgenomen in de ESRS kan ook de publieke sector ondersteunen bij verantwoordingsprocessen.

Voor publieke organisaties die geen onderneming voeren (zijnde een grote B.V. of N.V.) is de CSRD momenteel niet van toepassing. Het is nog niet duidelijk of andere Nederlandse rechtspersonen waaronder die in de publieke sector in de toekomst mogelijk verplicht zullen worden om een duurzaamheidsverslag op te stellen. Mogelijk kunt u wel worden benaderd door een CSRD plichtige onderneming die u vragen stelt over uw duurzaamheidsbeleid en doelstellingen.

Gezien de kerntaak van de publieke sector om duurzame meerwaarde voor de samenleving te creëren, ligt het voor de hand dat de sector bekend is met het rapporteren van toegevoegde waarde in het jaarverslag. Het toevoegen van duurzaamheidsinformatie zou dan ook een logische stap zijn. De publieke sector kan hierbij leren van (beursgenoteerde) bedrijven om op die manier meer maatschappelijke waarde te genereren.

Indien u meer informatie wenst over dit onderwerp, verzoeken wij u dit aan te vragen bij uw bekende contactpersonen bij Flynth.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Externe ontwikkelingen (3/3)

NIS2

De NIS2-regelgeving introduceert strenge(re) eisen op het gebied van cyber- en informatiebeveiliging voor de ondernemingen die onder de nieuwe wet als essentiële of belangrijke entiteit worden aangewezen.

Volgens de NIS2-regelgeving kan de BghU als een NIS2 essentiële entiteit / belangrijke entiteit worden aangemerkt. Het moeten voldoen aan NIS2 is niet op basis van aanwijzing, maar automatisch. Belangrijke nieuwe verplichtingen zijn:

- Verplichting tot uitvoeren risicobeoordeling en nemen van passende maatregelen om risico's te mitigeren;
- Verplichting tot het melden van incidenten binnen 24 uur; en
- Verplichting tot het registreren in een Europees register.

Inwerkingtreding van de NIS2-regelgeving wordt verwacht per 1 september met handhaving vanaf 1 oktober 2024. Wij hebben begrepen dat u met de voorbereiding gestart bent. Het is van belang dat u tijdig uw voorbereidingen afrondt. Het niet voldoen aan de NIS2-regelgeving kan significante boetes tot gevolg hebben in de vorm van geldboetes als ook eventuele persoonlijke aansprakelijkheid van de directie en het bestuur.

Wagenpark

We zien dat werkgevers hun werknemers een auto ter beschikking stellen. Nu wordt een persoonsgebonden auto over het algemeen wel juist in de salarisadministratie verwerkt, maar gaat het niet altijd goed bij de niet persoonsgebonden voertuigen.

De fiscale bijtelling vind bij niet persoonsgebonden voortuigen plaats bij de werknemers, of de kilometeradministratie voldoet niet aan de vereisten van de Belastingdienst. Een auto van € 60.000 kan op basis van een naheffing van 5 kalenderjaren oplopen tot een bedrag van circa € 60.000. Verder zien wij dat er bijvoorbeeld wordt gewerkt met een verklaring verbod op privégebruik, maar dat hier geen controles op plaatsvinden en er dus privé toch voor meer dan 500 kilometer per jaar mee wordt gereden en dan is dit voor de Belastingdienst bij een controle een naheffing. Kortom wanneer u een wagenpark heeft met niet persoonsgebonden auto's, let hier dan goed op.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Bijlagen



CONCEPT

Flynth

Bijlage A – Bevindingen

Goedkeuringstoleranties (getrouwheid)

Goedkeuringstoleranties getrouwheid	Fouten	Onzekerheden
Goedkeuringstolerantie (respectievelijk 1% en 3% van de totale lasten)	€ 196.000	€ 588.000
Rapporteringtolerantie fouten en onzekerheden (grens waarboven gerapporteerd wordt aan het bestuur)	€ 50.000	

Niet-gecorrigeerde bevindingen

Omschrijving	Fouten	Onzekerheden
Vordering en baten op openbare lichamen te laag verantwoord als gevolg van effect doorgeschoven BTW	€ 12.810 V	n.v.t.
Totaal	**€ 12.810 V**	**n.v.t.**

Bevestiging directie

Wij hebben van de directie een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen, waarin de directie bevestigt dat er naast bovengenoemde bevinding geen sprake is van overige niet- gecorrigeerde fouten die, zowel individueel als in totaal, in het kader van de jaarrekening materieel (kunnen) zijn.

Conclusie: Bij de jaarrekening 2023 kan een goedkeurende verklaring worden verstrekt inzake de getrouwheid.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Bijlage A – Bevindingen

Gecorrigeerde bevindingen

Omschrijving	Verloop resultaat 2023
Resultaat concept jaarrekening	**€ 794.977 V**
Correctie inkoopfacturen (gedeeltelijk) betrekking hebbende op het boekjaar 2024 ten onrechte verwerkt in boekjaar 2023	€ 133.496 V
Aanpassing voorziening proceskostenvergoedingen	€ 300.000 N
Verwerking rentebaten Q4 Schatkistbankieren	€ 107.898 V
Verwerking rentebaten 2023 oude BNG rekeningen	€ 26.789 V
Facturen met betrekking tot boekjaar 2023 die zijn ontvangen in boekjaar 2023	€ 16.638 N
Resultaat definitieve concept jaarrekening	**€ 746.522 V**

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Bijlage B – Onze onafhankelijkheid is gewaarborgd

Bevestiging van onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn opgenomen in de ‘Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)’ van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) en vormen een belangrijk onderdeel van het ‘normenkader’ waaraan een accountant moet voldoen.

Wij bevestigen dat onze onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, inclusief haar verbonden derden, in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en beroepsvoorschriften is gewaarborgd. Wij zijn van mening dat onze objectiviteit gedurende het afgelopen jaar niet is aangetast.

Rotatie

Een te grote mate van vertrouwdheid of vertrouwen kan een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de accountant wanneer bepaalde leden van het controleteam geregeld en voor lange tijd aan de controle van een controlecliënt meewerken.

Wij beoordelen de bedreiging voor de onafhankelijkheid die kan voortvloeien uit de langdurige betrokkenheid van andere leden van het controleteam bij de controleopdracht.

Er heeft voor de accountantscontrole 2023 geen rotatie plaatsgevonden. Het is eveneens niet noodzakelijk om voor de accountantscontrole 2024 te roteren.

Persoonlijke, zakelijke of financiële relaties

Wij hebben een evaluatie gemaakt van persoonlijke, zakelijke en financiële relaties tussen Flynth en haar medewerkers en de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, inclusief haar verbonden derden, die van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid. Bij deze evaluatie zijn ons geen zaken gebleken die aan u gerapporteerd moeten worden.

Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid

De onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die Flynth, een bestuurder of interne toezichthouder van Flynth of een lid van het controleteam heeft ontvangen van of verstrekt aan ondernemingen in de groep of een bij de rechtspersoon betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels.

Wij hebben geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid, die een (geschatte) waarde van meer dan € 100 hebben, ontvangen of verstrekt.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

Bijlage C – Onze communicatie met u

Bevestiging van onafhankelijkheid	Door middel van dit accountantsverslag informeren wij het bestuur over de belangrijkste aangelegenheden naar aanleiding van onze accountantscontrole 2023. *Bevestigingen van uw directie* Wij hebben van de directie een ondertekende schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening van de 2023 ontvangen.
Onze communicatie met het bestuur	Door middel van de managementletter en dit accountantsverslag informeren wij uw bestuur over de reikwijdte en timing van onze controle, waaronder significante risico's en materialiteit. In dit accountantsverslag informeren wij u over de belangrijkste aangelegenheden naar aanleiding van onze accountantscontrole 2023.
Geen meningsverschillen met de directie en/of beperkingen in reikwijdte van de controle	Er zijn geen meningsverschillen met de directie geweest en er waren geen beperkingen bij de uitvoering van onze controle. Naar onze mening is ons bij de uitvoering van onze opdracht door de directie en de medewerkers van de BghU de volledige medewerking verleend en hebben wij volledige toegang tot de benodigde informatie gehad.
Proces van de controle	De jaarrekeningcontrole 2023 is in het voorjaar van 2024 uitgevoerd. Zoals nader toegelicht in bijlage A zijn er ten opzichte van de eerste conceptversie van de jaarstukken de nodige correcties doorgevoerd. Deze correcties hebben enerzijds betrekking op informatie die pas gedurende het controleproces bekend is geworden, maar anderzijds is er ook sprake van correcties die met een beter afsluitingsproces van de administratie én het eerder uitvoeren van de interne controles voorkomen hadden kunnen worden. Wij onderkennen hierbij dat de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording, ondanks externe ondersteuning, een tijdrovend proces is geweest waarbij er een flink beslag is gelegd op de organisatie. Als gevolg hiervan was het onderliggende dossier van de interne controle en de rechtmatigheidsverantwoording pas medio maart gereed, waardoor enkele correcties laat aan het licht kwamen en de doorlooptijd van de jaarrekeningcontrole werd verlengd. Wij adviseren u om in 2024 eerder te starten met de interne controle werkzaamheden en aandacht te blijven houden voor het afsluitingsproces van de administratie.
Belasting-verantwoordingen	Wij hebben de eindafrekeningen van de door BghU opgelegde en geïnde belastingen en lokale heffingen over het jaar 2023 voor haar deelnemers gecontroleerd en hebben hierbij op 25 maart jl. goedkeurende controleverklaringen verstrekt. Hoewel wij verbeteringen zien in het proces is de door het bestuur in het uitvoeringsprotocol vastgestelde deadline van 15 maart helaas niet gehaald. Om het proces komend jaar verder te verbeteren adviseren wij u om interne controles uit te gaan voeren op de onderliggende processen en te investeren in het benodigde lijstwerk ten aanzien van de openstaande belastingdebiteuren.

CONCEPT

Inleiding
Samenvatting
Kernpunten van de controle
Rechtmatigheids-verantwoording
Analyse vermogen en resultaat
Interne beheersing & automatisering
Externe ontwikkelingen
Bijlagen

CONCEPT

Disclaimer en beperking in gebruik en verspreidingskring
Dit accountantsverslag is alleen bestemd voor de directie en het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Er wordt geen verantwoordelijkheid aan een derde partij geaccepteerd, omdat dit verslag daar niet voor opgesteld en bedoeld is. Dientengevolge nemen wij geen enkele verplichting of plicht van zorg aan ieder ander persoon aan wie dit verslag getoond of in zijn handen komt, op ons.

De in dit accountantsverslag aan de orde gestelde onderwerpen zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht waarvan wij van mening zijn dat zij aandacht van het bestuur behoeven. Het is geen allesomvattend verslag van alle geconstateerde zaken en in het bijzonder kunnen wij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het rapporteren van alle bedrijfsrisico's of tekortkomingen in het systeem van interne beheersing. Elke conclusie, opinie of opmerking in dit accountantsverslag is verstrekt in de context van onze controleverklaring over de jaarrekening als geheel.

Evenzo geldt dat de opmerkingen, bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het systeem van interne beheersing niet gelezen moeten worden als een afzonderlijke opinie van het systeem van interne beheersing en haar werking.

XXXXXX/XX/XXXX (= KENMERK)

Flynth

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4009
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	30 mei 2024
Agendapunt	10
Titel	Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken
ID	4221
Behandelend ambtenaar	Irene Willems
Telefoon	030 - 28 60233
E-mail	i.willems@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Sociaal domein
Portefeuillehouder	Wethouder Oosters
Beleidsveld	Participatie
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	30 mei 2024

Toelichting

Wethouder akkoord via BA

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Beleidsnota Samen stad maken ‘Geen Utrecht zonder U’

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Irene Willems
Kenmerk	12146874
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

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

1. De beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U’ vast te stellen, met als belangrijkste onderdelen:
   a. De doelstellingen:
      i. Utrechters hebben meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad:
      ii. er is meer eigenaarschap voor Utrechters;
      iii. college en raad maken een bredere belangenafweging in besluitvorming;
      iv. De gemeente is een betrouwbare samenwerkingspartner voor Utrechters;
   b. Leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden in samenwerking met Utrechters: open en eerlijk, lef, vertrouwen, inclusie en diversiteit, duurzame relaties en continu leren en verbeteren;
   c. Kompas voor zeggenschap voor Utrechters.

2. De huidige twee actieprogramma's ‘Samen stad maken op de Utrechtse manier’ en ‘Samen stad maken: initiatief’ in te trekken.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Het college stelt de raad voor om de beleidsnota Samen stad maken, ‘Geen Utrecht zonder U’ vast te stellen, waarmee we richting geven aan samenwerking met Utrechters om de lokale democratie te versterken en vernieuwen. Alleen als overheid, markt en gemeenschap beter en gelijkwaardig met elkaar samenwerken, komen er duurzame oplossingen voor de uitdagingen van deze tijd, zoals klimaat, woningbouw en kansengelijkheid. Dat vraagt van ons als gemeente verandering in houding en gedrag en vernieuwing van samenwerkingsvormen.

In deze beleidsnota geven we hier richting aan met leidende principes voor houding en gedrag voor ambtenaren, college en raadsleden: open en eerlijk, lef, vertrouwen, inclusie en diversiteit, duurzame relaties en continu leren en verbeteren. Daarnaast bieden we met het 'Kompas voor zeggenschap’ een handvat voor een gesprek met Utrechters om te komen tot de best passende samenwerkingsvorm voor dat moment. Het kompas is bedoeld om verwachtingen over en weer helder te maken en nodigt uit tot actief overwegen van alle mogelijkheden om Utrechters meer zeggenschap en eigenaarschap te geven waar dat kan. Het kompas stimuleert dat de principes voor houding en gedrag worden toegepast. In het onderdeel ‘implementatie’ worden eerste vervolgstappen geschetst en de hoofdlijn van hoe we tot deze verandering willen komen.

Context

Aanleiding

‘Contact maakt de stad’ is het fundament van het coalitieakkoord. Daarin beschrijven we het belang van ideeën, zeggenschap en tegenmacht voor de uitdagingen die spelen in onze stad, wijken en buurten. Met het programma ‘Samen stad maken’ is een fundament gelegd waar we op voortbouwen. We hebben de afgelopen jaren veel goede voorbeelden gezien van Samen stad maken en we hebben ook geleerd dat het beter moet en dat het beter kan. Een belangrijk ijkpunt daarbij is het Rekenkameronderzoek ‘Horen, zien en samen door’ naar inwonersparticipatie in Utrecht (december 2022). Dit rapport gaf aan dat het ons als gemeente, ondanks de vele energie en moeite, onvoldoende lukt om onze doelen voor Samen stad maken te bereiken. Inwoners voelen zich onvoldoende betrokken en de diversiteit aan deelnemers neemt niet toe. Ook de Inwonersenquête 2023 laat een aantal zorgelijke ontwikkelingen zien; zo is het vertrouwen van Utrechters in de gemeente gedaald ten opzichte van 2021 en is dat in een aantal wijken onder de 50%.
In de raadsbrief Focus en koers herijking Samen stad maken (maart 2023) hebben we onze analyse geschetst van de huidige situatie op basis van meerdere onderzoeken en aangegeven dat we toewerken naar nieuw beleid voor Samen stad maken met daarin leidende principes voor houding en gedrag voor ambtenaren, college en raadsleden en een kompas voor zeggenschap. De huidige actieprogramma’s voor participatie en initiatief vervangen we door dit kaderstellende beleid, passend binnen het raamwerk Sturen en verantwoorden.

Juridische context

De voorgestelde Beleidsnota Samen stad maken ‘Geen Utrecht zonder U’ bevat de uitgangspunten bij de samenwerking tussen Utrechters en gemeente. De uitwerking zal verder vorm worden gegeven in de te actualiseren participatie-en inspraakverordening en de te actualiseren participatieleidraad.
De raad is op grond van de Gemeentewet bevoegd om kaders, zoals neergelegd in deze beleidsnota, vast te stellen.
Dit beleid sluit tevens aan op de bedoeling van de Omgevingswet. Deze wet gaat uit van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. De Omgevingswet wil bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid onder meer door het faciliteren van publieksparticipatie. Niet de juridische borging, maar een professionele en open houding wordt gezien als de garantie voor een goed participatieproces. De Omgevingswet regelt niet hoe dit proces moet plaatsvinden. Het is aan de gemeente om hier zelf invulling aan te geven.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien. Aan de raad is toegezegd in eerste kwartaal 2024 met nieuw beleid te komen, onder andere als reactie op besluitvorming over het Rekenkamerrapport ‘Horen, zien en samen door’.

Beoogd effect
Er is een sterke lokale democratie en plannen en uitvoering sluiten aan bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen. Om dit te bereiken hebben Utrechters meer zeggenschap doordat zij meer eigenaarschap op zich kunnen nemen of doordat er een bredere belangenafweging in college en raad plaatsvindt. De gemeente is een betrouwbare samenwerkingspartner.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Eerdere besluitvorming t.a.v. programma Samen stad maken

November 2023:	Motie 423 Investeer in gemeenschapskracht en ontlast de gemeente Utrecht
Juni 2023:	Raadsbrief Plan van aanpak herijking Samen stad maken
Maart 2023:	Raadsbrief Focus en koers herijking Samen stad maken
Mei 2023	Rekenkameronderzoek Inwonersparticipatie Horen, zien en samen door
September 2021:	Actieprogramma Samen stad maken Initiatief
November 2019:	Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier

Eerdere besluitvorming t.a.v. wijkplatforms

November 2023:	Motie 371 Het wijkplatform als onderdeel van samen stad maken Utrecht
	Motie 369 Adviesrecht voor de wijkplatforms Utrecht
April 2023:	Raadsbrief Doorontwikkeling Wijkplatforms 2023-2026
Mei 2022:	Raadsbrief Evaluatie wijkplatforms

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U' vast te stellen, met als belangrijkste onderdelen: a. De doelstellingen: i. Utrechters hebben meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad: ii. er is meer eigenaarschap voor Utrechters; iii. college en raad maken een bredere belangenafweging in besluitvorming; iv. De gemeente is een betrouwbare samenwerkingspartner voor Utrechters; b. Leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden in samenwerking met Utrechters: open en eerlijk, lef, vertrouwen, inclusie en diversiteit, duurzame relaties en continu leren en verbeteren; *c.* Kompas voor zeggenschap voor Utrechters.
Argumenten	
1.1	Door Utrechters meer zeggenschap te geven kunnen plannen en uitvoering beter aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen.
	Om de lokale democratie te versterken en te vernieuwen is het nodig dat we vormen vinden om plannen en uitvoering beter te laten aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen. Dat kunnen we bereiken door de mensen voor wie we het doen meer zeggenschap te geven. Dit betekent onder andere dat we mensen die we nu niet vanzelfsprekend horen een stem geven zodat deze stem meegenomen wordt in de bredere belangenafweging van college en raad.
1.2	Met het vaststellen van leidende principes voor houding en gedrag beïnvloeden we dat waar de grootste winst te halen valt voor de samenwerking met Utrechters: ons eigen gedrag.
	Door concreet te maken welke houding en welk gedrag van ambtenaren, college en raad nodig is om een goede samenwerkingspartner te zijn ontstaat er een gedeeld

	beeld van de manier waarop we willen omgaan met Utrechters in de ontwikkeling van plannen, beleid en in de uitvoering. Hierdoor wordt samen stad maken minder persoonsafhankelijk en maken we het onderdeel van de gehele organisatie hoe ambtenaren, college en raadsleden met Utrechters samenwerken.
1.3	Met het kompas voor zeggenschap bieden we Utrechters helderheid over de mate van zeggenschap die zij hebben in plannen en ontwikkelingen van de stad.
	Eén van de belangrijkste voorwaarden voor succesvolle samenwerking met Utrechters is als er duidelijkheid is over in welke mate Utrechters zeggenschap hebben. Door in het kompas explicieter te maken welke verschillende vormen van samenwerking er zijn, wanneer deze vorm geschikt is en welke mate van zeggenschap er bij die verschillende vormen hoort, werken we samen aan meer duidelijkheid in verwachtingen.
1.4	Het kompas voor zeggenschap helpt ons om samenwerkingsvormen te kiezen die aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen.
	In het voorgestelde beleid zijn vijf mogelijke samenwerkingsvormen uitgewerkt en is aangegeven wanneer welke vorm het meest geschikt is. Het kompas stuurt naar meer eigenaarschap (verantwoordelijkheid voelen en verantwoordelijkheid nemen) bij Utrechters daar waar het kan. Daarvoor stuurt het kompas naar ‘Overheidsparticipatie’ en ‘Samen aan zet’. Dat wat Utrechters zelf kunnen, doen ze zelf met steun en afspraken met de gemeente. Anderzijds hechten wij eraan dat Utrechters die we doorgaans niet spreken een stem krijgen die meegaat in de belangenafweging door college en raad, dat geeft hun meer zeggenschap. Daarvoor stuurt het kompas in de richting van ‘Peilen’. Het kompas biedt met richtinggevende vragen medewerkers en Utrechters een handvat in het vinden van een samenwerkingsvorm die past bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen.
1.5	Het voorgestelde beleid is resultaat van een uitgebreid samenwerkings- en participatietraject met Utrechters.
	Om tot dit beleid te komen heeft eerst een aantal betrokken Utrechters en experts met hulp van ambtenaren een eerste concept voor leidende principes en een kompas voor zeggenschap gemaakt. Vervolgens is dit verrijkt door heel veel gesprekken te voeren met verschillende Utrechters; we hebben straatinterviews gehouden, zijn bij verschillende verenigingen en stichtingen op bezoek geweest (Dwarsverband, Sleutelpersonen, Voor je Stadsie, STAD, Panel Meetellen) en we hebben gesprekken gevoerd met onze vaste relaties zoals wijkplatforms en verschillende betrokken Utrechters. Ook is het uitgebreid besproken met jongeren op avonden van Young Minds en Thirty030. Tot slot is het besproken in het Development Network Utrecht waar verschillende vastgoedpartijen actief zijn.
Kanttekeningen/Risico’s	
1.1	Het kompas voor zeggenschap is niet makkelijk in gebruik en vraagt ervaring en begeleiding.
	Voor het kiezen van een passende samenwerkingsvorm met Utrechters moeten veel afwegingen worden gemaakt, die we allemaal hebben geprobeerd te verwerken in het kompas voor zeggenschap en de richtinggevende vragen. Uit de eerste toetsen blijkt dat deze versie van het kompas niet makkelijk hanteerbaar is voor mensen die er nog niet veel mee gewerkt hebben. Wel leidt het kompas tot het goede gesprek om een afweging te kunnen maken en biedt het meer richting dan de huidige participatieleidraad. We starten met het gebruik van het kompas, om het op basis van praktijkervaringen aan te kunnen scherpen. Daarbij communiceren we duidelijk dat het kompas nog niet waterdicht is en presenteren we het als een 1.0 versie die we graag met Utrechters en ambtenaren doorontwikkelen. We geven daarbij aan dat het gebruik begeleiding vraagt van mensen die er ervaring mee hebben.

1.2	Het aanpassen van houding en gedrag is een cultuurverandering die vraagt om een lange adem en die niet direct tot zichtbaar resultaat zal leiden gemeentebreed.
	We bereiken onze doelstellingen niet van de ene op de andere dag. Gedrag is het moeilijkst te veranderen, het is nodig daar langjarig tijd voor te nemen. De organisatie brede implementatie en borging vragen om begeleiding van onze collega's. Stap voor stap, in het dagelijkse werk met elkaar aan de slag en van elkaar leren.
1.3	In tijden van bezuiniging bestaat de kans dat er onvoldoende financiële middelen zijn om goed samen te werken met Utrechters.
	Samenwerken met Utrechters kost tijd en geld. Dat is begroot in de plankosten van het betreffende onderwerp. Als die middelen beperkter worden, kunnen we mogelijk onvoldoende ervaringskennis van Utrechters verbinden aan de vakkennis van ambtenaren. Hierdoor ontstaat het risico dat plannen en uitvoering onvoldoende aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen. Om dit te voorkomen gaan we in de vorm ‘Peilen’ meer uit van inwonerssignalen die al beschikbaar zijn. Ook eigenaarschap bij Utrechters biedt op termijn kansen
Beslispunt	
2	De huidige twee actieprogramma's ‘Samen stad maken op de Utrechtse manier’ en ‘Samen stad maken: initiatief’ in te trekken.
Argumenten	
2.1	De doelstellingen en het uitgangspunt van het actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier (2019) sluiten niet meer aan bij de huidige situatie.
	De doelen van het actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier (inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden) geven geen richting aan zeggenschap. Ook het uitgangspunt ‘participatie is maatwerk’ geeft geen richting aan wanneer voor welke samenwerkingsvorm gekozen moet worden.
2.3	De twee onderdelen (participatie en initiatief) zijn met elkaar verbonden.
	We hebben op dit moment twee losse actieprogramma's: een over participatie en een over initiatief. Deze twee onderdelen zijn echter inhoudelijk zeer sterk met elkaar verbonden: ze gaan beide over samenwerking met Utrechters en democratische vernieuwing. Daar hoort ook één beleidskader bij. In het nieuwe beleid zijn de verschillende onderdelen in een kompas voor zeggenschap aan elkaar verbonden.
2.4	Actuele actielijnen uit actieprogramma 'Samen stad maken; initiatief’ zijn verwerkt in dit nieuwe beleid
	In het actieprogramma ‘Samen stad maken: initiatief’ staan een aantal actielijnen die nog actueel zijn, zoals doorontwikkelen van bewonersbod en verdere inzet van buurtbudgetten. Daarom zijn deze actiepunten overgenomen in dit nieuwe beleid bij het onderdeel ‘implementatie'.
Kanttekeningen/Risico’s	
2.1	De huidige participatieleidraad uit 2021 en de participatie- en inspraakverordening moeten we aanpassen naar aanleiding van nieuw beleid, wat mogelijk tot verwarring leidt.
	In augustus 2021 is de participatieleidraad verschenen naar aanleiding van het actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier. Dit is toen breed in de organisatie en bij partners onder de aandacht gebracht. Het vaststellen van nieuw beleid maakt een herziening van de participatieleidraad noodzakelijk, waardoor we straks weer met een nieuwe boodschap komen bij de organisatie en partners. Dit kan mogelijk verwarrend werken. Doordat de nieuwe leidraad voorziet in een behoefte waarin de huidige participatieleidraad niet voorzag (richting geven), verwachten we dat de nieuwe leidraad toch vooral helpend gaat zijn en een welkome aanvulling is voor de interne organisatie en voor partners.

	Ook de participatie- en inspraakverordening moet worden aangepast om aan te sluiten bij het nieuwe beleid. We hebben nu nog geen nieuwe participatie- en inspraakverordening opgesteld om eerst het politieke debat te kunnen voeren in de raad over dit beleid en over eventuele resultaten van de adviescommissie participatie. Waar nodig kan dat beide verwerkt worden. Tot die tijd kan de huidige participatie- en inspraakverordening blijven bestaan.

Financiën

Het programmabudget voor Samen stad maken is onderdeel van het programma Betrouwbare overheid met als hoofdoelstelling Betrokken Utrechters. De uitvoering van deze beleidsnota is een verantwoordelijkheid van de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij Samen stad maken verankerd wordt in alle gemeentelijke opgaven. De financiering hiervan valt daarmee ook onder de betreffende beleidsterreinen en wordt gedekt vanuit de bijbehorende programmabegrotingen.

Vanwege de huidige financiële situatie van de gemeente zullen in de gemeentelijke meerjarenbegroting keuzes moeten worden gemaakt die mogelijk ook van invloed zullen zijn op de activiteiten en financiën op onze inzet voor het programma Samen Stad maken. In bovenstaande toelichting is nog geen rekening gehouden met eventuele bezuinigingen of het temporiseren of stopzetten van bepaalde activiteiten. Als er gekozen wordt te bezuinigen op het programma Samen stad maken of bijvoorbeeld op plankosten uit andere programma's kan de lijn uit deze nota worden uitgevoerd, maar zal dit tot een (forse) vertraging van de uitvoering leiden.

De beweging die geschetst is in deze beleidsnota wordt in eerste instantie binnen de totale gemeentelijke begroting budgetneutraal uitgevoerd: door minder vaak te kiezen voor de samenwerkingsvorm Burgerparticipatie en in plaats daarvan vaker voor de samenwerkingsvorm Peilen, ontstaat ruimte om extra te investeren in Overheidsparticipatie en Samen aan zet. Op langere termijn kan dit beleid een besparing opleveren. Het continue leren en ontwikkelen van ambtenaren, betekent dat wij minder extern hoeven in te huren en het leidt tot betere planprocessen met minder reparatiekosten. De twee geschetste bewegingen van het kompas kunnen ook op termijn een besparing opleveren. Het begeleiden van Utrechters naar meer zeggenschap en eigenaarschap (Overheidsparticipatie en Samen aan zet) vraagt van ons aanvankelijk een grotere inspanning. Deze begeleiding kost namelijk tijd en geld en wordt betaald uit beschikbare budgetten van het betreffende onderwerp en uit beschikbare middelen van het programma Samen stad maken. Die inspanning is erop gericht om op de langere termijn onze rol steeds kleiner te maken en daarmee te besparen. Als we inwonerssignalen veel beter vastleggen, bruikbaar maken en werken aan duurzame relaties (met bijvoorbeeld sleutelpersonen en wijkplatforms), is de vorm Peilen ook steeds beter en eenvoudiger uit te voeren. Ook dat zou op termijn een besparing moeten kunnen opleveren.

Vervolg

Om dit beleid te implementeren, is het nodig om ervaring op te doen en het kompas en de leidende principes door te vertalen voor de verschillende beleidsterreinen. Daarvoor zien wij de volgende eerste concrete vervolgstappen voor ons:

- Samen met reflectiegroep van betrokken Utrechters en ambtenaren een veranderstrategie voor de opgaven uitwerken. Daarbij zetten we in ieder geval in op drie onderdelen: sturing en organisatie, systematisch leren en ontwikkelen, Systemen, regels en afspraken.
- Na vaststelling van het beleid, passen wij de instructie van college- en raadsvoorstellen voor de ‘participatieparagraaf’ aan. De nieuwe instructie is erop gericht dat we aan de voorkant de afweging voor de samenwerkingsvorm inzichtelijk maken op basis van het kompas.
- Als doorontwikkeling van de huidige participatieleidraad, schrijven we een nieuwe leidraad op basis van deze beleidsnota.
- De participatie- en inspraakverordening zal ook worden aangepast en zal ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden. Daarin worden ook de voorwaarden voor het ‘bewonersbod’ (ofwel Right to challenge) uitgewerkt en wordt verwezen naar de nieuwe leidraad. Als het resultaat van de adviescommissie participatie (van de raad) daar aanleiding voor geeft, kan dat verwerkt worden in de nieuwe participatie- en inspraakverordening. We verwachten dit in Q3 2024 ter

besluitvorming aan te kunnen bieden.

- De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (vergunningen voor afwijken van het omgevingsplan) aan te wijzen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld. Zoals eerder aangekondigd bij de raadsbrief over focus en koers van Samen stad maken (21 maart 2023) en het raadsvoorstel Invulling bevoegdheden Omgevingswet zullen wij voor de invulling hiervan een voorstel doen. Dit bieden wij tegelijkertijd met de nieuwe participatie- en inspraakverordening aan.
- Op verschillende thema's en beleidsterreinen vraagt dit beleid een doorvertaling, zoals het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling en buurtbudgetten. We pakken dat stap voor stap op samen met Utrechters en ambtenaren om het eigenaarschap te vergroten.

Participatie

Er heeft een uitgebreid participatieproces plaatsgevonden met veel verschillende Utrechters. Op basis daarvan zijn de leidende principes voor houding en gedrag en het kompas voor zeggenschap tot stand gekomen. Utrechters hebben met name aandacht gevraagd voor meer zeggenschap en een goede samenwerkingsrelatie. Ook hebben zijn waardevolle adviezen en tips gegeven over de implementatie en borging van het nieuwe Samen stad maken. Deze zijn grotendeels verwerkt in de nota en alle opgehaalde input is uitgebreid beschreven in het Inspiratie- en participatieverslag.

Communicatie

De kern van de nota is dat we het zelf beter willen doen. Dit vraagt met name interne communicatie en organisatieontwikkeling. We leren en verbeteren door te doen. We halen actief ervaringen en goede voorbeelden op in de gehele organisatie en delen dit ook breed. Denk aan publicaties en een loket op intranet, de organisatie van kennisbijeenkomsten, interne opleidingen en workshops.

Voor de organisatieontwikkeling is het van groot belang dat we ‘buiten’ naar binnen halen, daarom zullen we continu Utrechters uitnodigen om te reflecteren op de uitvoering van dit beleid. Als start maken we het nieuwe beleid extern bekend met een persbericht en informatie op Utrecht.nl. Uiteraard worden alle Utrechters die mee hebben gewerkt aan de totstandkoming van dit beleid persoonlijk geïnformeerd. Daarnaast wordt de beleidsnota op de gebruikelijke wijze bekendgemaakt in het gemeenteblad.

(Niet)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder u

Bijlagen informatief

- Inspiratie en participatieverslag

Beleidsnota
Samen stad maken


1e Utrechtse burgerberaad 2024

Geen Utrecht zonder U

Gemeente Utrecht

Utrecht.nl

Voorwoord

“Contact maakt de stad”, zo wordt het coalitieakkoord 2022-2026 inhoudelijk geopend. En dat is niet voor niets. De grote uitdagingen waar we als stad in deze periode voor staan, willen we samen met Utrechters aanpakken. Dat betekent meer zeggenschap voor Utrechters over de ontwikkelingen in hun stad, wijk, buurt of straat. Lokale democratie moet meer zijn dan één keer in de vier jaar naar de stembus gaan.

Om die democratie te versterken zetten we verschillende middelen in. Van een burgerberaad tot de wijkplatforms en van buurtbudgetten tot het initiatievenfonds. In het nieuwe Samen stad maken dat nu voor u ligt, introduceren we het ‘Kompas voor zeggenschap’. Een handvat om het doel uit het coalitieakkoord ‘Utrechters hebben zeggenschap over ontwikkelingen in hun stad, wijk, buurt en straat’ te realiseren.

> “Democratie mag niet van een kleine groep Utrechters zijn.”

In de afgelopen jaren heeft de gemeente niet altijd in de roos geschoten bij participatietrajecten. Dat is ook scherp aan de kaak gesteld door de Utrechtse gemeenteraad en de rekenkamer. In dit stuk kijken we hoe onze houding en gedrag als gemeente Utrecht kan bijdragen aan het vertrouwen in de democratie. Met gemeente bedoelen we onszelf als college, de ambtenaren en ook de gemeenteraad. Lokale democratie is niet makkelijk, er zullen altijd tegenstrijdige belangen zijn en kiezen blijft moeilijk. Het gesprek aan durven gaan en echt luisteren naar de ander, is iets waar niet alleen de gemeente een stap heeft te zetten. Het is iets dat alle Utrechters aan gaat. Wij geloven dat alleen door eerlijke reflectie en de voorgestelde verbeterpunten in deze nota onze Utrechtse lokale democratie écht vooruit kan.

Vooruit gaan we zeker. In de afgelopen twee jaar als wethouder heb ik ongelofelijk veel kracht en initiatief vanuit de stad ervaren en echt goede participatietrajecten mogen volgen. Met de richtlijnen van het nieuwe Samen de Stad maken, geloof ik dat we de komende jaren alleen nog maar harder vooruitgaan en de toekomst van Utrecht nog een stukje mooier maken. Geen Utrecht zonder U.

Eva Oosters
Wethouder Participatie

Verbeter de wereld, begin bij jezelf. Om tot beter beleid én samenwerking met de stad te komen, hebben we met heel veel Utrechters, collega’s en samenwerkingspartners in de stad gesproken en gebrainstormd. Er is veel geleerd van de antwoorden op de vragen: Wanneer ging samenwerking met de gemeente goed? En wat maakte het tot een goede samenwerking? Wanneer ging het niet goed en waar lag dat dan aan? Als we de afstand tussen gemeente en Utrechters willen verkleinen, als we willen werken aan meer verbinding, wat vraagt dat dan voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden?

- Duidelijkheid over de manier waarop we samenwerken,
- Eerlijk en duidelijk zijn over de mate van zeggenschap,
- Onze getoonde houding en gedrag,
- Onderling vertrouwen - dé basis van goede samenwerking.

Benieuwd naar alle Utrechters die we gesproken hebben? Lees het Inspiratie en participatieverslag.



Inhoudsopgave









A **Inleiding** **6**
1. Geen Utrecht zonder U 7
2. Doelstellingen 8

B **Opgave** **10**
1. Leidende principes voor houding en gedrag 11
2. Kompas voor zeggenschap 16
3. Implementatie en continue doorontwikkeling 25

C **Monitoren, sturen en verantwoorden** **30**
Voortgang en verantwoording 31
Indicatoren 31
Risico’s 33
Financiën 34
Utrechts Sturingsmodel (voor complexe opgaven) 36

D **Bijlage** **38**
Afspraken wijkplatforms 39



A Inleiding

1. Geen Utrecht zonder U

Geen Utrecht zonder U; want Utrechters maken van onze stad dé plek waar we met elkaar wonen, werken, zorgen, studeren, groeien, genieten. Steeds meer Utrechters werken samen aan passende oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Binnen Utrecht zien we hele mooie voorbeelden van (bewoners)initiatieven, vaak in goede samenwerking met de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan de Stadsmakers, Parkorganisatie Maximapark, het Gezondheidspact, zelfbeheer sporthal Lunetten, Voedselcollectief Utrecht. Ook zien we goede voorbeelden van samenwerking vanuit de gemeente zoals het stadsteam bij de tender voor het Jaarbeurspleingebouw, de ontwikkeling van Smakkelaarsveld of het wervenberaad. Al deze vormen van samenwerking leveren een belangrijke bijdrage aan gezond stedelijk leven voor iedereen.

Met Utrechters bedoelen wij zowel bewoners als toekomstige bewoners, gebruikers, maatschappelijke organisaties en commerciële organisaties in de gemeente Utrecht.

Tegelijkertijd zien we ook een aantal zorgelijke ontwikkelingen die alles te maken hebben met de steeds groter wordende afstand tussen de systeemwereld en de leefwereld. 38% van de Utrechters heeft vertrouwen in de landelijke overheid. Het vertrouwen in de gemeente Utrecht is relatief hoog, maar in 2023 is ook het vertrouwen in de gemeente opnieuw gedaald en zakt die in een aantal wijken onder de 50%[1].

We zien een steeds groter wordende groep mensen die weinig grip heeft op hun leven en die zich niet gehoord voelt. Deze groep haakt sneller af, terwijl dit juist ook een groep is die afhankelijk kan zijn van de gemeente of maatschappelijke organisaties. Ook het Rekenkamerrapport ‘Horen, zien en samen door’ laat zien dat veel Utrechters zich niet gezien en gehoord voelen. Soms juist niet in een participatietraject. Niet iedereen kan of wil meedoen in een participatietraject. De Inwonersenquête van 2023 laat zien dat 17% procent betrokken is bij het maken van beleid en plannen van de gemeente. Van die mensen ervaart slechts een derde de gemeente als open en eerlijk[2].

Kortom; we zien goede voorbeelden, maar te veel Utrechters ervaren afstand tot de gemeente en ten opzichte van elkaar. Dat kan en moet beter. Dat schreven we ook in de raadsbrief over de herijking Samen stad maken. Verbinding en vertrouwen is nodig voor een goed functionerende democratie.

Verbinding betekent niet dat iedereen het altijd met elkaar eens hoeft te worden. Tegengestelde belangen en verschillende opvattingen zullen altijd blijven bestaan. Daar is de representatieve democratie juist voor ontwikkeld: de raad is gekozen door Utrechters om de verschillende belangen ten opzichte van elkaar af te wegen. Het vraagt van ons als college om deze verschillende opvattingen en belangen beter inzichtelijk te maken om zo de raad beter in positie te brengen. Daarvoor is het nodig om actief en op andere manieren op zoek te gaan naar de verschillende geluiden van alle Utrechters. En meer moeite te doen om geluiden te horen die ons niet vanzelf bereiken. Daarbij kunnen we de inwonerssignalen die wij al ontvangen veel beter gebruiken dan we nu doen. Als wij ervaringskennis verbinden

1 Bron; Inwonersenquete 2023. Vertrouwen in gemeenteambtenaren is 54%, vertrouwen in college is 55%, vertrouwen in raad is 51%; gemiddeld voor de stad 53%

2 Bron; Inwonersenquete 2023

aan vakkennis, kunnen we plannen en uitvoering beter laten aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen. Zo vergroten we de impact van onze inspanningen. Een goed functionerende democratie vraagt niet eens in de vier jaar, maar elke dag aandacht.

> "Utrechters kunnen invloed uitoefenen door mee te **denken**, maar de meeste mensen ervaren vooral energie als zij mee kunnen **doen**."

Meer eigenaarschap voor Utrechters geeft hun de mogelijkheid meer grip te ervaren op hun leven en brengt de menselijke maat terug. Juist in tijden van schaarste en in een samenleving die individualistischer is geworden, is het nodig om extra te investeren in gemeenschapskracht en samenwerking. Dat is ook benoemd in Motie 423 die ons oproept om te onderzoeken welke taken de gemeente kan overdragen aan de gemeenschap. Deze beleidsnota geeft daar de richting voor.

Alleen als overheid, markt en gemeenschap beter en gelijkwaardig met elkaar samenwerken, komen er duurzame oplossingen voor de uitdagingen van deze tijd, zoals klimaat, woningbouw en kansengelijkheid. En dat vraagt wat van ons; het vraagt verandering in houding en gedrag, vertrouwen in Utrechters en het vraagt om vernieuwing van samenwerkingsvormen. In deze beleidsnota geven we daar de richting en een handvat met het 'kompas voor zeggenschap' voor.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf beschrijven we eerst de doelen die we beogen met dit nieuwe beleid. Daarna volgt in deel B de kern van dit beleidsdocument: daarin beschrijven we welke houding en welk gedrag van ambtenaren, college en raadsleden nodig is om deze doelen te bereiken en introduceren we een kompas voor zeggenschap met nieuwe samenwerkingsvormen. Daarmee geven we een richting en een handvat. Het succes ligt in de kracht van de implementatie; hoe gaan we deze richting uitvoeren en onderhouden? Dit vraagt een doorvertaling naar concrete situaties en een continue doorontwikkeling. Lees er meer over op pagina 25. Tot slot een beschrijving van hoe wij deze richting gaan monitoren en verantwoorden.

2. Doelstellingen

Om een bijdrage te leveren aan een betrouwbare en rechtvaardige overheid, richten wij ons met Samen stad maken erop om plannen en uitvoering te laten aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen. Daarvoor is inzet nodig op meer betekenisvolle verbinding tussen gemeente en Utrechters en Utrechters onderling. Het is onze missie om de lokale democratie van alle Utrechters te maken.

Om deze missie te realiseren, zijn voor de komende jaren meetbare doelstellingen opgesteld. Als we willen dat plannen en uitvoering aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen, dan vraagt dit dat Utrechters meer zeggenschap krijgen. Met zeggenschap bedoelen we de invloed die iemand heeft op beslissingen.

Invloed uitoefenen kan afhankelijk van de situatie op verschillende manieren; doordat Utrechters zelf eigenaarschap nemen en krijgen of doordat hun belangen en inzichten beter worden meegenomen door college en raad. Met eigenaarschap van Utrechters bedoelen we dat Utrechters zelf verantwoordelijkheid voelen en verantwoordelijkheid nemen om taken of activiteiten van de gemeente op te pakken. Het gaat dus niet om eigendom. Invloed uitoefenen kan ook door belangen en inzichten mee te geven.

Om meer zeggenschap, meer eigenaarschap voor Utrechters en een bredere belangenafweging te realiseren, moet de verbinding tussen Utrechters en gemeente worden verbeterd. Dat vraagt dat de gemeente een betrouwbare samenwerkingspartner is.



Dit alles is samengevat in de volgende meetbare doelstellingen[3]:

1. Resultaat

Utrechters hebben meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad
- er is meer eigenaarschap voor Utrechters.
- college en raad maken een brede belangenafweging in besluitvorming.

2. Proces

De gemeente is een betrouwbare samenwerkingspartner voor Utrechters.

Het doel van Samen stad maken is dus niet om draagvlak te creëren en het doel is ook niet om consensus te bereiken. Verschillende opvattingen zullen altijd blijven bestaan.

3 De manier waarop wij deze doelstellingen meten is uitgewerkt in deel C, paragraaf 1.



B Opgave

1. Leidende principes voor houding en gedrag

Op basis van alle gesprekken en andere inspiratiebronnen (zie Inspiratie en participatie-verslag) denken wij 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. Dit is tegelijkertijd misschien wel de moeilijkste opgave. We hebben veel Utrechters en ambtenaren gevraagd welke houding en welk gedrag de gemeente liet zien bij de goede voorbeelden van samenwerking. Hoe zorgen we ervoor dat plannen en uitvoering aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen? Hoe kunnen we de lokale democratie van iedereen maken? Hoe zorgen we voor meer verbinding?

Het antwoord op deze vragen is samen te vatten in zes principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden in samenwerking met Utrechters[1]. Alleen als alle drie deze groepen volgens deze principes samenwerken met de stad, kunnen we de gestelde doelen uit deel A realiseren. Deze zes principes zijn een aanvulling op en concretere uitwerking van de Gedragscode van de gemeente Utrecht waarin we de vier kernwaarden open, wendbaar, scherp en betrouwbaar hebben opgenomen.
De leidende principes voor houding en gedrag zijn nadrukkelijk niet ‘iets erbij’, maar gericht op een andere manier van werken in alle samenwerkingsvormen.



Deze zes principes zijn onderling verbonden. Centraal staat dat de gemeente een betrouwbare samenwerkingspartner wil zijn. Zo kunnen we bijvoorbeeld alleen werken aan duurzame relaties als we vertrouwen geven aan Utrechters. Om te willen leren en verbeteren moeten we ook lef tonen.

Natuurlijk vraagt goede samenwerking niet alleen wat van ons als gemeente, maar ook wat van de partijen waarmee wij samenwerken. Goede samenwerking is altijd wederzijds. Wij zijn ervan overtuigd dat iedere verandering bij jezelf moet beginnen: wees de verandering die je wil zien. Van daaruit kun je afspraken maken met Utrechters over houding en gedrag en wederzijds respect in een samenwerkingstraject. We hebben de zes leidende principes uitgewerkt en geven bij elk principe aan welk gedrag daarbij hoort.

1 De principes zijn opgesteld voor samenwerking met Utrechters en niet gericht op publieksdienstverlening, vergunningverlening of handhaving.

We zijn open en eerlijk

Transparantie is de eerste randvoorwaarde voor verbetering van de samenwerking. Daarmee bedoelen we dat we duidelijk zijn in wat het doel is, wat ieders rol is en wat de randvoorwaarden of kaders zijn. We lichten onze besluiten en processen altijd toe én koppelen terug wat we wel en niet gedaan hebben met de input die Utrechters ons geven.

Open en eerlijk betekent ook dat we het gesprek in de stad niet starten met een oplossing. We starten open, laten zien wat we al weten op basis van cijfers en eerdere onderzoeken, stellen (aanvullende) vragen en werken vervolgens oplossingsgericht samen met Utrechters. Dit betekent dat we de samenwerking eerder starten dan nu soms het geval is, namelijk voordat er een inhoudelijke oplossing of een plan ligt.

Maar open en eerlijk betekent nog meer. Om de verbinding te kunnen maken tussen de systeemwereld en de leefwereld, vraagt het van ons dat we onszelf als mens laten zien en niet verschuilen achter regels en richtlijnen en geen verhullende taal gebruiken. Bij jezelf als mens laten zien, hoort ook je gevoel laten zien en jezelf kwetsbaar en empathisch opstellen. Zo verklein je de afstand tot de ander. Dat geldt ook in de samenwerking tussen de gemeente en Utrechters.

Natuurlijk zijn er grenzen aan open en eerlijk; regels en wetten (zoals AVG) zorgen voor bescherming van Utrechters en stellen grenzen aan onze openheid. Open en eerlijk is natuurlijk nooit een excuus om anderen te kwetsen en alles wat we denken zomaar te zeggen. Dat is ook een grens die we bewaken. Ook door de raad vastgestelde kaders geven grenzen aan waarbinnen het gesprek kan plaatsvinden.

We geven vertrouwen aan Utrechters

Meer eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor Utrechters vraagt van ons om ruimte en vertrouwen te geven. Het vraagt loslaten en accepteren dat het anders kan gaan dan wij zelf in gedachten hadden. Wij weten niet alles beter.

> “Goed samenwerken lukt alleen als er onderling vertrouwen is. Het begint bij elkaar als mens zien en benaderen.”
>
> - Sleutelpersoon

We werken niet alleen voor Utrechters, maar we werken ook samen met Utrechters. Dat betekent dat we niet overnemen van Utrechters als zij zelf eigenaarschap tonen en als er niet gevraagd wordt om over te nemen. Voor een goede samenwerking is wederzijds vertrouwen nodig. Vertrouwen krijgen, begint met vertrouwen geven.

Ook hier zijn grenzen aan: het vertrekpunt is vertrouwen en dat gaat hand in hand met gezond verstand en zakelijkheid. Als vertrouwen geschonden wordt, dan vraagt dat van ons om daar open en eerlijk over te zijn en daar ook naar te handelen. We zullen continu het algemeen belang in ogenschouw houden en weten dat er veel verschillende persoonlijke en organisatiebelangen zijn.

We tonen lef

Open en eerlijk zijn en vertrouwen geven, vraagt ook lef. Het klinkt op papier makkelijker dan het in de praktijk is. Goede samenwerking vraagt soms durven loslaten en soms juist durven handelen op signalen. Niet alleen luisteren, maar er ook wat mee doen. Durven innoveren en nieuwe vormen uitproberen.

> “Durf los te laten.
> Wij weten en kunnen het niet altijd beter.”
>
> - Ambtenaar

Lef betekent ook een grens durven trekken. Dat kan gaan om een inhoudelijke grens; bijvoorbeeld een door de raad vastgesteld kader, een wettelijke grens of over een besluit dat al genomen is. Helderheid over deze grenzen zorgt voor helderheid in verwachtingen over en weer.

Maar het kan ook gaan om een meer persoonlijke grens in de samenwerking. Bijvoorbeeld een grens aan toenemende boosheid en agressie die geuit wordt richting onze collega’s. Wij zien dat hierdoor steeds meer ambtenaren angst en onveiligheid ervaren in de samenwerking met Utrechters. Dit staat een goede samenwerking in de weg. Het is aan ons als college en aan de raad om ook hierin een grens te trekken en ons er hard voor te maken dat onze ambtenaren zich te allen tijde veilig kunnen voelen in hun werk.

We werken proactief aan inclusie en diversiteit

In onze beleidsnota Inclusie en diversiteit, tot je recht komen is uitgebreid beschreven wat wij hieronder verstaan en hoe we ons daarvoor inzetten. In de samenwerking met Utrechters vraagt het van ons dat wij maatschappelijk sensitief zijn. Wij zijn ons bewust van onze vooroordelen, positie en privileges en zijn nieuwsgierig naar de verschillende perspectieven op een vraagstuk. We doen moeite om ons in te leven in de belevingswereld van anderen. We erkennen het ongelijke speelveld in de samenwerking en voor het bereiken van verschillende Utrechters investeren we ongelijk voor gelijke kansen.

Het vraagt van ons dat we extra moeite doen om degene voor wie we het doen (de gebruiker) actief te betrekken en op die manier het soms ongehoorde geluid te horen. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van woningbouw niet alleen omwonenden te horen, maar minstens net zo veel de toekomstige bewoners of bij de aanpak van toegankelijk Utrecht juist de mensen die fysieke en mentale ontoegankelijkheid ervaren.

Er is ook een andere vorm van ongehoord geluid; sommige Utrechters weten ons heel goed te vinden, maar voor sommige Utrechters is het lastig om hun stem te laten horen. Bijvoorbeeld omdat het onderwerp ingewikkeld is of ingewikkeld wordt uitgelegd of omdat ze zich niet aangesproken voelen. Niet iedereen kan en wil meedoen in een participatie-traject of kan zelf eigenaarschap op zich nemen. Dit vraagt van ons dat wij taal en vorm aanpassen om zo een bredere groep Utrechters te bereiken en de raad een meer representatieve afweging van belangen te kunnen laten maken door de verschillende belangen beter in beeld te brengen. Specifiek hebben we daarbij ook aandacht voor jongeren onder de 18, omdat zij nog geen formeel stemrecht hebben, maar veel besluiten

wel van belang zijn voor hun toekomst. We bouwen voort op het aanwezige kapitaal van vreedzame school en vreedzame wijk.

> “Weet je als gemeente groepen Utrechters niet te bereiken? Schakel dan mensen in die dat wel doen!”
>
> - Stichting Sleutelpersonen

We werken proactief aan duurzame relaties met Utrechters

We kunnen alleen zichtbaar en benaderbaar zijn en verbinding maken als we veel meer het Stadskantoor uit gaan. We maken verbinding op de plek in de stad waar het beleid of de uitvoering over gaat. Dit betekent concreet dat niet alleen wijkadviseurs of collega’s van Stadsbedrijven, maar bijvoorbeeld ook projectleiders en beleidsadviseurs in hun dagelijks werk veel vaker in een winkelcentrum, een buurthuis, een sportkantine, op straat of bij een gezamenlijke actie in een buurt, te vinden zijn om daar proactief contact te maken met de mensen voor wie we het doen. En op die manier ‘streetwise’ worden. Voor het college betekent dit bijvoorbeeld vaker informeel met Utrechters op straat of in hun buurt in gesprek gaan en zo een breder geluid ophalen.

Zoveel mogelijk maken we plannen ter plekke (met ‘de tekentafel’ de wijk in). Maar we zoeken ook het contact op als er geen concrete aanleiding voor is. Bijvoorbeeld om te horen wat voor buurtbewoners belangrijk is. Dit maakt dat je aan de voorkant van een beweging al het gesprek met elkaar kunt hebben (het kan escalatie voorkomen) en dat je elkaar ook sneller vindt als het wel nodig is. Oftewel, meer buurt- en wijkgericht werken.

> “Sluit eens aan bij een buurtfeest, dan hoor je hele andere dingen.”
>
> - thirty030

Nu is er vaak het gevoel dat hier geen tijd voor is omdat we gericht zijn op het eindresultaat of het individuele project terwijl er in de omgeving meer speelt. Dit vraagt een verschuiving naar meer aandacht om met Utrechters te bespreken wat nu eigenlijk de kwestie of het vraagstuk is. Naar elkaar luisteren, echt de moeite doen om elkaar te begrijpen, waardering uitspreken, leidt tot meer verbinding en tot duurzamere en meer integrale oplossingen. Samenhang en bundelen van thema’s in een buurt is belangrijk. Het maakt samenwerken voor ons en voor Utrechters interessanter en efficiënter.

Om veel meer Utrechters te bereiken, is het nodig om te investeren in de relaties met sleutelpersonen in de stad of gebruik te maken van bestaande relaties die uitvoeringsorganisaties hebben. Dit zijn vaak de mensen die de verbinding kunnen maken tussen de leefwereld en de systeemwereld. Stichting Sleutelpersonen is hier een mooi voorbeeld van.

We stimuleren dat Utrechters met elkaar in gesprek gaan en er voor elkaar kunnen zijn. Een mooi voorbeeld is het Burgerberaad. Breng bijna 100 verschillende Utrechters in de leeftijd van 14-99 jaar bij elkaar en er ontstaan in vijf bijeenkomsten waardevolle adviezen aan de raad over de viering van de jaarwisseling in Utrecht. Het Burgerberaad levert ook bijvangst op: nieuwe vriendschappen, samenwerkingen tussen Utrechters onderling, contact met en begrip voor Utrechters buiten de eigen bubbel, meer begrip voor het werk van de gemeente en politie, groter vertrouwen in de kracht van de stad en elkaar.

Wijkplatforms als een duurzame relatie

De wijkplatforms in Utrecht hebben een speciale verbindende rol in de wijk, tussen bewoners onderling en met de gemeente. Het is *“een zelfstandig overleg van bewoners… heeft een signalerende en agenderende functie… en heeft een duurzame samenwerkingsrelatie met de gemeente waarin zij op maat afspraken kunnen maken”* (raadsbrief Doorontwikkeling Wijkplatforms 2023-2026). Een wijkplatform bepaalt zelf voor welke thema’s en onderwerpen zij zich inzet en hoe ze zich organiseren. Het eigenaarschap ligt bij bewoners en de gemeente ondersteunt met financiële middelen. Daarmee valt het wijkplatform als zodanig in het kompas voor zeggenschap (pagina 16) in de categorie Overheidsmiddelen. Wanneer de gemeente ook inhoudelijk betrokken is, op onderwerpen samen met het wijkplatform optrekt of expertise inbrengt valt een wijkplatform in de categorie Overheidsparticipatie. Afhankelijk van het vertrekpunt en eigenaarschap kan het wijkplatform ook in een andere categorie vallen. De wijkplatforms en gemeente maken daarom afspraken met elkaar over de samenwerking en hebben zodoende een waardevolle en duurzame relatie met elkaar. Lees meer over deze samenwerking in bijlage 1 op pagina 39.

We leren en verbeteren continu

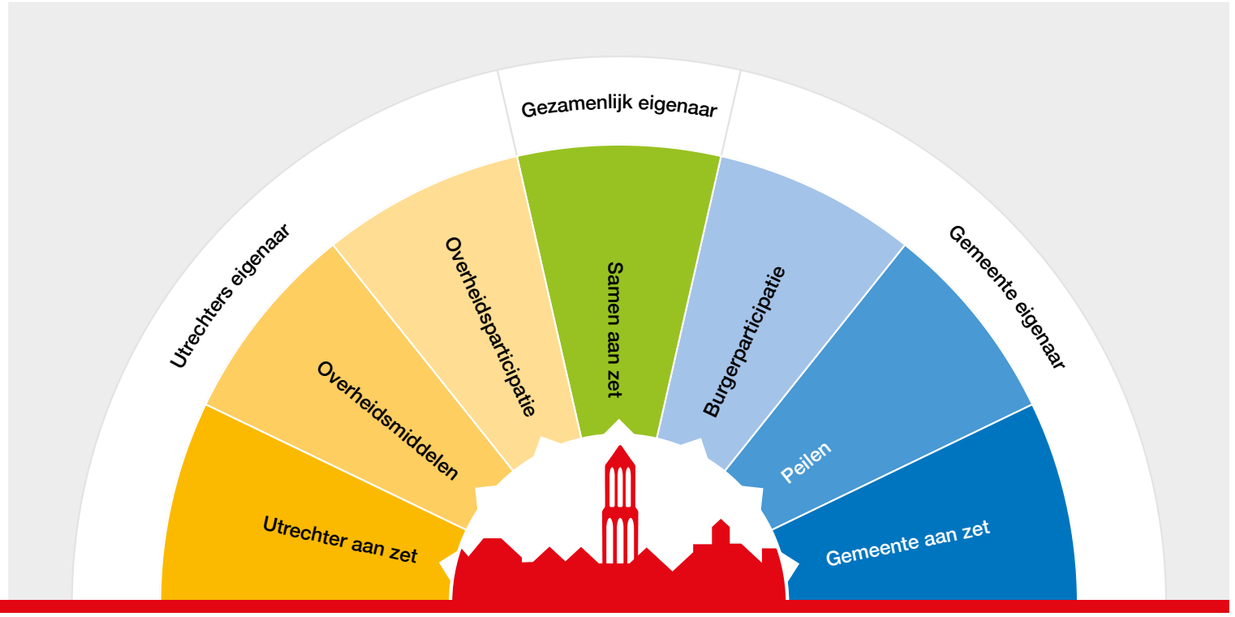
Samenwerken met de stad is iedere keer anders. Dat komt omdat elke vraag en kwestie anders is, er steeds andere Utrechters betrokken zijn, de samenwerkingsvorm niet altijd hetzelfde is en dus ook de rol van de gemeente niet. Samen stad maken is doen, dingen uitproberen, leren van ‘Wat werkt wel en wat werkt niet?’ We vragen dan ook altijd om feedback van de Utrechters met wie we samenwerken. Feedback op de samenwerking en of het plan of de uitvoering daadwerkelijk aansluit bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen. We delen ervaringen en leren ‘binnen en buiten’ van en met elkaar.
We benutten dan ook alle drie soorten van kennis die we met elkaar te bieden hebben: ervaringskennis, professionele kennis en wetenschappelijke kennis. Dit betekent ook dat een samenwerkingsproces nooit aan de voorkant volledig te plannen of te beschrijven is; we sturen samen bij en maken het pad terwijl we erop lopen.

We leren ook door veel meer gebruik te maken van de data die er al is (inwonerssignalen, bestaande onderzoeken). Zo benaderen we elke kwestie beter voorbereid en vragen we mensen niet meer naar informatie die er al is, waarmee we laten zien dat we ons hebben verdiept. Door deze kennis actief te delen, onderstrepen we de eigen expertise en zetten we de samenwerking met de stad efficiënter in.

2. Kompas voor zeggenschap

Het kompas geeft richting aan de samenwerkingsvorm die het beste past bij het vraagstuk waar we op dat moment voor staan en is van toepassing op onderwerpen waar de gemeente een taak of verantwoordelijkheid heeft. Het kompas is bedoeld als handvat voor een gesprek om samen met Utrechters te komen tot de best passende samenwerkingsvorm voor dat moment en om verwachtingen over en weer helder te maken. De gemeente kiest uiteindelijk zelf voor haar eigen rol en Utrechters doen dat op hun beurt uiteraard ook.

De bedoeling is dat het kompas uitnodigt tot het actief overwegen van alle mogelijkheden om Utrechters meer zeggenschap te geven waar dat kan. Het kompas biedt een concreter handvat en stimuleert dat de principes voor houding en gedrag worden toegepast.



Vijf verschillende samenwerkingsvormen

In het Kompas voor zeggenschap zijn vijf samenwerkingsvormen opgenomen. In de vorm Utrechter aan zet en Gemeente aan zet spreken we niet van samenwerking maar van publieksdienstverlening of de uitvoering van een wettelijke taak. Deze onderdelen zijn opgenomen in het kompas om duidelijk te maken dat niet bij al het werk van de Gemeente Utrecht sprake is van samenwerking met Utrechters. Naast deze vijf samenwerkingsvormen, blijft er een wettelijk recht op inspraak: indienen van zienswijzen, bezwaar maken of in beroep gaan. Inspraak is de formele, afrondende fase van een plan waarin er voor de laatste keer gelegenheid is om te reageren. Samenwerking vindt vaak eerder in een traject plaats. De ruimte voor beïnvloeding is bij samenwerking meestal groter dan bij het wettelijke recht op inspraak.

Bij elke samenwerkingsvorm geven we aan wanneer deze vorm het meest geschikt is, welke mate van zeggenschap voor Utrechters daarbij hoort en wie eigenaar is. Met eigenaar bedoelen we degene die zich verantwoordelijk voelt en verantwoordelijkheid neemt. Bij iedere samenwerkingsvorm noemen we in lijn met motie 371 ‘Het wijkplatform als onderdeel van samen stad maken’ een aantal instrumenten voor samenwerking als voorbeeld.

De rol van de raad in samenwerking met Utrechters

Het kompas is gericht op de samenwerking tussen Utrechters en ambtenaren en college. De raad kent haar eigen instrumentarium voor samenwerking met Utrechters, zoals de inwonersmotie, inwonersagendering, een referendum en raadsinformatiebijeenkomsten. Deze beleidsnota gaat daar niet op in. In het Rekenkamer rapport “Horen, zien en samen door” is het belang aangegeven dat de raad ook zelf naar haar eigen rol bij participatie kijkt. De adviescommissie participatie maakt hiervoor een advies.

Nieuwe samenwerkingsvormen nodig

Om tot nieuwe samenwerkingsvormen te komen, is gekeken naar ervaringen van de afgelopen jaren, zowel naar goede als minder goede voorbeelden van samenwerking.

We hebben gezien dat we in de klassieke vorm van participatie vaak in een relatief laat stadium intensief spreken met een relatief kleine groep. Er ligt bijvoorbeeld al een eerste voorstel of een concept plan en dat bespreken we met mensen die op een informatie- of inspraakbijeenkomst komen. Deze groep is vaak niet representatief voor de mensen voor wie we het doen, bijvoorbeeld de gebruikers. Deze Utrechters voelen zich wel sterk betrokken en het is logisch dat zij een grote mate van invloed verwachten. In veel situaties is die invloed er echter niet in die mate, omdat college en raad een integrale afweging moeten maken en een besluit kunnen nemen dat niet in lijn is met die van de beperkte groep betrokken Utrechters. Deze vorm leidt vaak tot teleurstelling onder participanten.

Niet iedereen kan en wil meedoen in een burgerparticipatietraject. Als we echt verwachtingen over en weer meer helder willen maken en ook andere Utrechters willen laten meedoen, dan vraagt dat ook andere samenwerkingsvormen. Een samenwerkingsvorm die beter past bij hoe Utrechters met ons willen samenwerken. En een samenwerkingsvorm die beter aansluit bij de situatie. Het kompas geeft daar richting aan. Dit kompas is daarmee een doorontwikkeling van het huidige participatiebeleid en een doorontwikkeling van de participatieleidraad waar op dit moment mee gewerkt wordt.

We gaan dit kompas toepassen als er een nieuwe fase start in een project of als we een nieuwe samenwerking met de stad aangaan. Dan nemen we het kompas en de leidende principes ter hand en volgen we de nieuwe koers. Ook dan kunnen onderdelen uit klassieke participatie blijven bestaan als dat op dat moment de meest geschikte vorm is.

De eerste versie van het kompas is door het kompasteam van betrokken Utrechters en experts ontwikkeld. Daarna is het kompas in het afgelopen half jaar met heel veel verschillende Utrechters besproken en verrijkt (zie het Inspiratie en participatieverslag). Om samen de stad te kunnen maken, is het belangrijk dat we ook de manier waarop we met elkaar samen willen werken, bespreekbaar maken. Het is dan ook logisch dat we samen met Utrechters en experts het kompas voor zeggenschap maken, blijven ontwikkelen en verrijken. Hierna wordt de eerste versie van het kompas beschreven. Het kompas is niet perfect en niet waterdicht, daarom gaan we het in de praktijk verder testen. Het gebruik van het kompas vraagt begeleiding van ambtenaren die er al vaker mee werken. Zij monitoren of het kompas in de praktijk werkt, of het collega's helpt de juiste keuzes te maken en zo de samenwerking met de stad versterkt. Op basis van de feedback van gebruikers, blijven we het kompas verbeteren tot een goed werkend instrument.

"Nu er met zo veel Utrechters gesproken is, zijn de verwachtingen hooggespannen. Dat zien we als een voordeel!"

- Kompasteam

Utrechter aan zet

Wat is het	Utrechters nemen verantwoordelijkheid. De gemeente heeft alleen een controlerende en zo nodig wettelijke rol zoals bijvoorbeeld een vergunning verlenen of handhaven.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Volledige zeggenschap.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als je alles inhoudelijk binnen de vastgestelde kaders aan de Utrechter kunt overlaten en er geen ondersteuning vanuit de gemeente nodig is of daarvoor geen geld te vinden is.
Inhoudelijke voorbeelden	Wijkmagazines, buurtfeest, onderlinge steun van Utrechters aan elkaar.

Overheidsmiddelen

Wat is het	Utrechters nemen verantwoordelijkheid. De gemeente stelt subsidie of faciliteiten beschikbaar op basis van vastgestelde kaders en maakt hierover afspraken (voorwaarden) met de initiatiefnemers.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Hoog.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als er een besluit of kader vanuit de raad ligt met doelen of randvoorwaarden waar invulling aangegeven kan worden door Utrechters, als Utrechters eigenaar kunnen worden, als je binnen de door de gemeente vastgestelde kaders de inhoud aan de Utrechter kunt overlaten en er ondersteuning in middelen of faciliteiten vanuit de gemeente nodig is en daarvoor geld te vinden is.
Inhoudelijke voorbeelden	Buurthuizen of speeltuin in zelfbeheer, U-festival.
Voorbeelden van middelen of instrumenten	Basisrol wijkplatforms.

Overheidsparticipatie

Wat is het	Utrechters nemen verantwoordelijkheid. Ook door zich te verdiepen in de belangen van verschillende Utrechters. De gemeente faciliteert en steunt Utrechters met personele inzet door bijvoorbeeld kennis, ervaring, vaardigheden of netwerk in te brengen. De gemeente is de participerende partij. Hierover maakt de gemeente afspraken met de initiatiefnemers, eventueel ook over financiële bijdrage.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Hoog.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als er een besluit of kader vanuit de raad ligt met doelen of randvoorwaarden waar invulling aangegeven kan worden door Utrechters, als Utrechters eigenaar kunnen worden, als er tijd en geld is om met inzet van de gemeente het eigenaarschap van Utrechters te laten groeien, als eerdere pogingen met samenwerkingsvormen met eigenaarschap bij de gemeente niet hebben gewerkt.
Inhoudelijke voorbeelden	Stadsmakers, plan voor vergroening en opheffen parkeerplaatsen vanuit een buurt, wijkvisie, vreedzame school of vreedzame wijk, buurtpreventie, vaccinatie in buurten, schone stad coaches, buurtverbinder.
Voorbeelden van middelen of instrumenten	Uitvoering van een burgerberaad, buurtbudgetten, uitgebreidere rol wijkplatforms

Samen aan zet

Wat is het	De gemeente en Utrechters werken samen op basis van gedeeld eigenaarschap binnen de (door de raad) vastgestelde doelen. Dit betekent dat beide verantwoordelijkheid nemen, ook door zich beide te verdiepen in de belangen van de verschillende Utrechters. In deze vorm zijn we niet gericht op een besluit van de gemeente.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Hoog .
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als er een besluit of kader vanuit de raad ligt met doelen of randvoorwaarden waar invulling aangegeven kan worden door Utrechters, als Utrechters mede eigenaar kunnen worden, als er tijd en geld is om met inzet van de gemeente het eigenaarschap van Utrechters te laten groeien, als het nodig is dat de gemeente ook een deel van het eigenaarschap op zich neemt.
Inhoudelijke voorbeelden	Wij(k) bouwen in Leeuwesteyn, Wervenberaad, Wijkalliantie+, Gezondheidspact, bijeenkomsten conflict Israël en Palestijnse gebieden, Ondernemer Centraal, fase uitvoering buurtagenda's, (voorlopig) ontwerp plantsoenen, Parkorganisatie Maximapark.
Voorbeelden van middelen of instrumenten	Werkgroepen.

Burgerparticipatie

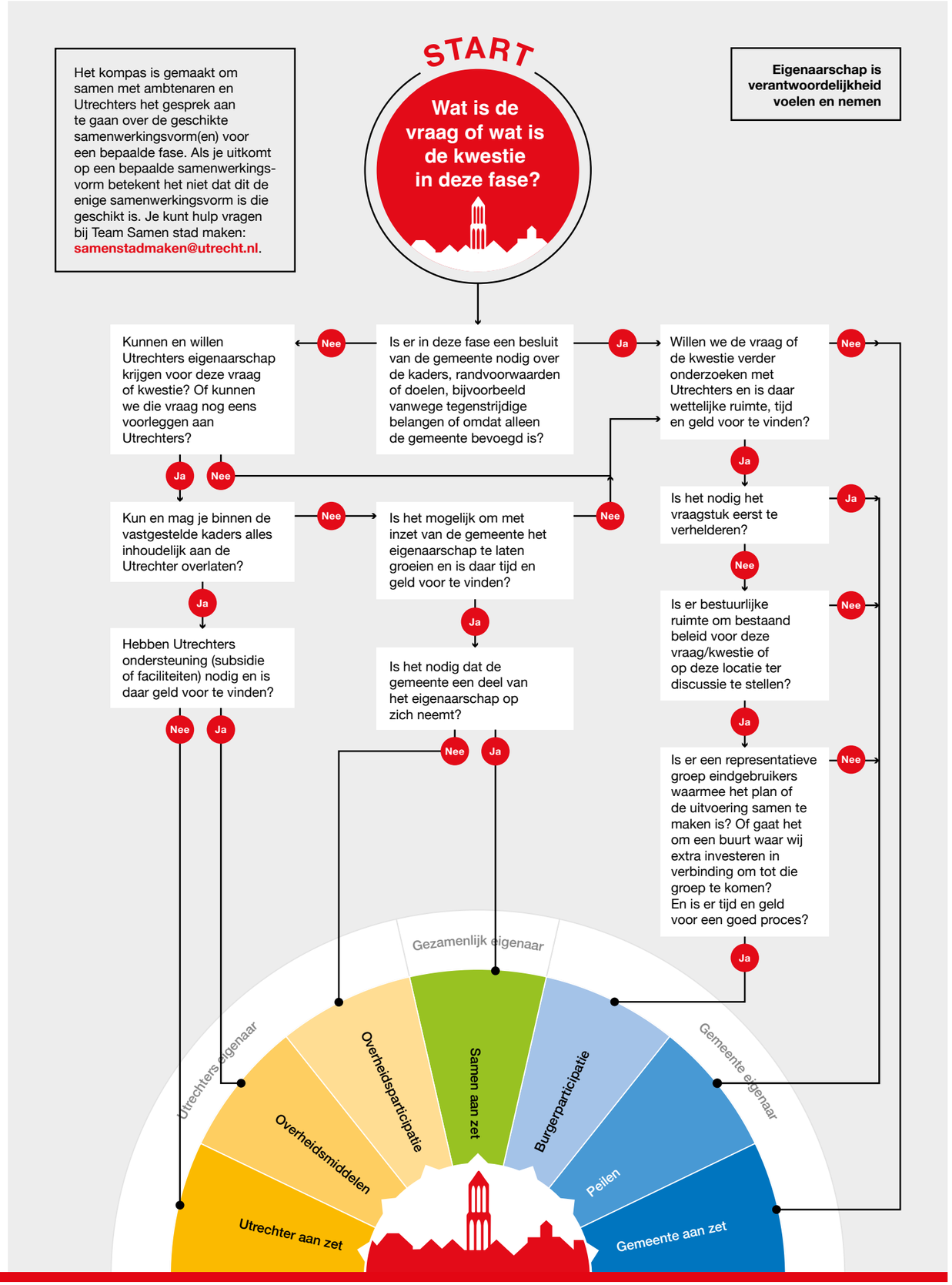
Wat is het	De gemeente is verantwoordelijk en nodigt uit om (vaak met een beperkte groep) samen te gaan maken. Het is van belang dat tijdens de werving en selectie van deze groep rekening wordt gehouden met de representativiteit en dat verschillende belangen worden vertegenwoordigd. Het woord participatie betekent meedoen; in deze vorm gaan Utrechters daarom meedoen en samen maken, zij zijn de participerende partij. Ook een open plan proces kan onder deze vorm vallen. De gemeente neemt uiteindelijk een afgewogen besluit.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Relatief hoog voor een relatief beperkte groep.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als gemeente eigenaar moet zijn omdat het bijvoorbeeld een gemeentelijk besluit vraagt, als er een groep te vormen is die representatief kan zijn voor de betrokkenen en belanghebbenden, of als het om een buurt gaat waar wij extra investeren in verbinding om tot die groep te komen, als er tijd en geld vrij te maken is om het plan of de uitvoering samen te maken, als er bestuurlijke ruimte is om voor dit vraagstuk af te wijken van stedelijk beleid.
Inhoudelijke voorbeelden	Fase opstellen buurtagenda's, Overvecht Centrum, samen plan maken voor vergroening van een buurt (buurtpuzzel), sollicitatie programmadirecteur Samen voor Overvecht, ontwikkeling Park Leeuwensteyn.
Voorbeelden van middelen of instrumenten	Werkgroepen, ontwerpsessies.

Peilen

Wat is het	De gemeente is verantwoordelijk en voert brede peiling uit door middel van informatie geven (bijvoorbeeld over bestaande kaders) en vragen stellen onder gebruikers en belanghebbenden. Naast gebruikmaken van reeds bekende inwonerssignalen stellen we aanvullende vragen, zowel online als offline, bijvoorbeeld op straat of in gesprekken met kleinere groepen mensen en verschillende relaties of stakeholders bij elkaar. Op die manier horen we ook geluiden die ons niet vanzelf bereiken en stimuleren we dat Utrechters met elkaar in gesprek gaan. Op basis van deze brede inventarisatie, krijgt het college en de raad inzicht in de verschillende belangen en kan dit onderdeel zijn van een integrale afweging in een besluit.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Beperkt.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als we als gemeente verschillende of tegenstrijdige belangen, meningen en ideeën willen horen voordat we een besluit nemen, als we een vraagstuk eerst nog willen verhelderen (vaak aan het begin van een traject), als er geen bestuurlijke ruimte is om bestaand beleid ter discussie te stellen of als bestuurlijke kaders of ambities leidend zijn, als er geen representatieve groep te vormen is om het samen te maken of daar geen geld en tijd voor is.
Inhoudelijke voorbeelden	Zoekgebieden duurzame energie, omgevingsvisie, verbetering dienstverlening, ontwikkeling fietsnetwerk, Nota van Uitgangspunten Gebiedsontwikkeling (UPG), Programma van Eisen van openbare ruimte projecten, onderzoek meest geschikte warmteoplossing in een buurt.
Voorbeelden van instrumenten	Online enquête, straatinterviews, gesprekken sleutelpersonen, gesprekken met verenigingen of organisaties, panels (zoals Panel Meetellen), bijeenkomsten.

Gemeente aan zet

Wat is het	De gemeente voert haar wettelijke taak uit. De gemeente is verantwoordelijk en informeert Utrechters.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Geen.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als er geen (wettelijke) ruimte is om de kwestie nader te onderzoeken of om Utrechters eigenaar te laten zijn.
Inhoudelijke voorbeelden	Publieksdienstverlening zoals handhaving, uitgifte paspoorten, schoolinspecties.



Hoe werkt het kompas?

Voordat we het kompas starten, verkennen we de opdracht, de situatie en de bestaande kaders. Een goede analyse is heel belangrijk en helpt om bewustere keuzes te maken bij het doorlopen van het kompas. Zo formuleer je vooraf zo scherp mogelijk wat het doel is van het contact met de stad. Welke kaders, wetten en regels liggen al vast en kunnen we niet aan tornen? Wat weten we al, wat nog niet en wat is dan nog de vraag? Welke groepen Utrechters hebben een rol bij deze vraag? Op basis van deze analyse formuleer je - zo mogelijk met Utrechters en met mensen die ervaring hebben met het werken met het kompas - de vraag of de kwestie waar je in deze fase voor staat en doorloop je het kompas.

> “Een kompas werkt altijd,
> maar je moet er wel op kijken.”

Door de vragen te beantwoorden, word je naar de juiste samenwerkingsvorm geleid voor de betreffende fase. Binnen een onderwerp kan in de loop van de tijd (per fase en per onderdeel/kwestie) de situatie veranderen. Daarmee kan ook de samenwerkings-vorm veranderen.

Start bij elke nieuwe fase/situatie het kompas dus opnieuw. Er kunnen tegelijkertijd in een fase ook verschillende vragen of kwesties spelen bij verschillende groepen, die elk vragen om een eigen samenwerkingsvorm. Daarvoor gebruik je per vraag het kompas.

Koersen op meer zeggenschap voor Utrechters

Het doel van Samen stad maken is om Utrechters meer zeggenschap te geven over beleid, plannen en uitvoering. Dat kan op verschillende manieren: door meer eigenaarschap voor Utrechters en door een bredere belangenafweging door college en raad. Daarom stuurt het kompas ook twee richtingen op: enerzijds stimuleren we meer eigenaarschap (verant-woordelijkheid voelen en verantwoordelijkheid nemen) bij Utrechters daar waar het kan en daarom stuurt het kompas in de richting van Overheidsparticipatie of Samen aan zet. Dat wat Utrechters zelf kunnen, doen ze zelf met steun en afspraken met de gemeente. Anderzijds hechten wij eraan dat Utrechters die we doorgaans niet spreken een stem krijgen die meegaat in de belangenafweging door college en raad, dat geeft hun meer zeggenschap. Daarvoor stuurt het kompas in de richting van Peilen.

Het kompas stuurt naar de samenwerkingsvorm die het beste aansluit bij het vraagstuk op dat moment en de mensen voor wie we het doen. De vorm Burgerparticipatie zoals hierboven beschreven (gemeente is verantwoordelijk en maakt het samen met Utrechters), zullen wij minder vaak inzetten. Alleen als het past bij de situatie. Als bijvoorbeeld een groep Utrechters betrokken kan zijn die representatief is voor ‘de mensen voor wie we het doen’. Dit vraagt in de meeste situaties om extra tijd en geld om dit te kunnen organiseren. Burgerparticipatie kan bij een goede uitvoering veel opleveren, maar is vaak ook een dure samenwerkingsvorm. Als die tijd en het geld er niet is, kiezen we ook niet voor deze vorm. Hierbij gaan we uit van het principe ongelijk investeren voor gelijke kansen. Concreet kan

dit betekenen dat we deze vorm eerder inzetten in een gebied of buurt waar we extra willen investeren op sociale cohesie of zeggenschap of in een complexe situatie waar eerdere vormen niet tot succes hebben geleid.

Bij een belangenafweging kan de vorm Peilen beter passend zijn dan Burgerparticipatie. Representativiteit is belangrijker in een situatie waar een belangenafweging centraal staat dan in een situatie waar Utrechters eigenaarschap kunnen nemen. De vorm Peilen is erop gericht is om bij een bredere groep meer gelijkwaardig het geluid te horen en inzichtelijk te maken voorafgaand aan de belangenafweging door college en raad. Deze vorm kan ook helpen als ondersteuning bij Overheidsparticipatie en Samen aan zet; dan pakken wij als gemeente de rol om ervoor te zorgen dat verschillende belangen worden meegenomen. In deze vorm gaan we meer uit van inwonerssignalen die wij continu horen in het werk van bijvoorbeeld Stadsbedrijven, Veiligheid, Handhaving en Wijken. Voor meer eerlijke verwachtingen en om te kunnen waarmaken wat we beloven, helpt het als wij dit ook geen participatie meer noemen, het gaat tenslotte niet om meedoen en samen maken.

In andere situaties kan Overheidsparticipatie of Samen aan zet beter passend zijn, bijvoorbeeld omdat Utrechters zelf het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid op zich willen en kunnen nemen omdat de doelen, randvoorwaarden en kaders al door college en raad gesteld zijn. Utrechters kunnen vaak gemakkelijker meer mensen bereiken, weten beter wat er speelt of maken beter gebruik van locatie- en ervaringsdeskundigheid dan wij als gemeente. Utrechters zien als ervaringsdeskundigen van de stad en hun directe leefomgeving de verschillende beleidsthema's ook niet los van elkaar, maar kijken van nature meer integraal en pragmatisch.

In veel situaties zal het kompas in de beginfase eerder sturen naar Peilen. Deze beweging van Samen stad maken draagt eraan bij dat college en raad eerder in het proces in positie komen om doelstellingen, kaders en randvoorwaarden vast te stellen. Dat doen zij in de meeste gevallen op basis van een brede peiling waarbij alle verschillende belangen ingebracht worden en ook ten opzichte van elkaar en met elkaar besproken en gewogen worden. In latere fases, als doelstellingen, kaders en randvoorwaarden helder zijn, stuurt het kompas eerder naar samenwerkingsvormen waar Utrechters eigenaarschap kunnen nemen en college en raad een meer terughoudende rol hebben. Het kompas stuurt op die manier naar de samenwerkingsvorm die past bij hoe Utrechters met ons willen samenwerken en doet recht aan zeggenschap voor een bredere groep. Daarmee maken we de lokale democratie van iedereen.

We kiezen voor samenwerkingsvormen die beter passen bij hoe Utrechters met ons willen samenwerken.

3. Implementatie en continue doorontwikkeling

Het is geen gemakkelijke opgave die we beschrijven. Het uitvoeren van nieuwe samenwerkingsvormen, maar met name het aanpassen van houding en gedrag is misschien wel het moeilijkste dat er is. Met alleen het opschrijven van nieuw beleid, verandert er niks. Dit beleid geeft richting en een handvat, het succes ligt in de kracht van de implementatie, de uitvoering en de continue doorontwikkeling.

Eerste concrete vervolgstappen

Om dit beleid te implementeren, is het nodig om ervaring op te doen en het kompas en de leidende principes door te vertalen voor de verschillende beleidsterreinen. Daarvoor zien wij de volgende eerste concrete vervolgstappen voor ons:

- We denken met de reflectiegroep van betrokken Utrechters en een aantal ambtenaren na over een veranderstrategie voor de opgaven in dit beleid: Hoe zorgen we ervoor dat we de gewenste cultuurverandering in de organisatie en in de stad levend krijgen? En wat gaan we daar concreet voor doen? Daarbij zetten we in ieder geval in op drie onderdelen: Sturing en organisatie, Systematisch leren en ontwikkelen, Systemen, regels en afspraken. Verderop in deze nota zijn deze drie onderdelen verder uitgewerkt.

- Als doorontwikkeling van de huidige participatieleidraad, schrijven we een nieuwe leidraad op basis van deze beleidsnota. In de huidige participatieleidraad wordt nog verwezen naar de participatieniveaus (raadplegen, adviseren, coproduceren). Het kompas vervangt deze niveaus.

- De participatie- en inspraakverordening zal ook worden aangepast en zal ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden. Daarin worden ook de voorwaarden voor het 'bewonersbod' (ofwel Right to challenge)uitgewerkt en verwezen naar de nieuwe leidraad. Als het resultaat van de adviescommissie participatie (van de raad) daar aanleiding voor geeft, kan dat verwerkt worden in de nieuwe participatie- en inspraakverordening.

- De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (vergunningen voor afwijken van het omgevingsplan) aan te wijzen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld. We zullen daartoe tegelijkertijd met het aanbieden van een nieuwe participatie- en inspraakverordening een voorstel doen voor de invulling daarvan.

- Na vaststelling van het beleid, passen wij de instructie van college- en raads-voorstellen voor de 'participatieparagraaf' aan. In deze instructie wordt op dit moment verwezen naar een format voor een participatieplan en naar de participatieleidraad met de verschillende niveaus van participatie. De nieuwe instructie is erop gericht dat we aan de voorkant de afweging voor de samenwerkingsvorm inzichtelijk maken op basis van het kompas. We formuleren daarbij de eerste stap. Zo zorgen we voor bestuurlijke verankering.

- De lijn van dit beleid is doorvertaald naar het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling waarin de processtappen op hoofdlijnen zijn beschreven. De implementatie van dit

planproces vraagt een concretere doorvertaling (hoe gaan we om met twee kolommenstukken, met inspraak en ter inzage leggen, hoe kan de vorm Peilen er concreet uit zien bij een Nota van Uitgangspunten, etc). Daarnaast vraagt het nog nadere uitwerking welke samenwerkingsvorm passend is bij een omgevingsvisie.

- We willen de leidende principes en het kompas zo veel mogelijk ook van toepassing laten zijn voor partners en partijen waar wij opdrachtgever zijn. Waar mogelijk nemen we dit op in contracten die we met partijen aangaan. Een eerste kans daarbij is het vervolg op de Nota van Uitgangspunten sociale basis en basiszorg.

- Ook op andere thema's en beleidsterreinen vraagt dit beleid een doorvertaling. We pakken dat stap voor stap op samen met Utrechters en ambtenaren om het eigenaarschap te vergroten. Buurtbudgetten is een van de onderwerpen die we als eerste oppakken.

Hoofdlijn uitvoering en continue doorontwikkeling

Van de afgelopen jaren hebben we geleerd dat met name de uitvoering van het beleid van Samen stad maken te verbeteren is, terwijl er wel veel verschillende goede voorbeelden van samenwerking zijn ontwikkeld. Om nu dit beleid succesvol te implementeren en vooral ook continue te kunnen doorontwikkelen, is eerst verkend waarom het ons in voorgaande jaren onvoldoende is gelukt om eerder beleid van Samen stad maken in de hele gemeentelijke organisatie te implementeren en uit te voeren.

We krijgen uit onze gesprekken met Utrechters terug dat het voorheen onvoldoende helder was welke samenwerkingsvorm wanneer gekozen wordt en welke mate van zeggenschap daarbij hoort. In voorgaand beleid was 'participatie is maatwerk' het uitgangspunt waardoor voor ambtenaren het aantal opties en keuzes vaak te groot was. Dit beleid geeft ons met het kompas meer richting en sturing. Maar naast het beleid, zijn er ook andere factoren die bepalen waardoor het eerder onvoldoende gelukt is om het beleid te implementeren en uit te voeren:

1. **Sturing en organisatie;** Samen stad maken is te vrijblijvend geweest, er is geen controlerende rol belegd in de organisatie. Ook het eigenaarschap voor Samen stad maken is onvoldoende in de breedte van de gehele gemeentelijke organisatie belegd. Daarbij is het nodig om meer helderheid te geven in rollen bij samenwerkingstrajecten (bijvoorbeeld de rol van de projectleider, de omgevingsmanager, de communicatie-adviseur, de wijkadviseur of incidenteel een participatieadviseur).

2. **Systematisch leren;** er is in de afgelopen periode vooral per project geleerd, maar nooit als hele organisatie. We hebben goede voorbeelden niet tot een vaste aanpak gemaakt of voorlopers onvoldoende actief met elkaar verbonden om op die manier de olievlek te vergroten. Het leren en de gewenste houding en gedrag is niet formeel verankerd.

3. **Systemen sluiten niet altijd goed aan;** voor een beweging naar meer Overheidsparticipatie kunnen huidige systemen zoals aanbestedingsregels, subsidieregels en de huidige begroting in de weg zitten.

Samen stad maken is een beweging in de genen en de systemen van de hele gemeente Utrecht. En dat kost tijd. We maken de komende periode de stap naar implementatie, concrete doorvertaling en continue doorontwikkeling. In dit beleid geven we bewust nog niet exact en gedetailleerd aan hoe we deze verandering gaan realiseren en wat dit concreet betekent voor alle verschillende organisatieonderdelen of thema's. Ook die door-vertaling willen we graag met Utrechters en ambtenaren doen om het eigenaarschap te vergroten. Omdat implementatie cruciaal is, geven we wel de hoofdlijn weer van onze veranderstrategie, waarbij we inzetten op de volgende drie onderdelen:

1. Sturing en organisatie

- We gaan de verschillende rollen die betrokken zijn bij samenwerkingstrajecten in de organisatie (zoals wijkadviseur, projectleider, omgevingsmanager, communicatieadviseur) helder beschrijven. Daarbij onderzoeken we of het nodig en wenselijk is nieuwe rollen toe te voegen of bestaande rollen te combineren of uit te breiden.

- Faciliteren en stimuleren is de basis om de beweging van Samen stad maken te maken. Aanvullend organiseren we, mede naar aanleiding van de Raadstoets bewoners en bestuur ook een controlerende rol in de organisatie.

- We versterken de samenhang met andere gemeentelijke opgaven die gericht zijn op het 'hoe' (een andere manier van werken) en op 'contact met de stad'. Denk aan: Inclusie en diversiteit, Ongelijk investeren voor gelijke kansen, Buurt- en wijkgericht werken en Menselijke maat. Hiermee vergroten we de efficiëntie en effectiviteit van de bewegingen. Hiervoor kunnen we de Sociale Visie Utrecht 2040 benutten.

- Samen stad maken en democratische vernieuwing is een structurele opgave voor de hele gemeente Utrecht die telkens bijgesteld moet worden op basis van de actuele maatschappelijke situatie. Dit vraagt dan ook structurele borging in de organisatie.

2. Systematisch leren en ontwikkelen

De basiscursus 'Samen stad maken, hoe doe je dat?' geeft handelingsperspectief om de uitgangspunten in het werk toe te passen. In lijn met onze gemeentebrede visie Samen Werkend Leren, zijn wij ervan overtuigd dat we het grootste leereffect kunnen bereiken door in het dagelijks werk met en van elkaar te leren. Ook daar zullen we leerinterventies voor inzetten.

De stad is continu in beweging, de gemeentelijke organisatie ook. Om de gemeentelijke organisatie te ondersteunen, creëren we een netwerk van ervaringsdeskundige collega's uit alle verschillende organisatie onderdelen en breiden we dit netwerk steeds verder uit, ook samen met Utrechters om buiten naar binnen te halen. Verder zetten we in op:

- Een online (intern) loket dat het mogelijk maakt het ambtelijk vakmanschap te vergroten en om met elkaar en van elkaar te leren. Het gaat hierbij ook om het ontwikkelen van maatschappelijke sensitiviteit en streetwise worden (in samenhang met het programma Inclusie en Diversiteit). Het online loket geeft een overzicht van diensten in de vorm van trainingen, hulpmiddelen en de mogelijkheid om een aantal vaardigheden te ontwikkelen,

zoals gespreksleiding. We willen het huidige trainingsaanbod vanuit verschillende programma's beter op elkaar afstemmen en waar mogelijk bundelen. Ook komen er producten beschikbaar zoals intervisie en casusbesprekingen, een toolkit met het kompas voor zeggenschap of praktische ondersteuning bij onderdelen van samenwerken, best practices en methodes voor evaluaties.

- De ontwikkeling van diensten en producten, het delen van goede voorbeelden, verbinden van voorlopers aan elkaar en leren van de fouten die we maken. Daarvoor onderscheiden we drie niveaus van leren; individueel, in een project en systematisch leren als organisatie. Zo vraagt de nieuwe samenwerkingsvorm Peilen nog nadere uitwerking en tools. Het succes van deze vorm is afhankelijk van het stellen van de juiste vragen in de juiste vormen waarbij ook verschillende Utrechters met elkaar in gesprek kunnen gaan. Het succes van de vorm Overheidsparticipatie hangt af van de manier waarop wij Utrechters kunnen steunen en begeleiden om zelf eigenaarschap te nemen. Dit vraagt ontwikkeling, uitproberen, leren en doorontwikkeling.

- Betere verankering in de organisatie. We kiezen ervoor om de leidende principes voor houding en gedrag onderdeel te maken van de HR sturing. Dit betekent dat het voor relevante functies aan de orde komt in FIT-gesprekken en onderdeel is van het aannamebeleid.

- Het intensief begeleiden en volgen van drie ontwikkelingen: Openbare ruimte (gekoppeld aan programma Mobiliteit), Hervormingen sociaal domein en Overvecht Centrum.

- Continue reflectie van buiten. Naast projectevaluaties (zie hoofdstuk monitoring), starten wij ook een reflectiegroep met betrokken Utrechters en experts die ons de spiegel voorhoudt in de ontwikkeling van de beweging. We stellen ons kwetsbaar op en leren samen met Utrechters wat er beter kan. De eerste bespreking met de reflectiegroep zal gaan over hoe wij de lijn van dit beleid levend krijgen in de stad (veranderstrategie).

3. Systemen, regels en afspraken

- We verbeteren (samen met publieksdienstverlening) de digitale systemen voor relatiebeheer en het vastleggen en bruikbaar maken van inwonerssignalen die bijvoorbeeld onze collega's van Stadsbedrijven, Veiligheid, Wijken en Handhaving horen.

- We kiezen voor een heldere online samenwerkingsstrategie en op basis daarvan verbeteren we het online platform DenkMee. We willen DenkMee niet alleen voor Peilen inzetten, maar ook voor andere vormen van samenwerking.

- In samenwerking met andere programma's onderzoeken we of we bij subsidies en opdrachten het eigenaarschap van Utrechters kunnen vergroten door meer op resultaatverplichting afspraken te maken. Is er meer flexibiliteit in de begroting mogelijk? Op welke manier kunnen we invulling geven aan buurtbudgetten?

- In samenwerking met andere programma's onderzoeken we welke regels de beweging van Samen stad maken in de weg zitten. Om de beweging te maken die we in dit beleid schetsen, vraagt dat meer oog voor de uitvoering en dat kan betekenen dat minder beleid en minder regels juist helpend kunnen zijn. In hoeverre geven bijvoorbeeld aanbestedingsregels voldoende ruimte aan bewonersorganisaties? Of passen de regels over vrijwilligersvergoedingen nog bij wat we vragen van Utrechters?

Op dit moment is er beperkte capaciteit binnen Samen stad maken. Deze acties kan het programmateam dus niet allemaal tegelijk oppakken. Wij geven prioriteit aan sturing en organisatie, aan systematisch leren en aan online samenwerking.





C Monitoren, sturen en verantwoorden

Voortgang en verantwoording

Elke 2 jaar vindt een evaluatie van de leidende principes en het kompas voor zeggenschap plaats, onder andere op basis van de voortgang. De eerste evaluatie willen wij begin 2026 afronden.

Als er aanleiding voor is, stellen we de principes en het kompas voor zeggenschap bij en leggen we het opnieuw ter besluitvorming voor aan de raad. Dit sluit aan bij het principe van continu leren en verbeteren. Waar relevant, worden ook concrete doorvertalingen van dit beleid ter besluitvorming voorgelegd aan de raad, zoals het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling.

Voor de monitoring van de voortgang van de doelstellingen (beweging naar meer zeggenschap en betrouwbare samenwerkingspartner) onderscheiden we verschillende groepen: Utrechters algemeen, Utrechters die Samen stad maken en medewerkers van de gemeente Utrecht die Samen stad maken. Het accent van de monitoring ligt op subjectieve ervaringen en meningen van mensen en niet/minder op objectieve registratie van een aantal projecten en deelnemers. We maken zoveel mogelijk gebruik van de instrumenten en middelen die we al hebben, zoals het Bewonerspanel, de Inwonersenquête en het Medewerkersonderzoek. We vragen Utrechters die Samen stad maken structureel om hun mening met ervaringsonderzoek, bijvoorbeeld tijdens of na afloop van een project. In de monitoring brengen we de verschillende ervaringsonderzoeken samen en doen we verslag van gemiddelde scores. De precieze invulling van de monitoring om de doelstellingen te meten, wordt de komende periode verder uitgewerkt.

Ook rapporteert het college door aan te sluiten bij de structurele begrotingscyclus. Dit betekent dat we voortgang op hoofddoelen en -indicatoren en hoe we deze willen meten, opnemen in de jaarlijkse programmabegroting en -verantwoording. Het gaat om het programma Betrouwbare Overheid en bijhorende doelstelling Betrokken Utrechters: Utrechters zijn actief in de eigen omgeving en/of oefenen invloed uit op gemeentelijke plannen, beleid en uitvoering in hun buurt, wijk, en/of stad. De reeds bestaande indicatoren bij dit onderdeel worden vervangen door onderstaande nieuwe indicatoren. De formulering van de huidige doelstelling passen we aan zodat deze beter aansluit bij dit beleid.

Indicatoren

De meeste indicatoren die we gaan volgen, zijn nieuw en hebben dus geen resultaat uit het verleden. Deze nieuwe indicatoren zijn in onderstaande tabel aangegeven met een sterretje. Dit willen we starten in het najaar van 2024 als nulmeting.

Bij al beschikbare indicatoren, staat de score of percentage van de meest recente meting bij de indicator. We gaan ervan uit dat de ontwikkeling die we willen inzetten met Samen stad maken een lange adem vraagt, waarbij een grotere verandering pas zichtbaar zal zijn over een langere tijdsperiode. Omdat we daarnaast bij een aantal indicatoren de afgelopen jaren een dalende lijn zien, verwachten we over een periode van vier jaar een bescheiden vooruitgang.

Doelstelling	Effect-indicator	0-meting	Vervolg-meting 1	Vervolg-meting 2	Evaluatie
1. Utrechters hebben meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad.	Ervaringen zeggenschap	*	*	*	2026
1a. Utrechters hebben meer eigenaarschap.	% Utrechters dat betrokken is in de buurt door één of meerdere buurtactiviteiten. Bron: Inwonersenquête	54% (2023)	55% (2025)	57% (2027)	2026 Volgen via begroting
	Ervaringen eigenaarschap	*	*	*	2026
1b. Een bredere belangenafweging in besluitvorming van college en raad.	Ervaringen bredere belangenafweging	*	*	*	2026
2. De gemeente is een betrouwbare samenwerkingspartner voor Utrechters.					
Vertrouwen	% Utrechters dat vertrouwen heeft in de lokale overheid Bron: Inwonersenquête	53% (2023)	54% (2025)	56% (2027)	2026 Volgen via begroting
Vertrouwen	Ervaringen vertrouwen geven	*	*	*	2026
Duurzame relaties	Ervaringen duurzame relaties	*	*	*	2026
Duurzame relaties	Score sociale cohesie Bron: Inwonersenquête	5,9 (2023)	*[1] (2025)	* (2027)	2026
Open en eerlijk	% Utrechters dat vindt dat de gemeente eerlijk en open is in het contact met inwoners. Bron: Inwonersenquête	27% (2023)	28% (2025)	30% (2027)	2026 Volgen via begroting
Open en eerlijk	Ervaringen open en eerlijkheid gemeente	*	*	*	2026
Lef tonen	Ervaringen lef tonen & verantwoordelijkheid nemen	*	*	*	2026
Inclusie en diversiteit	Ervaringen inclusie en diversiteit (in afstemming met Inclusie)	*	*	*	2026
Leren en verbeteren	Ervaringen continue leren en verbeteren	*	*	*	2026

* nieuwe indicator, dus nog geen nulmeting en streefwaarden bekend.

1 Streefwaarden wordt ingevuld in samenhang met Inclusie en Diversiteit

Risico's

We willen graag samen met Utrechters de stad maken. Maar lang niet alle Utrechters willen met ons meedenken en meedoen. Willen ze dat wel, dan betekent het niet dat iedereen het altijd met elkaar eens zal zijn. Waar mensen samenwerken, gaat het niet altijd zoals we verwacht hadden. Dat is niet erg, zolang we er met elkaar van leren, duidelijk zijn en we elkaar niet kwijtraken.

In deze paragraaf maken we de risico's inzichtelijk en gaan we na hoe we er op een passende manier mee om kunnen gaan.

Overzicht belangrijkste risico's

Risico-omschrijving	Toelichting	Maatregelen
Samen stad maken is van ons allemaal en dus van niemand.	Doordat er niemand echt verantwoordelijk is, is er geen sturing, monitoring en controle op het behalen van de doelstellingen.	Er blijft een team Samen stad maken actief. Er komt een duidelijke rol- en taakverdeling waarin we ook sturing, monitoring, controle en escalatie afspraken maken.
Cultuurverandering kost tijd.	We bereiken onze doelstellingen niet van de ene op de andere dag. Als er onvoldoende tijd wordt uitgetrokken (jaren), kan de conclusie zijn: het werkt niet, we stoppen ermee.	De organisatie brede implementatie en borging vragen om begeleiding van onze collega's. Een gedragsverandering is nodig. Gedrag is het moeilijkst te veranderen, daar trekken we jaren voor uit. Stap voor stap, in het dagelijkse werk met elkaar aan de slag en van elkaar leren.
In tijden van bezuiniging bestaat de kans dat er onvoldoende financiële middelen zijn om goed samen te werken met Utrechters.	Samenwerken met Utrechters kost tijd en geld. Als die middelen er niet zien, kunnen we onvoldoende ervaringskennis verbinden aan de vakkennis om plannen en uitvoering aan te laten sluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen.	We zetten minder in op Burgerparticipatie. We maken veel meer gebruik van de data die er al is (input bewonerspanel, signalen KCC). Wat we al weten, hoeven we niet meer te vragen. Door in te zetten op leren en ontwikkelen van ambtenaren verbeteren de planprocessen en dat leidt tot minder externe inhuur en minder reparatiekosten. Eigenaarschap van Utrechters biedt kansen in tijden van bezuinigingen.
Het kompas voor zeggenschap is niet makkelijk in gebruik en vraagt ervaring en begeleiding.	Uit de eerste toetsen blijkt dat deze versie van het kompas niet makkelijk hanteerbaar is voor mensen die er nog niet veel mee gewerkt hebben. Het roept vragen op en verschillende mensen komen mogelijk tot verschillende samenwerkingsvormen	We starten met het gebruik van het kompas, om het op basis van praktijkervaringen aan te kunnen scherpen. Daarbij communiceren we duidelijk dat het kompas nog niet waterdicht is en presenteren we het als een 1.0 versie die we graag met Utrechters en ambtenaren doorontwikkelen. We geven daarbij aan dat het gebruik begeleiding vraagt van mensen die er ervaring mee hebben.
Utrechters kunnen het oneens zijn dat mede-Utrechters veel zeggenschap krijgen en hebben liever dat de overheid bepaalt.	Utrechters die zeggenschap hebben gekregen hebben geen legitimiteit/draagvlak van andere Utrechters.	Bij Overheidsparticipatie vragen we ook altijd aan Utrechters om zich in te leven in belangen van andere Utrechters. De gemeente houdt een controlerende en steunende rol op representativiteit.

Financiën

De uitvoering van deze beleidsnota is een verantwoordelijkheid van de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij Samen stad maken verankerd wordt in alle gemeentelijke opgaven. De financiering hiervan valt daarmee ook onder de betreffende beleidsterreinen en wordt gedekt vanuit de bijbehorende programmabegrotingen.

De beweging die geschetst is bij onderdeel B wordt in eerste instantie binnen de totale gemeentelijke begroting budgetneutraal uitgevoerd: door minder vaak te kiezen voor de samenwerkingsvorm Burgerparticipatie en in plaats daarvan vaker voor de samenwerkingsvorm Peilen, ontstaat ruimte om extra te investeren in Overheids-participatie en Samen aan zet.

Daarnaast zijn vanuit het coalitieakkoord 2022-2026 aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor samen stad maken, waardoor het totale budget van het programma Samen stad maken ongeveer 0,5 miljoen per jaar bedraagt. Deze middelen worden ingezet om het beleid gemeentebreed te implementeren (oa door middel van ontwikkeling van expertise), daarvoor de benodigde (online) tools en instrumenten te ontwikkelen, het beleid te monitoren en een controlerende rol te vervullen. Ook de ondersteuning van de wijkplatforms wordt uit dit budget betaald.

In onderstaande tabel hebben wij inzichtelijk gemaakt welke middelen extra ter beschikking zijn gesteld vanuit het coalitieakkoord en wat daarmee het totale budget is.

	2024	2025	2026	2027
Samen Stad maken (structureel)	339.060	339.060	339.060	339.060
Samen stad maken programmamanagement (incidenteel vanuit coalitie-akkoord 2022-2026)	90.000	90.000	90.000	0
Online participatie – Denk Mee (structureel vanuit coalitie-akkoord 2022-2026)	70.000	70.000	70.000	70.000
Totaal Samen stad maken (structureel budget)	**499.060***	**499.060***	**499.060***	**409.060***

*Disclaimer: Vanwege de huidige financiële situatie van de gemeente zullen in de gemeentelijke meerjarenbegroting keuzes moeten worden gemaakt die mogelijk ook van invloed zullen zijn op de activiteiten en financiën op onze inzet voor het programma Samen Stad maken. In bovenstaande toelichting is nog geen rekening gehouden met eventuele bezuinigingen of het temporiseren of stopzetten van bepaalde activiteiten.



Besparing op lange termijn

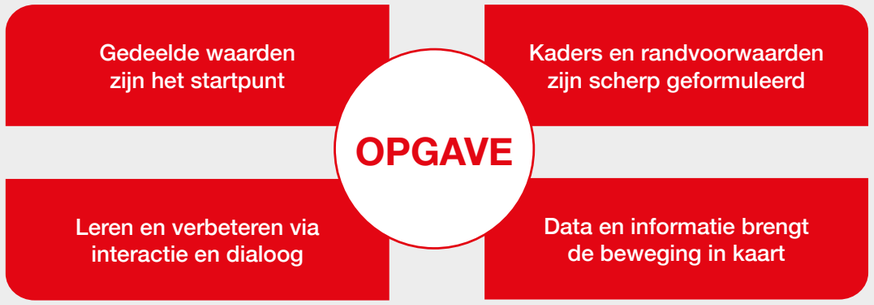
De lijn die we voorstellen in dit beleid kan op termijn ook een besparing opleveren. Deze mogelijke besparing is bijvangst. Het doel van het beleid is niet om te besparen, maar om samenwerkingsvormen te kiezen die passen bij de situatie en die zeggenschap van Utrechters vergroten.

We zien verschillende mogelijkheden waarop dit beleid tot besparing kan leiden. Ten eerste is dit beleid gericht op continu leren en ontwikkelen van ambtenaren. Samenwerking met Utrechters zien wij als een reguliere taak van de gemeente. Als wij daar zelf in leren, hoeven we minder extern in te huren en leidt dit ook tot betere planprocessen en minder reparatiekosten.

De twee geschetste bewegingen van het kompas kunnen ook op termijn een besparing opleveren. Het begeleiden van Utrechters naar meer zeggenschap en eigenaarschap (Overheidsparticipatie en Samen aan zet) vraagt van ons aanvankelijk een grotere inspanning. Deze begeleiding kost namelijk tijd en geld. Deze begeleiding wordt betaald uit beschikbare budgetten van het betreffende onderwerp en uit beschikbare middelen van het programma samen stad maken. Die inspanning is erop gericht om op de langere termijn onze rol steeds kleiner te maken en daarmee te besparen.

Als we inwonerssignalen veel beter vastleggen, bruikbaar maken en werken aan duurzame relaties (met bijvoorbeeld sleutelpersonen en wijkplatforms), is de vorm Peilen ook steeds beter en eenvoudiger uit te voeren. Ook dat zou op termijn een besparing kunnen opleveren.

Utrechts Sturingsmodel (voor complexe opgaven)



Opgave

- Meer betekenisvolle verbinding tussen gemeente en Utrechters en Utrechters onderling.
- Extra investeren in het ongehoorde geluid voor meer inclusie en diversiteit.
- Meer duidelijkheid over zeggenschap, minder valse verwachtingen.
- Meer eigenaarschap van Utrechters.
- Minder klassieke Burgerparticipatie.
- Meer andere vormen van invloed en andere samenwerking.

Gedeelde waarden zijn het startpunt

- We zijn **open en eerlijk**.
- We geven **vertrouwen** aan Utrechters.
- We tonen **lef**.
- We zorgen proactief voor **inclusie en diversiteit**.
- We werken proactief aan **duurzame relaties** met Utrechters.
- We leren en verbeteren continu.

Kaders en randvoorwaarden zijn scherp geformuleerd

- Kompas en leidende principes zijn leidend, toepassing is niet vrijblijvend.
- Elk organisatieonderdeel is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering; Principes houding en gedrag zijn onderdeel van HR sturing: FIT-gesprekken, werving en selectie, etc

Data en informatie brengt de beweging in kaart

- Zie ‘voortgang en verantwoording’ en ‘indicatoren’

Leren en verbeteren via interactie en dialoog

- We starten op programmaniveau een reflectiegroep met betrokken Utrechters en experts.
- We vragen op projectniveau feedback van betrokken Utrechters.
- We stellen het kompas en de leidende principes bij op basis van ervaringen.





D Bijlage

Afspraken wijkplatforms

De wijkplatforms hebben, zoals beschreven in de beleidsnota Samen stad maken 2024-2028, een duurzame relatie met de gemeente. Zowel de gemeente als de wijkplatforms zetten zich in om de relatie te onderhouden. De gemeente ondersteunt met middelen en is op onderwerpen actief betrokken. De eerste contactpersoon is het wijkbureau, inhoudelijke collega's haken aan bij de verschillende onderwerpen als dat wenselijk is. De platforms bepalen zelf hun eigen vorm en met welke onderwerpen ze zich bezighouden.

Het is mogelijk dat er verschillende wijkplatforms zijn in één wijk, zij gaan namelijk zelf over het gebied waarvoor ze zich willen inzetten. Dit is niet aan vooraf vastgestelde grenzen verbonden. Wanneer er meerdere wijkplatforms zijn in eenzelfde gebied, waarbij de gebieden elkaar overlappen, organiseert de gemeente waar nodig een gesprek tussen de organisaties. Daarin proberen we afspraken te maken over wie welke rol pakt, zodat er geen dubbel werk hoeft te worden gedaan en ieder zich kan inzetten vanuit zijn eigen kracht. Die gesprekken kunnen ook plaatsvinden tussen wijkplatforms en andere bewonersinitiatieven, zoals wijkinformatiepunten of wijkcoöperaties.

Wijkplatforms hebben ook een adviserende rol, zoals beschreven in motie 369: Adviesrecht voor de wijkplatforms. Om goed te kunnen functioneren en adviseren, moet je goed geïnformeerd zijn. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om de wijkplatforms te informeren over belangrijke onderwerpen in de wijk wanneer een wijkplatform daarom verzoekt. Dit kun je zien als een recht op informatie. Een advies-recht moet niet worden opgevat als een adviesplicht. De gemeente kan de wijkplatforms vragen om mee te denken, hun netwerk aan te wenden of samen op te trekken, maar een wijkplatform beslist zelf of zij hierop ingaat. In wijkplatforms zitten namelijk actieve Utrechters die hun inzet vanuit vrijwilligheid doen, de gemeente moet hen niet overvragen. Adviezen van Utrechters nemen we altijd serieus, daar hoort een inhoudelijke reactie vanuit de gemeente bij.

Daarnaast kunnen de wijkplatforms ook een rol pakken in het beheren van een buurt- of wijkbudget, organiseren van een bewoners-top of opstellen van een wijkvisie. Deze vorm van eigenaarschap en zeggenschap (over financiële middelen) juichen we toe. We verkennen de mogelijkheden met de platforms die hier interesse in hebben, zodat we op maat afspraken kunnen maken binnen de mogelijkheden die de gemeentebegroting hiervoor biedt.

De wijkplatforms zetten zich in om zo inclusief mogelijk te zijn en een inclusief geluid te laten horen (motie 371). Dat zit in de functie van een platform en is een inspanningsverplichting voor de wijkplatforms. De gemeente en sociale partners kunnen hierbij helpen. Volledige representativiteit is niet iets wat je van een bewonersgroep kunt verwachten. De gemeente houdt altijd zelf de verantwoordelijkheid om een zo breed mogelijk geluid op te halen en verwacht niet dat het wijkplatform het contact is namens de wijk of buurt. Andersom heeft het wijkplatform ook meerdere contacten met de gemeente. De diversiteit aan relaties werken versterkend. Bij een advies maakt het wijkplatform op een zelf gekozen manier

inzichtelijk wie betrokken is bij het opstellen van het advies en hoe breed dit advies wordt gedragen. Een breed gedragen advies weegt anders dan een advies wat minder breed gedragen is. Daarnaast maken het wijkplatform en gemeente vooraf afspraken met elkaar over het vervolg: wat gebeurt er met een advies?

Alle bewonersgroepen kunnen voor (financiële) ondersteuning een aanvraag doen bij het Initiatievenfonds. Om de belangrijke rol van de wijkplatforms te faciliteren reserveren we daarnaast extra budget voor ondersteuning van de wijkplatforms. Zij kunnen aanspraak maken op een ondersteuningsbudget van €5.300,- voor algemene onkosten. Op dit moment is het ondersteuningsbudgetvolume van totaal € 53.000,- nog toereikend. Mochten er in verschillende wijken meerdere aanvragen komen, dan is herziening van dit budget nodig. Daarnaast is ook differentiatie in het ondersteuningsbudget mogelijk wanneer blijkt dat een wijkplatform meer of minder nodig heeft om goed te functioneren. Om aanspraak te maken op dit budget stellen we enkele voorwaarden:

1. De kerngroep van betrokken wijkbewoners bestaat uit minimaal drie personen
2. Het wijkplatform organiseert per jaar minimaal twee momenten om breed met de wijk in gesprek te gaan. Dit is vormvrij.
3. Het wijkplatform spreekt niet namens de gehele wijk, maar deelt wat er leeft en speelt
4. Activiteiten van het wijkplatforms zijn zo open en inclusief mogelijk.
5. Het wijkplatform zet zich in voor een zo inclusief mogelijk geluid vanuit de wijk, wanneer zij gebruik maken van hun adviesrecht
6. Het wijkplatform doet een verzoek voor het ondersteuningsbudget met een globale beschrijving van de verwachte kosten, een korte beschrijving van hoe zij bovenstaande voorwaarden gaan realiseren en verstrekt achteraf een verantwoording van de kosten.

Als er meer ondersteuning nodig is, bijvoorbeeld administratieve hulp of extra financiering voor een onderzoek in de wijk, kan een aanvraag gedaan worden bij het Initiatievenfonds. Daar vindt een beoordeling plaats op basis van die subsidieregels. Toekenning vindt plaats als aanvulling op het ondersteuningsbudget. Daarnaast kan het wijkbureau, als vaste sparringpartner van het wijkplatform, ruimtes ter beschikking stellen en is het een verbindende schakel naar de rest van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente een wijkplatformfunctie in elke wijk of buurt stimuleert. Daarnaast organiseert de gemeente een kennis en leernetwerk voor alle wijkplatforms, zowel fysiek als online. De wijkplatforms kunnen ook met elkaar in contact worden gebracht om van elkaar te leren. Door zowel financiële ondersteuning als een bijdrage in natura te geven, krijgen de wijkplatforms de ruimte om hun rol te pakken.



Gemeente Utrecht
Samen Stad Maken

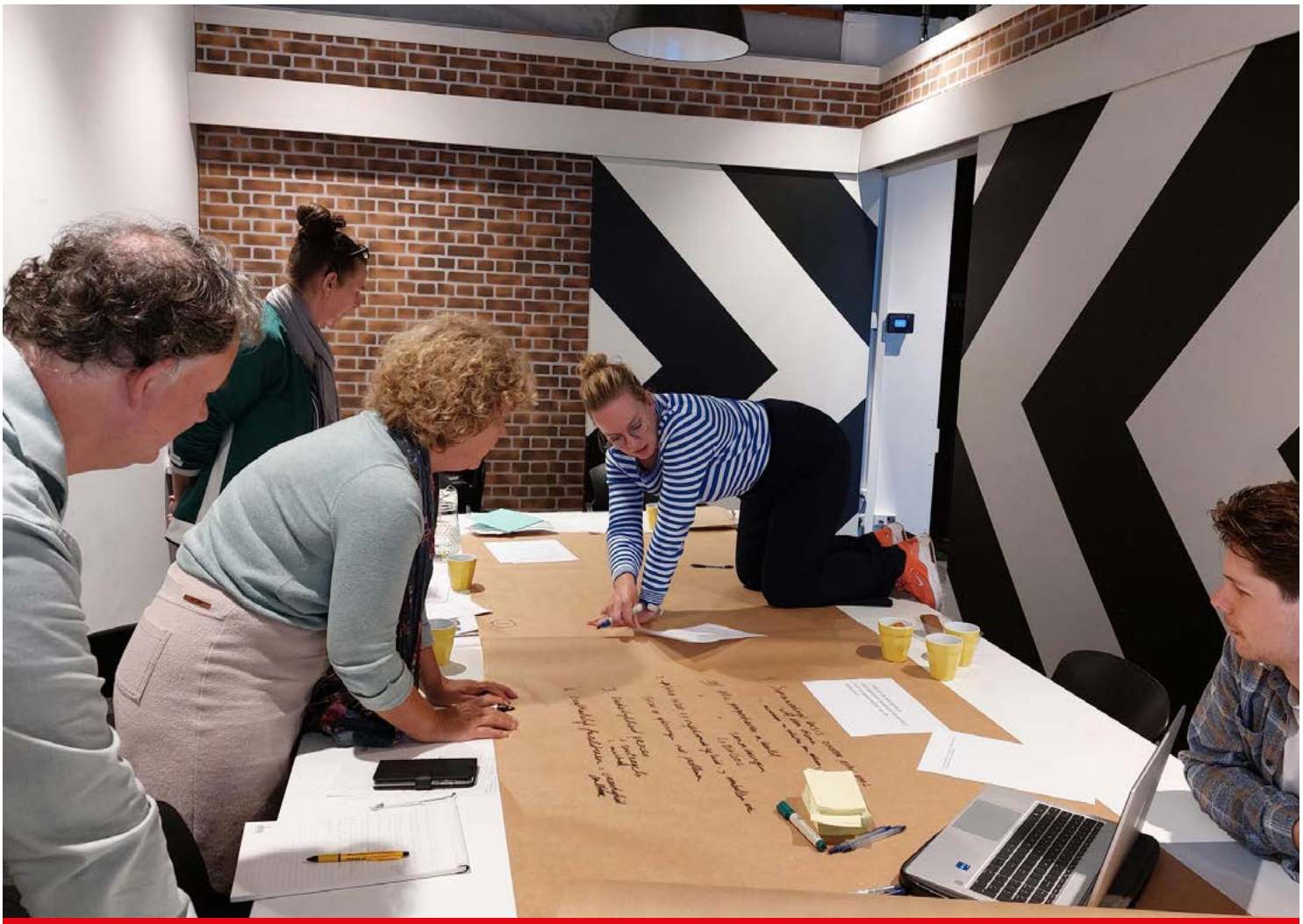
samenstadmaken@utrecht.nl

4 april 2024

Utrecht.nl

2024-003.DDK

Inspiratie en participatieverslag



Om te komen tot **Beleidsnota Samen stad maken: Geen Utrecht zonder U**

Gemeente Utrecht

Utrecht.nl



















Inhoudsopgave

1 Inspiratie: bronnenlijst 4

2 Utrechters die hebben meegedaan 5

3 Participatieverslag 6

Input Kompasteam - 17 oktober 2023 6
Collega's in gesprek met Utrechters - juni 2023 13
Collega's in gesprek rond de Stedenbouwvisie - juni en september 2023 13
Gesprek met STAD Utrecht - 30 november 2023 14
'Act together now' Utrecht4globals - 15 september 2023 14
Gesprek met Vereniging Dwarsverband - 20 december 2023 15
Bijeenkomst met sleutelpersonen - 9 januari 2024 16
Bijeenkomst netwerk initiatief - 9 januari 2024 20
Bijeenkomst Wijkplatforms - 10 januari 2024 21
Bijeenkomst Young Minds Utrecht - 16 januari 2024 29
Opbrengst Thirty030 - 17 januari 2024 30
Sessie Panel Meetellen - 25 januari 2024 33
Feedback Werkgroep Burgerberaad - 30 januari 2024 35
Development Network Utrecht (DNU) - 14 maart 2024 36

1 Inspiratie: bronnenlijst

Boeken

- **Floor Ziegler en Teun Gautier - ‘Een Wereld van Gemeenschappen’** 1-11-2023
- **Marije van den Berg – ‘De Beleidsbubbel’** 30-5-2023
- **Hanke Verloo - ‘Struikelen over participatie’** 19-10-2023
- **Frederik van Dalfsen, Steven Blok en Henk Wesseling - ‘Leren in Participatieland’** 10 juni 2022
- **Bert Blase - De burger is niet gek** 27-10-2022

Onderzoeken

- **Saluti - Voorverkennnning Inclusieve burgerparticipatie ‘De Kunst van het luisteren.’** december 2023
- **Rekenkamer rapport - ‘Horen, zien en samen door.’** december 2022
- **WRR – Grip - ‘Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.’** 30-11-2023
- **Katalys en Motivaction - ‘Inzet Bewoners voor hun leefomgeving.’** 22-8-2023
- **Rapport panel Meetellen – ‘Dit vinden wij van de stad.’** september 2022
- **Utrecht Monitor – ‘Inwonersenquête 2023’** maart 2024
- **Rekenkamer Haarlemmermeer -Vertrouwen in de lokale democratie.** 9-11-2023

Publicaties

- **Nieuw essay SCP-directeur - ‘Overheid geef burgers een gelijkwaardige rol aan de ontwerptafel van beleid.’** 14-3-2024
- **Annelieke van den Berg - How young adults explain their intention to participate in online direct citizen participation.** 18-1-2024
- **Erik Pool - ‘Tegenspraak is een onmisbare kracht.’** 12-2-2014
- **LSA bewoners - ‘Gemeenschapsgericht werken? Zo kan het!’** 7-2-2024
- **Maja Rocak in Sociale Vraagstukken - ‘Ambtenaren bekijk de wereld vanuit een ander perspectief.’** 14-2-2024
- **Wouter Boonstra in Binnenlands Bestuur - ‘Accepteer dat niet iedereen mee wil doen.’** 15-2-2024
- **SER - ‘Burgerparticipatie: Op zoek naar alle stemmen.’** 20-2-2024
- **‘Verkenning zeggenschap van Utrechters over hun leven en leefomgeving’** – 2022
- **Gemeente Peel en Maas - ‘Gedeeld eigenaarschap’** 15-11-2022
- **Frans Soetebroek - Omstreden plannen, onderschatte burgers** september 2022

Podcasts

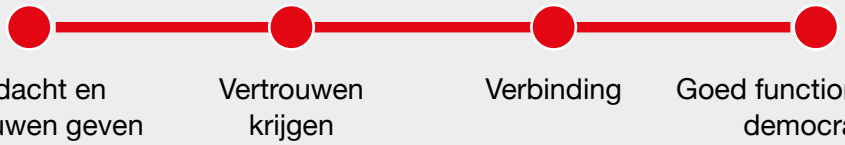
- **Claartje Brons en Felix Wolf - ‘Kennis delen en vastleggen.’** 13-2-2024
- **Democratie in uitvoering S6 / E27 - ‘Anders dan gebruikelijk beslissen met Anke Siegers’.** 12-2-2024
- **Anne-Mathije Bogert, onderzoeker en inspecteur bij Toezicht Sociaal Domein Participatiepraat | Vertrouwen en relaties opbouwen | Kennisknooppunt Participatie** 27-2-2024

2 Utrechters die hebben meegedaan

- Kompasteam Utrecht
- Straatinterviews (gekoppeld aan de Sociale Visie Utrecht 2040)
- Voor je stadsie; rondetafelgesprek initiatieven
- Netwerk Initiatief met Groenmoetjedoen, buurtnatuur030, K.F. Heinfonds en Utrecht Natuurlijk
- Vereniging Dwarsverband; buurthuizen in zelfbeheer
- Stichting Sleutelpersonen
- Wijkplatforms
- Young Minds
- Thirty030 / stadsambassadeurs
- Panel Meetellen
- Werkgroep Burgerberaad
- Vertegenwoordiging Gezondheidspact
- Utrecht4globals
- LSA bewoners
- Development Network Utrecht
- STAD Utrecht

3 Participatieverslag

Om tot beter beleid én samenwerking met de stad te komen, hebben we met veel Utrechters, collega's en samenwerkingspartners in de stad gesproken en gebrainstormd. Lees in dit verslag welke Utrechters we allemaal gesproken hebben en wat zij ons hebben meegegeven. Met de verkregen input is het beleid steeds verder aangescherpt. Zo is op basis van het gesprek met de sleutelpersonen bijvoorbeeld onderstaande visual gemaakt van dé voorwaarden voor een goede samenwerking.



Er is bewust gekozen voor het voeren van persoonlijke gesprekken met groepen Utrechters. Omdat de nieuwe koers voor Samen stad maken, het kompas voor zeggenschap en de leidende principes voor houding en gedrag toelichting en uitleg behoeven. In gesprek met elkaar vindt ter plekke een bredere belangenafweging plaats en haal je niet alleen de input van één individu op. Ook is er de mogelijkheid tot het stellen van vragen. Op het digitale platform Denk Mee is het geven van een gerichte presentatie, het beantwoorden van vragen en het voeren van een persoonlijk gesprek niet mogelijk. Daarom is er niet voor gekozen Denk mee in deze fase van beleidsontwikkeling in te zetten, maar zijn er wel straatgesprekken gevoerd.

Input Kompasteam - 17 oktober 2023

Advies over het Kompas voor zeggenschap en leidende principes voor houding en gedrag.

Aanleiding en context
De gemeente Utrecht gaat een kompas voor zeggenschap en leidende principes voor houding en gedrag ontwikkelen, als onderdeel van een gemeentebreed verbetertraject vanuit Samen Stad Maken. Het doel is om de kwaliteit van de interactie tussen gemeente, Utrechters en organisaties te verbeteren.

Het kompasteam voerde hierover een aantal dialogen in de maand september.
De bevindingen en conclusies van deze dialoogsessies komen samen in het advies aan de gemeente dat hierna wordt toegelicht.

Meer informatie over het team, het verloop en de opbrengst van de dialogen zijn te lezen in de (ppt)bijlage: ‘Het Kompasteam: dialogenserie over een kompas voor zeggenschap en leidende principes voor houding en gedrag’.

De urgentie voor verbetering wordt breed gedeeld
De urgentie om de kwaliteit van het samenspel tussen gemeente en Utrechters te verbeteren wordt breed gedeeld in het team. De gemeente speelt een belangrijke rol in de levens van mensen die wonen en werken in Utrecht en we staan met elkaar voor een aantal pittige maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie, de woningnood, grote gezondheidsverschillen, toenemende polarisatie en armoede. Tegelijkertijd zien we dat het vertrouwen in de overheid historisch laag is. Ook de gemeente Utrecht heeft hier mee te maken. Maar we houden ook van deze stad, er gaan ook veel dingen goed. Hoe kunnen we kennis, ervaring en krachten van de gemeente, Utrechters en organisaties beter en vaker bundelen om samen aan oplossingen te werken en 'Gezond stedelijk Leven voor iedereen' te bereiken. We beseffen dat dit ten aanzien van houding en gedrag niet alleen iets van de gemeente vraagt, maar ook van bewoners en organisaties. In het advies hierna lichten we toe hoe wij zien dat het 'kompas voor zeggenschap en de leidende principes voor houding en gedrag' een positieve rol kunnen spelen in de beweging naar een beter samenwerkende stad waar steeds meer mensen en organisaties zich inzetten en samen met de gemeente, onderdeel van de oplossingen vormen.

Het Kompas voor zeggenschap
Het kompas is bedoeld voor iedereen, het moet meer duidelijkheid bieden voor gemeente en burgers. Wanneer kiezen we voor welke samenwerkingsvorm? Het moet het gehele spectrum beslaan van géén zeggenschap tot álle zeggenschap bij Utrechters. Er zijn verschillende voorbeelden in andere steden, maar op elk voorbeeld valt wel iets aan te merken en vooral is de vraag of het ook werkt? Dat laatste staat in ons advies voorop: hoe kunnen we zorgen dat het ook gaat werken?

Met het versterken van zeggenschap ontstaat eigenaarschap.

We vinden het van groot belang dat mensen meer invloed gaan ervaren op hun eigen leven en leefomgeving. Dat kan door zeggenschap te versterken. Zo groeit ook het eigenaarschap en het vertrouwen in elkaar. Dan doen meer mensen mee en zetten meer mensen zich in voor hun leefomgeving en kunnen we samen aan een betere toekomst werken. Dit is heel belangrijk voor onze stad, samenleving en democratie.

Het kompas moet daarom niet alleen duidelijkheid bieden, maar bijdragen aan het optimaal benutten van kansen om zeggenschap voor Utrechters en organisaties te versterken.

In de dialogen hebben we met elkaar verkend welke factoren bijdragen aan het versterken van zeggenschap en wat dat oplevert. (Sheet 19) Om vervolgens te onderzoeken hoe je dit onderdeel van het kompas en de leidende principes voor houding en gedrag kan laten zijn.

Een visie op de gemeente van de toekomst zou kunnen helpen als stip op de horizon. Een van de teamleden ziet de gemeente van de toekomst als een verzameling pleinen of platforms, waar in totale vrijheid met alle betrokkenen steeds weer met elkaar bepaald wordt wat er in de voorliggende situatie nodig is.

Leidende principes voor houding en gedrag
Met het optimaal benutten van kansen om zeggenschap te versterken, zal de positieve impact van de gemeente op de levens van Utrechters vergroten. We bedoelen hiermee dus niet dat het toekomstbeeld is dat de rol van de gemeente steeds onbelangrijker wordt. We -burgers en overheid - hebben elkaar juist meer nodig om de uitdagingen van vandaag tegemoet te treden. Het gaat wel om een verschuiving naar een meer samenwerkende of faciliterende gemeente. Dit brengt een nieuw repertoire aan werkwijzen, manieren en methodes van samenwerking met zich mee.

Het kompas wijst de weg naar die nieuwe werkwijzen en methodes voor samenwerking. Bij het laten slagen daarvan in de praktijk, zijn rolinvulling, houding en gedrag van doorslaggevend belang. In de dialogen hebben we verkend en benoemd welke houding, welk gedrag past of helpt bij nieuwe werkwijzen en de factoren die zeggenschap versterken.

Maar ook hier hebben we ons de vraag gesteld: hoe gaat dit werken? We denken niet dat houding en gedrag “voorgeschreven” kunnen worden. We denken dat houding en gedrag ontstaan en geleerd worden vanuit de praktijk. We moeten ons dus niet alleen nieuwe werkvormen eigen maken, maar ons ook herbezinnen op onze rol en ons gedrag en dat alles aldoende beter onder de knie krijgen. Dit geldt voor ambtenaren, wethouders raadsleden en bewoners.

Het is daarom heel belangrijk om een lerend perspectief te hanteren bij het kompas en de leidende principes voor houding en gedrag.

Versterkende factoren voor zeggenschap
We vinden het heel belangrijk om zeggenschap voor Utrechters te versterken, omdat daarmee eigenaarschap ontstaat. Echter, dat wil niet zeggen dat het altijd kan of altijd nuttig is. De uitgifte van paspoorten of de handhaving bij een demonstratie voert de gemeente het best zonder inmenging van Utrechters uit. Een groot deel van het leven en werken van mensen gebeurt ook zonder dat zij daarbij de gemeente nodig hebben. We denken ook niet dat iedereen altijd actief invloed uit wíl oefenen. Maar we denken wel dat het heel belangrijk is om de mogelijkheden te verruimen en beter te leren hoe dat kan. Daar gaat dit onderdeel over.

Formuleer ook waar zeggenschap niet kan of nodig is. Gebruik casuïstiek om hier zoveel mogelijk scherpte in te krijgen. Als zeggenschap niet kan, informeer dan tijdig en volledig over wijzigingen die directe invloed hebben op het leven en leefomgeving van mensen. Denk aan vuilnis ophalen of huishoudelijke hulp (WMO). Leg ook uit aan bewoners op basis waarvan keuzes zijn gemaakt. Hiermee kun je veel wegnemen aan boosheid en onrust.

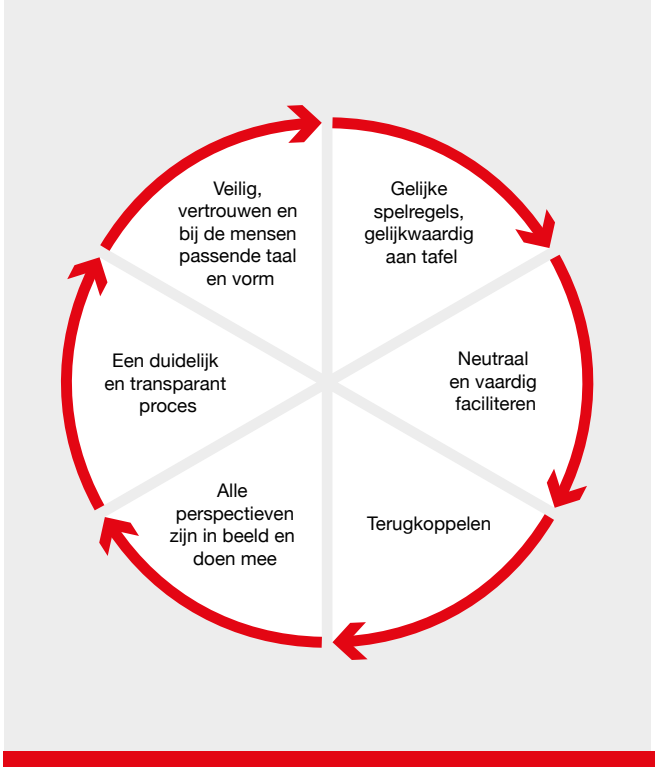
Weten wat er speelt, eerst in gesprek, samen tot plannen of oplossingen komen.
Om mensen meer invloed te laten ervaren op hun eigen leven en leefomgeving is het van belang samenwerkingsvormen die zeggenschap versterken beter en vaker toe te passen. Als zo’n proces goed doorlopen wordt, kan dat uitmonden in de afspraak dat hier toch echt de gemeente eerst zelf aan zet is en daarbij de taak heeft vooral goed te informeren (Opvang daklozen). Een goed doorlopen proces kan ook opleveren dat Utrechters zelf aan de slag gaan met het schoonhouden van hun buurt (Plandelen). Of het kan beteken dat er in samenwerking aan oplossingen gewerkt wordt (Laagdrempelig vaccineren).

Een open, maar duidelijke start of aanvliegroute van het proces is dus heel belangrijk. We bespraken de belangrijkste uitgangspunten:

- Bouw aan een samenwerkingsbasis, investeer in de relatie ook zonder dat er sprake is van een project of plan. Stel vragen. Het vormt een goede voedingsbodem voor toekomstige samenwerking.
- Weet wat er speelt, voer gesprekken, stel vragen om de verschillende perspectieven die leven rondom een (beleids)thema of in een gebied in beeld te krijgen
- Breng de verschillende perspectieven (en belangen) rondom een thema bij elkaar in een dialoog. Begin breed, omdat dat ruimte biedt aan eenieder om vanuit het eigen perspectief aan te sluiten. Door het gesprek eerst over de perspectieven te voeren, ontstaan er verbindingen, inzichten, doelen en oplossingen. Gezondheid kan een thema zijn, maar ook de inrichting van een speeltuin.
- Focus op oplossingen en niet op problemen. Alles wat je aandacht geeft groeit.
- Ga uit van de energie, waar zit energie bij mensen? Gaandeweg zullen plannen ontstaan en wie doet wat? Wat willen mensen, wat wil de gemeenschap, wat kunnen ze zelf en wat hebben ze nog nodig?
- Dit alles vraagt om ruimte in de opdracht van ambtenaren en een meer stapsgewijze besluitvorming. “Geef ons de opdracht om zonder opdracht te starten.” Er is ruimte en tijd nodig in het proces om zeggenschap goed te organiseren. Het levert meer draagvlak op en betere plannen op, ofwel plannen die beter aansluiten op het vraagstuk en de doelgroep. Versnelling treed pas later in het proces op. Het is nodig dat ook college en raad dit zien, uitdragen en ondersteunen.
- Zorg hierbij wel altijd voor een eerlijk samenspel (fairplay), dat is belangrijk voor het goede verloop van het proces en worden hierna uitgewerkt.

Eerlijk samenspel

Welke samenwerkingsvorm je ook precies kiest, randvoorwaardelijk voor het versterken van zeggenschap, is een eerlijk samenspel, ofwel het democratisch gehalte van de interactie. Dit draagt bij aan een groeiend vertrouwen in elkaar en een breder draagvlak voor de gekozen oplossingen, (ook als de uitkomst niet is wat jij wilde). De factoren die daarbij een rol spelen hebben we in het rad hiernaast weergegeven.



Alle perspectieven in beeld

De eerste vraag die gesteld moet worden is of alle perspectieven in beeld zijn en mee kunnen doen. Het is belangrijk dat de belangen, inzichten en (ervarings)kennis van iedereen die het thema raakt, meegewogen kunnen worden om tot oplossingen te komen. Lang niet altijd “horen” we iedereen. Daarom moeten we extra moeite doen om het “ongehoorde geluid” op te halen. Dat kan op

praktische (aanbellen, op de markt staan) en creatieve manieren (zie het tekstvak Mandarijn gesprekken). Dus ernaartoe. Ter plekke aanwezig zijn. En door ervaringsdeskundigen en sleutelpersonen te leren kennen en in positie brengen.

Een duidelijk en transparant proces
Geef het proces een kop en een staart: zorg voor een gezamenlijk vertrek- en eindpunt. Het proces kan variëren. Het kan een open leerproces zijn, een informatiebijeenkomst of een werkgroep. Bied altijd duidelijkheid over de kaders. Wat is de mate van invloed? Waarop? En wie heeft nog meer invloed? Wat ligt al vast en wat nog niet? Is het doel al vastgesteld of kunnen we met elkaar het doel vaststellen? Wees transparant over de rollen en verantwoordelijkheden en het besluitvormingsproces; zoals wie uiteindelijk beslist.

Veiligheid, passende taal en vorm.
Veiligheid is een randvoorwaarde voor mensen om hun (eigen) geluid laten horen. Afspraken die voor iedereen gelden dragen bij aan een veilig gespreksklimaat. Passende taal en vorm vergroten de toegankelijkheid van het gesprek en daarmee ook de toegankelijkheid van de kennis en informatie die wordt uitgewisseld. Groepsgesprekken zijn bijvoorbeeld lang niet voor iedereen geschikt. Zoek naar passende methodes en tools.

Gelijke spelregels, gelijkwaardig aan tafel
Spelregels die voor iedereen gelden dragen bij aan een open en veilig gespreksklimaat. Je stelt ze voorafgaand aan het gesprek samen op. Iedereen mag een extra spelregel voorstellen.

Mandarijn gesprekken.
In deze flats, zo werd gezegd, wonen mensen die met niemand willen praten en al helemaal niet over gezondheid. Toen zijn een paar medewerkers met schalen mandarijnen met oogjes daarop bij de portiek gaan staan, boden een mandarijn aan en vroegen de mensen om er een mondje op te tekenen over hoe ze zich op dit moment voelden. Binnen de kortste keren hadden ze meerdere gesprekken met deze bewoners over hun gezondheid.



Op deze manier zit je gelijkwaardig aan tafel en telt ieders inbreng en alle soorten kennis – beleid, ervaring, wetenschap - gelijkwaardig mee. Wanneer meer kennis nodig is of gevraagd wordt, kan dat gezamenlijk opgepakt worden.

Neutraal en vaardig faciliteren
Om al deze aspecten van fairplay aandacht te geven en tot hun recht te laten komen hebben we vaardige facilitators nodig. Die werkvormen en methodes beheersen om het goede gesprek te voeren.

Terugkoppeling
Laat zien wat er met de inbreng van mensen gedaan is, wat er uiteindelijk besloten is of wat de uiteindelijke resultaten zijn.

Vervolgstappen

Maak een eerste versie
Maak op grond van de dialogen en bestaande goede voorbeelden een eerste versie van een kompas. Benoem bij de verschillende samenwerkingsvormen voorbeelden en mogelijke werkwijzen of methodes. Hieronder is een eerste voorbeeld toegevoegd geïnspireerd op de dialoogsessies. Deze is pas na afloop van de dialogen gemaakt en (nog) niet met het team besproken.

Formuleer richtinggevende vragen bij het kompas die leiden naar een keuze voor een samenwerkingsvorm met zoveel mogelijk zeggenschap. Dus vraag niet: is er juridische en financiële ruimte om hier een dialoog te starten. Maar vraag: is hier kans om zeggenschap te vergroten, wat is daar dan voor nodig?

Start een leertraject.
Creëer X leerplekken in de stad, zoveel mogelijk aansluitend op lopende projecten of programma's. Om zo de nieuwe werkwijzen verder te brengen, te doorleven en eigen te maken. En tevens het kompas door te ontwikkelen en aan te scherpen.

Betrek het hele systeem bij de leerplekken, ook de besluitvorming: college, raad, professionals, managers én bewoners. Voer het gesprek, ontwikkel en benoem de nieuwe rol en leidende principes voor houding en gedrag vanuit deze leerpraktijk. Zodat iedereen ze zich eigen kan maken en het niet iets is wat alleen op papier staat.

Faciliteer de leerplekken binnen de gemeentelijke organisatie met 'tijd, ruimte (in de besluitvorming of opdracht) en rugdekking' voor ambtenaren, college en raad. Iedereen is kwetsbaar in dit leerproces: "We zijn hier bezig met iets nieuws. Je mag hier fouten maken en daarvan leren."

Evalueer gedurende de leerperiode het democratisch gehalte van meerdere lopende projecten met het 'rad voor eerlijk samenspel'. Zet het rad als checklist in bij nieuwe projecten. Om ervan te leren hoe het beter kan en om het rad zelf door te ontwikkelen.

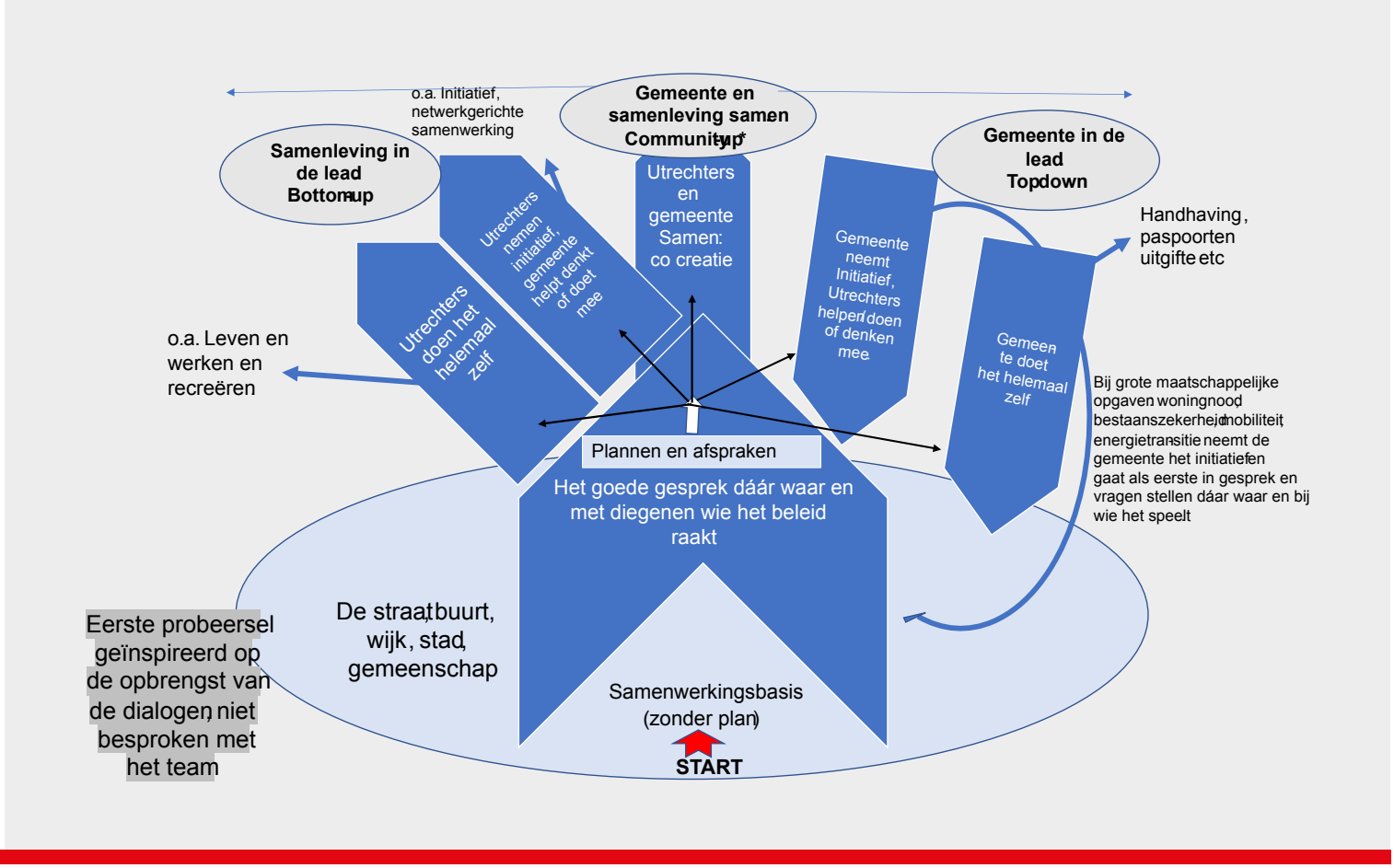
Borg wat werkt
Door aldoende stapsgewijs te leren kan iedereen zich de nieuwe werkwijzen eigen maken. Borg pas na afloop van de leerperiode (bijvoorbeeld 3 jaar) wat werkt in beknopt en vooral praktisch beleid.

Mocht u dit gelezen hebbend, de indruk krijgen dat alle dialoog-sessies eensgezind, ordelijk en alleen maar positief zijn verlopen, weet dan dat de realiteit veel weerbarstiger was. Wel is het zo dat het juist de wrijving, schuring en het bijeenbrengen van de verschillende perspectieven zijn geweest, die tot dit gezamenlijk advies hebben kunnen leiden.

Ga eerst breder toetsen.
Dit advies is nog niet af en kan concreter ingevuld worden. Waar zien we kansen om leerplekken in te richten? Wat is de beste duur van de leerperiode? Wat is een mogelijke verdere of andere invulling van de eerste versie van het kompas? Bij welke werkzaamheden is zeggenschap niet nodig en bij welke juist wel?

Ga daarom eerst met dit advies op tour. Spreek zowel met interne teams van de gemeente, als met externe partners of groepen. Om het advies zo breder te toetsen, aan te vullen en concreter te maken.

Vraag het kompasteam om hier als reflectiegroep aan bij te dragen.



Collega’s in gesprek met Utrechters - juni 2023

Voor de zomer hebben verschillende collega’s straatinterviews afgenomen in het kader van de Sociale Visie. Daar zijn ook vragen gesteld over Samen stad maken. Hierna een samenvatting van de de input die voor Samen stad maken is opgehaald:

- **Leefbaarheid en gemeenschap:** Veel nadruk ligt op het bouwen van gemeenschap en het creëren van leefbare omgevingen waarin mensen zich betrokken voelen. Dit omvat initiatieven zoals buurtmoestuinen, buurtcentra, ontmoetingsplekken, meer groen en meer mogelijkheden voor sociale interactie tussen buurtbewoners van alle leeftijden en achtergronden.
- **Samenleving en inclusiviteit:** Er is een sterke roep om inclusiviteit, respect voor diversiteit en gelijkheid. Mensen benadrukken het belang van gemeenschapszin en elkaar helpen, los van achtergrond of status.
- **Gemeentelijk beleid:** Verschillende opmerkingen wijzen op de rol van de gemeente in het faciliteren van gemeenschapsinitiatieven, verbeterde communicatie en betere dienstverlening, samen met meer betrokkenheid en inspraak van burgers

Collega's in gesprek rond de Stedenbouwvisie - juni en september 2023

Uit de straatgesprekken van ruim 100 ambtenaren voor de zomer en tijdens verdiepende gesprekken na de zomer kwam participatie steevast terug in alle gesprekken. Utrechters geven aan dat je per gebied en per ontwikkeling moet kijken hoe te participeren. Identiteit van de buurt is immers belangrijk en afhankelijk daarvan wordt besloten hoe de participatie in te steken. Elke ontwikkeling in Utrecht verdient een eigen aanpak; probeer niet alles in regels te vatten.

Bij verdichting draait het om de nieuwe en om de oude bewoners: heb oog voor allebei. Steeds over een klein hoekje praten werkt ook niet goed, je moet plannen relateren aan een groter geheel. Aan de leefomgeving van de bewoners. Kijk wat je al kunt doen voor bestaande bewoners vooruitlopend op nieuwe ontwikkelingen: zij zitten immers straks in een bouwput. Faciliteer dit van onderaf: ontwerp met de buurt en met de gebruikers. Creëer een gevoel van “onze ontwikkeling” en eigenaarschap, waarbij de gemeente soms op de achtergrond blijft. Zorg voor maatwerk en laat ruimte voor initiatieven. En faciliteer nazorg: na een tijdje kijken of het werkt en of je nog moet bijstellen. Maar spreek aan de voorkant wel duidelijke kaders af.

Gesprek met STAD Utrecht – 30 november 2023

Van aanbodgericht naar vraaggericht
Er wordt veel voor jongeren bedacht, maar weinig met jongeren. Er is heel veel kracht en initiatief bij jongeren. Geloof het niet als men aangeeft: jongeren willen toch niet. Jongeren willen uit henzelf en kloppen aan bij de plekken die hen aanspreekt. Daarom veel verschillende organisaties nodig die veel verschillende jongeren aanspreken.

Betrek jongeren vanuit hun energie
Daarom kun je vooraf geen uitgewerkt projectplan aanleveren. Als de jongeren bij STAD komen (omdat ze de projectbegeleider leuk vinden, of via via etc), dan wordt er gekeken wat de jongere wil doen en dat wordt ondersteund. Bijvoorbeeld een dancebattle, mixtape maken, onderzoek naar vleesindustrie, sinterklaas op het AZC etc.

Wat meegeven voor herijking Samen Stad maken:
- Ga uit van vertrouwen / durf los te laten (zowel richting partners als Utrechters)
- Ga niet ‘plussen’ op initiatief, laat het initiatief wat het is (spoor 1 en 2 kompas)
- Zet in op goede begeleiding van initiatieven
- Zet initiatievencafés op met enthousiaste en leuke ambtenaren

Acties:
- Gemeente sluit een keer aan bij een pitchavond van STAD in EKKO.
- Een keer aansluiten bij Rondetafelbijeenkomst Initiatief

‘Act together now’ Utrecht4globals - 15 september 2023

Één van de doelen van Samen stad maken is om duurzame relaties met Utrechters en organisaties op te bouwen en te versterken, om een breed beeld te krijgen van wat er leeft in de stad. Het programma wil een kompas bieden dat helpt om een vorm van participatie of samenwerking te kiezen per situatie. Irene gaf aan dat als ze het eigenaarschap bij Utrechters willen vergroten of stimuleren, dat ze dan ook zeggenschap moeten geven. Dat betekent dat de gemeente meer uit moet gaan van dat wat Utrechters zelf kunnen doen ze zelf doen en waar nodig met hulp van de gemeente. Volgens Irene ligt de grootste sleutel tot verbetering van de samenwerking tussen Utrechters en gemeente in de verandering van houding en gedrag van hen als ambtenaren, wethouders en raadsleden. Het vraagt een meer open houding, niet meteen al met een plan komen, maar eerst gaan vragen wat er aan de hand is en welke oplossingen Utrechters of organisaties zelf hebben. Het burgerberaad dat deze week start is daar een vergaand voorbeeld in.

Actietafels: in groepen aan de slag
Hierna was het tijd voor actie! In groepen gingen de aanwezigen aan de slag om concrete plannen te bedenken om de SDG’s in Utrecht te versnellen, door initiatieven te versterken en te verbinden en door Utrechtse burgers meer te betrekken. De groepen werden verdeeld binnen één van de drie thema’s: de groene buurt, betaalbare en duurzame energie en Utrecht fit en (mentaal) gezond. Na afloop werden de oplossingen en ideeën per groep

gepresenteerd. Reactie na afloop van Janne Heemskerk, SDG Voice: “Ik vond het een leuke avond, vooral om te zien hoe er ook gezocht wordt naar concrete oplossingen in plaats van te blijven hangen in (hoog-over)beleid. Hoop dat initiatiefnemers elkaar steeds beter weten te vinden en elkaar zo kunnen versterken.”

Uitkomsten Actietafels
Wát een ideeën en wat een energie kwam er los! Te veel om allemaal op te noemen maar hier een paar belangrijke uitkomsten: ga niet top down (van gemeente naar burger) maar meer bottom up, denk in wijken in plaats van de hele stad, deel kennis en succesverhalen en kopieer dit in andere wijken. Er werden tal van concrete voorstellen benoemd, bijvoorbeeld een buurtconciërge als verbinder in de wijk (de groene buurt), het inzetten van lokale bedrijven met lokale verdienmodellen en het betrekken van jongeren bij installatie (betaalbare en duurzame energie), maak Heart of Health ook in de wijken concreet en begin bij het onderwijs met een gezonde leefstijl (fit en (mentaal) gezond).

Irene Willems van de gemeente Utrecht : ‘Ik vond het heel inspirerend om te zien hoe er in de gemengde groepen zo snel concrete ideeën ontstonden waar we denk ik samen mee verder kunnen: hoe kunnen wij als community bijvoorbeeld de successen meer delen en aan elkaar verbinden? Ik wil ook graag aan de slag om de mogelijkheden voor buurtbudgetten verder te onderzoeken en hoop dat partners daarbij aan willen sluiten. Dat geldt ook voor het lokaal laten landen van investeringen in duurzame energie: hoe kunnen we de lusten en lasten in een gebied verdelen? En tot slot: leuk om te horen dat een groep al een vervolgafspraak heeft gepland voor verdere samenwerking!”

Gesprek met Vereniging Dwarsverband - 20 december 2023

Feedback kompas:
- Het gaat om de **praktijk**. Hoe gaat dit worden uitgevoerd?
- **Wie bepaalt en hoe bepaal je de positie** van de relatie tussen gemeente en Utrechters op het kompas?
  - Wie bepaalt de mate van invloed?
  - Hoe beslis je over de samenwerkingsvorm?
- **Leidende principes voor houding en gedrag** binnen de gemeente juichen we toe. Hierin ervaren we vooral bij VGU (vastgoed) nog flinke obstakels.
- Het kompas laat nu niet de **wederkerigheid** zien. Het beschrijft wie iets doet. Maar niet voor wie het gebeurt. Ook in het werk van Utrechters wordt een hoop inzet verricht die ook ten goede komt aan de opdracht van de gemeente. Het zou goed zijn als dit meer zichtbaar wordt gemaakt.
- **Participatietrajecten zijn in de basis ongelijkwaardig** als deze onder werktijd plaatsvinden en vrijwilligers niet gecompenseerd worden voor hun bijdrage en inzet. Hierdoor wordt participatie ook exclusief, want alleen mogelijk als de tijd en financiën het toelaten. Ten eerste is het van belang dat participatie kan plaatsvinden op een moment en locatie die haalbaar is voor vrijwilligers (die vaak overdag ergens anders aan het werk zijn), of door hen actief te bezoeken om input op te halen. Een compensatie kan daarnaast motiveren om tijd en ruimte vrij te maken om echt een structurele

bijdrage te leveren aan het (denken over) het Samen Stad Maken. Dit hoeft niet zozeer op individueel niveau maar eerder voor de achterliggende organisatie. Bijvoorbeeld in de vorm van verlaging van huur, beschikbaar stellen van apparatuur, toegang te geven tot deskundigheid, etc.
- **Reflectiegroep** is een goed idee. We sluiten hier graag bij aan.
- Blijf alert op de **representativiteit** van je gesprekspartners. Welke stemmen hoor je wel en welke niet? Hoe worden stemmen opgehaald? Wat is de democratische structuur van een organisatie? En vooral, welke stemmen vallen hier buiten en hoe kun je deze toch bereiken?
- Wij **bouwen als DV hard aan die vertegenwoordiging** door onze 35 leden goed te kennen zodat we breed gedragen stelling kunnen nemen en de richting van ons werk kunnen bepalen.
- We spreken **namens buurthuizen en speeltuinen** maar niet alle punten hetzelfde. Verdient hier en daar **nuancering**.

Verder concrete ideeën
- Wens: **1 aanspreekpunt** binnen de gemeente voor ons als Dwarsverband, maar ook voor buurtinitiatieven. In plaats van accountanthouders per afdeling.
- Minder **scheiding in potjes/subsidiestromen** om proces van aanvragen en verantwoorden te vergemakkelijken.
- **Wees welkom** om een keer met/via ons de leden te bevragen, dat kan door letterlijk aan te sluiten bij een van onze bijeenkomsten (waar dit thematisch/inhoudelijk past).
- Schrijf de plannen zo dat **ambtenaren in hun opdracht de tijd en ruimte krijgen om 1 dag per week het veld in te gaan** en de praktijk aan het werk te zien en ervaren.

Bijeenkomst met sleutelpersonen - 9 januari 2024

Welkom!
Irene Willems – programmadirecteur Samen stad maken en wethouder Eva Oosters heten iedereen welkom en lichten het thema en programma van de avond toe. Samen de Stad Maken gaat om vernieuwing van de lokale democratie en het verbeteren van de gemeentelijke besluitvorming. Hoe zorgen we dat plannen en de uitvoering ervan goed aansluiten waarvoor en voor wie we het maken? De grootste uitdaging is alle betrokken Utrechters bereiken en de samenwerking te verbeteren zodat we echt samen de stad kunnen maken. Vanavond gaan we in gesprek over de mate van zeggenschap en de principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden. We zijn benieuwd naar alle feedback, aanscherpingen en verbeterpunten.

Totstandkoming lijst met leidende principes voor houding en gedrag
De concept lijst met leidende principes voor houding en gedrag is deels samengesteld op basis van zelfreflectie en deels op basis van onderzoek en feedback van Utrechters. Voor het Rekenkamerrapport zijn een 7-tal participatietrajecten onderzocht. Dit waren met name ruimtelijke projecten, die vrij formeel ingestoken zijn. Oftewel het gemeente is initiatiefnemer en nodigt Utrechters uit om mee te denken en praten.

Na een korte presentatie over het hoe en waarom van Samen de Stad Maken. Over het Kompas voor zeggenschap en de leidende principes voor houding en gedrag, gingen de sleutelpersonen hierover in twee groepen met elkaar in gesprek.

Feedback Kompas voor zeggenschap
Wat kun je gerust aan Utrechters overlaten?

- Training huiselijk of seksueel geweld – door Utrechters met hulp van de gemeente. Gemeente helpt door te stimuleren dat het bespreekbaar wordt, hulp bij opvang en oplossing voor de lange termijn.
- Informeren en hulp bij vaccinatie in buurten waar vaccinatie niet goed opgevolgd wordt.
- Stadsmakers: problemen in de buurt en de wijken zijn vaak ook op te lossen in de buurt en wijken zelf. Voorbeeld Ede: buurt, ouders, iedereen. Dit is het probleem, hoe gaan we dit oplossen? Durven loslaten. Coördinatie vanuit het wijkbureau.
- Buurtvaders: inzet bij overlast Oud en Nieuw
- Buurthuis De Jutter: Rivierenwijk

Samen met de gemeente

- Wat goed heeft gewerkt: **monument voor slavernij verleden**. Met de stad voor en tegens afgewogen. Nadenken over plek: onderzoek pak een route waar in het verleden iets gebeurd is. Dat werd het Griftpark. Vervolgens opstand onder omwonenden. Lang traject, maar zodra besluit is genomen over de plek dat dan de omwonenden niet goed meegenomen worden. Dat is zonde van het hele traject. Wat leren we? Gemeente moet verantwoordelijkheid nemen en breed onderzoek blijven doen. Ook bij de omwonenden die eerst niet betrokken zijn, maar bij het eindtraject wel belanghebbenden zijn.
- **Samen voor Overvecht**: Nieuwe programmadirecteur – bewoners in sollicitatiecommissie. Ambtenaren vinden het spannend. Bewoners betrekken bij cruciale functies in de wijk. Een bewoner toevoegen aan de adviescommissie en sollicitatiecommissie werkte hier heel goed.
- **Stadsteam** constructie – de selectie van een ontwikkelaar voor een nieuw gebouw is samen met Utrechters gedaan.
- **Overheidsparticipatie:** buurtfeesten. Daar waar het niet gebeurt neemt gemeente initiatief.

Feedback leidende principes voor houding en gedrag (ambtenaren, college en raadsleden)

- Bij open en eerlijk graag toevoegen: zonder vooroordelen en zonder de intentie een ander te kwetsen.
- Zorg altijd voor passende taal en begrijpelijke taal. Stem je taalgebruik af op de mensen met wie je in gesprek bent.
- Wees duidelijk. Geef bijvoorbeeld aan: Dit gaan we doen. Zeg het als ambtenaar/collegelid/raadslid ook eerlijk als je het zelf ook ingewikkeld of lastig vindt en waarom.
- Geef vertrouwen aan mensen. Niet alles hoeft **gegarandeerd** goed te gaan. Geef mensen ook de ruimte om te experimenteren. Lukt het niet? Prima! Leer er samen van. Je hoeft ook niet alles dicht te timmeren met kaders, eisen en paramaters. Ga uit van het goede in mensen. En die uitzonderlijke keer dat er misbruik van wordt gemaakt…. Dan hoor je dat vanzelf. Faciliteer ook vooral als overheid. Laat het maar gebeuren!
- Sneller actie ondernemen, niet alles hoeft lang te duren. Durf te handelen op signalen uit je netwerk/uit de stad. Ook als de data er nog niet persé is. Heb ook oog voor het

tempo van de stad. In de gemeente kan het heel normaal zijn een jaar te doen over een oplossing. Maar in de leefwereld is dat niet normaal. Heb daar op zijn minst oog voor. En leg eventueel ook uit waarom iets langer duurt.
- De vertegenwoordigers van de gemeente mogen meer ‘streetwise’ zijn.
- Volg signalen op. Koppel terug wat ermee is gedaan. Laat zien welk besluit er is genomen en waarom. Blijf in gesprek.
- Voorbeeld van transparant zijn: In Belgie staat bij elke wegopbreking welk project het is, hoe lang het duurt en wat het kost. Waarom kan dat bij ons niet?

Aandacht – Verbinden – Vertrouwen
Goed samenwerken lukt alleen als er onderling vertrouwen is. Het begint bij elkaar als mens zien en benaderen. Niet alleen als ondernemer, student, ouder, expert, vrijwilliger, sporter, etc. Een persoon kan vele rollen tegelijk vervullen. Vanuit aandacht voor de ander (kennismaken) kun je verbinding gaan leggen/samenwerken en groeit er onderling vertrouwen.

4 trapsrakket (om te komen tot vertrouwen en een goede samenwerking)

1. **Aandacht**
   - Persoonlijk contact. De vraag, hoe is het eigenlijk met je?
   - Alles begint bij het zien van de persoon voor je, in plaats van
   - Wees menselijk in contact. Toon begrip.
2. **Verbinden**
   - Ga samen iets doen.
   - Probeer het gewoon
   - Geef elkaar de ruimte
3. **Vertrouwen**
   - Als stap 1 en 2 goed gaan bouw je vertrouwen op.
   - Sla absoluut geen stappen over. Begin niet bij stap 2 of 3
4. **Erkenning**
   - Spreek als ambtenaar je waardering uit. Ga ook vooral gewoon eens langs. Toon interesse.
   - Laat weten dat je blij bent met de geboden inzet en effectiviteit
   - Voorbeeld: 1 van de sleutelpersonen gaf aan al 20 jaar op tal van vlakken actief te zijn maar nog nooit een compliment te hebben gehad van een ambtenaar.

GA DIE WIJK IN!
Je weet alleen wat er speelt en leeft op straat als je connecties hebt in de wijk. Dit bereik je niet van achter je bureau op het stadskantoor. Investeer in contact. Wees zichtbaar en benaderbaar. Benader mensen ook pro-actief. Vraag eens hoe het is. Zie ook de meerwaarde van de wijk(kennis). Vaak wordt dit nog te weinig ingezien. Met wijkkennis wordt je beleid ook beter. Dat wordt te weinig erkend. Elke beleidsadviseur zou de wijk in moeten. Of op zijn minst 3 a 4 keer per jaar.

Geef ook niet te snel op. Je hebt geen betekenisvolle contacten met 1 praatje.
Blijf investeren in dat contact. Probeer het gewoon een tijdje.

Benut de ervaringsdeskundigheid en breng dit samen met de vakkennis. Beiden kunnen

veel aan elkaar hebben. Laat ervaringsdeskundigheid bijvoorbeeld de vakspecialisten voeden, maar ga niet zelf alles zitten verzinnen op het stadskantoor.

Diversiteit
Heb oog voor diversiteit. Op alle vlakken. Ook in welke wijk iemand in Utrecht woont. Heb ook oog voor de ongelijkheid in het vinden van de overheid en participatietrajecten. Arme gezinnen komen hier bijvoorbeeld niet snel naartoe. Weet je als gemeente groepen niet te bereiken? Schakel dan vooral mensen in die dat wel doen! Wij [als sleutelpersonen] krijgen dit vaak wel voor elkaar. Doe dat met ons. Maar besteed het ook niet helemaal uit. Pak het samen op en ontwikkel zelf als organisatie ook die competenties. Maar ga niet aanmodderen en het wiel opnieuw uitvinden.

Algemene tips en feedback
- Burgemeester wordt gemist als 'burgermoeder' in Utrecht. Vooral rond polariserende onderwerpen als de oorlog in Gaza pakt zij te weinig haar rol. Voorbeeld: jongeren wilden graag met haar in gesprek over de oorlog. Krijgen met moeite een uurtje toegewezen in de ochtend tussen 8 en 9. Voelt erg onbetrokken. Ook i.v.m. andere burgemeester.
- Wethouders zijn zichtbaarder. Herhaaldelijk langskomen en zichtbaarheid wordt gewaardeerd. Ambtenaren zijn veel minder zichtbaar.
- We zien veel ambtenaren die het 'goed doen' in het samenwerken met de stad op den duur weer vertrekken. Zij raken dan gefrustreerd door de gemeente als organisatie. Voor ons is dat als sleutelpersonen doodzonde.
- Alles wordt gezien als overheid. Ook politie, ook jongerenwerk. Het vraagstuk voor gedrag is dus breder dan alleen de gemeente.
- Blij met de rol van sleutelpersonen als adviesorgaan
- De 'oorspronkelijke, volkse Utrechter' is de laatste jaren enorm over het hoofd gezien. Heb daar aandacht voor.
- Openingstijden van dienstverlening tot 17.00 stroken niet met het patroon van de stad. Verruim dit.
- 'Slim melden' wordt gemist.
- Zien wel positieve veranderingen qua attitude. Voorbeeld: afdeling communicatie is pas Overvecht ingekomen om samen met een sleutelpersoon interviews af te nemen en te praten met mensen op de markt. Dat werkt! En daar leert communicatie ook van. Tegelijkertijd was het schokkend om te zien 'wat zij allemaal nog moesten leren' over het in contact staan met de mensen. Had eerder en vaker naar buiten gekomen!
- Vier de diversiteit van je stad. Geef verschillende culturen de ruimte om relatief makkelijk hun cultuur te uiten en te vieren.
- Verlaag de drempel om een aanvraag te doen voor middelen. Met name de formulieren zijn buitensporig.
- Betrek bij het opstellen van beleidsnotities sociaal domein, WMO-beleid ook gebruikers en professionals.
- Vergeet niet om waardering voor de ander uit te spreken ook al lijkt het heel soms heel vanzelfsprekend wat de ander doet.
- Inclusiviteit is belangrijk – Maar soms betekent inclusiviteit voor een bepaalde groep dat je een andere groep uitsluit. Wat kan helpen: inclusief is iedereen.
- De gemeente weet niet goed om te gaan met sociaal ondernemers. Het past niet in een bekend hokje. Of je bent sociaal of je bent ondernemer met winstoogmerk. Voorbeeld:

Stichting Anastasia organiseert sociale activiteiten voor de buurt. Waar passen we in? Wat is er nodig: soms hulp van professionals en subsidie.
- **Ongelijk investeren in gelijke kansen.** Betaald parkeren: kijk naar de wijk. Zorg voor maatwerk. In Overvecht en Kanaleneiland kampen bewoners met armoede, betaald parkeren zorgt voor extra kosten voor de bewoners. Hier ongelijk investeren voor gelijke kansen.

Bijeenkomst netwerk initiatief - 9 januari 2024

Met Groenmoetjedoen/buurtnatuur030, K.F. Heinfonds,Utrecht Natuurlijk

Algemeen

- Maak het kompas ook voor bewoners duidelijk, anders in het maar eenzijdig te gebruiken.
- Sommige bewoners weten veel, ook inhoudelijke kennis, niet alleen ervaringskennis.
- **Quote: een kompas werkt altijd, maar je moet er wel op kijken.**
- Hoe realistisch is het om echt de stad in te gaan? Wanneer is het genoeg?
- Oke dat er fouten worden gemaakt. Zorg voor rugdekking van manager en bestuurder.
- Vertrouwen als uitgangspunt is key.
- Maak een plek waar je *succesverhalen* vindt. -> online kennisbank. Of ook fuckups.

Specifieke opmerkingen

- De laagdrempeligheid voor bewoners om mee te doen moet beter. O.a. door:
- Contact met bewoners niet op eigen terrein, niet vanuit je eigen media, maar op plekken waar bewoners zijn. Of creëer die plekken (buurfeestjes, supermarkt etc).
- Voorbeeld: vergroening in straat. Nu vanuit eigen belang en eigen middelen de straat op. We moeten vooral gaan kijken naar waar de bewoners zijn en welke media zij gebruiken. Vanuit hun leefomgeving.

- Er is snel geen level playing field.
- Bewoners zien de ambtenaar als een tegenstander die overwonnen moet worden.
- Stel: ambtenaar heeft de opdracht om jouw stem te zijn, dan ga je ermee de boer op binnen de gemeente.
- Wat moet je daarvoor hebben: een laag bij ambtenaren met mandaat die ook door processen heen kan gaan.

- Het contact moet oprecht zijn.
- Je motiveert ambtenaren door projecten te laten zien waar het werkt: regels loslaten: dit is het resultaat. Vanuit de praktijk laten zien dat het werkt. Anders blijven ambtenaren in een stand die je niet wilt.
- Durf ruimte en eigenaarschap te omarmen en uit te dragen. Ook door dingen te proberen.
- Vertrouwen vanuit bewoners.
- Het doen (leidende principes) en gebruiken van het kompas wordt het belangrijkste, niet het kompas en de leidende principes zelf

- Ga key personen uit de wijk betrekken.

- Contactpersonen bij de gemeente veranderen snel (van baan wisselen) -> bewoners zijn de constante factor.
- Vanuit wijkraad was het wel samen. Voorbeeld noordoost.

- Waarom wil je samen stad maken? Om gezond stedelijk leven mogelijk te maken.
- Je hebt iets nog om het zichtbaar te houden. Anders is het kompas gewoon weer het volgende instrument.
- Kijk ook naar het jij maakt utrecht kompas (al een tijd oud) is ook iets wat bestond. Dus je wil niet weer iets, wéér het volgende ding. Vooral ook voor de ambtenaar die er al wat langer zit.

- Let op rolverwarring van ambtenaren
- In kompas opnemen dat de rol van projectleider anders is dan de rol van de ambtenaar die initiatiefnemers helpt of intern vertegenwoordigd.
- Collega van het wijkmilieupunt was een goede plek om met bewoners in gesprek te gaan
- Parkeerapp -> ambtenaren hebben rugdekking nodig.

Leidende principes voor houding en gedrag

We durven **open en eerlijk** *te zijn.* -> We zijn open en eerlijk. We kiezen een werkwijze waarop we open zijn. Anders houd je de kans open dat jij (ambtenaar x) het nog niet durft. Anders houd je een angstcultuur.

We verbinden ervaringskennis aan vakkennis -> soms weten bewoners meer dan ambtenaren zelf. Nu zet je alsnog twee kanten tegenover elkaar. Bewoners hebben ook vakkennis. Ambtenaren hebben ook ervaringskennis.

We stimuleren dat Utrechters met elkaar in gesprek gaan en er voor elkaar kunnen zijn -> we juichen het toe en stimuleren waar nodig. Je hoeft niet altijd te stimuleren.

Samen stad maken gaat over co-creatie. Open durven zijn gaat uit vanuit de samenwerking

Bijeenkomst Wijkplatforms - 10 januari 2024

Steeds in 2 groepen gesprek over:
1. Kompas voor zeggenschap
2. Houding & gedrag
3. Moties wijkplatforms

We hebben de bijeenkomst afgesloten met de volgende afspraak voor nadere uitwerking van de moties:
- Met een kleinere groep een voorstel uit te werken dat duidelijkheid geeft over de uitwerking van de 2 moties. De gemeente benadert hiervoor de mensen die hebben aangegeven hieraan mee te willen werken.

Afsluitend – vervolg:
- Terugkoppeling zsm aan de hand van deze aantekeningen van deze avond
- Q1 advies naar b&w en brief aan raad

Volgende bijeenkomst:
- Met elkaar vooraf bepalen wat we willen bespreken
- Nieuw moment te plannen – voor de zomer

1. Presentatie Samen Stad maken

Vragen over presentatie Samen Stad Maken:
- De we in de presentatie is bedoelt als wij, de gemeente!
- De 3 sporen van Samen Stad Maken – eerste 2 vandaag te bespreken:
  - Leidende principes – richting (voor de gemeente)
  - Kompas
  - Borgen in organisatie
- Zijn deze principes niet te veel geformuleerd uit angst?
- Wat wordt bedoeld met de klassieke vormen van participatie
  - Wat gebeurt ermee?
- Grote groep die algemeen niet meedoen – beter te bereiken hiermee?
- Compliment: de gemeente is meters aan het maken!

Houding en gedrag:
1. Durven Open en eerlijk
2. Op zoek naar Verbinding
3. Continue Leren en verbeteren
4. Ruimte aan Eigenaarschap voor Utrechters
5. Proactief in Inclusiviteit en diversiteit

Gaat om wederzijdsheid – enige die je kunt veranderen ben jezelf

Kompas voor zeggenschap
- 7 vormen – 3 delen in Eigenaarschap:
  - Utrechters – geel
  - Gezamenlijk - groen
  - Gemeente – blauw
- Ambitie om meer aan de oranje kant te komen, gemaakt door Kompasteam – nog voor de moties van november
- Faciliteren beter woord dan helpen
- Dit is in feite de doorontwikkeling van participatieladder – die was slechts gericht op blauw
- Hoe werkt het kompas: Toelichting Beslisboom (wederzijds samen in te vullen) - Wie beslist dan voor te kiezen vorm?
- Voorbeelden genoemd: Betere voorbeelden bij subsidies noemen, grotere voorbeelden noemen
- Sheet op einde -> waarom we het doen, ook aan het begin beter laten zien!?
- Juist ook zoeken naar andere vormen van ‘participatie’

Algemeen punt nog:

- Uitzoeken: wat wordt precies bedoeld met Utrechters? Zijn dat alleen bewoners of ook ondernemers?

2. Kompas voor zeggenschap

Aantekeningen gesprek groep 1 over Kompas voor zeggenschap

- Wat ontbreekt is onafhankelijke toetsing. “de slager mag niet zijn eigen vlees keuren”. Dat zou kunnen in de vorm van de gemeentelijke ombudsvrouw. Dat zou ook kunnen in de vorm van gemeentelijke klacht coördinatoren. Maar de ombudsvrouw is onafhankelijk.” Je zou dit ook kunnen beleggen bij een onafhankelijke groep. Het is dan wel van belang dat deze rol van de ombudsvrouw beter wordt gepositioneerd zodat mensen weten dat die weg bestaat. Wijkorganisaties zouden hieraan ook aandacht kunnen besteden in hun wijkmagazines/wijkkranten.
- Zijn er ook grote voorbeelden van initiatieven waarbij Utrechters aan zet zijn of überhaupt betere voorbeelden van de 7 richtingen in het Kompas?
  - Krachtstation (geel) de gemeente steunt met andere middelen dan geld)
  - Ovonde: zit nu bij oranje/onderzoek
  - Aanpak parkeren in KE Noord: (blauw, onderzoek). Maar: faalt jammerlijk want de gemeente luistert niet naar de input uit het onderzoek.
  - Concept van de hostels (Hans Spekman) is mooi voorbeeld van (donderblauw/ gemeente aan zet).
  - Dwarsverband als stichting (oranje) en ook speeltuin in zelfbeheer. (oranje) (beide: subsidie)
  - Wijkcoöperatie (rood: Utrechters aan zet)
  - Buurtconciërge en preventiegroep (overheidsparticipatie)
- Bij bovenstaande voorbeelden blijft van belang dat je in houding en gedrag moet bijdragen om de voorbeelden tot een succes te maken.
- Ook van belang om minder over “helpen” te spreken, maar te benadrukken dat het gaat om “afspraken nakomen”.
- Hou bij “onderzoek” veel meer rekening met de doelgroep zelf. Voorbeeld: hostelconcept van Hans Spekman en het betrekken van de daklozen zelf.
- “Onderzoek” past niet echt in de richtingen, moet beter benoemd worden. Strategische verkenning is misschien een betere term. Of “vragen” of “peiling”.
- Houd daarbij rekening dat er ook teruggekoppeld wordt over de uitkomsten ervan. Kunnen er ook consequenties gekoppeld worden aan het “niet terugkoppelen” of aan andere vormen van onvoldoende houding en gedrag aan de kant van ambtenaren? Dat is onderwerp van punt 3 (Borgen) vanavond nog niet echt op de agenda.
- Voorbeeld van verkeersoverlast in Zuilen en conclusie van boa’s/politie dat er niet gehandhaafd wordt omdat er niet gemeld wordt. Benut signalen van andere professionals en bijvoorbeeld ook een wijkhost of buurtconciërge

Aantekeningen gesprek groep 2 over Kompas voor zeggenschap

- Vraag vooraf: *gaat de participatieladder weg?* Ja voorstel is om die te vervangen door het kompas. Omdat de ladder vooral ging over het ‘blauwe’ deel en we juist willen stimuleren dat Utrechters meer aan zet zijn.
- *Ga je aan de voorkant de juiste participatievorm vastleggen voor alle fasen van het*

traject? Juist als je input echt wil gebruiken moet je ernaar luisteren en die input mee laten bepalen over de vorm van participatie in de fase daarna. Al lerende en al luisterende bepalen we samen (als gemeente en Utrechters) het vervolgtraject.

- We willen aan de raad vragen om met het nieuwe kompas te gaan werken en ervaring ermee op te doen en het al werkende te verbeteren/optimaliseren?
- Deelnemer wil rigoureuzer veranderen, want ook bij de rode (geel/oranje) pijlen heeft de gemeente nog steeds een rol. Hij stelt: begin eigenlijk altijd/standaard als uitgangspunt aan de linkerkant. Irene licht toe: de beslisboom begint aan de linkerkant: kan de Utrechter dit zelf doen? En vandaaruit werken we verder .
- Een ander is het hier niet mee eens: hij vindt dit wel een evenwichtiger aanpak met een glijdende schaal tussen Utrechter en Gemeente.
- Voorbeeld Musketon: Participatietraject wordt nu als slecht beoordeeld: zit nu aan de donkerblauwe kant en zou veel meer naar de oranje kant moeten gaan en minstens naar de ‘samenwerking’
- De particpatievorm kan per fase veranderen: bijvoorbeeld in stap 1 rood en vervolgens in stap 2 blauw (of andersom).
- Ander signaal: *hoe voorkom je dat je een heel traject doorloopt en dat aan het eind de gemeente zegt: er is geen geld voor. Want dan haakt een bewoner af*
- *en komt de volgende keer niet meer in actie.*
- Vraag: *wat voor rol zie je in dit kompas voor het wijkplatform?* Hangt vooral af van welke rol je als wijkplatform voor rol pakt. Je zou als wijkplatform de verbinding tot stand kunnen brengen tussen initiatiefnemer van de Utrechter en de gemeente om te peilen of er ondersteuning nodig/.wenselijk is.
- Voorbeelden van Utrechters als eigenaar van een initiatief “Utrechters aan Zet”.
  - Natuurgebied Zuilen: dat zit nu in de blauwe hoek en zou veel meer in de gele of oranje hoek moeten komen.
  - Burgertop (geel, georganiseerd door de buurt in Lunetten, samen met gemeentelijke ondersteuning).
  - Right to challenge of burgerbod zou je veel meer kunnen positioneren voor bijvoorbeeld groenonderhoud of sociale zorg.
- Is de term “subsidie” wel juist? Wat is het verschil tussen “Utrecht aan zet” en “subsidie”? Het gaat eigenlijk in allebei de gevallen om “Utrechters aan zet”, waarbij het verschil zit dat het in het ene geval zonder subsidie gebeurt en in het andere geval met subsidie.

3. Houding & Gedrag

Gesprek in groep 1 over Houding en gedrag:

1. Durven Open en eerlijk
2. Op zoek naar Verbinding
3. Continue Leren en verbeteren
4. Ruimte aan Eigenaarschap voor Utrechters
5. Proactief in Inclusiviteit en diversiteit

Gaat om wederzijds – enige die je kunt veranderen ben jezelf.

Opening gesprek: Gaat dit helpen?

- Het is nog te voorzichtig geformuleerd? Helemaal aan de andere kant gaan zitten:

Wat is het beoogd eindpunt? Wat je wilt bereiken beter duiden?

- Goede start voor het gesprek – begin van iets moois
- Wat betekent die gedragsverandering dan voor de ander? Gaat ook om veiligheid van die anderen (Utrechters)
- Te veel geformuleerd vanuit angst: Te veel reagerend op hoe is het begonnen? Altijd beter starten vanuit luisterend naar bewoners. Dan bepalen wat daarin (beter) past
- Veiligheid: Je kunt pas open zijn als je je veilig voelt als ambtenaar: Naar de ambtelijke organisatie / achterban, naar het bestuur en Raad - (is er een afrekencultuur?)
- Buiten de lijntjes durven kleuren
- Onveiligheid ontstaat als het op de persoon is gericht
- Veilig voelen gaat om wederkerigheid (Utrechter en Ambtenaar)
- Binnenstad: Begonnen aan bewonerskant voor mogelijke start Wijkplatform, subsidie helpt ondersteunend, doortrekken in vertrouwen geven en samen kijken wat mogelijk is
- Lunetten – goede voorbeelden: 2 burgertoppen van Lunetten, Werkgroep Burgerberaad en Omgevingsvisie proces; mogelijkheden in fysiek beheer: Bewoner meenemen door ambtenaar om samen te leren van goede voorbeelden
- Waarom werkt het bij welke ambtenaar wel: Open en eerlijk houding – investeren op de structurele relatie en samenwerking, goed luisteren en echt open gesprek voeren
- Slecht voorbeeld: Niet durven zeggen dat je niet verder mag gaan, Projectleider met oogkleppen, zei ook niet ik mag niet verder en gaf ook geen andere mogelijkheden aan
- Eigenaarschap: betekent ook verantwoordelijkheid geven
- Verkokering organisatie: de principes zijn oké, maar gaat dit echt helpen? Wat is hiervoor extra nodig?
- Meer ambtenaren met doorzettingsmacht laten acteren: Wijkbureau heeft geen macht:
- Vertrouwen creëren: voor sommige principes gaat dat werken, er is wel veel argwaan
- Te weinig aandacht vanuit de geformuleerde principes voor de uitvoering van beleid; Staat te veel los van participatieproces waarbij ontwerp het resultaat is – maar dan?
- Evaluatie serieuzer organiseren in het leren

Gesprek in groep 2 over Houding en gedrag:

- Korte samenvatting gegeven wat vorige groep heeft besproken

Opening gesprek: Gaat dit helpen?

- Principes zijn mooi, maar er staat niets over afspraken maken in:
- Concreter afspraken maken
- Open en eerlijk evaluatieproces van lopend proces inbouwen (ook tussentijds dus)
- Achteraf door iemand anders laten doen
- Specifiek benoemen wat wel/niet goed gaat – wat beter kan

- Wat er staat is mooi – maar: Het woord afspraken staat er dus niet in, Kwaliteit kun je dus niet toetsen, evalueren en niet leren, dus echt afspraken maken, deze zetten in tijd en SMART maken - elkaar er op kunnen/willen aanspreken
- Durf open en eerlijk te zijn en proactief: Zichtbaar durven maken dat je van de gemeente bent, b.v. ook bij het lopen door de straat, Ontstaan mooie gesprekken door
- Het digitale werken – overleggen via Teams overleggen, werkt niet – past niet – is mensenwerk; Niet te veel op het digitale gaan leunen, persoonlijk contact hebben is belangrijk op die manier meer duurzame verbindingen aangaan
- Dus naar Buiten de buurt in, eerst benoemen en dan pas het digitale duiden
- Afspraken maken dus van belang: Niet alleen houding en gedrag punt, gaat ook om

hoe kom je er toe; Eerst puzzelen – kun je er samen uitkomen? En niet vervolgens gemaakte afspraken vanuit andere belangen (achteraf) torpederen

- Bij initiatieven vanuit de buurt – deze als grondhouding echt serieus nemen: Hoe ga je daarmee om - welke competenties heb je nodig?
- Meer de praktische kant met elkaar ook laten doorklinken< niet allemaal zo academisch benaderen, meer HBO en MBO geschoolde ambtenaren in gesprek en samenwerking laten werken
- Voorbeeld sociale basis – gemeenschap centraal, dat dit er nu uitgekomen is, is een goed voorbeeld
- Meer die gezamenlijkheid in samenwerking opzoeken
- Principes zien er mooi uit: Hoe worden de ambtenaren hierbij geholpen, gaan ze dit doen? Hoe ga je het borgen? Hoe zet je het lerende nog beter in gang? Wat kost dit?
- Toetsbare afspraken maken ook over de principes: Hoe verankerd het in de cultuur en de structuur van de organisatie? Club mensen onafhankelijk van de vakafdelingen (evaluatie-) processen laten begeleiden; Interne dialoog in de organisatie hierin creëren - Maar het ook samen met Utrechters doen
- De keuze van het niveau van kompas moet onafhankelijk gebeuren – hoe organiseer je dat?
- Lombok, goede voorbeelden: Bondgenotenoverleg, Werkgroep Damstraat – Kanaalstraat; Scherpe focus waarom je samenkomt
- Voor initiatieven voldoende ruimte creëren: persoonlijk belang om in netwerk wijkplatform deel te nemen speelt ook belangrijke rol; Zelf ook open en eerlijk durven te zijn als Utrechter (wederzijdsheid hierin benadrukken)
- Leidende principes zijn bedoelt voor iedereen in de gemeente: Is dat niet (te) veel? Hoe draag je dit uit? Voorbeeldgedrag van teamleiders – dit laten landen?
- Feedback formulieren van ambtenaren door Utrechters laten invullen: Beoordelen en niet veroordelen - gaat daarbij om specifieke vraagstelling; Waarderend onderzoeken: wat gaat goed – wat kan beter?
- Trots uitstralen als Utrechtse ambtenaar is belangrijk
- Concept van principes is heel mooi: M.n. waar het gaat om ervaringskennis aan vakkennis te verbinden - Gebruik maken van kennis uit de wijk!
- Input geleverd via geeltjes:
- Open en eerlijk: twijfelen mag – dilemma's noemen; geen "ja maar"; informatie delen i.p.v. achterhouden; betrouwbaar zijn (afspraak is afspraak); zeg nooit "ik ga er niet over", maar "ik ga proberen te regelen"; grens helder maken
- Proactief verbinden: persoonlijk als ambtenaar in de wijk = ontmoetingsplekken in de buurt maken en gebruiken; bewoners zijn er langer dan ambtenaren – hoe dan duurzaam?
- Leren en verbeteren: niet steeds terugvallen op "beperkt mandaat"; buiten de lijntjes kleuren
- Ruimte eigenaarschap: "hoederschap" ? Vertrouwen geven! Niet loslaten maar anders vastbinden; Verantwoordelijkheid geven; ontkokeren

4. Moties

Gesprek in groep 1

1. Adviesrecht voor de wijkplatforms (college moet in gesprek met de wijkplatforms over een niet exclusief adviesrecht)

Hoe geven we uitvoering aan de motie?

- Wat betekent adviesrecht, welke afspraken maak je daarover?
- Het college moet in ieder geval een antwoord geven op een advies
- Het college/wethouder moet aanspreekbaar zijn
- Ieder wijkplatform beslist zelf of zij een 'wet' maken over het adviesrecht
- Raad moet zelf naar de wijken toe komen om mensen te spreken, laat de wethouder zelf de rol oppakken
- Niet opnieuw structuur van platforms afbreken
- College moet iets doen met de uitkomst
- Met elkaar in gesprek blijven over welke afspraken nodig zijn voor afhandeling van de adviezen, niet de adviezen negeren zoals voorheen gebeuren
- Welke consequentie heeft het niet reageren op een advies?
- Woorden advies en recht uit elkaar halen, tot hoever gaat het advies, maak daar vooraf afspraken over
- Mensen al dan niet in een platform weten de politiek wel te vinden, los van adviesrecht
- Ons wijkplatform hangt onder wijkcoöperatie, er wordt iemand aangenomen voor communicatie, we doen aan buurtdialogen, eens per drie jaar bewonerstop om politiek aan te spreken, wij in Oost hebben geen adviesrecht nodig
- Er is een basis nodig voor adviesrecht, bijvoorbeeld een burgerberaad/burgertop
- Het adviesrecht is nodig voor leden van platforms die minder makkelijk zelf advies uitbrengen
- Wijken die verankering van afspraken wensen moeten dit op kunnen stellen
- Met wijkraden was alles duidelijker, waar een advies voor werd gevraagd en waar we dat ongevraagd deden
- Mensen zijn afgehaakt doordat de gemeente niet goed faciliteert

2. Waar binnen samen stad maken en het kompas passen de wijkplatforms en welke afspraken maken we over representativiteit

Representativiteit van platform zelf of van de mensen die zij raadplegen (bijv. met enquête) ?

- Wollig verhaal voor de wijkplatforms, het kompas en de richtlijnen zijn wel concreet.
- Voorstel om met een kleinere groep een voorstel uit te werken dat duidelijkheid geeft over zowel adviesrecht als representativiteit voor alle wijkplatforms, er is een kader nodig waar alle instrumenten in staan en hoe ze kunnen worden ingezet in de wijk met financiële consequenties
- Vervolgens kijken de platforms zelf wel wat zij extra toepassen in maatwerk per wijkplatform
- Het kader in de raadsbrief, wat is een wijkplatform, is te ruim en theoretisch, de enige duidelijke zin is er moeten twee bijeenkomsten worden georganiseerd
- Extra voorbeelden van kaders zijn informatie over buurtbudget, communicatieondersteuning, secretariële ondersteuning, hoe voer je raadplegingen uit

- De platforms zijn fluïde, mensen blijven soms niet lang, er moet een duidelijker frame komen

Het gesprek over de moties had eerst gemoeten
Nu is alle energie gegeven aan de gemeente en het plan van de gemeente.

Gesprek in groep 2

1. Adviesrecht voor de wijkplatforms (college moet in gesprek met de wijkplatforms over een niet exclusief adviesrecht)

Motie over adviesrecht – we kunnen twee uitersten verkennen: geheel informeel houden of formaliseren.

- De wethouder heeft aangegeven in de raad: iedere bewoner heeft al het recht om te adviseren; wat draagt dit nu bij?
- Bij punt 1 van “draagt college op” staat de opdracht om met de wijkplatforms nadere invulling te geven aan het adviesrecht.
- Wat is adviesrecht nu eigenlijk anders dan het schrijven van een brief aan b&w of aan de raad? Wij schrijven gewoon een brief aan de wethouder/b&w en dan verwachten we een antwoord en als dat niet komt trekken we de wethouder aan haar jasje.
- Ook platform binnenstad zegt: zo’n adviesrecht draagt niet bij aan functioneren van een platform.
- Kanaleneiland zegt: adviesrecht voelt als een adviesplicht: maar een wijkplatform (“en als je geen advies geeft stem je dus stilzwijgend in”. Je zou het als kans kunnen zien, maar weet even niet zo gauw hoe: hooguit door randvoorwaarden af te spreken
- Lunetten ziet geen meerwaarde, want dit grijpt terug op de praktijk van de wijkraden en die werkte niet. Daarbij komt dat adviezen nooit gecheckt kunnen worden op draagvlak of representativiteit.
- Noordoost ziet wel mogelijkheden in zo’n adviesrecht. Geeft een bepaalde status.
- Binnenstad: dit adviesrecht draagt niet bij aan het platform.
- Deelnemer heeft navraag gedaan bij de indieners van de motie: de indieners willen de wijkplatforms beter in positie brengen. Els stelt: dat doe je niet dmv een adviesrecht maar door het lidmaatschap van een wijkplatform aantrekkelijker te maken met een vergoeding of andere faciliteiten, zodat het leuk wordt om lid van het platform te worden
- Ik vind het adviesrecht een kans, hij zou het adviesrecht en de follow-up wel (licht) willen formaliseren.

2. Waar binnen samen stad maken en het kompas passen de wijkplatforms en welke afspraken maken we over representativiteit

Punt 4 van motie “Draagt het college op gezamenlijke afspraken te maken op het gebied van representativiteit en bereik” - Hoe dit te doen?

- Peil het bij de mensen in de wijk!
- Het is van belang dat het wijkplatform praat met allerlei geledingen in de wijk zodat ze allerlei signalen uit de wijk krijgen.
- Maar het wijkplatform is niet gekozen; het is geen deelgemeenteraad.

- Er zijn diverse (democratische) vormen daarvan in het land, die allemaal zo hun voors en tegens hebben (deelraden A'dam – gekozen wijkraadsleden R'dam)
- West: de eerste drie punten van de motie doen we al. Het vierde punt staat haaks hierop, dat moeten we niet willen. Het gaat er meer om je in te spannen om de verschillende signalen uit de wijk te horen, dan dat je een formele afspraak maakt over bijvoorbeeld hoe je de buurt representeert.

Wat is nu de conclusie die we kunnen trekken in de groep 2 over de 2 moties?
- 1e motie: Niet formaliseren van het adviesrecht (meerderheid van de aanwezigen zegt dit) maar een minderheid ziet het als een kans om de positie van het wijkplatform te versterken.
- 2e motie: Geen afspraak maken over dat het wijkplatform zelf representatief moet zijn maar wel dat het wijkplatform het commitment aangaat om breed in de wijk te peilen wat de mening is over thema's.

Bijeenkomst Young Minds Utrecht - 16 januari 2024

De volgende vragen zijn besproken:
1. Welk gedrag zou een ambtenaar moeten hebben om samen met inwoners mee te doen?
2. Hoe zorgen we ervoor dat gemaakte afspraken nagekomen worden? Denk je dat een kompas voor zeggenschap kan werken?

1. Welk gedrag zou een ambtenaar moeten hebben om samen met inwoners mee te doen?

Een ambtenaar zou uitnodigend moeten zijn, aardig en toegankelijk. Actief kunnen luisteren en laten merken dat je er als jongere toe doet. Maar ook laten zien dat je naast ambtenaar ook een mens bent en je ook zo opstellen.

Verder moet een ambtenaar openstaan voor feedback en denken in oplossingen en minder in risico's, willen leren en een open houding hebben.

Niet vasthouden aan regels de regels zijn er om de jongeren/inwoners te helpen in de stad. De jongeren en inwoners zijn er niet om de regels te helpen. Stap af van regels en richtlijnen als het niet helpend is aan de behoefte van de jongeren en inwoners in de stad.

Blijf in contact met jongeren, ga niet alleen iets halen. Straal uit en doe alles met de bedoeling om gezamenlijk aan iets te bouwen en te werken. Build a connection!

Wees eerlijk en zeg waar het op staat, we zijn ervan bewust dat niet alles kan.
Geef gewoon aan dat je het als ambtenaar soms ook niet weet. Durf je kwetsbaar op te stellen en laten we samen kijken naar een oplossing.

Opmerkingen over de omschrijvingen van houding en gedrag (notitie)
- Nergens in het stuk komt het woord samenwerken – samenbouwen in voor.
- Genderneutrale taal, helder en kort
- Meer duidelijkheid hoe de gewenste houding en gedrag wordt geleerd aan een

ambtenaar zodat deze het in praktijk kan brengen.
- De leidende principes moeten door ambtenaar worden gesnapt en gevoeld en niet als afvinklijst worden behandeld. Hoe komt het in de organisatie.
- Durf als organisatie/ambtenaar ook te zeggen: dit kan ik niet, hier is iemand niet geschikt voor en laat mensen het doen die het leuk vinden en dit ook kunnen.
- Sommige afspraken zijn niet concreet genoeg:
- Duidelijk aangeven dat initiatieven van inwoners niet worden overgenomen als hier niet nadrukkelijk om wordt gevraagd.
- Zelf verantwoordelijkheid nemen. De toon moet anders, nu klinkt het alsof de burger maar het probleem moet oplossen.

2. Hoe kunnen zorgen we ervoor dat gemaakte afspraken nagekomen worden? Denk je dat het kompas kan werken?

- Het kompas kan werken als je goed aan inwoners laat weten hoe ze samen kunnen werken en wat de mogelijkheden zijn. De mogelijkheden zijn niet zichtbaar. Er moet geïnvesteerd worden in een goede campagne, marketing van het Kompas en wat het de inwoners brengt.
- Je kan het zichtbaar maken: via organisatie (vrijwilligersorganisatie) en bekende social media platforms.
- Het moet niet vrijblijvend zijn maar een afspraak/verplicht dat we zo gaan werken, hoe ga je dit handhaven en controleren?
- Het nut laten inzien: waarom is het belangrijk?
- Interactief en duidelijk maken ook in meerdere talen (uitleg kompas)
- De beslisboom moet niet alleen door een ambtenaar worden ingevuld want dan blijft het nog ongelijkwaardig. Dit moet je samen met de inwoners doen en in gesprek gaan.
- Wordt beslisboom ook gebruikt als onderlegger voor een Subsidie aanvraag?
- Uitersten op kompas zijn eigenlijk geen vormen van samenwerking.

Opbrengst Thirty030 - 17 januari 2024

Welk gedrag zou een ambtenaar/collegelid/raadslid volgens jou moeten hebben om beter samen te werken met Utrechters?

- Je hebt een voorbeeldfunctie, wens om toegankelijk en tegelijkertijd professioneel te zijn.
- Je moet het vakjargon goed kunnen vertalen. Afstemmen op je doelgroep. Het zijn leken.
- Let op je taalgebruik. Kijk met wie je communiceert om iedereen te kunnen bereiken, anders krijg je onbegrip.
- Let op non-verbaal gedrag om te checken of informatie aan komt. Dus niet alleen vragen of de ander het heeft begrepen want uit een soort formaliteit kan iemand ‘ja’ antwoorden.
- Niet alleen open en eerlijk zijn, maar ook betrokken zijn, begrip hebben en samen voor een visie gaan.
- Betrekken is wat we nu doen als er al een plan ligt. Het is ook goed om vanaf het begin uit te vragen hoe mensen er tegenaan kijken. Altijd starten met een open vraag.

Laat het open gedrag zien. Niet te veel kaderen.
- Overheidsparticipatie is vaak te succes gericht. Weinig ruimte voor fouten maken en leren. Vaak ook dat de ambtenaar zelf moet presteren of aan regels moet houden. Meer ruimte in afdeling. Stel ook een plan op om samen verder te komen. Geen nee-houding, maar 'ja, en'.
- Bij het indienen van een plan hoef je nog niet alle details te hebben.
- Kijk bij gedragsverandering van ambtenaar niet alleen naar wat er nodig is, maar ook naar wat belemmert momenteel. Moet er iets weg?
- Wat gebeurt er al wel? Ze willen waarschijnlijk al veel. Lessen trekken uit wat er gebeurt.
- Goed als wij actief meedenken.
- Hoe weten wij mensen te vinden?
- Passende taal: is dat ook bijvoorbeeld in het Engels? Want internationals.
- Niet elke ambtenaar heeft de juiste skills. Laat hen het ook niet doen, want dat komt het proces niet ten goede. Als het niet hun kracht is, laat het dan iemand anders doen (intern of extern inhuren).
- Doe het met de doelgroep zelf.
- Kracht van sleutelfiguren gebruiken.
- Niet het gesprek starten vanuit regels, wel vanuit de bedoeling/oplossing. Oplossingsgericht zijn (nieuw LP?)
- Wees nieuwsgiering, luister, stel vragen. Niet werken vanuit aannames, alsof je het wel weet.
- Heb oog voor de taalbarrière, anders bereik je niet alle inwoners. Doe daar wat aan!
- Bedenk iets (slogan, werkwijze) waardoor het binnen de gemeente meer gaat leven en houding en gedrag werkelijk veranderen. Een slogan (bv geen Utrecht zonder U)
- Gedrag is niet concreet genoeg, beetje open deuren, niemand kan daar tegen zijn. Hoe verander je daadwerkelijk het gedrag? Beter uitleggen, bv we zijn open en eerlijk, want we doen dit niet en dat wel
- Uit je eigen bubble komen;
- Aansluiten bij bijvoorbeeld een buurtfeest
- Buiten de lijntjes kleuren
- Terugkoppelen kan ook met een bord met een QR code ter plekke waar het onderwerp over gaat.
- Terugkoppelen: vaker vragen om mailadres, dan kun je makkelijker terugkoppelen.

1. Hebben jullie goede voorbeelden van meer eigenaarschap bij Utrechters? En waarom was dat een goed voorbeeld?
- Voorbeeld Thirty030
- Wie organiseert de Hemelvaart braderie op de Amsterdamse straatmarkt?
- Buurthuizen?
- Tuintjes in straten
- Boomspiegels
- Fietsenstalling (zo'n rond 'blik')
- Parking paradise

Wat vinden jullie van de beweging die we willen maken met het kompas?
Heel tof dat de gemeente Utrecht hiermee begint en mooi als jullie voorop lopen en andere gemeentes hiervan leren.

Bij participatie ook teruggeven aan de Utrechters wat er met hun input is gedaan.
Goed dat het kompas en de leidende principes ook worden bijgeschaafd, continu leren en verbeteren. Het is niet in beton gegoten.

Kompas heel inzichtelijk.

Maak kenbaar dat jullie dit doen: via sociale media. Vanuit lerende houding.

Mbt peilen: ga naar veel verschillende plekken waar mensen komen, bv supermarkt, daar komt iedereen

Belangrijk dat gemeente goed toegankelijk is, bereikbaar en benaderbaar. Inwoners moeten weten waar ze terecht kunnen, bv een pop up store, campagne op de elektronische banners Beweging is ok, maar hoe krijg je dat voor elkaar?

Peilen kan ook Nimby gedrag veroorzaken

Sommige mensen willen meedenken met en plan, maar de meeste mensen willen meedoen met hun eigen plan. Dus heel goed dat jullie die beweging maken.

Vragen uit de groep, na de presentatie van Irene:

- *Merk je al verschil met deze nieuwe strategie? Heb je een groter bereik dan hiervoor?*

  Het is nog een concept strategie, in het college wordt het besproken a.s. dinsdag. Wethouders en raad moeten eerst hierover beslissen voordat we de nieuwe strategie toepassen.

- *Hoe gaan jullie de bevindingen en nieuwe manier van werken implementeren bij alle verschillende afdelingen?*

  We zien het ook als een opgave. Samen stad maken bestaat al langer als programma en er zijn drie sporen in het beleid (leidende principes, kompas en borgen in de organisatie). Het is een beweging van een verandering in de genen en de systemen. Dit vraagt andere sturing voor het hele management en bij werving en selectie, in FIT gesprekken rekening mee houden. We gaan de trainingen uitbreiden en de casusbesprekingen volgen.

- *Deze aanpak klinkt revolutionair. Zijn er andere steden en plekken die het ook zo aanpakken?*

  Gemeente Peel en Maas heeft als voorbeeld gediend.

Sessie Panel Meetellen - 25 januari 2024

Locatie: Stadsbrug te Utrecht (thuisbasis Panel Meetellen)

Vinden jullie dat we als gemeente en inwoners meer ècht samen kunnen werken? Op welke momenten wel/niet? Waarbij wel/niet?

- Panel zou zelf ook met thema's of vraagstukken willen komen ipv alleen vanuit de gemeente aangedragen thema's of vraagstukken.
- Meer doen met meldingen die bij de gemeente binnen komen en vooral een terugkoppeling hiervan geven.
- Meer kennis (ervaringsdeskundige) vanuit panel delen/aannemen.

Herkennen jullie dat we meer kunnen doen met de stem van Utrechters? (via bijv. peilingen) Herkennen jullie dat de gemeente meer ruimte moet geven aan bewoners om het zelf te doen? Waarbij kan dat? Hebben jullie voorbeelden van meer zeggenschap?

Voorbeeld vanuit panellid: Bewoners werden geïnformeerd over de woonwijk. Er was geen samenwerking of samenspraak, want bewoners kregen ineens te zien op een tekening ipv persoonlijk bericht dat huizen worden gesloopt. Voorkeur oplossing via de post persoonlijk benaderen, geen wijkbericht maar persoonlijk. Ga eerst in gesprek bij de eigenaar van de koopwoning ipv de besluiten die genomen zijn 'zomaar' mee te delen.

Voorbeeld vanuit panellid: Er is iets besproken met gemeente en daarna hoort de aanvrager/melder (de burger) niets meer. Dit hoort het panel vaak vanuit hun omgeving en dan voelt het meer alsof er een gesprek is geweest voor de vorm, dan dat de gemeente er ook echt iets mee heeft gedaan. Een oplossing zou zijn om z.s.m. terug te koppelen vanuit de gemeente. Snel en duidelijk voorleggen met vooral de waarom (waarom wel of waarom niet). Goed registreren wie aanwezig is (bij persoonlijk gesprek of bij een bijeenkomst) en dan brief of mail sturen bij terugkoppeling. Als mensen niet persoonlijke gegevens willen achterlaten, kan er misschien bij een buurthuis/plek waar het gesprek was/plek waar het over gaat de terugkoppeling worden opgehangen/geplaatst. Dit kan ook met QR codes, mits de doelgroep weet hoe dit werkt. Niet alleen communicatie met de start van iets, maar ook met het einde.

Voorbeeld vanuit panellid: Behoefte aan hulp zoeken bij contacten. Wat kan de gemeente hierin betekenen/hoe kan de gemeente jou helpen: informeren wat mogelijkheden zijn. Websites gevonden, maar er moet meer info komen, ook kosteloos. Stimuleren van cohesie, voor meer contact, burgerinitiatieven opzetten voor contact met de buurt/andere burgers in de stad. Aanleiding vinden om de buurt met elkaar te verbinden. Gemeente moet duidelijk maken waar je naartoe kan als je een idee hebt.

Voorbeeld vanuit panellid: Organisaties moeten meer op elkaar afstemmen. Voorbeeld voortuinen van gemeente en achtertuinen van de woningbouw. Hier ligt een kans voor GU om meer samen met bewoners ook te kijken wat mogelijk is en wat mensen hier zelf in kunnen doen voor meer eigenaarschap.

Voorbeeld vanuit panellid: Bende op straat terwijl door bijvoorbeeld meubels die de stoep blokkeren. Wellicht is er een oudere generatie die niet weten hoe ze dit moeten aanvragen

door cultureel verschil. De toegankelijkheid voor het contact over het grofvuil is niet goed; je moet betalen of het wordt niet opgehaald na bellen. Het kost heel veel moeite en het moet eenvoudiger.

Voorbeeld vanuit panellid: Niet beschikbare woningen i.v.m. percentage statushouders. Meer communicatie over hoe het echt zit om polarisatie te voorkomen.

Voorbeeld vanuit panellid: Passief of actief informeren; hoe wil je dat mensen worden aangesproken? Is dat dat automatisch of moet je acties inschrijven? Verschillende behoeftes van burgers voor informatie ontvangen. Iemand moet dat kunnen aangeven. GU heeft dit al, maar burger moet dit wel weten en kunnen aangeven. Waar moet GU actief over informeren als je meer samen stad wil maken?

- Directe buurt
- Alle mogelijkheden qua informatievoorziening openhouden zodat je iedereen bereikt. Telefonisch contact, brieven en digitaal, balie.
- Überhaupt meer in beeld brengen van de GU doet.

Voorbeeld/vraag vanuit SSM: Moeten alle medewerkers meer zichtbaar zijn met bijvoorbeeld een rood jasje?
Reactie panel: Als er specifiek iets is, dan zou het kunnen. Maar niet standaard, want die persoon wordt dan aangesproken op iets waar hij/zij 'niet van is' en daarnaast hangt er ook een negatief beeld voor de schuld op gemeente. Wanneer sommige burger een slechte ervaring hebben gehad, dan is iedereen van de gemeente slecht. Dan krijg je hetzelfde verhaal als hulpverleners die aangevallen worden. Eventueel poster ophangen of in buurthuis aankondigen dat er mensen van gemeente door de wijk lopen of langskomen.

- Wellicht om mee te denken waar je moet zijn.
- Als je dit doet, dan moet je ook naar alles luisteren.

'Wij staan overal voor open'
'De gemeente is de gemeente en moet voor alles open staan'

Conclusie: Veel voorbeelden van hierboven zijn gedrag van mensen. Hoe zorgen we voor gedrag van de burger? Hoe gaan de mensen het zelf anders doen en hoe kunnen wij daarin helpen?

Samen werken met die mensen die buurt goed kunnen, buurtvaders/buurtpreventie/buurt- of wijk ambassadeurs. Als buren elkaar aanspreken is moeilijk met angst voor gedrag of slechte reactie van de ander. Wijkplatforms kunnen voor gezamenlijk en veilig gevoel zorgen. GU kan dit stimuleren en supporten. Dan kunnen er meer verbanden/connecties gelegd worden voor een veilig en verantwoordelijke buurt.

Welke houding is volgens jullie nodig om de burger meer zeggenschap te geven?
Wat moet de gemeente doen? Missen jullie hier nog iets?
Hoe bereiken we mensen die we nu niet altijd bereiken?
Welke tips willen jullie ons nog meegeven?
Wanneer werken we goed samen met de stad?

- 'We staan gelijk aan je of we zijn gelijkwaardig' – toevoegen als quote
- Taal gebruiken die voor iedereen verstaanbaar is: 'Jip en Janneke' taal ipv gemeentetaal

(laag/hoog opgeleid). Zelfs deze presentatie/dit gesprek is moeilijk te volgen voor het panel, terwijl deze groep intussen al wat ervaring heeft met de gemeente. Een tolk voor andere talen is er wel vaak, maar iemand die de taal versimpeld wordt niet als tolk ingezet. Heel goed kijken naar de doelgroep en waar liggen die behoeftes, hoe kan je deze groep mensen goed begrijpen. Niet alleen de taal is belangrijk, maar ook de complexiteit van het verhaal. Verbanden leggen of thema's die verhouden tot elkaar is lastig voor dit panel/deze doelgroep.

Wat kan de gemeente doen?:

- Ruimte geven om voor verduidelijking te vragen.
- Versimpelen in taal.
- Vraag aan de deelnemers wat hij/zij hieruit begrepen heeft zodat de mensen van elkaar kunnen leren.
- Meer infographics voor versimpeling.
- Met meerdere groepen op verschillende niveaus in gesprek gaan (dit in samenwerking met organisaties zoals panel Meetellen).
- GU langskomen bij organisaties i.p.v. bijeenkomsten organiseren.
- Afvaardiging wat spreekt voor een groep/ervaringsdeskundige die ook bijdragen.

Wanneer werken we goed samen met de stad?
Dit vraagstuk leidde naar deze vraag bij Irene en Karin: Moet er een ervaringsdeskundige bij Samen Stad maken?

Feedback Werkgroep Burgerberaad - 30 januari 2024

- Je hoeft niet op ALLES te participeren. Mensen hebben betere dingen te doen/zijn al druk genoeg.
- De gemeente moet niet sturen, maar stimuleren. Bijvoorbeeld bij de wijkplatforms.
- Bij leidend principe over 'lef tonen': kijk hierbij ook expliciet naar procedures die niet werken. Regelingen in Utrecht zijn vaak gebaseerd op wantrouwen. 'er ook wat mee doen' mag scherper geformuleerd worden, zoals: en lost dit ook op.
- Overheidsparticipatie is een lastig woord
- Omgaan met (lastige) bewoners is een vaardigheid. Handel daar dus ook naar: niet iedereen kan dit of mensen hebben daar hulp in nodig.
- Algemene opmerking: er zijn duidelijke randvoorwaarden vooraf nodig en een goede terugkoppeling
- Het verschil tussen klassieke burgerparticipatie en peilen is nog onduidelijk.
- De transitiemotor030 heeft in het begin ook vooral gelobbyd richting de gemeenteraad in een agenderende rol. Hier houdt het kompas geen rekening mee. Zou dat wel moeten?

Indeling burgerberaad in kompas (volgens de werkgroep zelf):

- Fase waarin de transitiemotor030 in gesprek ging met de gemeenteraad behoort tot 'Utrechter aan zet', aangezien zij zelf initiatief hebben genomen en gehouden om met de gemeenteraad in gesprek te gaan.
- Vervolgens is de transitiemotor030 overgegaan in de werkgroep burgerberaad. In deze

startfase behoort de werkgroep burgerberaad tot ‘overheidsmiddelen’, omdat zij zelf verantwoordelijk zijn, maar wel subsidie krijgen vanuit de gemeente om de werkgroep te kunnen draaien.
- Op het moment dat de gemeente aansloot bij de werkgroep werd het ‘overheidsparticipatie’.
- Na de uitspraak van de gemeenteraad dat er een burgerberaad moest komen, was de gemeente aan zet. Het schrijven van de startnotitie is in co-creatie gegaan, want er was een gedeelde verantwoordelijkheid. De gemeente heeft weliswaar het mandaat en bepaalt daarmee bepaalde zaken.Je bent niet per se helemaal gelijk, want de gemeente neemt een besluit, maar je werkt wel gelijkwaardig samen. Je benut elkaars kwaliteiten.
- Bij de verdere uitwerking van het startdocument in het plan van aanpak voor het eerste burgerberaad en de uitvoering van het eerste burgerberaad is de samenwerking met de werkgroep burgerberaad overgegaan in ‘burgerparticipatie’, omdat de werkgroep fungeert als kritische meedenker.
- Bij de uitvoering van de adviezen van het burgerberaad is de gemeente weer aan zet, maar dit is ook nog afhankelijk van de adviezen.

Development Network Utrecht (DNU) - 14 maart 2024

Bijeenkomst met vertegenwoordigers van: Woonin, Vesteda, Boelens de Gruyter, G&S, BAM

Alle partijen kunnen zich vinden in de grote lijn van Samen stad maken en reageren enthousiast. Met name dat we proberen ook het ongehoorde geluid of de ongehoorde groep te bereiken. In het geval van projectontwikkeling gaat het dan om toekomstige bewoners/ Utrechters. Die groep bereiken is niet eenvoudig, want we weten vaak nog niet wie de toekomstige bewoners zijn. Tip DNU: zoek naar gesprekspartners die representatief zijn aan de beoogde, toekomstige bewoners.

Wat ook aanspreekt is het breder ophalen van informatie, feedback en belangen (Peilen), zodat het college of de raad beter in stelling gebracht kan worden om een brede belangenafweging te maken. Of om de kaders en randvoorwaarden aan te scherpen alvorens een samenwerking aan te gaan. Uiteraard slaan de leden van DNU aan op snellere besluitvorming, op het bieden van meer ruimte voor initiatief en minder beleid en regels stellen. *“Als gemeente moet je niet achter de voordeur willen regelen.”*

Vraag: Hoe prioriteer je de weging van verschillende thema's als: groen, wonen, werken, recreatie, mobiliteit, ruimte voor maatschappelijke en sociale functies?
Dit leg je vast in de kaders en randvoorwaarden. Uiteraard bepalen bestaand beleid en bijvoorbeeld de Omgevingsvisie een belangrijk deel van de kaders. Goed punt om de verschillende kaders en randvoorwaarden wegingsfactoren te voorzien van wegingsfactoren. Soms is gemeentelijk beleid onderling tegenstrijdig. Het toevoegen van wegingsfactoren maakt de opdracht voor alle samenwerkingspartners duidelijker.

Vraag: Hoe bereik je alle soorten doelgroepen?
Het stille midden horen we doorgaans niet en er zijn ook Utrechters die niet met de

gemeente in gesprek willen. Wij hebben goede ervaring opgedaan met de samenwerking met sleutelpersonen in de stad en Stichting Sleutelpersonen. Zij werken graag met de gemeente samen en weten verschillende Utrechters te bereiken. Ook Utrechters die geen contact met de gemeente willen.

Tips en aanmoedigingen:

- Een goed voorbeeld van samenwerken en samendoen is ons project: Clean Up in A'dam.
- Goed dat de gemeente zich extra gaat inzetten om de toekomstige Utrechter, bewoner of gebruiker te betrekken.
- Haal feedback of ideeën op daar waar de mensen/Utrechters zijn. Door samen te doen ontstaan er ook ander gesprekken. Veel meer van mens tot mens. Dit hebben wij ervaren bij de actie Tegelwippen, we werkten we samen met bewoners aan het vergroenen van de buurt. Je hebt dan hele andere gesprekken en haalt belangrijke geluiden op.
- Goede ontwikkeling om het gesprek te starten zonder uitgewerkt plan.
- Wat goed werkte en waardevolle informatie opleverde, was onze actie ‘Terug naar de buurt’. Een paar jaar nadat een bouwproject is opgeleverd, gaan we terug naar de gebruikers. Is dat wat we met het project beoogden gelukt? We merkten dat sommige collega’s het moeilijk vinden om het gesprek te starten. We lieten ons inspireren door stadspsycholoog Sander van der Ham en zijn leidraad: Hoe begin je een gesprek?
- Regie is belangrijk voor snellere besluitvorming.
- Dichter tegen elkaar aan staan, is niet alleen belangrijk voor bewoners. Maar ook voor ondernemers, professionele samenwerkingspartners in de stad.

Gemeente Utrecht
Samen Stad Maken

samenstadmaken@utrecht.nl

4 april 2024

Utrecht.nl

2024-004.DDK

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	4065
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	30 mei 2024
Agendapunt	11
Titel	Raadsvoorstel Zienswijze financiële stukken VRU
ID	4278
Behandelend ambtenaar	Ellen Peeters
Telefoon	030-2863219
E-mail	e.peeters@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Veiligheid
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijksma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	Nee
Reden niet referendabel	Sub i: Raadsvoorstel over de Wet gemeenschappelijke regeling.
Raadsadviseur (lijst)	Raadsadviseur/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	**30 mei 2024**
Gemeenteraad	6 juni 2024

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Raadsvoorstel Zienswijze jaarstukken 2023 en ontwerpbegroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 VRU

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Ellen Peeters
Kenmerk	12290847
Vergaderdatum Raad	6 juni 2024
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

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

1. De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze van de raad, met daarin:
   a. instemming met de voorlopige jaarstukken 2023 VRU;
   b. instemming met de geactualiseerde begroting 2024 en ontwerpbegroting 2025 VRU;
   c. een procesvoorstel ter voorbereiding op de begroting voor 2026;
   d. het verzoek om aandacht te besteden aan het versterken van een veerkrachtige samenleving;
   e. het verzoek om een lange termijnvisie op het dekkingsplan voor de brandweer.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting
Met bijgaande brief geeft de raad een positieve zienswijze af op de financiële stukken van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Tevens is een procesvoorstel opgenomen ter voorbereiding op de begroting voor 2026, gezien de grote opgave die gemeenten wacht in het ravijnjaar 2026. Voor de besteding van de gelden voor crisisbeheersing verzoekt de raad om aandacht voor het versterken van een veerkrachtige samenleving. Tot slot vraagt de raad de VRU om een lange termijnvisie op het dekkingsplan voor de brandweer.

Context
Aanleiding
Per brief van 29 maart 2024 heeft de secretaris van het bestuur van de VRU de financiële stukken van de VRU aan de raad aangeboden. De raad wordt gevraagd om uiterlijk op 24 juni 2024 een zienswijze in te dienen op deze stukken. In de jaarstukken laat de VRU zien wat in 2023 is bereikt.

Juridische context
Conform artikel 4.5 van de Gemeenschappelijke Regeling VRU worden de gemeenteraden van de VRU in de gelegenheid gesteld een zienswijze over de voorlopige jaarrekening te geven.

Gemeentelijke financiële situatie
Eventuele bezuinigingen hebben geen invloed op besluitvorming tav vaststelling jaarstukken VRU. Vaststelling jaarstukken VRU heeft positief effect op het financieel beeld voor 2024 van €0,632 miljoen. Hier komen we in de 2e Bestuursrapportage 2024 op terug.

Beslistermijn
Op grond van artikel 4.4. lid 1 van de Gemeenschappelijke Regeling VRU zendt het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting ten minste twaalf weken voordat de ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de raden. De zienswijze moet volgens de aanbiedingsbrief op 24 juni bij de VRU binnen zijn. De raden hebben hiervoor 12 weken.
Behandeling in de raadscommissie VBF en in de raad is voorzien op 30 mei respectievelijk 6 juni 2024. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke termijnen.

Beoogd effect
De zienwijze wordt betrokken bij het opstellen van de definitieve stukken die op 8 juli ter vaststelling aan het Algemeen Bestuur van de VRU worden aangeboden.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De raad heeft een zienswijze gegeven op de Kaders begroting 2025 (18 januari 2024, agendapunt 13).

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze van de raad, met daarin: a. instemming met de voorlopige jaarstukken 2023 VRU; b. instemming met de geactualiseerde begroting 2024 en ontwerpbegroting 2025 VRU; c. een procesvoorstel ter voorbereiding op de begroting voor 2026; d. het verzoek om aandacht te besteden aan het versterken van een veerkrachtige samenleving; e. het verzoek om een lange termijnvisie op het dekkingsplan voor de brandweer.
Argumenten	
1.1	Er is over 2023 een positief resultaat van €4,5 miljoen, waarvan €2 miljoen wordt teruggestort naar gemeenten
	Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door aanvullende overheadvergoeding vanuit het rijk voor de werkzaamheden voor de crisisnoodopvang (€1,6 miljoen in 2022 en €2,5 miljoen in 2023). Voor gemeente Utrecht bedraagt de terugstorting €0,632 miljoen (van

	de betaalde €29,531 miljoen voor 2023).
1.2	De geactualiseerde begroting 2024 en de ontwerpbegroting 2025 zijn in lijn met de eerder gestelde kaders.
	De raad heeft een instemmende zienswijze afgegeven op de Kaders begroting 2025. Er wordt geen bijdrage voor nieuwe ontwikkelingen gevraagd.
1.3	Gemeenten wacht een grote opgave in het ravijnjaar 2026 en stellen gezamenlijk voor dat alle gemeenschappelijke regelingen besparingsmogelijkheden in kaart brengen.
	Dit vragen we in een vroeg stadium, voorafgaand aan het vaststellen van de kadernota 2026.
1.4	In de begroting voor crisisbeheersing zit nog geen voorstel voor het versterken van een veerkrachtige samenleving.
	O.b.v. de maatschappelijke ontwikkelingen en de Landelijke Agenda Crisisbeheersing benadrukt het college graag het belang hiervan.
1.5	De groei van de stad en de regio zijn van invloed op het dekkingsplan van de brandweer en een eventuele nieuwe kazerne ontwikkelen kost veel tijd.
	Ontwikkeling van een nieuwe post kost al gauw 5 jaar. Uitbreiding van bestaande posten kost ook een paar jaar. Strategisch programmeren is nodig. Het college ziet graag dat de VRU voor de lange termijn strategisch kijkt naar groeikernen in de regio en een efficiënte spreiding van brandweerposten.
Kanttekeningen/Risico's	
1.2	VRU stort €2,5 miljoen van het positieve rekeningresultaat 2023 in de egalisatiereserve in plaats van dit ook terug naar gemeenten te storten.
	VRU zet dit in voor continuering van de huidige taakuitvoering en voor verbetering van de arbeidsveiligheid en digitale veiligheid. Voor deze ontwikkelingen, die al in de begrotingskaders voor 2025 benoemd waren, hoeft nu geen extra bijdrage van gemeenten te worden gevraagd.

Financiën

De insteek voor de nieuwe beleidsperiode 2024-2027 is om een stijging van de gemeentelijke bijdrage zoveel mogelijk te beperken. Dit heeft VRU verwerkt in de resultaatbestemming 2023 en in de begroting. Voor 2025 vraagt de VRU geen aanvullende bijdrage van gemeenten voor het in de bestuursagenda opgenomen nieuwe beleid.

Hieronder volgt een nadere toelichting.

Jaarstukken 2023

Het financiële rekeningresultaat over 2023 bedraagt €4,5 miljoen positief. Dit resultaat wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een aanvullende overhead vergoeding vanuit het rijk voor crisisnoodopvang in 2022 (€1,6 miljoen) en 2023 (€2,5 miljoen). Deze vergoeding is pas overeengekomen na het opstellen van de begroting voor 2023.
De VRU doet het voorstel om €2 miljoen terug te storten naar de gemeenten. Voor de gemeente Utrecht betekent dat een eenmalig voordeel van €0,632 miljoen in 2024. Dit voordeel kan bijdragen aan het oplossen van het gemeente brede tekort. Voor het resterende positieve resultaat van €2,5 miljoen stelt de VRU voor om dit te storten in de ontwikkel- en egalisatiereserve. Dit bedrag wordt ingezet voor dekking van doorlopende activiteiten (€0,6 miljoen) en voor de continuering van de huidige taakuitvoering van de VRU en het verbeteren van arbeids- en digitale veiligheid (€1,9 miljoen).
In de kaders voor de begroting 2025 had de VRU een aantal ontwikkelingen geschetst met mogelijk financiële gevolgen. Deze ontwikkelingen zouden verder uitgewerkt worden en meegenomen worden bij de ontwerpbegroting 2025. De VRU stelt nu voor om een aantal van deze ontwikkelingen te dekken vanuit het rekeningresultaat 2023. Hierdoor hoeven er voor deze ontwikkelingen in de begroting geen aanvullende middelen van gemeenten gevraagd te worden.

Ontwerpbegroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024
De begrote bijdrage voor 2025 van de gemeente Utrecht aan de VRU past binnen het bedrag uit de kaders begroting 2025 en kan worden gedekt binnen het programma Veilige stad. De bijdrage bestaat uit een bijdrage aan het basistakenpakket en een bijdrage voor het Individueel Gemeentelijk Pluspakket.
De bijdrage van de gemeente Utrecht aan het gemeentelijke basistakenpakket bedraagt in 2025 €33,553 miljoen en is conform de bijdrage in de kadernota 2025. De stijging van de gemeentelijke bijdrage met €2,803 miljoen ten opzichte van de oorspronkelijk begrote bijdrage voor 2024 betreft loon- en prijscompensatie, de actualisatie van de ijkpuntscores (de verdeelsleutel tussen gemeenten) en een bijdrage voor de uitbreiding van de brandweer in Amersfoort Noord. De uitbreiding in Amersfoort is nog niet klaar. Voor de toekomst worden hogere structurele kosten verwacht waarvoor binnen de gemeente Utrecht nog geen dekking beschikbaar is.
De bijdrage voor het Individuele Gemeentelijke Pluspakket bedraagt in 2025 €0,567 miljoen euro. Dat is een verlaging van €0,357 miljoen ten opzichte van 2024 in verband met een wijziging in de taakuitvoeringsovereenkomst, namelijk de afbouw van de repressieve functie bij de post Leidsche Rijn. Dit bedrag is als voordeel ingeboekt bij het coalitieakkoord 2022-2026. De berekende voorschotten voor de beheerpakketten voor brandweerhuisvesting bleken de afgelopen jaren te hoog. De begroting wordt vanaf 2024 naar beneden bijgesteld met €0,167 miljoen om de afrekening meer in lijn te brengen met de voorschotten.

Begroting 2026
Vanwege het ravijnjaar 2026 waar gemeenten op af koersen stellen de wethouders financiën in de regio gezamenlijk voor om van alle gemeenschappelijke regelingen te vragen dat zij een proces inrichten om tot begrotingskaders voor 2026 te komen. In een zoektocht naar besparingen, maar ook efficiency, is het van belang om niet alleen als individuele gemeente naar de eigen begroting te kijken, maar ook binnen een goed georganiseerd proces naar onze gemeenschappelijke regelingen. Om deze samenwerkingsverbanden de kans te geven deze discussie goed voor te bereiden, willen wij in vroeg stadium het signaal geven dat ook van hen een bijdrage wordt verwacht en dat het bestuurlijke gesprek daarover moet worden voorbereid.

Crisisbeheersing
VRU ontvangt van het rijke BDuR-gelden (Brede Doeluitkering Rampenbestrijding) voor versterking van de crisisbeheersing. De Landelijke Agenda Crisisbeheersing formuleert ambities langs drie inhoudelijke pijlers: Versterken voorbereiding en paraatheid, Versterken van een weerbare samenleving, Bevorderen van kwaliteit en professionaliteit. Het college deelt deze ambities en vraagt bij de VRU graag extra aandacht voor de pijler Versterken van een weerbare samenleving. Dat sluit aan bij de Utrechtse handreiking Maatschappelijke Veerkracht die recent is opgesteld en nu verdere uitwerking vraagt. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen maken dat deze pijler van groot belang is geworden naast de paraatheid die al langere tijd op orde is.

Huisvesting
Onder leiding van Twijnstra en Gudde wordt er momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de toekomstvisie huisvesting. De VRU maakt nu gebruik van brandweerposten die in het bezit zijn van gemeenten. De huur en energielasten komen voor rekening van de gemeente waar de panden staan. Er worden verschillende scenario’s uitgewerkt om hier in de toekomst eventueel anders mee om te gaan. Voor gemeente Utrecht zou dit een toename in de kosten kunnen betekenen.
Daarnaast betekent de groei van de stad en de regio dat de opkomsttijden van de brandweer kunnen oplopen en daarmee kan de wettelijke norm mogelijk niet gehaald worden. Op basis van de huidige verdeelsystematiek betaalt de gemeente Utrecht 32% mee aan nieuwe panden in de regio. Investeringen in nieuwe brandweerpanden zullen tot extra kosten voor de gemeente leiden, waar niet direct een vergoeding van het gemeentefonds tegenover staat.
Voor de ontwikkeling van de Merwedekanaalzone heeft VRU berekend dat zij vanuit bestaande brandweerkazernes op tijd en met voldoende slagkracht kunnen opkomen. Voor verdere groei in de stad en de regio is dat nog niet onderzocht. Het college constateert dat de VRU hiermee bezig is en onderstreept het belang en de noodzaak hiervan.

Inhoudelijke resultaten 2023
In aanvulling op de financiële stukken informeert het college de raad ook graag over de resultaten die de VRU in 2023 heeft bereikt voor gemeente Utrecht. Over deze resultaten is in de zienswijzebrief een compliment opgenomen.

Brandweerrepressie
- 2352 brandweer uitrukken, waarvan 183 voor gebouwbrand (in 2022 was dit 2439; hoe minder hoe beter)
- 89% van de uitrukken wegens gebouwbrand was binnen de norm voor de opkomsttijd (feitelijk ligt dit mogelijk hoger doordat de aankomst niet altijd direct is gemeld; dit gaat in de toekomst geautomatiseerd)

Risicobeheersing
- 1636 adviezen ten aanzien van brandveiligheid, o.a. bij bouw en bij evenementen (planning was 1828)
- 2592 keer toezicht op brandveiligheid, vnl. bij gebruik (planning was 3817)
- Op 39% van de scholen voorlichting over brandveilig gedrag (streven was 40%, maar schooljaar is nog niet om)
- 62 informatiepakketten over brandveiligheid n.a.v. geboorteaangifte (laag aantal omdat gemeente Utrecht is gestopt met verstrekken aanvraagkaart bij geboorteaangifte)
- 17 keer voorlichting brandveiligheid op verzoek van inwoners
- 3 keer roadshow voorlichting over (brand)veilig leven
- Expositie (brand)veilig leven in bibliotheek Leidsche Rijn
- Inspectie BRZO bedrijven BASF (I-Qatalyst) en VARO Energy

Crisisbeheersing
- Twee keer opgeschaalde incidentbestrijding ivm grote brand
- Ontwikkeling incidentbestrijdingsplannen Dijkring 14-15-44, Extreem geweld en terrorisme, I-Qatalyst
- Ontwikkeling aandachtskaarten Vechtsebanen, Ontplofbare oorlogsresten, Extreem weer, Justitiële inrichtingen, Straling
- Grootschalige oefening Explosive Lion

Vervolg
De ingekomen zienswijzen op de voorlopige financiële stukken worden betrokken bij het opstellen van de definitieve stukken, die op 8 juli 2024 ter vaststelling voorliggen bij het Algemeen Bestuur van de VRU.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

Communicatie
Er is geen aanvullende communicatie voorzien.

Niet-Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is niet van toepassing omdat dit een raadsvoorstel betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Zienswijzebrief financiële stukken VRU

Bijlagen informatief
- Aanbiedingsbrief financiële stukken VRU
- Voorlopige jaarstukken 2023 VRU
- Ontwerpbegroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 VRU

- Zienswijzen kaders ontwerpbegroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024
- Infographic jaaroverzicht VRU 2023

Gemeenteraad
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSIE VOOR BESLUITVORMING

Veiligheidsregio Utrecht
T.a.v. B. Van ‘t Hoog
Postbus 3154
3502 GD UTRECHT

Behandeld door	E. Peeters	**Datum**	volgt
Doorkiesnummer	63219	**Ons kenmerk**	12290847
E-mail	e.peeters@utrecht.nl	**Onderwerp**	Zienswijze financiële stukken VRU
Bijlage(n)	-		
Uw kenmerk	24.0000649	**Verzonden**	
Uw brief van	29 maart 2024	Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden	

Geachte heer Van ‘t Hoog,

Per brief van 29 maart 2024 heeft de secretaris van uw bestuur de voorlopige jaarstukken 2023, de geactualiseerde begroting 2024 en de ontwerpbegroting 2025 van de VRU aan ons aangeboden. De raad is in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 24 juni 2024 een zienswijze in te dienen op deze financiële stukken.

Ten eerste kunnen wij instemmen met de voorlopige jaarstukken 2023 en het voorstel voor bestemming van het positieve resultaat van € 4,5 miljoen door gedeeltelijke terugstorting naar gemeenten en storting in de ontwikkel- en egalisatiereserve. Wij zijn blij met de terugstorting naar de gemeenten en we begrijpen dat het in deze financieel onzekere tijden belangrijk is om voor toekomstige ontwikkelingen voldoende middelen binnen de VRU beschikbaar te houden zodat er niet direct een aanvullend beroep op gemeenten hoeft te worden gedaan.
Naast de financiële stukken heeft onze raad ook kennis genomen van de resultaten die VRU voor gemeente Utrecht heeft behaald in 2023. Wij zien dat er veel werk is verzet en dat de realisatie grotendeels overeenkomt met de planning. Daarvoor willen wij u hartelijk danken.

Ten tweede kunnen wij instemmen met de geactualiseerde begroting 2024 en met de ontwerpbegroting 2025. De ontwerpbegroting is in lijn met de kaders waarop wij eerder een instemmende zienswijze hebben gegeven. Wij waarderen het dat rekening wordt gehouden met de financiële situatie waar gemeenten op af koersen.
De stijging van de gemeentelijke bijdrage ten opzichte van de oorspronkelijk begrote bijdrage voor 2024 betreft loon- en prijscompensatie, de actualisatie van de onderlinge gemeentelijke verdeling en een bijdrage voor de uitbreiding van de brandweer in Amersfoort Noord. Dit past binnen eerder gemaakte afspraken. De bijdrage voor het Individuele Gemeentelijke Pluspakket wordt voor Utrecht verlaagd, in verband met de afgesproken aanpassing van de taakuitvoeringsovereenkomst.

Gezien de grote opgave die gemeenten wacht in het ravijnjaar 2026 vragen wij alle gemeenschappelijke regelingen in een vroeg stadium, voorafgaand aan vaststelling van de kadernota 2026, besparingsmogelijkheden in kaart te brengen. Wij zien graag dat een proces wordt ingericht, dat gericht is op het maken van realistische en duidelijke inhoudelijke bestuurlijke keuzes gericht op het in kaart brengen van specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd. Hierdoor hoeven generieke procentuele bezuinigingen niet ter tafel te komen en wordt voorkomen dat de druk op de organisatie toeneemt omdat onder beperkte capaciteit hetzelfde werk moet worden gedaan.

Onze raad maakt zich zorgen over huidige maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder netcongestie, klimaatverandering en oorlogen. Gemeente Utrecht heeft dan ook in samenwerking met VRU een Handreiking Maatschappelijke Veerkracht ontwikkeld. In het Veiligheidsberaad is gesproken over de Landelijke Agenda Crisisbeheersing. Eén van de drie pijlers daarin luidt: Versterken van een weerbare samenleving. Deze pijler zien wij nog niet terug in de ontwerpbegroting.

Tot slot maken wij graag van de gelegenheid gebruik om een verzoek te doen m.b.t. het dekkingsplan van brandweerposten. De stad en de regio zijn aan het groeien qua inwoners en bebouwing. Het is mogelijk dat dit op termijn net als in Amersfoort Noord noopt tot nieuwe brandweerposten of een efficiëntere verdeling van posten. Omdat het jaren tijd kost om een eventuele nieuwe post te realiseren, is een langere termijn dekkingsplan nodig dat meer dan vier jaar vooruit kijkt en rekening houdt met de ontwikkelingen in de stad en regio. De raad constateert dat de VRU hiermee aan de slag wil gaan en onderstreept het belang daarvan.

Hoogachtend,
Gemeenteraad van Utrecht,

de griffier,
Merel van Hall

de voorzitter,
Sharon A.M. Dijksma

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Aan de gemeenteraden van de deelnemende VRU-gemeenten
Ter attentie van de voorzitter en aan de colleges van burgemeesters en wethouders

Datum	**Uw kenmerk**	**Contactpersoon**
29 maart 2024	-	B.B. van 't Hoog
Onderwerp	**Ons kenmerk**	**Afdeling**
Uitnodiging zienswijze financiële stukken	24.0000649	Stafafdeling Bestuur & Control

Geachte raad,

Op 25 maart 2024 heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) unaniem ingestemd met de voorlopige jaarstukken VRU 2023, de resultaatbestemming 2023, de ontwerpbegroting VRU 2025 en de geactualiseerde begroting VRU 2024. Graag bied ik u hierbij deze stukken aan en nodig ik u uit om hierop uw zienswijze te geven. In deze brief geef ik graag een toelichting op de onderwerpen uit de financiële stukken.

Terugblik 2023
Wij zorgen elke dag voor de veiligheid in onze regio. Dat doen wij met onze centralisten op de 112-meldkamer, onze brandweermensen en onze collega's van risicobeheersing, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio en in nauwe samenwerking met onze partners. Met bijna 2.400 betrokken collega's op 70 brandweerposten, werkplaatsen en op kantoor, dragen wij samen bij aan de veiligheid in onze regio. Elke dag weer, steeds beter.

Gedurende heel 2023 is binnen onze organisatie een 'regionaal operationeel team langdurig' actief geweest. Dit team vormde de schakel tussen Rijk en regio voor wat betreft de regie en coördinatie op de opvang van Oekraïense ontheemden en de crisisnoodopvang. Vanaf januari 2024 is deze regie en coördinatie overgegaan naar de provincie Utrecht. De VRU blijft een belangrijke bijdrage leveren middels een uitvoeringsorganisatie die de exploitatie van de zogeheten HUB Jaarbeurs verzorgt. Daar worden Oekraïners opgevangen, geregistreerd en doorgeplaatst naar een duurzame verblijflocatie in of buiten Utrecht. Daarnaast verzorgt de uitvoeringsorganisatie de exploitatie van een aantal crisisnoodopvanglocaties voor statushouders en asielzoekers in onze regio.

De infographic in de bijlage geeft een beknopte weergave van het jaaroverzicht 2023.

Voorlopige jaarstukken VRU 2023
We sluiten het jaar 2023 af met een positief resultaat voor bestemming van € 4,5 miljoen (circa 4% van de begroting). Dit resultaat wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de aanvullende overheadvergoeding voor de werkzaamheden voor de crisisnoodopvang in 2022 (€ 1,6 miljoen) en 2023 (€ 2,5 miljoen). Deze vergoeding was niet in de begroting verwerkt omdat deze pas na het vaststellen van de begroting overeen is gekomen. De vergoeding heeft betrekking op indirecte

kosten zoals de leiding en coördinatie en de inzet van beleid- en adviescapaciteit en van ondersteunende afdelingen binnen de VRU zoals ICT, HRM en financiën. Het betreft dus een vergoeding voor de inzet van de VRU-organisatie voor deze tijdelijke (niet-wettelijke) taak. De directe kosten voor de crisisnoodopvang (€ 16,3 miljoen) zijn rechtstreeks doorbelast aan het COA en maken daarmee geen onderdeel uit van de exploitatie van de VRU.

De kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden bedroegen in 2023 € 12 miljoen. Deze kosten zijn vergoed via de rijksbijdrage.

De accountantscontrole is nog niet volledig afgerond. Dit komt mede door de onduidelijkheid over het aanpassen van de landelijke kaders[1] naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording is daarom ook nog niet in de stukken opgenomen. Bij de interne controles en accountantscontrole zijn tot op heden geen grote afwijkingen geconstateerd. We verwachten dan ook weer een accountantsverklaring met een goedkeurende strekking. De rechtmatigheidsverklaring en de controleverklaring zullen in de definitieve jaarstukken worden opgenomen. Deze stukken zullen na vaststelling door het algemeen bestuur in juli 2024 naar de gemeenten worden verzonden

Resultaatbestemming 2023
Het algemeen bestuur heeft besloten om € 2 miljoen van het rekeningresultaat terug te storten naar de deelnemende gemeenten. Daarnaast wordt een storting in de ontwikkel- en egalisatiereserve gedaan voor doorlopende activiteiten (€ 0,6 miljoen) en incidentele middelen (€ 1,9 miljoen) die nodig zijn voor de continuering van de huidige taakuitvoering en het verbeteren van de arbeids- en digitale veiligheid. Deze ontwikkelingen en financiële knelpunten zijn ook opgenomen in de kaders voor de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024, welke 20 november jl. voor zienswijze bij u is aangeboden.

Door de inzet van een deel van het rekeningresultaat wordt een incidentele stijging van de gemeentelijke bijdrage in 2024 en 2025 voorkomen ten aanzien van:
- Versterking digitale veiligheid (€ 0,3 miljoen)
- Veilige energietransitie (€ 0,3 miljoen)
- Natuurbrandbeheersing (€ 0,25 miljoen)
- Vakbekwaamheid brandweer (€ 0,65 miljoen)
- Arbeidsveiligheid: pilot onderwaterdrone (€ 0,2 miljoen)
- Uitwerking scenario's huisvesting (€ 0,1 miljoen)

Voor de onderwerpen 'Natuurbrandbeheersing' en 'Uitwerking scenario's huisvesting' betreft het voorstel voor de resultaatbestemming specifiek de gemeentelijke component. In paragraaf 1.2 van de voorlopige jaarstukken 2023 is een toelichting opgenomen op de bovenstaande onderwerpen.

[1] Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).

De voorgenomen teruggave van het rekeningresultaat vindt plaats naar rato van de begrote bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket in 2023. In bijlage 2 van de voorlopige jaarstukken VRU 2023 is een overzicht opgenomen van de teruggave per gemeente.

Bij de zienswijzen op de kaders voor de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 is door verschillende gemeenteraden verzocht rekening te houden met de financiële situatie van de gemeenten door een positief rekeningresultaat terug te storten naar de gemeenten en een (incidentele) verhoging van de gemeentelijke bijdrage zoveel mogelijk te voorkomen. De voorliggende resultaatbestemming voorziet in beiden.

Op advies van de bestuurlijke adviescommissie bedrijfsvoering en financiën is overwogen om in 2024 geen middelen terug te storten naar de gemeenten en een reservering te vormen voor de financieel lastige jaren die eraan komen. Het bestuur heeft hier niet voor gekozen. Door wel een deel van het rekeningresultaat terug te storten, kunnen gemeenten zelf de afweging maken om deze middelen te reserveren voor het (tijdelijk) opvangen van het ravijnjaar.

Ontwerpbegroting VRU 2025 en geactualiseerde begroting VRU 2024
De thema's van de huidige beleidsperiode zoals opgenomen in onze bestuursagenda komen herkenbaar terug in de ontwerpbegroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024. Er is dus directe aansluiting tussen de bestuursagenda en de planning- en controlcyclus.

De ontwerpbegroting is gebaseerd op de vastgestelde meerjarenraming, de ontwerpbegroting VRU 2024 en de mutaties die zijn opgenomen in de kaders voor de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024. Van alle gemeenten is een zienswijze ontvangen op de kaders voor de begroting. De zienswijzennotitie is als bijlage bijgevoegd. Uit de zienswijzen blijkt brede steun voor de (financiële) begrotingskaders en de daarin opgenomen stijging van de gemeentelijke bijdrage. De begrotingskaders zijn dan ook ongewijzigd verwerkt in de voorliggende begroting. Door de inzet van de middelen uit de ontwikkel- en egalisatiereserve kan een verdere stijging van de gemeentelijke bijdrage vooralsnog worden voorkomen.

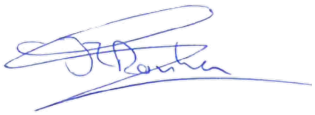
Ambities, ontwikkelingen en risico's vragen om bestuurlijke keuzes
In de kaders voor de begroting zijn ontwikkelingen en risico's opgenomen die op termijn een financieel effect kunnen hebben. Het gaat hierbij onder andere om ontwikkelingen die zijn opgenomen in de bestuursagenda 2024-2027. De uitdagingen waar de VRU op dit moment en de komende jaren voor staat, vragen andere oplossingen. Denk hierbij aan de veranderingen in het type en de duur van crises, natuurbrandbestrijding en huisvesting. Voor deze ontwikkelingen verhogen we de bijdrage nu niet. Zodra bekend is wat de verwachte kosten hiervoor zijn, onderzoeken we of het mogelijk is om (een deel van) de kosten op te vangen binnen de begroting.

Zoals gemeenten ook van ons vragen, blijven we aandacht voor de financiële situatie van de gemeenten. We hanteren zo veel mogelijk het uitgangspunt 'nieuw voor oud' en proberen zo een stijging van de gemeentelijke bijdrage - net als in voorgaande jaren - zoveel mogelijk te voorkomen. De afgelopen jaren hebben we veel ontwikkelingen binnen de begroting opgevangen, waaronder het wegvallen van € 1 miljoen aan opbrengsten uit het openbaar meldsysteem. We zien ook dat het steeds moeilijker wordt om nog ruimte binnen de begroting te vinden voor nieuwe ontwikkelingen.

Op basis van de bestuursagenda ontwikkelen we een aantal toekomstscenario's waarin bestuurlijke keuzes zijn uitgewerkt en in samenhang worden voorgelegd bij de bespreking van de kaders voor de begroting 2026. De scenario's gaan inzicht geven in mogelijke besparingen, investeringen en de gevolgen voor de kwaliteit van onze taakuitvoering. Zo wordt het bestuur in staat gesteld hier een goede afweging in te maken. De gemeenteraden worden op twee momenten in de gelegenheid gestemd om een zienswijze te geven. Bij de kaders voor de begroting 2026 die in het najaar 2024 aangeboden worden zal een aantal richtinggevende bestuurlijke keuzes worden voorgelegd. De raden worden uitgenodigd hierop hun zienswijze te geven. De bestuurlijke keuzes worden vervolgens nader uitgewerkt voor besluitvorming bij de ontwerpbegroting 2026 (voorjaar 2025). Voordat het algemeen bestuur de ontwerpbegroting formeel vaststelt in juli 2025, wordt deze ook voor een zienswijze aan de gemeenteraden voorgelegd. Hiermee komen we tegemoet aan de behoefte die gemeenteraden hebben uitgesproken om goed betrokken te zijn bij dit proces. Wij zijn inmiddels gestart met de voorbereiding van de uitwerking van de toekomstscenario's.

Zienswijze
Ik nodig u uit om uw zienswijze te geven op de voorlopige jaarstukken VRU 2023, de ontwerpbegroting VRU 2025 en de geactualiseerde begroting VRU 2024. Wij verzoeken u om uw zienswijze uiterlijk 24 juni 2024 aan het bestuur van de VRU kenbaar te maken, ter attentie van de concerncontroller, de heer Van 't Hoog. De zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van de definitieve stukken die op 8 juli 2024 ter vaststelling aan het algemeen bestuur aangeboden worden.

Met vriendelijke groet,
namens het dagelijks bestuur,



J.R. Donker
Algemeen directeur/secretaris

Voorlopige jaarstukken 2023

Verslag en rekening

Versie AB 25 maart 2024



Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Inhoudsopgave

1	**Financiële samenvatting**	**7**
1.1	Samenvatting toelichting jaarrekeningresultaat	7
1.2	Voorstel bestemming jaarrekeningresultaat	8
Jaarverslag 2023		**13**
Programmaverantwoording		**14**
2	**Brandweer**	**15**
Toekomstbestendige brandweerzorg		15
2.1	Wat wilden we bereiken?	15
2.2	Wat hebben we ervoor gedaan?	15
2.3	Productie-indicatoren Brandweer – *Toekomstbestendige brandweerzorg*	17
2.4	Prestatie-indicatoren Brandweer - *Toekomstbestendige brandweerzorg*	18
2.5	Gerealiseerde baten en lasten	18
3	**Risicobeheersing**	**19**
Veilige en gezonde leefomgeving		19
3.1	Wat wilden we bereiken?	19
3.2	Wat hebben we ervoor gedaan?	19
3.3	Productie-indicatoren Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*	22
3.4	Prestatie-indicatoren Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*	22
3.5	Gerealiseerde baten en lasten	22
4	**Crisisbeheersing en GHOR**	**23**
Versterking crisisbeheersing		23
4.1	Wat wilden we bereiken?	23
4.2	Wat hebben we ervoor gedaan?	24
4.3	Productie-indicatoren Crisisbeheersing en GHOR – *Versterking crisisbeheersing*	27
4.4	Gerealiseerde baten en lasten	27
5	**Algemeen**	**28**

Ondersteuning organisatie en algemene dekkingsmiddelen 28
5.1 Algemene kosten en dekkingsmiddelen 28
5.2 Overhead 28
5.3 Onvoorzien 28
5.4 Gerealiseerde baten en lasten 29

Paragrafen **30**

6 Weerstandsvermogen en risicobeheersing **31**
6.1 Weerstandscapaciteit 31
6.2 Benodigde weerstandscapaciteit 31
6.2.1 Omgevingswet 31
6.2.2 Implementatie van het (landelijke) programma 'Toekomstbestendige brandweer' , inzake verplichtend karakter brandweervrijwilligers 32
6.2.3 Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (OVO's) 33
6.2.4 CAO Regeling Vervroegd Uittreden 33
6.2.5 Overige (onvoorzien) exploitatierisico's 34
6.3 Kengetallen 34
6.3.1 Netto schuldquote 34
6.3.2 Solvabiliteitsratio 34
6.3.3 Structurele exploitatieruimte 34

7 Onderhoud kapitaalgoederen **35**
7.1 Activeren en afschrijven 35
7.1.1 Investeringen in gebouwen 35
7.1.2 Investeringen in overige kapitaalgoederen 35
7.2 Onderhoud 35
7.2.1 Onderhoud gebouwen en installaties 35
7.2.2 Onderhoud materieel 35

8 Financiering **36**
8.1 Kasgeldlimiet 36
8.2 Renterisiconorm 37

9 Bedrijfsvoering **38**

9.1 Personeel 38
9.1.1 Organisatiestructuur 38
9.1.2 Formatie en bezetting 39
9.1.3 Aantal medewerkers en diversiteit 39
9.1.4 Aantal vrijwilligers 40
9.1.5 Jeugdbrandweer 41
9.1.6 Wet banenafspraak 41
9.1.7 Diversiteit 41
9.1.8 Verzuim 42
9.1.9 Geestelijke verzorging 42
9.1.10 Melden van Onveilige Situaties en (bijna) Ongevallen (OSIO) 43
9.2 Inhuur 43
9.3 Beleidsindicatoren 44
9.4 Duurzaamheid 44
9.5 Privacy 45
9.6 Rechtmatigheid 46

10 Openbaarheid 48

11 Verbonden partijen 50

12 Verantwoording Oekraïne 51

Jaarrekening 2023 52

1 Grondslagen voor de waardering en resultaatbepaling 53
1.1 Algemene grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening 53
1.1.1 Vaste activa 53
1.1.2 Vlottende activa 53
1.1.3 Vaste passiva 54
1.1.4 Vlottende passiva 54
1.1.5 Resultaatbepaling 54

2 Overzicht van baten en lasten 56
2.1 Overzicht van baten en lasten naar categorie 56
2.2 Toelichting op het overzicht van baten en lasten naar categorie 58

	2.2.1	Categorie L1 – Personele lasten	58
	2.2.2	Categorie L3 – Materiële lasten	59
	2.2.3	Categorie B1 – Bijdragen en vergoedingen gemeenten	59
	2.2.4	Categorie B2 – Rijksbijdrage	60
	2.2.5	Categorie B3 – Overige baten	60
	2.2.6	Categorie R1 – Storting reserves	61
	2.2.7	Categorie R2 – Onttrekking reserves	61
2.3	Overzicht van baten en lasten in de jaarrekening 2023		61
3	**Balans**		**62**
3.1	Balans ultimo boekjaar		62
3.2	Toelichting op de balans		62
	3.2.1	Materiële vaste activa	62
	3.2.2	Financiële vaste activa	63
	3.2.3	Uitzettingen met een rente typische looptijd korter dan 1 jaar	63
	3.2.4	Liquide middelen	64
	3.2.5	Overlopende activa	64
	3.2.6	Eigen vermogen	65
	3.2.7	Voorzieningen	66
	3.2.8	Vaste schulden met een rente typische looptijd langer dan 1 jaar	67
	3.2.9	Netto-vlottende schulden met een rente typische looptijd korter dan 1 jaar	67
	3.2.10	Overlopende passiva	67
3.3	Waarborg en garanties		68
3.4	Niet in de balans opgenomen verplichtingen		68
3.5	Gebeurtenissen na balansdatum		68
4	**Wet normering topinkomens (WNT)**		**69**
4.1	Bezoldiging topfunctionarissen 2023		69
4.2	Onbezoldigde topfunctionarissen		70
5	**Single informatie Single Audit (SISA)**		**71**
6	**Rechtmatigheidsverantwoording**		**72**

7 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant 73

Bijlage 1 – Gemeentelijke bijdragen en vergoedingen 74

Bijlage 2 – Teruggave resultaat 2023 per gemeente 75

Bijlage 3 – Gerealiseerde baten en lasten per taakveld 76

1 Financiële samenvatting

1.1 Samenvatting toelichting jaarrekeningresultaat

De realisatiecijfers uit deze jaarstukken worden vergeleken met de geactualiseerde begroting 2023 die op 3 juli 2023 door het algemeen bestuur is vastgesteld. Het jaar 2023 sluit met een positief resultaat voor bestemming van € 4,5 miljoen (circa 4% van de begroting).

Tabel 1 Samenvatting financiële afwijkingen

Bedragen x € 1.000 Omschrijving	Begroting 2023	Realisatie 2023	Afwijking 2023	Saldo-neutrale afwijkingen	Afwijking na corr.
LASTEN					
Personele kosten	94.689	95.673	-984	-1.245	261
Kapitaallasten	7.274	7.255	18	18	-0
Materiële kosten	21.804	20.040	1.763	2.906	-1.143
Totaal lasten	**123.766**	**122.969**	**798**	**1.680**	**-882**
BATEN					
Bijdrage en vergoedingen gemeenten	96.853	96.698	-155	-154	-1
Rijksbijdrage	24.814	24.835	21	-590	611
Overige baten	1.332	6.501	5.170	313	4.857
Totaal baten	**122.998**	**128.034**	**5.036**	**-431**	**5.467**
Storting reserves	4.091	4.369	-276	-276	-
Onttrekking reserves	4.860	3.812	-1.048	-492	-555
Totaal mutatie reserves	**768**	**-557**	**-1.324**	**-769**	**-555**
Resultaat	-	**4.510**	**4.510**	**479**	**4.031**

Een deel van de afwijkingen op de verschillende rubrieken is technisch van aard en aan elkaar gerelateerd. Per saldo zorgen deze afwijkingen niet voor een resultaateffect. Deze saldo-neutrale afwijkingen zijn in de bovenstaande tabel apart inzichtelijk gemaakt om vervolgens inzicht te geven in de gecorrigeerde afwijkingen die leiden tot het gerealiseerde rekeningresultaat.

Uit de gecorrigeerde afwijkingen blijkt dat het resultaat van ruim € 4,5 miljoen hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door de aanvullende overheadvergoeding van in totaal € 4,1 miljoen met betrekking tot de werkzaamheden voor de crisisnoodopvang in 2022 (€ 1,6 miljoen) en 2023 (€ 2,5 miljoen). Deze vergoeding is niet in de begroting verwerkt, omdat deze pas na het vaststellen van de begroting overeen is gekomen. De directe kosten voor de crisisnoodopvang worden rechtstreeks vergoed door het COA. Deze aanvullende vergoeding heeft betrekking op de indirecte kosten/overhead, zoals de leiding en coördinatie, inzet van beleid/adviescapaciteit en ondersteunende afdelingen binnen de VRU (ICT, HRM, Financiën etc.). Het betreft dus een vergoeding voor de inzet van de VRU organisatie voor deze tijdelijke niet-wettelijke taak.

Daarnaast is de rijksbijdrage € 0,6 miljoen hoger dan begroot door de toekenning van de loon- en prijsaanpassing voor 2023. Dit voordeel heeft een structureel karakter en is daarom in de geactualiseerde begroting 2024 verrekent met de gemeentelijke bijdrage. Vanaf 2024 is een stelpost voor de loon- en prijsaanpassing van de rijksbijdrage in de begroting verwerkt, zodat de in de volgende jaren beperkter zal zijn.

Op hoofdlijnen bestaat het resultaat uit hogere personele lasten (€ 1 miljoen) en lagere materiële lasten (€ 1,7 miljoen) enerzijds en hogere baten (€ 5 miljoen) anderzijds.

In paragraaf 2.2 van de jaarrekening is een meer uitgebreide toelichting opgenomen, inclusief een toelichting op de afwijkingen met betrekking tot de lasten en mutaties van de reserves en de saldo neutrale afwijkingen. Hierbij wordt ook toegelicht of sprake is van een incidentele of structurele afwijking.

De kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden bedroegen in 2023 € 12 miljoen. Deze kosten worden één op één vergoed door het rijk. Zowel de kosten als de baten maken onderdeel uit van de exploitatie van de VRU, zie tabel 1. De directe kosten voor de crisisnoodopvang bedroegen in 2023 € 16,3 miljoen. Deze kosten zijn rechtstreeks doorbelast aan het COA en daarmee geen onderdeel van de exploitatie van de VRU, met uitzondering van de overheadvergoeding die de VRU heeft ontvangen.

1.2 Voorstel bestemming jaarrekeningresultaat

Voorgesteld wordt om € 2 miljoen van het rekeningresultaat terug te storten naar de deelnemende gemeenten. Daarnaast wordt voorgesteld om een storting in de ontwikkel- en egalisatiereserve te doen voor doorlopende activiteiten (€ 0,6 miljoen) en incidentele middelen (€ 1,9 miljoen) die nodig zijn voor de continuering van de huidige taakuitvoering en het verbeteren van de arbeids- en digitale veiligheid. Deze ontwikkelingen en financiële knelpunten zijn ook opgenomen in de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024. Door de inzet van een deel van het rekeningresultaat wordt een incidentele stijging van de gemeentelijke bijdrage in 2024 en 2025 voorkomen.

Het voorstel voor de resultaatbestemming sluit aan bij de zienswijzen kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 waarin verschillende gemeenteraden hebben verzocht om rekening te houden met de financiële situatie van de gemeenten door een positief rekeningresultaat terug te storten naar de gemeenten en een (incidentele) verhoging van de gemeentelijke bijdrage zoveel mogelijk te voorkomen. Het voorstel voor de resultaatbestemming voorziet in beiden.

Tabel 2 Voorstel resultaatbestemming

Bedragen x € 1.000

Voorstel resultaatbestemming 2023	Bedrag
Terug te storten naar de gemeenten	2.002
Storting ontwikkel- en egalisatierserve:	
- Doorlopende activiteiten	634
- Ontwikkelingen en financiële knelpunten	1.874
Totaal	**4.510**

Terug te storten naar de gemeenten
De voorgestelde teruggave van het rekeningresultaat 2023 bedraagt € 2 miljoen. De teruggave vindt plaats naar rato van de begrote bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket in 2023. In bijlage 2 van de jaarstukken is een overzicht opgenomen van de voorgestelde teruggave per gemeente.

Doorlopende activiteiten
Een aantal activiteiten die volgens de begroting in 2023 gepland waren kennen in de realisatie een doorloop naar 2024. Dit betreft voor € 0,3 miljoen (project)activiteiten voor de versterking van de crisisorganisatie die worden bekostigd uit de daarvoor bestemde (verhoging van de) rijksbijdrage. De overige € 0,3 miljoen betreft een aantal ontwikkelactiviteiten met betrekking tot de uitvoering van de bestuursagenda.

Ontwikkelingen en financiële knelpunten
De ontwikkel- en egalisatiereserve is ingesteld om kosten te dekken die voortvloeien uit exogene factoren of incidentele/projectmatige (beleids)activiteiten met betrekking tot de bestuursagenda. Dit voorkomt incidentele verhogingen of teruggaven van de gemeentelijke bijdragen en leidt zo tot financiële stabiliteit in de begroting van de VRU en de bijdrage van de gemeenten. In dit kader wordt een storting in de ontwikkel- en egalisatiereserve voorgesteld voor een aantal exogene ontwikkelingen en financiële knelpunten om de huidige taakuitvoering te continueren en de arbeids- en digitale veiligheid te verbeteren. Deze onderwerpen zijn ook opgenomen in de begrotingskaders. Door de inzet van een deel van het rekeningresultaat wordt een incidentele stijging van de gemeentelijke bijdrage in 2024 en 2025 voorkomen ten aanzien van:

- Versterking digitale veiligheid (€ 0,3 miljoen)
- Veilige energietransitie (€ 0,3 miljoen)
- Natuurbrandbeheersing, aandeel gemeenten (€ 0,25 miljoen)
- Vakbekwaamheid brandweer (€ 0,65 miljoen)
- Arbeidsveiligheid: pilot onderwaterdrone (€ 0,2 miljoen)
- Uitwerking scenario's huisvesting (€ 0,1 miljoen)
- Hieronder volgt een nadere toelichting per onderwerp.

Versterking digitale veiligheid
Als gevolg van digitalisering wordt voortdurende aandacht voor digitale veiligheid steeds belangrijker. De bescherming van vitale infrastructuur is ook noodzakelijk vanwege de toenemende dreiging. Het afgelopen jaar heeft de VRU de organisatie op dit gebied structureel versterkt. Voor deze structurele versterking van de informatiebeveiliging van circa € 0,2 miljoen is dekking gevonden binnen de bestaande begroting.

Doordat de VRU bij diverse landelijke crises een steeds zichtbaarder rol heeft, is de VRU een aantrekkelijk doelwit geworden voor cyberaanvallen. Om aanvallen te voorkomen werken we met andere veiligheidsregio's samen aan een gezamenlijke oplossing voor het inrichten van een landelijke voorziening voor monitoring en support bij cyberaanvallen. Dit wordt alleen niet op korte termijn gerealiseerd. Om deel te kunnen nemen aan de landelijke voorziening voor monitoring en support bij cyberaanvallen zijn aanvullende structurele middelen nodig. Op dit

moment is de omvang daarvan nog niet duidelijk. In de loop van 2024 wordt hierover meer duidelijkheid verwacht.

Gezien de huidige dreiging en noodzaak voor een goede bescherming van onze vitale infrastructuur hebben we als regio zelf een aantal (overbruggings)maatregelen getroffen. De meest belangrijke daarvan is de 24/7- monitoring en support via een externe service. De kosten daarvoor bedragen € 0,2 miljoen per jaar. Hiervoor is binnen de begroting geen structurele dekking aanwezig. Daarnaast wordt gewerkt aan een inhaalslag om te voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Dit wordt zoveel mogelijk gerealiseerd binnen de begroting, maar dit lukt niet volledig. Voor 2024 is hiervoor een aanvullende investering van € 0,1 miljoen nodig. Voorgesteld wordt om deze kosten voor 2024 incidenteel te dekken uit het rekeningresultaat 2023.

Veilige energietransitie
De energietransitie is een overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen, zoals zonne-energie, windenergie en waterstof. In de provincie Utrecht zien we een groeiend aantal initiatieven op het gebied van duurzame energie, zoals zonneparken, windmolenparken en waterstofproductie-installaties. Hoewel dit positieve stappen zijn naar een duurzame toekomst, brengen ze ook nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee.

Ondanks de (landelijke en regionale) preventieve inspanningen zullen er incidenten plaatsvinden. Om veilig en doelmatig op te kunnen treden is het belangrijk dat de juiste kennis, kunde en materieel aanwezig is. Om dit te realiseren zijn de komende periode extra middelen nodig om deze nieuwe risico’s in opleiding en oefenprogramma’s te verwerken en bijbehorende oefen- en ensceneringsmiddelen te introduceren. De incidentele kosten voor 2024 zijn begroot op 325K. Door de inzet van het rekeningresultaat kan op dit thema een belangrijke impuls worden gegeven aan de vakbekwaamheid en arbeidsveiligheid van onze mensen.

Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing, aandeel gemeenten
Door de klimaatontwikkeling wordt het warmer en droger in Nederland. Zoals in het Regionaal Risicoprofiel VRU 2023 staat, neemt hierdoor de kans op natuurbranden toe en zullen die zich - door de droogte en de verandering van vegetatie - sneller uitbreiden. Ook door het intensiever gebruik van de natuur neemt het risico op een natuurbrand toe. Deze branden zijn door hun omvang voor de brandweer steeds moeilijker te bestrijden.

Natuurbrandbeheersing en -bestrijding krijgen steeds meer aandacht. Vanwege het intensieve gebruik van natuurgebieden in onze regio is dat ook meer dan terecht. De inspanningen van de VRU zijn erop gericht om te voorkomen dat natuurbranden ontstaan of onbeheersbaar worden.

Belangrijke elementen in het voorkomen van een onbeheersbare natuurbrand zijn een vroegtijdige ontdekking in combinatie met snelle interventiemogelijkheden en adequate slagkracht. Om de kans op een onbeheersbare natuurbrand te minimaliseren, is het verder noodzakelijk dat de relevante risico-houdende stakeholders in die betreffende gebieden zich van het risico bewust zijn en zich mede verantwoordelijk voelen voor continuïteit en veiligheid. Daarbij is het belangrijk dat zij - onder regie van de gemeente - bereid zijn gezamenlijk risico-reducerende maatregelen treffen.

Tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 3 juli 2023 is ingestemd met de Visie Natuurbrandbeheersing. Naast het verbeteren van de bestrijding van natuurbranden wordt nadrukkelijk ingezet op het versterken van de preventieve maatregelen. De uitvoering hiervan is inmiddels gestart in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten. Hierin hebben de gemeenten en de VRU naast de gezamenlijke verantwoordelijkheid elk ook een eigen aandeel. De inzet van personele capaciteit vanuit VRU en de kosten voor de risicocommunicatie worden gedekt binnen de begroting van de VRU. Voor het aandeel van de gemeenten blijkt aanvullende projectcapaciteit en expertise nodig. Voorgesteld wordt om de kosten van € 0,25 miljoen voor de ondersteuning van de gemeenten tijdens de pilotfase in 2024 te dekken uit het rekeningresultaat 2023. Hiermee wordt de voortgang van de aanpak geborgd en wordt voorkomen dat de gemeenten dit individueel moeten organiseren en bekostigen.

Vakbekwaamheid brandweer
Het brandweervak wordt steeds veelzijdiger. Incidenten worden complexer en risico's nemen toe. Om onze brandweermensen goed voor te bereiden op de praktijk is de basis brandweeropleiding (manschap 2.0) landelijk vernieuwd. Door meer praktijkmomenten (training en toetsing) in de opleiding stijgen de kosten daarvan. Daarnaast wordt de VRU geconfronteerd met een significante toename van de kosten van oefencentra (ca 30% voor een tweedaagse training en 48% voor een ééndaagse training). Ook stijgen de kosten voor chauffeursopleidingen. Door een sneller personeelsverloop moeten jaarlijks meer bevelvoerders en chauffeurs worden opgeleid.

Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen stijgen de vakbekwaamheidskosten met circa € 0,45 miljoen per jaar. Het investeren in de vakbekwaamheid en veiligheid van onze brandweermensen draagt bij aan de toekomstbestendige brandweerzorg, maar dit kan niet zonder meer binnen de bestaande begroting worden opgevangen.

In de komende periode wordt landelijk een nieuwe elektronische leeromgeving (ELO) in gebruik genomen. Voor de repressieve opleidingen wordt de ELO gebruikt als opleidingsvolgsysteem. Daarnaast gebruikt het repressief personeel de ELO als database om vakbekwaam te blijven. In de transitieperiode is het nodig de oude en de nieuwe ELO parallel aan elkaar te gebruiken, totdat het nieuwe systeem bewezen goed werkt. Hierbij ontstaan extra (applicatie)kosten. Daarnaast is regionaal extra capaciteit nodig voor de migratie van gegevens. Naar verwachting bedragen de extra kosten circa € 0,2 miljoen per jaar.

Zoals aangekondigd in de begrotingskaders wordt de komende periode onderzocht welke structurele investeringen in de vakbekwaamheid van de brandweer nodig zijn en hoe dit past binnen de bestaande activiteiten en begroting. Ook vanuit het oogpunt van de belasting van onze brandweervrijwilligers, kijken we vooral naar hoe het anders en slimmer kan. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van simulaties (virtual reality) of andere oefenvormen. Ook kijken we naar wat gecombineerd of juist meer modulair kan worden aangeboden om het behapbaar te houden voor onze brandweermensen. Hierbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de landelijke vernieuwing van het brandweeronderwijsstelsel en het verkennen van samenwerkingen met andere veiligheidsregio's op het gebied van het beter en efficiënter oefenen, trainen en opleiden van ons repressieve personeel.

Om de vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel op niveau te houden wordt voorgesteld om de stijging van de vakbekwaamheidskosten voor 2024 te dekken uit het rekeningresultaat 2023.

Verbetering arbeidsveiligheid: onderwaterdrone
Onderdeel van onze bestuursagenda is het vergroten van veiligheid voor onze brandweermensen in onveilige situaties. Dit doen wij bijvoorbeeld met innovatieve oplossingen, zoals de onderwaterdrone. Brandweerduikers lopen gezien de aard van het werk (onverwacht, geen mogelijkheid voor verkenning en onder alle omstandigheden) hoge risico's. Door voldoende training, het toepassen van voornamelijk standaardprocedures en het gebruik van de juiste arbeidsmiddelen worden deze risico's zoveel mogelijk gereduceerd. In deze pilot wordt onderzocht welke bijdrage een onderwaterdrone levert aan de veiligheid van de duikers en het vergroten van de slagkracht. De onderwaterdrone kan modulair worden aangevuld met sonar, video en grijparm. Deze op afstand te bedienen onderwaterrobot kan door één persoon bediend worden en kan onder zware omstandigheden (scheepvaart, ijs, diepte, vervuiling, objecten) veilig worden ingezet. De pilot vergt een eenmalige investering van € 0,2 miljoen.

Uitwerking scenario's huisvesting
In de huidige situatie worden de brandweerposten om niet ter beschikking gesteld aan de VRU door de gemeenten. De gemeenten en de VRU werken gezamenlijk aan een visie op de organisatie van de huisvesting. Hiervoor is een gezamenlijke verkenning uitgevoerd op basis van een aantal bestuurlijke uitgangspunten[1]. Dit heeft geleid tot drie scenario's. Op 6 november 2023 heeft het algemeen bestuur opdracht gegeven om deze drie scenario's uit te werken.

De uitwerking van de scenario's vergt specialistische capaciteit die niet beschikbaar is binnen de organisatie van de VRU. De beschikbare capaciteit binnen de gemeenten is ook beperkt. Daarom zijn incidentele middelen nodig om deze gezamenlijke opdracht te kunnen uitvoeren. De kosten voor de procesbegeleiding en (financiële) uitwerking van de scenario's worden geraamd op € 0,25 miljoen. Het aandeel van de VRU wordt gedekt binnen de begroting. Voor het aandeel van de gemeenten wordt voorgesteld om het rekeningresultaat 2023 in te zetten.

[1] Bestuurlijke uitgangspunten: a) Visie op huisvesting is toekomstbestendig, b) Het sociaal kapitaal en de maatschappelijke waarden van de (gemeenten binnen de) VRU in de lokale samenleving worden meegenomen, c) Huisvesting is ondersteunend aan de taakuitvoering en d) de huisvestingslasten worden evenredig verdeeld.

Jaarverslag 2023

Programmaverantwoording

De begroting bestaat uit één programma: Veiligheidsregio Utrecht. Hierin kennen wij de volgende programmaonderdelen:

- Brandweer – *Toekomstbestendige brandweerzorg*
- Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*
- Crisisbeheersing en GHOR – *Versterking crisisbeheersing*
- Algemeen – *Ondersteuning organisatie en algemene dekkingsmiddelen*

In de hoofdstukken hierna vind je de verantwoording per programmaonderdeel.

2 Brandweer

Toekomstbestendige brandweerzorg

2.1 Wat wilden we bereiken?

Brandweer

Onze meest bekende activiteit is het blussen van branden. De brandweer doet echter veel meer. We verlenen hulp bij ongevallen, bij incidenten met gevaarlijke stoffen, bij waterongevallen. Wat er ook gebeurt, de brandweer staat 24 uur per dag, 7 dagen in de week klaar om burgers in nood te helpen en gevaarlijke situaties het hoofd te bieden.

Als organisatie zijn we voortdurend aan de slag om deze hulp 24/7 te kunnen borgen. Om ons werk goed te kunnen doen moet immers alles kloppen: een goede alarmering, het juiste materieel, de juiste route naar het incident en de vakbekwaamheid van onze brandweermensen. Uiteraard is hierbij ook de eigen veiligheid van belang, waaronder de zorg voor goede arbeidshygiëne en het veiligheidsbewustzijn van onze hulpverleners zelf. Al deze voorwaarden moeten op orde zijn om op een goede wijze de incidenten te kunnen bestrijden. Dit vergt een permanente en solide investering in mensen en middelen.

Meldkamer

De meldkamer is het kloppend hart van de hulpdiensten. De meldkamer neemt 24 uur per dag en 7 dagen per week hulpverzoeken van burgers in nood aan en dirigeert de hulpverleners snel en efficiënt naar de plaats van het incident. De centralisten vormen daarbij de ogen en oren van de brandweer, vanaf een incidentmelding tot het moment dat een leidinggevende op de plek van het incident arriveert en de aansturing van de collega's op straat overneemt. De brandweer deelt de meldkamer met de politie en de ambulancedienst. Voor incidenten die om een multidisciplinaire aanpak vragen, kan daardoor snel een calamiteitencoördinator worden ingezet die alle drie de hulpdiensten kan aansturen.

2.2 Wat hebben we ervoor gedaan?

Brandweer

Met onze reguliere activiteiten die hierna beschreven staan, geven wij uitvoering aan de beleidsdoelstellingen. In 2023 hebben wij onder andere de volgende resultaten behaald:

- Wij hebben het rooster voor de 24-uursdienst op de beroepsposten geharmoniseerd. Per 1 januari 2024 werken we met regiobrede afspraken, wat bijdraagt aan efficiency en flexibiliteit tussen de verschillende posten en ploegen.
- We hebben de proef 'Verbeteren dekking Amersfoort' afgerond en geëvalueerd. Het algemeen bestuur heeft ingestemd met de eerste fase van het traject om de brandweerzorg in Amersfoort mee te laten groeien met de ontwikkeling van de stad.
- We zijn gestart met de implementatie van Uitruk op maat. Dit traject wordt in 2024 afgerond, waarmee het voor alle posten mogelijk wordt om met een vierpersoonsbezetting uit te rukken (aanvullend aan de standaard zespersoons bezetting).
- We hebben het systeem van inzetbepaling van brandweereenheden geüpdatet.

- We hebben een verbeterplan voor vakbekwaamheid opgesteld en uitgevoerd en een benchmark uitgevoerd voor het deel ‘vakbekwaam blijven’.
- Op het gebied van innovatie werken we aan kleine en grote zaken die de veiligheid van onze mensen en de inwoners vergroten. Zo zijn we een proef gestart met een onderwaterdrone.
- Wij hebben trainingsdagen georganiseerd voor alle leidinggevenden binnen de brandweerorganisatie die in het teken stonden van ‘veiligheidsbewustzijn’.
- Wij hebben gewerkt aan de vertaling van de ontwikkelingen in de energietransitie voor de brandweer.
- Het algemeen bestuur heeft de handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid vastgesteld.
- De eerste doorrekeningen zijn gemaakt voor het nieuwe dekkingsplan op basis van de systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden.
- Wij werken actief aan verbeterpunten n.a.v. een tussentijdse evaluatie onder postcommandanten en clustercommandanten over de nieuwe manier van werken na de reorganisatie bij Brandweerrepressie.
- De lijnen in de organisatie hebben we korter gemaakt, we werken meer samen en er is meer ruimte voor de lokale en menselijke maat.
- We hebben geïnvesteerd in het leiderschap, van zowel de beroepsmanagers als postcommandanten.
- Wij hebben nieuw materieel ontvangen en in gebruik genomen. Voor de nieuwe redvoertuigen is bijvoorbeeld een vakbekwaamheidstraject ingericht en uitgevoerd, zodat de voertuigen in gebruik genomen konden worden.
- Als vervolg op de geslaagde pilot met tweewegpagers hebben wij gewerkt aan een plan voor VRU-brede implementatie en is de aanbesteding voorbereid. Tweewegpagers zijn voor ons een middel om het door ons gewenste model van vrijwilligheid te kunnen behouden in onze regio.

<u>Meldkamer</u>
Wij geven een impuls aan de beleidsdoelstellingen met een paar specifieke beleidsactiviteiten:

Meldingen sneller en slimmer ontvangen en verwerken
De Meldkamer wil meer informatie en een beter overzicht van de situatie bij de melders, waarbij ze aanrijdende eenheden en andere diensten beter kunnen aansturen. Randvoorwaarden zijn de waarborging van de privacy, veiligheid in noodsituaties en de audioverbinding met de melder mag niet verbroken worden. Hiervoor is een pilot gestart met videoverbinding. Naast een voice gesprek van 112, wordt indien noodzakelijk een videoverbinding tot stand gebracht. De melder hoeft daarvoor niets te downloaden of te installeren. Meldkamer Utrecht maakt hierbij gebruik van de WeSeeDo software.

Door gebruik van WeSeeDo heeft de centralist direct grotere efficiëntie en meer tijdwinst. Daarnaast kan de centralist de melder beter helpen en aanrijdende eenheden ter plekke adequater en gerichter ondersteunen.

Sturen op kwaliteit en bruikbaarheid van informatie
Voor veel taken in onze organisatie maken wij gebruik van informatie. Van het in kaart brengen van risico's en het bepalen van de beste inzet bij een brand, tot het rapporteren over incidenten en opkomsttijden. De meldkamer beschikt over een belangrijk deel van de informatie die nodig is voor ons presterend vermogen. Het is daarom van belang voor onze organisatie, partners en de samenleving dat wij kunnen sturen op de bruikbaarheid en kwaliteit van deze informatie, alsmede op de snelheid waarmee deze ter beschikking komt.

In de afgelopen periode hebben wij geïnvesteerd in de eenduidigheid, kwaliteit en bruikbaarheid (vergelijkbaarheid) van informatie. In 2023 ging de aandacht o.a. uit naar snellere beschikbaarheid van data ten behoeve van evaluaties van incidenten met grote impact en naar de beschikbaarheid van data die ons helpt de landelijke samenwerking van meldkamers te optimaliseren.

Meldkamer Midden-Nederland
De meldkamers van de veiligheidsregio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland gaan harmoniseren en samenwerken op één locatie in Hilversum. Deze nieuwe meldkamer Midden-Nederland gaat op 2 april 2025 operationeel.

In het afgelopen jaar zijn meldkamerprocedures zoveel mogelijk geharmoniseerd en dit loopt door in 2024. Daarnaast is een plan van aanpak gemaakt voor het project van harmonisering. Namens de drie veiligheidsregio's is een bijzondere ondernemingsraad opgericht en zijn diverse werkgroepen ingericht waarbij centralisten actief deelnemen.

2.3 Productie-indicatoren Brandweer – *Toekomstbestendige brandweerzorg*

We sturen en verantwoorden op zowel de feitelijke productiecijfers als op kwalitatieve prestaties. Hieronder een overzicht van de voor dit programmaonderdeel relevante criteria.

Tabel 3 Productie-indicatoren Brandweer - *Toekomstbestendige brandweerzorg*

Nr.	Productie-indicatoren	Realisatie 2022	Actualisatie 2023	Realisatie 2023
	Incidenten bestrijden			
1	Het totaal aantal incidenten	9.238	8.755	8.118
2	*Het totaal aantal incidenten voor brandbestrijding*	4.411	4.330	3.795
	2a. Het aantal incidenten voor gebouwbranden	631	680	774
	2b. Het aantal incidenten voor overige branden	2.251	2.150	1.965
	2c. Het aantal incidenten voor (on)echte of (on)terechte OMS-meldingen	1.529	1.500	1.056
3	*Het aantal incidenten voor hulpverlening*	4.014	3.650	3.576
	3a. Het aantal incidenten voor technische hulpverlening	213	200	80
	3b. Het aantal incidenten voor hulpverleningen m.b.t. dieren	388	400	326
	3c. Het aantal incidenten voor overige hulpverlening, waaronder assistentie	2.584	2.300	2.294
	3d. Het aantal incidenten voor AED-inzet	829	750	876
4	Het aantal incidenten voor basishandelingen bij de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen	660	650	602
5	Het aantal incidenten voor ondersteuning bij waterongevallen	153	125	145
6	Het aantal geredde slachtoffers	42	300	49
7	Het aantal inzetten voor en in buurregio's	281	-	269
	Vakbekwaamheid			
8	Aantal cursisten dat de opleiding Manschap A heeft afgerond	94	96	93
9	Aantal cursisten dat de opleiding Bevelvoerder heeft afgerond	18	18	27
	Meldkamer			
10	Het aantal meldingen dat bij de regionale alarmcentrale is aangenomen	23.279	20.000	23.393
11	Verwerkingstijd meldingen	51 sec.	60 sec.	28 sec.

2.4 Prestatie-indicatoren Brandweer - *Toekomstbestendige brandweerzorg*

Tabel 4 Prestatie-indicatoren Brandweer - *Toekomstbestendige brandweerzorg*

Nr.	Prestatie-indicatoren	Realisatie 2022	Actualisatie 2023	Realisatie 2023
	Paraatheid & Vakbekwaamheid			
1	De opkomsttijden van de brandweer zijn overeenkomstig de eisen van het dekkingsplan uitgevoerd (meettijden)	83%	80%	83%
2	De paraatheid van de brandweer is overeenkomstig de eisen van het dekkingsplan gegarandeerd	Ja	Ja	Ja
	Jeugdbrandweer			
3	Het percentage jeugdbrandweerleden dat doorstroomt naar de reguliere brandweer ten opzichte van het aantal jeugdleden dat de jeugdbrandweer verlaat op 18/19 jarige leeftijd	18%	15%	17%

2.5 Gerealiseerde baten en lasten

Tabel 5 Baten en lasten Brandweer - *Toekomstbestendige brandweerzorg*

Bedragen x € 1.000

Brandweer en meldkamer	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afw. Real. en act.
Totaal lasten	63.787	64.944	-1.157
Totaal baten	1.215	1.602	387
Saldo van baten en lasten	**-62.572**	**-63.342**	**-770**
Toevoeging aan reserves	3.279	3.529	-250
Onttrekking van reserves	2.228	2.017	-211
Gerealiseerd resultaat	**-63.623**	**-64.854**	**-1.231**

3 Risicobeheersing

Veilige en gezonde leefomgeving

3.1 Wat wilden we bereiken?

De VRU zet zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving. Samen met andere partijen zoeken we naar de kwetsbaarheden, risico's en kansen in onze regio. Hiervoor bouwen wij aan een robuust netwerk waarin plaats is voor onze huidige partners, maar ook ruimte is voor nieuwe partijen en lokale initiatieven. Met als doel om samen tot lokale en regionale oplossingen te komen. De VRU treedt hierbij op als adviseur en als kennis- en netwerkmakelaar.

Wij richten ons op het vergroten van de veerkracht en redzaamheid in de samenleving. Een groeiende groep inwoners is kwetsbaar bij incidenten, mede veroorzaakt door vergrijzing. Hiertegenover staat dat de meeste inwoners in staat zijn snel te handelen en in bepaalde situaties juist heel zelfredzaam zijn, doordat ze rechtstreeks toegang hebben tot (grote hoeveelheden) informatie. Wij hebben oog voor deze verschillen binnen de samenleving. Door mensen te voorzien van informatie en handelingsperspectieven passend bij hun situatie en behoefte willen we hen optimaal faciliteren.

Wij werken risicogericht, waarbij we uitgaan van zelfredzaamheid waar mogelijk en handelingsperspectieven bieden waar nodig. Hiervoor is al veel geïnvesteerd in de samenwerking met gemeenten op het gebied van advisering, vergunningverlening en toezichthouden. Ook intensiveren we de samenwerking met andere partners, bijvoorbeeld op terreinen als energietransitie en klimaatadaptatie. Wij zetten ons in om vroegtijdig in het proces als partner en adviseur betrokken te zijn bij de beoordeling van initiatieven en ontwikkelingen.

3.2 Wat hebben we ervoor gedaan?

Veilige leefomgeving
De samenleving verandert en onze omgeving ook. Denk hierbij aan de groeiende onvoorspelbaarheid van weersomstandigheden, de introductie van nieuwe energiebronnen en -dragers, als ook de gevolgen van extramuralisatie van de zorg en de vergrijzing, de verdergaande digitalisering en de bouwopgave.

Wij dragen proactief bij aan een veilige en gezonde leefomgeving door in te zetten op bewustwording over nieuwe risico's. De risico's uit het regionaal risicoprofiel hebben we vertaald naar opgaven waar we ons op richten. Met stakeholders in die opgaven verkennen we wat we gezamenlijk en ieder individueel kunnen bijdragen aan een oplossingsrichting. We investeren in het realiseren van handvatten om deze risico's te kunnen adresseren en onderdeel te kunnen maken van te nemen maatregelen door de bevoegde gezagen. Ook onderzoeken we hoe we risico's beter en doorlopend kunnen monitoren en kunnen delen. Dat doen we met onze partners, andere veiligheidsregio's en kennisinstellingen zoals universiteiten. We werken hiervoor aan een protocol dynamisch risicoprofiel. Daarnaast zijn we bezig met de doorontwikkeling van het actueel Risicobeeld.

In 2023 hebben we een plan van aanpak voor natuurbrandgebieden opgesteld. Ook hebben we in 2023 met verschillende stakeholders gesproken over cyber. Dat heeft geresulteerd in een notitie over de rol van risicobeheersing in relatie tot digitale afhankelijkheid. Met de gemeente Houten is een risicotafel gehouden over verminderde zelfredzaamheid. De uitkomsten daarvan worden opgenomen in de advisering met betrekking tot integrale veiligheidsplannen van gemeenten en andere activiteiten in het kader van het versterken van de veerkracht. Ook ten behoeve van energietransitie zijn diverse ondersteunende handreikingen gerealiseerd om goed te kunnen adviseren en toezicht te houden ten aanzien van de nieuwe risico's die samenhangen met de energietransitie.

In 2023 is de visie op risicogericht werken beschreven. Deze zal in het voorjaar 2024 aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd. In de nieuwe procedures met betrekking tot het adviseren onder de Omgevingswet is de risicogerichte benadering opgenomen. Voor het bepalen van de prioriteit bij de inzet van toezicht capaciteit wordt gewerkt aan herziening van de risicomodule, in samenwerking met de gemeenten.

Daarnaast vinden we het belangrijk om aan de voorkant bij de inrichting van de leefomgeving te kunnen adviseren. Daarom sturen we erop dat fysieke veiligheid meegewogen wordt in de planvorming van de leefomgeving, zoals bij de inrichting van een gebied of projecten op het gebied van infrastructuur. Dit doen we zo vroeg mogelijk in het proces, waarbij wij als partner en adviseur betrokken willen zijn bij de beoordeling van initiatieven en ontwikkelingen om zo incidenten te voorkomen en een slagvaardige incidentbestrijding en crisisbeheersing te realiseren. De Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden. De noodzakelijke voorbereidingen voor implementatie hiervan zijn in 2023 afgerond. Er zijn afspraken gemaakt over de uitvoeringsafspraken met alle ketenpartners. Per 1 januari 2024 is ook de Wet Kwaliteitsborging in werking getreden voor bouwplannen gevolgklasse 1, nieuwbouw. Dit betekent dat een (klein) deel van de adviesaanvragen niet meer aan ons zal worden voorgelegd. Wel kan de VRU gevraagd worden om te adviseren op risicobeoordelingen. De werkwijze is hierop in 2023 ingericht. Na ingang van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging wordt duidelijk in hoeverre onze voorbereidingen aansluiten bij de nieuwe werkelijkheid. De verwachting is dat we hier samen met onze partners in 2024 in moeten door ontwikkelen.

Ons advies aan gemeenten stellen wij integraal op. Zowel binnen de VRU als met ketenpartners. We starten met het onderzoeken van de mogelijkheden en bereidheid met logische ketenpartners om hierover vervolgens afspraken te maken.

In 2023 hebben we een verkenning uitgevoerd hoe de aanbevelingen van de inspectie ten aanzien van evenementenveiligheid vormgegeven kunnen worden. We zijn gestart met een project ter verbetering van de samenwerking tussen Risicobeheersing en Repressie. Het doel hiervan is de verbetering van het adviseringsproces, de informatie-uitwisseling en de samenwerking in het faciliteren van risicogericht oefenen op de post.

Veerkrachtige redzame samenleving
De komende jaren zetten wij in op een veerkrachtige en redzame samenleving. Hiervoor organiseren we pilots in woonwijken waarin we ons netwerk in samenwerking met de gemeenten

(lokaal) verder uitbreiden. In 2023 zijn er verkennende gesprekken gevoerd met 3 gemeenten ten behoeve van het komen tot een gezonde en veilige wijk aanpak.

Wij onderzoeken op welke manieren wij kunnen bijdragen aan het vergroten van de redzaamheid en veerkracht in de samenleving. In samenwerking met de 4TU.RE (een samenwerkingsverband van technische universiteiten) is een conceptueel model opgeleverd voor het opstellen van een veerkrachtprofiel van de regio waarmee we in de toekomst op wijkniveau een beeld willen krijgen van de veerkracht binnen de die wijk. In 2023 is een verkennend onderzoek gestart naar een Risk Factory Utrecht. Doel van een Risk Factory is om de samenwerking met andere diensten te intensiveren en de zichtbaarheid in de samenleving te vergroten. De business case zal in het najaar van 2024 aan het bestuur worden gepresenteerd.

Tijdens de herfstvakantie 2023 hebben we in samenwerking met Lego-Incidentencity een voorlichtingsweek georganiseerd in Zeist waar 4500 mensen brandwijzer zijn gemaakt op het thema brandveilig omgaan met elektrische apparatuur. Ruim 1300 jonge gezinnen hebben naar aanleiding van aangifte van een geboorte van ons een brandveiligheids-informatiepakket ontvangen. Er zijn 4 nieuwe voorlichting stands ontwikkeld. Deze zullen vanaf 2024 de expo ‘Zo gepiept’ gaan vervangen en geleidelijk op nieuwe thema’s worden uitgebreid. Voor het concept Roadshow hebben we een proef gedraaid met een rookcontainer, deze zal een vaste plek krijgen binnen ons roadshow concept vanaf 2024. Het lesmateriaal ‘Brandmeester voor de bovenbouwgroepen van het mbo is in 2023 uitgebreid en nu ook beschikbaar voor de opleidingen ‘Horeca’ en ‘Beveiliging’.

Breed gezamenlijk netwerk
Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de samenwerking met gemeenten om samen op te trekken op het gebied van advisering, vergunningverlening en toezichthouden. Ook onze partners worden met vraagstukken over de nieuwe risico’s en veranderende samenleving geconfronteerd en hebben hier een eigen deskundigheid in. Wij zetten in op onze rol van kennis- en netwerkmakelaar, waarbij we de deskundigheid van diverse partners bundelen. Hierbij richten wij ons actief op de samenwerking met de Omgevingsdienst Regio Utrecht, Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht en GGD Regio Utrecht.

In 2023 is er een onderzoek uitgevoerd naar de positionering van de directie Risicobeheersing. Daaruit blijkt dat gemeenten, maar ook andere externe partners, de samenwerking waarderen.

3.3 Productie-indicatoren Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*

We sturen en verantwoorden op zowel de feitelijke productiecijfers als op kwalitatieve prestaties. Hieronder een overzicht van de voor dit programmaonderdeel relevante criteria.

Tabel 6 Risicobeheersing - *Veilige en gezonde leefomgeving*

Nr.	Productie-indicator	Realisatie 2022	Actualisatie 2023	Realisatie 2023
	Advisering ter voorkoming van onveiligheid			
1	Het aantal verstrekte adviezen Ruimtelijke Ordening	450	320	483
2	Het aantal verstrekte WABO-adviezen Bouw	3.179	3.000	2.948
3	Het aantal verstrekte WABO-adviezen Milieu	104	100	49
4	Het aantal verstrekte WABO-adviezen Gebruik	804	800	751
5	Het aantal verstrekte adviezen voor Evenementen (integraal)	1.748	1.650	1.797
	Risicogericht toezicht			
6	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken real. Bouw	1.057	2.100	866
7	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken Milieu	49	75	34
8	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken Bestaande Bouw	4.113	5.000	4.705
8a	Het percentage hercontroles Bestaande bouw (complementair met het naleefgedrag)	19%	20%	23%
9	Het aantal uitgevoerde controles bij Evenementen	435	575	383
10	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken BRZO	1	1	100%*
11	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken Vuurwerk	1	1	100%*
	Vergroten veiligheidsbewustzijn			
12	Het aantal gegeven voorlichtingen	134	150	165
13	Het aantal zorginstellingen dat actief de toolbox gebruikt	20	50	29
14	Het aantal basisscholen dat het lespakket 'Brandweer op school' gebruikt	20	40%	0
15	Het aantal MBO scholen dat het lespakket 'Brandmeester' gebruikt	-	40%**	1
16	Het aantal pilots in de wijken in het kader van veerkracht	-	2**	0%

* nieuw product vanaf 2022, pas voor het eerst in de begroting 2023

3.4 Prestatie-indicatoren Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*

Tabel 7 Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*

Nr.	Prestatie-indicatoren	Realisatie 2022	Actualisatie 2023	Realisatie 2023
	Inzicht in risico's en ontwikkelingen			
1	Het risicobeeld is actueel	Ja	Ja	Ja
2	Twee maal per jaar is met de gemeente het risicobeeld en de kwaliteit van de advisering en het toezicht besproken	Ja	Ja	Ja
2a	Eén keer per jaar zijn risico's met netwerkpartners besproken en benodigde	-	Ja	Ja
3	Inzichtelijk maken typen overtredingen toezicht en trends	-	Ja	Nee
	Vergroten veiligheidsbewustzijn			
4	Op acute en bijzondere onveilige situaties is aantoonbaar succesvol ingezet (samen met het bevoegd gezag)	Ja	Ja	Ja
5	Er is periodiek overleg met relevante stakeholder t.b.v. de veerkrachtige samenleving	-	Ja	Gedeeltelijk
6	Aan alle gebieden met een Keurmerk Veilig Ondernemen/Uitgaan is een actieve bijdrage geleverd	-	Ja	Ja

3.5 Gerealiseerde baten en lasten

Tabel 8 Baten en lasten Risicobeheersing – *Veilige en gezonde leefomgeving*

Bedragen x € 1.000

Risicobeheersing	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afw. Real. en act.
Totaal lasten	9.036	8.681	355
Totaal baten	26	46	20
Saldo van baten en lasten	**-9.010**	**-8.636**	**374**
Toevoeging aan reserves	-	-	-
Onttrekking van reserves	77	38	-39
Gerealiseerd resultaat	**-8.934**	**-8.598**	**335**

4 Crisisbeheersing en GHOR

Versterking crisisbeheersing

4.1 Wat wilden we bereiken?

Crisisbeheersing

We voorkomen, voorzien en minimaliseren de effecten van crises en versterken de weerbaarheid van de samenleving.

De afgelopen jaren hebben zich nieuwe typen en langdurige crises voorgedaan die ook een spanningsveld opleveren voor onze organisatie. We merken dat in de aanpak van crises. Een strikte scheiding tussen de rollen of fases in de vorm van warm (er is een crisis) of koud (er is geen crisis) is steeds lastiger aan te brengen. Deze ontwikkelingen vragen om aanpassingen zodat de crisisbeheersing toekomstbestendig is en blijft.

Crises zijn niet alleen verschillend van aard, maar in toenemende mate complex, domein overschrijdend en niet altijd plaatsgebonden. Dit maakt dat de scope van de crisisorganisatie niet eenduidig te geven is en dat het lastig is om hier logische keuzes in te maken. We investeren in een veerkrachtige en schaalbare crisisorganisatie die, al naargelang de aard en omvang van de crisis, samen met de betrokken partijen wordt ingericht.

Wij kiezen ervoor om als VRU in positie te komen als er sprake is van (dreigende) crisis of maatschappelijke ontwrichting. Wij focussen ons hierbij op onze kerntaken en richten ons op de coördinatie en regie. Het doel is om zo snel mogelijk terug te kunnen keren naar een stabiele situatie en de taak weer over te dragen aan de partij die hier primair voor is toegerust.

GHOR

De geneeskundige zorg tijdens een crisis wordt geleverd door verschillende geneeskundige (private) organisaties, zoals RAVU, GGD regio Utrecht en ziekenhuizen, waaronder het UMCU als Traumacentrum Midden Nederland. Ketencontinuïteit is de sleutel voor de toegankelijkheid van de (spoed-)zorg. Onze GHOR, als netwerkorganisatie, vormt de schakel tussen deze organisaties en voert regie tijdens incidenten en crises. In de voorbereiding op crises en ieders rol tijdens rampen stimuleren en adviseren wij het netwerk over de verantwoordelijkheden in de continuïteit van zorg.

In 2023 lag de focus van de GHOR op de volgende beleidsdoelstellingen:

1. *Versterken informatiemanagement geneeskundige kolom*
   Om tijdig te kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de geneeskundige kolom is het belangrijk om relevante informatie te verzamelen. De VRU kan hierbij een faciliterende rol vervullen door deze informatie bij elkaar te brengen en eenduidig te ontsluiten en duiden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan informatie over zorgcontinuïteit in de gehele zorgketen of informatie over infectieziekten die een uitbraak veroorzaken.

2. *Verstevigen positie GHOR binnen het netwerk en versterken samenwerking acute en niet-acute zorg*
   Wanneer er géén sprake is van een ramp of crisis werkt de GHOR door advisering en informatievoorziening aan een goede voorbereiding van de geneeskundige hulpverlening tijdens een crisis. De GHOR maakt afspraken met de verschillende zorgpartijen over hun rol bij crises en adviseert ze over risico- en crisisbeheersing. Deze voorbereiding wordt versterkt door de introductie van het zorgrisicoprofiel.

4.2 Wat hebben we ervoor gedaan?

Crisisbeheersing

Na langdurige inzet van de crisisorganisatie op de Covid-19-, Oekraïne- en asielcrisis, ook in 2023, neemt vanaf januari 2024 de provincie Utrecht de laatste coördinerende taak over rond de opvang van Oekraïense ontheemden. Daarmee wordt de langdurige crisisorganisatie afgeschaald.

De VRU blijft betrokken middels onze uitvoeringsorganisatie (VRU-support). Deze blijft de provincie en gemeenten ondersteunen door de HUB Jaarbeurs en een aantal opvanglocaties voor asiel te exploiteren. In 2023 zijn de volgende activiteiten gerealiseerd:

Crisismanagement

Crisismanagement is erop gericht om crises te voorzien, te voorkomen en de gevolgen zoveel mogelijk te beperken en zo snel mogelijk weer naar de reguliere situatie terug te keren. Onze primaire taak is het coördineren van de crisisbeheersing en het adviseren van het bevoegd gezag. Wij hebben een voorstel gedaan over de vormgeving en organisatie van een robuuste crisisorganisatie, waar ook de kolom bevolkingszorg deel van uit maakt. Dit voorstel wordt in 2024 aan het bestuur ter besluitvorming voorgelegd.

Daarnaast hebben wij aan de kwaliteit van de crisisorganisatie gewerkt. Vanuit vakbekwaamheid is een opleidingsprogramma voor alle kernfunctionarissen en bestuurders ontwikkeld en dit wordt uitgevoerd.

De samenwerking tussen en met gemeenten is een belangrijk onderdeel van ons crisismanagement. Samen werken we aan toekomstbestendige bevolkingszorg, een proces dat vooral van onze gemeenten is. De uitwerking van deze samenwerking wordt in 2024 aan het bestuur voorgelegd. Wij leveren hier een belangrijke bijdrage aan. Hierbij is het uitgangspunt 'lokaal wat kan, regionaal waar nodig'. Voorzien wordt in een jaarlijks flexibel budget waarmee we, in samenwerking met gemeenten en partners, zoeken naar oplossingen voor actuele veiligheidsvraagstukken.

De contourennota en wijzigingen in de Wet veiligheidsregio's van invloed op ons crisismanagement. Wij werken eraan om die wijzigingen te implementeren in onze systemen en structuren. Een nieuw regionaal crisisplan is vanaf 2 januari 2024 in werking getreden.

Netwerkmanagement

De afgelopen jaren is gebleken dat de veiligheidsregio een goed platform is om crises en andere vraagstukken die de veiligheid in de regio raken samen met het netwerk aan te pakken.

De VRU treedt hierbij op als verbinder en brengt kennis, ervaring, ketenpartners en organisaties bij elkaar. Wij hebben in beeld gebracht wie onze netwerkpartners zijn en hoe ons netwerk te bereiken is, we hebben samenwerkingsafspraken, trainen en oefenen samen en maken voor gemeenten inzichtelijk waar zij op kunnen rekenen. Dit is een doorlopend proces.

Informatiemanagement
Om de focus te verschuiven van reageren naar voorzien gaan wij onder andere steeds meer werken met artificial intelligence. Daarnaast is de beschikbaarheid van informatie cruciaal voor goed crisismanagement. Wij zorgen ervoor dat de relevante informatie op het juiste moment en in de goede vorm beschikbaar is voor onze functionarissen en de partners in het netwerk. Hiervoor richten wij ons op het verder ontwikkelen van een multidisciplinair informatieknooppunt. In 2024 worden de eerste resultaten van deze doorontwikkeling opgeleverd.

We onderzoeken daarnaast of dit mogelijk is op de schaalgrootte van Midden-Nederland. Dit multidisciplinair informatieknooppunt richt zich op het ondersteunen van de operatie met behulp van informatievoorziening. Deze informatievoorziening is afkomstig van de veiligheidsregio en komt in samenwerking met partners tot stand. In 2023 is ten behoeve hiervan een samen met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland een gezamenlijk project opgestart.

Wij sluiten aan bij het landelijke traject van de versterking bovenregionale crisisbeheersing en de daaraan gerelateerde informatievoorziening. Bij bovenregionale crises werken wij samen in het Knooppunt Coördinatie Regio's en Rijk (KCR2).

Communicatiemanagement
Communicatie is één van belangrijkste instrumenten om een crisis te voorkomen, te voorzien of de effecten te minimaliseren. De doorontwikkeling van communicatiemanagement bevat vooral de onderdelen risico- en crisiscommunicatie. Wij dragen bij aan de kwaliteit van de crisiscommunicatie door gemeenten. We hebben vakbekwaamheidsactiviteiten georganiseerd voor de piketorganisatie en faciliteren de piketten.

In 2023 is gestart met het project Veerkracht. Hiermee willen we bereiken dat inwoners, bedrijven en instellingen zelfredzaam en veerkrachtig zijn. Dit omvat alle handelingen die zij verrichten ter voorbereiding op, tijdens en na een ramp of crisis om zichzelf en anderen te helpen. Om zo de gevolgen van die ramp of crisis te beperken.

Op de website vru.nl bieden we informatie over risico's met bijbehorende handelingsperspectieven. Wanneer er sprake is van een verhoogd risico en/of hoog risicobewustzijn zetten we deze risicocommunicatie proactief in. Tijdens een incident/crisis zetten we vru.nl in voor de operationele woordvoering en handelingsperspectieven.

Crisiscommunicatie richt zich ten tijde van een crisis op het informeren van de getroffen doelgroepen, het bieden van handelingsperspectief en betekenisgeving (duiding van de crisis). Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor de eigen crisiscommunicatie.

GHOR

Om de beleidsdoelstelling te halen hebben we de volgende beleidsactiviteiten uitgevoerd:

Versterken informatiemanagement

Informatiemanagement vraagt om aparte aandacht vanuit GHOR-perspectief. Het connecteren van alle relevante zorginstellingen op de GHOR is naast het prepareren en realiseren tijdens een crisis van relevante sturings- en overzichtsdata van de geneeskundige keten en het bestuur een niet weg te denken pilaar. Het dashboard zorgcontinuïteit is beter gepositioneerd en het sturingsdashboard GHOR is doorontwikkeld.

Verstevigen netwerkpositie GHOR

Om de voorbereiding op crises en rampen verder te versterken adviseert de GHOR-zorginstellingen in onze regio over hun preparatie. Het zorgrisicoprofiel is hierbij een integraal onderdeel van de voorbereiding. In 2023 is het regionaal zorgrisicoprofiel gerealiseerd. Zicht hebben op het verzorgingsgebied en het kennen van de sleutelfunctionarissen in de zorginstellingen vergt aandacht van de account- en netwerkcoördinatoren. Samenwerking binnen de VRU met accounthouders, gemeenten (zij leveren namelijk ook zorg aan vermindert zelfredzamen) en GGDrU is hierbij relevant. Account- en netwerkfunctionarissen bij de GHOR hebben een leergang netwerk- en ketenregie gevolgd om hun adviesvaardigheden te versterken. Er is een website ontwikkeld voor niet-acute 24/7 zorgpartners om hun beter te helpen bij preparatie op rampen en crises. De samenwerking met de acute zorg is verder versterkt evenals de samenwerking met landelijke partners zoals GGD GHOR Nederland.

Reguliere werkzaamheden

Het 24/7 beschikbaar hebben van het GHOR-deel van de piketorganisatie om de DPG in staat te stellen regie te voeren bij incidenten en crises vraagt om vakbekwame piketmedewerkers.
Dit jaar is hard gewerkt aan het werven, selecteren en opleiden om piketmedewerkers vakbekwaam te maken en te houden. Dit is een voorwaarde voor een slank maar effectief regie-instrument voor het bestuur en de directeur publieke gezondheid. Hierbij lag de focus op kwaliteit en continuïteit. Er zijn bijstandsafspraken gemaakt met de buurregio’s, die geformaliseerd worden in 2024.

4.3 Productie-indicatoren Crisisbeheersing en GHOR – *Versterking crisisbeheersing*

We sturen en verantwoorden op zowel de feitelijke productiecijfers als op kwalitatieve prestaties. Hieronder een overzicht van de voor dit programmaonderdeel relevante criteria.

Tabel 9 Crisisbeheersing en GHOR – *Versterking crisisbeheersing*

Nr.	Productie-indicator	Realisatie 2022	Actualisatie 2023	Realisatie 2023
1	**Planvorming actueel en vastgesteld:**			
	Incidentbestrijdingsplannen (elke 4 jaar)	100%	100%	75%
	Rampbestrijdingsplannen (elke 3 jaar)	100%	100%	100%
2	**Bezetting piketgroepen:**			
	Hoofdstructuur	1	≥5	100%
	Bevolkingszorg	1	≥5	*
	GHOR	≥5	≥5	*
3	**Gediplomeerd voor functies waarvoor dat verplicht is:**			
	Initiële opleiding is afgesloten met een examen	100%	100%	100%
4	**Piketorganisatie is initieel en structureel aantoonbaar vakbekwaam:**			
	Verplichte trainingen daadwerkelijk gevolgd:			
	Hoofdstructuur	85%	90%	83%
	Bevolkingszorg	0%	90%	*
	GHOR	90%	90%	*
5	**Inzicht in aantal (multidisciplinaire) inzetten:**			
	GRIP (aantal)			
	Kortdurend, < 1 week (aantal)	12	10	6
	Langdurend, > 1 week (aantal)	1	1	1
	Inzetten OvDG (aantal)	1072	350	1.165
	Inzetten HINGZ (aantal)	0	24	23
	Inzetten ACGZ (aantal)	0	24	22
6	**Inzicht in aantal evaluaties (aantal)**			
	Het aantal platformoverleggen met crisispartners	8	11	7
7	**Meldkamer**			
	Multidiciplinair beeld is binnen 5 minuten beschikbaar	1	1	1

4.4 Gerealiseerde baten en lasten

Tabel 10 Baten en lasten Crisisbeheersing en GHOR – *Versterking crisisbeheersing*

Bedragen x € 1.000

Crisisbeheersing en GHOR	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afw. Real. en act.
Totaal lasten	18.591	17.573	1.019
Totaal baten	12.354	15.282	2.929
Saldo van baten en lasten	**-6.238**	**-2.290**	**3.947**
Toevoeging aan reserves	-	28	-28
Onttrekking van reserves	165	165	-
Gerealiseerd resultaat	**-6.073**	**-2.153**	**3.920**

Over 2023 is een aanvullende BDUR ontvangen ter versterking crisisbeheersing. De extra opbrengsten ad € 1,8 miljoen is vervolgens besteedbaar gesteld aan verschillende projecten binnen de VRU. Deze opbrengsten en toewijsbare kosten zijn opgenomen in de geactualiseerde begroting 2023. De gerealiseerde kosten over 2023 bedragen €1,5 miljoen, wat per saldo een opbrengst laat zien van € 283k.

5 Algemeen

Ondersteuning organisatie en algemene dekkingsmiddelen

5.1 Algemene kosten en dekkingsmiddelen

Tabel 11 Algemene kosten en dekkingsmiddelen

Bedragen x € 1.000	Overzicht algemene dekkingsmiddelen		
	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afw. Real. En act.
Bijdragen en vergoedingen	96.853	96.698	155
Rijksbijdrage	24.814	24.835	-21
Overige baten	1.332	6.501	-5.169
Totaal	**122.999**	**128.034**	**-5.035**

5.2 Overhead

In de berekening van de overhead zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1) De organisatieonderdelen Bedrijfsvoering en concerndirectie & staf zijn in principe overhead, met uitzondering van:
   a) De centrale personeelsbudgetten die hieronder zijn opgenomen (deze worden op basis van formatie verdeeld over de taakvelden);
   b) De lasten van het FLO-overgangsrecht;
   c) Kosten met betrekking tot de brandweerposten;
   d) Bijdrage aan het NIPV en WVSV;
   e) Kosten van bestuursondersteuning.
2) Overheadkosten in de primaire processen zijn:
   a) Directeuren en afdelingshoofden: 100%
   b) Managementondersteuning: 100%

Tabel 12 Kosten overhead

Bedragen in € 1.000 Overhead	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afw. Real. en act.
Personeelskosten	22.607	22.094	513
Gebouwkosten	1.565	1.577	-12
Kantoorkosten	3.025	3.083	-58
Overige kosten	701	891	-190
Overige baten	-1.187	-732	-456
Mutaties in reserve	-246	396	-642
Totaal overhead:	**26.465**	**27.310**	**-845**
% overhead	**20,70%**	**21,45%**	**0,75%**

5.3 Onvoorzien

De begroting van de VRU bevat geen post onvoorzien.

5.4 Gerealiseerde baten en lasten

Tabel 13 Baten en lasten Algemeen inclusief Overhead

Bedragen x € 1.000

Algemeen	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afw. Real. en act.
Totaal lasten	32.352	31.770	582
Totaal baten	109.403	111.104	1.701
Saldo van baten en lasten	**77.051**	**79.334**	**2.283**
Toevoeging aan reserves	812	812	-
Onttrekking van reserves	2.390	1.593	-797
Gerealiseerd resultaat	**78.629**	**80.115**	**1.485**

Paragrafen

Dit hoofdstuk bevat de in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorgeschreven paragrafen, met uitzondering van de paragrafen Lokale heffingen en Grondbeleid, welke niet van toepassing zijn op onze organisatie. Achtereenvolgens treft u aan:

- Weerstandsvermogen en risicobeheersing
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Financiering
- Bedrijfsvoering
- Openbaarheid
- Verbonden partijen
- Verantwoording Oekraïne

6 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen kan worden omschreven als de mate waarin de organisatie in staat is om omvangrijke financiële tegenvaller op te vangen, zonder dat het beleid behoeft te worden aangepast. Risicobeheersing is erop gericht om de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

6.1 Weerstandscapaciteit

De bedrijfsvoeringreserve laat de weerstandscapaciteit van de VRU zien. Binnen deze capaciteit kunnen de risico's (mogelijke toekomstige financiële tegenvallers) worden opgevangen.

Op basis van de risico-inventarisatie (zie paragraaf 6.2) bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit voor 2023 € 0,6 miljoen. Onze beschikbare weerstandscapaciteit is € 1,4 miljoen. Daarmee is de verhouding (beschikbaar/benodigd) groter dan 1 (2,3).

Tabel 14 Weerstandscapaciteit

Bedragen in € 1.000

Weerstandscapacteit	2023
Bedrijfsvoeringsreserve	1.409
Totaal	**1.409**

6.2 Benodigde weerstandscapaciteit

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

Tabel 15 Benodigde weerstandscapaciteit

Bedragen in € 1.000

Benodigde weerstandscapaciteit	Effect	Kans	Bedrag risico
- Omgevingswet	200-500	50%	175
- Implementatie van het (landelijke) programma 'Toekomstbestendige brandweer' , inzake verplichtend karakter brandweervrijwilligers	pm	25%	pm
- Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (OVO's)	465	25%	116
- CAO Regeling voor Vervroegd Uittreden (RVU)	195	50%	98
- Overige (onvoorziene) exploitatierisico's			583
Totaal			**971**

6.2.1 Omgevingswet

Omschrijving risico

Na een flinke vertraging is de omgevingswet 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 Omgevingswet. 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 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 nu geschat op € 0,2 tot 0,5 miljoen euro. Deze kosten hebben met name betrekking op personeelskosten. Enerzijds door een nieuw type advies over de omgevingsvisie, -plannen en programma's (kerninstrumenten). Anderzijds zullen de kosten per advies stijgen, door toename van de tijdsbesteding aan meer complexe aanvragen en processen en doordat het benodigde kennisniveau (en daarmee de inschaling) van de medewerkers omhoog moet om deze complexe aanvragen te behandelen. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op gemiddeld (50%). Nu de omgevingswet is ingevoerd zullen de consequenties meer concreet worden. De inschatting van het risico is gericht op 2024. 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.

6.2.2 Implementatie van het (landelijke) programma 'Toekomstbestendige brandweer' , inzake verplichtend karakter brandweervrijwilligers

Omschrijving risico
Europese wetgeving (deeltijdrichtlijn) duidt erop dat vrijwilligers als deeltijdwerkers beschouwd moeten zodra sprake is van een verplichtend karakter. Binnen onze regio wordt op een aantal plaatsen gewerkt met roosters, piketten en kazernering van vrijwilligers. Landelijk wordt overlegd over een implementatieplan en de randvoorwaarden om tot implementatie over te kunnen gaan (aanpassing van de arbeidstijdenwetgeving en beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen). Ondertussen blijft het risico bestaan dat op grond van de Europese regelgeving aanspraak wordt gemaakt op de deeltijdrichtlijn.

Toelichting effect en kans
Er bestaat een reëel risico dat de kosten voor brandweerzorg als gevolg van de uitwerking van het implementatieplan voor het 'toekomstbestendig brandweerstelsel' significant stijgen. Op het moment dat het landelijke plan van aanpak beschikbaar komt gaan we dit vertalen naar de specifieke situatie in onze regio. Uitgangspunt hierbij is dat eventuele meerkosten door het Rijk (als stelselverantwoordelijke) worden betaald. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op klein (25%). Het betreft hier een langlopend risico waarbij we wachten op de uitkomsten van het landelijk overleg.

6.2.3 Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (OVO's)

Omschrijving risico
Verschillende werkzaamheden worden op basis van een overeenkomst van opdrachten uitgevoerd. Dit betreft voornamelijk instructiewerkzaamheden en de logistieke ondersteuning van de brandweer. De OVO's worden meestal verstrekt aan eigen medewerkers, bijvoorbeeld beroeps brandweerkrachten die op basis van een OVO instructiewerkzaamheden verrichten. Gelet op de aard en de omstandigheden van de werkzaamheden bestaat het risico dat - ondanks de toepassing van de modelovereenkomst (inhuur) - feitelijke sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Dit kan arbeidsvoorwaardelijke en fiscale consequenties hebben[2].

De werkwijze met OvO's wordt - met name ten aanzien van instructiewerkzaamheden - ook gehanteerd bij andere veiligheidsregio's. In het perspectief van het opheffen van het handhavingsmoratorium op de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) in 2025 is het zaak om duidelijkheid te krijgen over hoe de arbeidsrelatie zich kwalificeert voor (in ieder geval) de loonheffingen. Dit doen we bij voorkeur in landelijk verband.

Toelichting effect en kans
Voor het berekenen van de extra werkgeverslasten zoals loonheffing en aanvullende werkgeverslasten is een opslagpercentage van ruim 50% toegepast. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op klein (25%), omdat de handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties (het handhavingsmoratorium) tot 1 januari 2025 is opgeschort.

6.2.4 CAO Regeling Vervroegd Uittreden

Omschrijving risico
In 2023 is de tijdelijke regeling voor vervroegd uittreden (RVU) opgenomen in de CAO. Medewerkers hebben op basis van deze regeling de mogelijkheid 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 niet verwerkt in de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 en daarmee is voor de RVU geen dekking in de begroting opgenomen.

Toelichting effect en kans
Voor 2024 is het bedrag berekend dat nodig is indien alle medewerkers die hiervoor in 2024 in aanmerking komen, gebruik maken van deze regeling. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op gemiddeld (50%), ervan uitgaande dat de helft van de medewerkers gebruik wil maken van deze regeling in 2024.

[2] 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.

6.2.5 Overige (onvoorzien) exploitatierisico's

Omschrijving risico
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).

6.3 Kengetallen

Volgens de richtlijnen van het BBV zijn hieronder vier van de zes verplichte kengetallen weergegeven. De overige twee voorgeschreven kengetallen (grondexploitatie en belastingcapaciteit) zijn niet van toepassing op onze organisatie. De wetgever wil met deze kengetallen inzicht hebben in de financiële weerbaarheid en wendbaarheid (de mate waarin bij een tegenvaller financieel kan worden bijgestuurd). De kengetallen geven aan over hoeveel financiële ruimte wij beschikken om structurele en incidentele lasten te dekken of op te vangen. De kengetallen dienen te worden beoordeeld in samenhang met elkaar en met de financiële positie.

Toelichting kengetallen

Netto schuldquote:
Het quotiënt van totale schulden minus liquide middelen minus uitgeleende gelden en de totale baten

Solvabiliteitsratio:
Het quotiënt van eigen vermogen en balanstotaal

Structurele exploitatieruimte:
Het quotiënt van structurele baten minus structurele lasten en de totale baten

Omschrijving kengetal	2022	2023
Netto schuldquote	25,3%	28,6%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	15,0%	28,5%
Solvabiliteitsratio	27,6%	35,3%
Structurele exploitatieruimte	-0,1%	-0,5%

6.3.1 Netto schuldquote
Onze positie met betrekking tot de schuldquote is gunstig te noemen. De norm ligt tussen de 0-100%. Wij liggen hiermee ruimschoots onder het maximum van 100%. De daling van de schuldquote is veroorzaakt door een hogere stand van de liquide middelen.

6.3.2 Solvabiliteitsratio
Onze positie met betrekking tot de schuldquote is gunstig te noemen. De norm ligt tussen de 0-100%. Wij liggen hiermee ruimschoots onder het maximum van 100%. De daling van de schuldquote is veroorzaakt door een hogere stand van de liquide middelen.

6.3.3 Structurele exploitatieruimte
Alle middelen zijn structureel bestemd.

7 Onderhoud kapitaalgoederen

7.1 Activeren en afschrijven

Conform artikel 59 van het BBV activeren wij alle materiële vaste activa. Investeringen schrijven wij lineair af vanaf het jaar volgend op het investeringsjaar. Als uitgangspunt voor het activeren geldt dat dit plaatsvindt vanaf € 10.000 per object.

7.1.1 Investeringen in gebouwen

De VRU had ultimo 2023 drie brandweerkazernes in eigendom. De overige kazernes zijn in eigendom van de gemeenten. De kazernes worden om niet ter beschikking gesteld aan de VRU. Investeringen in gebouwen die in eigendom van de gemeenten zijn, komen in principe voor rekening van de betreffende gemeenten. Investeringen in gebouwen die eigendom zijn van de VRU, worden bij de VRU geactiveerd. De kapitaallasten worden doorbelast aan de gemeenten die de gebouwen aan de VRU hebben overgedragen, via het individueel gemeentelijk pluspakket.

7.1.2 Investeringen in overige kapitaalgoederen

Ten aanzien van de investeringen in overige kapitaalgoederen (inventaris en installaties, automatisering, vervoersmiddelen en materiaal) hanteert de VRU een meerjarig investeringsplan welke periodiek wordt geactualiseerd. In de begroting is een constant bedrag opgenomen voor kapitaallasten. De werkelijke kapitaallasten fluctueren. Tezamen met het meerjaren investeringsplan is daarom ook een egalisatiereserve kapitaallasten ingesteld om de verschillen tussen begrote en werkelijke kapitaallasten op te vangen. Meerjarig wordt gestuurd op een sluitende investeringsbegroting.

7.2 Onderhoud

7.2.1 Onderhoud gebouwen en installaties

Hoofdkantoor
Het hoofdkantoor van de VRU is gehuisvest in het provinciehuis. Het onderhoud voor deze locatie is onderdeel van de servicekosten die wij naast de huur aan de provincie Utrecht betalen.

Brandweerkazernes
De kosten voor het beheer en onderhoud van de brandweerkazernes zijn voor rekening en risico van de gemeenten.

7.2.2 Onderhoud materieel

Het onderhoud van materieel wordt grotendeels in eigen beheer door - uitgevoerd of uitbesteed via het VRU-organisatieonderdeel Bedrijf Preparatie Brandweer.

8 Financiering

Het wettelijke kader voor het financieringsbeleid is vastgelegd in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido). Het treasury-beleid van de VRU ligt vast in het treasurystatuut VRU.

8.1 Kasgeldlimiet

Het kasgeldlimiet laat het maximumbedrag zien waarmee een gemeente of gemeenschappelijke regeling haar financiële bedrijfsvoering met kortlopende middelen (looptijd < 1 jaar) mag financieren. De norm bedraagt 8,2% van het begrotingstotaal aan lasten vóór bestemming van de reserves.

Ons netto overschot in 2023 bedroeg gemiddeld € 20,5 miljoen. Onderstaande tabel laat de berekening zien van de kasgeldlimiet in 2023. Daaruit blijkt dat de gemiddelde liquiditeitspositie over heel 2023 voldoet aan de norm.

Tabel 16 Kasgeldlimiet

Bedragen x € 1.000,-	Maand v/h kwartaal	Kw 1	Kw 2	Kw 3	Kw 4
(1) Vlottende (korte) schuld	maand 1	7.858	8.611	9.376	10.480
(1) Vlottende (korte) schuld	maand 2	7.975	9.515	5.969	7.159
(1) Vlottende (korte) schuld	maand 3	7.268	6.196	6.246	14.484
		-	-	-	-
(2) Vlottende middelen	maand 1	40.428	12.279	4.550	23.583
(2) Vlottende middelen	maand 2	29.132	8.537	14.436	24.802
(2) Vlottende middelen	maand 3	15.522	7.865	12.939	27.688
(3) Netto vlottende schuld (+) of Overschot vlottende middelen (-) (1-2)					
	maand 1	-32.570	-3.668	4.826	-13.103
	maand 2	-21.157	978	-8.467	-17.644
	maand 3	-8.254	-1.669	-6.693	-13.204
(4) Gemiddelde netto vlottende schuld (+) of Gemiddeld overschot vlottende middelen (-)		-20.661	-1.453	-3.445	-14.650
(5) Kasgeldlimiet		10.484	10.484	10.484	10.484
(6a) Ruimte onder kasgeldlimiet (5>4)		31.145	11.937	13.929	25.135
(6b) Overschrijding van de kasgeldlimiet (4>5)		-	-	-	-
Berekening kasgeldlimiet					
(7) Begrotingstotaal		127.858	127.858	127.858	127.858
(8) Het bij ministeriële regeling vastgestelde percentage		8,2%	8,2%	8,2%	8,2%
(9) Kasgeldlimiet : 7 x 8 : 100		10.484	10.484	10.484	10.484

8.2 Renterisiconorm

De renterisiconorm heeft tot doel het renterisico bij herfinanciering te beperken. De jaarlijkse renteherzieningen en de verplichte aflossingen mogen niet méér bedragen dan 20% van het begrotingstotaal bij aanvang van het jaar.

Uit de volgende tabel blijkt dat is voldaan aan de renterisiconorm.

Tabel 17 Renterisiconorm

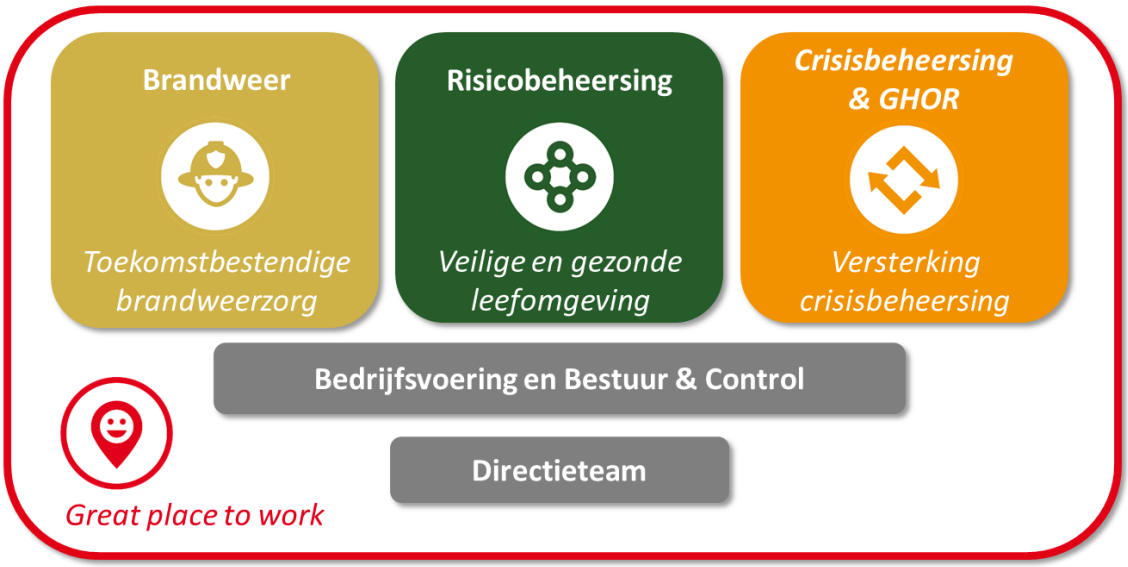
Bedragen in € 1.000		
Renterisiconorm	**2022**	**2023**
Omvang begroting	116.006	126.987
Renterisiconorm	20%	20%
Toets renterisiconorm	23.201	25.397
Renteherzieningen op leningen o/g		
Betaalde aflossingen	2.973	2.973
Renterisico	**2.973**	**2.973**
Ruimte onder renterisiconorm	**20.228**	**22.424**

9 Bedrijfsvoering

9.1 Personeel

9.1.1 Organisatiestructuur

Bij Veiligheidsregio Utrecht (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.



Figuur 1 Organisatiestructuur

Onze organisatie is gericht op onze drie hoofdtaken: Brandweer, Risicobeheersing en Crisisbeheersing & Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR). Deze onderdelen werken niet alleen onderling nauw samen, maar dat doen we ook met onze partners. Zo zetten we ons met bijna 2.500 betrokken collega's iedere dag in voor de veiligheid van alle 1,4 miljoen inwoners van de 26 gemeenten in onze regio. Samen dragen wij bij aan de veiligheid. Elke dag weer, steeds beter.

In het organisatiemodel zijn de vier thema's uit onze bestuursagenda duidelijk herkenbaar: Toekomstbestendige brandweerzorg, Veilige en gezonde leefomgeving, Versterking crisisbeheersing en bouwen aan een Great place to work. De rode lijn geeft aan dat we samen één organisatie zijn.

De onderdelen Bedrijfsvoering en Bestuur & Control zijn ondersteunend aan de drie hoofdtaken.

De directie van de VRU bestaat uit de algemeen directeur en drie leden die samen verantwoordelijk voor de hele organisatie. Binnen het directieteam wordt gewerkt met een portefeuilleverdeling.

9.1.2 Formatie en bezetting

De formatie en bezetting (in fte) ultimo 2023 zijn als volgt:

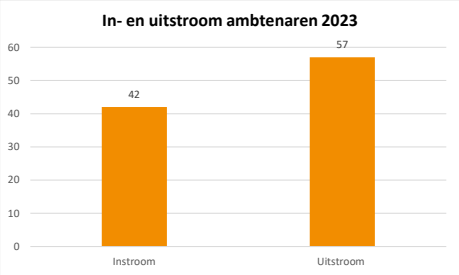
Tabel 18 Formatie & bezetting

Organisatieonderdeel	Formatie per 31-12	Bezetting per 31-12	Verschil	Bezetting in %
Concerndirectie en stafafdeling	35,6	33,1	2,5	93%
Brandweerrepressie	274,8	248,3	26,5	90%
Bedrijf Preparatie Brandweer	128,1	118,0	10,1	92%
Risicobeheersing	115,8	105,6	10,2	91%
Crisisbeheersing	40,6	40,3	0,3	99%
GHOR	13,1	11,7	1,5	89%
Bedrijfsvoering	109,3	91,4	17,9	84%
Totaal	**717,3**	**648,4**	**68,9**	**90%**

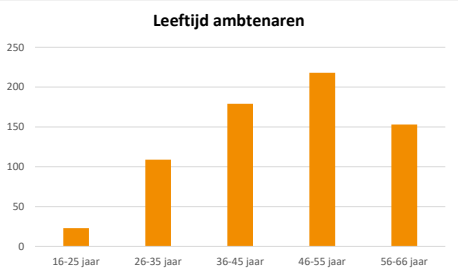
Het verschil tussen formatie en bezetting betreft een momentopname. Een deel van de vacatures is moeilijk in te vullen door onder andere de krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt een deel van de vacatures bewust aangehouden.

9.1.3 Aantal medewerkers en diversiteit

Figuur 2 In- en uitstroom ambtenaren

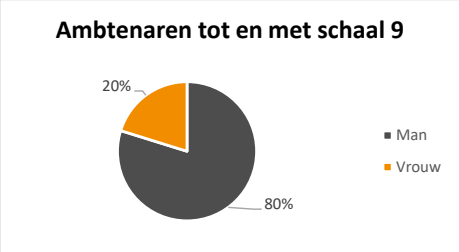


Figuur 3 Leeftijd ambtenaren

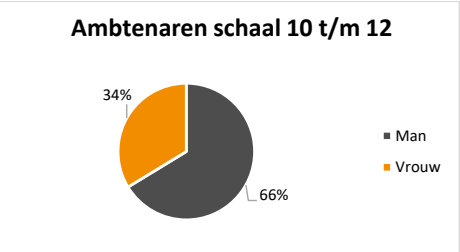


Eind 2023 zijn er 683 ambtenaren in dienst. Dit zijn in totaal 15 ambtenaren minder dan in begin 2023. De gemiddelde leeftijd van de ambtenaren is 46 jaar.

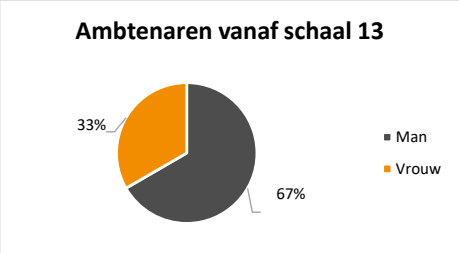
Figuur 4 Ambtenaren tot en met schaal 9



Figuur 5 Ambtenaren tot en met schaal 12



Figuur 6 Ambtenaren vanaf schaal 13



Er zijn in tot en met schaal 9 505 ambtenaren in dienst, van schaal 10 tot en met 12 181 in dienst, en vanaf schaal 13 zijn er 27 ambtenaren in dienst. Sommige ambtenaren hebben meerdere functies, wat het verschil verklaart tussen het aantal ambtenaren en het aantal ambtenaren in verschillende functieschalen opgeteld. Het percentage vrouwen vanaf schaal 13 is gestegen van 30% naar 33%.

9.1.4 Aantal vrijwilligers

Het aantal vrijwilligers dat werkzaam is voor de VRU is als volgt:

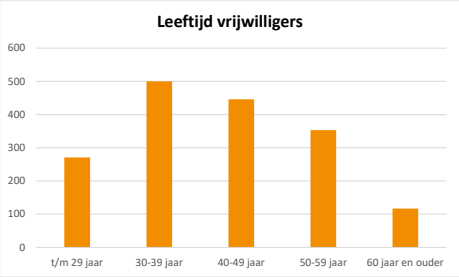
Tabel 19 Vrijwilligers

Jaar	Instroom	Uitstroom	Aantal per 31-12
2021	95	102	1.640
2022	108	115	1.633
2023	144	90	1.687

In 2023 is het aantal vrijwilligers toegenomen met 54 tot 1.687.

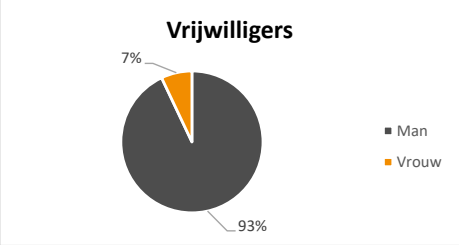
Vanaf november 2022 heeft de VRU aanstellingsdagen voor vrijwilligers. Vanuit de hele regio worden de vrijwilligers op de ademluchtwerkplaats in Houten op één dag gekeurd en wordt er een assessment afgenomen en een pak aangemeten. De vrijwillige posten hebben actief geworven en vrijwilligers voor de aanstellingsdagen aangemeld. Vanaf 2023 zie je die instroom terug in de stijging van het aantal vrijwilligers. De uitstroom is lager dan gebruikelijk. Doorgaans is de uitstroom rond de 100 personen. De gemiddelde uitstroom van de vrijwilligers tussen 2022 en 2023 is dat ook.

Figuur 7 Leeftijd vrijwilligers



De gemiddelde leeftijd van de vrijwilligers is 41 jaar.

Figuur 8 Verhouding man/vrouw vrijwilligers



Het aantal vrouwen bij de vrijwillige brandweer stijgt van 6% (in 2022) naar 7%.

9.1.5 Jeugdbrandweer

Het gemiddeld aantal jeugdbrandweerleden bedroeg 403. Er zijn 7 jeugdleden doorgestroomd naar de reguliere brandweer.

9.1.6 Wet banenafspraak

De VRU heeft voor 2023 de ambitie gesteld om 15 garantiebanen te realiseren. Ultimo 2023 zijn er 12,7 fte garantiebanen gerealiseerd.

9.1.7 Diversiteit

In 2023 is het project Diversiteit met een eigen projectleider officieel van start gegaan. De focus lag in deze eerste periode op bewustwording. Dit hebben we onder andere gedaan door hier in het leiderschapsprogramma in 2023 op meerdere momenten aandacht aan te besteden door middel van lezingen en workshops voor zowel ambtelijk leidinggevenden als postcommandanten. Er is een meedenkgroep van medewerkers gestart die in september voor het eerst bij elkaar is gekomen. 16 november is de Charter Diversiteit ondertekend door VRU bij SER Diversiteit in bedrijf, waarmee we ons zowel intern als extern committeren om ons in te zetten voor een meer diverse en inclusievere organisatie. In de aanloop hiertoe hebben we tussen Diversity Day (3 oktober) en de ondertekening regelmatig berichten op intranet gedeeld van medewerkers die aangeven waarom een diverse organisatie belangrijk is.

De samenwerking met JINC (non profit organisatie die zich richt op het vergroten van kansengelijkheid van jongeren) is gecontinueerd, in 2023 zijn er bij verschillende organisatieonderdelen van de VRU-bliksemstages georganiseerd. In juni hebben we een vmbo-leerling een dag laten ervaren hoe het is om de baas van de VRU te zijn. Verder heeft een aantal VRU-collega's sollicitatietrainingen gegeven aan leerlingen op VMBO scholen.

In wervingsuitingen geeft de VRU nog steeds consequent aan naar inclusiviteit en talent te streven: “Veiligheidsregio Utrecht werft mensen met de beste capaciteiten en laat zich niet leiden door culturele achtergrond, fysieke of mentale beperking, genderidentiteit, geloofsovertuiging, geaardheid of leeftijd. Wij zijn op zoek naar mensen met talent.” Hiernaast zijn we ook bewuster bezig met het schrijven van inclusievere vacatureteksten, zodat iedereen zich uitgenodigd voelt om te solliciteren.

9.1.8 Verzuim

Het verzuimpercentage bij de VRU in 2023 is 5,47% en is gedaald ten opzichte van 2022 (6,09%). Het verzuimpercentage ligt net boven de streefwaarde van 5%.

Landelijk is er een dalende trend zichtbaar in bijna alle sectoren. Hoewel dit een positieve ontwikkeling lijkt, blijft het lange verzuim hoog, ook bij de VRU. De landelijke trend is dat stijging van het langdurend verzuim door psychische klachten doorzet.

Vanaf medio 2022 is naar aanleiding van het oplopende verzuim de visie en aanpak op verzuim aangescherpt. We handelen sneller en proberen sneller inzicht te krijgen in de juiste begeleiding. Deze aanpak voor verzuim werpt nog steeds zijn vruchten af. Ons doel is om het verzuimpercentage bij de VRU als geheel verder te verlagen. We richten ons vooral op langdurig verzuim, dat deels werk gerelateerd is vanwege mentale belasting, al is dat per directie wel verschillend in welke mate. We bieden actief en preventief ondersteuning aan mensen in deze situatie.

Tabel 20 Verzuim

Verzuimpercentage	2020	2021	2022	2023
1 tot 8 dagen (kort)	0,36%	0,36%	0,84%	0,59%
8 tot 42 dagen (middelllang)	0,83%	0,94%	0,99%	0,81%
43 dagen en meer (lang)	3,29%	4,72%	4,26%	4,07%
Totaal	**4,46%**	**6,02%**	**6,09%**	**5,47%**

9.1.9 Geestelijke verzorging

In 2023 is verder uitvoering gegeven aan de pilot geestelijke verzorging en is de eindevaluatie gedaan. De geestelijk verzorger is sinds 2021 een nieuwe functie binnen onze organisatie. Wij hebben door middel van een tweejarige pilot onderzocht op welke wijze inzet van een geestelijk verzorger kan bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. De tussentijdse eindevaluatie heeft in juni 2023 conform planning plaatsgevonden.

Na de aanvankelijke focus op individuele begeleiding en advies (vanwege de beperkingen van corona), werd het na corona ook mogelijk om meer te investeren op groepswerk, introducties voor teams en trainingen. De cirkel van bereikte brandweerposten en andere teams binnen de organisatie wordt steeds groter. De uitkomsten van de evaluatie laten zien dat geestelijke verzorging een belangrijke meerwaarde heeft binnen de VRU.

Gezien de positieve resultaten en ervaringen die afgelopen twee jaar zijn opgedaan is besloten de geestelijke verzorging binnen de VRU voort te zetten en uit te breiden. Dit past ook bij het thema ‘Great place to work’ uit de bestuursagenda, waarbij geestelijke verzorging onderdeel uitmaakt van de zorg voor de mens achter de taak. Ook wordt zo een bijdrage geleverd aan een veilige werkomgeving en duurzame inzetbaarheid van de collega’s binnen de VRU.

9.1.10 Melden van Onveilige Situaties en (bijna) Ongevallen (OSIO)

Het melden van incidenten (onveilige situaties en(bijna)ongevallen) is bedoeld om te leren van de situatie en de kwaliteit van de zorg te verbeteren. OSIO-meldingen geven inzicht in de risico’s voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de VRU medewerkers. Door de meldingen te analyseren kan er worden geleerd en kunnen maatregelen worden genomen om soortgelijke incidenten en situaties in de toekomst te voorkomen.

Door bovendien te kijken naar de meer fundamentele oorzaken (de oorzaak achter de oorzaak) kan de veiligheids- of arbozorg binnen de VRU naar een hoger niveau worden getild waardoor andersoortige ongevallen, die dezelfde basisoorzaken hebben, kunnen worden voorkomen.

In het kalenderjaar 2023, zijn er 178 incidenten op medewerkersniveau gemeld, waarvan

- 95 ongevallen;
- 80 bijna ongevallen/onveilige situaties;
- 3 meldingen agressie en geweld.

Het aantal incidenten op medewerkersniveau is ten opzichte van 2022 gestegen van 171 naar 178.

9.2 Inhuur

Het volgende overzicht is een weergave van de besteding per inhuurcategorie.

Tabel 21 Besteding per inhuurcategorie

Bedragen x € 1.000 Inhuur	Actualisatie 2023	Realisatie 2023	Afwijking
Inhuur reguliere werkzaamheden			
Vervanging i.v.m. ziekte	115	433	-318
Vervanging i.v.m. vacature	1.263	3.007	-1.744
Instructeurs	352	245	107
Subtotaal inhuur binnen formatie	**1.730**	**3.684**	**-1.955**
Inhuur additionele werkzaamheden			
Tijdelijke capaciteit voor projecten	9.591	11.203	-1.612
Subtotaal inhuur bovenop de formatie	**9.591**	**11.203**	**-1.612**
Totaal inhuur	**11.320**	**14.887**	**-3.567**

De hogere kosten voor inhuur reguliere werkzaamheden betreft voornamelijk ziektevervanging en de inhuur op een aantal moeilijk in te vullen vacatures.

9.3 Beleidsindicatoren

Tabel 22 Beleidsindicatoren

Naam indicator	Eenheid	Realisatie 2022	Actualisatie 2023	Realisatie 2023
Formatie	Fte per 1000 inwoners	0,51	0,51	0,52
Bezetting	Fte per 1000 inwoners	0,47	0,47	0,47
Apparaatskosten	Kosten per inwoner	€ 78,9	€ 89,5	€ 88,1
Externe inhuur	Kosten als % van totale loonsom	16%	19%	20%
Externe inhuur	Totale kosten inhuur externen	€ 9,9 mln	€ 11,3 mln	€ 14,9 mln
Overhead	% van de totale lasten	21%	23%	22%

Op basis van de CBS is voor de realisatie 2023 uitgegaan van 1.387.643 inwoners per 1 januari voor de provincie Utrecht.

Apparaatskosten zijn alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie. Dit zijn in feite de totale lasten van de VRU minus de jaarlijkse bijdrage aan het WVSV.

De externe inhuur bestaat voor 8% uit reguliere inhuur. Het restant van 12% is gerelateerd aan externe inhuur voor het project Ontheemden Oekraïne, die volledig gedekt worden uit een specifieke rijksbijdrage.

9.4 Duurzaamheid

In onze samenleving ligt een grote uitdaging op het gebied van duurzaamheid. Om de aandacht voor duurzaamheid vast te houden en te verstevigen is een duurzame bedrijfsvoering als beleidsbeginsel opgenomen in het VRU-beleidsplan 2020-2023. In onze interne communicatie en in onze bedrijfsvoering besteden we steeds meer aandacht aan duurzaamheid. Waar de uitvoering van onze taken dit niet in de weg staat, kiezen we voor duurzame oplossingen.

In 2023 heeft de VRU een heldere ambitie en aanpak voor de komende jaren opgesteld op basis van de in 2022 uitgevoerde duurzaamheidsscan. Als overheidsorganisatie committeren we ons uiteraard aan de landelijke afspraken op het gebied van duurzaamheid. Deze duurzaamheidsambitie is opgenomen in de Bestuursagenda VRU 2024-2027.

Een aantal voorbeelden van duurzaamheidsinitiatieven van het afgelopen jaar:

- Oprichting Kerngroep verduurzamen VRU
  - Plan van aanpak 2023-2027 verduurzaming opgesteld en uitvoering activiteiten:
    - Wettelijke verplichtingen
    - 3 speerpunten vastgesteld: verduurzamen facilitaire diensten, dienstvervoer en inkoopbeleid
    - Communicatieplan t.b.v. inspireren en enthousiasmeren
    - Nulmeting CO2 voetafdruk door ImpactNow betreffende het jaar 2022

9.5 Privacy

De VRU zet zich in om de fysieke veiligheid van burgers te beschermen. Onderdeel daarvan is het (beveiligen van het) verwerken van persoonsgegevens. De VRU verwerkt vooral persoonsgegevens van medewerkers (repressief en kantoorpersoneel), maar incidenteel ook van andere hulpverleners en burgers. De visie van de VRU ten aanzien van de bescherming van de privacy van deze betrokkenen concentreert zich op het toepassen van de (U)AVG, zowel de letterlijke betekenis en toepassing, als de bedoeling daarvan. De VRU ontwikkelt zich voortdurend. Ook waar het de bescherming van persoonsgegevens betreft. Privacy is ingebed in de gehele organisatie. Verwerkingen die een hoog risico opleveren voor de bescherming van de persoonsgegevens van betrokkenen mogen alleen plaatsvinden als er een reglement is.

In 2023 is er net als in voorgaande jaren weer veel aandacht besteed aan het onderwerp Privacy. Met vaste interval worden berichten over privacy op intranet geplaatst, en het onderwerp is een vast onderdeel van elk project. Animaties die de privacy bewustwording specifiek op de brandweerposten (onder het repressieve personeel) gaan verbeteren zijn ontwikkeld en worden begin 2024 uitgerold. In 2023 zijn 21 datalekken gemeld, ongeveer evenveel als in 2022. Eén melding bleek geen datalek te betreffen. Er zijn geen datalekken bij de Autoriteit Persoonsgegevens gemeld. Er zijn geen DPIA’s uitgevoerd, hoewel diverse verkennende gesprekken over zijn gevoerd. Er zijn 9 verwerkersovereenkomsten gesloten.

9.6 Rechtmatigheid

Tabel 23 Rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatigheidsverantwoording	Kosten
A. Begrotingscriterium	
Overschrijding van baten en/of onderschrijving van lasten en baten die niet tijdig tot een begrotingswijzigingen hebben geleid of te laat aan het bestuur zijn gemeld	-
Onderschrijving van lasten	798.063
Overschrijding van baten	5.036.449
Overschrijding van de reserves	-1.324.766
Subtotaal	***4.509.746***
B. Voorwaardecriterium	
Aanbestedingswet	
Onjuiste aanbestedingsprocedure gevolgd	523.891
Geen geldig contract	80.799
Subtotaal	***604.690***
C. Misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium	
	-
Subtotaal	-
D. Totaal rechtmatigheidsfouten = A + B + C	**6.439.204**
E. Veantwoordingsgrens	
3% van € 127,3 miljoen	3.820.101
	3.820.101
F. Toets rechtmatigheidsfouten aan verantwoordingsgrens **- D is groter dan E: totaal afwijkingen = rechtmatigheidsfouten als bedrag opnemen in Rchtmatigheidsverklaring** **- D is kleiner dan E: afwijkingen toelichten in paragraaf bedrijfsvoering**	
G. Totaal grondslag afwijkingen voor toelichting op fouten = D	
Subtotaal	***5.114.436***
H. Af: Begrotingsafwijkingen waarvan het bestuur heeft besloten dat ze niet onrechtmatig zijn	**4.509.746**
Subtotaal	***4.509.746***
I. Saldo resterende rechtmatigheidsfouten = G - H	**604.690**

Voorwaardencriterium

In 2023 is voor € 0,6 miljoen aan fouten geconstateerd ten aanzien van de naleving van Europese aanbestedingsregels. Dit betrof twee gevallen (€ 0,5 miljoen) waarbij een Europese aanbesteding had moeten plaatsvinden, maar waar dit niet is gebeurd vanwege tijdsdruk en een onjuiste inschatting van de geldende drempelwaarde. Daarnaast is gebleken dat € 0,1 miljoen aan bestedingen buiten geldige contracten vielen. Dit betrof geldige contracten bij drie leveranciers die afliepen in 2023 en niet zijn/konden worden verlengd. De gerapporteerde fout betreft het totaal van de inkopen buiten de geldige contracttermijn.

10 Openbaarheid

Per 1 mei 2022 is de Wet open overheid in werking getreden. De Wet open overheid (Woo) is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Waar de Wob voornamelijk zag op het passief openbaar maken van informatie, richt de Woo zich voornamelijk op het actief openbaar maken van informatie en het op orde brengen van de informatiehuishouding van bestuursorganen.

Een van de verplichtingen die uit de Woo volgt, is dat bestuursorganen jaarlijks in de begroting aandacht besteden aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo en in de verantwoording verslag doen van de uitvoering van de wet, mede in relatie tot de beleidsvoornemens. Bestuursorganen gaan in de openbaarheidsparagraaf in op de beleidsvoornemens (c.q. behaalde resultaten) met betrekking tot de actieve en passieve openbaarmaking en de verbetering van de informatiehuishouding.

Passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek)
Er is in 2023 een Woo-contactfunctionaris aangesteld die het eerste aanspreekpunt is voor de behandeling van Woo-verzoeken. De Woo-contactfunctionaris is de aangewezen persoon om met verzoekers in contact te treden wanneer het verzoek niet duidelijk of concreet genoeg is.

Het afgelopen jaar hebben we opnieuw verschillende verzoeken om informatie ontvangen. In totaal heeft de VRU zeven verzoeken om informatie op grond van de Woo ontvangen. Daarnaast hebben gemeenten uit onze gemeenschappelijke regeling ook verzoeken om informatie op grond van de Woo ontvangen. Wanneer het verzoek betrekking had op informatie die van de VRU afkomstig was (bijvoorbeeld een advies over een bouwvergunning, of een advies over een bestemmingsplan) dan vragen de gemeenten aan de VRU een zienswijze. De VRU kan dan aangeven of er bezwaar is tegen de openbaarmaking van bepaalde informatie. In 2023 hebben we zeven keer een zienswijze gegeven.

Naast de formele Woo verzoeken zijn er ook altijd nog de ‘gewone’ verzoeken om informatie. In 2023 hebben we vijf keer een informatieverzoek ontvangen.

Actieve openbaarmaking
Omdat we een toename zien in de vraag naar informatie is actieve openbaarmaking een belangrijk onderwerp voor onze organisatie. Het behandelen van verzoeken om informatie, zowel de formele verzoeken op grond van de Woo als de informele informatieverzoeken, kost ons veel tijd. Het is van belang dat we de ontsluiting van onze informatie goed weten vorm te geven. Met de lancering van onze nieuwe website hebben we hier vorig jaar een verbeterslag in gemaakt. Het afgelopen jaar hebben we de website verder aangevuld met verschillende beleidsdocumenten, regelingen, vergaderstukken en hebben we een aparte pagina voor de Woo ingesteld: elk afgehandeld Woo verzoek is hier te vinden.

Het nieuwe digitale platform voor het actief openbaar maken van documenten (het Platform voor Open Overheidsinformatie (PLOOI)) is er niet gekomen. In plaats daarvan heeft de Rijksoverheid de ‘Woo-index’ in het leven geroepen. Dit is feitelijk een grote zoekmachine waarbinnen gezocht kan worden naar informatie die onder de Woo openbaar gemaakt is. Elk bestuursorgaan moet

hier aangeven waar de afgehandelde Woo-verzoeken op de eigen website te raadplegen zijn. De VRU heeft aan deze verplichting voldaan.

Vanaf 1 juli 2023 kunnen documenten die ter inzage worden gelegd ook digitaal worden ingezien. Deze digitale ter inzagelegging is een wettelijke verplichting die wordt geïntegreerd in het bestaande DROP (Decentrale regelgeving en officiële publicaties) dat al gebruikt wordt voor het rechtsgeldig bekend maken van algemeen verbindende voorschriften en besluiten.

Informatiehuishouding op orde
Bij de wijze van openbaarmaking van onze documenten en de stappen die wij genomen hebben door de implementatie van de Woo, hebben wij gewerkt aan het verbeteren van de vindbaarheid, leesbaarheid en beschikbaarheid van informatie. Daarnaast richten wij ons op de implementatie van de nieuwe Archiefwet. Wij brengen in kaart wat de nieuwe Archiefwet voor onze informatiehuishouding betekent en bereiden ons voor op de implementatie.

11 Verbonden partijen

Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's (WVSV)

De WVSV is de werkgeversvereniging van de 25 veiligheidsregio's die met de werknemersorganisaties op landelijk niveau tot afspraken komt over arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers van de veiligheidsregio's (met uitzondering van het personeel dat onder een eigen Cao valt bijvoorbeeld Cao Ambulancezorg). De WVSV is per 1 januari 2022 officieel van start gegaan.

Belang
De WVSV maakt namens haar leden afspraken met de vakbonden over collectieve arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de veiligheidsregio's. Deze afspraken worden vastgelegd in de "CAR(-UWO) Veiligheidsregio's" (voorheen CAR-UWO).

Met het vaststellen van de begrotingen voor 2023 en 2024 heeft de Algemene Vergadering ook de contributiebedragen voor beide jaren vastgesteld. Statutair is bepaald dat het lidmaatschap van de veiligheidsregio's op gelijkwaardige basis plaatsvindt en dat elke veiligheidsregio 1/25ste van het saldo van de begroting bijdraagt.

Financiële informatie
Eigen en vreemd vermogen voor bestemming 2023: nog niet bekend
Jaarresultaat 2023: nog niet bekend

Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's

Het algemeen bestuur van de VRU heeft op 28 maart 2022 een besluit genomen tot oprichting van en deelname aan de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's. Met deze stichting hebben de veiligheidsregio's een gezamenlijk expertisebureau waarmee voorzien wordt in het:

- Beheren van de landelijke set van aanspraken bij dienstongevallen;
- Collectief inkopen van ongevallenverzekering en de makelaarsdienst;
- Adviseren en bemiddelen ten aanzien van complexe casussen;
- Afwikkelen van schades.

Op termijn kunnen ook andersoortige risico's door dit expertisebureau worden opgepakt. Hiermee ontstaat een professionele organisatie die invulling geeft aan het risicobeheer van veiligheidsregio's. De Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's heeft bovendien tot doel om samenwerkingsverbanden af te sluiten met soortgelijke organisaties, zoals VNG Risicobeheer en Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam om het initiatief waar mogelijk te versterken.

Financiële informatie
Eigen en vreemd vermogen voor bestemming 2023: nog niet bekend
Jaarresultaat 2023: nog niet bekend

12 Verantwoording Oekraïne

Tabel 24 Voorlopige verantwoording Oekraïne

Kostensoort	Opgave kosten
Meerkosten coördinerende gemeente	
Subtotaal	-
Hotels/centra	
	-
Subtotaal	-
Overige specifieke meerkosten	
Subtotaal	-
Overige meerkosten	
Brandweerzorg repressie/incidentbestrijding	-
Meldkamer	-
ROC (opleidingen)	-
GHOR	-
Preventie	-
Crisisbeheersing & rampenbestrijding	11.451.381
Risicobeheersing	-
Bevolkingszorg	-
Bedrijfsvoering	611.169
Overige taken activiteiten	-
Subtotaal	***12.062.550***
Totale kosten 2023	**12.062.550**

Jaarrekening 2023

1 Grondslagen voor de waardering en resultaatbepaling

De jaarrekening is opgemaakt met inachtneming van de voorschriften die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten daarvoor geeft

1.1 Algemene grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening

De waardering van de activa en passiva en de bepaling van het resultaat vindt plaats op basis van historische kosten. Tenzij bij het desbetreffende balanshoofd anders is vermeld, worden de activa en passiva opgenomen tegen nominale waarden.

De baten en lasten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Baten en lasten worden slechts genomen voor zo ver zij op balansdatum zijn gerealiseerd. Verliezen en risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar, worden in acht genomen indien zij voor het opmaken van de jaarrekening bekend zijn geworden.

Personeelslasten worden in principe toegerekend aan het boekjaar waarop ze betrekking hebben. Als gevolg van het formele verbod op het opnemen van voorzieningen c.q. schulden uit hoofde van jaarlijks terugkerende, arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume worden sommige personele lasten echter toegerekend aan de periode waarin uitbetaling plaatsvindt; daarbij moet worden gedacht aan componenten zoals ziektekostenpremie ten behoeve van gepensioneerden en overlopende verlofaanspraken.

1.1.1 Vaste activa

Materiële vaste activa
De materiële vaste activa worden gewaardeerd tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs verminderd met de afschrijvingen en eventuele bijdragen van derden in de kosten van dit actief.

Ten aanzien van de investering en afschrijving worden de bepalingen en termijnen toegepast zoals deze zijn vastgelegd in de nota activabeleid.

Financiële vaste activa
Leningen u/g zijn opgenomen tegen nominale waarde. Zo nodig is een voorziening voor verwachte oninbaarheid in mindering gebracht.

1.1.2 Vlottende activa

Vorderingen, liquide middelen en overlopende activa
Vorderingen, liquide middelen en overlopende activa worden gewaardeerd tegen nominale waarde. Voor verwachte oninbaarheid van de vorderingen wordt een voorziening in mindering gebracht. Deze voorziening wordt statisch bepaald op basis van de geschatte inningskansen.

1.1.3 Vaste passiva

Voorzieningen
Jaarlijks wordt op basis van bestaande afspraken vastgesteld of de voorzieningen nog toereikend zijn om aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen te voldoen. De voorzieningen zijn gewaardeerd tegen nominale waarde.

Langlopende schulden
Langlopende schulden worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, verminderd met gedane aflossingen. De langlopende schulden hebben een rente typische looptijd van één jaar of langer.

1.1.4 Vlottende passiva

Netto-vlottende schulden met een rente typische looptijd korter dan één jaar
De schulden worden gewaardeerd tegen nominale waarde.

Overlopende passiva
De overlopende passiva worden opgenomen tegen nominale waarde.

1.1.5 Resultaatbepaling

Algemeen
De baten en de lasten worden toegerekend aan het jaar, waarop zij betrekking hebben. De lasten zijn bepaald met inachtneming van de hierboven vermelde waarderingsgrondslagen en toegerekend aan het verslagjaar waarop zij betrekking hebben. Baten zijn verantwoord in het jaar waarin de diensten zijn verricht. Verliezen zijn in aanmerking genomen in het jaar waarin ze voorzienbaar zijn.

Kapitaallasten
De geactiveerde investeringen worden afgeschreven met de lineaire afschrijvingsmethode met de daarbij behorende afschrijvingstermijnen. Hierbij wordt de restwaarde bij de bepaling van de afschrijvingsbedragen op nihil gesteld. Van de activa die in de loop van het jaar 2023 in gebruik zijn genomen, wordt vanaf januari 2024 gestart met afschrijven.

Aan de geactiveerde investeringen is een rekenrente van 2,25% toegerekend. De rente wordt berekend over de boekwaarde per 1 januari en jaarlijks ten laste van de exploitatie gebracht. De hoogte van de interne rekenrente wordt bij begroting vastgesteld.

Lasten FLO-overgangsrecht
Op 1 januari 2006 is het Functioneel leeftijdsontslag (FLO) afgeschaft. Voor medewerkers die nog niet met FLO waren, maar wel onder deze regeling vielen, is landelijk het zogeheten FLO-overgangsrecht afgesproken. De kosten voor het FLO-overgangsrecht maken onderdeel uit van het gezamenlijke basistakenpakket. In de begroting van de VRU bevat een structurele post voor de lasten voor het FLO-overgangsrecht. Schommelingen in de begroting worden zoveel mogelijk geëgaliseerd via de bestemmingsreserve FLO-overgangsrecht. Afwijkingen ten aanzien van de realisatie worden toegelicht in de jaarrekening.

Jaarlijks wordt de meerjarenraming voor de lasten voor het FLO-overgangsrecht herijkt. Hierbij wordt getoetst of de beschikbare middelen (in meerjarig perspectief) toereikend zijn. Als ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, wordt de begroting (en de daarin opgenomen bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket) bijgesteld, zodat de VRU te allen tijde aan haar verplichtingen kan (blijven) voldoen.

2 Overzicht van baten en lasten

2.1 Overzicht van baten en lasten naar categorie

Tabel 25 Overzicht baten en lasten naar categorie

Bedragen x € 1.000

	Categorie	Realisatie 2022	Geactualiseerde begroting 2023	Realisatie 2023	Afwijking realisatie en begroting
	Lasten				
L1	Personele kosten	83.088	94.689	95.673	-984
L2	Kapitaallasten	6.695	7.274	7.255	18
L3	Materiële kosten	19.046	21.804	20.040	1.763
	Totaal Lasten	***108.830***	***123.766***	***122.968***	***798***
	Baten				
B1	Bijdragen en vergoedingen gemeenten	89.631	96.853	96.698	-155
B2	Rijksbijdrage	19.719	24.814	24.835	21
B3	Overige baten	1.815	1.332	6.501	5.170
	Totaal Baten	***111.164***	***122.998***	***128.034***	***5.036***
	Saldo van baten en lasten	***2.334***	***-768***	***5.066***	***5.835***
R1	Storting reserves	5.519	4.091	4.369	-277
R2	Onttrekking reserves	3.926	4.860	3.812	-1.048
	Resultaat	**742**	**0**	**4.510**	**4.510**

Het jaar 2023 sluit met een positief resultaat voor bestemming van €4,5 miljoen (circa 4% van de begroting).

Een deel van de afwijkingen op de verschillende rubrieken is technisch van aard en aan elkaar gerelateerd. Per saldo zorgen deze afwijkingen niet voor een resultaateffect. Deze saldo-neutrale afwijkingen zijn in tabel 1 in de samenvatting apart inzichtelijk gemaakt om vervolgens inzicht te geven in de gecorrigeerde afwijkingen die leiden tot het gerealiseerde rekeningresultaat.

Uit de afwijkingen blijkt dat het resultaat van ruim € 4,5 miljoen hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door de aanvullende overheadvergoeding crisisnoodopvang (CNO) van in totaal € 4,1 miljoen met betrekking tot de werkzaamheden voor de crisisnoodopvang in 2022 (€ 1,6 miljoen) en 2023 (€ 2,5 miljoen). Deze vergoeding is niet in de begroting verwerkt, omdat deze pas na het vaststellen van de begroting overeen is gekomen. De directe kosten voor de crisisnoodopvang worden rechtstreeks vergoed door het COA. Deze aanvullende vergoeding heeft betrekking op de indirecte kosten/overhead, zoals de leiding en coördinatie, inzet van beleid/adviescapaciteit en ondersteunende afdelingen binnen de VRU (ICT, HRM, Financiën etc.). Het betreft dus een vergoeding voor de inzet van de VRU organisatie voor deze tijdelijke niet-wettelijke taak.

Op hoofdlijnen bestaat het resultaat uit hogere personele lasten (€ 1 miljoen) en lagere materiële lasten (€ 1,7 miljoen) enerzijds en hogere baten (€ 5 miljoen) anderzijds.

De lagere personele lasten worden voornamelijk veroorzaakt door een incidenteel voordeel op de vergoedingen aan vrijwilligers, doordat de aantallen vrijwilligers lager is dan de streefwaarde. En lagere salarislasten door moeilijk in te vullen vacatures. Tevens is sprake hogere lasten met betrekking tot de FLO, vanwege een fiscale tegenvaller.

De hogere materiele kosten worden voornamelijk veroorzaakt door hogere kosten voor operationeel materieel (o.a. huur van voertuigen en hogere brandstof en onderhoudskosten).

De kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden bedroegen in 2023 € 12 miljoen. Deze kosten worden één op één vergoed door het rijk. Zowel de kosten als de baten maken onderdeel uit van de exploitatie van de VRU, zie tabel 1. De directe kosten voor de crisisnoodopvang bedroegen in 2023 € 16,3 miljoen. Deze kosten zijn rechtstreeks doorbelast aan het COA en daarmee geen onderdeel van de exploitatie van de VRU, met uitzondering van de overheadvergoeding die de VRU heeft ontvangen.

2.2 Toelichting op het overzicht van baten en lasten naar categorie

2.2.1 Categorie L1 – Personele lasten

Tabel 26 Personele lasten

Bedragen x € 1.000

Nr.	Categorie L1 - Personele lasten	Afwijking	structureel/ incidenteel
1	Hogere kosten opvang ontheemden Oekraïne	-2.012	Saldoneutraal
2	Uitgestelde activiteiten gedekt uit de reserve	773	Saldoneutraal
3	Hogere kosten FLO-overgangsrecht	-1.291	Incidenteel
4	Kosten voorziening tijdelijke regeling vervroegd uittreden	-255	Incidenteel
5	Lagere vergoedingen vrijwilligers	684	Incidenteel
6	Lagere kosten pensioenlasten	758	Incidenteel
7	Lagere salarisskosten door vacatures en saldo overige afwijkingen	359	Incidenteel
	Totaal categorie L1	**-984**	

1 Hogere personele kosten opvang ontheemden Oekraïne (-€ 2.012k): dit betreft voornamelijk hogere kosten voor inhuur. Tegenover de hogere lasten staat een hogere rijksbijdrage. Per saldo is geen sprake van een resultaateffect. (zie B2-1)

2 Uitgestelde activiteiten gedekt uit de reserve (€ 773k): er waren middelen toegekend uit de reserve en een deel van de activiteiten is nog niet afgerond en schuiven door naar 2024. Door de lagere kosten, is de onttrekking lager. Deze middelen blijven beschikbaar in de reserve en worden in de begroting 2024 verwerkt. Per saldo geen resultaateffect. (zie R2-1, R2-2 en R2-3).

3 Hogere kosten FLO-overgangsrecht (- € 1.291k): de VRU is recent geconfronteerd met een fiscale tegenvaller voor de kosten van het FLO-overgangsrecht. De belastingdienst heeft geconcludeerd dat over de werkgeversbijdragen van het netto FLO-spaartegoed een RVU-heffing van 52% verschuldigd is. Dit betekent met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2022 een (mogelijk structurele) verhoging van de kosten van het FLO-overgangsrecht van circa € 0,3 miljoen. Daarnaast hebben we hogere kosten FLO in verband met onvoorzienbare pensioenlasten en AOW-compensatie.

4 Kosten voorziening tijdelijke regeling vervroegd uittreden (- € 255k): in 2023 is de tijdelijke regeling voor vervroegd uittreden opgenomen in de CAO, medewerkers hebben de mogelijkheid eerder met pensioen te gaan. De VRU keert vervolgens een maandelijks bedrag uit totdat de medewerker de AOW-leeftijd heeft bereikt.

5 Lagere vergoedingen vrijwilligers (€ 684k): de vrijwilligersvergoedingen waren in 2023 lager dan begroot. Dit komt voornamelijk doordat het aantal vrijwilligers in 2023 lager was dan de streefsterkte.

6 Lagere kosten pensioenlasten (€ 758k): in de geactualiseerde begroting 2023 is structureel rekening gehouden met de pensioengrondslag op basis van de nieuw afgesloten cao 2023. Op basis van wet- en regelgeving is de peildatum voor de pensioenopbouw 1 januari. De nieuwe cao is ingegaan per 2 januari 2023, waardoor de pensioenlasten in 2023 (incidenteel) € 0,7 miljoen lager zijn ten opzichte van de begroting.

7 Lagere salariskosten door vacatures en saldo overige afwijkingen (€ 359k): dit betreft voornamelijk het saldo aan lagere salarislasten door vacatureruimte en hogere kosten in-, door- en uitstroom en hogere kosten voor vervangende inhuur. Een deel van de vacatures blijkt lastig in te vullen, zodat vacatures langer open staan en meer inspanningen nodig is om deze in te vervullen.
*In dit saldo is een bedrag van € 11k saldo neutrale afwijkingen opgenomen.

2.2.2 Categorie L3 – Materiële lasten

Tabel 27 Materiële lasten

Bedragen x € 1.000

Nr.	Categorie L3 - Materiële lasten	Afwijking	structureel/ incidenteel
1	Lagere kosten opvang ontheemden Oekraïne	2.601	Saldoneutraal
2	Uitgestelde activiteiten gedekt uit de reserve	266	Saldoneutraal
3	Lagere kosten beheerpakketten brandweerposten	155	Saldoneutraal
6	Saldo operationele kosten	-924	Incidenteel
7	Saldo overige afwijkingen	230	Incidenteel
	Totaal categorie L3	**1.764**	

1 Lagere materiële kosten opvang ontheemden Oekraïne (€ 2.601k): in de geactualiseerde begroting was rekening gehouden met hogere materiele kosten voor de opvang van ontheemde Oekraïners dan uiteindelijk is gerealiseerd. De lagere kosten worden in de eindafrekening verrekend in de rijksbijdrage, waardoor per saldo geen sprake is van een resultaateffect. (zie B2-1).

2 Uitgestelde activiteiten gedekt uit de reserve (€ 266k): dit bestaat uit activiteiten waarvan de kosten gedekt zouden worden uit de reserve. De lagere kosten bestaan uit vertraagde uitlevering van operationele kleding van € 155k (blushandschoenen en uniform). Daarnaast zijn der lagere kosten voor een aantal ICT projecten voor € 111k. Tegenover de lagere kosten, staat ook een lagere onttrekking uit de reserve 2023 plaatsvindt. Per saldo geen resultaateffect. (zie R2-1, R2-2 en R2-3).

3 Lagere kosten beheerpakketten brandweerposten (€ 155k): de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de brandweerposten en stellen deze om niet ter beschikking aan de veiligheidsregio. Gemeenten kunnen via het individueel gemeentelijk pluspakket beheertaken door de VRU laten uitvoeren en betalen daarvoor een kostendekkende vergoeding. De lagere kosten in 2023 zijn verrekend met een lagere vergoeding voor het individueel pluspakket. Per saldo is geen sprake van een resultaateffect. (Zie B1-1).

4 Saldo operationele kosten (- € 924k): dit betreffen operationele kosten voor uitvoer van de brandweeractiviteiten. Hierin zijn hogere brandstofkosten € 105k, huur voor voertuigen € 163 en onderhoud materieel € 656k opgenomen

5 Saldo overige afwijkingen (- € 230k): dit betreft voornamelijk hogere materiële kosten in verband met ICT kosten. De licenties voor 2023 zijn € 255k hoger uitgevallen.

2.2.3 Categorie B1 – Bijdragen en vergoedingen gemeenten

Tabel 28 Bijdragen en vergoedingen gemeenten

Bedragen x € 1.000

Nr.	Categorie B1 - Bijdragen en vergoedingen gemeenten	Afwijking	structureel/ incidenteel
1	Lagere vergoeding beheerpakketten brandweerposten	-155	Saldoneutraal
	Totaal categorie B1	**-155**	

1 Lagere vergoeding beheerpakketten brandweerposten (- € 155k): dit betreft de verrekening van de lagere huisvestingskosten met betrekking tot de brandweerposten (zie L3-3).

2.2.4 Categorie B2 – Rijksbijdrage

Tabel 29 Rijksbijdrage

Bedragen x € 1.000

Nr.	Categorie B2 - Rijksbijdrage	Afwijking	structureel/ incidenteel
1	Lagere vergoeding rijksbijdragen voor ontheemden Oekraïne	-590	Saldoneutraal
2	Hogere vergoeding BDUR - loon- en prijsbijstelling	611	Structureel
	Totaal categorie B2	**21**	

1 Lagere vergoeding rijksbijdragen voor Ontheemden Oekraïne (€590k): dit betreft het saldo van de eindafrekening met betrekking tot de opvang van ontheemde Oekraïners. Tegenover deze lagere opbrengsten staan per saldo ook lagere kosten (zie L1-4 en L3-1). Per saldo is geen sprake van een resultaateffect.

2 Hogere vergoeding BDUR (€ 611k): dit betreft een hogere bijdrage dan begroot door de toekenning van de loon- en prijsaanpassing voor 2023.

2.2.5 Categorie B3 – Overige baten

Tabel 30 Overige baten

Bedragen x € 1.000

Nr.	Categorie B3 - Overige baten	Afwijking	structureel/ incidenteel
1	Boekwinst verkoop activa	313	Saldoneutraal
2	Overheadvergoeding crisisnoodopvang (CNO)	4.110	Incidenteel
3	Saldo overige afwijkingen	747	Incidenteel
	Totaal categorie B3	**5.170**	

1 Boekwinst verkoop activa (€ 313k): dit betreft de gerealiseerde boekwinst op de verkocht activa die conform het activabeleid wordt gedoteerd aan de egalisatieserve kapitaallasten (zie R1). Per saldo leidt dit niet tot een resultaateffect.

2 Overheadvergoeding Crisisnoodopvang (CNO) (€ 4.110k): dit betreft een aanvullende overheadvergoeding met betrekking tot de werkzaamheden voor de crisisnoodopvang in 2022 (€ 1,6 miljoen) en 2023 (€ 2,5 miljoen). Deze vergoeding is niet in de begroting verwerkt, omdat deze pas na het vaststellen van de begroting overeen is gekomen. De directe kosten voor de crisisnoodopvang worden rechtstreeks vergoed door het COA. Deze aanvullende vergoeding heeft betrekking op de indirecte kosten/overhead, zoals de leiding en coördinatie, inzet van beleid/adviescapaciteit en ondersteunende afdelingen binnen de VRU (ICT, HRM, Financiën etc.). Het betreft dus een vergoeding voor de inzet van de VRU organisatie voor deze tijdelijke niet-wettelijke taak.

3 Saldo overige afwijkingen (€ 747k): dit betreffen hogere opbrengsten detacheringen € 320k, werkplaatsen € 116k, hogere renteopbrengsten € 244k en overige afwijkingen € 66k).

2.2.6 Categorie R1 – Storting reserves

Tabel 31 Storting reserves

Bedragen x € 1.000			
Nr.	**Categorie R1 - Storting reserves**	**Afwijking**	**structureel/ incidenteel**
1	Hogere dotatie kapitaallastenreserve	-277	Saldoneutraal
	Totaal categorie R1	**-277**	

1 Hogere dotatie kapitaallastenreserve (-€ 277k): conform het activabeleid wordt de gerealiseerde boekwinst (zie B3-1) op verkochte activa gedoteerd aan de egalisatieserve kapitaallasten (- € 269k). De overige afwijking (- € 8k) betreft de dotatie van het positieve saldo van de lagere kapitaallasten. Per saldo leidt dit niet tot een resultaateffect.

2.2.7 Categorie R2 – Onttrekking reserves

Tabel 32 Onttrekking reserves

Bedragen x € 1.000			
Nr.	**Categorie R2 - Onttrekking reserves**	**Afwijking**	**structureel/ incidenteel**
1	Lagere onttrekking ontwikkel- en egalisatiereserve	-474	Saldoneutraal
2	Lagere onttrekking reserve 2e loopbaan	-58	Saldoneutraal
3	Lagere onttrekking kapitaallastenreserve	-516	Incidenteel
	Totaal categorie R2	**-1.048**	

1 Lagere onttrekking ontwikkel- en egalisatiereserve (- €474k): de lagere onttrekking betreft doorgeschoven activiteiten (zie L1-2 en L3-2).
2 Lagere onttrekking reserve 2e loopbaan (- € 58k): dit betreft de dotatie van het saldo lagere lasten 2e loopbaan (zie L1-3).
3 Lagere onttrekking kapitaallastenreserve (- € 516k): dit betreft doorgeschoven activiteiten. (zie (zie L1-2).

2.3 Overzicht van baten en lasten in de jaarrekening 2023

Tabel 33 Overzicht baten en lasten

Bedragen in € 1.000	Actualisatie 2023			Realisatie 2023		
	Lasten	**Baten**	**Saldo**	**Lasten**	**Baten**	**Saldo**
Overzicht van baten en lasten						
Veiligheidsregio Utrecht	95.869	121.811	25.942	95.323	127.303	31.980
Overhead	27.898	1.187	-26.710	27.645	732	-26.913
Saldo van baten en lasten	**123.767**	**122.998**	**-768**	**122.968**	**128.034**	**5.066**
Mutaties in reserve	**Dotatie**	**Onttrekking**	**Saldo**	**Dotatie**	**Onttrekking**	**Saldo**
Veiligheidsregio Utrecht	3.279	3.802	523	3.557	3.396	-160
Overhead	812	1.058	245	812	416	-396
Saldo mutaties in reserve	**4.091**	**4.860**	**768**	**4.369**	**3.812**	**-557**
Totaal	**127.858**	**127.858**	**-**	**127.337**	**131.846**	**4.510**

3 Balans

3.1 Balans ultimo boekjaar

Tabel 34 Balans per 31 december

Bedragen x € 1.000		
Activa	**31-12-22**	**31-12-23**
VASTE ACTIVA		
Materiële vaste activa	51.321	65.322
Financiële vaste activa	91	90
VLOTTENDE ACTIVA		
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar	29.856	21.545
Liquide middelen	424	421
Overlopende activa	4.094	5.886
Totaal activa	**85.785**	**93.264**
Recht bestaat op verliescompensatie Wet op de Vennootschapsbelasting	nihil	nihil

Bedragen x € 1.000		
Passiva	**31-12-22**	**31-12-23**
VASTE PASSIVA		
Eigen vermogen	23.252	28.319
Voorzieningen	86	467
Langlopende schulden met een rentetypische looptijd langer dan 1 jaar	42.804	49.831
VLOTTENDE PASSIVA		
Netto-vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar	6.834	4.733
Overlopende passiva	12.809	9.914
Totaal passiva	**85.785**	**93.264**
Bedrag aan borgstellingen of garantstellingen aan natuurlijke en rechtspersonen opgenomen	nihil	nihil

3.2 Toelichting op de balans

3.2.1 Materiële vaste activa

De VRU heeft uitsluitend investeringen met een economisch nut. De volgende tabel geeft het verloop van de boekwaarde van de materiële vaste activa weer.

Tabel 35 Materiële vaste activa

Bedragen x € 1.000					
Materiële vaste activa	**Boekwaarde 31-12-22**	**Investeringen 2023**	**Desinvestering 2023**	**Afschrijvingen 2023**	**Boekwaarde 31-12-23**
Gronden en terreinen	128	-		-	128
Bedrijfsgebouwen	3.455			184	3.271
Machines, apparaten en installaties	5.558	235	-	994	4.799
Vervoermiddelen	29.086	16.504	-	3.011	42.579
Overige materiële vaste activa	9.541	3.145	2	1.966	10.719
Activa in uitvoering	3.552	275	-	-	3.826
Totaal	**51.320**	**20.158**	**2**	**6.155**	**65.322**

De volgende tabel geeft inzicht in de gerealiseerde investeringen (€20.158k minus € 275k activa in uitvoering) van € 19.884k ten opzichte van de geactualiseerde begroting.

Tabel 36 Investeringen

Bedragen x € 1.000 Materiële vaste activa	Begroting 2023	Investering 2023	Verschil
Gronden en terreinen	-	-	-
Bedrijfsgebouwen	509	-	509
Machines, apparaten en installaties	4.507	235	4.272
Vervoermiddelen	21.791	16.504	5.287
Overige materiële vaste activa	7.187	3.145	4.042
Totaal	**33.994**	**19.884**	**14.110**

Het verschil tussen de begroting en de gerealiseerde investeringen wordt voor het grootste deel veroorzaakt door het doorschuiven van (het gereedkomen van) de investeringen. Ten aanzien van deze investeringen is al wel een deel uitgegeven (activa in uitvoering ultimo 2023 bedraagt € 3.826k).

3.2.2 Financiële vaste activa

Tabel 37 Financiële vaste activa

Bedragen x € 1.000 Financiële vaste activa	31-12-22	Toename	Afname	31-12-23
Leningen aan personeel u/g	91	-	1	90
Totaal	**91**	-	**1**	**90**

De financiële vaste activa betreft voor de regionalisering verstrekte hypotheken aan personeelsleden die toen in dienst waren van de gemeente. Er worden door de veiligheidsregio geen nieuwe leningen verstrekt. In 2023 werd €3k aan rente ontvangen

3.2.3 Uitzettingen met een rente typische looptijd korter dan 1 jaar

In de volgende tabel is een nadere specificatie opgenomen van de uitzettingen met een looptijd van één jaar of minder.

Tabel 38 Uitzettingen korter dan één jaar

Bedragen x € 1.000 Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar	31-12-22	31-12-23
Uitzetting in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar	23.497	20.068
Vorderingen op openbare lichamen	6.334	1.135
Overige vorderingen	26	385
Voorziening wegens mogelijke oninbaarheid	-	-43
Totaal	**29.858**	**21.545**

De uitzetting in ’s Rijksschatkist is lager dan ultimo 2022 doordat in 2023 een langlopende lening is afgesloten voor de financiering van investeringen.

De Regeling schatkistbankieren decentrale overheden geeft de VRU de mogelijkheid om een percentage van het begrotingstotaal aan geldmiddelen buiten ’s Rijksschatkist aan te houden. De volgende tabel toont dat de VRU aan deze bepaling heeft voldaan in 2023.

Tabel 39 Regeling schatkistbankieren

Bedragen x € 1.000				
Regeling schatkistbankieren	**1e kwartaal**	**2e kwartaal**	**3e kwartaal**	**4e kwartaal**
Op dagbasis buiten 's Rijks schatkist gehouden middelen	285	281	282	274
Drempelbedrag	2.557	2.557	2.557	2.557
Ruimte onder drempelbedrag	***2.272***	***2.276***	***2.275***	***2.283***
Overschrijding van het drempelbedrag	-	-	-	-

3.2.4 Liquide middelen

Het saldo van de liquide middelen betreft uitsluitend het saldo van de rekening-courant verhouding met de BNG Bank. Deze middelen staan ter vrije beschikking van de VRU.

Tabel 40 Liquide middelen

Bedragen x € 1.000		
Liquide middelen	**31-12-22**	**31-12-23**
Banksaldi	424	421
Totaal	**424**	**421**

3.2.5 Overlopende activa

Tabel 41 Overlopende activa

Bedragen x € 1.000		
Overlopende activa	**31-12-22**	**31-12-23**
Nog te ontvangen van gemeenten	738	
Nog te ontvangen GGD	385	290
Nog te ontvangen bedragen	2.102	677
Vooruitbetaalde bedragen	869	4.918
Totaal	**4.094**	**5.886**

De vooruitbetaalde bedragen hebben voornamelijk betrekking op de voorgeschoten kosten voor de opgang vluchtelingen. Deze kosten worden vergoed door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. De nog te ontvangen bedragen, bestaan voornamelijk uit detacheringsopbrengsten. De nog te ontvangen gelden van de GGD heeft betrekking op de voorschot nota van de kosten Ontheemden Oekraïne.

De afname van de nog te ontvangen van gemeente heeft te maken met de specifieke uitkering incidentele bijdrage ondersteuning naleving controle op toegangsbewijzen. In 2023 is de afrekening van het ministerie ontvangen en heeft de afrekening met de gemeente plaatsgevonden. De vorderingen op gemeente is opgenomen onder de vorderingen op openbare lichamen.

3.2.6 Eigen vermogen

Tabel 42 Eigen vermogen

Bedragen x € 1.000 Eigen vermogen	31-12-2022	Resultaat	Storting	Onttrekking	31-12-2023
Bedrijfsvoeringsreserve	1.409	-	-	-	1.409
Algemene reserve	***1.409***	-	-	-	***1.409***
Egalisatiereserve kapitaallasten	15.111	-	3.941	1.148	17.904
Egalisatiereserve FLO-overgangsrecht	1.350	-	-	273	1.077
Egalisatiereserve tweede loopbaan	967	-	313	93	1.187
Ontwikkel- en egalisatiereserve	1.060	742	125	778	1.149
Bestemmingsreserve meldkamer	1.485	-	-	432	1.053
Reserve repressieve efficiency Utrecht	-	-	-	-	-
Bestemmingsreserve omgevingswet	77	-	-	47	30
Bestemmingsreserve hervorming OMS-stelsel	1.052	-	-	1.052	-
Bestemmingsreserves	***21.102***	***742***	***4.379***	***3.823***	***22.400***
Gerealiseerd resultaat 2022	742	-742	-	-	-
Gerealiseerd resultaat 2023	-	4.510	-	-	4.510
Totaal	**23.253**	**4.510**	**4.379**	**3.823**	**28.319**

Hierna worden de mutaties per reserve toegelicht. De bestemming van het rekeningresultaat over 2022 is verwerkt conform het besluit van het algemeen bestuur.

Bedrijfsvoeringreserve
Door het aanhouden van een reserve is de VRU in staat om een deel van de risico's op te vangen, zonder dat dit direct afgewenteld hoeft te worden op de gemeenten. De schommelingen die optreden worden opgevangen met deze reserve. De omvang van de bedrijfsvoeringreserve (weerstandvermogen) is minimaal gelijk aan de op basis benodigde weerstandscapaciteit (zie paragraaf 6.2 van het jaarverslag). De bedrijfsvoeringreserve valt met 1,2% van het begrotingsvolume binnen de afgesproken bandbreedte (1% - 2%).

Egalisatiereserve kapitaallasten
Via het meerjarig investeringsplan wordt gestuurd op een meerjarig evenwicht tussen de begrote en gerealiseerde kapitaallasten (afschrijving en rente). Om de kosten van afschrijving en rente over de jaren te egaliseren wordt gebruik gemaakt van een egalisatiereserve. Tekorten op de kapitaallasten worden aan deze reserve onttrokken. Overschotten worden aan deze reserve gedoteerd. Boekwinst (opbrengst activa) of –verlies (versnelde afschrijving) bij afstoten van activa wordt ten gunste of ten laste van de exploitatie gebracht en vervolgens via een dotatie/onttrekking gemuteerd in de reserve egalisatie kapitaallasten.

Egalisatiereserve lasten FLO-overgangsrecht
De reserve 'lasten FLO-overgangsrecht' wordt ingezet om de kosten voor het FLO-overgangsrecht meerjarig te kunnen egaliseren. Hiermee wordt een (structurele of incidentele) stijging van de gemeentelijke bijdrage voorkomen en ontstaat een beperkte buffer om fluctuaties die het gevolg zijn van de afspraken in het FLO-overgangsrecht in meerjarig perspectief op te vangen.

Egalisatiereserve tweede loopbaan
Vanwege het wegvallen van het FLO voor repressief brandweerpersoneel is tweede loopbaanbeleid geïntroduceerd. Om hieraan uitvoering te kunnen gaan geven, is de egalisatiereserve tweede loopbaan gevormd. Jaarlijks wordt een storting gedaan om de kosten voor onder andere om-/bijscholing en vervanging te dekken. In 2023 is hierin conform begroting

een bedrag gestort van € 313K. De werkelijke kosten voor tweede loopbaanbeleid fluctueren en worden jaarlijks aan deze reserve onttrokken.

Ontwikkel- en egalisatiereserve
Het doel van de ontwikkel- en egalisatiereserve is het vermijden van incidentele verhogingen of teruggaven van de gemeentelijke bijdragen. Dit leidt tot financiële stabiliteit in de begroting van de VRU en de bijdrage van de gemeenten. De middelen uit de reserve zijn bestemd voor:

- Het mogelijk maken van incidentele/projectmatige (beleids)activiteiten om de beleidsdoelstellingen uit het beleidsplan of structurele efficiencyvoordelen te realiseren;
- Het dekken van incidentele kosten die voortvloeien uit exogene factoren.

Bestemmingsreserve meldkamer
De Meldkamer Midden-Nederland zal naar verwachting in 2025 in gebruik genomen worden. Middels deze reserve worden de door het rijk en de Nationale Politie toegekende middelen ingezet als dekking voor de project- en frictiekosten.

Bestemmingsreserve Omgevingswet
De kosten voor de invoering van de omgevingswet worden uit deze reserve onttrokken. Door de invoering van de omgevingswet per 2024 is in 2023 € 47k onttrokken.

Bestemmingsreserve hervorming OMS-stelsel
De OMS-opbrengsten zijn tot en met 2021 algemeen dekkingsmiddel in de begroting van de VRU verwerkt. De reserve OMS-fonds is in 2021 ingesteld om te voorkomen dat het wegvallen van de opbrengsten per 2022 in deze beleidsperiode doorwerkt als verhoging op de gemeentelijke bijdrage. De middelen uit de reserve worden in 2022 en 2023 ingezet om het wegvallen van de opbrengsten op te vangen. Vanaf 2024 is voor 1 miljoen structurele dekking gevonden binnen de begroting. Dit is onder andere gerealiseerd door een besparing op overhead (verkleinen van de topstructuur).Hiermee is voorkomen dat de gemeentelijke bijdrage stijgt of dat bezuinigd moet worden op onze operationele taken.

3.2.7 Voorzieningen

Tabel 43 Voorzieningen

Bedragen x € 1.000

Voorzieningen	31-12-22	Toevoeging	Onttrekking	31-12-23
Voorziening verlofsparen	86	167	42	211
Voorziening regeling vervroegd uittreden	-	255	-	255
Totaal	**86**	**422**	**42**	**466**

In 2023 zijn er op basis van de regeling verlofsparen verlofuren opgenomen en gespaard. De financiële waarde van de gespaarde verlofuren zijn toegevoegd – en de opgenomen verlofuren zijn onttrokken aan de voorziening. Het financiële effect is per saldo € 125k.

In 2023 is een tijdelijke regeling voor vervroegd uittreden opgenomen in de CAO. Medewerkers die gebruik maken van deze regeling ontvangen een maandelijks bedrag tot zij de AOW-leeftijd bereiken. Een aantal medewerkers maakt gebruik van deze regeling. De hieruit voortvloeiden

verplichting voor 2024 en verder bedraagt € 255k. Hiervoor is geen (structureel) budget opgenomen in de begroting.

3.2.8 Vaste schulden met een rente typische looptijd langer dan 1 jaar

Tabel 44 Vaste schulden langer dan één jaar

Bedragen x € 1.000					
Langlopende schulden	**Rente 2023**	**31-12-22**	**Nieuwe lening**	**Aflossing**	**31-12-23**
Gemeente Amersfoort	19	387	-	56	331
BNG Bank	490	10.267	10.000	1.067	19.200
NWB Bank	236	32.150	-	1.850	30.300
Totaal	**746**	**42.804**	**10.000**	**2.973**	**49.831**

De langlopende schulden worden hoofdzakelijk gebruikt voor de financiering van de vaste activa. In 2023 zijn twee nieuwe leningen afgesloten, één langlopende lening en één kortlopende lening welke reeds is afgelost.

3.2.9 Netto-vlottende schulden met een rente typische looptijd korter dan 1 jaar

De in de balans opgenomen netto-vlottende schulden met een rente typische periode korter dan 1 jaar, bestaat uitsluitend uit het crediteurensaldo.

Tabel 45 Vlottende schulden korter dan één jaar

Bedragen x € 1.000		
Netto-vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar	**31-12-22**	**31-12-23**
Crediteuren	6.834	4.733
Totaal	**6.834**	**4.733**

3.2.10 Overlopende passiva

Tabel 46 Overlopende passiva

Bedragen x € 1.000		
Overlopende passiva	**31-12-22**	**31-12-23**
Belastingen en premies inzake salarissen	4.950	5.960
Nog te betalen bedragen	3.858	3.319
Nog te betalen personele lasten	90	106
Nog af te dragen BTW	218	180
Nog te ontvangen facturen	692	-
Vennootschapsbelasting	16	16
Te betalen aan het rijk	2.408	65
Te betalen aan gemeenten	237	178
Overige overlopende passiva	153	91
Overige schulden	***12.623***	***9.914***
Verplichtingen in begrotingsjaar opgebouwd m.b.t. een volgend begrotingsjaar	186	
Vooruit ontvanen bedragen	***186***	-
Totaal	**12.809**	**9.914**

Te betalen aan het Rijk

Onder deze post is de afrekening van de bekostiging eerste opvang ontheemden Oekraïne opgenomen. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft deze bijdrage aan de veiligheidsregio verstrekt. De uitkering voor VRU bedroeg € 11,9 miljoen. Hiervan is in 2023 circa € 12 door de VRU besteed. Het resterende saldo van € 65k moet conform de regeling worden terugbetaald aan het Rijk.

Tabel 47 Specificatie vorderingen en schulden specifieke uitkeringen

Bedragen x € 1.000 Afrekening specifieke bijdrage	Overlopende activa	Overlopende passiva
Incidentele bijdrage ondersteuning naleving controle op corontoegangsbewijzen		
Te ontvangen gemeente	738	721
Totaal incidentele bijdrage	***738***	***721***
Eerste opvang ontheemden Oekraïne		
Te ontvangen GGD	290	
Te betalen aan het Rijk		65
Totaal eerste opvang	***290***	***65***
Totaal	**1.029**	**786**

3.3 Waarborg en garanties

In 2021 is een bankgarantie verstrekt van € 56K met betrekking tot de huur van de nieuwe ademluchtbescherming-werkplaats in Houten. De bankgarantie loopt tot en met 2037.

3.4 Niet in de balans opgenomen verplichtingen

Tabel 48 Niet in de balans opgenomen verplichtingen

Bedragen x € 1.000 Niet in de balans opgenomen verplichtingen	<1 jaar	1-5 jaar	>5 jaar	Totaal
Huur hoofdkantoor Utrecht	604	310	-	914
Huur ademluchtwerkplaats Houten	229	1.110	1.778	3.116
Huurverplichtingen	***833***	***1.420***	***1.778***	***4.030***
Tankautospuiten	1.131	-	-	1.131
Hulpverleningsvoertuig	1.382		-	1.382
Piketvoertuigen	685		-	685
Verplichtingen investeringen	***3.198***	-	-	***3.198***
Totaal	**4.031**	**1.420**	**1.778**	**7.228**

Huurverplichtingen
Ons hoofdkantoor aan de Archimedeslaan in Utrecht is contractueel tot juli 2025 gevestigd in het Huis van de Provincie te Utrecht. De jaarlijkse huur- en servicekosten bedragen € 604k (prijspeil 2023). Vanaf medio 2022 wordt voor 15 jaar een pand in Houten gehuurd waarin de adembeschermingswerkplaats wordt gevestigd. De huur bedraagt € 229K per jaar (prijspeil 2023).

Verplichtingen investeringen
In het overzicht is een aantal grote investeringen opgenomen die reeds zijn besteld, maar waarvan de levering nog moet plaatsvinden.

Niet opgenomen verlofdagen
Ten aanzien van de verlofdagen zijn uitsluitend de feitelijke jaarlasten in de rekening opgenomen. Ultimo 2022 is een totaal openstaand verlofsaldo van 77.003 uur aanwezig, dit is gemiddeld 118,8 uur per FTE

3.5 Gebeurtenissen na balansdatum

Er is geen sprake van gebeurtenissen na balansdatum met een materiële impact op de jaarrekening 2023.

4 Wet normering topinkomens (WNT)

4.1 Bezoldiging topfunctionarissen 2023

Tabel 49 Bezoldiging topfunctionarissen

bedragen x € 1	
Gegevens 2023	**J.R. Donker**
Functiegegevens	Algemeen Directeur
Aanvang en einde functievervulling	01/1 – 31/12
Deeltijdfactor in fte	1,0
Gewezen topfunctionaris?	Nee
(Fictieve) dienstbetrekking?	Ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	174.200
Beloningen betaalbaar op termijn	13.226
Totaal beloning	**187.426**
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	**223.000**
Totaal bezoldiging 2023	**187.426**
Gegevens 2022	
Aanvang en einde functievervulling in 2022	01/11 – 31/12
Deeltijdfactor 2022 in fte	1,0
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	151.390
Beloningen betaalbaar op termijn	14.963
Totaal bezoldiging 2022	**166.353**

4.2 Onbezoldigde topfunctionarissen

Tabel 50 Toezichthoudende topfunctionarissen

Gemeente	Naam topfunctionaris	Functie	Duur dienstverband in 2023
Amersfoort	L.M.M. (Lucas) Bolsius	Plaatsvervangend voorzitter algemeen bestuur; Plaatsvervangend voorzitter dagelijks bestuur	1/1 tot en met 31/12
Baarn	M.A. (Mark) Röell	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Bunnik	R. (Ruud) van Bennekom	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Bunschoten	M. (Melis) van de Groep	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
De Bilt	S.C.C.M. (Sjoerd) Potters	Lid algemeen bestuur; Lid dagelijks bestuur	1/1 tot en met 31/12
De Ronde Venen	M. (Maarten) Divendal	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Eemnes	R. (Roland) van Benthem	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Houten	G.P. (Gilbert) Isabella	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
IJsselstein	P.J.M. (Patrick) van Domburg	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Leusden	G.J. (Gerolf) Bouwmeester	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Lopik	L. (Laurens) de Graaf	Lid algemeen bestuur; Lid dagelijks bestuur	1/1 tot en met 31/12
Montfoort	P.J. (Petra) van Hartskamp-de Jong	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Nieuwegein	F.Th.J.M. (Frans) Backhuijs	Lid algemeen bestuur; Lid dagelijks bestuur	1/1 tot en met 3/6
	M.J.T.G. (Marijke) van Beukering-Huijbregts	Lid algemeen bestuur; Lid dagelijks bestuur	3/6 tot en met 31/12
Oudewater	D.C. (Danny) de Vries	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Renswoude	P. (Petra) Doornenbal-van der Vlist	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Rhenen	H. (Hans) van der Pas	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Soest	R.T. (Rob) Metz	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Stichtse Vecht	A.J.H.T.H. (Ap) Reinders	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Utrecht	S.A.M. (Sharon) Dijksma	Voorzitter algemeen bestuur; Voorzitter dagelijks bestuur	1/1 tot en met 31/12
Utrechtse Heuvelrug	F. (Frits) Naafs	Lid algemeen bestuur; Lid dagelijks bestuur	1/1 tot en met 31/12
Veenendaal	K.J.G. (Gert-Jan) Kats	Lid algemeen bestuur; Lid dagelijks bestuur	1/1 tot en met 31/12 3/7 tot en met 31/12
Vijfheerenlanden	S. (Sjors) Fröhlich	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Wijk bij Duurstede	I.P. (Iris) Meerts	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Woerden	V.J.H. (Victor) Molkenboer	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Woudenberg	M. (Magda) Jansen - van Harten	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12
Zeist	J.J.L.M. (Koos) Janssen	Lid algemeen bestuur	1/1 tot en met 31/12

5 Single informatie Single Audit (SISA)

Figuur 9 Single Information Single Audit

SiSa bijlage verantwoordingsinformatie 2023 op grond van artikel 3 van de Regeling informatieverstrekking sisa - d.d. 11-01-2024									
Verstrekker	Uitkeringscode	Specifieke uitkering Juridische grondslag Ontvanger	Indicator	Indicator	Indicator	Indicator	Indicator	Indicator	
JenV	A2	**Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR)** **Besluit veiligheidsregio's artikelen 8.1, 8.2 en 8.3** Veiligheidsregio's	Besteding (jaar T) *Aard controle R* *Indicator: A2/01*						
			€ 12.772.666						
JenV	A18	**Bekostiging eerste opvang ontheemden Oekraïne door Veiligheidsregio's** Veiligheidsregio's	Naam Kostensoort *Aard controle n.v.t.* *Indicator: A18/01*	Besteding per kostensoort (zelfstandige uitvoering inclusief uitvoering door andere partijen, niet zijnde medeoverheden, jaar T) *Aard controle R* *Indicator: A18/02*	Cumulatieve besteding per kostensoort (t/m jaar T inclusief uitvoering door andere medeoverheden vanaf SiSa 2023) *Aard controle R* *Indicator: A18/03*				
		1	Meerkosten coördinerende gemeente						
		2	Hotels/centra						
		3	Overige specifieke meerkosten						
		4	Overige Meerkosten	€ 12.062.550	€ 24.030.682				
			Berekening totale besteding (zelfstandige uitvoering inclusief uitvoering door andere partijen, niet zijnde medeoverheden, jaar T) Som indicator 02 *Aard controle n.v.t.* *Indicator: A18/04*	Eindverantwoording (Ja/Nee) *Aard controle n.v.t.* *Indicator: A18/05*	Eventuele toelichting als bij de vorige indicator "nee" is ingevuld *Aard controle n.v.t.* *Indicator: A18/06*	Volledig zelfstandige uitvoering (Ja/Nee) *Aard controle n.v.t.* *Indicator: A18/07*			
		1	€ 12.062.550	Nee	Project loopt nog door in 2024	Nee			

6 Rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid dagelijks bestuur

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het dagelijks bestuur toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door het algemeen bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door het algemeen bestuur op 27 maart 2023 vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door het algemeen bestuur bepaald en bedraagt 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 3,8 miljoen.

Conclusie

Het dagelijks bestuur is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

7 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Bijlage 1 – Gemeentelijke bijdragen en vergoedingen

Tabel 51 Gemeentelijke bijdragen en vergoedingen 2023

Bedragen x € 1.000 Gemeente	Begroot GBTP 2023	Begroot IGPP 2023	Totaal begroot	Totaal realisatie	Afwijking
Amersfoort	10.516	494	11.009	10.937	72
Baarn	1.791	26	1.817	1.817	-
Bunnik	1.038	-	1.038	1.038	-
Bunschoten	1.235	20	1.256	1.256	-
De Bilt	3.059	-	3.059	3.059	-
De Ronde Venen	2.965	-	2.965	2.965	-
Eemnes	635	32	667	661	7
Houten	2.617	67	2.684	2.684	-
IJsselstein	1.879	17	1.896	1.896	-
Leusden	1.860	-	1.860	1.860	-
Lopik	883	-	883	883	-
Montfoort	890	-	890	890	-
Nieuwegein	3.913	-	3.913	3.913	-
Oudewater	659	21	680	681	-1
Renswoude	372	-	372	372	-
Rhenen	1.280	-	1.280	1.280	-
Soest	3.046	82	3.128	3.125	3
Stichtse Vecht	4.423	-	4.423	4.423	-
Utrecht	29.531	1.058	30.589	30.479	110
Utrechtse Heuvelrug	3.555	103	3.658	3.658	-
Veenendaal	3.434	73	3.507	3.507	-
Vijfheerenlanden	3.682	165	3.847	3.847	-
Wijk bij Duurstede	1.629	10	1.639	1.639	-
Woerden	3.358	150	3.509	3.545	-36
Woudenberg	798	-	798	798	-
Zeist	4.443	1.052	5.494	5.491	3
Totaal	**93.491**	**3.369**	**96.860**	**96.703**	**158**

De afwijkingen hebben uitsluitend betrekking op de vergoedingen voor het individueel gemeentelijk pluspakket (zie paragraaf 2.2.3 van de jaarrekening).

Bijlage 2 – Teruggave resultaat 2023 per gemeente

Tabel 52 Voorstel resultaatbestemming - Teruggave per gemeente

Bedragen x € 1.000 Gemeente	Begroot GBTP 2023	Voorstel teruggave resultaat 2023
Amersfoort	10.516	225
Baarn	1.791	38
Bunnik	1.038	22
Bunschoten	1.235	26
De Bilt	3.059	66
De Ronde Venen	2.965	63
Eemnes	635	14
Houten	2.617	56
IJsselstein	1.879	40
Leusden	1.860	40
Lopik	883	19
Montfoort	890	19
Nieuwegein	3.913	84
Oudewater	659	14
Renswoude	372	8
Rhenen	1.280	27
Soest	3.046	65
Stichtse Vecht	4.423	95
Utrecht	29.531	632
Utrechtse Heuvelrug	3.555	76
Veenendaal	3.434	74
Vijfheerenlanden	3.682	79
Wijk bij Duurstede	1.629	35
Woerden	3.358	72
Woudenberg	798	17
Zeist	4.443	95
Totaal	**93.491**	**2.002**

Bijlage 3 – Gerealiseerde baten en lasten per taakveld

Tabel 53 Overzicht taakvelden

Bedragen x € 1.000		Realisatie 2023		
Taakvelden gemeenten		**Lasten**	**Baten**	**Saldo**
0.	**Bestuur en ondersteuning**			
0.1	Bestuur	232	15	-217
0.4	Overhead	27.633	732	-26.902
0.5	Treasury	-343	744	1.087
0.8	Overige baten en lasten	900	20	-880
0.9	Vennootschapsbelasting	12	-	-12
0.10	Mutaties reserves	4.369	3.812	-557
1.	**Veiligheid**			
1.1	Crisisbeheersing en brandweer	92.342	126.500	34.159
8.	**Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing**			
8.3	Wonen en bouwen	2.193	24	-2.169
	Totaal	**127.337**	**131.846**	**4.510**

Ontwerpbegroting 2025
& geactualiseerde begroting 2024

Algemeen bestuur 25 maart 2024



Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**5**
1.1	Opbouw begroting	5
1.2	Proces totstandkoming begroting	5
1.2.1	Geactualiseerde begroting 2024 en begroting 2025	6
1.2.2	Proces begroting	7
1.2.3	Bestuursagenda VRU 2024-2027	8
2	**Financiële hoofdlijnen**	**9**
2.1	Financieel kader	9
2.1.1	Bijstelling verdelingsgrondslag gemeentefonds	9
2.1.2	Loonaanpassing	11
2.1.3	Prijsaanpassing	11
2.1.4	FLO-overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid	12
2.1.5	Brede doeluitkering rampenbestrijding	13
2.1.6	Samenvatting effect mutaties financieel kader	14
2.2	Beleidsontwikkelingen met financieel effect	15
2.2.1	Brandweerzorg Amersfoort	15
2.2.2	Versterking crisisbeheersing	17
2.2.3	Samenvatting effect mutaties beleidsontwikkelingen	21
2.3	Effect mutaties financieel kader en beleidsontwikkelingen op bijdrage GBTP	22
2.4	Gemeentelijke bijdrage gezamenlijke basistakenpakket	23
2.5	Vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket	24
3	**Beleidsbegroting- programmaplan**	**25**
3.1	Brandweer- *Toekomstbestendige brandweerzorg*	25
3.1.1	Waar gaan we voor?	25
3.1.2	Wat gaan we doen om daar te komen?	25
3.1.3	Waarop sturen we?	29
3.1.4	Wat kost dat?	30
3.2	Risicobeheersing - *Veilige en gezonde leefomgeving*	30
3.2.1	Waar gaan we voor?	30
3.2.2	Wat gaan we doen om daar te komen?	30
3.2.3	Waarop sturen we?	31
3.2.4	Wat kost dat?	33
3.3	Crisisbeheersing & GHOR - *Versterking crisisbeheersing*	33
3.3.1	Waar gaan we voor?	33

	3.3.2	Wat gaan we doen om daar te komen?	34
	3.3.3	Waarop sturen we?	37
	3.3.4	Wat kost dat?	38
3.4	Meldkamer Midden-Nederland		38
	3.4.1	Waar gaan we voor?	38
	3.4.2	Wat gaan we doen om daar te komen?	39
	3.4.3	Waarop sturen we?	39
	3.4.4	Wat kost dat?	40
3.5	Algemeen- ondersteuning organisatie en algemene dekkingsmiddelen		40
	3.5.1	Algemene kosten en dekkingsmiddelen	40
	3.5.2	Overhead	41
	3.5.3	Onvoorzien	42
4	**Beleidsbegroting- paragrafen**		**43**
4.1	Bedrijfsvoering		43
	Great place to work		43
	4.1.1	Wat gaan we doen om daar te komen?	43
	4.1.2	Waarop sturen we?	46
4.2	Openbaarheidsparagraaf		52
	4.2.1	Passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek)	53
	4.2.2	Actieve openbaarmaking	53
	4.2.3	Informatiehuishouding op orde	53
4.3	Verbonden partijen		53
	4.3.1	De Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's (WVSV)	53
	4.3.2	Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio’s	54
	4.3.3	Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio’s	55
4.4	Onderhoud kapitaalgoederen		55
	4.4.1	Kapitaalgoederen	55
	4.4.2	Onderhoud gebouwen en installaties	56
	4.4.3	Onderhoud materieel	56
4.5	Financiering		56
	4.5.1	Financieringsportefeuille	56
	4.5.2	Risicobeheer	57
	4.5.3	Verloop reserves	58
4.6	Weerstandsvermogen en risicobeheersing		64
	4.6.1	Weerstandscapaciteit	64
	4.6.2	Risico-inventarisatie en benodigde weerstandscapaciteit capaciteit	65
	4.6.3	Kengetallen	67

5	**Financiële begroting-baten en lasten 2024 & 2025**	**69**
5.1	Baten en lasten per categorie	69
5.2	Overzicht van baten en lasten	70
5.3	Incidentele baten en lasten	70
6	**Financiële begroting-meerjarenraming 2025-2028**	**71**
6.1	Meerjarenraming 2025-2028	71
6.2	Stand en meerjarig verloop reserves	72
6.3	Gemeentelijke bijdrage 2024-2028	72
7	**Financiële begroting-uiteenzetting financiële positie**	**74**
7.1	Geprognosticeerde balans	74
7.2	EMU-saldo	75
Bijlagen		**76**

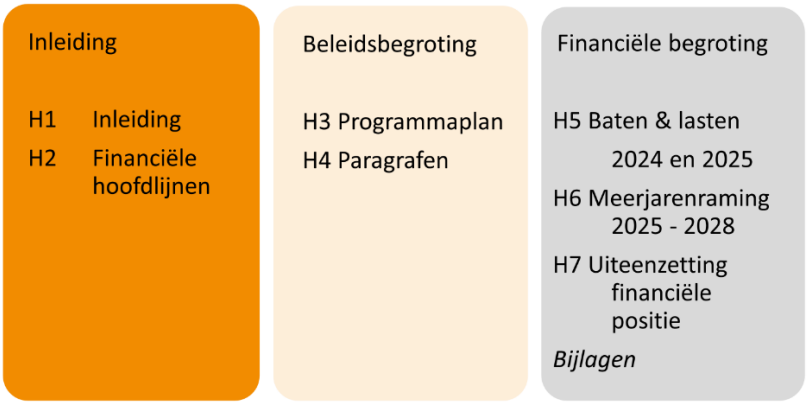
1 Inleiding

1.1 Opbouw begroting

Deze begroting is als volgt opgebouwd:

- Een inleiding met daarin het proces van de totstandkoming van deze begroting en de financiële hoofdlijnen, die ook zijn opgenomen in de Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024;
- De beleidsbegroting met daarin een weergave van onze primaire producten c.q. diensten in het programmaplan. Daarnaast zijn in de paragrafen de beheersmatige aspecten vastgelegd;
- De financiële begroting met daarin de lasten en baten voor de jaren 2024 en 2025, gevolgd door de meerjarenraming voor de jaren 2025 t/m 2028 en een uiteenzetting van de financiële positie. Tevens bevat de financiële begroting een aantal (deels verplichte) bijlagen.

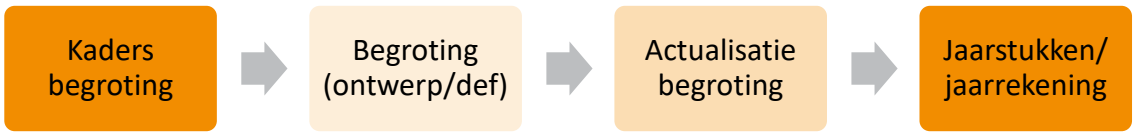
Figuur 1 Opbouw begroting



1.2 Proces totstandkoming begroting

De basis voor deze begroting zijn de vastgestelde begroting VRU 2024, de Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 en de zienswijzen daarop van de gemeenteraden.

Figuur 1 Proces begroten en verantwoorden



1.2.1 Geactualiseerde begroting 2024 en begroting 2025

De geactualiseerde begroting 2024 is gebaseerd op de vastgestelde begroting 2024, waarop de volgende aanpassingen zijn doorgevoerd:

- De beleidsteksten en indicatoren zijn geactualiseerd;
- Het financiële kader is geactualiseerd (o.a. de reguliere loon- en prijsaanpassing);
- Een aantal beleidsontwikkelingen als gevolg van exogene ontwikkelingen is verwerkt;
- Een aantal (incidentele) technische wijzigingen voor het lopende boekjaar is doorgevoerd zonder effect op de gemeentelijke bijdrage.

De financiële positie van de gemeenten is betrokken bij de invulling van de financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024. In de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 zijn ontwikkelingen en risico's opgenomen die op termijn een financieel effect kunnen hebben. Zonder expliciete besluitvorming door het bestuur zal dit niet leiden tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage. Het dagelijks bestuur zal daarnaast actief blijven zoeken naar mogelijkheden om – binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders – de gemeentelijke bijdrage voor 2024 en 2025 verder te beperken, bijvoorbeeld door inzet van het positieve rekeningresultaat van 2023.

<u>Opvang ontheemden Oekraïne</u>

De opvang van ontheemden uit Oekraïne is verlengd en loopt door in 2024. Vanaf januari 2024 zijn de regie en coördinatie overgegaan naar de provincie Utrecht (via de Provinciale Regietafel (PRT)). De VRU blijft op dit dossier een belangrijke bijdrage leveren met een uitvoeringsorganisatie en de exploitatie van de HUB Jaarbeurs.
Vergoeding van kosten die de VRU maakt voor werkzaamheden en de eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne (circa € 12 miljoen indicatief) vindt plaats via een bekostigingsregeling in de vorm van een specifieke uitkering van het Rijk. De toezegging en het uitgangspunt van deze regeling is dat de werkelijke kosten zullen worden vergoed. De verwachte incidentele kosten en vergoeding worden saldoneutraal verwerkt in de geactualiseerde begroting 2024.

<u>Crisisnoodopvang statushouders en asielzoekers</u>

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft een tekort aan opvangplekken om aan iedere asielzoeker die naar Nederland komt onderdak te bieden. De minister van Justitie en Veiligheid heeft, via de voorzitters van de veiligheidsregio's, de gemeenten gevraagd om crisisnoodopvang mogelijk te maken. De VRU biedt ondersteuning bij de organisatie en uitvoering van crisisnoodopvang om humane opvang van statushouders en asielzoekers in een VRU-gemeente mogelijk te maken. Het gaat om de locatie Kedichem (t/m eind februari 2024) en Veenendaal (t/m eind juni 2024). De kosten worden rechtstreeks doorbelast aan het COA, de directe kosten (circa € 4,8 miljoen indicatief) maken geen deel uit van de begroting van de VRU. Voor 2024 is een beperkte overheadvergoeding opgenomen als dekking voor de kosten die hieraan toe te rekenen zijn.

Opvang en begeleiding van evacuees uit crisisgebieden
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de VRU opdracht gegeven om in 2024 opvang en begeleiding van evacuees uit crisisgebieden te regelen. De op te vangen evacuees hebben een Nederlands paspoort maar wonen al voor langere tijd in Gaza, Afghanistan of Soedan. De uitvoeringskosten voor deze taak worden volledig vergoed door BZK.

1.2.2 Proces begroting

Hieronder volgt een beschrijving van het proces van de totstandkoming van de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024, vanaf de Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 tot de voorliggende begroting.
Het concept van de Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 is in september 2023 voor het eerst besproken met de gemeentelijke ambtenaren en in oktober 2023 voorgelegd aan de adviescommissie gemeentesecretarissen veiligheid (AGV) en de bestuurlijke adviescommissie (BAC) bedrijfsvoering en financiën. Beide commissies hebben een positief advies gegeven met inachtneming van een aantal opmerkingen. Deze zijn verwerkt in de voorliggende stukken.
Het dagelijks bestuur heeft vervolgens de Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 conform voorstel vastgesteld, waarna het stuk op 30 oktober 2023 nogmaals is besproken met betrokken ambtenaren van de gemeenten. Op 6 november 2023 zijn de Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 besproken en vastgesteld in het algemeen bestuur van de VRU, waarna het stuk op 20 november 2023 voor zienswijze is aangeboden aan de gemeenteraden.

Zienswijzen Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024
Uit de zienswijzen blijkt brede steun voor de (financiële) begrotingskaders en de daarin opgenomen stijging van de gemeentelijke bijdrage. Eén gemeenteraad (Wijk bij Duurstede) steunt de kaders voor de begroting 2025 niet en verzoekt de VRU de kostenstijgingen op te vangen binnen de begroting. De gemeenteraad van Bunnik geeft aan begrip te hebben voor het feit dat de verhoging van de bijdrage wordt veroorzaakt door exogene ontwikkelingen, maar geeft aan het niet volledig eens te zijn met de aanname dat gemeenten via het gemeentefonds hiervoor worden gecompenseerd.

Ondanks de steun voor de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage voor 2024 en 2025, vragen veel gemeenteraden aandacht (te blijven houden) voor de financiële positie van de gemeenten. Hierbij wordt ook gerefereerd aan het ongunstige vooruitzicht voor de jaren 2026 en verder (ravijnjaar) en de bezuinigingsopgave bij de gemeenten die daar uit voortkomt. Een aantal gemeenteraden geeft aan dat de eventuele financiële consequenties met betrekking tot de opgenomen ontwikkelingen en risico’s niet binnen hun (meerjaren)begroting passen.

Er is waardering voor de wijze waarop de VRU zich inspant om de gemeentelijke bijdrage zo laag als mogelijk te houden. Hierbij wordt ook verwezen naar het overzicht van knelpunten die tot op heden binnen de begroting zijn opgelost. Gemeenteraden vragen om te blijven zoeken naar mogelijkheden om de stijging van de gemeentelijke bijdrage in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Naast het toepassen van het principe ‘nieuw voor oud’ wordt door een aantal gemeenteraden verzocht om besparingsmogelijkheden in kaart te brengen. Er is steun voor de voorgestelde aanpak om de bestuurlijke keuzes die hieruit voortkomen uit te werken ter

voorbereiding op de besluitvorming over de begroting voor 2026. Dit voorziet ook in de wens van gemeenteraden die verzoeken om tijdig betrokken te (blijven) worden bij ontwikkelingen met mogelijke financiële consequenties.

1.2.3 Bestuursagenda VRU 2024-2027

De bestuursagenda VRU 2024-2027 is op 3 juli 2023 door het algemeen bestuur vastgesteld. Met deze bestuursagenda geven we invulling aan artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's, waarin is vastgelegd dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vaststelt. De onderdelen die de wet omschrijft zijn opgenomen in de bijlagen bij onze en bestuursagenda voor de beleidsperiode 2024-2027.

De uitdagingen waar de VRU op dit moment en de komende jaren voor staat vragen andere oplossingen. Denk hierbij aan de veranderingen in het type en de duur van crises, natuurbrandbeheersing en de huisvesting. Zodra bekend is wat de verwachte kosten hiervoor zijn, onderzoeken we wat mogelijk is in het kader van nieuw voor oud. We gaan onderzoeken of het mogelijk is om een deel van de kosten op te vangen binnen de begroting. Mocht dit niet passen binnen de huidige kaders, maken we hier in de begrotingscyclus een voorstel voor het bestuur voor. Dit wordt een integraal voorstel, zodat het bestuur in staat wordt gesteld, hier een goede afweging in te maken. Hierbij is de context: de financiële druk bij de gemeenten is een gegeven. Begrotingswijzigingen die effect hebben op de hoogte van de gemeentelijke bijdragen worden altijd voor een zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden. De gemeenten worden op deze manier in de gelegenheid gebracht om zowel invloed uit te oefenen op de strategische koers van de VRU die wordt beschreven in het bestuursagenda VRU 2024-2027, als de concrete uitwerking en financiële vertaling daarvan in de begroting van de VRU.

De thema's van de bestuursagenda VRU 2024-2027 zijn herkenbaar opgenomen in de beleidsbegroting bij de programmaonderdelen en paragrafen. Hiermee is de aansluiting tussen de beleidscyclus en de planning- en controlcyclus gewaarborgd. De voorliggende begroting heeft betrekking op de eerste twee jaren van de nieuwe beleidsperiode. De strategische doelstellingen die in de ontwikkelkoers zijn opgenomen worden via de reguliere begrotingscyclus nader uitgewerkt in concrete beleidsactiviteiten per jaar. Op basis daarvan wordt de meerjarenraming jaarlijks bijgesteld.

2 Financiële hoofdlijnen

2.1 Financieel kader

2.1.1 Bijstelling verdelingsgrondslag gemeentefonds

De ontwikkeling van het gemeentefonds is van invloed begroting van de VRU. De voorliggende begroting is gebaseerd op de septembercirculaire 2023 van het gemeentefonds. De meeste gemeentebegrotingen zijn gebaseerd op de daarop volgende meicirculaire.

Conform artikel 4.2 A van de Gemeenschappelijke Regeling vormen de ijkpuntscores van het Gemeentefonds voor het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding de grondslag voor het relatieve aandeel van de gemeenten in de totale bijdrage voor het gemeentelijk basistakenpakket (hierna GBTP). De ijkpuntscores leiden niet tot een verandering van de totale bijdrage voor het GBTP. De ijkpuntscores worden alleen gebruikt om de verdeling tussen de gemeenten onderling te berekenen. Op totaalniveau is de bijstelling van de ijkpuntscores dus per saldo neutraal. Per gemeente kunnen wel verschuivingen plaatsvinden, afhankelijk van de ontwikkeling van de ijkpuntscores in relatie tot de herijking van het gemeentefonds.

De individuele bijdrage per gemeente in de Kaders voor de begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 is dus gebaseerd op de verdeling van het gemeentefonds. Op basis van de afspraken met het Rijk worden de gemeenten bij de meicirculaire 2024 via de uitkering van het gemeentefonds gecompenseerd voor zowel de wijzigingen van de verdeling van de gemeentelijke bijdrage als de loon- en prijsontwikkeling voor 2024 en 2025. Het financiële effect van de loon- en prijsontwikkeling, zoals opgenomen in de Kaders voor de begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024, wordt daarmee indirect gecompenseerd via de algemene uitkering die gemeenten van het Rijk ontvangen([1]).

In tabel 1 zijn de percentages voor de begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024 opgenomen op basis van de septembercirculaire 2023 van het gemeentefonds. Ter vergelijking zijn ook de percentages uit begroting VRU 2024 vermeld, die is vastgesteld op 3 juli 2023.

[1] Het is mogelijk dat de loon- en prijsontwikkelingen bij het Rijk niet volledig gelijk zijn aan de loon- en prijsontwikkelingen bij gemeenten maar deze ontwikkelingen volgen wel eenzelfde trend.

Tabel 1 Verdelingsgrondslag (relatief aandeel ijkpuntscores) bijdrage GBTP

Verdelingsgrondslag bijdrage GBTP Gemeente	Begroting 2024	Mutatie (q) maatstaven	Begroting 2024a en 2025
Amersfoort	11,42%	-0,004%	11,41%
Baarn	1,88%	-0,024%	1,85%
Bunnik	1,07%	0,009%	1,07%
Bunschoten	1,29%	0,002%	1,29%
De Bilt	3,10%	-0,040%	3,06%
De Ronde Venen	3,02%	-0,013%	3,01%
Eemnes	0,64%	-0,004%	0,64%
Houten	3,16%	0,002%	3,17%
IJsselstein	2,20%	-0,026%	2,17%
Leusden	1,99%	0,009%	2,00%
Lopik	0,87%	-0,006%	0,86%
Montfoort U	0,89%	-0,010%	0,88%
Nieuwegein	4,43%	0,004%	4,43%
Oudewater	0,66%	-0,004%	0,66%
Renswoude	0,36%	-0,002%	0,36%
Rhenen	1,34%	-0,011%	1,33%
Soest	3,19%	-0,036%	3,16%
Stichtse Vecht	4,46%	-0,037%	4,43%
Utrecht	31,59%	0,302%	31,89%
Utrechtse Heuvelrug	3,53%	-0,040%	3,49%
Veenendaal	4,58%	-0,018%	4,56%
Vijfheerenlanden	3,65%	0,015%	3,67%
Wijk bij Duurstede	1,63%	-0,025%	1,60%
Woerden	3,54%	-0,030%	3,51%
Woudenberg	0,81%	0,016%	0,83%
Zeist	4,70%	-0,028%	4,67%
TOTAAL	**100,00%**	**0,000%**	**100,00%**

Wijzigingen in de ijkpuntscores lopen parallel aan de hoeveelheidsmutatie van de algemene uitkering([2]) die de individuele gemeenten van het Rijk ontvangen. Dit betekent dat een wijziging in het relatieve aandeel in de ijkpuntscores indirect gecompenseerd wordt door een mutatie in de algemene uitkering. In tabel 13 is per gemeente de bijdrage aan het gemeentelijk basistakenpakket (GBTP) voor 2024 en 2025 opgenomen. Deze bijdrage is gerelateerd aan het relatieve aandeel in de ijkpuntscores. In tabel 14 is de vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) voor 2024 en 2025 opgenomen. De vergoeding die gemeenten betalen voor dit pluspakket is gebaseerd op taakuitvoeringsovereenkomsten (TUO's) die de VRU met individuele gemeenten heeft gesloten.

[2] De mutatie als gevolg van de actualisatie van de maatstaven die gerelateerd zijn aan het cluster Brandweer- en rampenbestrijding, gebaseerd op de septembercirculaire 2023.

2.1.2 Loonaanpassing

De gemeentelijk bijdrage wordt geïndexeerd volgens artikel 4.3 van de Gemeenschappelijke Regeling. De loonaanpassing volgt de algemene loonontwikkeling([3]). In tabel 2 is de stelpost voor loonontwikkeling weergegeven en het financiële effect van de loonontwikkeling op de bijdrage voor het gemeentelijk basistakenpakket (GBTP) opgenomen([4]).

Tabel 2 Stelpost loonontwikkeling en financieel effect loonbijstelling op bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000				Financieel effect GBTP	
Loonaanpassing	**Totaal % stelpost**	**Totaal € stelpost**	**% loon-bijstelling**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Stelpost loonontwikkeling begroting 2024	3,9%	2.726			
Mutatie stelpost loonontwikkeling 2024a	2,4%	1.838	2,4%	1.838	1.838
Premieontwikkeling 2024		p.m.		p.m.	p.m.
Subtotaal 2024	***6,3%***	***4.564***	***2,4%***	***1.838***	***1.838***
Stelpost looncompensatie 2025	5,4%	4.078	5,4%		4.078
Premieontwikkeling 2025		p.m.			
Subtotaal 2025	***5,4%***	***4.078***	***5,4%***	***-***	***4.078***
Totaal	**11,7%**	**8.642**	**7,8%**	**1.838**	**5.916**

In de begroting is voor 2024 en 2025 een stelpost voor loonontwikkeling opgenomen die is gebaseerd op de indexcijfers uit de septembercirculaire 2023 van het Rijk. Voor 2024 bedraagt deze stelpost voor de loonbudgetten 6,3% en voor 2025 wordt deze stelpost verhoogd met 5,4%. We werken met een stelpost, omdat het huidige cao-akkoord tot 1 mei 2024 loopt en we de precieze omvang voor de periode daarna nog niet weten. De stelpost is gebaseerd op de loonontwikkeling zoals deze is berekend door het Centraal Planbureau (CPB). De werkelijke loon- en premieontwikkeling wordt na vaststelling van de cao en premiebijdragen verrekend met de stelpost. Vervolgens wordt een eventueel positief of negatief effect verrekend met de gemeentelijke bijdrage zodat uiteindelijk de werkelijke loon- en premieontwikkeling wordt betaald.

2.1.3 Prijsaanpassing

Voor de prijsaanpassing hanteert de VRU de procentuele mutatie van het Bruto Binnenlands Product zoals berekend door het Centraal Plan Bureau en gepubliceerd in de septembercirculaire van het gemeentefonds. Dit is conform artikel 1 sub j van de Bijdrageverordening VRU. Daarbij vindt jaarlijks een correctie plaats op basis van de geactualiseerde cijfers over de voorliggende twee jaren. Zo wordt nooit te veel of te weinig geïndexeerd([4]). Tabel 3 geeft inzicht in het financieel effect van deze prijsaanpassing op de bijdrage voor het gemeentelijk basistakenpakket (GBTP).

[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.
[4] Het financiële effect van de loon- en prijsontwikkeling zoals opgenomen in de begroting VRU 2025 en geactualiseerde begroting 2024, wordt indirect gecompenseerd via de algemene uitkering die gemeenten van het ijk ontvangen. De compensatie voor de gemeentelijke loon- en prijsontwikkeling 2024 en 2025 wordt bij de meicirculaire 2024 toegekend.

Tabel 3 Financieel effect prijsbijstelling op bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000		Financieel effect GBTP	
Prijsaanpassing	**% prijs-bijstelling**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Mutatie prijsaanpassing 2022	2,2%	788	788
Mutatie prijsaanpassing 2023	0,9%	309	309
Mutatie prijsaanpassing 2024	0,7%	254	254
Mutatie lasten prijsaanpassing 2024	***3,8%***	***1.352***	***1.352***
Prijsaanpassing 2025	2,5%		905
Mutatie lasten prijsaanpassing 2025	***2,5%***	**-**	***905***
Totaal	**6,3%**	**1.352**	**2.257**

2.1.4 FLO-overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid

Het financiële kader van het FLO overgangsrecht bestaat uit een structurele en een incidentele component. Schommelingen in de kostenprognose worden geëgaliseerd via de bestemmingsreserve 'FLO overgangsrecht'. Dat geldt ook voor de lasten voor het tweede loopbaanbeleid die samenhangen met het FLO overgangsrecht. Op termijn wordt verwacht dat de kosten voor het FLO overgangsrecht verder zullen dalen vanwege de uitstroom van deze groep medewerkers. Daar tegenover staat dat de groep medewerkers waarvoor het tweede loopbaanbeleid geldt steeds groter wordt.

Met ingang van 2023 is bepaald dat de werkgeversbijdrage voor het Netto FLO Spaartegoed (NFST), dat onderdeel is van de uitvoeringsregeling FLO-overgangsrecht, pensioengevend is. Hiernaast is met ingang van 2022 bepaald dat over de werkgeversbijdrage NFST ook RVU-heffing van 52% moest worden betaald. Beiden leiden tot een onevenredige kostenstijging van ruim 20% waardoor het fundament onder het ontstaan van de werkgeversbijdrage NFST is weggevallen. Gelet op de ongewenste kostenstijging van de NFST is daarom in het LOAV overeengekomen de maandelijkse werkgeversbijdrage NFST per 1 januari 2024 te beëindigen.
In plaats van de maandelijkse werkgeversbijdrage wordt per 1 januari 2024 de werkgeverbijdrage door werkgever maandelijks uitbetaald vanaf het moment dat de medewerker de FLO-uitkering gaat ontvangen. Dit betekent dat het risico op mogelijk structurele meerkosten voor het FLO-overgangsrecht, zoals gemeld bij de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024, is komen te vervallen. De uitbetaling van de werkgeversbijdrage vanaf het moment dat de medewerker de FLO-uitkering gaat ontvangen zorgt slechts voor een verschuiving van de kosten in de tijd. Egalisatie van de lasten voor het FLO-overgangsrecht vindt plaats via de bestemmingsreserve FLO-overgangsrecht en daarmee is de verschuiving van deze kosten niet van invloed op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage.

De actualisatie van de kostenprognose wordt verwerkt in de meerjarenraming van de begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024. De budgetten voor FLO overgangsrecht en tweede loopbaan zijn alleen verhoogd met de reguliere loon- en prijsaanpassing. In tabel 4 is de meerjarenraming van de lasten voor FLO overgangsrecht en tweede loopbaan weergegeven. Tabel

5 geeft inzicht in het financiële effect op de gemeentelijke bijdrage voor het basistakenpakket (GBTP) voor de jaren 2024 en 2025.

Tabel 4 Meerjarenraming FLO overgangsrecht en tweede loopbaan 2024-2028[5]

Bedragen x € 1.000 **Meerjarenraming FLO overgangsrecht en tweede loopbaan**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Begroting 2024					
Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	3.751	3.533	3.426	3.232	2.950
Storting/ onttrekking reserves FLO	-735	-516	-410	-216	66
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2024	***3.016***	***3.016***	***3.016***	***3.016***	***3.016***
Begroting 2024a en 2025					
Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	2.862	3.016	3.016	3.016	3.016
Storting/ onttrekking reserves FLO	228	234	234	234	234
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2024a en 2025	***3.090***	***3.250***	***3.250***	***3.250***	***3.250***
Mutatie structurele lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	**74**	**234**	**234**	**234**	**234**

Tabel 5 Financieel effect mutatie FLO overgangsrecht en tweede loopbaanbeleid

Bedragen x € 1.000 **Lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan**	**Financieel effect GBTP** **Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2024	3.016	3.016
Lasten FLO-overgangsrecht & 2e loopbaan begroting 2024a en 2025	3.090	3.250
Mutatie lasten FLO-overgangsrecht en tweede loopbaan	***74***	***234***
Correctie loon- en prijsaanpassing *	-74	**-234**
Totaal effect GBTP	**-**	**-**

*De loon- en prijsaanpassing met betrekking tot de FLO-lasten zijn onderdeel van de totale loon- en prijsaanpassing (paragraaf 2.1.2 en 2.1.3). Om dubbeltelling te voorkomen is een correctie toegepast.

2.1.5 Brede doeluitkering rampenbestrijding

De hoogte van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) bedraagt voor 2024 en 2025 € 611K meer dan opgenomen in de meerjarenraming van de vastgestelde begroting 2024. Dit betreft de structurele doorwerking van de indexering van de rijksbijdrage BDuR voor 2023 ten opzichte van de stelpost die wij hiervoor in de begroting hadden opgenomen. Deze extra inkomst wordt in mindering gebracht op de bijdrage van de gemeenten voor het GBTP. De indexering van de BDuR 2024 en 2025 is nog niet bekend en hebben we daarom via een stelpost ingeschat. De stelpost voor 2024 blijft gelijk ten opzichte van de begroting 2024 (225K). Voor 2025 is nu weer een stelpost opgenomen voor een bedrag van 225K. De stelposten worden verrekend met de

[5] De hoogte van de onttrekking/ storting via de FLO-reserves zal in het meerjarig perspectief nog wijzigen ten opzichte van deze begroting als gevolg van een jaarlijkse actualisatie aan de meest actuele FLO-begroting. Deze aanpassingen hebben geen effect op de hoogte van de gemeenschappelijke bijdrage van gemeenten voor het basistakenpakket.

beschikking loon- en prijsbijstelling BDuR 2024 en BDuR 2025 van het Rijk die we respectievelijk in juni 2024 en juni 2025 verwachten.

Tabel 6 Financieel effect mutatie BDuR

Bedragen x € 1.000	Financieel effect GBTP	
Brede doeluitkering Rampenbestrijding	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2023	-225	-225
Beschikking loon- en prijsbijstelling BDuR 2023	-836	-836
Extra loon- en prijsbijstelling BDuR 2023	***-611***	***-611***
Stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2024	-225	-225
Mutatie loon- en prijsbijstelling BDuR 2024	-	-
Mutatie stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2024	**-**	**-**
Stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2025	-	-225
Stelpost loon- en prijsbijstelling BDuR 2025	**-**	***-225***
Totaal effect GBTP	**-611**	**-836**

In december 2023 heeft het Rijk aanvullend via de rijksbijdrage BDuR ook de tweede tranche aan extra financiële middelen specifiek voor versterking crisisbeheersing toegekend op basis van de bestuurlijke afspraken tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad (VB), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Rijk. Voor de VRU betekent deze tweede tranche vanaf 2024 een (geoormerkte) structurele bijdrage van € 0,45 miljoen. In paragraaf 2.2.2 wordt verder in gegaan op de gestelde doelen voor de versterking van crisisbeheersing en de besteding van deze middelen.

2.1.6 Samenvatting effect mutaties financieel kader

Tabel 7 Effect financieel kader op bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000	Financieel effect GBTP	
Samenvatting mutaties financieel kader	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Bijstelling ijkpuntscores gemeentefonds*	-	-
Loonaanpassing	1.838	5.916
Prijsaanpassing	1.352	2.257
Lasten FLO-overgangsrecht	-	-
Brede doeluitkering Rampenbestrijding	-611	-836
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**2.579**	**7.337**

*De bijstelling van de ijkpuntscores heeft geen effect op de totale omvang van de bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP). De bijstelling van de ijkpuntscores leidt wel tot onderlinge verschuivingen in het relatieve aandeel van gemeenten waarin zij bijdragen aan het GBTP (zie paragraaf 2.1.1).

2.2 Beleidsontwikkelingen met financieel effect

In de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 zijn ontwikkelingen en risico's opgenomen die op termijn een financieel effect kunnen hebben. De ontwikkelingen en risico's waarvan de omvang en timing nog niet duidelijk zijn, worden beschreven in de beleidsbegroting (vanaf hoofdstuk 3). De ontwikkelingen met een direct financieel effect op de begroting van de VRU zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

2.2.1 Brandweerzorg Amersfoort

Door de groei van de stad Amersfoort lopen de opkomsttijden in het noordelijke deel van de stad op tot 15 minuten en soms meer. Op werkdagen is er overdag geen bezetting voor de basisbrandweereenheid (tankautospuit, TS) vanuit de vrijwilligers op post Amersfoort-Noord. Uitgaande van de nieuwe systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO) zien we dat we zonder bezetting op post Amersfoort-Noord (dus door alleen uit te rukken vanaf post Centrum) in acht buurten niet voldoen aan de vereiste opkomsttijden.

De stad Amersfoort heeft ca. 160.000 inwoners en groeit naar verwachting 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. Het model van brandweerzorg in Amersfoort, met één gecombineerde beroeps- en vrijwilligerspost in het centrum en één vrijwillige post in Amersfoort-Noord (waarbij de vrijwilligers alleen 's avonds en in het weekend uitrukken) zorgt voor (te) hoge opkomsttijden in het noordelijk deel van de stad. De huidige inrichting van de brandweerzorg is dan ook niet langer passend. Vanwege de grootte van het stedelijk gebied en de verwachte verdere groei moet de gekazerneerde paraatheid (vaste bezetting op de brandweerpost) 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.

<u>Proef verbeteren dekking Amersfoort</u>

Voor een periode van twee jaar (oktober 2021 - oktober 2023) is de operationele sterkte voor de basisbrandweerzorg op post Amersfoort-Centrum en post Amersfoort-Noord op werkdagen tussen 8:00 en 17:00 uur uitgebreid van twee TS'en met zespersoonsbezetting (hierna te noemen TS6) naar één TS met zespersoonsbezetting en twee TS'en met vierpersoonsbezetting (hierna te noemen TS4). Vanuit post Amersfoort-Noord werd uitgerukt door een beroepsploeg in een TS4. Met het plaatsen van een dagdienst op post Amersfoort-Noord zijn de opkomsttijden 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 GGO, 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. Het werken met een dagdienst op post Amersfoort-Noord willen we in de eerste fase dan ook continueren.

<u>Volgende stappen</u>

Het eindplaatje van twee beroepsposten en een vrijwillige post kan niet in één keer bereikt worden.

In de fases 2 en 3 groeien we in stappen door naar de uiteindelijke bezetting. Wanneer die stappen gezet kunnen worden, hangt af van de ontwikkelingen 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. Het idee is de oude post Noord te behouden voor vrijwilligers. Dit alles uiteraard naast de beroepsbezette kazerne in het centrum.

Om te kunnen voldoen aan de eisen op het gebied van opkomsttijden, slagkracht en gelijktijdigheid moeten we van TS4 naar TS6 in Amersfoort-Noord gaan. Ook in de systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden gaan we uit van een TS6 bezetting. Verdere ontwikkelingen die nodig zijn voor de brandweerzorg in de stad Amersfoort zijn onderdeel van integrale afwegingen in het kader van het nieuwe dekkingsplan van de VRU, dat in de komende beleidsperiode (2024-2027) wordt opgesteld.

De proefperiode heeft de VRU incidenteel uit de ontwikkel- en egalisatiereserve bekostigd. De structurele inbedding van de bezetting in Amersfoort-Noord (fase 1, uitbreiding met 7 fte) leidt tot een structurele verhoging van de kosten voor de basisbrandweerzorg (gemeentelijk basistakenpakket) met 530K per jaar. Dit zijn kosten voor salarissen, vakbekwaamheid, persoonlijke beschermingsmiddelen en ondersteunende (personeels)kosten. De basisbrandweerzorg is regionaal georganiseerd. De kosten daarvoor worden collectief betaald, op basis van solidariteit, vanuit het gemeentelijk basistakenpakket. Dit betekent dat alle gemeenten naar rato bijdragen. Het uitbreiden van de basisbrandweerzorg is noodzakelijk door de groei van de stad. Dit betreft een exogene ontwikkeling die al is verwerkt in de uitkering die de gemeenten ontvangen via het gemeentefonds.

Voor de realisatie van fase 2 en 3 is op een gegeven moment nog een aanvullend structureel budget nodig van circa € 2,6 miljoen. Wanneer fase 2 en 3 gerealiseerd worden is nog onduidelijk. Dit hangt mede af van de verplaatsing van de huidige posten. In tabel 8 is het financiële effect van fase 1 opgenomen.

Tabel 8: effect fase 1 ontwikkeling brandweerzorg Amersfoort op gemeentelijke bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000 **Paraatheid brandweer Amersfoort**	Structureel 2024a	Incidenteel 2024a	Totaal 2024a	Structureel 2025	Incidenteel 2025	Totaal 2025
Personele kosten (dagdienst 7 fte)	474	-	474	500	-	500
Ondersteunende kosten (opleiding/ uniformen e.d.)	29	-	29	30	-	30
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2024a	***504***	***-***	***504***	***530***	***-***	***530***
Dekking uit ontwikkel- en egalisatiereserve	-	-504	-504	-	-	-
Subtotaal mutatie bijdrage GBTP 2025	***-***	***-504***	***-504***	***-***	***-***	***-***
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**504**	**-504**	**-**	**530**	**-**	**530**

2.2.2 Versterking crisisbeheersing

De aard van crisisbeheersing verandert. Er is sprake van nieuwe typen en/of langdurige crises en het landschap van crisisbeheersing is in beweging. Versterking van de crisisorganisatie is daarom nodig, om blijvend invulling te geven aan de missie van de VRU. Aansluitend op landelijke kaders luidt deze misse als volgt.

We voorkomen, voorzien en minimaliseren de effecten van crises en versterken de weerbaarheid van de samenleving.

Tot nu toe

De ontwikkeling van crisisbeheersing is binnen de VRU al langer een thema:

- Op basis van het beleidsplan VRU 2020-2023 hebben we in 2021 het initiatief genomen om de crisisorganisatie te versterken. Het algemeen bestuur ging op 7 november 2022 akkoord met de gekozen richting.
- Eind 2022 heeft het Rijk via de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDuR) extra gelden in het vooruitzicht gesteld, bedoeld voor de versterking van crisisbeheersing en informatievoorziening.
- Versterking Crisisbeheersing is één van de vier thema's in de bestuursagenda 2024-2027 die op 3 juli 2023 door het algemeen bestuur is vastgesteld.
- Het is onderdeel in het regionaal crisisplan 2024 -2027, ook vastgesteld door het algemeen bestuur op 3 juli 2023.

Programma

Met een programma Versterking Crisisbeheersing geven wij verder uitvoering aan de versterking van crisisbeheersing. Vanuit dit programma bereiden we voorstellen voor, met een bijbehorend financieel perspectief.

Daarbij wordt in samenhang gewerkt aan de volgende pijlers:

1. Crisismanagement
2. Informatiemanagement
3. Netwerkmanagement
4. Communicatiemanagement

Hierbij hebben we oog voor de relaties met domeinen zoals bevolkingszorg, vakbekwaamheid en GHOR.

Financiering

Vanuit het Rijk zijn structurele extra middelen toegekend. Een deel van het geld wordt landelijk ingezet en een deel wordt via de BDuR rechtstreeks toegekend aan de veiligheidsregio's. Vooralsnog kan de VRU vanaf 2023 oplopend rekenen op een extra bijdrage van € 1,85 miljoen tot uiteindelijk € 3,34 miljoen euro structureel. Deze middelen zijn geoormerkt, dat wil zeggen dat we deze specifiek zijn toegekend voor versterking van de crisisbeheersing. De verhogingen worden per jaar toegekend. De versterking van de crisisbeheersing wordt gefinancierd vanuit deze BDuR-

gelden. De toekenning van de extra rijksbijdrage is taakgebonden en heeft daarmee geen effect op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijk basistakenpakket (GBTP).

Vervolg

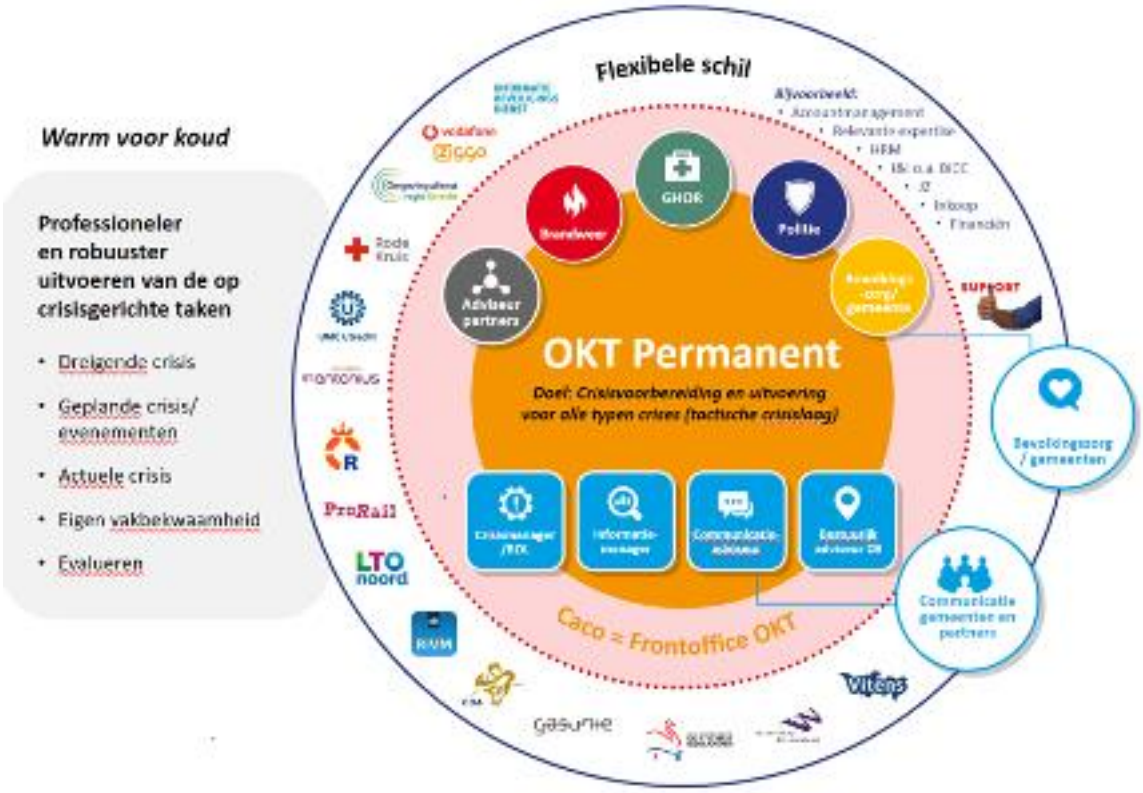
Met het bestuur is afgesproken dat de gelden in 2023 uitsluitend incidenteel worden ingezet voor projecten en activiteiten gericht op versterking van de functie van crisisbeheersing. Dit hebben we vastgelegd in de gewijzigde begroting 2023 en hier ook op die manier uitvoering aan gegeven. Voor 2024 en volgende jaren is aangekondigd dat de extra gelden structureel worden ingezet. In de begroting van 2024 staat dat het bestuur bij de afweging daarvan zal worden betrokken. Huidige inzichten maken dat ook in 2024 nog een deel van de middelen incidenteel wordt ingezet, aangezien we - zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau - meer tijd willen nemen voor afstemming en het creëren van draagvlak. Onder andere de themasessie van het algemeen bestuur van 6 november 2023 wordt benut om de eerste ideeën hierover te presenteren. We zullen daarom bij het vaststellen van de geactualiseerde begroting 2024 en begroting 2025 in het voorjaar van 2024 concrete voorstellen voor structurele besteding aan het algemeen bestuur voorleggen.

Wat gaan we concreet doen met deze extra gelden?

Alles begint met een goede informatiepositie. Deze verkrijgen we door openbare informatie en data te koppelen aan informatie en data onszelf en van onze partners. Hieruit ontstaat een veiligheidsbeeld dat we als organisatie 24/7 volgen. Wanneer in dit veiligheidsbeeld de eerste signalen opkomen die wijzen op een potentiële opkomende crisis, is er ook 24/7 inzet beschikbaar in de vorm van een Operationeel Kernteam (OKT). In overleg met de Regionaal Operationeel Leider (Operationeel leider uit de huidige piketorganisatie) wordt bekeken wat er in deze fase van de (opkomende) crisis gedaan kan worden (door het OKT of door anderen), wie betrokken moet worden en of er al dan niet opgeschaald moet worden.
Dit vroegtijdig activeren van een operationeel kernteam maakt proactieve risicocommunicatie mogelijk inclusief de voorbereiding van crisiscommunicatie door en met de juiste betrokken gemeenten en partijen. Samen met gemeenten en partners wordt een inzet gepleegd op het weerbaar worden van inwoners, bedrijven en instituties. Het team spreekt in elke kolom eenduidige taal en werkt met een vastgestelde systematiek wat de samenwerking verstevigt.

Het team is niet alleen actief op dreigende crises, maar zet zich tevens in voor sluimerende crises, voorzienbare inzetten en een goede voorbereiding op (grote) evenementen zoals de Giro, de Tour, de Passion en de feestelijkheden rond oud en nieuw. Op termijn kijkt de organisatie naar aanvullende inzet op flitscrises, zodat het OKT in de definitieve fase op alle soorten crises ingezet kan worden.

Fase 1: geplande crises (grote evenementen) Fase 2: dreigende inzet en sluimerende crises Op termijn: flitscrises



Zoals eerder gezegd, wat je vaker doet, doe je vaker goed. Om die reden komt de nadruk in het OKT-P te liggen op de zogenaamde warme taken. Crisisbeheersing moet in onze organisatie een vak worden waar je tijd aan kunt besteden. Voor de medewerkers in het OKT-P geldt dan ook dat gemiddeld 25% van hun werktijd wordt vrijgemaakt voor 3 hoofdtaken:

- werken aan de eigen vakbekwaamheid (trainen en oefenen, uitvoeren en bespreken evaluaties en relevante webinars);
- beschikbaar zijn voor oefeningen met gemeenten of partners;
- inzet bij daadwerkelijke of sluimerende dreigingen en crises.

Voor de overige 75% voeren de betrokken medewerkers reguliere taken uit, die veelal in het verlengde zullen liggen van hun warme taken. Om de benodigde robuustheid te realiseren (24/7 beschikbaarheid, en mogelijkheid voor vervanging bij een langdurige inzet) voorzien wij in de eindfase dat er per kernfunctie in het OKT 5 medewerkers beschikbaar zijn, die ieder wekelijks 25% van hun tijd beschikbaar zijn voor bovenstaande taken. Daarnaast zijn 4 kolomvertegenwoordigers beschikbaar die de verbinding met de desbetreffende kolom borgen.

<u>Ondersteuning OKT-P ook stevig organiseren</u>
We ondersteunenen het OKT-P zowel met techniek als mensen. Hierbij kan gedacht worden aan het versterken van informatiemanagement. Om een slag te maken met het 24/7 veiligheidsbeeld zijn o.a. meerdere dashboards nodig en dus ontwikkelaars. Daarnaast is het versterken van netwerkmanagement relevant. Om een goed beeld te hebben van alle contacten met

netwerkpartners is het belangrijk om een extra netwerkfunctionaris aan te nemen die de contacten met de crisispartners goed onderhoudt.
Inzet BDuR-gelden versterkt de hele regio

Versterken OTO[6] voor gemeenten en partners
Het OKT-P staat, zoals we hiervoor al geschetst hebben, ook ten dienste van gemeenten en partners. Het OKT-P is beschikbaar voor advisering en ondersteuning. Daarnaast geeft de tijd die de medewerkers hebben voor taken, een impuls aan het vakbekwaam worden en blijven van gemeenten en partners. We nemen budget op voor het versterken van het OTO-programma om zo meer en beter te trainen met gemeenten en partners in het algemeen en de communicatiefunctie in het bijzonder.

Versterken (risico- en crisis)communicatie & bevolkingszorg
Met het oog op het vergroten van de weerbaarheid van onze regio, gaan we de communicatiefunctie versterken waarmee een impuls kan worden gegeven aan risico- en crisiscommunicatie. Op dit moment vindt onder regie van de Coördinerend Functionaris (CoFu) de doorontwikkeling van de bevolkingszorg plaats. Om dat proces beter te ondersteunen stellen we voor om hiervoor extra capaciteit beschikbaar te stellen.

Onverwachte (langdurige) crises opvangen in eigen begroting VRU
In de afgelopen jaren heeft de VRU bijna non-stop een ROT-langdurig aan het werk gehad. Dat begon met COVID-19, en recent is de opdracht voor opvang van Oekraïense ontheemden overgedragen naar de Provinciale Regietafel. De kosten die deze langdurige inzetten met zich meebracht, konden gedeclareerd worden bij het ministerie. Voor volgende langdurige inzetten, zal dit met het beschikbaar komen van deze geoormerkte BDuR-gelden, niet meer het geval zijn. Binnen de financiële middelen houden wij hiervoor 200.000 euro structureel beschikbaar (voor 2024 gaat het om 100.000 euro). Dit bedrag kan worden ingezet bij onverwachte crises om snel, slagvaardig en langdurig te kunnen acteren. Als dit geld niet voor dit doel ingezet hoeft te worden, maken we in overleg met gemeenten en partners een incidenteel bestedingsplan om (in het volgende jaar) onderdelen van de crisisstructuur te versterken.

Vervolg
In 2023 hebben we, zoals afgesproken met het bestuur, de gelden uitsluitend incidenteel ingezet voor projecten en activiteiten gericht op versterking van de functie van crisisbeheersing.
Vanaf medio 2024 willen we de gelden structureel gaan inzetten, voor bovenstaande versterking. In aanloop daar naartoe, willen we in 2024 nog een deel van de middelen incidenteel inzetten, aangezien we - zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau - meer tijd willen nemen voor afstemming en het creëren van draagvlak. Zo hebben wij het bestuur in november 2023 meegenomen in de denkrichting en hebben we partners en gemeentelijke ambtenaren uitgebreid de mogelijkheid gegeven om mee te denken in deze denkrichtingen.

In tabel 9 is de opbouw en inzet van de toegekende middelen voor versterking crisisbeheersing weergegeven.

[6] OTO = Opleiden, trainen en oefenen. Ofwel: vakbekwaam worden en blijven.

Tabel 9: Toegekende middelen voor versterking crisisbeheersing

Bedragen x € 1.000	Mutaties beleidsontwikkelingen		
Versterking crisisbeheersing	**2023**	**2024**	**Eindbeeld structureel**
Incidentele inzet projecten en activiteiten versterking crisisbeheersing	1.850	1.452	-
Structurele inzet versterking crisisbeheersing	-	844	3.339
Totaal inzet middelen versterking crisisbeheersing	***1.850***	***2.296***	***3.339***
Rijksbijdrage BDuR versterking crisisbeheersing 2023	-1.850	-1.850	-1.850
Rijksbijdrage BDuR versterking crisisbeheersing 2024		-446	-446
Rijksbijdrage BDuR versterking crisisbeheersing 2025-2028			-1.043
Totaal Rijksbijdrage BDuR versterking crisisbeheersing	***-1.850***	***-2.296***	***-3.339***
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**-**	**-**	**-**

2.2.3 Samenvatting effect mutaties beleidsontwikkelingen

Tabel 10: Effect mutaties beleidsontwikkelingen op bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000	Financieel effect GBTP		
Samenvatting	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**	**Eindbeeld structureel**
Beleidsontwikkelingen			
Brandweerzorg Amersfoort	504	530	530
Incidentele dekking brandweerzorg Amersfoort	-504	-	
Versterking crisisbeheersing	2.296	2.296	3.339
Rijksbijdrage versterking crisisbeheersing	-2.296	-2.296	-3.339
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**-**	**530**	**530**

2.3 Effect mutaties financieel kader en beleidsontwikkelingen op bijdrage GBTP

Tabel 11: Effect mutaties financieel kader en beleidsontwikkelingen op bijdrage GBTP

Bedragen x € 1.000	Financieel effect GBTP		
Mutatie bijdrage GBTP	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**	**Structureel vanaf 2025**
Mutatie financieel kader	2.579	7.337	7.337
Mutatie beleidsontwikkelingen	-	530	530
Totaal mutatie bijdrage GBTP	**2.579**	**7.867**	**7.867**

Tabel 12: Bijstelling bijdrage GBTP ten opzichte van begroting VRU 2024 en kaders 2025/2024a

Bedragen x € 1.000	Financieel effect GBTP		
Mutatie bijdrage GBTP	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**	**Structureel vanaf 2025**
Bijdrage GBTP begroting VRU 2024 (vastgesteld)	97.347	97.347	**97.347**
Mutatie financieel kader	2.579	7.337	**7.337**
Mutatie beleidsontwikkelingen	-	530	530
Bijdrage GBTP kaders begroting 2025/2024a	***99.926***	***105.214***	***105.214***
			-
Mutaties na vaststelling kaders begroting 2025/2024a	-	-	-
Subtotaal mutaties begroting	**-**	**-**	**-**
Bijdrage GBTP begroting	**99.926**	**105.214**	**105.214**

2.4 Gemeentelijke bijdrage gezamenlijke basistakenpakket

In tabel 13 staan de nummers van de paragrafen weergegeven waarin de inhoudelijke onderbouwing van de financiële mutaties is opgenomen.

Tabel 13: Gemeentelijke bijdrage gezamenlijke basistakenpakket (GBTP) 2024 en 2025 per gemeente

Gemeente	Bijdrage GBTP begroting VRU 2024	Bijstelling ijkpuntscores gemeente-fonds	Stelpost loon-aanpassing 2024a	Prijs-aanpassing 2024a	Prijs-bijstelling BDuR 2024a	Ontwikkeling brandweer-zorg A'foort 2024a	Incidentele dekking A'foort 2024a	Bijdrage GBTP begroting VRU 2024a	Bijstelling compensatie-mechanisme	Stelpost loon-aanpassing 2025	Prijs-aanpassing 2025	Prijs-bijstelling BDuR 2025	Ontwikkeling brandweer-zorg A'foort 2025	Bijdrage GBTP begroting VRU 2025
		(§ 2.1.1)	(§ 2.1.2)	(§ 2.1.3)	(§ 2.1.5)	(§ 2.2.1)	(§ 2.2.1)		(§ 2.1.1)	(§ 2.1.2)	(§ 2.1.3)	(§ 2.1.5)	(§ 2.2.1)	
Amersfoort	10.956	-4	210	154	-70	57	-57	11.246	158	465	103	-26	60	12.008
Baarn	1.863	-24	34	25	-11	9	-9	1.888	-7	76	17	-4	10	1.978
Bunnik	1.079	9	20	15	-7	5	-5	1.115	-8	44	10	-2	6	1.164
Bunschoten	1.285	2	24	17	-8	7	-7	1.321	-6	53	12	-3	7	1.384
De Bilt	3.179	-39	56	41	-19	15	-15	3.218	-31	125	28	-7	16	3.350
De Ronde Venen	3.081	-12	55	41	-18	15	-15	3.146	-28	123	27	-7	16	3.278
Eemnes	660	-4	12	9	-4	3	-3	672	-7	26	6	-1	3	699
Houten	2.739	2	58	43	-19	16	-16	2.823	-	129	29	-7	17	2.990
IJsselstein	1.964	-25	40	29	-13	11	-11	1.995	18	89	20	-5	12	2.128
Leusden	1.937	8	37	27	-12	10	-10	1.997	-1	81	18	-4	11	2.102
Lopik	916	-6	16	12	-5	4	-4	932	-14	35	8	-2	5	963
Montfoort	924	-10	16	12	-5	4	-4	937	-12	36	8	-2	5	971
Nieuwegein	4.084	4	81	60	-27	22	-22	4.203	118	181	40	-10	23	4.555
Oudewater	685	-4	12	9	-4	3	-3	698	-8	27	6	-1	3	726
Renswoude	386	-2	7	5	-2	2	-2	393	-6	15	3	-1	2	406
Rhenen	1.332	-11	24	18	-8	7	-7	1.355	-5	54	12	-3	7	1.421
Soest	3.169	-35	58	43	-19	16	-16	3.215	-12	129	29	-7	17	3.370
Stichtse Vecht	4.595	-36	81	60	-27	22	-22	4.673	-49	181	40	-10	23	4.858
Utrecht	30.750	294	586	431	-195	161	-161	31.866	-	1.301	289	-72	169	33.553
Utrechtse Heuvelrug	3.691	-39	64	47	-21	18	-18	3.742	-49	142	32	-8	19	3.877
Veenendaal	3.610	-18	84	62	-28	23	-23	3.710	46	186	41	-10	24	3.998
Vijfheerenlanden	3.822	15	67	50	-22	18	-18	3.932	-52	150	33	-8	19	4.074
Wijk bij Duurstede	1.692	-24	29	22	-10	8	-8	1.709	-21	65	14	-4	8	1.773
Woerden	3.495	-29	64	47	-21	18	-18	3.556	-10	143	32	-8	19	3.732
Woudenberg	829	16	15	11	-5	4	-4	866	-8	34	7	-2	4	902
Zeist	4.624	-27	86	63	-29	24	-24	4.717	-9	191	42	-11	25	4.955
Totaal	**97.347**	**-**	**1.838**	**1.352**	**-611**	**504**	**-504**	**99.926**	**-**	**4.078**	**905**	**-225**	**530**	**105.214**

2.5 Vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket [7]

Tabel 14 Vergoeding individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) personeel en materieel 2024 en 2025

Bedragen x € 1.000 Gemeente	Vergoeding IGPP begroting 2024	Mutatie TUO incl. loon- & prijs-aanpassing 2024	Vergoeding IGPP geactualiseerde begroting 2024	Mutatie TUO incl. loon- & prijs-aanpassing 2025	Vergoeding IGPP begroting 2025
Amersfoort	507	-52	455	11	466
Baarn	27	5	31	1	32
Bunnik	-	-		-	-
Bunschoten	21	2	23	1	24
De Bilt	-	-		-	-
De Ronde Venen	-	-		-	-
Eemnes	33	-14	19	1	20
Houten	63	0	64	-1	63
IJsselstein	17	1	17	0	18
Leusden	-	85	85	31	116
Lopik	-	-		-	-
Montfoort	-	-		-	-
Nieuwegein	-	-		-	-
Oudewater	21	2	23	1	24
Renswoude	-	-		-	-
Rhenen	-	-		-	-
Soest	85	-22	63	2	66
Stichtse Vecht	-	-		-	-
Utrecht	1.091	-126	964	-397	567
Utrechtse Heuvelrug	104	1	105	1	105
Veenendaal	72	3	75	-5	70
Vijfheerenlanden	166	1	167	1	168
Wijk bij Duurstede	10	0	11	1	11
Woerden	155	42	197	5	202
Woudenberg	-	-		-	-
Zeist	1.078	-721	357	9	366
Totaal	**3.448**	**-792**	**2.656**	**-338**	**2.318**

[7] De vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) kan gedurende het begrotingsjaar nog wijzigen als gevolg van tussentijdse wijzigingen in de taakuitvoeringsovereenkomst en afspraken over beheerpakketten repressieve huisvesting.

3 Beleidsbegroting- programmaplan

3.1 Brandweer- *Toekomstbestendige brandweerzorg*

3.1.1 Waar gaan we voor?

Binnen de Veiligheidsregio Utrecht is sprake van een fijnmazigheid van brandweerposten. Die kazernedichtheid koesteren we en hebben we nodig om de brandweerzorg te kunnen leveren. Maar de omgeving verandert. Nieuwe technologieën en maatschappelijke ontwikkelingen brengen zowel nieuwe risico's als nieuwe mogelijkheden voor de brandweer. De uitdaging is om de samenleving veilig en veerkrachtig te houden, met een brandweerorganisatie die paraat, vakbekwaam en toekomstbestendig is.

Brandweerzorg is mensenwerk. Het vinden van de juiste mensen is nu soms al lastig, en de verwachting is dat dit alleen maar moeilijker wordt. Het is van belang om een aantrekkelijke werkgever te zijn en te blijven. Bij alles wat nu en de komende jaren ontwikkeld wordt, moet rekening gehouden worden met die schaarste. Daarom is het nodig te investeren in technologische ontwikkelingen. Nu investeren in innovaties, om voorbereid te zijn op de toekomst. Niet alleen de brandweer staat voor uitdagingen zoals schaarste van personeel. Daarom liggen er kansen bij het verkennen van slimme samenwerkingen met andere hulpdiensten en partners in de regio. Ook investeren wij in de jeugdbrandweer als kweekvijver.

In de huidige situatie wordt op een aantal posten gebruik gemaakt van roosters, piketten en kazernering van vrijwilligers. Op basis van Europese wetgeving is dit in de toekomst waarschijnlijk niet meer mogelijk. Vrijwilligers moeten volgens deze wetgeving te allen tijde nee kunnen zeggen. Dit betekent dat met vrijwilligers uitsluitend op basis van 'vrije instroom' gewerkt kan worden en dat op sommige plekken wellicht extra beroepspersoneel nodig is.

Investeren in vakbekwaamheid is nodig om geprepareerd te zijn op nieuwe risico's die op ons afkomen door onder andere energietransitie en klimaatverandering. De woningbrand blijft, maar het blussen van een elektrische auto of buurtbatterij is erbij gekomen. De VRU wil toonaangevend en aantrekkelijk zijn in vakbekwaamheid; er moet aandacht zijn voor het vinden, binden en boeien van onze vrijwilligers.

3.1.2 Wat gaan we doen om daar te komen?

Paraatheid

Het huidige model van brandweerzorg, ingevuld met beroeps en vrijwilligers, is voor de paraatheid in de avond, nacht en weekend nog steeds passend voor het grootste deel van de posten. Voor de paraatheid overdag zien we dat het steeds meer gaat knellen. Dit vraagt dus om aanpassingen en ingrepen om ook overdag brandweerzorg te kunnen blijven leveren. Technische voorzieningen gaan ons helpen om tijdig inzicht te krijgen of een post paraat is. Daarnaast moet er nagedacht worden over nieuwe paraatheidsmodellen en aanstellingsvormen om te voldoen aan de wettelijke opkomsttijden en Europese wetgeving.

Om hier invulling aan te geven stellen wij een nieuw dekkingsplan op, conform de nieuwe landelijke systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO). Daarbij wordt ook rekening gehouden met de bouwopgave, de groei van het aantal inwoners en de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van het aantal 30 km/uur gebieden en autoluwe wijken. Wij streven ernaar dat dit nieuwe dekkingsplan eind 2025 gereed en bestuurlijk vastgesteld is.

Andere activiteiten die wij in 2024 en 2025 uitvoeren in het kader van paraatheid, zijn onder andere:

- Het doorontwikkelen van de geharmoniseerde roosters.
- De implementatie van Uitruk op maat, waarbij posten de mogelijkheid krijgen om met vier in plaats van zes personen uit te rukken.
- Het actualiseren van de systematiek van inzet van brandweereenheden (inzetbepaling Brandweereenheden).
- Structureel verbeteren van de dekking in Amersfoort op basis van de uitgevoerde proef.
- Het vervangen van de operationele informatievoorziening.
- De implementatie van de tweewegpagers.

Meldkamer

De meldkamers van de veiligheidsregio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland gaan samenwerken op één locatie in Hilversum. Deze nieuwe meldkamer Midden-Nederland wordt operationeel in het voorjaar van 2025. Tot die tijd worden alle meldkamerprocedures zoveel mogelijk geharmoniseerd en de bestaande locaties aangesloten op de landelijke IV- en ICT-meldkamerinfrastructuur om de continuïteit van de meldkamers te verbeteren en de 24/7 beschikbaarheid te kunnen waarborgen.

Innovatie

Door ons te richten op innovatie, investeren we in het ambacht brandweer. De veiligheid van het werk wordt daarmee vergroot en er wordt ingezet op aantrekkelijk werkgeverschap. Naast de schaarste van personeel hebben we te maken met nieuwe risico's zoals beschreven in ons risicoprofiel. We willen daarom investeren in innovatie (waaronder robotica) om de brandweerzorg te ondersteunen en effectiever en veiliger te maken. Nieuwe risico's zoals klimaatverandering en energietransitie vragen ook iets anders van ons en we moeten zorgen dat onze medewerkers hiervoor beschikken over de juiste kennis en het juiste materieel. Voorbeelden van activiteiten waar wij in 2024 en 2025 aan werken, zijn:

- Het uitvoeren van een proefperiode van 2 jaar voor het gebruik van een onderwaterdrone bij waterongevallen.
- De inzet van kleine drones in de beginfase van de bestrijding van incidenten.
- Het inrichten van een ruimte voor virtual reality trainingen in Veenendaal.

Ook onze werkprocessen kunnen we verbeteren door nieuwe technische mogelijkheden. Met name informatiegestuurd werken zal een belangrijke verandering gaan betekenen. Denk hierbij aan het versterken van de informatiepositie van de meldkamer(processen), de initiële opschaling en de informatievoorziening van alle operationele functionarissen en teams.

Een aantal lopende innovaties kunnen wij nog incidenteel dekken, maar voor een toekomstbestendige brandweerzorg is een structureel budget voor innovatieve ontwikkelingen nodig. Bij de uitwerking van de toekomstscenario's zal dit worden meegenomen.

Natuurbrandbeheersing
Door de klimaatverandering krijgen we vaker te maken met omstandigheden waarin onbeheersbare natuurbranden kunnen voorkomen, zo ook op de Utrechtse Heuvelrug. 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 negen 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.

Op het gebied van repressieve slagkracht voorzien wij dat een uitbreiding nodig is van het materieel voor natuurbrandbestrijding. Een voor de hand liggende optie is het uitbreiden van het aantal specialistische voertuigen om tot een passende slagkracht te komen die aansluit bij de toegenomen risico's in ons verzorgingsgebied. Hier moet nog nader onderzoek naar gedaan worden. Een apart voorstel wordt in 2024 aan het bestuur voorgelegd.

Vakbekwaamheid
Het brandweervak wordt steeds veelzijdiger. Incidenten worden complexer en risico's nemen toe. In de provincie Utrecht zien we bijvoorbeeld een groeiend aantal initiatieven op het gebied van duurzame energie, zoals zonneparken, windmolenparken en waterstofproductie-installaties. Hoewel dit positieve stappen zijn naar een duurzame toekomst, brengen ze ook nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee.
Veilig werken zit in ons DNA, maar blijft wel continu aandacht en scherpte vragen. We investeren in een doorontwikkeling van onze brandweerschool (vakbekwaam worden), zodat we onze mensen een goede basis meegeven voor het uitoefenen van het brandweervak. We verzorgen een robuust en gevarieerd oefenprogramma zodat we vakbekwaam blijven, steeds beter worden en onze medewerkers de taak veilig kunnen blijven uitvoeren. We blijven ons structureel inzetten om het veiligheidsbewustzijn bij onze repressieve medewerkers op een steeds hoger niveau te krijgen. We zorgen ervoor dat de capaciteit en inrichting van de afdeling Vakbekwaamheid goed passend is bij de veranderende vraag.

Het investeren in de vakbekwaamheid en veiligheid van onze brandweermensen draagt bij aan de toekomstbestendigheid van de brandweer, maar dit kan niet zonder meer binnen de bestaande

begroting worden opgevangen. In de komende periode onderzoeken wij welke structurele investeringen in de vakbekwaamheid van de brandweer nodig zijn en hoe dit past binnen de bestaande activiteiten en begroting.

Op landelijk niveau stimuleren wij de externe waarde van brandweerdiploma's en zijn we een belangrijke speler bij de doorontwikkeling van Vakbekwaamheid. Wij werken actief mee aan de verbetering van het brandweeronderwijsstelsel. Wij verkennen de mogelijkheden voor de doorontwikkeling van de brandweerschool en een eigentijds oefencentrum Midden Nederland.

Onze brandweermensen
Wij zijn trots op onze mensen. Wij investeren in het vinden, boeien en binden van brandweermensen. Daarbij hebben wij nadrukkelijk aandacht voor diversiteit op het gebied van leeftijd, gender, cultuur en opleidingsrichting voor een goede samenstelling van onze organisatie. Wij gaan de mogelijkheden verkennen van operationele samenwerking tussen politie, ambulancedienst en brandweer. Met deze vorm van samenwerking hopen wij gezamenlijk een oplossing te vinden voor de schaarste van personeel.

Onder de huidige regelgeving volgt voor brandweermensen na twintig jaar hun tweede loopbaan. Dit houdt in dat wettelijk is vastgelegd dat repressieve medewerkers in een bezwarende functie hun bezwarende werk voor de duur van maximaal 20 jaar mogen uitoefenen. Daarna volgt hun 'Tweede Loopbaan'. Binnen het Landelijk Overleg Arbeidsvoorwaarden Veiligheidsregio's (LOAV) zijn tijdelijke afspraken gemaakt over het te voeren tweede loopbaanbeleid. Het akkoord komt er op neer dat brandweermensen die 15 jaar in een repressieve functie werken nu al een verzoek kunnen doen om na 20 jaar werkzaam te blijven in een repressieve brandweerfunctie. De universiteit van Maastricht doet een vierjarig onderzoek naar de duurzame inzetbaarheid van mensen in een repressieve brandweerfunctie. Op basis van dit landelijk onderzoek wordt het huidige beleid wellicht heroverwogen. Wij dragen bij om te komen tot een landelijke oplossing. Wij vinden het van belang dat onze brandweermensen mensen gezond, goed en veilig hun pensioen bereiken en daarna ook nog een fijne tijd hebben. Daar zetten wij ons landelijk voor in.

3.1.3 Waarop sturen we?

Tabel 15 Productie-indicatoren Toekomstbestendige brandweerzorg

Nr.	Productie-indicatoren	Realisatie 2023	Begroting 2024	Actualisatie 2024	Begroting 2025
	Incidenten bestrijden				
1	Het totaal aantal incidenten	8.118	8.755	8.600	8.700
2	Het totaal aantal incidenten voor brandbestrijding	3.795	4.330	4.150	4.200
	2a. Het aantal incidenten voor gebouwbranden	774	680	800	850
	2b. Het aantal incidenten voor overige branden	1.965	2.150	2.100	2.100
	2c. Het aantal incidenten voor (on)echte of (on)terechte OMS-meldingen	1.056	1.500	1.250	1.250
3	Het aantal incidenten voor hulpverlening	3.576	3.650	3.650	3.700
	3a. Het aantal incidenten voor technische hulpverlening	80	200	100	100
	3b. Het aantal incidenten voor hulpverleningen m.b.t. dieren	326	400	350	350
	3c. Het aantal incidenten voor overige hulpverlening, waaronder assistentie politie en ambulance	2.294	2.300	2.300	2.350
	3d. Het aantal incidenten voor AED-inzet	876	750	900	900
4	Het aantal incidenten voor basishandelingen bij de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen	602	650	650	650
5	Het aantal incidenten voor ondersteuning bij waterongevallen	145	125	150	150
6	Het aantal geredde slachtoffers	49			
7	Het aantal inzetten voor en in buurregio's	269	300	300	300
	Vakbekwaamheid				
8	Aantal cursisten dat de opleiding Manschap A heeft afgerond	93	96	96	96
9	Aantal cursisten dat de opleiding Bevelvoerder heeft afgerond	27	18	18	18
	Meldkamer				
10	Het aantal meldingen dat bij de regionale alarmcentrale is aangenomen	23.393	20.000	24.000	24.000
11	Verwerkingstijd meldingen	28 sec.	60 sec.	60 sec.	60 sec.

Tabel 16 Prestatie-indicatoren Toekomstbestendige brandweerzorg

Nr.	Prestatie-indicatoren	Realisatie 2023	Begroting 2024	Actualisatie 2024	Begroting 2025
	Paraatheid & Vakbekwaamheid				
1	De opkomsttijden van de brandweer zijn overeenkomstig de eisen van het dekkingsplan uitgevoerd (meettijden)	83%	80%	80%	80%
2	De paraatheid van de brandweer is overeenkomstig de eisen van het dekkingsplan gegarandeerd	Ja	Ja	Ja	Ja
	Jeugdbrandweer				
3	Het percentage jeugdbrandweerleden dat doorstroomt naar de reguliere brandweer ten opzichte van het aantal jeugdleden dat de jeugdbrandweer verlaat op 18/19 jarige leeftijd	17%	15%	15%	15%

3.1.4 Wat kost dat?

Tabel 17 Baten en lasten Brandweer – *Toekomstbestendige brandweerzorg*

Bedragen x € 1.000 **Brandweer**	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Lasten			
Directe lasten	64.944	60.588	60.869
Totaal Lasten	***64.944***	***60.588***	***60.869***
Baten			
Directe baten	1.602	1.271	869
Totaal Baten	***1.602***	***1.271***	***869***
Saldo van baten en lasten	***-63.342***	***-59.316***	***-60.000***
Toevoeging aan reserves	3.529	1.027	492
Onttrekking van reserves	2.017	2.209	223
Geraamd resultaat	**-64.854**	**-58.135**	**-60.269**

3.2 Risicobeheersing - *Veilige en gezonde leefomgeving*

3.2.1 Waar gaan we voor?

De VRU zet zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving. Samen met andere partijen zoeken we naar de kwetsbaarheden, risico's en kansen in onze regio. Hiervoor bouwen wij aan een robuust netwerk waarin plaats is voor onze huidige partners, maar ook ruimte is voor nieuwe partijen en lokale initiatieven. Met als doel om samen tot lokale en regionale oplossingen te komen. De VRU treedt hierbij op als adviseur en als kennis- en netwerkmakelaar.
Wij richten ons op het vergroten van de veerkracht en redzaamheid in de samenleving. Door mensen te voorzien van informatie en handelingsperspectieven passend bij hun situatie en behoefte willen we hen optimaal faciliteren.
Wij werken risicogericht. We gaan uit van zelfredzaamheid waar mogelijk en bieden handelingsperspectieven waar nodig. Hiervoor is al veel geïnvesteerd in de samenwerking met gemeenten op het gebied van advisering, vergunningverlening en toezichthouden. Ook intensiveren we de samenwerking met andere partners, bijvoorbeeld op terreinen als energietransitie en klimaatadaptatie. Wij zetten ons in om vroegtijdig in het proces als partner en adviseur betrokken te zijn bij de beoordeling van initiatieven en ontwikkelingen.

3.2.2 Wat gaan we doen om daar te komen?

Veilige leefomgeving
De samenleving verandert en onze omgeving ook. Denk hierbij aan de groeiende onvoorspelbaarheid van weersomstandigheden, de introductie van nieuwe energiebronnen en -dragers, als ook de gevolgen van extramuralisatie van de zorg en de vergrijzing, de verdergaande digitalisering en de bouwopgave. De risico's uit het regionaal risicoprofiel hebben we vertaald

naar opgaven waar we ons op richten. Met stakeholders in die opgaven verkennen we wat we gezamenlijk en ieder individueel kunnen bijdragen aan een oplossingsrichting. Ook onderzoeken we hoe we risico's beter en doorlopend kunnen monitoren en kunnen delen.
Daarnaast vinden we het belangrijk om aan de voorkant bij de inrichting van de leefomgeving te kunnen adviseren. Daarom sturen we erop dat fysieke veiligheid meegewogen wordt in de planvorming van de leefomgeving, zoals bij de inrichting van een gebied of projecten op het gebied van infrastructuur. Ons advies aan gemeenten stellen wij integraal op, zowel binnen de VRU als met ketenpartners.

Veerkrachtige redzame samenleving
Ook in 2025 zetten wij in op een veerkrachtige en redzame samenleving. Hiervoor werken we samen met gemeenten, inwoners en (lokale) partners om:

- beter inzicht te krijgen in wat nodig is om onze handelingsperspectieven goed aan te laten sluiten bij de (kwetsbare) inwoners;
- de (lokale) partners en initiatieven te leren kennen en zo te kunnen verbinden m.b.t. ons vakgebied;
- beter inzicht te krijgen in de (lokale) risico's her- en erkennen;
- te komen tot vroegtijdige signalering en samen te kunnen werken aan risicoreductie. Wij onderzoeken op welke manieren wij kunnen bijdragen aan het vergroten van de redzaamheid en veerkracht in de samenleving. Wij werken samen met partners en (technische) universiteiten aan het continu verder vormgeven van een veerkrachtprofiel. We willen onze handelingsperspectieven t.a.v. een breed veiligheidspalet zo effectief mogelijk bij een veelheid aan doelgroepen onder de aandacht brengen. Een van de mogelijke instrumenten die we hiervoor gebruiken is een Risk Factory die we afhankelijk van de eerder uitgevoerde verkenning verder zullen vormgeven.

Breed gezamenlijk netwerk
Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de samenwerking met gemeenten om samen op te trekken op het gebied van advisering, vergunningverlening en toezichthouden. Wij zetten in op onze rol van kennis- en netwerkmakelaar, waarbij we de deskundigheid van diverse partners bundelen.
Er zijn steeds meer gegevens over de fysieke en sociale leefomgeving digitaal beschikbaar. Deze gegevens vormen voor ons een belangrijke bron waarmee we inzicht krijgen in de risico's die spelen in onze regio. Informatie-uitwisseling is voor ons van belang om onze partners in een vroeg stadium te kunnen adviseren over veiligheidsaspecten. Doordat wij beschikken over een actueel risicobeeld en informatie- en datagestuurd kunnen werken, houden wij zicht op de veiligheid in ons verzorgingsgebied. Daarbij is een breed gezamenlijk netwerk met partners die bijdragen aan veiligheid voor ons noodzakelijk; niet alleen tijdens een incident of crisis maar ook in de fase voorafgaand.

3.2.3 Waarop sturen we?
We sturen en verantwoorden op zowel de feitelijke productiecijfers als op kwalitatieve prestaties. Hieronder een overzicht van de voor dit programmaonderdeel relevante criteria.

Tabel 18 Productie-indicatoren - Veilige en gezonde leefomgeving

Nr.	Productie-indicator	Realisatie 2023	Begroting 2024	Actualisatie 2024	Begroting 2025
	Advisering ter voorkoming van onveiligheid				
1	Het aantal verstrekte adviezen Ruimtelijke Ordening	450	320	320	320
2	Het aantal verstrekte WABO-adviezen Bouw	3.179	3.000	3.000	3.000
3	Het aantal verstrekte WABO-adviezen Milieu	104	100	100	100
4	Het aantal verstrekte WABO-adviezen Gebruik	804	800	800	800
5	Het aantal verstrekte adviezen voor Evenementen (integraal)	1.748	1.650	1.650	1.650
6	Het aantal verstrekte adviezen omgevingsvisie, -plannen, -tafels		150	150	150
	Risicogericht toezicht				
7	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken real. Bouw	1.057	2.100	2.100	2.100
8	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken Milieu	49	75	75	75
9	Het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken Bestaande Bouw	4.113	5.000	5.000	5.000
9a	Het percentage hercontroles Bestaande bouw (complementair met het naleefgedrag)	19%	20%	20%	20%
10	Het aantal uitgevoerde controles bij Evenementen	435	575	575	575
	Vergroten veiligheidsbewustzijn				
11	Het aantal gegeven voorlichtingen	134	150	150	150
12	Het aantal basisscholen dat het lespakket ‘Brandweer op school’ gebruikt	20%	40%	40%	40%
13	Het aantal VMBO scholen dat het lespakket 'Brandmeester' gebruikt	-	-	40%	40%
14	Het aantal gemeenten met wijkgerichte activiteiten in het kader van veerkracht	-	5	5	5

Tabel 19 Prestatie-indicatoren - Veilige en gezonde leefomgeving

Nr.	Prestatie-indicatoren	Realisatie 2023	Begroting 2024	Actualisatie 2024	Begroting 2025
1	Twee maal per jaar is met de gemeente het risicobeeld en de kwaliteit van de advisering en het toezicht besproken	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Eén keer per jaar zijn risico’s met netwerkpartners besproken en benodigde scenario’s toegevoegd aan Regionaal Risicoprofiel	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Inzichtelijk maken typen overtredingen toezicht en trends	Nee	Ja	Ja	Ja
4	Op acute en bijzondere onveilige situaties is aantoonbaar succesvol ingezet (samen met het bevoegd gezag)	Ja	Ja	Ja	Ja

3.2.4 Wat kost dat?

Tabel 20 Baten en lasten Risicobeheersing - *Veilige en gezonde leefomgeving*

Bedragen x € 1.000 **Risicobeheersing**	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Lasten			
Directe lasten	8.681	9.415	9.545
Totaal Lasten	***8.681***	***9.415***	***9.545***
Baten			
Directe baten	46	25	26
Totaal Baten	***46***	***25***	***26***
Saldo van baten en lasten	***-8.636***	***-9.390***	***-9.519***
Toevoeging aan reserves	-	-	-
Onttrekking van reserves	38	319	-
Geraamd resultaat	**-8.598**	**-9.071**	**-9.519**

3.3 Crisisbeheersing & GHOR - *Versterking crisisbeheersing*

3.3.1 Waar gaan we voor?

We voorkomen, voorzien en minimaliseren de effecten van crises en versterken de weerbaarheid van de samenleving.

De afgelopen jaren hebben zich nieuwe typen en langdurige crises voorgedaan die ook een spanningsveld opleveren voor onze organisatie. We merken dat in de aanpak van crises. Een strikte scheiding tussen de rollen of fases in de vorm van warm (er is een crisis) of koud (er is geen crisis) is steeds lastiger aan te brengen. Deze ontwikkelingen vragen om aanpassingen zodat de crisisbeheersing toekomstbestendig is en blijft.

Crises zijn niet alleen verschillend van aard, maar in toenemende mate complex, domein overschrijdend en niet altijd plaatsgebonden. Dit maakt dat de scope van de crisisorganisatie niet eenduidig te geven is en dat het lastig is om hier logische keuzes in te maken. We investeren in een veerkrachtige en schaalbare crisisorganisatie die, al naar gelang de aard en omvang van de crisis, samen met de betrokken partijen wordt ingericht.

Wij kiezen ervoor om als VRU in positie te komen als er sprake is van (dreigende) crisis of maatschappelijke ontwrichting. Wij focussen ons hierbij op onze kerntaken en richten ons op de coördinatie en regie. Het doel is om zo snel mogelijk terug te kunnen keren naar een stabiele situatie en de taak weer over te dragen aan de partij die hier primair voor is toegerust.

GHOR
De geneeskundige zorg tijdens een crisis wordt geleverd door verschillende geneeskundige (private) organisaties, zoals RAVU, GGD regio Utrecht en ziekenhuizen, waaronder het UMCU als Traumacentrum Midden Nederland. Ketencontinuïteit is de sleutel voor de toegankelijkheid van de (spoed-)zorg. Onze GHOR, als netwerkorganisatie, vormt de schakel tussen deze organisaties en voert regie tijdens incidenten/ crises. In de voorbereiding op crisis en ieders rol tijdens rampen stimuleren en adviseren wij het netwerk over de verantwoordelijkheden in de continuïteit van zorg.
Tijdens crises heeft de Directeur Publiek Gezondheid de regie over de geneeskundige hulpverlening (Wvr art. 32 lid 2) en zorgen we voor afstemming met politie, brandweer en gemeenten. Daarmee zorgen wij voor de koppeling tussen zorg en veiligheid.

Om tijdig te kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de geneeskundige kolom is het belangrijk om relevante informatie te verzamelen. De VRU kan hierbij een faciliterende rol vervullen door deze informatie bij elkaar te brengen en eenduidig te ontsluiten en duiden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan informatie over zorgcontinuïteit in de gehele zorgketen of informatie over infectieziekten die een uitbraak veroorzaken.

De VRU staat voor een veilige en gezonde leefomgeving. Hiervoor is de samenwerking binnen de VRU belangrijk met de brandweer en gemeenten. De continuïteit van zorg zal de komende jaren door extramuralisatie van de zorg en technische ontwikkelingen veel meer achter de voordeur gaan plaatsvinden. We moeten hierop anticiperen zodat we geprepareerd zijn als systemen, zorgvoorzieningen en maatschappelijke vangnetten (dreigen) uitvallen.

In het kader van de Omgevingswet zal de VRU advies moeten gaan geven over de geneeskundige hulpverlening aan personen. Dit zal vragen om extra kwantiteit en kwaliteit van onze GHOR-adviseurs die dit in samenspraak met gemeenten en de zorgprofessionals (waaronder de GGDrU) gaan vormgeven.

3.3.2 Wat gaan we doen om daar te komen?

Crisismanagement
Crisismanagement is erop gericht om crises te voorzien, te voorkomen en de gevolgen zoveel mogelijk te beperken en zo snel mogelijk weer naar de reguliere situatie terug te keren. Onze primaire taak is het coördineren van de crisisbeheersing en het adviseren van het bevoegd gezag. Wij denken na en doen een voorstel over de vormgeving en organisatie van een robuuste crisisorganisatie. Daarnaast werken wij aan de kwaliteit van de crisisorganisatie. We stellen een opleidingsprogramma op voor alle kernfunctionarissen en bestuurders. Wij zorgen dat we voorbereid zijn op verschillende typen crises en bereiden ons op de meest relevante crises specifiek voor.

De samenwerking tussen en met gemeenten is een belangrijk onderdeel van ons crisismanagement. Samen werken we aan toekomstbestendige bevolkingszorg, een proces dat vooral van onze gemeenten is. Wij leveren hier een belangrijke bijdrage aan. Hierbij is het

uitgangspunt ‘lokaal wat kan, regionaal waar nodig’. Voorzien wordt in een jaarlijks flexibel budget waarmee we, in samenwerking met gemeenten en partners, zoeken naar oplossingen voor actuele veiligheidsvraagstukken.

De contourennota en de wijzigingen in de Wet veiligheidsregio’s zijn deze beleidsperiode van invloed op ons crisismanagement. Wij werken eraan om die wijzigingen te implementeren in onze systemen en structuren.

Netwerkmanagement
De afgelopen jaren is gebleken dat de veiligheidsregio een goed platform is om crises en andere vraagstukken die de veiligheid in de regio raken samen met het netwerk aan te pakken. De VRU treedt hierbij op als verbinder en brengt kennis, ervaring, ketenpartners en organisaties bij elkaar. Wij brengen in beeld wie onze netwerkpartners zijn en hoe ons netwerk te bereiken is, maken samenwerkingsafspraken, trainen en oefenen samen en maken voor gemeenten inzichtelijk waar zij op kunnen rekenen.

Informatiemanagement
Om de focus te verschuiven van reageren naar voorzien gaan wij werken met artificial intelligence. Daarnaast is de beschikbaarheid van informatie cruciaal voor goed crisismanagement. Wij zorgen ervoor dat de relevante informatie op het juiste moment en in de goede vorm beschikbaar is voor onze functionarissen en de partners in het netwerk. Hiervoor richten wij ons op de doorontwikkeling naar een multidisciplinair informatieknooppunt. We onderzoeken of dit mogelijk is op de schaalgrootte van Midden-Nederland. Dit multidisciplinair informatieknooppunt richt zich op het ondersteunen van de operatie met behulp van informatievoorziening. Deze informatievoorziening is afkomstig van de veiligheidsregio en komt in samenwerking met partners tot stand.

Wij sluiten aan bij het landelijke traject van de versterking bovenregionale crisisbeheersing en de daaraan gerelateerde informatievoorziening. Bij bovenregionale crises werken wij samen in het Knooppunt Coördinatie Regio’s en Rijk (KCR2).

Communicatiemanagement
Communicatie is één van belangrijkste instrumenten om een crisis te voorkomen, te voorzien of de effecten te minimaliseren. De doorontwikkeling van communicatiemanagement bevat vooral de onderdelen risico- en crisiscommunicatie. Wij dragen bij aan de kwaliteit van de crisiscommunicatie door gemeenten. Dit doen we door het organiseren van vakbekwaamheidsactiviteiten voor de piketorganisatie en door de piketten te faciliteren.

Met risicocommunicatie bevorderen wij het veiligheidsbewustzijn en vergroten wij de weerbaarheid en zelfredzaamheid van inwoners en bedrijven. Op de website vru.nl bieden we daarom informatie over risico’s met bijbehorende handelingsperspectieven. Wanneer er sprake is van een verhoogd risico en/of hoog risicobewustzijn zetten we deze risicocommunicatie proactief in. Tijdens een incident/crisis zetten we vru.nl in voor de operationele woordvoering en handelingsperspectieven.

Crisiscommunicatie richt zich ten tijde van een crisis op het informeren van de getroffen doelgroepen, het bieden van handelingsperspectief en betekenisgeving (duiding van de crisis). Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor de eigen crisiscommunicatie.

GHOR
De (spoed-)zorgketen vormt de basis voor de opschaling. Een belangrijke ontwikkeling is de veranderingen in het zorglandschap waardoor er steeds meer sprake is van een kwetsbaar proces/ keten (denk hierbij aan vergrijzing, toename zorgvraag, tekorten aan personeel). De beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg is niet iets vanzelfsprekends en vanuit de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur zal hierop toezicht worden gehouden of zelfs gestuurd/ingegrepen.

Het 24/7 beschikbaar hebben van het GHOR-deel van de piketorganisatie om de DPG in staat te stellen regie te voeren bij incidenten en crisis vraagt om vakbekwame piketmedewerkers. Werven, selecteren en opleiden om initieel vakbekwaam te worden en te blijven zijn voorwaarde voor een slank maar effectief regie- instrument voor het bestuur en de DPG. Dit vraagt om focus op kwaliteit en continuïteit.

Informatiemanagement vraagt om aparte aandacht vanuit GHOR perspectief. Het connecteren van alle relevante zorginstellingen op het Landelijk Crisis Management Systeem- Gezondheidszorg (LCMS-GZ) is naast het prepareren en realiseren tijdens een crisis van relevante sturings- en overzichtsdata van de geneeskundige keten en het bestuur een niet weg te denken pilaar. Wij zullen dit ook verder moeten vormgeven samen met de VRU, GGD regio Utrecht (GGDrU), het Netwerk Acute Zorg Midden Nederland (NAZMN) en landelijke gremia van de Veiligheidsregio en GGD GHOR Nederland. Hiervoor is in 2024 voor de GHOR structureel menskracht nodig.

De GHOR wil samen met het NAZMN het voortouw nemen om met de zorgketenpartners te werken aan het waarborgen van de capaciteit voor opgeschaalde (spoed-)zorg. Daartoe zal de GHOR nadrukkelijk, in samenwerking met het NAZMN (ROAZ), regionaal passende maatregelen verkennen en, voor zover mogelijk gezamenlijk, realiseren. Samenwerking met de omliggende regio's is hierbij evident, waarbij de nadruk op de beschikbaarheid van de (spoed-) zorgketen tijdens crisis voor de burgers – en dus bestuurlijk - het uitgangspunt is.

In dit verlengde is het aangesloten zijn bij de processen van de Meldkamer Ambulancezorg die de opschaling van de GHOR-piketorganisatie verzorgt en de aansturing van de ambulancezorg regelt. Daarnaast zal in 2024 de rol van het door de Minister van VWS opgedragen Zorg Coördinatie Centrum (ZCC), in combinatie met de MKA en de meldkamerprocessen van de brandweer en politie tijdens incidenten en crises directe aandacht gaan vragen van de GHOR. Het monitoren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid, in samenwerking met o.a. de RAVU en NAZMN, zal mogelijk vragen om meer inzet van de GHOR voor het "regisseren" van de zorg.

Om de voorbereiding op crisis en rampen verder te versterken zal de GHOR daarnaast de zorginstellingen in onze regio adviseren over hun crisisplannen. Het zorgrisicoprofiel is een integraal onderdeel van de voorbereiding. Zicht hebben op het verzorgingsgebied en het kennen

van de sleutelfunctionarissen in de zorginstellingen vergt aandacht van de account- en netwerkcoördinatoren. Samenwerking binnen de VRU met accounthouders, gemeenten (zij leveren namelijk ook zorg aan vermindert zelfredzamen) en GGDrU is hierbij relevant.

Versterking Crisisstructuur
We versterken de structuur van crisisbeheersing in onze regio door aan de voorkant informatie te koppelen in een veiligheidsbeeld en dichter met onze partners en gemeenten samen te werken. Een Operationeel Kernteam gaat 24/7 beschikbaar zijn om eerst planbare crises (grote evenementen), daarna dreigende en sluimerende crises en in de laatste fase ook alle flitscrises voor haar rekening te nemen. Dit team en haar ondersteuning (zowel in techniek als mensen) wordt robuust ingericht en krijgt ruimte om te werken aan de eigen vakbekwaamheid, netwerken en oefenen met gemeenten en partners.

3.3.3 Waarop sturen we?

Tabel 21 Indicatoren - Versterking crisisbeheersing

Nr.	Indicator	Realisatie 2023	Begroting 2024	Actualisatie 2024	Begroting 2025
1	**Planvorming actueel en vastgesteld:**				
	Incidentbestrijdingsplannen (elke 4 jaar)	75%	100%	100%	100%
	Rampbestrijdingsplannen (elke 3 jaar)	100%	100%	100%	100%
2	**Bezetting piketgroepen:**				
	Hoofdstructuur (norm: ≥ 5)	100%	≥ 5	100%	100%
	Bevolkingszorg (norm: ≥ 5)	*	≥ 5	100%	100%
	GHOR (norm: ≥ 5)	*	≥ 5	100%	100%
3	**Gediplomeerd voor functies waarvoor dat verplicht is:**				
	Initiële opleiding is afgesloten met een examen (multi)	100%	100%	100%	100%
	Initiële opleiding is afgesloten met een examen (GHOR)			100%	100%
4	**Piketorganisatie is initieel en structureel aantoonbaar vakbekwaam:**				
	Verplichte trainingen daadwerkelijk gevolgd:				
	Hoofdstructuur	83%	90%	90%	90%
	Bevolkingszorg	n.b.	90%	90%	90%
	GHOR	n.b.	90%	90%	90%
5	**Inzicht in aantal (multidisciplinaire) inzetten:**				
	GRIP (aantal)				
	Kortdurend, < 1 week (aantal)	6	10	10	10
	Langdurend, > 1 week (aantal)	1	1	1	1
	Inzetten OvD-G (aantal)	1.165	350	1.000	1.000
	Inzetten HINGZ (aantal)	23	24	24	24
	Inzetten ACGZ (aantal)	22	24	24	24
6	**Inzicht in aantal evaluaties (aantal)**				
	Het aantal platformoverleggen met crisispartners	7	11	11	11
7	**Meldkamer**				
	Multidiciplinair beeld is binnen 5 minuten beschikbaar	1	1	1	1

3.3.4 Wat kost dat?

Tabel 22 Baten en lasten Crisisbeheersing en GHOR - *Versterking crisisbeheersing*

Bedragen x € 1.000 **Crisisbeheersing en GHOR**	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Lasten			
Directe lasten	17.573	20.635	7.926
Totaal Lasten	***17.573***	***20.635***	***7.926***
Baten			
Directe baten	15.282	12.134	-
Totaal Baten	***15.282***	***12.134***	***-***
Saldo van baten en lasten	***-2.290***	***-8.501***	***-7.926***
Toevoeging aan reserves	28	-	-
Onttrekking van reserves	165	449	-
Geraamd resultaat	**-2.153**	**-8.052**	**-7.926**

3.4 Meldkamer Midden-Nederland

3.4.1 Waar gaan we voor?

De meldkamers van de veiligheidsregio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland gaan samenwerken op één locatie in Hilversum. Deze nieuwe meldkamer Midden-Nederland wordt operationeel in het voorjaar van 2025. Tot die tijd worden alle meldkamerprocedures zoveel mogelijk geharmoniseerd en de bestaande locaties aangesloten op de landelijke IV- en ICT-meldkamerinfrastructuur om de continuïteit van de meldkamers te verbeteren en de 24/7 beschikbaarheid te kunnen waarborgen. Ook wordt gewerkt aan de organisatorische samenvoeging van de medewerkers, bestaande uit calamiteitencoördinatoren, centralisten en ondersteunende functies van de meldkamers tot 1 organisatorische eenheid binnen een van de betreffende veiligheidsregio's.

Het beheer van de meldkamers is vanaf 2020 overgedragen aan de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS), dat onderdeel uitmaakt van de nationale politie. De veiligheidsregio's blijven verantwoordelijk voor de meldkamerfunctie ten behoeve van de brandweertaak, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. De meldkamer centralisten brandweer en de calamiteitencoördinatoren multi zijn en blijven in dienst van één van de veiligheidsregio's. Er is een samenwerkingsverband gevormd tussen de drie veiligheidsregio's in Midden-Nederland. Dit zal in 2024 verder vorm krijgen.

3.4.2 Wat gaan we doen om daar te komen?

Tot april 2025 werken wij projectmatig aan onder andere de volgende activiteiten.

- opstellen van voorlopig ontwerp en projectplan;
- opstellen van samenwerkingsovereenkomsten en het convenant;
- uitwerken van de governance, arbeidsrechtelijke aspecten en financiën;
- besluitvorming en vaststelling definitief ontwerp;
- opleidingen, oefeningen en testen van zowel de systemen als het gebouw en de onderlinge samenwerking.

In Q4 is het zogenaamde ‘freeze-moment’. Er worden dan geen nieuwe ontwikkelingen meer aan de meldkamer toegevoegd om verstoringen in de migratie te voorkomen. Ontwikkelingen worden verzameld en worden pas opgepakt na de migratiedag.

Op 2 april 2025 wordt de nieuwe meldkamer stapsgewijs in gebruik genomen en de huidige meldkamers worden hiermee buiten gebruik gesteld. Na deze datum wordt de gang van zaken gemonitord en waar nodig bijgesteld. Ook is in dit traject veel persoonlijke aandacht voor de medewerkers in hun nieuwe werkomgeving en wordt er gewerkt aan het verwerken van ontwikkelingen die voor het zogenaamde ‘freeze-moment’ geparkeerd zijn.

3.4.3 Waarop sturen we?

Tijd
Omdat de meldkamer Midden Nederland op 2 april 2025 een feit is en omdat er nog veel moet gebeuren is het tijdig opstellen van de benodigde documenten cruciaal.
Draagvlak en betrokkenheid
Voor medewerkers en andere betrokkenen ontstaat een nieuwe situatie rond de meldkamer. Het is cruciaal dat zij op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en waar mogelijk hun inbreng kunnen hebben. Alles is erop gericht dat de meldkamer vanaf 2 april 2025 op een goede manier functioneert.

Kosten
Voor de samenvoeging van de meldkamers is een projectbudget beschikbaar. We sturen op het realiseren van dit project binnen dit budget. Wij spannen ons in om bij de nieuwe meldkamer een optimale balans te vinden tussen kwaliteit en kosten.

3.4.4 Wat kost dat?

Tabel 23 Baten en lasten Meldkamer Midden-Nederland[8]

Bedragen x € 1.000 Meldkamer Midden-Nederland	Rekening 2023	Actualisatie 2024	Begroting 2025
Lasten			
Directe lasten	-	530	1.738
Totaal Lasten	**-**	***530***	***1.738***
Baten			
Directe baten	-	292	206
Totaal Baten	**-**	***292***	***206***
Saldo van baten en lasten	**-**	***-237***	***-1.532***
Toevoeging aan reserves	-	-	-
Onttrekking van reserves	-	237	188
Geraamd resultaat	**-**	**-**	**-1.343**

3.5 Algemeen- ondersteuning organisatie en algemene dekkingsmiddelen

3.5.1 Algemene kosten en dekkingsmiddelen

Het programmaonderdeel ‘Algemeen’ geeft de indirecte baten en lasten weer. Alleen directe baten en lasten die zijn toe te rekenen aan de verschillende programmaonderdelen zijn bij deze specifieke onderdelen opgenomen. De overige baten en lasten inclusief de overhead zijn opgenomen in het programmaonderdeel ‘Algemeen’.

[8] Verschuiving vanuit programma Brandweer

Tabel 24 Baten en lasten Algemeen

Bedragen x € 1.000 Algemeen incl. Overhead	Rekening 2023	Actualisatie 2024	Begroting 2025
Lasten			
Directe lasten	31.770	41.621	42.068
Totaal Lasten	***31.770***	***41.621***	***42.068***
Baten			
Directe baten	111.104	115.725	120.814
Totaal Baten	***111.104***	***115.725***	***120.814***
Saldo van baten en lasten	***79.334***	***74.104***	***78.746***
Toevoeging aan reserves	812	-11	11
Onttrekking van reserves	1.593	1.143	322
Geraamd resultaat	**80.115**	**75.258**	**79.056**

De algemene dekkingsmiddelen bestaan met name uit de totale bijdrage van gemeenten (GBTP) en de structurele bijdrage van het Rijk (BDuR). De mutatie in de gemeentelijke bijdrage wordt gespecificeerd in bijlage 1. De ontwikkeling van de rijksbijdrage als algemeen dekkingsmiddel wordt toegelicht in paragraaf 2.1.5 ‘Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR)’.

De mutaties op de reserves worden gespecificeerd in paragraaf 4.5.3 ‘Verloop reserves’.

3.5.2 Overhead

Volgens het BBV artikel 8 moet in de begroting een apart overzicht opgenomen worden van de kosten van de overhead. De (BBV) definitie van overhead luidt: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Onderstaand overzicht is opgesteld aan de hand van de notitie Overhead van de commissie BBV. In tegenstelling tot het gangbare begrip ‘overhead’ vallen volgens het BBV ook de leidinggevenden in het primaire proces onder de overhead.

In de berekening van de totale kosten van overhead hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De programmaonderdelen Bedrijfsvoering en Directie & Staf zijn in principe overhead, met uitzondering van:

   a. de centrale personeelsbudgetten die onder deze programmaonderdelen zijn opgenomen (deze worden op basis van formatie verdeeld over de taakvelden);
   b. de lasten van het FLO-overgangsrecht;
   c. de kosten met betrekking tot de kazernes;
   d. bijdragen aan het NIPV;
   e. kosten van bestuursondersteuning.

2. Overheadkosten in de overige programmaonderdelen (primair proces) zijn:
    a. Directeuren en afdelingshoofden: 100%
    b. Managementondersteuning: 100%

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten is het overzicht van de kosten van overhead voor 2024 en 2025 als volgt:

Tabel 25 Overzicht overhead

Bedragen x € 1.000			
Overhead	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Personeelskosten	22.094	21.577	22.233
Gebouwkosten	1.577	1.772	1.902
Kantoorkosten	3.083	4.309	4.234
Overige kosten	891	498	446
Overige baten	-732	-	-
Mutaties in reserve	396	-804	-311
Totaal overhead:	**27.310**	**27.352**	**28.504**
% overhead	**21,4%**	**20,4%**	**23,2%**

3.5.3 Onvoorzien

De begroting van de VRU bevat geen post voor onvoorzien. Eventuele onvoorziene situaties met de daaruit volgende kosten, dienen op dat moment van dekking te worden voorzien. In de risicoparagraaf, die gekoppeld is aan de weerstandscapaciteit, is het risico van onvoorziene uitgaven opgenomen.

4 Beleidsbegroting- paragrafen

4.1 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste ontwikkelingen in onze bedrijfsvoering uitgewerkt. Per thema wordt weergegeven waar we voor gaan en waar we voor staan.

Great place to work

De VRU is een organisatie met een breed werkterrein met daarin volop ontwikkelingskansen. Iedereen is welkom en we willen dat mensen trots zijn om bij de VRU te (gaan) werken aan veiligheid. We willen dat medewerkers hun talenten kunnen ontwikkelen en blijven werken aan vakkennis en vaardigheden. Met goede faciliteiten om het werk te kunnen uitvoeren. Altijd met oog voor waardering, in een voor iedereen prettige en veilige werkomgeving. Een veilige werkomgeving gaat over fysieke veiligheid en over sociale veiligheid: jezelf kunnen zijn en elkaar helpen en versterken. Diversiteit helpt ons als organisatie om ons werk beter te doen; niet alleen maken we zo meer gebruik van het talent op de arbeidsmarkt, diversiteit helpt ook om vraagstukken vanuit meerdere gezichtspunten te benaderen. We zijn trots op onze organisatie en vooral ook op ieders eigen taak daarin. Bij de uitvoering van die taak willen we iedereen zo goed mogelijk faciliteren. Met elkaar werken aan binden en boeien. We werken er niet alleen aan om een ‘Great place to work’ te worden, maar laten dit ook zien. Wij vinden het belangrijk dat medewerkers dat zo voelen én uitstralen. De VRU wil op de steeds krapper wordende arbeidsmarkt een aantrekkelijke organisatie zijn waar talent wil werken. 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 en passende faciliteiten en ICT-voorzieningen die medewerkers in staat stellen optimaal te functioneren.

4.1.1 Wat gaan we doen om daar te komen?

De VRU stimuleert scholing, ontwikkeling en initiatief van medewerkers. Hierdoor zijn wij als organisatie in staat ons aan te passen aan de veranderende omgeving. Wij investeren in leiderschap waarbij wij ons richten op wat er wel kan en op mensen die denken in mogelijkheden. Hoe meer medewerkers kunnen participeren, hoe meer betrokken en verbonden zij zich voelen bij de organisatie. De medezeggenschap verandert daarom de werkwijze van achteraf controleren naar actieve betrokkenheid aan de voorkant van het besluitvormingsproces. Wij werven mensen met de beste capaciteiten en met zin om voor de VRU het verschil te maken. Ook zetten we actief in op diversiteit en inclusie en het uitstralen hiervan in woord en daad. De VRU functioneert in een netwerk van organisaties waar op allerlei gebieden en onderwerpen mee wordt samengewerkt. Als overheidsorganisatie committeren we ons uiteraard aan de landelijke afspraken op het gebied van duurzaamheid. Onze ideale werkomgeving sluit perfect aan bij onze organisatie, onze dienstverlening en onze mensen. Dit betreft zowel de posten, als de werkplaatsen en kantoorlocaties. Bovenal zijn wij trots op onze organisatie en het werk wat wij doen en stralen dit ook uit. Wij vergroten onze zichtbaarheid door onszelf en het werk dat wij doen te presenteren tijdens VRU-Veiligheidsdagen. Wij kijken voortdurend hoe wij van toegevoegde waarde zijn voor de maatschappij om ons heen.

Organisatieontwikkeling
De komende tijd groeien we naar een passende en dienende organisatiestructuur. We gaan ontwikkelgericht organiseren, waarbij de ondersteuning dicht bij de organisatie staat en de medezeggenschap per onderdeel aan de voorkant betrokken wordt. De bedoeling staat centraal, we werken vanuit ruimte en vertrouwen en we gaan ons meer naar buiten richten met aandacht voor innovatie en talentontwikkeling.
We zijn met elkaar één VRU, waarin we de eilanden met elkaar verbinden en de lijnen kort zijn. Er staat een toekomstbestendige, adaptieve organisatie met oog voor de mens, die effectief kan reageren op in- en externe ontwikkelingen en uitdagingen.

Hiervoor ondernemen we de volgende activiteiten. In de ontwikkelkoers staat omschreven waar we ons de komende tijd op gaan richten. Met een inspirerende en activerende koers op weg naar een toekomstbestendige organisatie. Om daar te komen hebben we een Besturingsfilosofie opgesteld voor het inrichten van de gewenste organisatie met daarin een aantal uitgangspunten zoals de bevoegdheden daar leggen waar mogelijk zodat we vakmanschap en talent de ruimte geven. We gaan dit ontwikkelgericht organiseren. Hiervoor gaan we met de Ondernemingsraad spelregels opstellen. Vanuit ontwikkelgericht organiseren ontstaan positioneringsvraagstukken. Hier zal het programma ondersteunen met als leidraad de besturingsfilosofie.

Vanuit het programma Organisatieontwikkeling dragen we bij aan de visie op participatieve medezeggenschap, aan de verkiezingen van nieuwe OR en het opstellen van de faciliteitenregeling.

In onze besturingsfilosofie hebben we opgenomen: ‘Wij zijn een lerende organisatie. Dit blijkt ook uit onze ambitie; elke dag weer, steeds beter.’ Hiervoor gaan we verschillende activiteiten ondernemen om nog meer met en van elkaar te leren en brengen we nieuwe leervraagstukken in kaart.

Daarnaast gaan we samen met de organisatie kernwaarden formuleren. In dit kernwaardentraject duiden we hoe we graag willen samenwerken om de ontwikkelkoers te bereiken. Dit wordt opgenomen in de besturingsfilosofie.

Verder is er een ontwikkelteam opgericht. Het doel van het team is ondersteunen van de gewenste (gedrags)verandering en de ontwikkelkoers door mee te helpen obstakels (in structuur en processen) op te ruimen.

Informatieknooppunt
Vanuit de evaluatie op de Wet Veiligheidsregio's is elke regio verplicht om een informatieknooppunt te hebben/worden. De doelen van het informatieknooppunt zijn:

- Ondersteunen van de operatiën met (geo)data:
  Organisatie-onderdelen zetten deze data om in informatie voor hun afnemers/gebruikers/klanten. Hiermee kunnen zij de incidenten/crises nog beter

bestrijden/oplossen en voorkomen en vergroten we de weerbaarheid van de samenleving.
- Alle data van de VRU zit in één datawarehouse: van de externe operatie (core business) en de interne operatie (stafafdelingen). Waar nodig is ook data van externe partners toegevoegd en/of delen we deze met partners.
- Organisatie ondersteunen bij het ophalen van en omzetten van de vraag in informatieproducten en bij het versterken van innovatie/verbinden met de wetenschap

We willen de volgende zaken concreet bereiken:
- Beter/sneller informatie krijgen bij een inzet
- Beter voorzien en (mogelijk) voorkomen van een crises/incident
- Bredere data hebben voor sturen/beheersen
- Data van de hele organisatie is voor alle organisatie-onderdelen beschikbaar (need-to know-basis)
- Data van datanetwerkpartners wordt beschikbaar (en indien nodig/gewenst: vice versa)
- Versterkte organisatiestructuur en samenwerking bij interregionale, nationale en internationale risico's en crises (KCR2)

Duurzame bedrijfsvoering
In onze samenleving ligt een grote uitdaging op het gebied van duurzaamheid. Als overheidsorganisatie committeren we ons uiteraard aan de landelijke afspraken op het gebied van duurzaamheid. Dit doen we niet omdat het moet, maar omdat wij ons realiseren dat de klimaatverandering ook een directe impact heeft op de veiligheid in onze regio. We maken werk van de CO2-reductie en vermindering van het klimaatgebruik door ons wagenpark te verduurzamen, duurzaamheidseisen te stellen aan onze leveranciers en zelf ons materiaalgebruik te beperken. Samen met de gemeenten, als eigenaren van de brandweerposten, zetten we waar mogelijk stapjes naar klimaatneutrale huisvesting.

Huisvesting
Huisvesting als randvoorwaardelijk uitvoeringsprogramma heeft directe invloed op alle vier de thema's van de bestuursagenda. Huisvesting in brede zin is meer dan een gebouw. Huisvesting in brede zin zijn faciliteiten die zorgen dat individuele medewerkers van de VRU optimaal kunnen presteren. Een plek om samen te komen na een emotionele heftige uitruk. Een huisvesting die faciliterend is aan de werkstijlen van de individuele medewerkers van de VRU zorgt voor een Great place to work, een optimale ondersteuning van de werkprocessen en daarmee draagt huisvesting en positieve bijdrage aan de veiligheid en gezondheid in de regio.

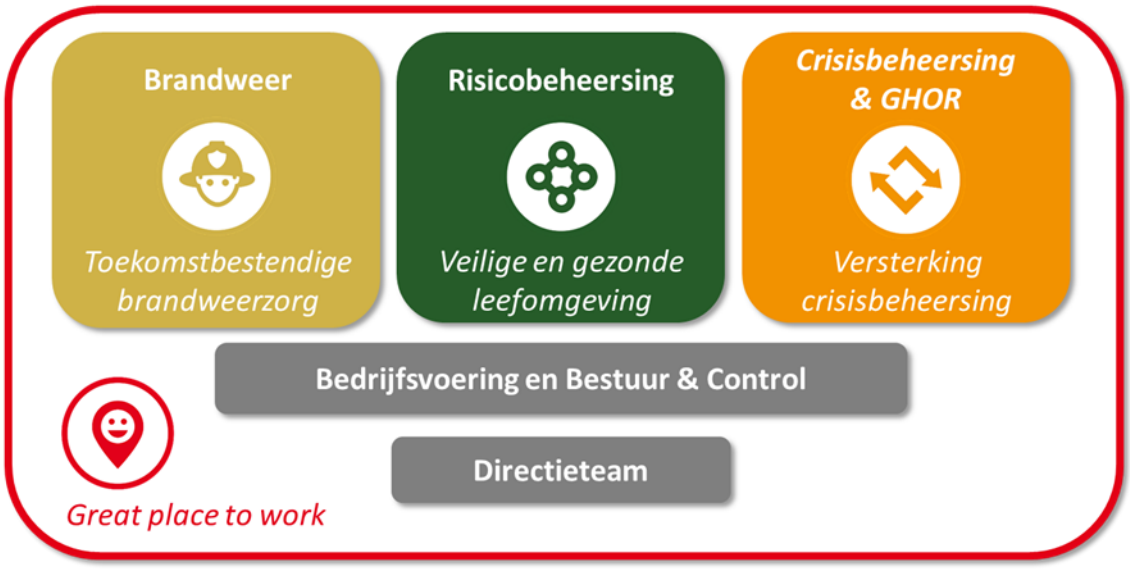
4.1.2 Waarop sturen we?

4.1.2.1 Personeel

Organisatie VRU
Bij Veiligheidsregio Utrecht (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.

Onze organisatie is gericht op onze drie hoofdtaken: Brandweer, Risicobeheersing en Crisisbeheersing. Deze onderdelen werken niet alleen onderling nauw samen, maar dat doen we ook met onze partners. Zo zetten we ons met bijna 2.500 betrokken collega's iedere dag in voor de veiligheid van alle 1,4 miljoen inwoners van de 26 gemeenten in onze regio. Samen dragen wij bij aan de veiligheid. Elke dag weer, steeds beter.

De hoofdstructuur van onze organisatie ziet er als volgt uit:



In het organisatiemodel zijn de vier thema's uit onze bestuursagenda duidelijk herkenbaar: Toekomstbestendige brandweerzorg, Veilige en gezonde leefomgeving, Versterking crisisbeheersing en bouwen aan een Great place to work. De rode lijn geeft aan dat we samen één organisatie zijn.

De onderdelen Bedrijfsvoering en Bestuur & Control zijn ondersteunend aan de drie hoofdtaken.

De directie van de VRU bestaat uit de algemeen directeur en drie leden die samen verantwoordelijk voor de hele organisatie. Binnen het directieteam wordt gewerkt met een portefeuilleverdeling. De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) staat

onder leiding van de directeur publieke gezondheid (DPG) die op agendabasis deelneemt aan de vergaderingen van het directieteam.

Formatie en bezetting
De formatie voor de beroepsbrandweer en overig personeel bestaat in totaal per 1-1-2024 uit 709 fte. De bezetting bedraagt 663 fte. De formatie en bezetting (in fte) per organisatieonderdeel is als volgt:

Tabel 26 Formatie en bezetting

Organisatie-onderdeel	Formatie 1-1-2024	Bezetting 31-1-2024*
Brandweer	399,0	382,1
Risicobeheersing	114,3	104,3
Crisisbeheersing & GHOR	50,3	47,5
Bedrijfsvoering en Bestuur & Control	141,7	125,3
Directieteam	4,0	4,0
Totaal	**709,3**	**663,2**

*Bezettingaantallen alleen per einde periode (mnd) mogelijk

Het verschil tussen formatie en bezetting betreft een momentopname. Een deel van de vacatures is moeilijk in te vullen door onder andere de krapte op de arbeidsmarkt.

Aantal vrijwilligers
Per 1-1-2024 zijn 1.668 vrijwilligers in dienst van de VRU. Op basis van het materieel- en personeelsbeheer en –spreidingsplan is de streefsterkte 1.691 vrijwilligers. Voor de werving van nieuwe vrijwilligers organiseert de VRU aanstellingsdagen. Vanuit de hele regio worden potentiële vrijwilligers op de ademluchtwerkplaats in Houten op één dag gekeurd. Ook wordt met behulp van een assessment dan beoordeeld of zij geschikt zijn voor het vrijwilligerswerk.

Jeugdbrandweer
Het aantal jeugdbrandweerleden per 1 januari 2024 bedraagt 259.

Wet banenafspraak
Het realiseren van duurzame werkgelegenheid voor de doelgroep uit de Wet banenafspraak (WBA) is voor de VRU een maatschappelijke opdracht. De VRU heeft inmiddels ([9]) 12,7 garantiebanen wat gelijk is aan 9,0 fte gerealiseerd. Doelstelling is het aantal WBA functies in 2024 te laten groeien naar in totaal 15 garantiebanen (10,6 fte) met een evenwichtige verdeling in de gehele organisatie. Deze WBA-banen worden gerealiseerd binnen de formatieve kaders zodat een

[9] stand januari 2024

aanvullende bijdrage vanuit de gemeenten niet nodig is. Het programma Diversiteit en Inclusie (zie hieronder) helpt om dit onderwerp in de organisatie een nieuwe impuls te geven.

Sociale veiligheid, Inclusie en Diversiteit
De VRU staat midden in de maatschappij; daarom vinden we het belangrijk dat ons personeelsbestand een afspiegeling is van die maatschappij.
In november 2023 ondertekenden we het Charter Diversiteit en Inclusie bij de SER, waarmee we ons als organisatie committeren aan een aantal afspraken om te werken aan een diverse en inclusieve organisatie. In het charter staan onderstaande doelstellingen opgenomen:

- We nemen meer mensen aan met een afstand tot de arbeidsmarkt (Wet Banenafspraak).
- We dragen in onze organisatie uit dat jezelf zijn werkt. Je mag er zijn, wie je ook bent.
- We spreken met onze vacatures een brede(re) doelgroep aan en we sluiten geen mensen uit.
- We dragen ons steentje bij aan het vergroten van meer kansengelijkheid voor jongeren. Dit doen we bijvoorbeeld door een samenwerking aan te gaan met JINC.

Na het ondertekenen van het Charter is de afspraak dat er binnen een half jaar een plan van aanpak opgesteld wordt, waarin de doelstellingen verder uitgewerkt worden in een plan van aanpak. We nemen hierin op dat we actief werken aan bewustwording bij medewerkers en leidinggevenden. Ook maken we werk van inclusief werven en selecteren.

Inzetten op diversiteit heeft alleen zin als medewerkers uit verschillende doelgroepen behouden blijven en dat kan alleen als we een sociaal veilige en inclusieve werkomgeving bieden. Dat wil zeggen dat iedereen daadwerkelijk ervaart dat verschillen gewaardeerd worden binnen de VRU en dat je hier jezelf kunt zijn.

Mentaal welzijn
Het mentaal welzijn van onze medewerkers vinden we erg belangrijk. Ons werk kan veel impact hebben. We willen onze medewerkers daarin zo goed mogelijk ondersteunen. Via ons Team Opvang en Nazorg zetten wij stevig in op ondersteuning na incidenten. Er is een Steunpunt Brandweer ingericht bij het Veteraneninstituut in Doorn, waar wij als VRU lid van zijn. Daarnaast bieden we via ons uitgebreide bedrijfszorgpakket ook langdurige, psychosociale ondersteuning voor mentale klachten zoals PTSS en traumaverwerking. Hiervoor hebben we ook een geestelijk verzorger in dienst die hier een zeer waardevolle bijdrage aan levert door individuele en groepsgesprekken. Ook de bedrijfsarts, vertrouwenspersonen en medewerkers van personeelsbeleid dragen actief aan bij aan het creëren van bewustwording en het eerder herkennen van signalen. Hiervoor bieden we verschillende workshops aan op het gebied van mentale weerbaarheid. De sessies gaan over het doorbreken van een cultuur waar het niet normaal is om te praten over gevoelens, maar zijn ook gericht op kennis over en omgang met stressvolle situaties.

Financiële regeling
De VRU werkt met een financiële maatwerkoplossing voor zowel vrijwilligers als beroepsbrandweer met PTSS. Deze is inmiddels meerdere keren toegepast voor ondersteuning

met hulpmiddelen en voor het inschakelen van deskundigen. Tevens wordt er bij de VRU in geval van PTSS geen loonkorting toegepast, die wettelijk gezien bij langdurige ziekte wel moet worden toegepast.

Landelijke oplossing
De VRU maakt zich al langer hard voor een landelijke regeling en passende ondersteuning. Ook werken wij actief mee aan de ontwikkeling van een landelijke PTSS regeling, zodat alle brandweercollega's in Nederland de hulp krijgen die zij verdienen.

Onveilige Situaties en (bijna)Ongevallen (OSIO)
Het melden van incidenten (onveilige situaties en(bijna)ongevallen) is bedoeld om te leren van de situatie en de kwaliteit van de zorg te verbeteren. OSIO-meldingen geven inzicht in de risico's voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de VRU medewerkers. Door de meldingen te analyseren kan er worden geleerd en kunnen maatregelen worden genomen om soortgelijke incidenten en situaties in de toekomst te voorkomen. Door bovendien te kijken naar de meer fundamentele oorzaken (de oorzaak achter de oorzaak) kan de veiligheids- of arbozorg binnen de VRU naar een hoger niveau worden getild waardoor andersoortige ongevallen, die dezelfde basisoorzaken hebben, kunnen worden voorkomen.

Verzuim
Voor de medewerkers van de Veiligheidsregio Utrecht is een verzuimprotocol vastgesteld. De insteek van dit protocol is niet de ziekte van de medewerker, maar zijn mogelijkheden om werkzaamheden te verrichten ondanks beperkingen. Doel is een handvat te bieden aan leidinggevenden om zo het ziekteverzuim binnen de organisatie zoveel als mogelijk te beperken. Deze regels zijn gebaseerd op de Wet verbetering poortwachter.

Het streven is een verzuimpercentage van 5 %.

4.1.2.2 Inhuur
Het uitgangspunt voor de VRU is dat we werken met vaste formatie (stoelen) met daarop medewerkers met vaste aanstellingen, maar om de continuïteit van de werkzaamheden te kunnen waarborgen is inhuur soms onvermijdelijk. Daarnaast is inhuur soms wenselijk om als organisatie wendbaar en flexibel te kunnen zijn. Als er sprake is van tijdelijke formatie (bijvoorbeeld voor een project), dan heeft een tijdelijke aanstelling de voorkeur (bijvoorbeeld voor de duur van het project).

In sommige gevallen kan het nodig zijn om tijdelijk een externe in te huren. Bijvoorbeeld als de vaste medewerker langdurig afwezig is, of als een tijdelijke aanstelling niet haalbaar is. Ook kan het nodig zijn om een externe in te huren voor additionele (project)werkzaamheden waarbij een specialistische expertise wordt gevraagd. Bij inhuur volgt de VRU de inkoopregels waar wij als overheid ons aan moeten houden.

4.1.2.3 Beleidsindicatoren conform BBV-regelgeving

De veiligheidsregio is op basis van wettelijke regelgeving (BBV) verplicht om de volgende beleidsindicatoren in de begroting en jaarrekening op te nemen.

Tabel 27 Beleidsindicatoren BBV

Nr.	Productie-indicator	Eenheid	Realisatie 2023	Actualisatie 2024	Begroting 2025
1	Formatie	Fte per 1000 inwoners	0,52	0,51	0,51
2	Bezetting	Fte per 1000 inwoners	0,47	0,48	0,48
3	Apparaatskosten*)	Kosten per inwoner	€ 88,1	€ 95,1	€ 87,4
4	Externe inhuur**	Kosten als % van totale loonsom	20%	12%	3%
5	Externe inhuur**)	Totale kosten inhuur externen	14,9 mln	10,5 mln	2,0 mln
6	Overhead***)	% van de totale lasten	22%	21%	24%

Op basis van CBS-prognose is uitgegaan van 1.387.643 inwoners voor de provincie Utrecht op peildatum 1-1-2023.

* Apparaatskosten zijn alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie. Dit zijn in feite de totale lasten van de VRU minus de jaarlijkse bijdrage aan het NIPV.

** De reguliere inhuur betreft voornamelijk inhuur van instructeurs voor opleiden, trainen en oefenen en inhuur voor ziektevervanging en vacatures. Voor 2023 en 2024 is/ wordt specifiek ingehuurd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne (respectievelijk ca. € 8,1 en € 7,4 miljoen) Deze inhuurkosten worden die volledig gedekt worden uit een specifieke rijksbijdrage.

*** Voor de berekening van de overhead verwijzen we naar paragraaf 3.4.2.

4.1.2.4 Privacy

De VRU is verantwoordelijk voor het wettig behandelen van persoonsgegevens. Dit zijn persoonsgegevens van burgers, ambtenaren en vrijwilligers. Daarbij heeft de VRU een morele plicht om de vertrouwelijkheid en gevoelige aard van deze persoonsgegevens te eerbiedigen. De VRU verwerkt geen persoonsgegevens tenzij dat noodzakelijk is. De persoonsgegevens worden onder andere gebruikt voor het beheren van incidenten, om toezicht te houden, voor relatiebeheer, werving en selectie, en de werknemersadministratie. De VRU zorgt er voor dat er altijd een grondslag is voor die verwerking, dat de betrokken persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk, en dat deze alleen met bevoegde partijen worden gedeeld. Door gepaste technische en organisatorische maatregelen te nemen zorgt de VRU er ook voor dat de persoonsgegevens adequaat beveiligd zijn. Betrokkenen kunnen uitvoering geven aan hun rechten door te mailen met de functionaris voor de Gegevensbescherming.

Daarnaast worden beleidsstukken en processen doorlopend bekeken en beoordeeld om te kijken of deze de privacy van de betrokkenen nog beter kunnen beschermen. Er is een groep mensen met verschillende taken in het kader van de bescherming van de persoonsgegevens. Zo houdt de functionaris voor de gegevensbescherming toezicht en adviseert, de privacy officers helpen collega's op weg en adviseren, en de privacy ambassadeurs vormen de schakel tussen de directies en de afdeling juridische zaken.

4.1.2.5 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en cyberveiligheid

De Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO) is het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen (Rijk, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen). Had voorheen iedere overheidslaag zijn eigen normenkader, nu is er met gezamenlijke inspanning één BIO voor de gehele overheid. Om de

digitale ondersteuning voor de kerntaken van de VRU te waarborgen is nadrukkelijk inzet nodig op het gebied van digitale veiligheid. Dit is ook van nationaal belang in verband met de (digitale) samenwerking met andere veiligheidsregio's. In het beleidsplan van de VRU is de ambitie opgenomen om steeds meer informatiegericht te gaan werken de komende jaren. Hiervoor heeft de VRU het programma Cyberveiligheid opgesteld.
We hebben daarin de volgende doelstellingen opgenomen:

- We voldoen aan de eisen die er vanuit het Rijk met betrekking tot invoering van de BIO aan ons gesteld worden als overheidsorganisatie;
- We zijn weerbaarder tegen (digitale) verstoring van haar processen (preventie en repressie);
- We professionaliseren onze interne processen om een betrouwbare partner te kunnen zijn in ons netwerk.

Hoofdstromen in het programma zijn:

- Bewustwording van wat je zelf moet weten en kan doen;
- Verbeteren van in control zijn op processen door de proceseigenaren;
- Het verbeteren van procedures en afspraken en het verder moderniseren van de techniek via preventieve en detectieve maatregelen;
- Realiseren van continuïteitsplannen voor de belangrijkste processen.

4.1.2.6 Interne beheersing

Interne beheersing is een proces, gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën:

- Bereiken van strategische doelstellingen;
- Effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen;
- Betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging;
- Naleving wet– en regelgeving.

Interne beheersing is daarmee geen doel op zich, maar een middel om effectief te kunnen sturen op de uitvoering van onze taken. Wij hanteren hierbij de volgende uitgangspunten:

- Integraal management (verantwoordelijk voor resultaten en middelen);
- Evenwicht tussen regels en regelruimte;
- Het management wordt voldoende ondersteund met raad, daad en informatie;
- Voorkomen is beter dan genezen; ICT-systemen ondersteunen de juiste werkwijze.

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de administratieve organisatie en de interne beheersing. Dit komt vanaf 2023 tot uiting in het afleggen van een rechtmatigheidsverantwoording aan het algemeen bestuur. De (verbijzonderde) interne controles vormen hiervoor de basis.

4.1.2.7 Interne controle

Binnen de VRU voeren we - als onderdeel van een professionele bedrijfsvoering - (verbijzonderde) interne controles uit op onze processen. Jaarlijks worden interne controles uitgevoerd op basis van het risicogericht intern controleplan dat periodiek herijkt wordt.

In eerste aanleg voeren we controles uit voor financieel kritische processen. Dit zijn die processen die in relatie tot de door het algemeen bestuur vastgestelde goedkeuringstolerantie voor getrouwheid en verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid als financieel kritisch aangemerkt worden. Daarnaast voeren we een beperkt aantal controles uit op basis van specifiek beleid/besluiten (specials). De externe accountant voert op gezette momenten ook controles uit.

Risicomanagement en interne controle zijn geen doel op zich. Het zijn middelen die ervoor moet zorgen dat we onze taken goed (en steeds beter) uitvoeren. Het is daarom een zaak van iedereen binnen de organisatie; ieder vanuit zijn of haar eigen rol en verantwoordelijkheid. Dit komt tot uiting in het principe van het zogenaamde 'drielijnenmodel' die de basis vormt voor de taakverdeling ten aanzien van risicomanagement en interne controle binnen de VRU. We onderkennen de volgende drie lijnen:

1. In de eerste lijn: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de lijnmanagement.
2. In de tweede lijn: in de ondersteunende processen, waar checks and balances ingericht zijn om fouten te signaleren. Deze lijn bestaat uit de controllers en de vaktechnische adviseurs (b.v. HRM-adviseurs, FLO-adviseur, etc.) in hun controlerol
3. In de derde lijn: de lijn bestaat uit de concerncontrol- en interne auditfunctie.

4.1.2.8 Rechtmatigheidsverantwoording

De Rijksoverheid heeft regels vastgesteld voor het opstellen van de financiële verantwoording door gemeenten en provincies in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Deze gelden voor de begroting, meerjarenraming, jaarverslagen en jaarrekening en hebben betrekking op de correctheid, begrijpelijkheid en volledigheid van de stukken. Het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) bevat regels voor de minimumvereisten voor de accountantscontrole van de jaarrekening.

Als gevolg van wijzigingen in het BBV is het dagelijks bestuur van de VRU vanaf 2023 zelf verantwoordelijk worden voor het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring bij de jaarstukken. Hiervoor heeft de VRU in samenspraak met de externe accountant een normen- en toetsingskader opgesteld.

4.2 Openbaarheidsparagraaf

Per 1 mei 2022 is de Wet open overheid in werking getreden. De Wet open overheid (Woo) is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Waar de Wob voornamelijk zag op het passief openbaar maken van informatie, richt de Woo zich voornamelijk op het actief openbaar maken van informatie en het op orde brengen van de informatiehuishouding van bestuursorganen.

Een van de verplichtingen die uit de Woo volgt, is dat bestuursorganen jaarlijks in de begroting aandacht besteden aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo en in de verantwoording verslag doen van de uitvoering van de wet, mede in relatie tot de beleidsvoornemens. Bestuursorganen gaan in de openbaarheidsparagraaf in op de

beleidsvoornemens (c.q. behaalde resultaten) met betrekking tot de actieve en passieve openbaarmaking en de verbetering van de informatiehuishouding.

4.2.1 Passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek)

Er wordt in 2024 onderzocht op welke manier software kan bijdragen aan het vergemakkelijken en versnellen van het anonimiseren van documenten. In de meeste gevallen zijn de documenten na het anonimiseren ook niet meer digitaal toegankelijk. Inmiddels is er software die het anonimiseren versnelt, maar daarbij ook een digitaal toegankelijk document genereert.

In 2024 zijn er twee beroepen bij de bestuursrechter in behandeling over besluiten die de VRU genomen heeft naar aanleiding van een verzoek om informatie op grond van de Woo. In beide gevallen is de verzoeker het niet eens met het besluit en vraagt om meer informatie dan is gegeven. De Woo kent verschillende uitzonderingsgronden waarop een bestuursorgaan zich kan beroepen bij het niet openbaar willen maken van informatie. Uiteindelijk dient de bestuursrechter het besluit van de VRU te toetsen.

4.2.2 Actieve openbaarmaking

Het nieuwe digitale platform voor het actief openbaar maken van documenten (het Platform voor Open Overheidsinformatie (PLOOI)) is er niet gekomen. In plaats daarvan heeft de Rijksoverheid de ‘Woo-index’ in het leven geroepen. Dit is feitelijk een grote zoekmachine waarbinnen gezocht kan worden naar informatie die onder de Woo openbaar gemaakt is. Elk bestuursorgaan moet hier aangeven waar de afgehandelde Woo-verzoeken op de eigen website te raadplegen zijn.

De Woo kent elf informatiecategorieën die gefaseerd zullen worden ingevoerd. Telkens wordt bij Koninklijk besluit bepaald welke informatiecategorie vanaf dat moment actief openbaar gemaakt moet worden. Inmiddels maken wij vijf van de elf categorieën al actief openbaar, daarmee lopen we voor op wat wettelijk vereist is.

4.2.3 Informatiehuishouding op orde

In 2024 werken we aan de uitvoering van het programmaplan Digitale toegankelijkheid waarbij we oog hebben voor nieuwe documenten, maar ook een slag zullen maken in het digitaal toegankelijk maken van oude documenten.

4.3 Verbonden partijen

Hieronder is een overzicht opgenomen van derde rechtspersonen waarin wij een bestuurlijk en/of financieel belang hebben.

4.3.1 De Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's (WVSV)

De Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's is de werkgeversvereniging van de 25 veiligheidsregio’s die met de werknemersorganisaties op landelijk niveau tot afspraken komt over arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers van de veiligheidsregio’s (met uitzondering van het personeel dat onder een eigen cao valt bijvoorbeeld cao Ambulancezorg). De WVSV is per 1 januari 2022 officieel van start gegaan.

Belang
De WVSV maakt namens haar leden afspraken met de vakbonden over collectieve arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de veiligheidsregio's. Deze afspraken worden vastgelegd in de "CAR(-UWO) Veiligheidsregio's" (voorheen CAR-UWO).

Met het vaststellen van de begrotingen voor 2024 heeft de Algemene Vergadering ook het contributiebedrag voor 2024 vastgesteld. Statutair is bepaald dat het lidmaatschap van de veiligheidsregio's op gelijkwaardige basis plaatsvindt en dat elke veiligheidsregio 1/25ste van het saldo van de begroting bijdraagt.

Financiële informatie
Eigen en vreemd vermogen voor bestemming 2023: nog niet bekend
Jaarresultaat 2023: nog niet bekend

4.3.2 Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Utrecht heeft op 28 maart 2022 een besluit genomen tot oprichting van en deelname aan de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's.

Met deze stichting hebben de veiligheidsregio's een gezamenlijk expertisebureau waarmee voorzien wordt in het:

- beheren van de landelijke set van aanspraken bij dienstongevallen;
- collectief inkopen van ongevallenverzekering en de makelaarsdienst;
- adviseren en bemiddelen ten aanzien van complexe casussen;
- afwikkelen van schades.

Op termijn kunnen ook andersoortige risico's door dit expertisebureau worden opgepakt. Hiermee ontstaat een professionele organisatie die invulling geeft aan het risicobeheer van veiligheidsregio's. De Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's heeft bovendien tot doel om samenwerkingsverbanden af te sluiten met soortgelijke organisaties, zoals VNG Risicobeheer en Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam om het initiatief waar mogelijk te versterken.

Belang
Deelname aan de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's biedt door middel van een gezamenlijk expertisebureau ondersteuning bij onder meer risicobeheer en de gezamenlijke inkoop van een ongevallenverzekering.

Financiële informatie
Eigen en vreemd vermogen voor bestemming 2023: nog niet bekend
Jaarresultaat 2023: nog niet bekend

4.3.3 Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's

De rechtspositieregeling CAR-UWO schrijft voor dat wij als werkgever verantwoordelijk zijn voor het afsluiten van een ongevallenverzekeringen voor onze medewerkers. De VRU voldoet aan deze verplichting. Omdat verzekeraars de laatste jaren steeds meer beperkingen doorvoeren in hun verzekeringspakketten hebben de samenwerkende veiligheidsregio's enkele jaren geleden het initiatief genomen om gezamenlijk aan de slag te gaan met het thema 'Goed werkgeverschap na dienstongevallen'. De veiligheidsregio's hebben landelijk afgesproken welke aanspraken we aan onze medewerkers bieden. Daarnaast is besloten om deze aanspraken in gezamenlijkheid te financieren in een mix van verzekeren en zelf/samen dragen. Dit is geïmplementeerd in de vorm van een tweetrapsraket: de oprichting van een Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's (expertisebureau) en vervolgens de oprichting van een Stichting Waarborgfonds Veiligheidsregio's. De landelijke regeling met aanspraken dient als basis voor de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's en het waarborgfonds.

Het algemeen bestuur heeft op 3 juli 2023 het besluit genomen tot oprichting van en deelname aan de Stichting Waarborgfonds. De formele oprichting van de stichting volgt in 2024.

4.4 Onderhoud kapitaalgoederen

Ten aanzien van de in de BBV genoemde kapitaalgoederen zijn de gebouwen, inventaris en installaties, automatisering, vervoersmiddelen en materiaal van toepassing op onze organisatie.

4.4.1 Kapitaalgoederen

Conform artikel 59 van de BBV activeren wij alle materiële vaste activa. Investeringen schrijven wij lineair af vanaf het jaar opvolgend op het investeringsjaar. Als uitgangspunt voor het activeren geldt dat activering plaatsvindt vanaf € 10.000 per object. In de Nota Activabeleid VRU zijn alle uitgangspunten opgenomen.

De VRU heeft drie brandweerkazernes in eigendom. De overige kazernes zijn in eigendom van de gemeenten. De kazernes worden om niet ter beschikking gesteld aan de VRU. Investeringen in gebouwen die eigendom zijn van de VRU, worden bij de VRU geactiveerd. De kosten voor rente en afschrijving worden doorbelast aan de gemeenten die de gebouwen aan de VRU hebben overgedragen.

Ten aanzien van de investeringen in overige kapitaalgoederen (inventaris en installaties, automatisering, vervoersmiddelen en materiaal) hanteren wij een meerjarig investeringsplan, welke jaarlijks wordt geactualiseerd. In de begroting is een constant bedrag opgenomen voor kapitaallasten. De werkelijke kapitaallasten fluctueren. Tezamen met het meerjaren investeringsplan is daarom ook een egalisatiereserve kapitaallasten ingesteld om de verschillen tussen begrote en werkelijke kapitaallasten op te vangen. Meerjarig wordt gestuurd op een sluitende investeringsbegroting.

4.4.2 Onderhoud gebouwen en installaties

Het hoofdkantoor van de VRU is gehuisvest in het Provinciehuis en dit betreft huur. Het onderhoud voor deze locatie is daarmee onderdeel van de servicekosten die wij naast de huursom aan de provincie Utrecht betalen.

De kosten voor het beheer en onderhoud van de decentrale huisvestingen en de brandweerkazernes zijn voor rekening van de gemeenten.

4.4.3 Onderhoud materieel

Het Bedrijf Preparatie Brandweer is ingericht binnen het organisatieonderdeel Brandweer. Hiermee borgen we dat we beschikken over vakbekwaam repressief personeel en daarnaast over voldoende en inzetbaar materieel en gereedschappen voor de uitvoering van onze operationele taak. Onderhoud van het materieel vindt plaats door een centraal aangestuurde afdeling Materieel & Logistiek.

4.5 Financiering

4.5.1 Financieringsportefeuille

Wij zijn externe financiering overeengekomen bij:

- Gemeente Amersfoort (onderhandse lening)
- Bank Nederlandse gemeenten (BNG Bank)
- De Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank)

In tabel 28 wordt het verloop en de hoogte van de huidige leningen weergegeven.

Tabel 28 Leningenportefeuille

Bedragen x € 1.000 Type lening	Saldo 31-12-2023	Saldo 31-12-2024	Saldo 31-12-2025	Saldo 31-12-2026	Saldo 31-12-2027	Saldo 31-12-2028
13-10-1997/30 jr 6,05% lineair	13	10	7	3	-	-
14-07-1999/30 jr 5,43% lineair	318	265	212	159	106	106
Onderhandse lening Gemeente Amersfoort	***331***	***275***	***218***	***162***	***106***	***106***
BNG lening 40.106325	2.000	1.333	667	-	-	-
BNG lening 40.106326	7.200	6.800	6.400	6.000	5.600	5.600
BNG lening 40.116478	10.000	9.000	8.000	7.000	6.000	5.000
BNG lening 40.116479		10.000	9.500	9.000	8.500	8.000
Onderhandse lening Bank BNG	***19.200***	***27.133***	***24.567***	***22.000***	***20.100***	***18.600***
NWB Bank lening NK/1-29713	15.000	14.000	13.000	12.000	11.000	11.000
NWB Bank lening NK/1-30919	15.300	14.450	13.600	12.750	11.900	11.900
Lening Nederlandse Waterschapsbank	***30.300***	***28.450***	***26.600***	***24.750***	***22.900***	***22.900***
Totale vaste schulden	**49.831**	**55.858**	**51.385**	**46.912**	**43.106**	**41.606**

Bij BNG Bank is een rekening-courantfaciliteit beschikbaar ter grootte van € 3 miljoen om te voorzien in de kortlopende financieringsbehoefte. Wat betreft de financieringsbehoefte zijn voor de financiering van de nieuwe investeringen in het najaar van 2023 en het voorjaar van 2024 twee nieuwe leningen aangetrokken met respectievelijk een looptijd van tien en twintig jaar in lijn met de afschrijvingsduur van de investeringen in activa. Zie bijlage 9 voor een overzicht van de geplande investeringen in 2024 en 2025.[10]

4.5.2 Risicobeheer

Om de risico's van het treasurybeleid te beheren zijn er normen vastgesteld in de Wet Fido. Deze normen bestaan uit een:

- Kasgeldlimiet
- Renterisiconorm

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet laat het maximum bedrag zien waarop een gemeente of gemeenschappelijke regeling haar financiële bedrijfsvoering met kortlopende middelen (looptijd < 1 jaar) mag financieren. Deze norm bedraagt 8,2% van het begrotingstotaal aan lasten vóór bestemming.

Voor 2024 bedraagt de limiet 8,2% van € 134 miljoen (omvang begroting) = € 11 miljoen.

De liquide middelen bestaan uit rekening-courant tegoeden en deposito's. Per kwartaal controleren wij de kasgeldlimiet. De ruimte die de kasgeldlimiet biedt, wordt zoveel mogelijk benut. De reden hiervoor is dat kort geld aanzienlijk goedkoper is dan lang geld. Indien nodig worden langlopende leningen aangegaan om een overschrijding van de kasgeldlimiet tegen te gaan. De huidige financiële positie geeft geen aanleiding om op korte termijn maatregelen voor te stellen.

Tabel 29 Kasgeldlimiet

Bedragen x € 1.000					
Kasgeldlimiet	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Norm % begrotingstotaal	*8,2%*	*8,2%*	*8,2%*	*8,2%*	*8,2%*
Kasgeldlimiet	**10.972**	**10.057**	**10.059**	**10.097**	**10.113**

Renterisiconorm

De renterisiconorm wil het renterisico bij herfinanciering beheersen. Dat houdt in, dat de jaarlijkse renteherzieningen en de verplichte aflossingen niet meer mogen bedragen dan 20% van het begrotingstotaal bij aanvang van het jaar.

De renterisiconorm zal binnen het vastgestelde percentage van 20% blijven.

[10] De investeringsplanning wordt jaarlijks in mei geactualiseerd.

4.5.3 Verloop reserves

Hierna een overzicht met het verloop van de reserves zoals dit tot en met ultimo 2025 wordt voorzien.[11]

Tabel 32 Reserves 2024 en 2025

Bedragen x € 1.000	Boekwaarde 31-12-2023	Resultaat-bestemming 2023	Toevoeging 2024	Onttrekking 2024	Boekwaarde 31-12-2024	Toevoeging 2025	Onttrekking 2025	Boekwaarde 31-12-2025
Bedrijfsvoeringsreserve	1.409		-	-	1.409	-	-	1.409
Algemene reserves	***1.409***		***-***	***-***	***1.409***	***-***	***-***	***1.409***
Egalisatiereserve kapitaallasten	17.904		788	195	18.497	268	333	18.433
Egalisatiereserve FLO overgangsrecht	1.077		64	-	1.141	64	-	1.205
Egalisatiereserve tweede loopbaan	1.187		164	58	1.293	170	-	1.464
Ontwikkel- en egalisatiereserve	1.149	2.508	-	3.396	261	-	100	161
Bestemmingsreserve meldkamer	1.053		-	678	375	-	300	75
Bestemmingsreserve omgevingswet	30		-	30	-	-	-	-
Bestemmingsreserves	***22.400***	***2.508***	***1.016***	***4.357***	***21.567***	***502***	***733***	***21.336***
Totaal reserves	**23.809**	**2.508**	**1.016**	**4.357**	**22.976**	**502**	**733**	**22.745**

4.5.3.1 Bedrijfsvoeringsreserve

Door het aanhouden van een reserve is de VRU in staat om een deel van de risico's op te vangen, zonder dat dit direct gevolgen heeft voor de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. De schommelingen die optreden kunnen worden opgevangen met deze reserve. De omvang van de bedrijfsvoeringreserve (weerstandvermogen) is minimaal gelijk aan de benodigde weerstandscapaciteit (zie paragraaf 4.6.1). De bedrijfsvoeringreserve valt met 1,2% van het begrotingsvolume binnen de afgesproken bandbreedte (1% - 2%).

4.5.3.2 Egalisatiereserve kapitaallasten

Via het meerjarig investeringsplan wordt gestuurd op een meerjarig evenwicht tussen de begrote en gerealiseerde kapitaallasten (afschrijving en rente). Om de kosten van afschrijving en rente over de jaren te egaliseren wordt gebruik gemaakt van een egalisatiereserve. Tekorten op de kapitaallasten worden aan deze reserve onttrokken. Overschotten worden aan deze reserve gedoteerd. Boekwinst (opbrengst activa) of –verlies (versnelde afschrijving) bij afstoten van activa wordt ten gunste of ten laste van de exploitatie gebracht en vervolgens via een dotatie/onttrekking gemuteerd in de reserve egalisatie kapitaallasten. Via de egalisatiereserve kapitaallasten creëren we rust in de VRU-begroting en voorkomt dit sterke mutaties in de gemeentelijke bijdragen.

4.5.3.3 Egalisatiereserve FLO-overgangsrecht

De egalisatiereserve 'FLO-overgangsrecht' wordt ingezet om de kosten voor het FLO-overgangsrecht meerjarig te kunnen egaliseren. Hiermee wordt een (structurele of incidentele) stijging van de gemeentelijke bijdrage voorkomen en ontstaat een beperkte buffer om fluctuaties

[11] De mutaties in reserves kunnen voordat de begroting definitief wordt vastgesteld nog wijzigen als gevolg van saldoneutrale begrotingswijzigingen.

die het gevolg zijn van de afspraken in het FLO-overgangsrecht in meerjarig perspectief op te vangen.

4.5.3.4 Egalisatiereserve tweede loopbaanbeleid

Vanwege het wegvallen van het FLO voor repressief brandweerpersoneel is 'tweede loopbaanbeleid' geïntroduceerd. Om hieraan uitvoering te kunnen gaan geven, is de egalisatiereserve tweede loopbaan gevormd. In de begroting is structureel budget beschikbaar voor de kosten voor onder andere om-/bijscholing en vervanging. De werkelijke kosten voor tweede loopbaanbeleid fluctueren en worden jaarlijks met deze reserve verrekend. Vanwege een vierjarig landelijk onderzoek naar de duurzame inzetbaarheid van mensen in een repressieve brandweerfunctie, mede in het licht van het tweede loopbaanbeleid verwachten wij voor 2024 geen significante stijging van de kosten voor het tweede loopbaanbeleid.

4.5.3.5 Ontwikkel- en egalisatiereserve

Het algemeen bestuur heeft bij aanvang van de vorige beleidsperiode een besluit genomen om een ontwikkel- en egalisatiereserve in te stellen die gevoed kan worden met positieve rekeningresultaten.
De ontwikkel- en egalisatiereserve heeft tot doel om fluctuaties en (incidentele) verhogingen van de gemeentelijke bijdragen zoveel als mogelijk te voorkomen (egalisatiefunctie). Dit leidt tot financiële stabiliteit in de begroting van de VRU en in de bijdrage van de gemeenten.
De middelen uit de reserve zijn bestemd voor:

- Het mogelijk maken van incidentele/projectmatige (beleids-)activiteiten om de beleidsdoelstellingen uit de bestuursagenda of structurele efficiencyvoordelen te realiseren;
- Het dekken van incidentele kosten die voortvloeien uit exogene factoren.

<u>Spelregels ontwikkel- en egalisatiereserve</u>

Bij het instellen van de reserve zijn de volgende spelregels vastgesteld over de besteding en verantwoording van de middelen:

- De besteding van de middelen uit de reserve is uitsluitend voorbehouden voor aanwending gekoppeld aan de doelen van de reserve;
- De onttrekking aan de reserve voor een in de begroting opgenomen incidentele (beleids)activiteit mag nooit meer bedragen dan het bedrag dat daadwerkelijk in een boekjaar is besteed;
- Bij uitloop van een project, het doorschuiven van een project naar een volgend boekjaar, of in het geval van meerjarige projecten zal het niet bestede budget teruggestort worden in de egalisatiereserve voor besteding aan dat project in een volgend boekjaar;
- De activiteiten die worden ondernomen met dekking uit deze ontwikkel- en egalisatiereserve zullen worden gepland en beschreven in de begroting en verantwoord in de jaarstukken.
- Bij de begroting wordt een apart overzicht opgesteld van de mutaties in de reserve, zodat de gemeenten jaarlijks in één oogopslag kunnen zien waar de middelen voor worden ingezet en wat de totale omvang van de reserve is per balansdatum (maximaal € 1,8 miljoen).

<u>Mutaties ontwikkel- en egalisatiereserve</u>

Tabel 33 Inzet middelen ontwikkel- en egalisatieserve

Bedragen x € 1.000 **Ontwikkel- en egalisatiereserve**	**2024**	**2025**	**Totaal Resultaat bestemming**
Beginsaldo (1-1)	**1.149**	**261**	
Toevoeging vanuit rekeningresultaat 2023	2.508	-	2.508
Totaal toevoegingen	***2.508***	***-***	***2.508***
Onttrekkingen op basis van eerdere besluitvorming			
Diverse posten (digitalisering/ interactieve publicatie P&C/ duurzaamheid)	-194	-	
Aanschaf blushandschoenen (vertraagde levering)	-125	-	
Calamiteitencoördinator (Caco)	-165	-	
Brandweerzorg Amersfoort	-504	-	
Subtotaal onttrekkingen op basis van eerdere besluitvorming	*-988*	-	
Onttrekkingen voor doorlopende activiteiten 2023 → 2024			
Ontwikkelactiviteiten uitvoering Bestuursagenda	-350	-	-350
Versterking crisisbeheersing (activiteiten gedekt uit extra BDUR 2023)	-284	-	-284
Subtotaal onttrekkingen voor doorlopende activiteiten 2023 → 2024	*-634*	-	-634
Onttrekkingen op basis van inzet via resultaatbestemming			
Versterking digitale veiligheid	-292	-	-292
Veilige energietransitie	-325	-	-325
Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing, aandeel gemeenten	-250	-	-250
Vakbekwaamheid brandweer	-550	-100	-650
Verbeteren arbeidsveiligheid: onderwaterdrone	-232	-	-232
Uitwerking scenario's huisvesting	-125	-	-125
Subtotaal onttrekkingen op basis van inzet via resultaatbestemming	*-1.774*	*-100*	-1.874
Totaal onttrekkingen	***-3.396***	***-100***	***-2.508***
Eindsaldo (31-12)	**261**	**161**	**-**

Doorlopende activiteiten

Een aantal activiteiten die volgens de begroting in 2023 gepland waren kennen in de realisatie een doorloop naar 2024. Dit betreft voor € 0,3 miljoen (project)activiteiten voor de versterking van de crisisorganisatie die worden bekostigd uit de daarvoor bestemde (verhoging van de) rijksbijdrage. De overige € 0,3 miljoen betreft voornamelijk een aantal ontwikkelactiviteiten met betrekking tot de uitvoering van de bestuursagenda.

Ontwikkelingen en financiële knelpunten

De ontwikkel- en egalisatiereserve is ingesteld om kosten te dekken die voortvloeien uit exogene factoren of incidentele/projectmatige (beleids)activiteiten met betrekking tot de bestuursagenda. Dit voorkomt incidentele verhogingen of teruggaven van de gemeentelijke bijdragen en leidt zo tot financiële stabiliteit in de begroting van de VRU en de bijdrage van de gemeenten. In dit kader wordt een storting in de ontwikkel- en egalisatiereserve voorgesteld voor een aantal exogene ontwikkelingen en financiële knelpunten om de huidige taakuitvoering te continueren en de arbeids- en digitale veiligheid te verbeteren. Deze onderwerpen zijn ook opgenomen in de

begrotingskaders. Door de inzet van een deel van het rekeningresultaat wordt een incidentele stijging van de gemeentelijke bijdrage in 2024 en 2025 voorkomen ten aanzien van:

- Versterking digitale veiligheid (€ 0,3 miljoen)
- Veilige energietransitie (€ 0,3 miljoen)
- Natuurbrandbeheersing, aandeel gemeenten (€ 0,25 miljoen)
- Vakbekwaamheid brandweer (€ 0,65 miljoen)
- Arbeidsveiligheid: pilot onderwaterdrone (€ 0,2 miljoen)
- Uitwerking scenario's huisvesting (€ 0,1 miljoen)

Hieronder volgt een nadere toelichting per onderwerp.

Versterking digitale veiligheid
Als gevolg van digitalisering wordt voortdurende aandacht voor digitale veiligheid steeds belangrijker. De bescherming van vitale infrastructuur is ook noodzakelijk vanwege de toenemende dreiging. Het afgelopen jaar heeft de VRU de organisatie op dit gebied structureel versterkt. Voor deze structurele versterking van de informatiebeveiliging van circa € 0,2 miljoen is dekking gevonden binnen de bestaande begroting.

Doordat de VRU bij diverse landelijke crises een steeds zichtbaarder rol heeft, is de VRU een aantrekkelijk doelwit geworden voor cyberaanvallen. Om aanvallen te voorkomen werken we met andere veiligheidsregio's samen aan een gezamenlijke oplossing voor het inrichten van een landelijke voorziening voor monitoring en support bij cyberaanvallen. Dit wordt alleen niet op korte termijn gerealiseerd. Om deel te kunnen nemen aan de landelijke voorziening voor monitoring en support bij cyberaanvallen zijn aanvullende structurele middelen nodig. Op dit moment is de omvang daarvan nog niet duidelijk. In de loop van 2024 wordt hierover meer duidelijkheid verwacht.

Gezien de huidige dreiging en noodzaak voor een goede bescherming van onze vitale infrastructuur hebben we als regio zelf een aantal (overbruggings)maatregelen getroffen. De meest belangrijke daarvan is de 24/7- monitoring en support via een externe service. De kosten daarvoor bedragen € 0,2 miljoen per jaar. Hiervoor is binnen de begroting geen structurele dekking aanwezig. Daarnaast wordt gewerkt aan een inhaalslag om te voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Dit wordt zoveel mogelijk gerealiseerd binnen de begroting, maar dit lukt niet volledig. Voor 2024 is hiervoor een aanvullende investering van € 0,1 miljoen nodig. Voorgesteld wordt om deze kosten voor 2024 incidenteel te dekken uit het rekeningresultaat 2023.

Veilige energietransitie
De energietransitie is een overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen, zoals zonne-energie, windenergie en waterstof. In de provincie Utrecht zien we een groeiend aantal initiatieven op het gebied van duurzame energie, zoals zonneparken, windmolenparken en waterstofproductie-installaties. Hoewel dit positieve stappen zijn naar een duurzame toekomst, brengen ze ook nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee.

Ondanks de (landelijke en regionale) preventieve inspanningen zullen er incidenten plaatsvinden. Om veilig en doelmatig op te kunnen treden is het belangrijk dat de juiste kennis, kunde en

materieel aanwezig is. Om dit te realiseren zijn de komende periode extra middelen nodig om deze nieuwe risico's in opleiding en oefenprogramma's te verwerken en bijbehorende oefen- en ensceneringsmiddelen te introduceren. De incidentele kosten voor 2024 zijn begroot op 325K. Door de inzet van het rekeningresultaat kan op dit thema een belangrijke impuls worden gegeven aan de vakbekwaamheid en arbeidsveiligheid van onze mensen.

Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing, aandeel gemeenten
Door de klimaatontwikkeling wordt het warmer en droger in Nederland. Zoals in het Regionaal Risicoprofiel VRU 2023 staat, neemt hierdoor de kans op natuurbranden toe en zullen die zich - door de droogte en de verandering van vegetatie - sneller uitbreiden. Ook door het intensiever gebruik van de natuur neemt het risico op een natuurbrand toe. Deze branden zijn door hun omvang voor de brandweer steeds moeilijker te bestrijden.

Natuurbrandbeheersing en -bestrijding krijgen steeds meer aandacht. Vanwege het intensieve gebruik van natuurgebieden in onze regio is dat ook meer dan terecht. De inspanningen van de VRU zijn erop gericht om te voorkomen dat natuurbranden ontstaan of onbeheersbaar worden. Belangrijke elementen in het voorkomen van een onbeheersbare natuurbrand zijn een vroegtijdige ontdekking in combinatie met snelle interventiemogelijkheden en adequate slagkracht. Om de kans op een onbeheersbare natuurbrand te minimaliseren, is het verder noodzakelijk dat de relevante risico-houdende stakeholders in die betreffende gebieden zich van het risico bewust zijn en zich mede verantwoordelijk voelen voor continuïteit en veiligheid. Daarbij is het belangrijk dat zij - onder regie van de gemeente - bereid zijn gezamenlijk risico-reducerende maatregelen treffen.

Tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 3 juli 2023 is ingestemd met de Visie Natuurbrandbeheersing. Naast het verbeteren van de bestrijding van natuurbranden wordt nadrukkelijk ingezet op het versterken van de preventieve maatregelen. De uitvoering hiervan is inmiddels gestart in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten. Hierin hebben de gemeenten en de VRU naast de gezamenlijke verantwoordelijkheid elk ook een eigen aandeel. De inzet van personele capaciteit vanuit VRU en de kosten voor de risicocommunicatie worden gedekt binnen de begroting van de VRU. Voor het aandeel van de gemeenten blijkt aanvullende projectcapaciteit en expertise nodig. Voorgesteld wordt om de kosten van € 0,25 miljoen voor de ondersteuning van de gemeenten tijdens de pilotfase in 2024 te dekken uit het rekeningresultaat 2023. Hiermee wordt de voortgang van de aanpak geborgd en wordt voorkomen dat de gemeenten dit individueel moeten organiseren en bekostigen.

Vakbekwaamheid brandweer
Het brandweervak wordt steeds veelzijdiger. Incidenten worden complexer en risico's nemen toe. Om onze brandweermensen goed voor te bereiden op de praktijk is de basis brandweeropleiding (manschap 2.0) landelijk vernieuwd. Door meer praktijkmomenten (training en toetsing) in de opleiding stijgen de kosten daarvan. Daarnaast wordt de VRU geconfronteerd met een significante toename van de kosten van oefencentra (ca 30% voor een tweedaagse training en 48% voor een ééndaagse training). Ook stijgen de kosten voor chauffeursopleidingen. Door een sneller personeelsverloop moeten jaarlijks meer bevelvoerders en chauffeurs worden opgeleid.

Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen stijgen de vakbekwaamheidskosten met circa € 0,45 miljoen per jaar. Het investeren in de vakbekwaamheid en veiligheid van onze brandweermensen draagt bij aan de toekomstbestendige brandweerzorg, maar dit kan niet zonder meer binnen de bestaande begroting worden opgevangen.

In de komende periode wordt landelijk een nieuwe elektronische leeromgeving (ELO) in gebruik genomen. Voor de repressieve opleidingen wordt de ELO gebruikt als opleidingsvolgsysteem. Daarnaast gebruikt het repressief personeel de ELO als database om vakbekwaam te blijven. In de transitieperiode is het nodig de oude en de nieuwe ELO parallel aan elkaar te gebruiken, totdat het nieuwe systeem bewezen goed werkt. Hierbij ontstaan extra (applicatie)kosten. Daarnaast is regionaal extra capaciteit nodig voor de migratie van gegevens. Naar verwachting bedragen de extra kosten circa € 0,2 miljoen per jaar.

Zoals aangekondigd in de begrotingskaders wordt de komende periode onderzocht welke structurele investeringen in de vakbekwaamheid van de brandweer nodig zijn en hoe dit past binnen de bestaande activiteiten en begroting. Ook vanuit het oogpunt van de belasting van onze brandweervrijwilligers, kijken we vooral naar hoe het anders en slimmer kan. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van simulaties (virtual reality) of andere oefenvormen. Ook kijken we naar wat gecombineerd of juist meer modulair kan worden aangeboden om het behapbaar te houden voor onze brandweermensen. Hierbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de landelijke vernieuwing van het brandweeronderwijsstelsel en het verkennen van samenwerkingen met andere veiligheidsregio’s op het gebied van het beter en efficiënter oefenen, trainen en opleiden van ons repressieve personeel.

Om de vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel op niveau te houden wordt voorgesteld om de stijging van de vakbekwaamheidskosten voor 2024 te dekken uit het rekeningresultaat 2023.

Verbetering arbeidsveiligheid: onderwaterdrone
Onderdeel van onze bestuursagenda is het vergroten van veiligheid voor onze brandweermensen in onveilige situaties. Dit doen wij bijvoorbeeld met innovatieve oplossingen, zoals de onderwaterdrone. Brandweerduikers lopen gezien de aard van het werk (onverwacht, geen mogelijkheid voor verkenning en onder alle omstandigheden) hoge risico’s. Door voldoende training, het toepassen van voornamelijk standaardprocedures en het gebruik van de juiste arbeidsmiddelen worden deze risico’s zoveel mogelijk gereduceerd. In deze pilot wordt onderzocht welke bijdrage een onderwaterdrone levert aan de veiligheid van de duikers en het vergroten van de slagkracht. De onderwaterdrone kan modulair worden aangevuld met sonar, video en grijparm. Deze op afstand te bedienen onderwaterrobot kan door één persoon bediend worden en kan onder zware omstandigheden (scheepvaart, ijs, diepte, vervuiling, objecten) veilig worden ingezet. De pilot vergt een eenmalige investering van € 0,2 miljoen.

Uitwerking scenario’s huisvesting
In de huidige situatie worden de brandweerposten om niet ter beschikking gesteld aan de VRU door de gemeenten. De gemeenten en de VRU werken gezamenlijk aan een visie op de organisatie van de huisvesting. Hiervoor is een gezamenlijke verkenning uitgevoerd op basis van een aantal

bestuurlijke uitgangspunten[12]. Dit heeft geleid tot drie scenario's. Op 6 november 2023 heeft het algemeen bestuur opdracht gegeven om deze drie scenario's uit te werken.

De uitwerking van de scenario's vergt specialistische capaciteit die niet beschikbaar is binnen de organisatie van de VRU. De beschikbare capaciteit binnen de gemeenten is ook beperkt. Daarom zijn incidentele middelen nodig om deze gezamenlijke opdracht te kunnen uitvoeren. De kosten voor de procesbegeleiding en (financiële) uitwerking van de scenario's worden geraamd op € 0,25 miljoen. Het aandeel van de VRU wordt gedekt binnen de begroting. Voor het aandeel van de gemeenten wordt voorgesteld om het rekeningresultaat 2023 in te zetten.

4.5.3.6 *Bestemmingsreserve meldkamer*

Vanaf april 2025 moet de meldkamerfunctie brandweer en multidisciplinaire opschaling van de regio's Utrecht en Flevoland & Gooi en Vechtstreek samengevoegd en operationeel zijn als onderdeel van de Meldkamer Midden-Nederland. Middels deze reserve worden de door het Rijk en de Nationale Politie toegekende middelen ingezet als dekking voor de project- en frictiekosten voorafgaand aan de ingebruikname.

4.5.3.7 Bestemmingsreserve omgevingswet

De omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden. De middelen uit deze reserve worden in 2024 ingezet voor de herinrichting van processen en het zaaksysteem en voor opleidingen inzake de uitvoering van de omgevingswet.

4.6 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het weerstandsvermogen kan worden omschreven als de mate waarin de organisatie in staat is om omvangrijke financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid behoeft te worden aangepast. Risicobeheersing is gericht om de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

4.6.1 Weerstandscapaciteit

De bedrijfsvoeringreserve laat de weerstandscapaciteit van de VRU zien. Binnen deze capaciteit kunnen de risico's (mogelijke toekomstige financiële tegenvallers) worden opgevangen.

Op basis van de risico-inventarisatie (zie paragraaf 4.6.2) bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit voor 2024 € 0,97 miljoen. Onze beschikbare weerstandscapaciteit is € 1,41 miljoen (zie tabel 34)]. Daarmee is de verhouding (beschikbaar/benodigd) per 1 januari 2024 groter dan 1 (1,5). Hierbij moet worden opgemerkt dat het risico in relatie tot de gevolgen van de implementatie van het landelijk programma (inzake verplichtend karakter brandweervrijwilligers) in de voorliggende begroting als pm-post is opgenomen, omdat het risico nog niet kwantificeerbaar is. De VRU monitort de risico's en informeert het algemeen bestuur en gemeenten over relevante ontwikkelingen. Als daar aanleiding voor is worden eventuele financiële consequenties voorgelegd aan het algemeen bestuur en de gemeenten.

[12] Bestuurlijke uitgangspunten: a) Visie op huisvesting is toekomstbestendig, b) Het sociaal kapitaal en de maatschappelijke waarden van de (gemeenten binnen de) VRU in de lokale samenleving worden meegenomen, c) Huisvesting is ondersteunend aan de taakuitvoering en d) de huisvestingslasten worden evenredig verdeeld.

Tabel 34 Weerstandscapaciteit

Bedragen x € 1.000 Bijdrage GBTP	2024	2025
Bedrijfsvoeringsreserve per 1 januari	1.409	1.409
Totaal weerstandscapaciteit	**1.409**	**1.409**

4.6.2 Risico-inventarisatie en benodigde weerstandscapaciteit capaciteit

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

Tabel 35 Risico-inventarisatie

Bedragen x € 1.000 Nr.	Benodigde weerstandscapaciteit	Effect	Kans	Bedrag risico
1	Omgevingswet	200-500	50%	175
2	Implementatie van het (landelijke) programma 'Toekomstbestendige brandweer' inzake verplichtend karakter brandweervrijwilligers	pm	25%	pm
3	Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel (OVO's)	465	25%	116
4	CAO Regeling voor vervroegd uittreden (RVU)	195	50%	98
5	Overige (onvoorziene) exploitatierisico's			583
	Totaal			**971**

4.6.2.1 Omgevingswet

Na een flinke vertraging is de omgevingswet 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 Omgevingswet. 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 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.

<u>Toelichting effect en kans</u>

De structurele kosten voor de VRU worden nu geschat op € 0,2 tot 0,5 miljoen euro. Deze kosten hebben met name betrekking op personeelskosten. Enerzijds door een nieuw type advies over de omgevingsvisie, -plannen en programma's (kerninstrumenten). Anderzijds zullen de kosten per advies stijgen, door toename van de tijdsbesteding aan meer complexe aanvragen en processen en doordat het benodigde kennisniveau (en daarmee de inschaling) van de medewerkers omhoog

moet om deze complexe aanvragen te behandelen. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op gemiddeld (50%). Nu de omgevingswet is ingevoerd zullen de consequenties meer concreet worden. De inschatting van het risico is gericht op 2024. 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.

4.6.2.2 Verplichtend karakter brandweervrijwilligers

Europese wetgeving (deeltijdrichtlijn) duidt erop dat vrijwilligers als deeltijdwerkers beschouwd moeten zodra sprake is van een verplichtend karakter. Binnen onze regio wordt op een aantal plaatsen gewerkt met roosters, piketten en kazernering van vrijwilligers. Landelijk wordt overlegd over een implementatieplan en de randvoorwaarden om tot implementatie over te kunnen gaan (aanpassing van de arbeidstijdenwetgeving en beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen). Ondertussen blijft het risico bestaan dat op grond van de Europese regelgeving aanspraak wordt gemaakt op de deeltijdrichtlijn.

Toelichting effect en kans

Er bestaat een reëel risico dat de kosten voor brandweerzorg als gevolg van de uitwerking van het implementatieplan voor het 'toekomstbestendig brandweerstelsel' significant stijgen. Op het moment dat het landelijke plan van aanpak beschikbaar komt gaan we dit vertalen naar de specifieke situatie in onze regio. Uitgangspunt hierbij is dat eventuele meerkosten door het Rijk (als stelselverantwoordelijke) worden betaald. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op klein (25%). Het betreft hier een langlopend risico waarbij we wachten op de uitkomsten van het landelijk overleg.

4.6.2.3 Overeenkomsten van opdracht voor eigen personeel

Verschillende werkzaamheden worden op basis van een overeenkomst van opdrachten (OvO's) uitgevoerd. Dit betreft voornamelijk instructiewerkzaamheden en de logistieke ondersteuning van de brandweer. De OVO's worden meestal verstrekt aan eigen medewerkers, bijvoorbeeld beroeps brandweerkrachten die op basis van een OVO instructiewerkzaamheden verrichten. Gelet op de aard en de omstandigheden van de werkzaamheden bestaat het risico dat - ondanks de toepassing van de modelovereenkomst (inhuur) - feitelijke sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Dit kan arbeidsvoorwaardelijke en fiscale consequenties hebben[13].

De werkwijze met OvO's wordt - met name ten aanzien van instructiewerkzaamheden - ook gehanteerd bij andere veiligheidsregio's. In het perspectief van het opheffen van het handhavingsmoratorium op de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) in 2025 is het zaak om duidelijkheid te krijgen over hoe de arbeidsrelatie zich kwalificeert voor (in ieder geval) de loonheffingen. Dit doen we bij voorkeur in landelijk verband.

[13] 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.

Toelichting effect en kans
Voor het berekenen van de extra werkgeverslasten zoals loonheffing en aanvullende werkgeverslasten is een opslagpercentage van ruim 50% toegepast. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op klein (25%), omdat de handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties (het handhavingsmoratorium) tot 1 januari 2025 is opgeschort.

4.6.2.4 Regeling Vervroegd Uittreden (RVU)
In 2023 is de tijdelijke regeling voor vervroegd uittreden (RVU) opgenomen in de CAO. Medewerkers hebben op basis van deze regeling de mogelijkheid 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 niet verwerkt in de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 en daarmee is voor de RVU geen dekking in de begroting opgenomen.

Toelichting effect en kans
Voor 2024 is het bedrag berekend dat nodig is indien alle medewerkers die hiervoor in 2024 in aanmerking komen, gebruik maken van deze regeling. De kans dat dit risico zich voordoet in 2024 is ingeschat op gemiddeld (50%), ervan uitgaande dat de helft van de medewerkers gebruik wil maken van deze regeling in 2024.

4.6.2.5 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).

4.6.3 Kengetallen
Volgens de richtlijnen van het BBV zijn hieronder vier van de zes verplichte kengetallen weergegeven. De overige twee voorgeschreven kengetallen (grondexploitatie en belastingcapaciteit) zijn niet van toepassing op onze organisatie. De wetgever wil met deze kengetallen inzicht hebben in de financiële weerbaarheid en wendbaarheid (de mate waarin bij een tegenvaller financieel kan worden bijgestuurd). De kengetallen geven aan over hoeveel financiële ruimte wij beschikken om structurele en incidentele lasten te dekken of op te vangen. De kengetallen dienen te worden beoordeeld in samenhang met elkaar en met de financiële positie.

Tabel 36 Financiële kengetallen

Bedragen x € 1.000		Netto schuldquote		
	Omschrijving	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
A	Vaste schulden (cf.art. 46 BBV)	49.831	55.858	51.385
B	Netto vlottende schuld (cf.art. 48 BBV)	4.733	5.000	5.000
C	Overlopende passiva (cf.art. 49 BBV)	9.914	12.500	12.500
D	Financiële vaste activa (cf.art. 36 lid d, e en f)	-	-	-
E	Uitzettingen < 1 jaar (cf.art. 39 BBV)	21.545	10.244	3.352
F	Liquide middelen (cf.art. 40 BBV)	421	500	500
G	Overlopende activa (cf.art. 40a BBV)	5.886	2.000	2.000
H	Totale baten (cf.art. 17 lid c BBV, dus excl. onttrekking reserves)	128.034	129.447	121.914
	Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%	**28,6%**	**46,8%**	**51,7%**

Bedragen x € 1.000		Netto schuldquote gecorrigeerd voor leningen		
	Omschrijving	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
A	Vaste schulden (cf.art. 46 BBV)	49.831	55.858	51.385
B	Netto vlottende schuld (cf.art. 48 BBV)	4.733	5.000	5.000
C	Overlopende passiva (cf.art. 49 BBV)	9.914	12.500	12.500
D	Financiële vaste activa (cf.art. 36 lid d, e en f)	90	23	-
E	Uitzettingen < 1 jaar (cf.art. 39 BBV)	21.545	10.244	3.352
F	Liquide middelen (cf.art. 40 BBV)	421	500	500
G	Overlopende activa (cf.art. 40a BBV)	5.886	2.000	2.000
H	Totale baten (cf.art. 17 lid c BBV, dus excl. onttrekking reserves)	128.034	129.447	121.914
	Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%	**28,5%**	**46,8%**	**51,7%**

Bedragen x € 1.000				
	Omschrijving	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
A	Eigen vermogen (cf.art.42 BBV)	28.319	22.976	22.746
B	Balanstotaal	93.264	96.895	92.303
	Solvabiliteit (A/B) x 100%	**30,4%**	**23,7%**	**24,6%**

Bedragen x € 1.000		Structurele exploitatieruimte		
	Omschrijving	**Rekening 2023**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
A	Totale structurele lasten	111.405	118.843	118.843
B	Totale structurele baten	110.794	118.843	118.843
C	Totale structurele toevoegingen aan de reserves	-	228	228
D	Totale structurele onttrekkingen aan de reserves	-	228	228
E	Totale baten	128.034	129.447	121.914
	Structurele exploitatieruimte ((B-A)+(D-C))/E x 100%	**-0,5%**	**0,0%**	**0,0%**

5 Financiële begroting-baten en lasten 2024 & 2025

De in het programmaplan opgenomen programmaonderdelen vormen tezamen het begrotingsprogramma Veiligheidsregio Utrecht.

5.1 Baten en lasten per categorie

Tabel 37 Baten en lasten per categorie

Bedragen x € 1.000 Cat.		Rekening 2023	Begroting 2024	Actualisatie 2024	Begroting 2025
	LASTEN				
L1	Personele kosten	95.673	88.691	106.110	95.087
L2	Kapitaallasten	7.255	10.689	11.178	12.172
L3	Materiële kosten	20.040	14.467	15.501	14.886
	Totaal Lasten	***122.969***	***113.846***	***132.789***	***122.145***
	BATEN				
B1	Bijdragen en vergoedingen gemeenten	96.698	100.781	102.578	107.533
B2	Rijksbijdrage	24.835	12.387	25.611	13.702
B3	Overige baten	6.501	402	1.258	679
	Totaal Baten	***128.033***	***113.569***	***129.447***	***121.914***
	Saldo van baten en lasten	***5.065***	***-277***	***-3.341***	***-231***
R1	Storting reserves	4.369	980	1.016	502
R2	Onttrekking reserves	3.812	1.257	4.357	733
	Resultaat	**4.510**	**-**	**-**	**-**

De volgende mutaties zijn verwerkt:

Mutaties met effect op de gemeentelijke bijdragen (zie paragraaf 2.3):
- Toepassing financieel kader (zie paragraaf 2.1)
- Beleidsontwikkelingen (zie paragraaf 2.2.1)

Mutaties zonder effect op de gemeentelijke bijdragen:
- Beleidsontwikkelingen (zie paragraaf 1.2.1 en 2.2.2)
- Mutaties in de reserves
- Overige technische saldoneutrale mutaties binnen en tussen categorieën

5.2 Overzicht van baten en lasten

Op basis van artikel 17 van het ‘Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten’ (BBV) is in de financiële begroting het volgende overzicht van baten en lasten opgenomen waarbij de kosten van overhead apart inzichtelijk worden gemaakt.

Tabel 38 Overzicht baten en lasten per programma

Bedragen x € 1000	Rekening 2023			Actualisatie 2024			Begroting 2025		
Overzicht van baten en lasten	**lasten**	**baten**	**saldo**	**lasten**	**baten**	**saldo**	**lasten**	**baten**	**saldo**
Veiligheidsregio Utrecht	95.335	127.302	31.967	104.632	129.447	24.815	93.329	121.914	28.585
Overhead	27.633	732	-26.901	28.156	-	-28.156	28.815	-	-28.815
Saldo van baten en lasten	***122.968***	***128.034***	***5.066***	***132.789***	***129.447***	***-3.341***	***122.145***	***121.914***	***-231***
Mutaties in reserves	**lasten**	**baten**	**saldo**	**dotatie**	**onttrekking**	**saldo**	**dotatie**	**onttrekking**	**saldo**
Veiligheidsregio Utrecht	3.557	3.396	-161	1.027	3.564	2.537	492	411	-80
Overhead	812	416	-396	-11	793	804	11	322	311
Saldo mutaties in reserves	***4.369***	***3.812***	***-557***	***1.016***	***4.357***	***3.341***	***502***	***733***	***231***
Totaal	**127.337**	**131.846**	**4.510**	**133.805**	**133.805**	**-**	**122.647**	**122.647**	**-**

5.3 Incidentele baten en lasten

Tabel 39 Incidentele baten en lasten

Bedragen x € 1.000	Financieel effect GBTP		
Incidentele baten en lasten	**Begroting 2024**	**Actualisatie 2024**	**Begroting 2025**
Invoering omgevingswet [1]	-	30	-
Subtotaal incidentale baten en lasten via bijdrage GBTP	***-***	***30***	***-***
Meldkamer [2]	-441	-441	-
Meldkamer Midden-Nederland [3]		-237	-188
Subtotaal incidentale baten en lasten via bijdrage derden	***-441***	***-678***	***-188***
Totaal incidentele baten en lasten	**-441**	**-648**	**-188**

1) Doorgeschoven uit 2023
2) Dotatie en onttrekking incidentele bijdragen derden (bestaande situatie)
3) Incidentele dekking frictiekosten Meldkamer Midden-Nederland (nieuwe situatie)

6 Financiële begroting-meerjarenraming 2025-2028

6.1 Meerjarenraming 2025-2028

Tabel 40 Meerjarenraming 2025-2028

Bedragen x € 1.000 Cat.		Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028
	LASTEN				
L1	Personele kosten	95.087	94.581	94.628	94.384
L2	Kapitaallasten	12.172	13.017	13.026	13.845
L3	Materiële kosten	14.886	14.867	14.838	14.838
	Totaal Lasten	***122.145***	***122.466***	***122.492***	***123.067***
	BATEN				
B1	Bijdragen en vergoedingen gemeenten	107.533	107.533	107.533	107.533
B2	Rijksbijdrage	13.702	13.702	13.702	13.702
B3	Overige baten	679	393	351	351
	Totaal Baten	***121.914***	***121.628***	***121.586***	***121.586***
	Saldo van baten en lasten	***-231***	***-838***	***-906***	***-1.481***
R1	Storting reserves	502	297	888	267
R2	Onttrekking reserves	733	1.135	1.794	1.749
	Resultaat	**-**	**-**	**-**	**-**

6.2 Stand en meerjarig verloop reserves

Tabel 41 Meerjarig verloop reserves[14]

Bedragen x € 1.000	Boekwaarde 31-12-2023	Resultaat-bestemming 2023	Toevoeging 2024	Onttrekking 2024	Boekwaarde 31-12-2024	Toevoeging 2025	Onttrekking 2025	Boekwaarde 31-12-2025	Toevoeging 2026	Onttrekking 2026	Boekwaarde 31-12-2026	Toevoeging 2027	Onttrekking 2027	Boekwaarde 31-12-2027	Toevoeging 2028	Onttrekking 2028	Boekwaarde 31-12-2028
Bedrijfsvoeringsreserve	1.409		-	-	1.409	-	-	1.409	-	-	1.409	-	-	1.409	-	-	1.409
Algemene reserves	***1.409***		***-***	***-***	***1.409***	***-***	***-***	***1.409***	***-***	***-***	***1.409***	***-***	***-***	***1.409***	***-***	***-***	***1.409***
Egalisatiereserve kapitaallasten	17.904		788	195	18.497	268	333	18.433	63	972	17.523	626	1.544	16.605	33	1.749	14.890
Egalisatiereserve FLO overgangsrecht	1.077		64	-	1.141	64	-	1.205	64	-	1.268	64	-	1.332	64	-	1.396
Egalisatiereserve tweede loopbaan	1.187		164	58	1.293	170	-	1.464	170	-	1.634	170	-	1.804	170	-	1.975
Ontwikkel- en egalisatiereserve	1.149	2.508	-	3.396	261	-	100	161	-	-	161	-	-	161	-	-	161
Bestemmingsreserve meldkamer	1.053		-	678	375	-	300	75	-	75	-	-	-	-	-	-	-
Bestemmingsreserve omgevingswet	30		-	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bestemmingsreserves	***22.400***	***2.508***	***1.016***	***4.357***	***21.567***	***502***	***733***	***21.336***	***297***	***1.047***	***20.586***	***860***	***1.544***	***19.902***	***267***	***1.749***	***18.421***
Totaal reserves	**23.809**	**2.508**	**1.016**	**4.357**	**22.976**	**502**	**733**	**22.745**	**297**	**1.047**	**21.995**	**860**	**1.544**	**21.311**	**267**	**1.749**	**19.830**

6.3 Gemeentelijke bijdrage 2024-2028

In tabel 42 zijn de mutaties opgenomen die een effect hebben op de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket (GBTP).

Tabel 42 Mutaties gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket (GBTP) 2024-2028

Bedragen x € 1.000 **Bijdrage GBTP**	2024	2025	2026	2027	2028
Bijdrage GBTP vastgestelde begroting 2024	97.347	97.347	97.347	97.347	97.347
Financieel kader begroting 2025/2024a	2.579	7.337	7.337	7.337	7.337
Beleidsontwikkelingen begroting 2025/2024a	-	530	530	530	530
Bijdrage GBTP begroting 2025/ 2024a	**99.926**	**105.214**	**105.214**	**105.214**	**105.214**

[14] Het verloop van de egalisatiereserve kapitaallasten zal in meerjarig perspectief nog wijzigen ten opzichte van deze begroting als gevolg van een jaarlijkse actualisatie van de kapitaallasten in het voorjaar. Ook het verloop van de FLO-bestemmingsreserves wordt nog aangepast aan de meest actuele FLO-begroting. Deze aanpassingen hebben geen effect op de hoogte van de gemeenschappelijke bijdrage van gemeenten voor het basistakenpakket.

Tabel 43 meerjarenraming gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket en vergoedingen voor het individueel gemeentelijk pluspakket[15]

Bedragen x € 1.000

Gemeente	GBTP 2025	IGPP 2025	Bijdrage 2025	GBTP 2026	IGPP 2026	Bijdrage 2026	GBTP 2027	IGPP 2027	Bijdrage 2027	GBTP 2028	IGPP 2028	Bijdrage 2028
Amersfoort	12.008	466	12.475	12.008	466	12.475	12.008	466	12.475	12.008	466	12.475
Baarn	1.978	32	2.011	1.978	32	2.011	1.978	32	2.011	1.978	32	2.011
Bunnik	1.164	-	1.164	1.164	-	1.164	1.164	-	1.164	1.164	-	1.164
Bunschoten	1.384	24	1.408	1.384	24	1.408	1.384	24	1.408	1.384	24	1.408
De Bilt	3.350	-	3.350	3.350	-	3.350	3.350	-	3.350	3.350	-	3.350
De Ronde Venen	3.278	-	3.278	3.278	-	3.278	3.278	-	3.278	3.278	-	3.278
Eemnes	699	20	719	699	20	719	699	20	719	699	20	719
Houten	2.990	63	3.053	2.990	62	3.052	2.990	61	3.051	2.990	61	3.051
IJsselstein	2.128	18	2.146	2.128	18	2.146	2.128	18	2.146	2.128	18	2.146
Leusden	2.102	116	2.218	2.102	116	2.218	2.102	116	2.218	2.102	116	2.218
Lopik	963	-	963	963	-	963	963	-	963	963	-	963
Montfoort	971	-	971	971	-	971	971	-	971	971	-	971
Nieuwegein	4.555	-	4.555	4.555	-	4.555	4.555	-	4.555	4.555	-	4.555
Oudewater	726	24	749	726	24	749	726	24	749	726	24	749
Renswoude	406	-	406	406	-	406	406	-	406	406	-	406
Rhenen	1.421	-	1.421	1.421	-	1.421	1.421	-	1.421	1.421	-	1.421
Soest	3.370	66	3.436	3.370	66	3.436	3.370	66	3.436	3.370	66	3.436
Stichtse Vecht	4.858	-	4.858	4.858	-	4.858	4.858	-	4.858	4.858	-	4.858
Utrecht	33.553	567	34.120	33.553	567	34.120	33.553	567	34.120	33.553	567	34.120
Utrechtse Heuvelrug	3.877	105	3.983	3.877	104	3.982	3.877	103	3.981	3.877	102	3.980
Veenendaal	3.998	70	4.068	3.998	70	4.068	3.998	70	4.068	3.998	70	4.068
Vijfheerenlanden	4.074	168	4.241	4.074	168	4.241	4.074	168	4.241	4.074	168	4.241
Wijk bij Duurstede	1.773	11	1.784	1.773	11	1.784	1.773	11	1.784	1.773	11	1.784
Woerden	3.732	202	3.934	3.732	202	3.934	3.732	202	3.934	3.732	202	3.934
Woudenberg	902	-	902	902	-	902	902	-	902	902	-	902
Zeist	4.955	366	5.321	4.955	366	5.321	4.955	366	5.321	4.955	366	5.321
Totaal	**105.214**	**2.318**	**107.533**	**105.214**	**2.316**	**107.531**	**105.214**	**2.314**	**107.529**	**105.214**	**2.313**	**107.528**

[15] De vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) kan gedurende het begrotingsjaar nog wijzigen als gevolg van tussentijdse wijzigingen in de taakuitvoeringsovereenkomst en afspraken over beheerpakketten repressieve huisvesting.

7 Financiële begroting-uiteenzetting financiële positie

7.1 Geprognosticeerde balans

Tabel 44 Geprognosticeerde balans

Bedragen x € 1.000	Gerealiseerd	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose
Geprognosticeerde balans	**31-12-23**	**31-12-24**	**31-12-25**	**31-12-26**	**31-12-27**	**1-01-28**
VASTE ACTIVA						
Materiële vaste activa:	65.322	84.127	86.452	82.904	82.842	82.842
Financiële vaste activa:	90	23	-	-	-	-
VLOTTENDE ACTIVA						
Uitzettingen met een rentetypische looptijd ≤ 1 jaar:	21.545	10.244	3.352	1.811	-2.456	-5.437
Liquide middelen:	421	500	500	500	500	500
Overlopende activa:	5.886	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Totaal activa	**93.264**	**96.895**	**92.303**	**87.215**	**82.886**	**79.904**

Bedragen x € 1.000	Gerealiseerd	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose
Geprognosticeerde balans	**31-12-23**	**31-12-24**	**31-12-25**	**31-12-26**	**31-12-27**	**1-01-28**
VASTE PASSIVA						
Eigen vermogen						
Algemene reserve:	1.409	1.409	1.409	1.409	1.409	1.409
Bestemmingsreserves:	22.400	21.567	21.336	20.586	19.902	18.421
Gerealiseerde resultaat:	4.510	-	-	-	-	-
	28.319	***22.976***	***22.746***	***21.996***	***21.312***	***19.830***
Voorzieningen	467	560	672	807	968	968
Langlopende schulden met een rentetypische looptijd ≥ 1 jaar:	49.831	55.858	51.385	46.912	43.106	41.606
VLOTTENDE PASSIVA						
Netto-vlottende schulden met een rentetypische looptijd ≤ 1 jaar:	4.733	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Overlopende passiva:	9.914	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500
Totaal passiva	**93.264**	**96.895**	**92.303**	**87.215**	**82.886**	**79.904**

Toelichting:

De ramingen van de materiële vaste activa en de langlopende schulden zijn ontleend aan de meerjareninvesteringsplanning en de daaruit voortvloeiende financieringsbehoefte.[16] De VRU heeft alleen investeringen met economisch nut, geen investeringen met maatschappelijk nut. Zie bijlage 9 voor een overzicht van de investeringskredieten voor 2024 en 2025.

Het verloop van het eigen vermogen is ontleend aan de staat van reserves (zie paragraaf 6.2). De kortlopende activa en passiva worden constant verondersteld.

[16] In mei 2024 vindt nog een actualisatie van de investeringsplanning en gerelateerde financieringsbehoefte plaats waardoor de geprognosticeerde balans nog zal wijzigen ten opzichte van deze ontwerpbegroting.

7.2 EMU-saldo

In de begroting moet volgens artikel 20 lid 1c van het BBV ook het EMU-saldo over het vorig begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar alsmede het jaar volgend op het begrotingsjaar worden opgenomen. Het EMU-saldo is van belang voor de berekening van het totale begrotingstekort of –overschot van de Nederlandse overheid.

Het EMU-saldo wordt als volgt berekend: de som van de mutaties van de vaste en vlottende financiële activa minus de som van de mutaties van de vaste en vlottende schuld (bron BBV).

De geraamde EMU-saldi voor 2024, 2025 en 2026 zijn als volgt:

Tabel 45 EMU-saldo

Bedragen x € 1.000	**2024**	**2025**	**2026**
EMU-saldo	-8.947	4.450	9.473

Het negatieve EMU-saldo in 2024 wordt met name veroorzaakt door de (geplande) financiering van de investeringen in 2024 (toename vaste schulden).

Bijlage 1 Overzicht bijstelling gemeentelijke bijdrage gezamenlijk basistakenpakket (GBTP)

Tabel 46 Bijstelling gemeentelijke bijdrage gezamenlijk basistakenpakket t.o.v. begroting 2024 en kaders 2025-2024a

Bedragen x € 1.000	Bijdrage gemeentelijk basistakenpakket				
Gemeente	**Begroting 2024** (A)	**Kaders 2024a** (C)	**Actualisatie 2024** (B)	**Kaders 2025** (C)	**Begroting 2025** (D)
Amersfoort	10.956	11.246	11.246	12.008	12.008
Baarn	1.863	1.888	1.888	1.978	1.978
Bunnik	1.079	1.115	1.115	1.164	1.164
Bunschoten	1.285	1.321	1.321	1.384	1.384
De Bilt	3.179	3.218	3.218	3.350	3.350
De Ronde Venen	3.081	3.146	3.146	3.278	3.278
Eemnes	660	672	672	699	699
Houten	2.739	2.823	2.823	2.990	2.990
IJsselstein	1.964	1.995	1.995	2.128	2.128
Leusden	1.937	1.997	1.997	2.102	2.102
Lopik	916	932	932	963	963
Montfoort	924	937	937	971	971
Nieuwegein	4.084	4.203	4.203	4.555	4.555
Oudewater	685	698	698	726	726
Renswoude	386	393	393	406	406
Rhenen	1.332	1.355	1.355	1.421	1.421
Soest	3.169	3.215	3.215	3.370	3.370
Stichtse Vecht	4.595	4.673	4.673	4.858	4.858
Utrecht	30.750	31.866	31.866	33.553	33.553
Utrechtse Heuvelrug	3.691	3.742	3.742	3.877	3.877
Veenendaal	3.610	3.710	3.710	3.998	3.998
Vijfheerenlanden	3.822	3.932	3.932	4.074	4.074
Wijk bij Duurstede	1.692	1.709	1.709	1.773	1.773
Woerden	3.495	3.556	3.556	3.732	3.732
Woudenberg	829	866	866	902	902
Zeist	4.624	4.717	4.717	4.955	4.955
Totaal	**97.347**	**99.926**	**99.926**	**105.214**	**105.214**

De letters tussen haken in de kopjes van tabel 46 corresponderen met de letters tussen haken in tabel 47 en tabel 48.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de bijstelling (actualisatie) van de gemeentelijke bijdrage 2024 voor het gezamenlijke basistakenpakket (GBTP) ten opzichte van de begroting 2024.

Tabel 47 Bijstelling (actualisatie) bijdrage GBTP 2024 ten opzichte van de vastgestelde begroting 2024

Bedragen x € 1.000				
Mutatie bijdrage GBTP 2024	**Structureel**	**Incidenteel**	**Totaal**	
Bijdrage GBTP vastgestelde begroting 2024	**97.347**	**-**	**97.347**	(A)
Mutaties financieel kader 2024				
Mutatie loon- en prijsaanpassing 2024 o.b.v. sept.circulaire 2023	3.190	-	**3.190**	
Mutatie lasten FLO-overgangsrecht	-	-	**-**	
Mutatie rijksbijdrage BDuR	-611	-	**-611**	
Subtotaal mutaties financieel kader 2024	*2.579*	-	***2.579***	
Mutaties beleidsontwikkelingen 2024				
Brandweerzorg Amersfoort: paraatheid	504	-504	**-**	
Subtotaal mutaties beleidsontwikkelingen 2024	*504*	*-504*	**-**	
Bijdrage GBTP geactualiseerde begroting 2024	**100.430**	**-504**	**99.926**	(B)

De geactualiseerde begroting 2024 is gebaseerd op de begroting 2024 die op 3 juli 2023 door het algemeen bestuur is vastgesteld. In de reguliere bijstelling van de loon- en prijsaanpassing (die overeenkomt met de prijsontwikkeling uit de septembercirculaire 2023 van het gemeentefonds) is rekening gehouden met het financieel effect van de loonontwikkeling voor het eerstvolgende cao-akkoord (2024). Daarnaast is het voordeel van de loon- en prijsbijstelling van de rijksbijdrage BDuR in mindering gebracht op de gemeentelijke bijdrage. Per saldo stijgt de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket 2024 met € 2.579K ten opzichte van de primaire begroting 2024. Deze stijging komt overeen met de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage zoals deze is opgenomen in de kaders voor de begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de bijstelling van de begroting 2025 voor het gezamenlijke basistakenpakket (GBTP) ten opzichte van de kaders voor de begroting 2025.

Tabel 48 Bijstelling bijdrage GBTP 2025 ten opzichte van de kaders voor de begroting 2025

Bedragen x € 1.000				
Mutatie bijdrage GBTP 2025 t.o.v. kadernota 2025	**Structureel**	**Incidenteel**	**Totaal**	
Bijdrage GBTP kaders begroting 2025	**105.214**	**-**	**105.214**	(C)
Mutaties financieel kader 2025				
Financieel kader	-	-	**-**	
Subtotaal mutaties financieel kader 2025	-	-	**-**	
Mutaties beleidsontwikkelingen 2025				
Beleidsontwikkelingen	-	-	**-**	
Subtotaal mutaties beleidsontwikkelingen 2025	-	-	**-**	
Totaal mutatie bijdrage GBTP begroting 2025	**-**	**-**	**-**	
Bijdrage GBTP begroting 2025	**105.214**	**-**	**105.214**	(D)

De structurele gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket voor 2025 is niet gewijzigd ten opzichte van bijdrage zoals deze is opgenomen in de kaders voor de begroting 2025.

Bijlage 2 Gecombineerd overzicht bijdrage GBTP en vergoeding IGPP per gemeente

Tabel 49 Bijdrage en vergoeding per gemeente[17]

Bedragen x € 1.000	Begroting 2024			Actualisatie 2024			Begroting 2025		
Gemeente	**GBTP 2024**	**IGPP 2024**	**Bijdrage 2024**	**GBTP 2024a**	**IGPP 2024a**	**Bijdrage 2024a**	**GBTP 2025**	**IGPP 2025**	**Bijdrage 2025**
Amersfoort	10.956	507	11.463	11.246	455	11.701	12.008	466	12.475
Baarn	1.863	27	1.890	1.888	31	1.919	1.978	32	2.011
Bunnik	1.079	-	1.079	1.115	-	1.115	1.164	-	1.164
Bunschoten	1.285	21	1.306	1.321	23	1.343	1.384	24	1.408
De Bilt	3.179	-	3.179	3.218	-	3.218	3.350	-	3.350
De Ronde Venen	3.081	-	3.081	3.146	-	3.146	3.278	-	3.278
Eemnes	660	33	693	672	19	692	699	20	719
Houten	2.739	63	2.802	2.823	64	2.886	2.990	63	3.053
IJsselstein	1.964	17	1.981	1.995	17	2.012	2.128	18	2.146
Leusden	1.937	-	1.937	1.997	85	2.082	2.102	116	2.218
Lopik	916	-	916	932	-	932	963	-	963
Montfoort	924	-	924	937	-	937	971	-	971
Nieuwegein	4.084	-	4.084	4.203	-	4.203	4.555	-	4.555
Oudewater	685	21	706	698	23	722	726	24	749
Renswoude	386	-	386	393	-	393	406	-	406
Rhenen	1.332	-	1.332	1.355	-	1.355	1.421	-	1.421
Soest	3.169	85	3.254	3.215	63	3.278	3.370	66	3.436
Stichtse Vecht	4.595	-	4.595	4.673	-	4.673	4.858	-	4.858
Utrecht	30.750	1.091	31.840	31.866	964	32.830	33.553	567	34.120
Utrechtse Heuvelrug	3.691	104	3.794	3.742	105	3.847	3.877	105	3.983
Veenendaal	3.610	72	3.682	3.710	75	3.786	3.998	70	4.068
Vijfheerenlanden	3.822	166	3.988	3.932	167	4.099	4.074	168	4.241
Wijk bij Duurstede	1.692	10	1.702	1.709	11	1.720	1.773	11	1.784
Woerden	3.495	155	3.649	3.556	197	3.753	3.732	202	3.934
Woudenberg	829	-	829	866	-	866	902	-	902
Zeist	4.624	1.078	5.702	4.717	357	5.074	4.955	366	5.321
Totaal	**97.347**	**3.448**	**100.796**	**99.926**	**2.656**	**102.582**	**105.214**	**2.318**	**107.533**

[17] De vergoeding voor het individueel gemeentelijk pluspakket (IGPP) kan gedurende het begrotingsjaar nog wijzigen als gevolg van tussentijdse wijzigingen in de taakuitvoeringsovereenkomst en bij verantwoording als gevolg van nacalculatie van de kosten voor de beheerpakketten. In de begroting 2024 is rekening gehouden met een loon- en prijsontwikkeling die is gebaseerd op de CPB-cijfers uit de septembercirculaire 2023 zoals opgenomen in de kaders voor de begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024.

Bijlage 3 Meerjarenraming bijdrage GBTP 2025-2028

Tabel 50 Meerjarenraming Bijdrage GBTP 2025-2028

Bedragen x € 1.000

Gemeente	Bijdrage GBTP Begroting 2025	Bijdrage GBTP Begroting 2026	Bijdrage GBTP Begroting 2027	Bijdrage GBTP Begroting 2028
Amersfoort	12.008	12.008	12.008	12.008
Baarn	1.978	1.978	1.978	1.978
Bunnik	1.164	1.164	1.164	1.164
Bunschoten	1.384	1.384	1.384	1.384
De Bilt	3.350	3.350	3.350	3.350
De Ronde Venen	3.278	3.278	3.278	3.278
Eemnes	699	699	699	699
Houten	2.990	2.990	2.990	2.990
IJsselstein	2.128	2.128	2.128	2.128
Leusden	2.102	2.102	2.102	2.102
Lopik	963	963	963	963
Montfoort	971	971	971	971
Nieuwegein	4.555	4.555	4.555	4.555
Oudewater	726	726	726	726
Renswoude	406	406	406	406
Rhenen	1.421	1.421	1.421	1.421
Soest	3.370	3.370	3.370	3.370
Stichtse Vecht	4.858	4.858	4.858	4.858
Utrecht	33.553	33.553	33.553	33.553
Utrechtse Heuvelrug	3.877	3.877	3.877	3.877
Veenendaal	3.998	3.998	3.998	3.998
Vijfheerenlanden	4.074	4.074	4.074	4.074
Wijk bij Duurstede	1.773	1.773	1.773	1.773
Woerden	3.732	3.732	3.732	3.732
Woudenberg	902	902	902	902
Zeist	4.955	4.955	4.955	4.955
Totaal	**105.214**	**105.214**	**105.214**	**105.214**

Bijlage 4 Baten en lasten per taakveld

Tabel 51 Baten en lasten per taakveld

Bedragen x € 1000		Rekening 2023		Actualisatie 2024		Begroting 2025	
Taakvelden volgens BBV		**lasten**	**baten**	**lasten**	**baten**	**lasten**	**baten**
0.	**Bestuur en ondersteuning**						
0.1	Bestuur	232	15	247	-	257	-
0.4	Overhead	27.633	732	28.156	-	28.815	-
0.5	Treasury	-343	744	-	-	-	-
0.8	Overige baten en lasten	900	20	3.249	-	3.192	-
0.9	Vennootschapsbelasting	12	-	-	-	-	-
0.10	Mutaties in reserves	4.369	3.812	1.016	4.357	502	733
1.	**Veiligheid**						
1.1	Crisisbeheersing en brandweer	92.342	126.500	98.360	129.422	87.219	121.888
8.	**Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing**						
8.3	Wonen en bouwen	2.193	24	2.776	25	2.660	26
Totaal		**127.337**	**131.847**	**133.805**	**133.805**	**122.647**	**122.647**

Bijlage 5 Tarieventabel 2024 en 2025

Op grond van artikel 8 Financiële verordening moeten de prijzen van goederen en diensten van het openbaar lichaam in de begroting worden opgenomen. Deze bijlage bevat de tarieven zoals die gelden voor dienstverlening aan derden in 2024 en 2025. Uitgangspunt bij de berekening van de tarieven is kostendekkendheid. Jaarlijks worden de tarieven geïndexeerd volgens de reguliere loon-en prijsindexatie van de lasten om ervoor te zorgen dat de tarieven kostendekkend blijven.

Tabel 52 Tarieventabel 2024 en 2025

Bedragen x €1		Tarieventabel Veiligheidsregio Utrecht			
Nr.	**Omschrijving**	**Eenheid**	**Tarief 2024***	**Tarief 2024a***	**Tarief 2025***
1.	**Inzet van personeel en materieel**				
1.1	**Inzet operationeel personeel**				
1.1.1	Inzet operationeel personeel voor operationele werkzaamheden	Per uur, per persoon (gemiddeld uurtarief bezetting)	55,20	57,35	59,59
1.2	**Inzet van materieel**				
1.2.1	Tankautospuit	Per uur	227,00	232,68	238,49
1.2.2	Redvoertuig Autoladder/Hoogwerker	Per uur	345,66	354,30	363,16
1.2.3	Groot materieel	Per uur	116,84	119,76	122,75
1.2.4	Klein materieel	Per uur	39,68	40,67	41,69
2.	**Overige dienstverlening**				
2.1	**Ademlucht**				
2.1.1	Reinigen en testen Pantser	Per stuk	25,11	25,74	26,39
2.1.2	Reinigen en testen gelaatsstuk	Per stuk	18,82	19,29	19,77
2.1.3	Cilinder Hervullen	Per stuk	11,46	11,74	12,04
2.1.4	Keuren ademluchtcilinder	Per stuk	56,65	58,07	59,52
2.2	**Inzet niet operationeel personeel*** **				
2.2.1	Medewerker I	Per uur, per persoon	123,41	128,22	133,22
2.2.2	Medewerker II	Per uur, per persoon	116,47	121,01	125,73
2.2.3	Medewerker III	Per uur, per persoon	109,56	113,83	118,27
2.2.4	Medewerker IV	Per uur, per persoon	102,92	106,93	111,10
2.2.5	Medewerker V	Per uur, per persoon	96,28	100,03	103,93
2.2.6	Medewerker VI	Per uur, per persoon	86,69	90,08	93,59
2.2.7	Medewerker VII	Per uur, per persoon	76,67	79,66	82,77
2.2.8	Medewerker VIII	Per uur, per persoon	67,56	70,20	72,93
2.2.9	Medewerker IX	Per uur, per persoon	61,55	63,96	66,45
2.3	**Deelname VRU-opleiding**				
2.3.1	Deelname VRU-opleiding externe	Per deelnemer per cursus. Meerkosten worden in rekening gebracht**	pm	pm	pm
2.4	**Openbaar Meld Systeem**				
2.4.1	Concessievergoeding	per stuk	-	-	-
2.5	**Overig**				
2.5.1	Werkzaamheden uitgevoerd door derden	Gefactureerde kosten leverancier**			
2.5.2	Stallingskosten	per m2	237,68	240,06	242,46

* Tarieven zijn opgenomen zonder omzetbelasting (BTW).
** Werkelijke kosten plus opslag handelings fee (2%)
*** Bij inzet niet-operationeel personeel voor detachering geldt geen overheadtarief maar wel de handlings fee a 2%

Bijlage 6 Vergoedingentabel 2024 en 2025

Tabel 53 Vergoedingentabel 2024 en 2025[18]

Bedragen x €1.000

Nr.	Vergoedingentabel VRU IGPP 2024-2025 Omschrijving	Eenheid	Tarief 2024	Tarief 2024a	Tarief 2025
1.	**Personeel en materieel**				
1.1	**Inzet operationeel personeel***				
1.1.1	Inzet operationeel personeel hulpverlening	persoon per jaar	74.706	78.299	-
1.1.2	Inzet operationeel personeel beproeven brandputten	stuk	239	247	254
1.2	**Inzet niet-operationeel personeel***				
1.2.1	Postcommandant	0,2 fte (270 uur)	21.558	22.595	23.815
1.2.2	Vrijwilligersvergoeding postcommandant:				
	Postcommandant A	persoon per jaar	5.066	5.001,02	5.271,08
	Postcommandant B	persoon per jaar	5.624	5.552,02	5.851,83
1.2.3	Tunneladviseur	0,2 fte (270 uur)	24.162	25.058	25.684
1.2.4	Medewerker Risicobeheersing**	persoon per jaar	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
1.3	**Inzet van materieel**				
1.3.1	Tankautospuit: exploitatielasten	stuk	12.078	12.526	12.839
1.3.1	Tankautospuit: kapitaallasten	stuk	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
1.3.2	Personeel Materieel voertuig: exploitatielasten	stuk	4.024	4.173	4.277
1.3.2	Personeel Materieel voertuig: kapitaallasten	stuk	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
1.3.3	Motorspuitaanhanger	stuk	2.584	2.680	2.747
1.3.4	Bergingsvoertuig	stuk	9.847	10.212	10.468
1.3.5	Haakarmvoertuig: exploitatielasten	stuk	9.847	10.212	10.468
1.3.5	Haakarmvoertuig: kapitaallasten	stuk	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
1.3.6	Voertuig bestrijding olievlekken	stuk	4.024	4.173	4.277
1.3.7	Aanhanger noodstroom	stuk	5.118	5.308	5.441
1.3.8	Scooter:exploitatielasten	stuk	1.209	1.253	1.285
1.3.8	Scooter:kapitaallasten	stuk	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.	**Gebouwen**				
2.1	**Beheerpakketten repressieve huisvesting**				
2.1.1	Vastgoedbeheer tactisch	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.1.2	Vastgoedbeheer operationeel	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.1.3	Energie en Water	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.1.4	Schoonmaak compleet	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.1.5	Gezondheid en Veiligheid	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.2	**Eigenaarslasten kazernes in eigendom VRU**				
2.2.1	kapitaallasten: rente en afschrijving	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
2.2.2	overige eigenaarslasten (gem. heffingen,verzekeringen)	kazerne	werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten
3.	**Overige plustaken**				
3.1	Werkzaamheden uitgevoerd door derden		Gefactureerde kosten leverancier +2% handelingsfee	Gefactureerde kosten leverancier +2% handelingsfee	Gefactureerde kosten leverancier +2% handelingsfee
3.2	Overige taken		werkelijke lasten	werkelijke lasten	werkelijke lasten

[18] Bij nacalculatie van werkelijke lasten worden afwijkingen < € 1.000,- niet verrekend.

Bijlage 7 Compensatiebedragen

Tabel 54 Compensatiebedragen 2024 en 2025 per gemeente

Bedragen x €1.000 Gemeente	Compensatie 2024	Compensatie 2025
Amersfoort	158	0
Baarn	-37	-30
Bunnik	-42	-34
Bunschoten	-28	-23
De Bilt	-157	-126
De Ronde Venen	-142	-114
Eemnes	-35	-28
Houten	341	341
IJsselstein	175	157
Leusden	-3	-2
Lopik	-73	-59
Montfoort	-61	-49
Nieuwegein	228	110
Oudewater	-39	-31
Renswoude	-32	-26
Rhenen	-24	-19
Soest	-61	-49
Stichtse Vecht	-249	-200
Utrecht	0	0
Utrechtse Heuvelrug	-254	-204
Veenendaal	845	799
Vijfheerenlanden	-267	-215
Wijk bij Duurstede	-108	-87
Woerden	-49	-40
Woudenberg	-42	-34
Zeist	-47	-38
Totaal	-	-

Bijlage 8 Verdelingsgrondslag gemeentelijke bijdrage gezamenlijk basistakenpakket (GBTP)

Tabel 55 Verdelingsgrondslag van de gemeentelijke bijdrage voor het gezamenlijke basistakenpakket; bedragen gemeentefonds voor het subcluster Brandweer en Rampenbestrijding (B&R) per gemeente

Bedragen x € 1.000	Bedrag subcluster Brandweer en Rampenbestrijding						
Gemeente	**2023** (SC 2022)	*% mutatie*	**2023** (SC 2023)	**2024** (SC 2022)	*% mutatie*	**Prognose 2024** (SC 2023)	**Prognose 2025** (SC 2023)
Amersfoort	12.860	*2,9%*	13.236	13.563	*4,7%*	14.195	14.942
Baarn	2.113	*1,6%*	2.148	2.229	*3,3%*	2.303	2.424
Bunnik	1.200	*3,8%*	1.245	1.265	*5,6%*	1.336	1.406
Bunschoten	1.454	*3,1%*	1.500	1.534	*4,9%*	1.609	1.694
De Bilt	3.496	*1,6%*	3.553	3.687	*3,3%*	3.810	4.011
De Ronde Venen	3.401	*2,5%*	3.487	3.587	*4,3%*	3.740	3.936
Eemnes	724	*2,3%*	740	764	*4,0%*	794	836
Houten	3.564	*3,0%*	3.672	3.759	*4,8%*	3.938	4.145
IJsselstein	2.475	*1,7%*	2.518	2.611	*3,5%*	2.701	2.843
Leusden	2.238	*3,4%*	2.314	2.360	*5,1%*	2.482	2.612
Lopik	976	*2,2%*	997	1.029	*3,9%*	1.069	1.126
Montfoort	999	*1,7%*	1.016	1.054	*3,5%*	1.090	1.147
Nieuwegein	4.990	*3,1%*	5.142	5.262	*4,8%*	5.515	5.805
Oudewater	748	*2,4%*	765	789	*4,1%*	821	864
Renswoude	410	*2,3%*	419	432	*4,0%*	449	473
Rhenen	1.513	*2,1%*	1.545	1.596	*3,8%*	1.657	1.745
Soest	3.596	*1,8%*	3.661	3.793	*3,5%*	3.927	4.133
Stichtse Vecht	5.028	*2,1%*	5.134	5.303	*3,8%*	5.506	5.796
Utrecht	35.580	*3,9%*	36.983	37.525	*5,7%*	39.663	41.750
Utrechtse Heuvelrug	3.977	*1,8%*	4.049	4.195	*3,5%*	4.342	4.570
Veenendaal	5.156	*2,6%*	5.287	5.437	*4,3%*	5.670	5.969
Vijfheerenlanden	4.114	*3,4%*	4.253	4.339	*5,1%*	4.561	4.801
Wijk bij Duurstede	1.833	*1,4%*	1.858	1.933	*3,1%*	1.993	2.098
Woerden	3.987	*2,1%*	4.069	4.205	*3,8%*	4.364	4.594
Woudenberg	911	*5,0%*	957	961	*6,8%*	1.026	1.080
Zeist	5.296	*2,3%*	5.421	5.586	*4,1%*	5.813	6.119
Totaal	**112.640**	***3,0%***	**115.971**	**118.796**	***4,7%***	**124.374**	**130.920**

Opgemerkt wordt dat de begroting van gemeenten ten aanzien van de brandweer en rampenbestrijding naast de bijdrage aan de VRU ook bestaat uit andere kosten zoals de huisvestingskosten voor de brandweerposten (voor zover dit niet via het individueel gemeentelijk pluspakket bij de VRU wordt afgenomen), de kosten voor de gemeentelijke crisisbeheersing en de bluswatervoorziening.

Bijlage 9 Investeringen 2024 en 2025

Tabel 56 Investeringsplanning([19])

Bedragen x € 1.000 **Categorie Investering per activagroep**	**Rekening 2023**	**Begroting 2024**	**Actualsatie 2024**	**Begroting 2025**	**Begroting 2026**	**Begroting 2027**	**Begroting 2028**
Gronden en terreinen		-	-	-	-	-	-
Bedrijfsgebouwen		271	279				
Machines, apparaten en installaties	235	2.524	2.597	1.531	2.869	2.477	2.148
Vervoermiddelen	16.504	7.832	8.062	2.679	2.380	2.206	2.404
Overige materiële vaste activa	3.145	7.271	7.484	8.679	2.266	5.698	6.837
Activa in uitvoering	275						
Totaal	**20.159**	**17.898**	**18.422**	**12.888**	**7.516**	**10.381**	**11.388**

Tabel 57 Meerjarig verloop egalisatiereserve kapitaallasten([19])

Bedragen x € 1.000 **Kapitaallasten**	**Rekening 2023**	**Begroting 2024**	**Actualsatie 2024**	**Begroting 2025**	**Begroting 2026**	**Begroting 2027**	**Begroting 2028**
Structureel budget kapitaallasten (A)	-	11.219	11.548	11.767	11.767	11.767	11.767
Verwachte realisatie (B)	-	9.774	10.955	11.831	12.677	12.685	13.483
Verschil (A-B)	**-**	***1.445***	***593***	***-64***	***-910***	***-918***	***-1.716***
Stortingen egalisatie		1.542	788	268	63	626	33
Onttrekkingen egalisatie		-98	-128	-333	-972	-1.544	-1.749
Saldo stortingen/ onttrekkingen regulier		1.444	661	-64	-910	-918	-1.716
Incidentele stortingen	-	-		-	-	-	-
Incidentele onttrekkingen	-	-67	-67		-	-	-
Saldo stortingen/ onttrekkingen		***67***	***593***	***-64***	***-910***	***-918***	***-1.716***
Prognose verloop egalisatiereserve	**17.904**	**12.218**	**18.497**	**18.433**	**17.523**	**16.605**	**14.890**

[19] De hoogte en fasering van de investeringen en het verloop van de egalisatiereserve kapitaallasten zal in meerjarig perspectief nog wijzigen ten opzichte van deze begroting als gevolg van een jaarlijkse actualisatie van de kapitaallasten (mei 2024). De verwachte stijging van de financieringsrente zal tot een toename van de kapitaallasten leiden. De wijzigingen zullen geen effect hebben op de hoogte van de gemeenschappelijke bijdrage van gemeenten voor het gezamenlijk basistakenpakket.

Bijlage 10 Begrippen en afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AC	Algemeen commandant
AED	Automatische externe defibrillator
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARBO	Arbeidsomstandigheden
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BDuR	Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen
BHV	Bedrijfshulpverlening
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
B&W	Burgemeester & Wethouders
BPV	Besluit personeel veiligheidsregio's
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BZK	Ministerie van binnenlandse zaken & koninkrijksrelaties
Caco	Calamiteiten-Coördinator
CAR	Collectieve arbeidsregeling
CdK	Commissaris der Koning
COH	Commando haakarmbak
CoPI	Commando plaats incident
COT	Instituut voor veiligheids- en crisismanagement (crisis onderzoeksteam)
CPB	Centraal Plan Bureau
CvD	Commandant van dienst (-G: geneeskundig, -P: politie, -B: brandweer)
DB	Dagelijks bestuur
DIV	Documentaire informatievoorziening
DT	Directieteam
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
EHBO	Eerste Hulp Bij Ongelukken
EMU	Europese Monetaire Unie
EVPB	Experiment Verbeteren Paraatheid Brandweer
EV	Externe veiligheid
FIDO	Financiering Decentrale Overheden
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
GBTP	Gezamenlijke basistakenpakket
GGDrU	GGD regio Utrecht
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GMK	Gemeenschappelijke meldkamer
GMU	Gemeenschappelijke meldkamer Utrecht
GR	Gemeenschappelijke regeling
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
IGPP	Individueel gemeentelijk pluspakket
I&I	Informatiemanagement & ICT
IV&E	Interdisciplinaire voorbereiding & evaluatie
JDE	JD Edwards (systeem voor Financiën)
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KING	Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten
LCMS GZ	Landelijk Crisismanagement systeem Gezondheidszorg
LMO	Landelijke Meldkamer Organisatie
LMS	Landelijke Meldkamer Samenwerking
MKA	Meldkamer Ambulance

MKD	Meldkamerdomein
MIP	Meerjareninvesteringsplanning
MT	Managementteam
NBB	Natuurbrandbestrijding
NIPV	Nederlands instituut Publieke veiligheid
NVBR	Nederlandse vereniging van brandweer en rampenbestrijding
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NWB	Nederlandse Waterschaps Bank
OCML	Operationeel Centrum Midden Nederland
OL	Operationeel leider
OLO	Omgevingsloket online
OM	Openbaar Ministerie
OMS	Openbaar (brand)meldsysteem
OR	Ondersteuning & repressie
Osio	Ongewenste situaties, incidenten en ongevallen
OTO	Opleiden, trainen en oefenen
OvD	Officier van dienst (-G: geneeskundig, -P: politie, -B: brandweer)
PPMO	Preventief periodiek medisch onderzoek
Prevap	Preventieactiviteitenplan
PvA	Plan van aanpak
RAC	Regionale Alarmcentrale
RAVU	Regionale ambulancevoorziening voor de provincie Utrecht
RBT	Regionaal beleidsteam
RCDV	Raad van commandanten en directeuren veiligheidsregio
RI&E	Risico inventarisatie & evaluatie
RISC	Database regionaal risicoprofiel
ROT	Regionaal operationeel team
SIS	Slachtoffer informatie systematiek
SVS	Slachtoffervolgsysteem
T&H	Toezicht & Handhaving
TPOW	Tijd- en plaatsonafhankelijk Werken
TSC-test	Taakspecifieke conditietest
TUO	Taakuitvoeringsovereenkomst
Twmc	Tijdelijke wet maatregelen covid-19
UBV	Utrechtse Bosbrandweer vereniging
UMCU	Universitair medisch centrum Utrecht
UML/TD	Uitrusting, materieel & logistiek/technische dienst
VC	Verbindingscommandowagen
V&A	Vergunningverlening & Advisering
VIC	Veiligheidsinformatiecentrum
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VPB	Vennootschapsbelasting
VR	Veiligheidsregio
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
VTH	Vergunningverlening, toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WBA	Wet Banenafspraak
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
WKR	Werkkostenregeling
WNRA	Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren
WO	Waterongevallen
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WNT	Wet Normering Topinkomens
Wvr	Wet Veiligheidsregio's
WVSV	Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's

Colofon

Dit is een uitgave van
Veiligheidsregio Utrecht

versie 12 maart 2024

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Zienswijzen
kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024

Versie 25 maart 2024

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**3**
1.1	Inhoud en opbouw notitie	3
	Status zienswijzen	**Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
1.2	Samenvatting strekking zienswijzen	4
2	**Zienswijzen algemeen en financieel kader**	**5**
2.1	Amersfoort	5
2.2	Baarn	5
2.3	Bunnik	5
2.4	Bunschoten	6
2.5	De Bilt	6
2.6	De Ronde Venen	6
2.7	Eemnes	7
2.8	Houten	8
2.9	IJsselstein	8
2.10	Leusden	9
2.11	Lopik	9
2.12	Montfoort	9
2.13	Nieuwegein	10
2.14	Oudewater	10
2.15	Renswoude	10
2.16	Rhenen	10
2.17	Soest	10
2.18	Stichtse Vecht	11
2.19	Utrecht	11
2.20	Utrechtse Heuvelrug	12
2.21	Veenendaal	13
2.22	Vijfheerenlanden	13
2.23	Wijk bij Duurstede	14
2.24	Woerden	15
2.25	Woudenberg	15
2.26	Zeist	15

1 Inleiding

1.1 Inhoud en opbouw notitie

In deze notitie zijn de zienswijzen van de gemeenten op de kaders voor de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 opgenomen.

Op 25 maart 2024 zijn van alle 26 gemeenteraden zienswijzen ontvangen op de kaders voor de begroting 2025.

In paragraaf 1.2 is een samenvatting van de strekking van de zienswijzen opgenomen. In hoofdstuk 2 zijn de zienwijzen over de kaders van de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 opgenomen.

1.2 Samenvatting strekking zienswijzen

Uit de zienswijzen blijkt brede steun voor de (financiële) begrotingskaders en de daarin opgenomen stijging van de gemeentelijke bijdrage. Eén gemeenteraad (Wijk bij Duurstede) steunt de kaders voor de begroting 2025 niet en verzoekt de VRU de kostenstijgingen op te vangen binnen de begroting. De gemeenteraad van Bunnik geeft aan begrip te hebben voor het feit dat de verhoging van de bijdrage wordt veroorzaakt door exogene ontwikkelingen, maar geeft aan het niet volledig eens te zijn met de aanname dat gemeenten via het gemeentefonds hiervoor worden gecompenseerd.

Ondanks de steun voor de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage voor 2024 en 2025, vragen veel gemeenteraden aandacht (te blijven houden) voor de financiële positie van de gemeenten. Hierbij wordt ook gerefereerd aan het ongunstige vooruitzicht voor de jaren 2026 en verder (ravijnjaar) en de bezuinigingsopgave bij de gemeenten die daar uit voortkomt. Een aantal gemeenteraden geeft aan dat de eventuele financiële consequenties met betrekking tot de in de kaders opgenomen ontwikkelingen en risico's niet binnen hun (meerjaren)begroting passen.

Er is veel waardering voor de wijze waarop de VRU zich inspant om de gemeentelijke bijdrage zo laag als mogelijk te houden, zoals dit ook blijkt uit het overzicht van knelpunten die binnen de begroting zijn opgelost. Gemeenteraden vragen om te blijven zoeken naar mogelijkheden om de stijging van de gemeentelijke bijdrage in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Naast het toepassen van het principe 'nieuw voor oud' wordt door een aantal gemeenteraden verzocht om besparingsmogelijkheden in kaart te brengen. Er is steun voor de voorgestelde aanpak om de bestuurlijke keuzes die hieruit voortkomen uit te werken ter voorbereiding op de besluitvorming over de begroting voor 2026. Dit voorziet ook in de wens van gemeenteraden die verzoeken om tijdig betrokken te (blijven) worden bij ontwikkelingen met mogelijke financiële consequenties.

De gemeenteraad van Eemnes benut de zienswijze op de begrotingskaders om aandacht te vragen voor de inzet en bepakking van de tankautospuit die gemeente Eemnes vanuit het individuele gemeentelijke pluspakket afneemt.

2 Zienswijzen algemeen en financieel kader

In dit hoofdstuk zijn de zienwijzen van de gemeenten opgenomen over de kaders voor de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024.

2.1 Amersfoort

1. Als zienswijze op de Kadernota Veiligheidsregio Utrecht 2025 de VRU de kadernota 2025 te ondersteunen en de VRU op te roepen om de komende jaren rekening te blijven houden met de financiële situatie van gemeenten; 2. als zienswijze op de geactualiseerde begroting 2024 VRU aan te geven de geactualiseerde begroting te ondersteunen.

2.2 Baarn

De raad heeft in de vergadering van 31 januari jl. besloten om geen zienswijze in te dienen op de Kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 van de Veiligheidsregio Utrecht. Ook al geeft de gemeenteraad van Baarn geen zienswijze mee aan de kaders voor de begroting 2025 willen wij nadrukkelijk aandacht vragen voor de financiële positie van gemeenten. Wij gaan ervan uit dat keuzes die voorgelegd en uitgewerkt worden binnen de begroting worden opgevangen.

2.3 Bunnik

Bij brief van 20 november 2023 heeft u ons uitgenodigd om een zienswijze te geven over Kaders begroting 2025 & geactualiseerde begroting 2024. Middels deze brief maken wij onze zienswijze aan u kenbaar.

Zoals door u in de aanbiedingsbrief is beschreven bevinden gemeenten zich de komende jaren in een lastige financiële situatie. Wij ondersteunen uw standpunt om het uitgangspunt 'nieuw voor oud' te hanteren en een stijging van de gemeentelijke bijdragen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Daarnaast zien wij in dat de stijging van de kosten met name wordt veroorzaakt door loon- en prijsstijgingen en een technische aanpassing van de brandweerzorg in Amersfoort.

Desalniettemin wordt bij de kaders begroting 2025 een fors verhoogde bijdrage gevraagd. Wij betreuren dit. Gesteld wordt dat de deelnemende gemeenten via de algemene uitkering 'gemeentefonds' worden gecompenseerd voor de stijging van de inwonerbijdrage. De gelden die de gemeente echter krijgt voor taken die uitgevoerd worden door de VRU zijn grotendeels niet geoormerkt en derhalve vrij besteedbaar door de gemeente Bunnik. Met andere woorden: de aanname van de VRIJ dat gemeenten gecompenseerd worden om de stijging van de kosten te dekken, is ons inziens niet volledig juist. Daarbij is er begrip voor het feit dat de gevraagde verhoogde bijdrage voortkomt uit exogene ontwikkelingen en niet uit nieuw beleid.

In het licht van de aankomende uitdagingen in het cruciale jaar 2026, streven wij ernaar dat alle gemeenschappelijke regelingen in een vroeg stadium, voorafgaand aan de vaststelling van de kadernota, besparingskansen identificeren. Wij wensen de implementatie van een gestructureerd

proces dat zich richt op het nemen van realistische en duidelijke bestuurlijke beslissingen om specifieke taken te identificeren die kunnen worden afgeschaald of beëindigd. Hierdoor willen wij generieke procentuele bezuinigingen vermijden en voorkomen dat de VRU onder toenemende druk komt te staan doordat dezelfde taken met beperkte capaciteit moeten worden uitgevoerd. Wij ontvangen graag bij de aanbieding van de begroting 2025 een weergave welke keuzes uw organisatie maakt om grote bezuinigingen te vermijden.

We realiseren ons dat toekomstige financiële effecten van de ontwikkelingen van onderwerpen uit de bestuursagenda 2024-2027 mogelijk extra financiële investeringen vragen die nu nog niet inzichtelijk zijn. De mogelijke financiële gevolgen moeten betrokken worden in het eerdergenoemde procesvoorstel. Gezien het belang van de thema's uit de bestuursagenda, verzoeken wij u ons hierover tijdig te informeren,

2.4 Bunschoten

In de gemeenteraadsvergadering van 1 februari jl. is besloten om geen zienswijzen in te dienen op de kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 VRU.

Graag vragen wij uw aandacht voor de financiële situatie waar wij als gemeente Bunschoten, net als vele andere gemeenten, vanaf 2026 mee te maken krijgen. Onze meerjarenbegroting laat vanaf 2026 een tekort zien. De raad heeft de opdracht aan het college gegeven om in aanloop naar de behandeling van de kadernota 2025 te komen tot een verdere uitwerking van een voorstel om een sluitende begroting aan te bieden, die structureel sluitend is voor de periode na 2026 en verder. Wij verzoeken u met deze situatie rekening te houden en blijven daarom graag met u in gesprek over uw ambities.

2.5 De Bilt

In uw brief van 20 november 2023 verzoekt u gemeenten om een reactie te geven op de kaders voor de begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 van de VRU. De financiële stukken zijn besproken in de raadsvergadering van 11 januari 2024 en de raad heeft besloten geen opmerkingen kenbaar te maken ten aanzien van de kaders voor de begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024. Onze raad constateert dat de VRU zich inspant om de gemeentelijke bijdrage zo laag als mogelijk te houden. Dit zien we onder meer terug in de ontwikkelingen die binnen de eigen begroting zijn opgevangen. Echter, de financiële positie van gemeenten blijft onder druk staan. Onze raad roept u daarom op om actief te blijven zoeken naar mogelijkheden om - binnen de bestuurlijke vastgestelde kaders - een verdere stijging van de gemeentelijke bijdrage te voorkomen dan wel keuzes te maken die leiden tot bezuinigingen.

2.6 De Ronde Venen

Bij brief van 20 november 2023 heeft u ons de Kaders begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 toegezonden en verzocht om zienswijzen hierop te geven. In de vergadering van 1 februari 2024 is dit besproken.

De Kaders begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 geven met de huidige kennis van zaken adequaat inzicht wat de te verwachten inkomsten en uitgaven zijn voor het jaar 2024 en 2025, waarbij ontwikkelingen en risico's voldoende geschetst zijn. Toch willen wij niet onbenoemd laten de structurele krapte op de arbeidsmarkt. Dit vormt een serieus en structureel risico voor de uitvoering van het beleid.

Er wordt een duidelijke procesbeschrijving geschreven welke stappen er gezet worden om de kosten als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op te vangen gegeven de financiële druk op de gemeenten. Hierbij geldt als uitgangspunt altijd 'oud voor nieuw'. Mocht dit uitgangspunt niet genoeg ruimte bieden, dan geeft u ons voldoende gelegenheid om zienswijze te kunnen geven op voorgestelde wijzigingen.

Voorts spreken wij (nogmaals) onze wens uit om actief betrokken te worden bij de uitvoering van de bestuursagenda 2024-2027, de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's en de ontwikkelingen op het gebied van de taakdifferentiatie.

2.7 Eemnes

Allereerst waardering voor de wijze waarop de VRU tot op heden financiële knelpunten binnen de eigen begroting heeft opgelost. Wij begrijpen de verhoging van de gemeentelijke bijdrage, aangezien die vooral door cao en inflatie wordt veroorzaakt. Op dat punt dienen we geen zienswijze in. Wij vragen wel uw aandacht voor enkel andere zaken. Het voorzien in de dekkingsproblematiek in Amersfoort-Noord is noodzakelijk, wel vragen wij uw aandacht voor het nog niet gedekte deel. Ook fase 2 en 3 zullen immers onvermijdelijk zijn en die kosten worden nu nog niet meegenomen in de meerjarenraming. Ziet u kans om die kosten te beperken? Zo niet, dan is het logisch om die kosten wel mee te nemen in de meerjarenraming (ze zijn immers onvermijdelijk).

In uw aanbiedingsbrief geeft u aan oog te hebben voor de moeilijke situatie van gemeenten met ingang van 2026. We hopen natuurlijk dat de opschalingskorting en de herverdeeleffectengemeentefonds voor de Utrechtse gemeenten worden beperkt. Echter we moeten ook reëel zijn, het kan ook niet gebeuren. Voor alle Wet Gemeenschappelijke regelingen geldt dan wat Eemnes betreft dat we samen de trap af zullen moeten, hoe lastig ook. Wij verzoeken u ook een aantal scenario's uit te werken die hiermee rekening houden en die richting geven aan bezuinigingen die zoveel mogelijk de basisbrandweerzorg ontziet. Eemnes neemt als individueel keuzepakket een 2e tankautospuit af. Hierbij spelen thans twee zaken waarvoor wij uw aandacht vragen. Allereerst vinden wij het vanuit de veiligheid, opleiding en inzetbaarheid logisch dat die 2e tankautospuit dezelfde bepakking heeft als de standaardeenheden. Er lijkt echter intern weerstand te zijn om de TUO tankautospuit als een volwaardige uitruk te zien (hetgeen tegen eerdere afspraken in gaat). Uiteraard zijn die kosten voor bepakking voor de betreffende gemeente. Het 2e betreft het schrappen van de TUO tankautospuit uit lijst voor de inzet in buurgemeenten (de vroegere kazerne-volgorde-tabel). In plaats van de formele regel om de TUO tankautospuit enkel in de betreffende gemeente in te zetten, zou de snelste basisbrandweerzorg leidend moeten zijn. Een inwoner of bedrijf heeft recht op de snelste hulp, door in dit geval de 2e

tankautospuit van Eemnes uit te sluiten van inzet in bijvoorbeeld Baarn terwijl die wel in sommige gebieden als 3e of 4e ter plaatse zou kunnen zijn geeft een verkeerd signaal af. In de dynamische uitruk moet de snelste hulp geboden worden, ongeacht of dit een reguliere tankautospuit of een TUO tankautospuit is.

2.8 Houten

De raad heeft besloten in te stemmen met de Kaders begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 VRU. Daarnaast heeft de raad besloten om de zienswijze in te dienen dat de geschetste toekomstige ontwikkelingen mogelijk niet in de gemeentelijke begroting passen en de VRU daarin zelf ook een grote inspanningsverplichting heeft.

Wij zijn van mening dat stijgende kosten niet alleen opgevangen moeten worden door de gemeenten, maar de VRU zelf ook een grotere inspanningsverplichting kent om de stijging zo klein mogelijk te laten zijn. Wij vinden dat ook van een gemeenschappelijke regeling mag worden verwacht dat zij een bijdrage levert aan de taakstelling die op ons afkomt. En daarom roepen wij u op om een extra inspanning te verrichten om middelen in de eigen begroting te vinden om stijging van de gemeentelijke bijdrage zoveel mogelijk te beperken. Juist met het oog op het jaar 2026, dat door de VNG niet zonder reden het ravijnjaar wordt genoemd.

Wij zijn de VRU erkentelijk voor het feit dat de VRU in de aanbiedingsbrief aangeeft op de hoogte te zijn dat de gemeenten zich nu en in de komende jaren in een lastige financiële situatie bevinden. Daarom wordt door de VRU het uitgangspunt ‘nieuw voor oud’ gehanteerd om een stijging van de gemeentelijke bijdragen zoveel mogelijk te voorkomen en heeft de VRU inzage gegeven op welke wijze dat de afgelopen jaren is gebeurd. Wij hebben gelezen dat in voorgaande jaren deze inspanning vanuit de VRU ook is gelukt en roepen u op deze extra inspanning te blijven verrichten.

2.9 IJsselstein

Hierbij ontvangt u de zienswijze van gemeente IJsselstein. Gemeente IJsselstein herkent de uitgangspunten voor de voorgestelde verhoging van de bijdrage van gemeenten aan de VRU, maar dient een zienswijze in omdat wij van mening zijn dat stijgende kosten niet alleen opgevangen moeten worden door de gemeente, maar ook de VRU zelf een grotere inspanningsverplichting kent om de stijging zo klein mogelijk te laten zijn.

Uit uw brief blijkt dat de VRU zich bewust is van de lastige financiële situatie van de gemeente nu En in de komende jaren. De VRU heeft zich in het verleden en nu nog steeds ingespannen om stijging van de gemeentelijke bijdragen zoveel mogelijk te voorkomen. Maar ook dat het steeds Moeilijker wordt om nog ruimte binnen de begroting te vinden voor nieuwe ontwikkelingen. Uit de kaders blijkt dat de totale stijging van kosten, in zowel 2024 als 2025, hoger is dan decompensatie die de gemeente vanuit het rijk ontvangt via de algemene uitkering gemeentefonds. Bovendien doet de VRU een prijsaanpassing met terugwerkende kracht over 2022 en 2023. Deze bijstelling krijgt de gemeente niet vergoed vanuit het rijk.

Als laatste is door het rijk een extra korting aangekondigd vanaf 2026 zonder afname van taken (het ravijnjaar). Elke structurele wijziging op de begroting die nu vastgesteld wordt maakt het structureel tekort vanaf 2026 groter.

De VRU is zich zoals ook hierboven aangegeven bewust van deze ontwikkelingen en heeft middels nagezonden informatie inzichtelijk gemaakt welke inspanningen in het recente verleden zijn verricht om nieuw beleid en ontwikkelingen binnen de eigen begroting op te vangen. Daar zijn wij heel blij mee en juichen dat ook toe.

Desondanks vinden wij dat ook van een gemeenschappelijke regeling mag worden verwacht dat zij een bijdrage levert aan de taakstelling die vanaf het ravijnjaar op ons af komt. En daarom roepen wij u op om een extra inspanning te verrichten om meer dan nu middelen in de eigen begroting te vinden om stijging van de bijdrage zo veel mogelijk beperkt te houden.

2.10 Leusden

De Kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 zijn op 12 december 2023 in het college besproken. Op 1 februari 2024 heeft de gemeenteraad besloten om geen zienswijze te geven op deze kaders.

2.11 Lopik

In zijn algemeenheid bestaat waardering voor de wijze waarop de VRU zich de laatste járen heeft opgesteld t.o.v. de deelnemende gemeenten, waarbij diverse ontwikkelingen binnen de begroting zijn opgevangen en er dus geen extra verhogingen van de gemeentelijke bijdragen zijn doorberekend. Desondanks staan die gemeenten naar ons oordeel voor een grote opgave gezien het ravijnjaar 2026. De gemeente Lopik zou dan ook graag willen zien dat de VRU, evenals andere gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelneemt, in een vroeg stadium, voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de kadernota, besparingsmogelijkheden in kaart brengt. Wij zien graag dat een proces wordt ingericht, dat gericht is op het maken van realistische en duidelijk inhoudelijke bestuurlijke keuzes over in kaart gebrachte specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd. Hierdoor hoeven generieke procentuele bezuinigingen niet ter tafel te komen en wordt voorkomen dat de druk op de organisatie toeneemt omdat onder beperkte capaciteit hetzelfde werk moet worden gedaan. Wij zien graag in het eerste half jaar van 2024 een procesontwerp tegemoet en vertrouwen op een voortzetting van de prettige en constructieve samenwerking.

2.12 Montfoort

Onze raad wil u bedanken voor het toesturen van de stukken. Wij hebben met belangstelling kennis genomen hiervan. Wij begrijpen dat het steeds lastiger wordt om binnen de begroting ruimte te vinden voor nieuwe ontwikkelingen en dat basisbrandweerzorg, ook met groei van het aantal inwoners, wel gegarandeerd moet worden. Een verhoging van de gemeentelijke bijdragen daardoor en door reguliere loon- en prijsstijgingen is daarmee onvermijdelijk, zoals u aangeeft. Op

basis van de informatie die wij hebben gekregen zien wij hierbij af van het gebruikmaken van ons recht om een inhoudelijke zienswijze in te dienen.

2.13 Nieuwegein

In antwoord op uw brief van 20 november 2023 delen wij u mede dat de gemeenteraad op 25 januari 2024 heeft besloten de onderstaande zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van de kaders begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 van de Veiligheidsregio Utrechtk (VRU):

- De gemeente Nieuwegein stemt in met de kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024. Hierbij wordt de VRU verzocht om:
- Rekening te houden met de financiële situatie van de gemeente. De voorgestelde scenario's daadwerkelijk te ontwikkelen om bestuurlijke keuzes te kunnen maken.

2.14 Oudewater

De gemeenteraad kan instemmen met het financieel kader 2025. Daarnaast spreekt de gemeenteraad waardering uit voor het feit dat in het stuk aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen die in de toekomst mogelijk effect gaan hebben op de financiën van de VRU. Zoals ook al eerder benadrukt wordt de raad graag in een zo vroeg mogelijk stadium geïnformeerd zodra de exacte financiële effecten van deze ontwikkelingen bekend zijn. Wij wensen u veel succes toe met het proces rondom het vaststellen van de begroting 2025.

2.15 Renswoude

Geen zienswijze in te dienen.

2.16 Rhenen

De gemeenteraad Rhenen heeft kennisgenomen van de Kaders begroting 2025 van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). In deze kaders zijn op overzichtelijke en gestructureerde wijze het financiele kader en de belangrijkste ontwikkelingen en risico's weergegeven. Wij begrijpen de gevolgen van de financiele kaders en de verhoging van de gemeentelijke bijdrage voor 2025 door groei in het verzorgingsgebied Amersfoort en de reguliere loon- en prijsaanpassing. De VRU geeft een voorwaarschuwing dat het steeds moeilijker wordt om voor nieuwe ontwikkelingen en risico's, ruimte binnen de begroting te vinden, of op te vangen in het kader van nieuw voor oud en kondigt aan dat een stijging van de gemeentelijke bijdrage onvermijdelijk is. De gemeenteraad Rhenen wil graag vroegtijdig betrokken worden bij bestuurlijke afwegingen en keuzes over kerntaken, ambities en ontwikkelingen van de VRU.

2.17 Soest

Op 20 november 2023 hebben wij van u de kaders voor de begroting van de VRU 2025 ontvangen. Met belangstelling heeft de gemeenteraad van Soest kennisgenomen van deze financiële stukken.

In deze brief delen wij u mede dat wij op de kaders voor 2025 geen zienswijze indienen. Wel volgen wij met belangstelling de ontwikkelingen en risico's zoals deze zijn genoemd in de kaders voor de begroting van 2025. U beschrijft in de stukken een behoorlijk aantal ontwikkelingen en risico's. De verwachting is dat er in het kader van die ontwikkelingen en risico's in 2024 op verschillende thema's, voorstellen richting het Algemeen Bestuur zullen gaan. De gemeenteraad van Soest blijft graag op de hoogte omdat wij op die thema's mogelijke (financiële) risico's zien.

2.18 Stichtse Vecht

De aangekondigde verhoging van de gemeentelijke bijdrage kan, gelet op het feit dat deze voortkomt uit reguliere loon- en prijsaanpassingen en het feit dat de basisbrandweerzorg regionaal georganiseerd en bekostigd wordt, rekenen op onze steun. Echter gelet op de financiële positie van de gemeente Stichtse Vecht, verwachten wij dat u een scherp financieel beleid voert. Daarnaast verwachten wij dat er voortdurend kritisch gekeken wordt naar efficiëntieverbetering en kostenbesparing bij alle andere ontwikkelingen zoals beschreven in de 'kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 van de Veiligheidsregio Utrecht' om zo een verhoging van de gemeentelijke bijdrage zoveel mogelijk te beperken. In geval van ontwikkelingen die buiten de begroting vallen wordt onze raad daar graag vroegtijdig over geïnformeerd.

2.19 Utrecht

Per brief van 20 november 2023 heeft u de Kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting g 2024 van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aan ons aangeboden. Daarbij zijn wij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 6 februari 2023 een zienswijze bij u in te dienen. In deze brief is onze zienswijze verwoord. Wij constateren dat de stijging in de bijdrage aan de VRU het gevolg is van de toepassing van de loon- en prijsaanpassingen, van een herijking van de ijkpuntscores en utvan gedeelde kosten voor uitbreiding van brandweerzorg Amersfoort en dat dit overeenkomt met eerder gemaakte afspraken met alle gemeenten in de gemeenschappelijke regeling VRU. Via een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds worden wij hier gedeeltelijk voor gecompenseerd. De totale gevraagde financiële bijdrage voor 2025 past binnen de begroting van gemeente Utrecht. Wij kunnen instemmen met de Kaders begroting 2025 en geactualiseerde begroting 2024 VRU. Wij willen echter ook alvast aan u laten weten dat de financiële consequenties die kunnen voortkomen uit de ontwikkelingen en risico's die u benoemt, in de toekomst niet volledig kunnen worden opgevangen binnen de gemeentelijke begroting. Het verwachte financiële zwaar weer vanaf 2026 maakt deze opgave potentieel nog groter. In de kadernota wordt een vergelijking gemaakt tussen de bijdrage aan het Gemeentelijk Basistakenpakket (GBTP) en de vergoeding in het Gemeentefonds.

Deze vergelijking brengt niet automatisch met zich mee dat daarmee binnen de gemeentelijke begroting ruimte ontstaat. Naast de kosten voor het GBTP maken we als gemeente ook nog andere kosten voor de VRU, zoals voor huur, energie en overige gebruikerslasten. De mogelijke financiële consequenties die verbonden zijn aan de toekomstvisie op huisvesting, mede in samenhang met de groei van de stad, zijn voor ons een belangrijk punt van aandacht. Ook kunnen fase 2 en 3 van de ontwikkeling van brandweerzorg Amersfoort niet worden opgevangen binnen

de begroting van gemeente Utrecht. Wij gaan graag met u in gesprek over de ambities en de financiën en hoe we het te verwachten positieve rekeningresultaat van de VRU optimaal kunnen inzetten. Over de structurele ophoging van middelen vanuit het rijk voor de versterking van de crisisbeheersing kondigt u aan dat u in het voorjaar van 2O24 een voorstel voor de structurele inzet van deze middelen aan het algemeen bestuur zult voorleggen. Wij waarderen het zeer als u in gezamenlijkheid met de gemeenten tot een voorstel komt.

2.20 Utrechtse Heuvelrug

De financiële prognose toont een voordelig resultaat

Voor het, verwachtte, positieve resultaat van 2023 verzoeken wij u om rekening te houden met de financiële positie van de gemeenten. In lijn met de financiële uitgangspunten in de Bestuursagenda 2024 – 2027 is het mooi om, indien dit resultaat ook daadwerkelijk gerealiseerd is, een deel van het overschot terug te laten vloeien richting de deelnemende gemeenten. Des te meer omdat voorgaand (beperkt) positief resultaat is gestort in de ontwikkel- en egalisatiereserve.

Kaders VRU begroting 2025

De aangegeven stijging zien wij redelijkerwijs als acceptabel.
Wij verzoeken u wel met klem om oog te hebben voor de aanstaande zogenoemde ravijnjaren 2026 en 2027 bij de deelnemende gemeenten. En daarmee terughoudend te zijn met voorstellen en financiële consequenties in deze jaren. Gezien de grote opgave die gemeenten wacht in het ravijnjaar 2026 willen wij dat alle gemeenschappelijke regelingen in een vroeg stadium, voorafgaand aan vaststelling van de kadernota, besparingsmogelijkheden in kaart brengen. Wij zien graag dat een proces wordt ingericht, dat gericht is op het maken van realistische en duidelijke inhoudelijke bestuurlijke keuzes gericht op het in kaart brengen van specifieke taken die kunnen worden afgeschaald of beëindigd. Hierdoor hoeven generieke procentuele bezuinigingen niet ter tafel te komen en wordt voorkomen dat de druk op de organisatie toeneemt omdat onder beperkte capaciteit hetzelfde werk moet worden gedaan. Wij zien graag in het eerste half jaar van 2024 een procesontwerp hiervoor tegemoet.

Daarbij is het ons inziens van belang om de zogenoemde ‘Risk Factory’ (3.12) middels een businesscase te beoordelen op haalbaarheid – eventueel in samenwerking op het niveau van Midden Nederland, proportionaliteit en de financiële consequenties op de lange termijn.

Concrete vraag van de gemeenteraad Utrechtse Heuvelrug aan u is: “Valt deze ontwikkeling onder de kerntaken van de VRU?”.

Geactualiseerde begroting 2024

De stijging van de gemeentelijke bijdrage op de geactualiseerde begroting 2024 is voor onze gemeente € 54.000,-. Dit vergt van ons flexibiliteit én aanpassing van de eigen gemeentelijke begroting. Wij adviseren u om voortaan hierin op te trekken met het gemeentelijke proces van de

planning & control cyclus. Zodat in eerder stadium een afweging(en) en besluit(en) kan worden genomen door onze organisatie.

Afsluitend spreken wij, mede namens onze inwoners, hierbij onze dank uit aan uw organisatie voor de (operationele) inzet en de geboden hulp bij de GRIP 1 zeer grote brand op 30 december 2023 in Driebergen-Rijsenburg!

2.21 Veenendaal

Financieel kader
In de kadernota zijn op overzichtelijke en gestructureerde wijze het financiële kader, de belangrijkste financiële ontwikkelingen en effecten daarvan op de begroting weergegeven.

Wij begrijpen de gevolgen van het financieel kader zoals weergegeven conform de uitkering van het gemeentefonds en constateren met u dat dit onvermijdelijke kosten zijn. Ook de bijstelling van het zogenaamde compensatiemechanisme (met als doel een gelijke verdeelsystematiek), zien wij als noodzakelijke kosten. Gezien de gemeentelijke financiële situatie vanaf 2026 (door de lagere vergoeding vanuit gemeentefonds) zal de gemeenteraad de hogere bijdrage integraal afwegen bij de besluitvorming over de gemeentelijke Kadernota 2025-2028.

Overige oorzaken stijging gemeentelijke bijdrage
Ten aanzien van de extra gevraagde structurele bijdrage voor de brandweerzorg in Amersfoort, begrijpen wij dat de kosten hiervan van invloed zijn op alle gemeentelijke bijdragen. Wij zijn echter wel benieuwd naar toekomstige financiële effecten voor gemeenten van fase 2 en 3 van de brandweerzorg Amersfoort en worden hierover graag tijdig geïnformeerd.

Voorbehoud voor mogelijke gevolgen van der heroverwegingsopgaven binnen onze gemeente
Wel willen we u meegeven dat we, gezien de financiële situatie, bezig zijn met een gemeentelijke heroverweging om te komen tot een sluitend meerjarenperspectief. Mocht dit mogelijke gevolgen Hebben voor de gemeenschappelijke regeling VRU, dan zullen we daarover met u in gesprek gaan.

Ambities, ontwikkelingen en risico's
Wij lezen dat de VRU rekening houdt met de financiële druk bij gemeenten. Aan de andere kant zien wij ook dat toekomstige financiële effecten van de ontwikkelingen van onderwerpen uit de bestuursagenda 2024-2027 zullen leiden tot extra financiële investeringen welke nu nog niet inzichtelijk zijn. Gezien de belangrijkheid van de thema's uit de bestuursagenda, willen wij benadrukken ook hierover tijdig geïnformeerd te worden.

2.22 Vijfheerenlanden

In antwoord op uw brief van 20 november 2023 delen wij u mede dat de gemeenteraad van de gemeente Vijfheerenlanden op 8 februari 2024 heeft besloten om de onderstaande zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van de kaders begroting 2025 en de geactualiseerde begroting 2024 van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU):

1. U geeft aan, dat als gevolg van de groei van het aantal inwoners het realiseren van een derde brandweerpost in Amersfoort noodzakelijk is. De extra kosten die hiermee gemoeid zijn bedragen € 530.000. Dit betreft een fors bedrag. Aangezien de VRU ook een visie opstelt op huisvesting en duurzaamheid geven wij in overweging om te onderzoeken of een alternatieve locatie of het herverdelen van de brandweerposten een goedkopere en duurzamere oplossing biedt waarbij de basisbrandweerzorg gegarandeerd blijft.

2. De recente (door)ontwikkeling van de onderwerpen cyberveiligheid, crisisbeheersing, FLO gelden, repressieve slagkracht, natuurbrandbestrijding, duurzaamheid en de Energie Transitie is financieel (incidenteel) gedekt tot en met 2023. De structurele financiële dekking van deze onderwerpen is nu nog niet geborgd. Wij dringen er op aan om binnen de eigen begroting van de VRU te zoeken naar mogelijkheden om deze stijgende kosten op te vangen.

3. Alle gemeenten (en dus ook de gemeente Vijfheerenlanden) worden vanaf 2026 geconfronteerd met mogelijk ingrijpende bezuinigingen door het Rijk op het gemeentefonds. U wordt dan ook verzocht om in de komende begrotingsjaren rekening te houden met de verwachte financiële situatie van de gemeenten en scenario's te ontwikkelen om bij te kunnen dragen aan de financiële opgave van gemeenten. Dit door naar rato een bijdrage te leveren aan de bezuinigingsinspanning van de gemeenten door verlaging van de inwonerbijdrage.

2.23 Wijk bij Duurstede

Wij waarderen het dat u de financiële situatie van gemeenten serieus neemt en daarbij het uitgangspunt ‘nieuw voor oud’ hanteert. Daarnaast zien wij in dat de stijging van de kosten met name wordt veroorzaakt door loon en prijsstijgingen en een technische aanpassing van de brandweerzorg in Amersfoort. We kunnen niet akkoord gaan met de verhoogde bijdrage. De Raad stemt in met de verhogingen vanuit de loon- en prijsstijgingen. Echter de financiële situatie van onze gemeente is uiterst zorgelijk. In onze begroting hebben we ingrijpende bezuinigingen moeten doorvoeren voor de komende jaren. We zijn genoodzaakt om een zeer strikt financieel beleid te voeren, ook voor onze verbonden partijen. Dit betekent dat wij niet akkoord kunnen gaan met de door u voorgestelde verhoging van de financiële bijdrage van onze gemeente die betrekking hebben op de kosten Brandweerzorg in Amersfoort. We verzoeken u om de kostenstijgingen op te vangen met de bestaande middelen in uw begroting of door op zoek te gaan naar besparingsmogelijkheden. We betreuren dat we deze boodschap moeten brengen, maar we hebben helaas geen andere keuze.

Ontwikkeling brandweerzorg Amersfoort
U geeft aan dat u de wettelijke taak niet meer kunt waarborgen in de gemeente Amersfoort. Dit heeft onder andere te maken met de bezetting van de brandweerpost Noord en de groei van inwoners. Wij begrijpen de noodzaak om deze post te versterken met een beroepsbezetting. Wij verzoeken u deze kosten met eigen middelen op te vangen. Ambities, ontwikkelingen en risico’s
We realiseren ons dat toekomstige financiële effecten van de ontwikkelingen van onderwerpen uit de bestuursagenda 2024-2027 mogelijk extra financiële investeringen vragen die nu nog niet inzichtelijk zijn. Gezien het belang van de thema’s uit de bestuursagenda, verzoeken wij u ons

hierover tijdig te informeren. Tevens verzoeken we u om eventuele kostenstijgingen zoveel mogelijk op te vangen binnen de eigen begroting VRU en waar nodig op te vangen door elders te besparen. Wij vragen u om onze zienswijze te betrekken bij het vaststellen van de begroting 2025 en andere toekomstige ontwikkelingen.

2.24 Woerden

De gemeenteraad Woerden dient geen zienswijze in op de financiële stukken.

2.25 Woudenberg

Op 20 november jl. hebben wij uw brief ontvangen betreffende de Kadernota VRU 2025, waarin de mogelijkheid wordt geboden om zienswijzen kenbaar te maken. Tijdens de raadscommissie van 6 februari jl. is het voorstel over de Kadernota VRU 2025 besproken. De gemeenteraad van Woudenberg heeft de volgende zienswijze in voorbereiding op de Kadernota VRU 2025. De gemeenteraad van Woudenberg waardeert de moeite die de VRU neemt om de kosten voor de gemeentes afgelopen jaren niet te laten stijgen door tegenvallende kosten van projecten zoveel mogelijk binnen de begroting te bekostigen. De VRU heeft eerder een overschot teruggestort naar de gemeente. De raad van Woudenberg vindt het belangrijk de VRU te laten weten dat deze methodiek van omgaan met geld gewaardeerd wordt en voor de komende jaren weer op prijs gesteld wordt, zoals aangegeven in de Kadernota 2025 op pagina 8. Hiernaast zijn er veel risico's en ontwikkelingen benoemd waar het bestuur mogelijk in 2024 over besluit en waarvan in de jaren daarna de financiële gevolgen gevoeld worden. Gezien de financiële problematiek van de gemeentes in 2026 en 2027, wil de gemeenteraad de VRU meegeven terughoudend te zijn met voorstellen met financiële consequenties in deze jaren en zich bij uitstek te richten op de kerntaken. Wegens het feit dat de definitieve besluitvorming plaatsvindt de raadsvergadering van 29 februari 2024 is het bovenstaande onder voorbehoud.

2.26 Zeist

De gemeente Zeist heeft kennis genomen van de kadernota en spreekt graag haar dank uit voor de helderheid ervan. De gemeente Zeist spreekt daarnaast graag haar dank uit voor het feit dat de VRU nadrukkelijk rekening houdt met de financiële positie van de deelnemende gemeenten. De gemeente Zeist stelt vast dat de stijging van de kosten van het gemeentelijk basispakket en het individueel gemeentelijk pluspakket nagenoeg geheel het gevolg zijn van externe factoren, zoals de prijs- en loonontwikkeling. Deze ontwikkelingen liggen buiten de invloedssfeer van de VRU. De enige uitzondering daarop vormen de kosten voor het verbetering van de dekking in Amersfoort Noord. Deze investering is nodig om in de veranderende regio te kunnen blijven voldoen aan de wettelijke dekkingseisen voorde brandweer. In de financiële kaders zijn verder ontwikkelingen en risico's opgenomen die op termijn een financieel effect kunnen hebben. De omvang en timing hiervan zijn nog niet duidelijk. Het gaat hierbij onder anderen om ontwikkelingen die ook in de Bestuursagenda VRU 2024-2027 staan beschreven, zoals bijvoorbeeld de veranderingen in het type en de duur van crises, natuurbrandbestrijding en de huisvesting. Voor deze ontwikkelingen vraagt de VRU nu geen financiële bijdrage. Zodra bekend is wat de verwachte kosten hiervoor zijn, onderzoekt de VRU wat mogelijk is in het kader van nieuw voor oud. Mocht dit niet passen binnen

de huidige kaders, dan volgt in de begrotingscyclus een voorstel voor het bestuur. Het is goed dat de VRU aangeeft dat deze voorstellen te zijner tijd in samenhang met andere ontwikkelingen en bestaand beleid aan de orde zullen worden gebracht, zodat ze ook in die samenhang afgewogen kunnen worden en ter besluitvorming in het bestuur zullen voorliggen. Ook de zienswijze van de gemeenteraden is hierin een wezenlijke stap. Gezien het voorgaande geven de kaders begroting 2025 dan ook aanleiding tot een ondersteunende en instemmende zienswijze vanuit de gemeente Zeist.

Veiligheidsregio Utrecht

vru.nl

2023 JAAROVERZICHT

Veiligheidsregio Utrecht

Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is een samenwerkingsverband van en voor de 26 Utrechtse gemeenten. Wij zorgen elke dag voor de veiligheid van alle mensen die in de regio wonen en verblijven. Dat doen wij met onze centralisten op de 112-meldkamer, onze brandweermensen en onze collega's van risicobeheersing, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio en in nauwe samenwerking met onze partners.



Ons werk

8.118 INCIDENTEN

Waarvan 7.849 uitrukken in onze regio en 269 daarbuiten.

Gebouwbranden	**774**
Overige branden	**1.965**
Technische hulpverlening	**80**
Hulpverlening aan dieren	**326**
Overige hulpverlening	**2.294**
Automatische Externe Defibrillator-inzetten (AED)	**876**
Basishandelingen Ongeval Gevaarlijke Stoffen (OGS)	**602**
Ondersteuning waterongevallen	**145**

23.393 MELDINGEN

Aangenomen op de meldkamer.

GRIP-INCIDENTEN

Onze multidiciplinaire crisisorganisatie is bij 7 GRIP-incidenten in actie gekomen.

1. **GRIP 1 Grote brand**
   Hollandsche Rading
   15 februari 2023
2. **GRIP 1 Gaslekkage**
   De Bilt
   10 maart 2023
3. **GRIP 1 Grote brand**
   Utrecht
   19 april 2023
4. **GRIP 1 Treinstoring**
   Utrecht
   04 juni 2023
5. **GRIP 1 Grote brand**
   Utrecht
   19 juni 2023
6. **GRIP 1 Grote brand**
   Woerden
   26 oktober 2023
7. **GRIP 1 Grote brand**
   Driebergen
   30 december 2023

TOTAAL AANTAL VIC BERICHTEN 400

- Aantal 24 uurs analyses 254
- Aantal VIC berichten 104
- Aantal extra VIC berichten 40

OPVANG VLUCHTELINGEN

Gedurende heel 2023 is binnen de VRU een regionaal operationeel team langdurig actief geweest. Dit team vormde de schakel tussen rijk en regio voor wat betreft een aan de veiligheidsregio's gegeven opdracht om de regie en coördinatie op de opvang van Oekraïense ontheemden te verzorgen. Ook is ondersteuning verleend voor crisisnoodopvang asiel. De regio Utrecht heeft gemiddeld rond de 6000 plekken beschikbaar gesteld voor deze doelgroep.

Daarnaast verzorgt de VRU middels een uitvoeringsorganisatie de exploitatie van:

• De zogeheten HUB Jaarbeurs, waar Oekraïners die aankomen worden opgevangen, geregistreerd en doorgeplaatst naar een duurzame verblijflocatie in of buiten Utrecht.

• Crisisnoodopvanglocaties in Veenendaal en Kedichem voor crisisnoodopvang (CNO). Hier worden respectievelijk tot 1 juni en 1 maart 2024 asielzoekers opgevangen.

* GRIP = Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure

Meer weten over de VRU? Kijk op **www.vru.nl**

Weten waarom ons werk zo belangrijk is? **Bekijk hier** onze bedrijfsfilm

2023 JAAROVERZICHT

Veiligheidsregio Utrecht

Wij zijn de VRU



683 medewerkers

1.687 vrijwilligers

70 brandweerposten

En **22 jeugdbrandweerkorpsen.**
7 jeugdleden stroomden door naar de reguliere brandweer.

(BRAND) VEILIG LEVEN

Onze afdeling (Brand)Veilig Leven heeft inwoners verteld over het voorkomen van brand in huis door veilig te koken en het veilig laden van elektrische apparaten tijdens de Nationale Brandpreventieweken. Hiernaast zijn ondernemers via het Keurmerk Veilig Ondernemen en Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan voorgelicht en hebben leerlingen op het VMBO en MBO geleerd via het lespakket 'Brandmeester,' hoe ook op de werkvloer brand te voorkomen.

145 keer **voorlichting** gegeven.

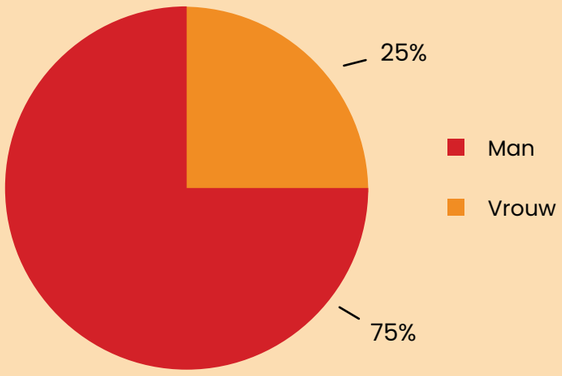
20 maal **Roadshow** ingezet.

VEILIGHEIDSINFORMATIECENTRUM

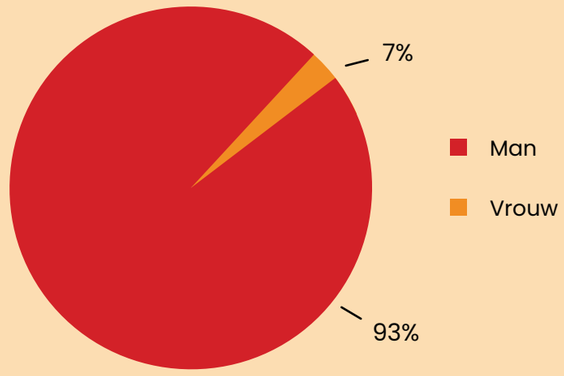
145 keer heeft ons **Veiligheidsinformatiecentrum** (VIC) onze stakeholders geïnformeerd over dreigingen, bijzondere gebeurtenissen en trends in ons verzorgingsgebied.

VERHOUDING MAN/VROUW

Aantal ambtenaren



Aantal vrijwilligers



Meer weten over de VRU? Kijk op **www.vru.nl**

Weten waarom ons werk zo belangrijk is? **Bekijk hier** onze bedrijfsfilm

Gemeente Utrecht

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2023, NUMMER 213

Datum	22 december 2023
Van	College B&W
Behandeld door	B. van Vijfeijken
Doorkiesnummer	14030
E-mailadres	bert.van.vijfeijken@utrecht.nl
Kenmerk	11875687
Beleidsveld	Internationale Zaken en Regionale Samenwerking

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsvragen jaargang 2023 nummer 213 van Stevie Nolten, Noura Oul Fakir, Kelly de Haan en Myrthe Minnaert (BIJ1) van 20 november 2023 over banden Utrecht en mensenrechtenschendingen Israël. De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1
Wat kan Utrecht als mensenrechtenstad wél doen om afstand te nemen van het Israëlische apartheidsregime en de oorlogsmisdaden en de genocide tegen de Palestijnen?

Antwoord 1
Als mensenrechtenstad kiezen we consequent voor het uitdragen van vrede en verdraagzaamheid. We maken ons zorgen om de vele burgerslachtoffers die dit conflict heeft gekost. Het is voor de mensen in Israël en de Palestijnse gebieden essentieel dat alle slachtoffers zo snel mogelijk toegang krijgen tot zorg.
We horen dat veel inwoners van Utrecht zich zorgen maken over het conflict in Israël en de Palestijnse gebieden. We zien dat er veel behoefte is in de stad om aandacht te vragen voor de verschrikkelijke omstandigheden waar de mensen in Gaza zich dagelijks in bevinden. Ook wij maken ons grote zorgen om de vele burgerslachtoffers die dit conflict heeft gekost.
Utrecht sluit zich daarom aan bij de internationale oproep tot een humanitair staakt-het-vuren. Ook steunen we de oproep van de VN om alle gijzelaars direct vrij te laten.

Vraag 2
Wat kan Utrecht concreet doen om solidair te zijn met Utrechters die uit Palestina komen en hen te steunen in deze moeilijke tijd?

Antwoord 2
In onze raadsbrief van 13 oktober jl. hebben wij onze inzet toegelicht. De situatie in Israël en de Palestijnse gebieden raakt ons diep en roept ook in onze stad emoties op. Als college zijn en blijven we in gesprek met vertegenwoordigers vanuit de Joodse, Islamitische en Palestijnse gemeenschap, met Utrechtse scholen, sportclubs, jongerenwerkers en andere betrokkenen over de situatie in het Midden-Oosten en over de gevoelens die leven in de stad. Deze inwoners vertellen ons aangrijpende verhalen. We vinden het belangrijk dat inwoners hun zorgen met ons delen en we steunen hen waar mogelijk.

Vraag 3
Is het college op de hoogte van het bestaan van BDS en haar Nederlandse tak BDS Nederland?

Antwoord 3
Ja.

Vraag 4
Heeft het college enig zicht op of wij als gemeente middels aanbestedingen en inkopen direct of indirect Israël steunen? Zo nee, is zij bereid om hier onderzoek naar te doen?

Antwoord 4
Nee, hier is geen zicht op. Het college ziet op dit moment onvoldoende grond om hier onderzoek naar te verrichten. Binnen de EU geldt de Government Procurement Agreement (GPA). Dit verdrag is gesloten onder de WTO en ook Israël maakt hiervan onderdeel uit. Aanbestedende diensten mogen ondernemers uit deelnemende GPA-landen niet weigeren.

Vraag 5
Als blijkt dat de gemeente Utrecht direct of indirect Israël financieel steunt, is het college bereid om in navolging van de BDS beweging afstand te doen van dergelijke (inkoop)relaties? Ook met inachtneming van de in 2021 aangenomen motie 3265 die oproept tot het niet inkopen bij discriminerende bedrijven?

Antwoord 5
Wij veronderstellen dat u verwijst naar motie 2020M 326. Over de uitvoering van die motie hebben we u geïnformeerd in de brief van 29 april 2021. Deze motie is hierop echter niet van toepassing, om de redenen die wij in antwoord 4 schetsen.

Vraag 6
Heeft de wethouder zicht of gemeente Utrecht banden heeft met bedrijven actief in illegale nederzettingen?

Antwoord 6
Net als het demissionaire kabinet veroordelen wij de nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden. Deze zijn illegaal en vormen een ernstige bedreiging voor het vredesproces.
We hebben echter geen zicht op de eventuele activiteiten in die nederzettingen van de bedrijven waar wij zaken mee doen.

Vraag 7
Kan Utrecht in navolging van de stad Oslo alle banden verbreken met bedrijven die actief zijn in illegale nederzettingen of illegale nederzettingen anderszins ondersteunen?

Antwoord 7
We hebben geen inzicht in alle internationale banden van de bedrijven waar de gemeente mee samenwerkt.

Vraag 8
Kan de burgemeester er bij de landelijke overheid op aandringen om wetgeving aan te nemen die handel met of producten uit illegale nederzettingen daadwerkelijk verbiedt?

Antwoord 8
Nee, dit past niet in onze rol.

Vraag 9
Wat voor kansen ziet het college om toch gevolg te geven aan het besluit van de raad om geen aanbestedingen te doen bij bedrijven die mede verantwoordelijk zijn voor mensenrechtenschendingen, zoals EBS, en hiermee de eerder aangenomen motie na te leven?

Antwoord 9
De mogelijkheden voor het opnemen van uitsluitingsgronden bij aanbestedingen zijn juridisch beperkt. Alleen veroordeelde partijen kunnen worden uitgesloten. Een verdere toelichting is opgenomen in onze raadsbrief van 15 juni 2023.

Vraag 10
Is de burgemeester het met BIJ1 eens dat een directe betrokkenheid van onze stad bij apartheid onacceptabel is en ziet zij vanuit haar positie een mogelijkheid om hierover het gesprek te voeren met de Universiteit Utrecht?

Antwoord 10
Nee, het college ziet dit niet als haar rol.

Vraag 11
Welke mogelijkheden ziet de burgemeester vanuit Utrecht om bij te dragen aan de wederopbouw van Palestina en in het bijzonder Gaza, ondanks dat zij geen onderdeel is van de EU?

Antwoord 11

Wij zien op dit moment geen mogelijkheden voor een bijdrage.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Schriftelijke vragen banden Utrecht en mensenrechtenschendingen Israël

20-11-2023

Sinds het losbarsten van het geweld op 7 oktober is de wereld verscheurd over wat zich in Palestina afspeelt. Hoewel de gebeurtenissen en het buitensporige geweld van deze maand voor velen in het Westen en dus ook in Utrecht pas de eerste kennismaking zijn met de situatie in Israël en Palestina, is er al langer dan 75 jaar sprake van een bezetting met vele onschuldige doden. Vanuit het Westen en dus ook Nederland, klinkt een grote steun aan Israël. Vrijwel alle politieke partijen spreken onvoorwaardelijke steun uit aan het regime dat zij zien als een Westerse democratie in het Midden-Oosten. Maar mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty[1], Human Rights Watch[2] en verschillende VN-experts[3] zijn er duidelijk over: Israël voert een apartheidspolitiek door middel van illegale bezetting en het op grote schaal plegen van oorlogsmisdaden.

Hoewel de voortdurende bezetting en genocide vanuit Israël een nationale politieke aangelegenheid lijkt, heeft ook Utrecht als grote stad met veel macht en internationale verbindingen een betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Het is vanuit die verantwoordelijkheid dat we ook op lokale schaal moeten bevragen wat het eventuele Utrechtse aandeel is in de huidige situatie. Utrecht BIJ1 stelt daarom de volgende vragen:

Vragen:

In de Raad programmabegroting van 9 november sprak de burgemeester over het bewaren van de vrede in onze stad en het pleiten voor vrede daarbuiten. Ook gaf zij aan in gesprek te zijn met verschillende gemeenschappen in onze stad. Zij sprak daarin duidelijk uit geen mogelijkheid te zien om een politiek standpunt in te nemen.

1. Wat kan Utrecht als mensenrechtenstad wél doen om afstand te nemen van het Israëlische apartheidsregime en de oorlogsmisdaden en de genocide tegen de Palestijnen?

[1] https://www.amnesty.nl/landen/israel-en-palestina
[2] https://www.hrw.org/report/2021/04/27/threshold-crossed/israeli-authorities-and-crimes-apartheid-and-persecution
[3] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/israels-55-year-occupation-palestinian-territory-apartheid-un-human-rights & https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/07/dismantle-israels-carceral-regime-and-open-air-imprisonment-palestinians-un

2. Wat kan Utrecht concreet doen om solidair te zijn met Utrechters die uit Palestina komen en hen te steunen in deze moeilijke tijd?

Een belangrijke manier om landen die mensenrechten schenden niet te steunen, is de inzet van boycots op producten of bedrijven die bijdragen aan deze mensenrechtenschendingen. BDS[4] (Boycot, desinvesteren en sancties) is een internationale beweging die in een wereldwijde campagne oproept tot verzet tegen Israël, met als doel dat land te bewegen om zijn verplichtingen met betrekking tot de mensenrechten van de Palestijnen na te komen.

3. Is het college op de hoogte van het bestaan van BDS en haar Nederlandse tak BDS Nederland?
4. Heeft het college enig zicht op of wij als gemeente middels aanbestedingen en inkopen direct of indirect Israël steunen? Zo nee, is zij bereid om hier onderzoek naar te doen?
5. Als blijkt dat de gemeente Utrecht direct of indirect Israël financieel steunt, is het college bereid om in navolging van de BDS beweging afstand te doen van dergelijke (inkoop)relaties? Ook met inachtneming van de in 2021 aangenomen motie 326[5] die oproept tot het niet inkopen bij discriminerende bedrijven?

Volgens het internationaal humanitair recht mag een bezettingsmacht geen nederzettingen bouwen op het land dat zij bezet.[6] Dit is toch iets wat Israël op grote schaal doet. Inmiddels wonen er meer dan 700.000 Israëlische kolonisten op de West Bank en Oost-Jeruzalem. Nederland voert officieel een ontmoedigingsbeleid om bedrijven ervan te weerhouden handel te drijven met illegale nederzettingen, toch zijn er Nederlandse bedrijven die dat doen.[7]

6. Heeft de wethouder zicht of gemeente Utrecht banden heeft met bedrijven actief in illegale nederzettingen?
7. Kan Utrecht in navolging van de stad Oslo[8] alle banden verbreken met bedrijven die actief zijn in illegale nederzettingen of illegale nederzettingen anderszins ondersteunen?
8. Kan de burgemeester er bij de landelijke overheid op aandringen om wetgeving aan te nemen die handel met of producten uit illegale nederzettingen daadwerkelijk verbiedt?

The Rights Forum riep in september 2023 provincie Utrecht op om busbedrijf EBS uit te sluiten van aanbestedingen[9] omdat dit bedrijf via haar moederonderneming Egged is betrokken bij grove mensenrechtenschendingen en actief bijdraagt aan het ‘groeien en koesteren’ van Israëls illegale nederzettingen in Palestina. Tijdens de raadsvergadering van 9 november werd een motie van DENK om bij de provincie aan te dringen op een stop met deze aanbesteding helaas verworpen. Tegelijkertijd nam de Raad in 2022 motie 334[10] aan waarin mensenrechten als voorwaarde worden gesteld voor aanbestedingen en dat schending hiervan ertoe kan leiden dat bedrijven geweerd worden.

9. Wat voor kansen ziet het college om toch gevolg te geven aan het besluit van de raad om geen aanbestedingen te doen bij bedrijven die mede verantwoordelijk zijn voor

---

[4] BDS-beweging - Wikipedia
[5] https://ureka.utrecht.nl/app/document?url=https:%2F%2Fapi1.ibabs.eu%2Fpublicdownload.aspx%3Fsite%3DUtrecht%26id%3Df6537148-6d8a-4ded-9e74-c1133399de89
[6] https://press.un.org/en/2016/sc12657.doc.htm
[7] https://rightsforum.org/rights-forum-dringt-aan-op-verbod-import-uit-nederzettingen/
[8] https://www.thenationalnews.com/world/mena/norway-capital-oslo-bans-goods-and-services-from-israel-s-west-bank-settlements-1.930185
[9] Oproep aan provincie Utrecht: sluit busbedrijf EBS uit van aanbesteding openbaar vervoer - The Rights Forum
[10] M334 Mensenrechten als voorwaarde voor aanbestedingen - U-reka Gemeente Utrecht

mensenrechtenschendingen, zoals EBS, en hiermee de eerder aangenomen motie na te leven?

Ook studenten van de Universiteit Utrecht zijn al langere tijd bezig met verschillende vormen van verzet met betrekking tot de banden van de Universiteit met Israël. Zo kunnen sinds februari 2021 studenten van de UU op uitwisseling naar universiteiten in Israël en wisselen zij daarnaast fondsen en kennis met elkaar uit. Een groot aantal studenten van de UU vinden het onacceptabel dat Utrecht hiermee actief bijdraagt aan het legitimeren van mensenrechtenschending en bezetting.[11] Tot slot is de Universiteit Utrecht betrokken bij de ontwikkeling van communicatietechnologie die wordt gebruikt door het Israëlische leger, zoals ook duidelijk werd betoogd tijdens de Palestina demonstratie op het Domplein op 19 oktober 2023.

10. Is de burgemeester het met BIJ1 eens dat een directe betrokkenheid van onze stad bij apartheid onacceptabel is en ziet zij vanuit haar positie een mogelijkheid om hierover het gesprek te voeren met de Universiteit Utrecht?

Toen de oorlog in Oekraïne uitbrak werden zowel nationaal als lokaal alle registers open getrokken op het gebied van zowel morele als materiële steun. In de raadsbrief van 22 mei 2022[12] benoemt het college diverse manieren waarop Utrecht haar steun aan Oekraïne vorm geeft. Onder andere door twee Oekraïense ambtenaren in dienst te nemen en via kruisbestuiving en samenwerkingen bij te dragen aan de wederopbouw. Ook werd na het uitbreken van de oorlog direct gekeken naar mogelijkheden om extra Oekraïense vluchtelingen op te vangen.

11. Welke mogelijkheden ziet de burgemeester vanuit Utrecht om bij te dragen aan de wederopbouw van Palestina en in het bijzonder Gaza, ondanks dat zij geen onderdeel is van de EU?

Gesteld door:

- Stevie Nolten, BIJ1
- Noura Oul Fakir, BIJ1
- Kelly de Haan, BIJ1
- Myrthe Minnaert, BIJ1

[11] Utrecht Universiteit, verbreek banden met Israëlische universiteiten | DUB (uu.nl)
[12] https://ureka.utrecht.nl/app/instrument/2db23280-1282-4764-a4ad-770ad29fd9c0

Gemeente Utrecht

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2024, NUMMER 91

Datum	22 mei 2024
Van	College B&W
Behandeld door	B. Scheffer
Doorkiesnummer	14030
E-mailadres	bernd.scheffer1@utrecht.nl
Kenmerk	12410825
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsvragen jaargang 2024 nummer 91 van de fracties BIJ1, DENK en GroenLinks van 8 mei 2024 over ‘Veroordeling grootschalige politie inzet tegen vreedzame demonstratie pro-Palestina studenten en docenten’.
De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1
Kan worden toegelicht waarom de politie in zulke grote getale is ingezet en waarom er politiegeweld is gebruikt tegen vreedzame demonstranten (wapenstokslagen, pepperspray, intimidatie, slepen en klemmen)? En waarom wordt dit in de raadsbrief van 8 mei tegengesproken, ondanks videomateriaal en getuigenissen wat dit bevestigt?
***Antwoord* 1**
In de raadsbrief van 9 mei jl. is de locoburgemeester ingegaan op het optreden door de politie die ondersteuning heeft geboden aan de UU bij het verwijderen van actievoerders die na herhaaldelijke vordering (een opdracht) door de eigenaar van het terrein weigerden te vertrekken. Een vordering is geen vrijblijvend verzoek. Uitgangspunt van het politieoptreden was dat de bezetting vreedzaam zou worden beëindigd. De politie was met meerdere eenheden, waaronder de ME aanwezig omdat zij door de gedragingen van de actievoerders vreesden voor wanordelijkheden en voor hun eigen veiligheid. Zo waren actievoerders begonnen met het opwerken van barricades en was er sprake van een grimmige sfeer.

De inzet van het optreden van de politie was –zoals altijd– de-escalerend van aard. De politie heeft alle aanwezigen verschillende malen de gelegenheid gegeven om vrijwillig te vertrekken; een groot aantal actievoerders is ook vrijwillig vertrokken. Aan deze vertrekkende actievoerders is ruim baan gegeven. Enkele tientallen actievoerders hebben hier echter geen gevolg aan gegeven en zij zijn gevorderd door de politie om te vertrekken. De personen die hier geen gevolg aan hebben gegeven, zijn vervolgens door de politie aangehouden en met een bus naar Houten gebracht. Een aantal van deze groep personen werkte niet mee toen zij werden aangehouden, waardoor de politie dwang

moest toepassen. Soms door personen te ondersteunen, soms door ze op te tillen en soms door ze weg te slepen. Dit heeft een aantal actievoerders als gewelddadig ervaren. Hierbij merken we op dat deze personen ook op dát moment nog medewerking hadden kunnen verlenen, maar ervoor hebben gekozen om dit niet te doen.

Een aantal actievoerders heeft geprobeerd een hek af te sluiten waardoor de politie het binnenterrein van de bibliotheek niet binnen zou kunnen treden. Dit was nadat de politie had gevorderd om te vertrekken. De politie heeft het afsluiten van het hek verhinderd, waarbij zoals vermeld in de raadsbrief van 9 mei jl ook kortstondig moest worden opgetreden. Hierbij heeft de politie geweldsmiddelen moeten inzetten. Omdat personen doorgingen met het afsluiten van het hek, heeft de politie enkele keren de wapenstok moeten gebruiken. Tegen één persoon die geweld richting de politie gebruikte is opgetreden met pepperspray. Ook hier geldt dat het politieoptreden een direct gevolg was van het handelen door de actievoerders.

De ontruiming is gerealiseerd zonder inzet door de ME in volledige uitrusting met helm en schild. Het optreden van de politie achten wij verder proportioneel en passend.

Vraag 2
Is de gemeente betrokken geweest bij het besluit van het College van Bestuur van de UU om politie af te sturen op de vreedzame bezetting op de Drift, en in hoeverre is daarbij aangestuurd op de-escalerend optreden?
Antwoord 2
Het besluit om de actievoerders te vorderen het binnenterrein te verlaten, is een besluit geweest van het bestuur van de Universiteit Utrecht. Deze is daar als eigenaar van het terrein ook toe bevoegd. Zoals ook in de brief van 8 mei jl. is aangegeven, heeft de Universiteit de politie gevraagd hen te ondersteunen bij het leegmaken van hun terrein omdat de actievoerders aan meerdere verzoeken geen gevolg gaven. Na overleg in de driehoek heeft onder gezag van de Hoofdofficier van Justitie de politie vervolgens het terrein ontruimd, waarbij de actievoerders eerst in de gelegenheid werden gesteld om het terrein alsnog vrijwillig te verlaten. Daarbij is zoals altijd de-escalerend en gefaseerd opgetreden, zoals onder andere blijkt uit de waarschuwingen richting de actievoerders dat er aanhouding zou gaan plaatsvinden.

Vraag 3
Is het college er bewust van dat grootschalige politie en ME inzet en toepassing van geweld op vreedzame demonstranten juist escalerend werkt? Hoe is dit in lijn met de zogenoemde 'verbindende rol' die het Utrechtse politiekorps aan zegt te houden?
Antwoord 3
Wij verwerpen de suggestie dat het politieoptreden escalerend heeft gewerkt. De politie heeft opgetreden in reactie op het handelen van de actievoerders. Zoals altijd is eerst verbinding gezocht en getracht afspraken te maken. Toen er geen gehoor werd gegeven aan vorderingen door zowel de UU als de politie, moest worden opgetreden, zoals altijd de-escalerend en gefaseerd. Inzet van geweld wordt hierbij – zoals ook bij de beantwoording van vraag 1 - zoveel mogelijk vermeden. De inzet van ME vindt ook gefaseerd plaats, zoals bij vraag 2 aangegeven is de ME ingezet zonder volledige uitrusting (helm en schild).

Vraag 4
Hoe kan het dat demonstranten, zonder dat er een reden voor arrestatie is gegeven door politie, met geweld bestuurlijk zijn verplaatst? Is het college zich ervan bewust dat dit een schending is van 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens?

Antwoord 4
De demonstranten zijn niet bestuurlijk verplaatst. De verplaatsing van de personen die zijn aangehouden naar het arrestantencomplex in Houten is onder het gezag van het OM uitgevoerd. Aldaar zijn zij zonder directe strafvervolging heengezonden.

Vraag 5
Volgens advocaat Willem Jebbink is er bij bezetting van percelen bij gebouwen die voor 'de openbare dienst bestemd zijn', zoals universiteiten, geen sprake van erfvredebreuk. Hoe kan het dat dit argument dan toch is opgevoerd bij het opbreken van de demonstratie?
Antwoord 5
Het is aan de universiteit om te bepalen hoe haar panden gebruikt mogen worden, bijvoorbeeld door het stellen van openingstijden en huisregels. Bij overtreding hiervan is het uiteindelijk aan het OM om te bepalen of er sprake is van erfvredebreuk (en/of overtreding van art. 461 WvSr). Dat is in dit geval ook gebeurd en dit heeft tot de conclusie geleid dat er inderdaad sprake was van erfvredebreuk.

Vraag 6
Hoe heeft de gemeente zich gisteren vanuit haar rol als 'Utrecht Demonstratiestad' ingezet voor de veiligheid en vrijheid van de demonstranten en hoe past dit bij de profilering van Utrecht als Mensenrechtenstad?
Antwoord 6
Het demonstratierecht is een groot goed, ongeacht de inhoud van een demonstratie. Zoals u van ons gewend bent faciliteren wij demonstraties zoveel mogelijk. Daarnaast bespreken wij regelmatig onze aanpak met bijvoorbeeld vertegenwoordigers van Amnesty International. Ook bij protestacties in gebouwen wordt in beginsel ruimte gegeven aan de vrijheid van meningsuiting, al vallen deze niet onder de bescherming van het demonstratierecht. Het is aan de eigenaar van het gebouw om te bepalen welke ruimte ze hieraan willen geven. Als het niet lukt om afspraken te maken met de actievoerders kan de de eigenaar eventueel de politie verzoeken te helpen bij het verwijderen van actievoerders uit het pand. Na bespreking in de driehoek heeft onder gezag van de Hoofdofficier van Justitie de politie het pand ontruimd.

Vraag 7
Heeft de gemeente haar eigen standpunt omtrent het steunen van een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza gecommuniceerd aan het College van Bestuur van de UU? Zo nee, waarom niet?
Antwoord 7
Het standpunt van de gemeenteraad is voor een ieder te vinden op internet. De gesprekken van de driehoek met het College van Bestuur de Universiteit Utrecht stonden primair in het teken van het faciliteren en in goede banen leiden van de demonstraties.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Schriftelijke vragen Veroordeling grootschalige politie inzet tegen vreedzame demonstratie pro-Palestina studenten en docenten

8 mei 2024

Op dinsdag 7 mei hebben studenten en personeel van de Universiteit Utrecht zich vreedzaam verzameld op de binnenplaats van de Universiteits bibliotheek aan de Drift uit protest tegen de aanhoudende genocide in Palestina en de medeplichtigheid van hun universiteit daaraan. Ze hebben een solidariteitskamp opgezet, waarmee ze de universiteit opriepen om een standpunt in te nemen tegen de aanhoudende genocide in Gaza en om hun verbindingen en samenwerkingen met Israëlische instellingen die betrokken zijn bij de bezetting van Palestina openbaar te maken, af te stoten en te boycotten.

Deze actie komt na maanden van mislukte pogingen om constructieve onderhandelingen met de universiteit aan te gaan. Middels deze vreedzame bezetting oefenden de studenten en docenten hun democratische rechten uit op vrijheid van vergadering en betoging, vrijheid van meningsuiting en academische vrijheid zoals beschermd door de Nederlandse grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Nadat de onderhandelingen tussen de demonstranten en het College van Bestuur stuk liepen, heeft het bestuur de politie ingeschakeld tegen haar eigen studenten en docenten, om zo de vreedzame bezetting, in grote getale, agressief op te breken. Meer dan 60 mensen werden door de politie versleept, mishandeld en lastiggevallen en zijn uiteindelijk middels U-OV bussen bestuurlijk verplaatst naar het Cellencomplex in Houten, waar ze later zijn vrijgelaten.

De fracties van BIJ1, DENK en GroenLinks verwerpen dit grootschalige en escalerende politieoptreden tegen Utrechtse studenten en docenten ten zeerste en stellen daarom de volgende vragen:

Vragen:

1. Kan worden toegelicht waarom de politie in zulke grote getale is ingezet en waarom er politiegeweld is gebruikt tegen vreedzame demonstranten (wapenstokslagen, pepperspray, intimidatie, slepen en klemmen)? En waarom

wordt dit in de raadsbrief van 8 mei tegengesproken, ondanks videomateriaal en getuigenissen wat dit bevestigt?

2. Is de gemeente betrokken geweest bij het besluit van het College van Bestuur van de UU om politie af te sturen op de vreedzame bezetting op de Drift, en in hoeverre is daarbij aangestuurd op de-escalerend optreden?

3. Is het college er bewust van dat grootschalige politie en ME inzet en toepassing van geweld op vreedzame demonstranten juist escalerend werkt? Hoe is dit in lijn met de zogenoemde 'verbindende rol' die het Utrechtse politiekorps aan zegt te houden?

4. Hoe kan het dat demonstranten, zonder dat er een reden voor arrestatie is gegeven door politie, met geweld bestuurlijk zijn verplaatst? Is het college zich ervan bewust dat dit een schending is van 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens?

5. Volgens advocaat Willem Jebbink is er bij bezetting van percelen bij gebouwen die voor 'de openbare dienst bestemd zijn', zoals universiteiten, geen sprake van erfvredebreuk. Hoe kan het dat dit argument dan toch is opgevoerd bij het opbreken van de demonstratie?

6. Hoe heeft de gemeente zich gisteren vanuit haar rol als 'Utrecht Demonstratiestad' ingezet voor de veiligheid en vrijheid van de demonstranten en hoe past dit bij de profilering van Utrecht als Mensenrechtenstad?

7. Heeft de gemeente haar eigen standpunt omtrent het steunen van een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza gecommuniceerd aan het College van Bestuur van de UU? Zo nee, waarom niet?

Gesteld door:

- Stevie Nolten, BIJ1
- Myrthe Minnaert, BIJ1
- Noura Oul Fakir, BIJ1
- Marie-Louise Beekmans, BIJ1
- Floor Steinmetz, BIJ1
- Mahmut Sungur, DENK
- Imraan Skori, DENK

- Miraç Usta, DENK
- Iskender Simsek, DENK
- Mahaar Fattal, GroenLinks

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**	9 mei 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12393683
E-mail	nora.timmermans@utrecht.nl	**Onderwerp**	Demonstratie en protestactie Universiteitsbibliotheek 8 mei
Bijlage(n)		**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Ook woensdag 8 mei vonden er in onze stad opnieuw enkele protestacties en demonstraties plaats van pro-Palestina demonstranten. Deze demonstratie in de openbare ruimte hebben we uiteraard gefaciliteerd en heeft in totaal twee uur geduurd. Eind van de middag verplaatsten de demonstranten zich richting de Drift en is de demonstratie overgegaan in een bezetting van een faculteitsgebouw van de Universiteit aan de Drift (nummer 25). Buiten het gebouw ontstond een spontaan protest van ongeveer 300-400 man.

De bezetting is kort na middernacht door de politie beëindigd nadat de Universiteit mensen had gevorderd te vertrekken wegens lokaalvredebreuk. Er is een aantal mensen vrijwillig vertrokken en er zijn ongeveer 50 personen voor lokaalvredebreuk aangehouden. De ontruiming in het pand zelf verliep relatief rustig en geweldloos. De politie trof geen grootschalige vernielingen aan, wel was duidelijk gewerkt aan het barricaderen van toegangsdeuren en het afplakken van ramen zodat contact nauwelijks mogelijk was. De Universiteit doet nog een finale check.

Buiten probeerden enkele demonstranten door een linie van de politie te breken en heeft de politie kortstondig moeten optreden en daarbij gebruik moeten maken van de wapenstok en pepperspray. Er zijn drie personen aangehouden uit de groep demonstranten die zich rondom de faculteitsgebouwen aan de Drift ophielden. Het ging daarbij om opruiing, spugen naar een agent en het dreigen met een losgewrikte straatklinker in de richting van politie.

Net zoals de dag ervoor heeft het College van Bestuur meermaals de actievoerders verzocht het pand te verlaten. Uiteindelijk hebben zij rond 23.45 uur de politie gevraagd hen te ondersteunen bij het ontruimen van het pand. Na overleg in de driehoek heeft onder gezag van de Hoofdofficier van Justitie de politie vervolgens het pand ontruimd waarbij de actievoerders eerst opnieuw in de gelegenheid zijn gesteld om het gebouw alsnog vrijwillig te verlaten. Degene die hier geen gehoor aan gaven, zijn zonder geweld aangehouden en naar het arrestantencomplex in Houten overgebracht en vervolgens dezelfde nacht zonder rechtsvervolging heengezonden, aangezien in het pand geen grootschalige vernielingen werden aangetroffen.

Zoals regelmatig in uw raad besproken, is het demonstratierecht een groot goed in Utrecht, ongeacht de inhoud van de demonstratie. Demonstraties mogen schuren en hinder veroorzaken. We faciliteren actief en waar nodig beschermen we demonstraties. Dit betekent niet dat het demonstratierecht

grenzeloos is. Protestacties waarbij sprake is van dwang, het opwerpen van barricades en een sfeer waarbij medewerkers van de universiteit zich onveilig voelen, passen daar wat mij betreft niet bij.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijksma

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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Timmermans - Edenburg	**Datum**	8 mei 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12391821
E-mail	nora.timmermans@utrecht.nl	**Onderwerp**	Protestactie Universiteitsbibliotheek
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Gisterenmiddag rond 14.00 uur kwamen de eerste signalen binnen over een mogelijke demonstratie die om 15.00 uur zou plaatsvinden op het Janskerkhof, om aandacht te vragen voor de situatie in Gaza. Deze spontane demonstratie heeft plaatsgevonden en is ordelijk verlopen.

Rond 16.45 uur verzamelden zich druppelsgewijs een aantal personen in de binnentuin van de Universiteitsbibliotheek met het doel om actie te voeren. De actievoerders stelden eisen aan de Universiteit in relatie tot het conflict in Gaza. Het College van Bestuur heeft meermaals contact gehad met de actievoerders en aangegeven dat zij tot de avond konden verblijven, maar dat zij daarna het terrein van de Universiteit weer zouden moeten verlaten. De actievoerders hebben daarop aangegeven te willen verblijven totdat de eisen zouden zijn ingewilligd.

Rond 21.00 uur verbleven er ongeveer 200 personen op het terrein waar meerdere tentjes waren opgezet. Op een gegeven moment begonnen de actievoerders met het opbouwen van barricades bij de toegangspoort van het terrein. Op dat moment sloeg de sfeer om en gaven de medewerkers van de Universiteit aan dat zij zich niet veilig meer voelden. De Universiteit heeft vervolgens als eigenaar van het terrein de actievoerders verzocht de binnentuin te verlaten. Omdat de actievoerders aan de meerdere verzoeken om te vertrekken geen gevolg gaven, heeft de Universiteit politie gevraagd hen te ondersteunen bij het leegmaken van hun terrein. Na overleg in de driehoek heeft onder gezag van de Hoofdofficier van Justitie de politie vervolgens het terrein ontruimd waarbij de actievoerders eerst in de gelegenheid werden gesteld om het terrein alsnog vrijwillig te verlaten. Het grootste deel van de actievoerders zijn op dit moment vertrokken, ongeveer 50 personen gaven hier geen gehoor aan; zij zijn door de politie aangehouden voor erfvredebeuk en/of overtreding art 461 Wetboek van Strafrecht. De ontruiming verliep relatief rustig en de uit voorzorg aanwezige ME is niet ingezet. Wel heeft de politie kortstondig moeten optreden om te voorkomen dat de toegangspoort door actievoerders met kettingsloten werd afgesloten. De ontruiming was omstreeks 01.00 uur afgerond. De actievoerders die niet vrijwillig zijn vertrokken, zijn naar het arrestantencomplex in Houten overgebracht en vervolgens weer heengezonden. Een spontane steundemonstratie die in omgeving ontstond liep rond 01.45 uur af.

Ik vertrouw erop u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

Lot van Hooijdonk,
Locoburgemeester

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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A.Pehlivan	**Datum**	17 mei 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12411845
E-mail	a.pehlivan@utrecht.nl	**Onderwerp**	Demonstratie en protestactie 15 mei
Bijlage(n)		**Beleidsveld**	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Op 15 mei jl. heeft een pro-Palestina demonstratie plaatsgevonden waarbij opnieuw een pand van de Universiteit Utrecht is bezet. De demonstratie begon vreedzaam op het Janskerkhof en na een korte optocht door de stad is een pand aan het Janskerkhof bezet. Zoals u bekend, is het demonstratierecht in Utrecht een groot goed en faciliteren we demonstraties actief. Ook bij protestacties in gebouwen wordt in beginsel ruimte gegeven aan de vrijheid van meningsuiting, al vallen deze niet onder de bescherming van het demonstratierecht. Het is aan de eigenaar van het gebouw om te bepalen welke ruimte ze hieraan willen geven. De eigenaar kan als het niet lukt om afspraken met actievoerders te maken, eventueel de politie verzoeken te helpen bij het verwijderen van actievoerders uit het gebouw. Ook afgelopen woensdagavond is dit het geval geweest. Na bespreking in de driehoek heeft onder gezag van de Hoofdofficier van Justitie de politie het pand ontruimd. In deze brief wil ik u infomeren over het verloop van de avond en met name de wijze waarop de politie-inzet heeft plaatsgevonden

Ik ga uitvoerig in op het verloop van de demonstratie en bezetting. Ik hecht hieraan omdat er discussie is over de proportionaliteit van het politieoptreden. Ook in de driehoek is dit uitgebreid besproken. Uitgangspunt hierbij is dat optreden door de politie altijd zo de-escalerend mogelijk is. Tegen vreedzame actievoerders, die weliswaar de wet overtreden maar geen actief verzet plegen, wordt geen geweld gebruikt. Dit is anders wanneer mensen het politie-optreden verhinderen of zelf geweld toepassen. Uiteindelijk heeft de ME op woensdagavond kortstondig moeten optreden toen actievoerders een bus met arrestanten tegenhielden en herhaaldelijk niet luisterden naar vorderingen om de weg vrij te maken. Hierbij is kortstondig geweld toegepast om die situatie te beëindigen.

Verloop van de demonstratie
Omstreeks 14:00 uur vond een demonstratie van Student Strike for Palestine plaats op het Janskerkhof. Deze demonstratie was niet vooraf bij de gemeente aangekondigd. De politie heeft zoals gebruikelijk contact gelegd met de groep om de demonstratie optimaal te kunnen faciliteren. De plannen van de groep waren in eerste instantie onduidelijk, mogelijk zouden ze verplaatsen richting

het Centraal Station. De politie heeft dit zo goed mogelijk gefaciliteerd. Via het Domplein is de groep van toen ongeveer 500 personen echter terug naar het Janskerkhof gegaan.

Ongeveer 60-80 actievoerders zijn vervolgens het pand van de Universiteit Utrecht aan het Janskerkhof binnengegaan. De politie en medewerkers van de universiteit hebben waargenomen dat (grote) stenen en pallets meegenomen werden het pand in, dat toegangen geblokkeerd werden, ramen geblindeerd en camera's gesaboteerd. Ook is geconstateerd dat personen in het pand helmen bij zich hadden, handschoenen droegen en potten met (naar het scheen) vloeistof naar binnen brachten. De politie moest er op basis hiervan rekening mee houden dat personen zich actief zouden verzetten tegen een eventuele latere ontruiming en hierbij ook geweld tegen de politie zouden kunnen gebruiken. Inzet van de ME is in zo'n situatie nodig, omdat de ME over betere persoonlijke veiligheidsmaatregelen (zoals helm, schild, stevigere kleding) beschikt.

Op straat voor het pand demonstreerden toen ook nog enkele honderden mensen. Deze demonstratie is gefaciliteerd en hieraan is ruim baan gegeven.

Ontruiming en vertrek demonstranten overwegingen driehoek
Rond 18:00 uur heeft een delegatie van de universiteit overlegd met de demonstranten. De voorzitter van het College van Bestuur heeft in het gesprek aangegeven dat een bezetting of overnachting niet zou worden toegestaan. Hij heeft de aanwezige actievoerders gevraagd weg te gaan. Hem is te kennen gegeven dat hieraan geen gehoor zou worden gegeven. Zij wilden het pand niet verlaten.

Daarna heeft de politie, in opdracht van de driehoek, een onderhandelaar ingezet om in gesprek te gaan met de actievoerders in het pand en afspraken te maken over een vrijwillig vertrek. Ook hiermee zou een ontruiming door de politie voorkomen kunnen worden. De onderhandelaars zijn op enig moment constructief in gesprek geweest, maar uiteindelijk hebben de actievoerders te kennen gegeven niet te willen vertrekken.

Kort hierna (rond 21:30 uur) heeft de universiteit de bezetters de opdracht (vordering) gegeven het pand te verlaten. Dit is geen vrijblijvend verzoek. Hieraan is geen gevolg gegeven, waarop ook de politie meerdere keren heeft gevorderd om het pand te verlaten. Aangegeven is dat indien personen niet zouden vertrekken, ze aangehouden worden. De ME heeft vervolgens het pand betreden, waarbij zij op meerdere barricades zijn gestuit. Deze barricades zijn weggehaald; een aantal actievoerders (42 in totaal) zijn in verschillende ruimtes op meerdere verdiepingen in het pand aangetroffen. Deze personen is te kennen gegeven dat zij waren aangehouden en mee dienden te werken. Vervolgens zijn de personen één voor één uit het pand gehaald een naar een gereedstaande bus gebracht.
De meeste personen zijn zelf opgestaan en meegelopen met de politie. Een aantal personen bleef passief en weigerde zelf te vertrekken. De politie heeft deze personen opgetild en meegenomen. Een enkeling weigerde toen alsnog om zelfstandig te lopen. Onder andere omdat er glas op de vloer lag en om te voorkomen dat meeslepen van deze personen tot verwondingen zou leiden, zijn er personen op een draagbaar naar buiten getild.

De gereedstaande bus kon in eerste instantie niet vertrekken omdat de Voorstraat werd geblokkeerd door een aantal sympathisanten. De politie heeft deze sympathisanten gevraagd plaats te maken zodat de bus erlangs kon. Hieraan is, ondanks herhaaldelijk verzoek en meerdere vorderingen, geen gehoor gegeven waarop de ME een vrije doorgang heeft gecreëerd. Hierbij is kort geweld toegepast, waarbij ook enkele tikken met de wapenstok zijn uitgedeeld. Na het vertrek van de bus is de rust

teruggekeerd. De aangehouden personen zijn vervoerd naar een politielocatie in Papendorp, en daar heengezonden

Overwegingen driehoek
Het is zeer betreurenswaardig dat een vreedzame demonstratie, waaraan volop ruimte werd gegeven, door een bepaalde groep aangegrepen wordt om dwingend en intimiderend gedrag dat niet past bij vreedzame demonstraties te vertonen en dit bij anderen aan te moedigen. Ondanks diverse pogingen tot gesprek en vrijwillig vertrek, was inzet van de ME nodig om dit gedrag te doen stoppen en de orde te herstellen. Ik blijf demonstraties uiteraard faciliteren, maar doe ook een beroep op de organisatoren om hun verantwoordelijkheid te nemen voor het in goede banen leiden van de demonstraties.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijksma

AMNESTY INTERNATIONAL NEDERLAND

April 2024

DEMONSTREREN OP ONDERWIJSINSTELLINGEN

Veruit de meeste demonstratie vinden plaats op straat, of op een plein. Maar steeds vaker demonstreren studenten ook op de universiteit of hogeschool, op de campus of binnen in de onderwijsinstelling. Mag dat? En waar liggen dan de grenzen? Hieronder leggen we het uit.

1. ALGEMENE KADERS DEMONSTRATIERECHT

Demonstreren is een mensenrecht. Dat volgt uit verschillende mensenrechtenverdragen waarin het demonstratierecht is vastgelegd, waaronder artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens. Maar het is óók vastgelegd in artikel 9 van de Nederlandse Grondwet.

Het demonstratierecht beschermt allerlei soorten protestacties. Zolang ze vreedzaam zijn, kunnen niet alleen protestmarsen, maar ook blokkades, sit-ins, bezettingen en flashmobs onder het demonstratierecht vallen.

Ondanks alle verschillen zijn er drie bepalende kenmerken. Bij demonstraties gaat het om: (1) een meningsuiting door (2) twee of meer personen (3) in het openbaar.

Alle vormen van vreedzame collectieve meningsuiting in het openbaar zijn beschermd door het demonstratierecht. Dat geldt voor georganiseerde en spontane protesten, voor aangemelde en niet aangemelde protesten.

VREEDZAAMHEID

Het demonstratierecht is geen onbegrensd recht. Een demonstratie moet **vreedzaam** zijn. Dat betekent echter niet dat een demonstratie geen hinder of overlast mag veroorzaken, of dat een demonstratie niet mag schuren. De inhoud van het protest doet er niet toe.

Dat betekent dat het studenten ook vrij staat kritiek te uiten op het beleid van de universiteit.

Een demonstratie is vreedzaam wanneer **er geen sprake is van geweld tegen personen of goederen.** De term 'vreedzaam' moet daarbij heel breed uitgelegd worden: minimale en bovendien snel ongedaan te maken schade, betekent niet dat een demonstratie niet langer vreedzaam is. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in een uitspraak over een zaak in Nederland onlangs nog eens uitgelegd wat we onder vreedzaam protest moeten verstaan.[1] Van belang daarbij zijn de ***intenties*** van de demonstranten; zelfs als er een aannemelijk risico bestaat dat de demonstratie uitmondt in wanordelijkheden, kan deze als vreedzaam bestempeld worden zolang de *intenties* van de demonstranten vreedzaam waren. Ook het feit dat een **enkeling of een groepje gewelddadig gedrag** vertoont ontneemt de demonstratie niet haar bescherming, en de organisatie (of overige demonstranten) kan **niet verantwoordelijk** worden gehouden voor het gedrag van individuele deelnemers aan het protest.

Of met het protest een **wet of regel overtreden** wordt is niet bepalend voor de vraag of een protest vreedzaam is, **ook blokkades en andere disruptieve acties** kunnen daarmee binnen de reikwijdte van het demonstratierecht vallen. En ten slotte merkt het Hof op dat we altijd *uit moeten gaan van de vreedzaamheid* van demonstranten (**uitgangspunt vreedzaamheid**).

DEMONSTRATIERECHT NIET ONBEGRENSD

Maar toch mag ook een vreedzame demonstratie uiteindelijk, onder strikte voorwaarden, beëindigd worden. **Het demonstratierecht is niet onbegrensd.** Demonstranten mogen niet aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en ook

[1] Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, verzoekschrift 56896/17, 21 november 2023, par. 47 e.v., https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-228986

geen geweld gebruiken. Ook wanneer de meningsuiting naar de achtergrond verdwijnt en intimidatie, ontwrichten of het opleggen van een mening aan anderen het hoofddoel wordt, kan het zijn dat het protest niet langer beschermd wordt door het demonstratierecht.

Elke inperking van het demonstratierecht, dus ook een inperking op de door de demonstranten gekozen tijd en plaats, moet voldoen aan strenge voorwaarden.[2] Alleen wanneer dat noodzakelijk is in het belang van de nationale of openbare veiligheid, ter voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen mag een burgemeester een demonstratie inperken. En dan nog alleen op de minst ingrijpende wijze. Met andere woorden: elk optreden tegen een demonstratie, en in het uiterste geval beëindiging, moet altijd noodzakelijk en proportioneel zijn.

Elke demonstratie is anders, of een inperking noodzakelijk is moet voor iedere demonstratie opnieuw bekeken worden.

SAMENGEVAT

De eerste vraag die altijd beantwoord moet worden is of een protestactie binnen de reikwijdte van het demonstratierecht valt. Daarbij is de vreedzaamheid een van de belangrijkste criteria. Wanneer dat het geval is mag enkel opgetreden worden tegen dat protest wanneer dat een van de genoemde legitieme belangen dient, en moet *elk optreden* bovendien voldoen aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereisten.

2. ANDERE DAN OPENBARE PLAATS – DE UNIVERSITEIT, HOGESCHOOL OF CAMPUS

Een van de bepalende kenmerken van demonstraties is dat zij plaatsvinden in het openbaar. Vaak vinden demonstraties plaats buiten op straat of op een plein. Het recht op vreedzaam protest omvat echter ook het recht van demonstranten om zelf het tijdstip, de plaats en vorm van hun demonstratie te kiezen.[3] Daarbij hebben zij het recht om *within sight and sound* van het doel van hun demonstratie te zijn.[4] Demonstreren mag dus in principe ook in een overheidsgebouw, op de universiteit of in het publiek toegankelijke deel van het kantoor van de Belastingdienst.[5]

Een demonstratie op een andere dan openbare plaats in de zin van de Wet openbare manifestaties (Wom), zoals een universiteitsterrein, kan de burgemeester niet vooraf verbieden. De burgemeester kan dan slechts de demonstranten de opdracht geven de betoging direct te beëindigen en uiteen te gaan, maar ook hier geldt: uitsluitend wanneer dat strikt noodzakelijk is. [6]

De academische vrijheid is daarbij van groot belang. Die geldt niet alleen voor al die andere studenten die mogelijk geraakt worden door een protestactie, maar zeker ook voor die studenten die zich middels een protest ergens over uitspreken.

Het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting zijn ontzettend belangrijk, zij vormen een ventiel voor ongenoegen en een vreedzame uitlaatklep voor meningsverschillen.

Het advies van Amnesty is dan ook studenten serieus te nemen en met hen in gesprek te gaan. Ga uit van de vreedzame bedoelingen die zij hebben, en geef hen zoveel mogelijk de ruimte hun geluid te laten horen.

BIJZONDERE VORMEN VAN PROTEST: BLOKKADES, BEZETTINGEN, SIT-INS

Een demonstratie op een universiteit kan vele vormen aannemen. Zoals gezegd moet elke demonstratie op basis van de ~~dan~~ geldende omstandigheden beoordeeld worden. Zo zal een demonstratie van een beperkt groepje studenten in een

---

[2] Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter,* november 2022, par. 3.3 en kader 'Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn', https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/rapport

[3] Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 39.
[4] Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk,* p. 23. Zie ook EHRM, *Lashmankin e.a. tegen Rusland*, verzoekschrift 57818/09, 7 februari 2017, par. 405, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857
[5] Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk,* p. 39. Zie ook EHRM, *Appleby e.a. tegen Verenigd Koninkrijk,* verzoekschrift 44306/98, 6 mei 2003, par. 47, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61080
[6] Wet openbare manifestaties (Wom), artikel 8.

grote hal van het universiteitsgebouw, of buiten op de campus, anders benaderd moeten worden dan een bezetting van een collegezaal of bestuurskamer, of het luidruchtig verstoren van colleges van grote groepen studenten.

Dat demonstranten het recht hebben zelf de plaats van hun protest te kiezen betekent niet dat zij daarmee ook automatisch toegang hebben tot privéterreinen of publiek toegankelijke plekken. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft meermaals bepaald dat bezettingsacties (en andere acties met een dwingend karakter) weliswaar **niet tot de kern** van het demonstratierecht behoren, maar dat de bescherming daarmee niet automatisch wegvalt. De vorm is **niet bepalend** voor de vraag of de protestactie binnen de reikwijdte (en bescherming) van art. 11 EVRM valt (zoals de vraag of de actie **vreedzaam** is wel is, zie boven).[7]

INGRIJPEN

Dat een blokkade of bezetting beschermd is, betekent niet dat deze niet op een gegeven moment beëindigd mag worden. Daarbij is van belang dat het **ingrijpen noodzakelijk en proportioneel** is. Enkel het niet volgen van de huisregels is geen grond voor het inperken van het demonstratierecht. Demonstranten moeten bijvoorbeeld **enige tijd en ruimte** hebben gekregen om hun standpunten kenbaar te maken. **Aanhouding en strafrechtelijk optreden** is al snel disproportioneel: geef demonstranten daarom de mogelijkheid om hun protest buiten voort te zetten.

Een ID-controle van een demonstrant is ook een inmenging in het demonstratierecht; wanneer de politie van vreedzame demonstranten hun ID controleert (en registreert), schendt ze niet alleen het recht op privacy van demonstranten, het heeft ook een afschrikwekkend effect. Het kan mensen ervan weerhouden te gaan demonstreren. Organisatoren en deelnemers aan vreedzame demonstraties moeten niet worden onderworpen aan ID-controles, tenzij er een redelijke verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit.

Er zijn aanwijzingen in de jurisprudentie dat het *doel* van een sit-in of blokkade relevant kan zijn voor de bepaling of beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn.[8] Wanneer er een directe link ontbreekt tussen de protestactie en haar doel, lijkt het Hof eerder tot het oordeel te komen dat een inperking proportioneel is. Met andere woorden: het beëindigen van een bezetting van het kantoor van de rector zal eerder als proportioneel beoordeeld worden wanneer de demonstranten het aftreden van de rector voor ogen hadden met hun actie, dan wanneer zij demonstreren tegen algemeen beleid van de universiteit.

Het is belangrijk dat ook de **beveiligers** van de universiteit goed op de hoogte zijn van de reikwijdte van het demonstratierecht. Net als het optreden van de politie moet hun handelen noodzakelijk en proportioneel zijn. Daarbij komt dat het geweldsmonopolie bij de politie ligt; alleen de politie mag, in het uiterste geval en uitsluitend wanneer strikt noodzakelijk en proportioneel, geweld gebruiken tegen demonstranten die niet langer vreedzaam zijn. Particuliere beveiligers mogen dat nooit.

Voor elk protest geldt: enige hinder of overlast hoort erbij. Dat studenten en medewerkers ongevraagd met een protest geconfronteerd worden hoort daarbij.[9]

3. CONCLUSIE

Demonstranten hebben grote ruimte om zelf te kiezen waar zij demonstreren, en dus moeten ook demonstraties op universiteiten of hogescholen zoveel mogelijk worden gefaciliteerd. Dat betekent niet dat elke vorm van protest evenveel ruimte moet krijgen, een sit-in in de bestuurskamer zal in de regel eerder mogen worden ingeperkt dan een protest in de centrale hal van de universiteit of buiten op de campus. Voor alle protestvormen geldt dat zij enkel dan mogen worden ingeperkt, of in het uiterste geval beëindigd, wanneer dat strikt noodzakelijk is. En ingrijpen moet altijd op proportionele wijze gebeuren.

Amnesty roept onderwijsinstellingen op studenten en medewerkers die zich uitspreken middels demonstraties zoveel mogelijk de ruimte te geven en hun protest, zolang dat vreedzaam is, te zien als een onderdeel van het academische debat.

---

[7] EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, verzoekschrift 37553/05, 15 oktober 2015, par. 97, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200; Zie ook EHRM, *Tuskia e.a. tegen Georgië*, verzoekschrift 14237/07, 11 oktober 2018, par. 72, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186667

[8] Zie punt 2 van de noot van Roorda bij EHRM, *Tuskia e.a. tegen Georgië*, *EHRC* 2019, 24, m.nt. B. Roorda.

[9] Observant, '"Grens bereikt": pro-Palestijnse betogers verstoren onderwijs', 9 april 2024, https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/id/61647/grens-bereikt-pro-palestijnse-betogers-verstoren-onderwijs

MEER LEZEN

- Rapport Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, november 2002, nieuwsbericht en rapport beschikbaar via: https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/rapport
- Amnesty over het demonstratierecht in Nederland: https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland
- Rapport Amnesty International, *Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland*. Voor de Engelstalige en Nederlandstalige versie van het rapport, zie: https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/6650/2023/nl/
- Amnesty over surveillance bij demonstraties: https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties
- Bespied-me-niet register: https://www.amnesty.nl/bespied-me-niet
- Amnesty over demonstraties op universiteiten in de VS: https://www.amnestyusa.org/press-releases/amnesty-international-urges-university-administrations-to-respect-and-protect-students-rights-to-protest/



DEMONSTRATIERECHT ONDER DRUK

REGELS EN PRAKTIJK IN NEDERLAND MOETEN BETER

AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International Netherlands

Keizersgracht 177

PO Box 1968

1000 BZ Amsterdam

The Netherlands

P 020 626 44 36

E amnesty@amnesty.nl

I www.amnesty.nl

Foto cover: © Shutterstock

november 2022

AMNESTY INTERNATIONAL

Inhoud

Samenvatting **5**

Hoofdstuk 1. Inleiding **9**

Hoofdstuk 2. Demonstreren, een mensenrecht **11**
2.1 De mensenrechtenverdragen 12
2.2 Nationale wet- en regelgeving 12
2.3 Bijkomende nationale kaders 14

Hoofdstuk 3. Wat is (g)een demonstratie? **15**
3.1 Vreedzaam protest 16
Kader: Burgerlijke ongehoorzaamheid 19
3.2 Geen onbegrensd recht 20
Kader: Geen sprake van beschermwaardige demonstratie 21
3.3 Beperken moet de uitzondering zijn 23
Kader: Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn 24
Kader: Demonstraties bij abortusklinieken 26
3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden 28

Hoofdstuk 4. Landelijke barrières voor het demonstratierecht **30**
4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten 30
4.2 Gebrek aan kennis en begrip 32
Aanbevelingen 33

Hoofdstuk 5. Lokale barrières voor het demonstratierecht **34**
5.1 De voorbereiding 34
5.1.1 De kennisgeving 34
5.1.2 Dialoog 36
5.1.3 Het Wom-besluit 37
5.2 Onnodig veel onrechtmatige beperkingen 38
5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af 42
Kader: Vijandig publiek – vrees voor ernstige wanordelijkheden 44
5.2.2 Beperken op inhoud is censuur 46
5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij 48
Kader: Verkeersblokkades 49
5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut 51
Aanbevelingen 52

Hoofdstuk 6. Vrijheidsbeneming, politiegeweld, strafrechtelijk sanctioneren **54**
6.1 De faciliterende rol van de politie 54
6.1.1 Surveillance van protest 56
6.1.2 ID-controles 57
6.2 Politiegeweld 57
6.2.1 Geweldsmiddelen: de wapenstok 58
6.2.2 Geweldsmiddelen: handboeien 58
6.2.3 Geweldsmiddelen: rubberkogels, traangas en waterkanon 58
6.2.4 Verantwoording over geweldstoepassing 59
6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten 59
6.3.1 Vrijheidsbeneming 60
6.3.2 Het insluiten van vreedzame demonstranten: *'kettling'* 61
6.3.3 Bestuurlijke verplaatsing 62
6.3.4 Gebiedsverboden: de facto verbod op deelname aan protest 62
Aanbevelingen 63

Hoofdstuk 7. Transparantie en verantwoording **65**
7.1 Jounalisten en onafhankelijke waarnemers 66
7.2 Evaluatie, leren en verantwoording 68
7.3 Toezichthouders 69
7.3.1 Nationale ombudsman 69
7.3.2 College voor de Rechten van de Mens 71
7.4 Gebrekkige rechtsbescherming 71
Kader: Rechtsbescherming 72
Aanbevelingen 74

Hoofdstuk 8. Aanbevelingen **76**

Bijlage – wetteksten **79**

Samenvatting

Het recht om te demonstreren staat wereldwijd onder druk. Ook in Nederland. Amnesty Internationaal Nederland (Amnesty) maakt zich zorgen, want juist dit fundamentele recht is de zuurstof voor de democratie, een ventiel voor ongenoegen.

Historisch gezien heeft de uitoefening van het demonstratierecht mensen in staat gesteld allerlei kwesties te agenderen en mensenrechten op te eisen en zo bijgedragen aan maatschappelijke verandering. Demonstraties zijn een belangrijke manier voor mensen om samen te komen en een forum voor publiek debat en politieke betrokkenheid. Grote demonstraties behoren tot de meest toegankelijke middelen voor mensen om hun mening te laten horen. Door te demonstreren kan iedereen, ook zij die tot een gemarginaliseerde groep behoren, een stem opeisen en kracht putten uit het feit dat zij deel uitmaken van een grotere groep of beweging.

Het demonstratierecht vloeit voort uit verschillende rechten die zijn vastgelegd in de internationale verdragen. Uit die verdragen volgt dat de Nederlandse overheid de plicht heeft het demonstratierecht te respecteren, beschermen en verwezenlijken.

Amnesty laat in deze publicatie zien dat zowel de landelijke als de lokale overheden te kort schieten in het waarborgen van het demonstratierecht. Demonstreren is een recht, geen gunst.

Demonstraties worden primair gezien als een risico voor de openbare orde, niet als de uitoefening van een mensenrecht. Verreweg de meeste demonstraties verlopen echter zonder problemen, en dat moet ook het uitgangspunt zijn; de overheid moet demonstraties en demonstranten als vreedzaam beschouwen, zolang het tegendeel niet vaststaat.

Onnodige voorschriften en regels

Toch krijgen veel demonstraties te maken met voorschriften en regels, of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor mogelijke ongeregeldheden, of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders of winkelend publiek, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken. Burgemeesters beroepen zich vaak op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde als grond voor ingrijpen. Die lat moet echter veel hoger liggen; een protestmars met veel lawaai is immers al een verstoring van de openbare orde. Slechts als er sprake is van (dreigende) wanordelijkheden, in het belang van de nationale of openbare veiligheid, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen kan een demonstratie worden ingeperkt, en alleen dan wanneer dit absoluut noodzakelijk is en andere opties om bijvoorbeeld geweld te beteugelen niet toereikend zijn.

Ook ziet Amnesty nog regelmatig dat gemeenten standaard voorschriften verbinden aan demonstraties. Iedere demonstratie is echter anders, en moet als zodanig beoordeeld worden.

De regels voor het aanmelden van demonstraties en de daaropvolgende besluiten van burgemeesters bevatten bevatten in veel gemeenten onnodige en onrechtmatige aspecten. De kennisgevingsprocedure verschilt bovendien van gemeente tot gemeente. Mede hierdoor verloopt het contact tussen demonstranten en overheid geregeld moeizaam, terwijl goed contact tussen alle betrokken partijen vooraf en tijdens de demonstratie zo belangrijk is. Al deze punten vormen onnodige barrières voor het uitoefenen van het demonstratierecht.

Geregeld ziet Amnesty ook dat burgemeesters een beroep doen op hun noodbevoegdheden om demonstraties te reguleren. Ook hier speelt de vrees voor 'gedoe' een te grote rol. Inzet van de noodbevoegdheid is bovendien niet nodig; het instrumentarium van de Wom biedt voldoende mogelijkheden om eventuele problemen het hoofd te bieden.

Rol van de politie

Daarnaast wordt tijdens demonstraties geregeld door de politie onrechtmatig ingegrepen op de uitoefening van het demonstratierecht. De rol van de politie zou primair gericht moeten zijn op het faciliteren en beschermen van het protest, en ook hier moet het uitgangspunt zijn dat demonstranten vreedzaam zijn. In de praktijk vraagt de politie vreedzame demonstranten veelvuldig om hun legitimatie. Uit Amnesty's onderzoek bleek ook dat demonstranten soms via social media gemonitord worden of zelfs onaangekondigd bezoek ontvingen van de politie.

Vooral bij grote demonstraties en blokkades gaat de politie nogal eens over tot (massale) aanhoudingen of het insluiten van een groep demonstranten (*kettling*), of worden demonstranten bestuurlijk verplaatst. Vanwege het belang van het demonstratierecht zou de overheid echter juist uiterst terughoudend moeten zijn in het strafrechtelijk optreden tegen demonstranten. Wanneer optreden tegen (vermoedelijk) strafbare gedragingen noodzakelijk is, gebeurt dat bij voorkeur achteraf. Er zijn voldoende instrumenten die ingezet kunnen worden op een manier die vreedzame demonstraties niet verstoort.

De wet is niet in lijn met de mensenrechten

Uit voorgaande punten blijkt dat het demonstratierecht onder druk staat in Nederland. Een deel van de oorzaak ligt volgens Amnesty in de Wet openbare manifestaties (Wom); deze is niet in lijn met de mensenrechten. Een aantal bepalingen uit de Wom biedt teveel ruimte voor inperkingen, die daarmee indruisen tegen het internationaal recht; een demonstratie mag niet beëindigd of verboden worden enkel vanwege het verkeersbelang. Ook mag een niet (tijdig) aangemelde demonstratie niet uitsluitend om die reden ingeperkt of verboden worden.

Gebrek aan kennis over het demonstratierecht

Een andere oorzaak waarom het demonstratierecht onder druk staat is volgens Amnesty een gebrek aan kennis bij de overheid over het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht. Gemeenten maken het demonstratierecht onterecht onderdeel van een belangenafweging. De Nationale ombudsman zei het in 2018 al: het demonstratierecht mag geen onderdeel zijn van een belangenafweging; de essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zich tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.[1]

Niet alleen de overheid, ook het Nederlandse publiek blijkt onvoldoende kennis van en begrip te hebben voor het demonstratierecht. Amnesty ziet dat, als gevolg daarvan, mensen oproepen tot generieke demonstratieverboden en burgemeesters onder druk zetten om preventief in te grijpen op demonstraties. Onvoldoende begrip bij burgers leidt er ook toe dat zij met bedreigingen en geweld demonstraties van anderen (proberen te) verhinderen. De overheid trad daar meer dan eens niet (zichtbaar) tegen op. Dat komt ook omdat vijandig publiek en omstanders – ten onrechte – soms als legitieme 'tegendemonstranten' worden aangemerkt.

1 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht? (rapport 2018/015),* 14 maart 2018, https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20RAP%20Demonstraties.pdf

Transparantie en evaluatie zijn noodzaak

Duidelijke regels, transparante besluitvorming en effectieve verantwoording voor eventueel gemaakte fouten dragen bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht. Amnesty ziet echter dat kennisgevingsprocedures per gemeente sterk kunnen verschillen. Ook ziet Amnesty Wom-besluiten die slecht gemotiveerd zijn. Onafhankelijke waarnemers en de pers krijgen niet altijd de ruimte om hun rol als *public watchdog* naar behoren te vervullen, en aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders als de Nationale ombudsman worden niet (voldoende) opgevolgd.

Minstens net zo belangrijk is het recht op een goede rechtsbescherming. Demonstranten die (menen) nadeel te hebben ondervonden van een beslissing of het optreden van de overheid, moeten dit aan een onafhankelijke instantie ter beoordeling voor kunnen leggen. In de praktijk duren die procedures vaak lang, zijn ingewikkeld en/of komen niet tot een bindend eindoordeel. Bindend of niet bindend, er ontbreekt een landelijk verzamelpunt waarin deze uitspraken verzameld zijn. Een oordeel blijft daardoor veelal op gemeenteniveau, waardoor herhaling in een andere gemeente niet voorkomen wordt. Amnesty merkt bovendien op dat meer dan eens een adequate, onafhankelijke evaluatie van overheidsoptreden achterwege blijft. Het uitblijven van effectieve verantwoording, het niet (voldoende) naleven van de aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders en de gebrekkige rechtsbescherming maken dat het demonstratierecht nog verder onder druk komt te staan.

Methodologie van het rapport

Dit rapport is enerzijds gebaseerd op uitgebreide casuïstiek: ervaringen die Amnesty opdeed tijdens eigen demonstraties en als waarnemer bij de demonstraties van anderen, aangevuld met de input van talloze activisten en demonstranten van andere organisaties en bewegingen die Amnesty om advies vroegen bij (mogelijke) schendingen van hun demonstratierecht. Verder baseert Amnesty zich op beleidsdocumenten en rapporten van lokale en nationale overheden, raadpleegde ze experts en advocaten en analyseerde berichtgeving in de media.

De bevindingen zijn getoetst en gestaafd aan de mensenrechtelijke kaders, wetenschappelijke publicaties, rapporten van internationale organisaties en commissies en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder EHRM).

Opzet van het rapport

Het rapport zet allereerst het belang en de juridische kaders van het demonstratierecht uiteen (hoofdstuk 2), waarna een toelichting op de reikwijdte van het mensenrecht volgt (hoofdstuk 3). Vervolgens licht Amnesty toe wat de voornaamste barrières in het demonstratierecht in de Nederlandse praktijk zijn – en waar dit soms ronduit een schending van de mensenrechten oplevert. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen barrières op landelijk (hoofdstuk 4) en lokaal niveau (hoofdstuk 5). Vervolgens gaat het rapport in op de verschillende wijzen waarop politie en justitie optreden respectievelijk zou moeten optreden tijdens demonstraties (hoofdstuk 6). In het voorlaatste hoofdstuk werpt het rapport een licht op het belang van transparantie en effectieve verantwoording in de waarborging van het demonstratierecht (hoofdstuk 7).

Om de door Amnesty gesignaleerde tekortkomingen bij het waarborgen van het demonstratierecht weg te nemen, doet Amnesty verder specifieke aanbevelingen, zowel in de afzonderlijke hoofdstukken als aan het einde van het rapport. De aanbevelingen in het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 8) zijn gericht aan de wetgever en landelijke overheid, burgemeesters en gemeenteraden, en politie en het Openbaar Ministerie.

Amnesty hoopt met dit rapport te kunnen voorzien in een behoefte aan meer kennis van en begrip voor de complexiteit van het demonstratierecht. Het rapport is zo geschreven, met verwijzingen naar relevante paragrafen, dat de hoofdstukken veelal afzonderlijk te raadplegen zijn.

Uitgangspunten voor de overheid

Amnesty ziet veel steun voor het demonstratierecht, zowel bij burgers als bij de overheid. De analyse uit dit rapport laat echter zien dat het demonstratierecht onvoldoende gewaarborgd wordt in Nederland. Terwijl dat juist van het grootste belang is, zeker gezien de maatschappelijke spanningen rondom grote vraagstukken als klimaat, wonen, armoede, racisme en discriminatie. Amnesty ziet ook veel kansen en de wens om het beter te doen.

Tot besluit wil Amnesty onderstaande uitgangspunten meegeven, die leidend moeten zijn bij overheidshandelen bij elke demonstratie:

- Span u tot het uiterste in om alle demonstraties maximaal te faciliteren en te beschermen.
- Communiceer met demonstranten vanuit vertrouwen.
- Beschouw demonstraties en demonstranten als vreedzaam (zolang het tegendeel niet vaststaat).
- Behandel alle demonstranten gelijk en discrimineer niet.
- Neem de wensen van demonstranten over vorm, locatie, tijdstip als uitgangspunt.
- Beoordeel elke demonstratie op haar eigen merites.
- Leg geen onnodige en onrechtmatige beperkingen op en motiveer eventuele inperkingen zorgvuldig.
- Bescherm demonstraties tegen vijandig publiek.
- Handel transparant en leg effectief verantwoording af.
- Evalueer samen met demonstranten het verloop van demonstraties.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Demonstratierecht: een ventiel voor ongenoegen, een laagdrempelige manier waarop iedere burger deel kan nemen aan het publieke debat.

Het recht om te demonstreren is een belangrijk mensenrecht en een van de fundamenten van de democratische rechtsstaat. Het biedt een ventiel voor ongenoegen, een laagdrempelige manier waarop iedere burger deel kan nemen aan het publieke debat. Het is een recht, nadrukkelijk géén gunst, en vastgelegd in alle belangrijke mensenrechtenverdragen, de Nederlandse Grondwet en andere wetgeving.

In de praktijk staat het demonstratierecht wereldwijd onder druk. Ook in Nederland. Veel demonstraties krijgen te maken met belemmerende voorschriften en regels of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor ongeregeldheden of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders, winkelend publiek of het verkeer, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken. Terwijl het recht op protest een net zo gelegitimeerd gebruik van de openbare ruimte is als verkeer of handel en dus niet ondergeschikt zou moeten zijn. Bovendien, juist ook opvattingen die afwijken van 'de norm' en mede daarom als schokkend of controversieel kunnen worden ervaren, verdienen maximale bescherming.

Weliswaar komen in Nederland geen generieke verboden voor en was het ook tijdens de lockdowns vanwege de coronapandemie nog steeds mogelijk om (beperkt) te demonstreren. Dat het in Nederland beter gaat dan in bijvoorbeeld Rusland of Iran is geen argument om niet ook hier waakzaam te blijven. De huidige regels en praktijk knellen en zijn soms ronduit in strijd met de mensenrechten. Dat leidt onnodig vaak tot verdere polarisatie, terwijl het juist dan van het allergrootste belang is dat de overheid messcherp handelt volgens de mensenrechtelijke kaders.

Te vaak ontstaan er problemen door handelen van de autoriteiten dat in strijd is met de mensenrechten. Dat komt deels doordat de Wet openbare manifestaties (Wom), de Nederlandse wet waarin het demonstratierecht ligt verankerd, op een aantal punten niet in lijn is met diezelfde mensenrechten. En deels doordat overheden en veel Nederlanders zich onvoldoende bewust zijn van het belang en de reikwijdte van dit grondrecht. Zo denkt circa de helft van de mensen in Nederland dat een demonstratie verboden kan worden omdat deze niet is aangemeld of vanwege overlast voor winkeliers.[2]

Bij problemen is de reflex van de overheid vaak om de oplossing te zoeken in het inperken van het demonstratierecht. Dat is een verkeerde reflex.

Daarom presenteert Amnesty International Nederland (hierna: Amnesty) een aantal aanbevelingen. Aanpassing van de regels en praktijk kosten tijd en moeite, maar die zal worden teruggewonnen: Nederlanders zullen gemakkelijker hun ongenoegens kunnen uiten, en in een demonstratie een vreedzame uitlaatklep vinden. Iedereen ervaart daarbij een gelijke behandeling en kan daadwerkelijk zonder belemmeringen zijn of haar grondrecht uitoefenen. Burgers zullen minder vaak in hun recht en belangen geschaad zijn en het zal leiden tot een toename van vertrouwen in en begrip voor die gevallen waar beperkend overheidsoptreden absoluut noodzakelijk was.

2 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, p. 29, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/09/Definitief-rapport-Amnesty-Demonstratievrijheid.pdf

Iedere demonstratie is anders en moet ook zo beoordeeld worden. Gemeenten en politie moeten voor iedere demonstratie een eigen afweging maken en geen standaard format toepassen op elke demonstratie. Amnesty pretendeert met dit rapport geen uitputtende analyse van het demonstratierecht in Nederland neer te zetten. We leggen de nadruk op knelpunten die we met grote regelmaat in de praktijk tegenkomen. Een aantal onderwerpen komt in deze publicatie slechts zijdelings aan bod, zoals politiegeweld bij demonstraties, of surveillance van protest. Deze onderwerpen brengt Amnesty in aparte publicaties aan de orde.

Voor een diepgaande studie van het demonstratierecht, uitgelegd in het licht van de internationale verdragen en de rechtspraktijk, verwijzen we naar de evaluatie die prof. dr. J. Brouwer en hoofddocent dr. mr. B. Roorda van de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. E.A. Schilder van de Vrije Universiteit deden van de Wet openbare manifestaties (2015),[3] het proefschrift van Roorda, *Het recht om te demonstreren* (2016),[4] en meer recentelijk het onderzoek van Roorda en zijn collega's *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken* (2021).[5]

Amnesty demonstreert zelf al sinds de jaren zestig. Voor dit rapport putten we voor een deel uit eigen ervaring. Daarnaast spraken medewerkers van Amnesty door de jaren heen met talloze activisten en demonstranten van andere organisaties en bewegingen die Amnesty om advies vroegen bij (mogelijke) schendingen van hun demonstratierecht en volgden we de berichtgeving in de media. Verder putte Amnesty voor dit rapport uit de ervaringen die zijn opgedaan als onafhankelijk waarnemer; Amnesty was de afgelopen vier jaar aanwezig bij ongeveer 25 demonstraties om toe te zien op het verloop van de protesten. Ook bestudeerde Amnesty beleidsdocumenten en rapporten van lokale en nationale overheden, en raadpleegde ze experts en advocaten. In het rapport wordt veel casuïstiek besproken van allerlei organisaties, en dan met name van organisaties uit de klimaat- en antiracismebeweging. Dit omdat deze organisaties Amnesty relatief vaker weten te vinden, maar ook omdat er veel te doen is (geweest) rondom de demonstraties van deze bewegingen.

De observaties over waar het knelt en de bijbehorende aanbevelingen voor verbetering die Amnesty in dit rapport doet zijn bovendien getoetst en gestaafd aan de mensenrechtelijke kaders, wetenschappelijke publicaties, rapporten van internationale organisaties en commissies en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[6]

3 B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder*, Evaluatie Wet openbare manifestaties in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 3 juli 2015.

4 Berend Roorda, *Het recht om te demonstreren. Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief*, 2016.

5 B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken. Een onderzoek naar antwoorden op demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken in het Nederlandse recht die zich na de evaluatie van de wet openbare manifestaties in 2015 tot op heden (medio 2021) voordoen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2021.

6 De jurisprudentie van het EHRM is terug te vinden op de website van het Raad van Europa Hudoc, https://hudoc.echr.coe.int/eng. Een overzicht van de meest relevante uitspraken geordend per onderwerp is te raadplegen via Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association,* 30 april 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf.

Hoofdstuk 2. Demonstreren, een mensenrecht

> ***"The right to express grievances or aspirations for change through peaceful protest lies at the heart of any democratic society."***
>
> Maina Kiai, voormalig VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid.

Demonstraties zijn de zuurstof voor de democratie. Historisch gezien heeft de uitoefening van het demonstratierecht mensen in staat gesteld allerlei kwesties te agenderen en mensenrechten op te eisen en zo bijgedragen aan maatschappelijke verandering. Demonstraties zijn een belangrijke manier voor mensen om samen te komen en een forum voor publiek debat en politieke betrokkenheid. Grote demonstraties behoren tot de meest toegankelijke middelen voor mensen om hun mening te laten horen. Door te demonstreren kan iedereen, ook zij die tot een gemarginaliseerde groep behoren, een stem opeisen en kracht putten uit het feit dat zij deel uitmaken van een grotere groep of beweging. Vooral daar waar zij niet (voldoende) toegang hebben tot de media of de politiek.

Demonstraties worden beschermd door de internationale mensenrechtenverdragen, ongeacht de kwestie waarvoor mensen de straat op gaan en of de motivatie al dan niet voortvloeit uit een mensenrechtenkwestie. Met een betoging kunnen grote bedrijven of overheidsinstanties ter verantwoording worden geroepen, wat bijdraagt aan goed bestuur. Maar een demonstratie kan ook meer symbolisch zijn, of een combinatie van elementen bevatten. Denk aan een stille tocht ter nagedachtenis van een slachtoffer van zinloos geweld[7], of een herdenkingsbijeenkomst voor een ambassade voor de slachtoffers van verdwijningen, waarbij tegelijkertijd gerechtigheid geëist wordt voor diezelfde slachtoffers.[8]

Demonstraties zijn daarmee fundamenteel voor een gezonde democratie. Dat volgt ook uit de internationale verdragen en jurisprudentie van het EHRM.[9]

Ook al is het demonstratierecht niet vastgelegd als een apart mensenrecht, het vloeit voort uit verschillende mensenrechten die zijn vastgelegd in de internationale verdragen. De belangrijkste daarvan zijn het recht op vreedzame vergadering en, nauw daarmee samenhangend, het recht op vrijheid van meningsuiting. Zonder de vrijheid van meningsuiting zijn demonstraties slechts bijeenkomsten van mensen zonder boodschap. Zonder de mogelijkheid bij elkaar te komen, kan de mening de kracht van de aantallen missen om ook daadwerkelijk gehoord te worden.

7 NOS, "Honderden mensen lopen stille tocht in Amsterdamse Pijp na mesaanvallen", 27 mei 2021, https://nos.nl/artikel/2382561-honderden-mensen-lopen-stille-tocht-in-amsterdamse-pijp-na-mesaanvallen

8 SMX Collective, Facebook post, 26 september 2020, https://www.facebook.com/smxcollective/posts/pfbid02TeFMdZfw5gCLR5ScqDFS4ujf6KDgDZw4uuEHefQQSXXxGJehkjawKkjNwcZ1KxDtl, "Six years ago 43 students from #Ayotzinapa were forcibly disappeared by the Mexican State […]".

9 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Djavit An tegen Turkije*, verzoekschrift 20652/92, 20 februari 2003, par. 56, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-60953. Zie voor meer voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM: B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 8.

2.1 De mensenrechtenverdragen

Verschillende internationale mensenrechteninstrumenten leggen het recht op vreedzame vergadering vast. Het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten van de Verenigde Naties (hierna IVBPR) in artikel 21, de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens in artikel 20 en het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie in artikel 12.[10] Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM), beschermt het demonstratierecht in artikel 11.[11]

Internationale verdragen zoals het EVRM hebben rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en hebben bovendien voorrang op het Nederlandse recht. Dat is zo bepaald in onze Grondwet.[12] Een Nederlandse rechter kan zich baseren op de bepalingen uit het EVRM bij het komen tot een vonnis. Een Nederlandse wet of regel die in strijd is met het EVRM moet juist buiten beschouwing worden gelaten. Wie kan aantonen dat zijn of haar zaak in eigen land niet goed is behandeld, kan deze uiteindelijk voorleggen aan het EHRM.

Het EHRM is van groot belang voor het demonstratierecht, ook in Nederland; in talloze zaken hebben de rechters van dat Hof uitleg gegeven over de inhoud en reikwijdte van het demonstratierecht en het daarmee samenhangende recht op vrijheid van meningsuiting. Deze uitspraken van het EHRM zijn bindend voor Nederland, ook waar het uitspraken over situaties in andere landen betreft.

Aanvullende interpretatie volgt uit internationale rapporten en aanbevelingen. Op VN-niveau is er het VN-Mensenrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het IVBPR. Recent heeft dit comité in Algemeen Commentaar 37 (2020) over het recht op vreedzame vergadering een nadere uitleg gegeven van hoe artikel 21 IVBPR geïnterpreteerd moet worden.[13] De uitleg die het comité geeft aan het demonstratierecht komt voor een groot deel overeen met die van het EHRM over artikel 11.[14]

Binnen VN-verband is er daarnaast een Speciale VN-Rapporteur voor fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, die met enige regelmaat rapporten uitbrengt over specifieke landen of meer algemeen over thema's gerelateerd aan het demonstratierecht.

Meer op Europees niveau zijn er de *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering* uit 2010 (tweede editie)[15] en 2020 (derde editie)[16], van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) en de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië). Ook dit zijn gezaghebbende bronnen voor de interpretatie van het demonstratierecht.

2.2 Nationale wet- en regelgeving

In Nederland is het recht op betoging sinds 1983 expliciet vastgelegd in de Grondwet in artikel 9, dat "het recht tot vergadering en betoging… [erkent], behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet".[17] Tot dan toe maakte het recht op betoging onderdeel uit van het artikel dat het recht op vergadering verankerde. Bij de grondwetswijziging lichtte de regering het belang van het betogingsrecht toe; het is voor velen de enige wijze waarop zij 'gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied' kunnen uiten, daar waar zij geen toegang hebben tot de drukpers of andere communicatiemedia.[18]

10 Zie bijlage voor de volledige tekst van de artikelen.
11 Zie bijlage voor de volledige tekst van het artikel.
12 Grondwet, artikel 93 en 94.
13 VN Mensenrechtencomité , Algemeen Commentaar 37 (2020) over het recht op vreedzame vergadering (artikel 21), 17 sept 2020, CCPR/C/GC/37.
14 B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 7.
15 Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie), *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, tweede editie, 25 oktober 2010, https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf.
16 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020.
17 Zie bijlage voor de volledige tekst van het artikel.
18 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

Het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat grondrechten worden gerespecteerd. De overheid heeft de plicht het demonstratierecht te eerbiedigen en te beschermen, en zoveel mogelijk te verwezenlijken. Enerzijds moet zij zich zo min mogelijk mengen in de uitoefening ervan. Anderzijds brengt die verplichting met zich mee dat overheden waar nodig maatregelen moeten treffen om de uitoefening van het demonstratierecht mogelijk te maken.

Het wettelijk kader hiervoor is vastgelegd in de Wet openbare manifestaties (Wom). De Wom geeft aan onder welke voorwaarden het bevoegd gezag, de burgemeester, een demonstratie mag inperken. Amnesty heeft sterke kritiek op de Wom (zie paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten). Hieronder eerst een overzicht van de relevante bepalingen (zie de bijlage voor de volledige tekst van de relevante artikelen).

Op grond van artikel 5 kan een burgemeester de nodige voorwaarden verbinden aan een demonstratie, of zelfs overgaan tot een verbod. Voor een demonstratie die al gaande is bestaat de mogelijkheid om op basis van artikel 6 aanwijzingen te geven aan demonstranten. In artikel 7 ligt de mogelijkheid de opdracht te geven een demonstratie direct te beëindigen, en aan demonstranten om uiteen te gaan vastgelegd.

Een dergelijke opdracht kan volgens de Wom gegeven worden indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan, een manifestatieverbod is uitgevaardigd, of wanneer betogers handelen in strijd met eerder genoemde voorwaarden, beperkingen of aanwijzingen. Volgens artikel 11 is het houden van of deelnemen aan een demonstratie waarvoor geen kennisgeving is gedaan strafbaar. Hetzelfde geldt voor een demonstratie die door de burgemeester is verboden. Ook het niet opvolgen van een inperking voorafgaande aan een demonstratie, of een aanwijzing of een bevel tot uiteengaan van de burgemeester tijdens een demonstratie is strafbaar volgens artikel 11. Deze strafbaarheidsbepaling is in strijd met de mensenrechten; een demonstrant zou bijvoorbeeld niet bestraft moeten kunnen worden enkel voor het deelnemen aan een niet aangemeld protest (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

Artikel 2 bepaalt dat de bevoegdheden uit de artikelen 5 tot en met 7 uitsluitend ingezet mogen worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Ook hier voldoet de Wom niet aan de internationale verplichtingen die volgen uit de verdragen; het internationaal recht biedt geen ruimte voor inperkingen van het demonstratierecht enkel op grond van het verkeersbelang (zie ook paragraaf 5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij).

Ten slotte geeft de Wom in artikel 4 gemeenteraden de mogelijkheid regels op te stellen omtrent de kennisgevingsprocedure. Elke gemeente bepaalt dus zelf binnen welke termijn en de wijze waarop demonstranten een kennisgeving moeten doen. Amnesty meent dat een in elke gemeente vergelijkbare procedure wenselijk is (zie paragraaf 5.1.1 De kennisgeving).

Dat de Wom op een aantal punten niet in lijn is met de mensenrechten, stellen ook demonstratierechtdeskundigen als prof. dr. J. Brouwer en hoofddocent dr. mr. B. Roorda van de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. E.A. Schilder van de Vrije Universiteit.[19] Uit de praktijk en de knelpunten die Amnesty daarin signaleert, blijkt dat het niet in lijn zijn met de mensenrechten extra barrières oplevert voor het demonstratierecht. Amnesty pleit ervoor om de Nederlandse wet en praktijk in overeenstemming te brengen met de internationaalrechtelijke verplichtingen (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

19 B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 3 juli 2015. Zie ook het meer recentelijk onderzoek *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken* (B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021).

2.3 Bijkomende nationale kaders

Naast de wettekst van de Wom en de Grondwet zijn er verschillende documenten gepubliceerd door lokale overheden en onafhankelijke organisaties die het betogingsrecht in Nederland verder duiden. De Nationale ombudsman publiceerde in 2007 *Demonstreren staat vrij*, waarin hij antwoord gaf op veel gestelde vragen van demonstranten. Hij schetste daarmee een kader en de regels van de demonstratievrijheid schetste.[20] In 2018 publiceerde de Nationale ombudsman een vervolgrapport, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*[21] Het rapport concludeert dat gemeenten het demonstratierecht niet altijd voldoende waarborgen en ziet een belangrijke oorzaak in de (onterechte) belangenafweging die zij maken; ter bescherming van de openbare orde en veiligheid worden demonstraties ingeperkt, terwijl de kern van het demonstratierecht is dat een overheid zich tot het uiterste moet inspannen om een demonstratie mogelijk te maken. Ook als dat een zeker risico of enige hinder met zich meebrengt. Het rapport geeft praktische aanbevelingen voor zowel gemeenten als demonstranten om dit recht beter te waarborgen.[22] Uit de analyse van Amnesty blijkt dat een deel van deze aanbevelingen in de praktijk nog niet (voldoende) zijn opgevolgd; de aanbevelingen die Amnesty doet in dit rapport sluiten aan bij die van de ombudsman (zie ook paragraaf 7.3 Toezichthouders).

Ook het in 2018 gepubliceerde boek *Demonstreren 'Bijkans heilig'*, opgesteld en uitgegeven door de gemeente Amsterdam, biedt een praktische handleiding voor gemeenten voor het faciliteren van demonstraties.[23]

Over de rol van de politie bij het faciliteren van demonstraties publiceerde Amnesty International Nederland in 2013 een overzicht van succesvolle handelswijzen van de politie tijdens demonstraties in verschillende landen. De publicatie zet concrete voorbeelden op een rij van hoe politie en andere wetshandhavers een mensenrechtenbenadering kunnen opnemen in de ingewikkelde taak van het faciliteren van protest.[24]

Ten slotte geven eerder genoemde publicaties van Berend Roorda en zijn collega's een uitgebreide analyse van de reikwijdte van het demonstratierecht, uitgelegd in het licht van relevantie nationale en internationale jurisprudentie.[25]

20 Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten (rapport 2007/290)*, 13 december 2007, https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2007-290.pdf

21 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 15.

22 *Ibid*.

23 Gemeente Amsterdam, Taco Temminck Tuinstra, *Demonstreren 'bijkans heilig'*, 2018, https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/893835/demonstratieboek_bijkans_heilig_112018_web.pdf

24 Amnesty International Netherlands, *Policing assemblies,* december 2013, https://www.amnesty.nl/actueel/short-paper-series-no-1-policing-assemblies

25 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016; B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021.

Hoofdstuk 3. Wat is (g)een demonstratie?

Er is geen juridische definitie van het begrip demonstratie dan wel manifestatie, en van wat in de verdragen en Grondwet als 'vergadering' wordt aangeduid. Over het algemeen wordt onder deze begrippen een opzettelijke, tijdelijke bijeenkomst op een publieke of niet-publieke plek met een specifiek doel verstaan.[26] Dat kunnen 'klassieke' demonstraties zijn, zoals een manifestatie op een plein of een protestmars. Maar bijvoorbeeld ook stakingen, processies, stille tochten, flashmobs, protestbijeenkomsten en sit-ins die uiting geven aan een ongenoegen of juist een streven vallen binnen die definitie. Zelfs vieringen, sportevenementen en concerten vallen soms onder het demonstratierecht. En hoewel de meeste demonstraties heel tijdelijk van aard zijn, kunnen ook langer durende sit-ins, blokkadeacties en bezettingen bescherming genieten onder het demonstratierecht.[27] Online protesten vallen eveneens onder de reikwijdte van het demonstratierecht.[28]

Ondanks alle verschillen zijn er drie bepalende kenmerken. Het gaat om:

- een collectieve (twee of meer personen)
- meningsuiting
- die plaatsvindt in het openbaar.[29]

De bijeenkomst is meestal doelbewust. De inhoud van het protest doet er niet toe.

> ***"A demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote."***
>
> EHRM, Plattform 'Ärzte für das Leben' tegen Oostenrijk, par. 32.

Aanstootgevende en schokkende uitingen zijn evengoed beschermd. Dat volgt ook uit de rechtspraak van het EHRM. [30] Ook uitlatingen die de Staat (of anderen) beledigen, schokken of storen zijn beschermd, want "[…] such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society'".[31]

26 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, rapport, 21 mei 2012, A/HRC/20/27, par. 24.

27 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid en Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, *Joint report on proper management of peaceful assemblies,* 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 10. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 44. Zie voor voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM hierover: B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 8.

28 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 6, 13 en 34. Zie ook specifiek het rapport uit 2019 van de Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid over vreedzame vergadering in het digitale tijdperk; Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, Rapport, 17 mei 2019, A/HRC/41/41, par. 10 en verder.

29 B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 38.

30 De inhoud doet er immers niet toe. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Plattform 'Ärzte für das Leben' tegen Oostenrijk*, verzoekschrift 10126/82, 21 juni 1988, par. 32, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57558

31 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Handyside tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift 5493/72, 7 december 1976, par. 49, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499

Alle vormen van collectieve meningsuiting in het openbaar, mits vreedzaam, zijn beschermd door het demonstratierecht.[32] Dat geldt voor georganiseerde en spontane, voor aangemelde en niet aangemelde protesten.[33] Zowel de nationale als de internationale rechtspraak is heel duidelijk: het ontbreken van een kennisgeving mag op zichzelf geen grond vormen voor een verbod of andere beperkende maatregelen ten aanzien van vreedzame demonstraties.[34] Ook het opleggen van boetes enkel voor het niet aanmelden van een protest, of deelname aan een niet-aangemeld protest, is in strijd met de mensenrechten.[35] Toestemming van de gemeente is niet nodig, een vergunning al helemaal niet.[36]

3.1 Vreedzaam protest

EVRM artikel 11 en IVBPR artikel 21 beschermen *vreedzame* demonstraties. Een demonstratie is vreedzaam wanneer de *intenties* van de demonstranten dat zijn.[37] Dat is best een lastig gegeven en kan voor veel discussie zorgen. Wat als een deel van de demonstranten vreedzame intenties heeft, maar een kleine minderheid niet? En is geweld tegen objecten, bijvoorbeeld een gebouw, ook geweld? Amnesty licht deze punten hieronder toe.

Vreedzaamheid is het uitgangspunt

Demonstraties waarbij het mis gaat zijn de uitzondering.[38] Vrijwel alle demonstraties gaan gepaard met enige overlast en hinder. Dat hoort erbij en dat moeten de autoriteiten en ook omstanders tolereren.[39] Demonstraties waarbij het echt uit de hand loopt en geweld toegepast moet worden komen echter gelukkig veel minder vaak voor. En daar moet de overheid dan ook vanuit gaan; ze moet demonstraties als vreedzaam beschouwen en niet onmiddellijk in verband brengen met geweld of als een bedreiging voor de openbare orde labelen.[40] De overheid moet ervan uitgaan dat de intenties van de demonstranten vreedzaam zijn (*presumption of peacefulness*), tenzij er overtuigend bewijs is van het tegendeel.[41] En het is aan de overheid om dat tegendeel te bewijzen.[42]

De term 'vreedzaam' moet ruim worden geïnterpreteerd. Het omvat gedrag en acties die anderen kunnen irriteren of beledigen.[43] Het EHRM geeft geen duidelijk omlijnde definitie van wat onder een

32 Ook het protest van een eenling is beschermd, dit valt echter onder de vrijheid van meningsuiting, vastgelegd in het EVRM, artikel 10 en IVBPR, artikel 19.

33 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 44.

34 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Bukta e.a. tegen Hongarije*, verzoekschrift 25691/04, 17 juli 2007, par. 36, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 71. Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 45. Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2016, r.o. 4.4, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

35 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Bumbeş tegen Roemenië,* verzoekschrift 18079/15, 3 mei 2022, par. 89-102, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216937. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, verzoekschrift 37553/05, 15 oktober 2015, par. 149, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200

36 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 14.

37 Het Europees Hof stelt dat een demonstratie niet meer vreedzaam is wanneer de organisatie en deelnemers gewelddadige intenties hebben, oproepen tot geweld, of op andere wijze de fundamenten van een democratische rechtsstaat onderuit halen. EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 92-94. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 25. En B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 11.

38 Dit is een observatie die Amnesty doet op basis van haar eigen ervaringen en monitoring. Er zijn geen cijfers bekend.

39 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 7 en 44.

40 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, rapport, 24 april 2013, A/HRC/23/39, par. 50.

41 VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 18. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 17. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2020, par.21 en 76.

42 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Makhmudov tegen Rusland*, verzoekschrift 35082/04, 26 juli 2007, par. 68, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81966. Van eventueel gevonden bewijs moeten demonstranten de kans krijgen dit te weerleggen. Zie de OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 73, en OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 49.

43 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 46.

vreedzaam protest verstaan moet worden. Maar het heeft in een hele reeks uitspraken wél duidelijkheid gegeven over wanneer een betoging nog steeds bescherming onder EVRM artikel 11 geniet.

Niet-vreedzame gedragingen van een enkeling of *deel* van de demonstranten betekent niet dat het protest als geheel niet meer vreedzaam is.[44] Het recht op vreedzame vergadering is een individueel recht; dit recht vervalt voor de vreedzame demonstrant dus niet door gewelddadig gedrag van een ander. Ook het feit dat gewelddadige groeperingen zich later aansluiten bij het protest is op zichzelf geen reden om de betoging niet langer als vreedzaam aan te merken.[45] Zelfs wanneer er een reëel risico bestaat dat de demonstratie uitmondt in wanordelijkheden.[46] Uit de rechtspraak van het EHRM valt af te leiden dat zo lang de organisatie en het merendeel van de deelnemers vreedzame intenties hebben, de demonstratie als vreedzaam moet worden aangemerkt. En deze moet dus ook als zodanig door de overheid gefaciliteerd worden.

Het gedrag van een enkeling of (kleine) groep in een demonstratie doet niets af aan het vreedzame karakter van een protest.[47] Wanneer een enkeling of kleine groep binnen een demonstratie geweld dreigt te gebruiken, of ander strafbaar gedrag vertoont, kan het Openbaar Ministerie hierop handhaven. Het protest als geheel verliest niet de bescherming van het grondrecht.

Gedraagt een aanzienlijk aantal demonstranten zich gewelddadig, dan ligt de situatie anders. In Rotterdam werd in november 2021 op sociale media een demonstratie aangekondigd tegen mogelijk nieuwe coronamaatregelen en een net afgekondigd vuurwerkverbod.[48] Wat wellicht was aangekondigd als een demonstratie, mondde al snel uit in rellen. Er werd vuurwerk afgeschoten, er werden op grote schaal vernielingen aangericht, winkels geplunderd en politiewagens in brand gezet. Dagblad *NRC* beschrijft: "Op de talloze beelden die op sociale media worden gezet, soms live gestreamd, zijn weinig protestborden te zien. Er lijkt niet echt een doel te zijn". De gemeenschappelijke meningsuiting was ver te zoeken, de vreedzaamheid ook. Dit is een voorbeeld van een situatie waarbij de bescherming van het demonstratierecht vervalt.

Zoals altijd zijn de specifieke omstandigheden van de demonstratie van belang. In deze context: waar ligt de oorsprong van het geweld? Het EHRM heeft geoordeeld dat in specifieke gevallen, waarin het geweld van demonstranten *een reactie is op* onrechtmatig geweldsgebruik van de politie, het zo kan zijn dat ook dan de bescherming van het demonstratierecht nog steeds geldt.[49]

Demonstranten moeten zich in principe gewoon aan de wet houden. Toch kan een demonstratie tegelijk vreedzaam zijn en de wet overtreden.[50] Zo overtreed je al snel met een grote protestmars de verkeersregels, maar ook overlast en zelfs enige schade veroorzaakt door demonstranten betekent niet automatisch dat een demonstratie niet langer vreedzaam is (zie ook: het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid).[51]

---

44 Zie bijvoorbeeld EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 94 en EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 155. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 50, VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 20, VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 17.

45 EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 155.

46 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Schwabe en M.G. tegen Duitsland*, verzoekschriften 8080/08 en 8577/08, 1 december 2011, par. 103, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107703

47 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Frumkin tegen Rusland,* verzoekschrift 74568/12, 5 januari 2016, par. 99, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 20, VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 17, OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 50.

48 NRC, "Waar ging het mis in Rotterdam?", 21 november 2021, https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/21/een-iemand-pro-beert-het-bloeden-te-stelpen-een-ander-filmt-a4066277

49 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Aldemir e.a. tegen Turkije,* verzoekschrift (onder meer) 32124/02, 18 december 2007, par. 45-48, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84054; EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 157-163.

50 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 48.

51 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Taranenko tegen Rusland*, verzoekschrift 19554/05, 15 mei 2014, par. 91-93, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-142969

Vreedzaam is de afwezigheid van geweld tegen personen, maar het kan ook de afwezigheid van geweld tegen goederen betekenen. Wanneer die grens bereikt is en we van geweld spreken, wordt (bewust) niet heel duidelijk omschreven in de uitspraken van het EHRM en de *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering*. Wel maken de *Richtlijnen* heel duidelijk dat 'geweld' restrictief moet worden geïnterpreteerd; het gaat dan om het gebruik van, of openlijk aanzetten tot, fysiek geweld dat verwondingen of serieuze schade aan eigendommen tot gevolg heeft (of tot doel heeft), waarbij die verwondingen of gevolgen redelijkerwijs verwacht mogen worden.[52] Volgens het VN-Mensenrechtencomité is 'geweld' in de context van het recht op vreedzaam protest het gebruik door deelnemers van fysiek geweld tegen anderen dat waarschijnlijk zal leiden tot letsel of de dood, of tot ernstige schade aan eigendommen. Zoals verduidelijkt door het comité is simpel duwen en trekken, of het verstoren van het verkeer of dagelijkse activiteiten, niet gelijk aan geweld.[53] De definitie van gedrag dat geweld vormt of veroorzaakt in de context van demonstraties moet strikt worden uitgelegd, om zoveel mogelijk ruimte te laten voor het demonstratierecht.

Amnesty spreekt van ernstige schade wanneer deze meer is dan tijdelijk van aard, niet ongedaan gemaakt kan worden, of niet makkelijk te repareren of vervangen is. Het beplakken van een bankfiliaal met posters waarbij een biologische, in water oplosbare lijm gebruikt wordt, valt daar nadrukkelijk niet onder. Amnesty zet dan ook vraagtekens bij de aanhouding van klimaatdemonstranten die eerder dit jaar posters plakten op het hoofdkantoor van de Rabobank; aanhouding van vreedzame demonstranten mag alleen wanneer dat strikt noodzakelijk is - het beëindigt effectief hun demonstratierecht (zie ook paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten). Bovendien moet de aanhouding in verhouding staan tot het vergrijp. Nu het om relatief makkelijk te verwijderen posters ging, vraagt Amnesty zich af of aanhouding noodzakelijk was; had geen of een minder ingrijpende sanctionering achteraf niet volstaan?[54]

In 2020 werd een activist van Exctinction Rebellion veroordeeld in een vergelijkbare situatie; ze had een op olie lijkende substantie over de trap bij de ingang van het Shell-hoofdkantoor gegoten, waardoor de trap tijdelijk deels onbruikbaar was.[55] De substantie was gemakkelijk schoon te maken, daar had de actiegroep van te voren onderzoek naar gedaan, een schoonmaakploeg van de actiegroep stond bovendien klaar om deze klus te klaren. Ook was de trap slechts *deels* en *tijdelijk* onbruikbaar. De op olie lijkende substantie was bovendien duidelijk een onderdeel van de boodschap, nu deze in beide gevallen tegen Shell was gericht. Desondanks oordeelde de rechter dat zij daarmee het eigendomsrecht van Shell onrechtmatig had aangetast en veroordeelde haar tot een boete van € 350.[56] Amnesty betwijfelt of hier de juiste mensenrechtelijke afwegingen zijn gemaakt; er was immers geen sprake van geweld of noemenswaardige schade.

52 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 27. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 51.

53 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 15.

54 AD, "Weer klimaatactivisten opgepakt bij Utrechts hoofdkantoor Rabobank", 25 februari 2022, https://www.ad.nl/utrecht/weer-klimaatactivisten-opgepakt-bij-utrechts-hoofdkantoor-rabobank~a6a84686/

55 Extinction Rebellion, "Rebel van Extinction Rebellion schuldig verklaard door rechter na actie bij Shell", 24 maart 2020, https://extinctionrebellion.nl/rebel-van-extinction-rebellion-schuldig-verklaard-door-rechter-na-actie-bij-shell/

56 Rechtbank Den Haag, 24 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2591.

Burgerlijke ongehoorzaamheid

Burgerlijke ongehoorzaamheid is niet juridisch gedefinieerd. In algemene zin wordt het gezien als een uitingsvorm van het recht op betoging en valt daarmee in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht. Burgerlijke ongehoorzaamheid wordt doorgaans omschreven als het formeel, maar openlijk en geweldloos overtreden van de wet, uit protest tegen die wet zelf, of om, in het publieke belang, een misstand onder de aandacht te brengen. Aan de basis ligt de idee dat de actie te rechtvaardigen is op ideologische gronden.

Burgerlijke ongehoorzaamheid is een vorm van geweldloze directe actie. Uit internationale en nationale rechtspraak en literatuur leidt Amnesty de volgende karakteriserende elementen af:

- De actie vindt plaats in het **openbaar**. Dat kan doordat de actie daadwerkelijk in de publieke ruimte plaatsvindt, maar ook door bijvoorbeeld er breed aandacht aan te besteden op sociale media.
- De actie is **geweldloos** (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).
- Met de acties wordt **doelbewust de wet overtreden** met het doel een maatschappelijke misstand dan wel mensenrechtenschending aan te kaarten. De overtreden wet kan in strijd zijn met de mensenrechten óf het overtreden van de wet (zoals lokaalvredebreuk of een wegblokkade) is onderdeel van een strategie om verandering teweeg te brengen.
- Het doel van de actie is het teweegbrengen van **verandering in het publiek belang**.

De Nederlandse rechter heeft daarbij opgemerkt dat een actie hieraan kan voldoen wanneer bovendien is voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit; de actievoerders hebben *geen andere middelen* meer tot hun beschikking om hun doel te bereiken en de gebruikte middelen zijn niet *onevenredig ten nadele* voor degene wiens belangen geschaad worden met de actie.[57]

Uit bovenstaande volgt dat een burgerlijke-ongehoorzaamheidsactie tot strafrechtelijk optreden kan leiden; er kan bijvoorbeeld een boete opgelegd worden voor het overtreden van de wet. Bij het beoordelen van de sanctie neemt de rechter veelal wel mee dat de gedraging gedaan is in de context van een protest, waardoor de strafbaarheid lager uit kan vallen en soms geheel vervalt. In 2019 oordeelde de rechtbank Amsterdam bijvoorbeeld dat demonstranten van Greenpeace die een boorplatform bezetten niet strafbaar waren, onder andere omdat zij deze actie uitvoerden in het kader van een protest.[58]

Van belang is dat de sanctie proportioneel is tot het vergrijp. De bescherming van het demonstratierecht valt in principe niet weg. Dat betekent echter niet dat strafrechtelijk optreden niet zou kunnen. Veelal aanvaarden actievoerders het risico van strafrechtelijk optreden.[59] Nu burgerlijke ongehoorzaamheidsacties onder het recht op vrijheid van geweten, meningsuiting en vreedzame vergadering kunnen vallen, moeten eventuele beperkingen en sancties van dergelijke acties, strikt worden getoetst conform de mensenrechten. Immers, voor elke beperking van deze rechten geldt dat er een wettelijke basis moet zijn, dat deze een legitiem doel dient, en noodzakelijk en proportioneel is.

57 Amsterdam, 10 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2071, r.o. 4.2.
58 Rechtbank Amsterdam, 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, in hoger beroep is dit vonnis bevestigd, zie Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 115.
59 Amsterdam, 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.11.

3.2 Geen onbegrensd recht

Het recht op demonstratie wordt allereerst dus begrensd door het vreedzame karakter van een protest. De internationale verdragen beschermen het recht op *vreedzame* vergadering. Wanneer een demonstratie niet langer vreedzaam is, kan het zijn dat een protest niet langer onder de bescherming van EVRM artikel 11 valt.[60] Het begrip vreedzaam moet echter ruim worden geïnterpreteerd (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).

Maar niet elke disruptieve actie of wegblokkade valt daarmee automatisch buiten de bescherming van het demonstratierecht.[61] Het is een grijs gebied. Enerzijds heeft het EHRM bepaald dat het fysiek en doelbewust ernstig verstoren van de dagelijkse activiteiten van anderen niet tot de kern van het demonstratierecht behoort.[62] In sommige gevallen spreken we om die reden niet langer van een beschermwaardig protest (zie ook het kader Geen sprake van beschermwaardige demonstratie voor voorbeelden). Anderzijds heeft het EHRM in een zaak tegen Litouwen bepaald dat een blokkade met tractoren van meerdere snelwegen gedurende meerdere dagen nog steeds binnen de reikwijdte van het demonstratierecht kan vallen; in deze zaak oordeelde het EHRM dat de intenties en ook het verloop van de blokkade, ondanks het gebruik van tractoren, grotendeels vreedzaam waren geweest, het was duidelijk *waarom* de boeren de weg hadden geblokkeerd, en er was geen enkele aanleiding om aan te nemen dat de fundamenten van de democratische samenleving in gevaar waren.[63] Kortom: de blokkade was nog steeds een beschermwaardig protest.[64]

Het feit dat een protest nog onder de bescherming van het demonstratierecht valt wil dus niet zeggen dat demonstranten niet gesanctioneerd kunnen worden (zie ook het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid in paragraaf 3.1 Vreedzaam protest). Het EHRM oordeelde in de Litouwse zaak namelijk ook dat ingrijpen door de politie om de blokkade te beëindigen vervolgens geen onrechtmatige inperking van het demonstratierecht opleverde. Ook al waren de demonstranten op zichzelf vreedzaam, het blokkeren van drie grote snelwegen gedurende langere tijd was volgens het EHRM aan te merken als 'laakbaar gedrag', waarmee ingrijpen gerechtvaardigd was. [65]

Uit de Nederlandse wetsgeschiedenis volgt dat wanneer intimidatie en lastigvallen het hoofddoel worden en de meningsuiting naar de achtergrond verdwijnt, we spreken van een dwangmiddel. De (protest)actie kan daarmee niet langer als een vreedzame demonstratie aangemerkt kan worden. [66]

Dat geldt overigens ook voor protesten die als doel hebben om het demonstratierecht van anderen te verhinderen of belemmeren. Denk bijvoorbeeld aan de 'blokkeerfriezen'; deze groep voorstanders van de figuur Zwarte Piet blokkeerde in 2017 de snelweg om een anti-Zwarte Piet-demonstratie in Dokkum te verhinderen. Deze actie valt niet onder de bescherming van het demonstratierecht; het verhinderen of verstoren van een demonstratie is in Nederland expliciet strafbaar gesteld.[67] De 'blokkeerfriezen' zijn hiervoor dan ook strafrechtelijk veroordeeld.[68]

60 Voor een meer uitvoerige bespreking, zie B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 363-364 en B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 10.
61 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Tuskia e.a. tegen Georgië*, verzoekschrift 14237/07, 11 oktober 2018, par. 74, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186667. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 17.
62 EHRM, *Tuskia e.a. tegen Georgië*, par. 74.
63 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 92-99.
64 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 99.
65 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 178-181.
66 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet en de Wom blijkt dat een demonstratie geen grondwettelijke bescherming meer geniet wanneer de gemeenschappelijke mening naar de achtergrond verdwijnt en de actie 'het karakter heeft van een dwangmaatregel jegens overheid of jegens derden'. B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 17.
67 Vastgelegd in het Wetboek van strafrecht (Sr), artikel 143 en 144.
68 Hoge Raad, 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020.

Een volgende begrenzing vinden we in de bewoordingen 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'.[69] Een demonstratie is geen vrijbrief om de wet te overtreden. Demonstranten moeten zich zoals gezegd in principe, net als ieder ander, aan de wet houden. Het feit dat een demonstrant de wet overtreedt als *onderdeel van een demonstratie* kan wel van belang zijn (zie ook het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid hierboven).

De bescherming vervalt ook voor hen die actief de inperking van rechten van anderen nastreven, door bijvoorbeeld op te roepen tot haat, discriminatie of geweld.[70] De vrijheid van meningsuiting is een belangrijk mensenrecht dat bovendien nauw samenhangt met het demonstratierecht. Maar ook dat recht is niet onbegrensd (zie ook de paragraaf 'Aanzetten tot haat' onder 5.2.2 Beperken op de inhoud is censuur).

Of er sprake is van een beschermde demonstratie, of juist niet meer, hangt elke keer opnieuw af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is daarom niet eenvoudig, om niet te zeggen onmogelijk, om bij voorbaat van bepaalde protestacties te stellen dat zij niet meer beschermd worden door het demonstratierecht. De vraag of een protest kan worden ingeperkt - door middel van voorschriften vooraf danwel politieoptreden of ander ingrijpen later - komt pas als vervolgvraag aan bod.

Daar waar het gaat om de vreedzame meningsuiting van twee of meer personen in het openbaar, is ingrijpen slechts mogelijk zijn wanneer dat een legitiem doel dient en bovendien noodzakelijk en proportioneel is (zie ook het kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn).

Ter illustratie van de eerder besproken grenzen zet Amnesty een paar voorbeelden op een rij van protestacties uit het (recente) verleden die niet meer onder het demonstratierecht vallen.

Geen sprake van beschermwaardige demonstratie

Belaging bij een abortuskliniek.[71] Anti-abortus-demonstranten die proberen fysiek vrouwen de toegang tot de abortuskliniek te verhinderen vallen mogelijk niet meer onder de bescherming van het demonstratierecht; de gemeenschappelijke mening raakt immers op de achtergrond en de protestactie wordt meer een dwangmiddel gericht op het tegenhouden van een abortusbehandeling. Bovendien, door vrouwen fysiek de toegang tot de kliniek te belemmeren, worden zijn gehinderd in de uitoefening van hun rechten (zie ook het kader Demonstraties bij abortusklinieken hieronder).

Afval dumpen op de snelweg.[72] Het plaatsen van enkele objecten op een (snel)weg als onderdeel van een gecoördineerde blokkadeactie zal in het algemeen wel gezien worden als onderdeel van een beschermwaardig protest. Dit in tegenstelling tot het ongecontroleerd opwerpen van barrières van hooibalen of asbest op de (snel)wegen terwijl het verkeer nog gaande is. Ook hier raakt de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond en ontneemt het gevaarzettende karakter de actie bescherming door het demonstratierecht.

69 Grondwet, artikel 9.

70 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 15.

71 Joop, "Anti-abortuswaanzinnigen belagen vrouw op weg naar lenzenkliniek", 22 augustus, 2022, https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/anti-abortuswaanzinnigen-belagen-vrouw-op-weg-naar-lenzenkliniek

72 NOS, "Boeren dumpen afval, mest en hooi op snelwegen, ministerie veroordeelt acties", 27 juli 2022, https://nos.nl/artikel/2438464-boeren-dumpen-afval-mest-en-hooi-op-snelwegen-ministerie-veroordeelt-acties, de Volkskrant, "Eerste boer veroordeeld die afval op de weg stortte; FDF zegt af te zien van 'harde acties'", 11 augustus 2022, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/eerste-boer-veroordeeld-die-afval-op-de-weg-stortte-fdf-zegt-af-te-zien-van-harde-acties~bae85ed8/

Intimidatie bij het huis van een politicus.[73] Onvrede over politiek beleid kan en mag worden geuit op gezichts- en geluidsafstand van politici die verantwoordelijk worden gehouden voor dat beleid. Voor ministeries en de Tweede Kamer wordt dan ook veelvuldig gedemonstreerd. Soms vinden protesten plaats bij de privéwoning van bewindspersonen. Afgezien van de vraag of dit wenselijk is en demonstreren daar mag, is duidelijk dat sommige acties die in de zomer van 2022 plaatsvonden bij het huis van minister Van der Wal niet onder het demonstratierecht vallen. Een deel van de demonstranten tegen het door de minister voorgestelde stikstofbeleid vernielden een politieauto en stortten een giertank leeg vlakbij het huis van de minister. Deze acties waren gericht op intimidatie en worden niet beschermd door het demonstratierecht. Dat oordeelde ook de politierechter.[74] Ook de actie van de man die met een brandende fakkel bij het huis van D66-leider Kaag stond om daar zijn mening te uiten kan niet gezien worden als een beschermwaardig protest.[75]

Minder zwart-wit wellicht is de blokkade van de ijsfabriek van een Kamerlid in juli 2022.[76] Dit is een demonstratie waarbij naar mate de dag vorderde en de bedrijfsactiviteiten dus langere tijd in het geheel geblokkeerd werden, de meningsuiting naar de achtergrond verdween en de demonstratie een dwangmiddel werd. De demonstranten eisten een gesprek met het Kamerlid, dat zelf had aangegeven wel in gesprek te gaan, maar niet daar en niet op dat moment.

Demonstraties waarbij geweld, gepleegd door de deelnemers, de overhand heeft of krijgt. Een goed voorbeeld hiervan zijn de rellen in Rotterdam in november 2021 (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest). Anders is het wanneer het geweld van derden komt (zie ook het kader Vijandig publiek in hoofdstuk 5).

Elk vreedzaam protest moet zoveel mogelijk zonder belemmeringen doorgang kunnen vinden. Juist in tijden van grote maatschappelijke onrust is het van groot belang dat het demonstratierecht van alle groepen in de samenleving ruimhartig wordt gerespecteerd, beschermd en gefaciliteerd. Demonstraties zijn de zuurstof voor de democratie en een ventiel voor ongenoegen.

73 Parool, "Boeren breken door politieblokkade bij woning minister Van der Wal, 'duidelijk grenzen overschreden'", 29 juni 2022, https://www.parool.nl/nederland/boeren-breken-door-politieblokkade-bij-woning-minister-van-der-wal-duidelijk-grenzen-overschreden~b592ba8b/

74 Parool, "Werkstraffen tot 100 uur voor boerenprotest bij huis minister", 23 september 2022, https://www.parool.nl/nederland/werkstraffen-tot-100-uur-voor-boerenprotest-bij-huis-minister~b47b037c/

75 NOS, "Half jaar cel voor man die met fakkel bij huis van Sigrid Kaag stond", 19 januari 2022, https://nos.nl/artikel/2413736-half-jaar-cel-voor-man-die-met-fakkel-bij-huis-van-sigrid-kaag-stond

76 Trouw, "Boeren beëindigen blokkade ijsfabriek Tweede Kamerlid De Jong", 2 juli 2022, https://www.trouw.nl/binnenland/boeren-beeindigen-blokkade-ijsfabriek-tweede-kamerlid-de-jong~b33fed7e/

3.3 Beperken moet de uitzondering zijn

> ***"... freedom is to be considered the rule and its restriction the exception."***
>
> Maina Kiai, voormalig VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, 21 mei 2012, A/HRC/20/27, par. 16

Demonstreren is een recht en geen gunst. Op de overheid rust de verplichting dit recht te respecteren en zo goed mogelijk te verwezenlijken, en demonstranten te beschermen tegen bedreiging en geweld van vijandig publiek.[77] Of, met de woorden van voormalig VN-rapporteur Maina Kiai: 'Vrijheid moet de regel zijn, beperkingen de uitzondering'.[78] De kern van het demonstratierecht moet voorop staan: de overheid moet zich tot het uiterste inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening, hoe impopulair ook, kunnen laten horen.[79] De wensen van de demonstrant moeten daarbij zoveel mogelijk voorop staan. De overheid moet zich bovendien maximaal inspannen om de demonstratie mogelijk te maken binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen het protest zich richt.[80] Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de essentie van dit grondrecht.[81]

Alleen wanneer dat echt nodig is in het belang van de nationale of openbare veiligheid, ter voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen mag een burgemeester een demonstratie inperken. En dan nog alleen op de minst ingrijpende wijze. De burgemeester moet voor een maatregel kiezen waarbij het demonstratierecht zo goed mogelijk gewaarborgd blijft (zie het kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn). Bovendien moeten de inperkingen goed gemotiveerd zijn; het moet duidelijk zijn waarom de burgemeester een inperking nodig acht, zodat deze eventueel getoetst kan worden.

Een voorbeeld: als een demonstratie tegen een historisch standbeeld in de binnenstad niet bij of binnen gezichts- en geluidsafstand van het standbeeld gefaciliteerd kan worden, mag de demonstratie niet naar een industrieterrein aan de rand van de stad worden verplaatst. Dan moet in overleg met de demonstranten naar een, in hun ogen geschikte, alternatieve locatie in of nabij het standbeeld worden gezocht.

De Grondwet en de Wom noemen drie doelcriteria voor beperkingen: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.[82] Deze komen echter niet overeen met de verplichtingen die Nederland is aangegaan onder het internationaal recht; de internationale verdragen noemen het verkeersbelang niet. Op dit punt biedt de Nederlandse wet méér mogelijkheden tot inperking en daarmee druist ze in tegen de mensenrechten (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten). Enige hinder voor het verkeer moet geduld worden, ook als dat tot opstoppingen leidt (zie ook paragraaf 5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij).

77 EHRM, *Djavit An tegen Turkije*, par. 56. Zie voor meer voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM: B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 11-12. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 22, VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 8. en OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2020, par. 94.

78 VN-Rapporteur, Rapport, 2012, par. 16.

79 Zonder angst kunnen demonstreren is een belangrijk onderdeel van het demonstratierecht. Wanneer angst mensen er van kan weerhouden hun grondrecht uit te oefenen, is het demonstratierecht feitelijk van weinig betekenis. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Plattform 'Ärzte für das Leben' tegen Oostenrijk*, verzoekschrift 10126/82, 21 juni 1988, par. 32, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57558. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 28.

80 Dit *within sight and sound*-principe paste het EHRM voor het eerst toe in het arrest *Lashmankin e.a. tegen Rusland* uit 2017. EHRM, *Lashmankin e.a. tegen Rusland*, par. 405. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 22, 26 en 53. VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par, 24. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 10.

81 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.

82 Wet openbare manifestaties (Wom), artikel 2. Grondwet (Gw), artikel 9(2).

Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn

Voorzien bij wet
Regels over beperkingen moeten vastgelegd zijn in een wet of in andere regelgeving, zodat het duidelijk is voor iedereen welke beperkingen gesteld kunnen worden en wat de gevolgen daarvan zijn. Deze regelgeving moet in lijn zijn met de mensenrechten.

Noodzakelijk en proportioneel
Alleen die beperkingen zijn toegestaan die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De inperking moet een *pressing social need* dienen. Daarbij mag niet vergeten worden dat pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid essentieel zijn voor een democratische samenleving.[83]

De maatregel moet ook proportioneel zijn; de overheid moet de minst inperkende maatregel opleggen, en de gevolgen van de inperkende maatregel mogen niet kwalijker zijn dan de reden waarvoor hij werd opgelegd.

Legitiem belang
Inperkingen mogen uitsluitend opgelegd worden wanneer zij een legitiem belang dienen. Op dit punt verschillen de internationale verdragen van de Nederlandse wetgeving. Het EVRM kent als legitieme belangen voor inperking van het demonstratierecht de **nationale of openbare veiligheid**, het **voorkomen van wanordelijkheden** en strafbare feiten, de **bescherming van de gezondheid** of de goede zeden **en de rechten en vrijheden** van anderen.[84] De Grondwet noemt enerzijds *minder* beperkingsgronden; bescherming van de gezondheid, het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Daarmee lijkt de Grondwet *meer* ruimte voor het demonstratierecht te geven. Anderzijds is het verkeersbelang, volgens internationale mensenrechtenverdragen en rechtspraak, op zichzelf een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Daarmee biedt de Grondwet dus juist *minder* ruimte voor het demonstratierecht. De Grondwet, en ook de Wom, zijn op dit punt niet in lijn met de mensenrechten (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

Andere dan in de mensenrechtenverdragen genoemde belangen mogen dus geen grond zijn voor het inperken van het demonstratierecht. Een protest kan niet beëindigd worden omdat mensen op het terras, of winkelend publiek, aangeven het protest 'storend' te vinden, zoals in Hoorn gebeurde begin 2022. Daar beëindigden twee wetshandhavers het protest van We Promise tegen het standbeeld van J.P. Coen (zie voor verdere opmerkingen over deze casus het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5).

Zowel de nationale wetgeving als de internationale verdragen bieden geen ruimte voor inperkingen van het demonstratierecht vanwege de inhoud. Het EHRM heeft bepaald dat het recht op vreedzame betoging uitgelegd moet worden in het licht van het recht op vrije meningsuiting, vastgelegd in

83 Voor een uitgebreide uitleg van het noodzakelijkheidsvereiste inclusief jurisprudentie van het EHRM, zie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association,* 30 april 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 24-25.
84 EVRM, artikel 11(2).

het EVRM, artikel 10.[85] Het is de overheid niet toegestaan een demonstratie te verbieden of er voorschriften aan te verbinden omdat de boodschap hun niet aan zou staan.[86] Dat zou censuur zijn. De Wom verbiedt dit ook expliciet.[87] De burgemeester mag vooraf ook niet vragen naar de inhoud van een protest.[88]

Geen ruimte voor algemene verboden

Iedere demonstratie is anders; voor iedere demonstratie moet de burgemeester een eigen afweging maken of beperkingen noodzakelijk zijn.[89] Het demonstratierecht laat geen ruimte voor generieke demonstratieverboden, zoals een algemeen verbod voor het demonstreren voor een woning van een politicus, of een algemeen verbod op demonstraties bij een abortuskliniek.

Een de-facto algemeen verbod is een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Het internationale recht biedt hier geen ruimte voor.[90] Of een beperking nodig is hangt (mede) af van de specifieke locatie en de aard, vorm en tijdstip van het protest.

Het demonstratierecht geldt voor iedereen, de inhoud van die mening doet er niet toe. Hoe smakeloos of onwenselijk je dat protest ook vindt. Er moet maximale ruimte zijn voor iedereen om te demonstreren. Ook wanneer de boodschap schokkend of controversieel is. Daarbij moet de overheid met grote terughoudendheid regulerend optreden tegen vreedzame protesten.

Nationale wet- en regelgeving biedt burgemeesters nu al de ruimte om – indien noodzakelijk – regels op te leggen aan demonstraties, bijvoorbeeld in de buurt van abortusklinieken of het huis van een politicus, en deze te handhaven. Een burgemeester kan een protest inperken door vooraf voorschriften en regels aan de demonstratie te verbinden.[91] Of door tijdens het protest aanwijzingen te geven.[92] In het uiterste geval kan de burgemeester de demonstratie verbieden of beëindigen.[93] Een inperking of verbod moet noodzakelijk, en bovendien het minst ingrijpende middel zijn (zie ook het kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn). Een burgemeester mag, wanneer er vrees is voor wanordelijkheden ten gevolge van vijandig publiek of tegendemonstraties, een demonstratie alleen *op voorhand* verbieden als er sprake is van een situatie van bestuurlijke overmacht (zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5).

Met een generiek verbod bestaat bovendien het gevaar dat het de deur opent voor het instellen van demonstratievrije zones op andere locaties, zoals bij ambassades of het parlement. Ook daar spelen andere, evident zwaarwegende belangen een rol, zoals onbelemmerde voortgang van het parlementaire proces en het diplomatieke verkeer. Deze rechtvaardigen echter op zich geen inperking van het demonstratierecht.

Alle drie de elementen (zie kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn) zijn van toepassing op *alle* inperkingen van een demonstratie, of dat nou *slechts* een beperkend voorschrift is, of een algeheel verbod – anders dan de gemeente Haarlem onlangs oordeelde in een bezwaarprocedure rondom de inperking van de betoging van Woonoproer.[94] De gemeente stelt dat beperkingen die niet op

85 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Primov e.a. tegen Rusland*, verzoekschrift 17391/06, 12 juni 2014, par. 92, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144673

86 EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 135. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, Guidelines, 2020, par. 30. Het EHRM stelt dat een beperking op de inhoud indruist tegen de principes van een democratische rechtsstaat: "*Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it.*" EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 145.

87 Wom, artikel 5(3).

88 Wom, artikel 4(3).

89 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 38. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1638.

90 Algemene verboden zijn niet proportioneel omdat zij de specifieke omstandigheden per geval niet in ogenschouw nemen. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 133. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 30.

91 Wom, artikel 5.

92 Wom, artikel 6.

93 Wom, artikel 5 en 7.

94 De beslissing op bezwaar is door Amnesty International Nederland gearchiveerd.

een verbod neerkomen slechts dienstig hoeven te zijn aan de doelcriteria; het noodzakelijkheidsvereiste zou vervallen. Het EHRM laat inderdaad een ruimere beoordelingsvrijheid aan de overheid wanneer het gaat om de rechtvaardigheid van een beperking dat geen verbod inhoudt. Het volgt echter *niet* uit de uitspraken van het EHRM dat de noodzakelijkheidstoets achterwege kan blijven wanneer het 'slechts' om een beperking gaat, en niet om een verbod.[95]

Over het opleggen van beperkingen geeft de Nationale Ombudsman het volgende mee:

> *"Behoorlijk overheidshandelen betekent dat de overheid demonstraties in principe volledig faciliteert. Indien dat niet mogelijk is, moeten beperkingen goed gemotiveerd zijn ... De beperkingen moeten bovendien transparant en toetsbaar zijn. Dat betekent dat de overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan de demonstranten en daarbij aangeeft op welke wettelijke grondslag dat is gebaseerd, van welke feiten de overheid is uitgegaan en hoe rekening is gehouden met de belangen van de demonstrant.""*[96]

Voor een verbod of beëindiging van een protest moet bovendien sprake zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie (zie ook paragraaf 3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden); wanneer de vrees bestaat voor gewelddadige confrontaties tussen verschillende groepen moet allereerst ingezet worden op voldoende politieaanwezigheid om de veiligheid van de demonstranten te garanderen. Een preventief verbod of beëindiging van een demonstratie mag in dergelijke gevallen pas wanneer er een gegronde en concrete vrees is voor ernstige wanordelijkheden én alle overige maatregelen om een onhoudbare situatie te voorkomen niet voldoende bleken (zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5).

De politie en het Openbaar Ministerie kunnen tijdens een demonstratie handhaven op strafbare gedragingen. De politie moet daarbij de-escalerend optreden (zie ook paragraaf 6.1 De faciliterende rol van de politie tijdens demonstraties).

Demonstraties bij abortusklinieken

Er is maatschappelijke zorg over demonstraties bij abortusklinieken. Anti-abortusprotesten kunnen intimiderend overkomen op vrouwen die gebruikmaken van hun recht op zelfbeschikking. In sommige gevallen leidden de anti-abortusdemonstraties tot incidenten; Soms misbruiken anti-abortusactivisten het demonstratierecht door onder met mom van een vreedzaam protest vrouwen en andere bezoekers van klinieken lastig te vallen. Naar aanleiding van incidenten wordt soms geopperd alle demonstraties bij abortusklinieken te verbieden of bufferzones in te stellen.

Hoe begrijpelijk de oproep ook is, een standaard bufferzone zou een de-facto algemeen verbod op alle demonstraties bij abortusklinieken betekenen. Dat is een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Een burgemeester kan, op grond van de huidige wetgeving, al besluiten tot het verbinden van voorschriften aan een demonstratie wanneer dat noodzakelijk is (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Wanneer dat per demonstratie beoordeeld wordt, en de eventuele inperkingen afdoende gemotiveerd worden, leidt dat in de praktijk tot gerechtvaardigde inperkingen waarbij het protest bijvoorbeeld op afstand van de entree van een kliniek moet plaatsvinden.

95 Dit volgt uit een analyse van Berend Roorda van de jurisprudentie van het Europees Hof. B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 21 en 24.

96 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 22.

Voor veel gedragingen waarvoor een oplossing gezocht wordt in het inperken van het demonstratierecht geldt bovendien: die zíjn al strafbaar volgens het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Daar kan het Openbaar Ministerie en de politie dus al repressief op handhaven. Dit staat volledig los van het demonstratierecht. Het beledigen van een groep mensen en het aanzetten tot haat of discriminatie is strafbaar volgens respectievelijk artikel 137c en 137d Sr. Het is bovendien mogelijk strafrechtelijk op te treden tegen het 'hinderlijk volgen van en blijven opdringen aan' personen (artikel 462bis Sr). Het blijven volgen of opdringen is strafbaar indien het slachtoffer nadrukkelijk heeft aangegeven met rust gelaten te willen worden, de dader vervolgens doorgaat, en er sprake is van twee of meer daders.[97]

Mensen die bezoekers van abortusklinieken intimiderend bejegenen, folders opdringen, of anderszins mensen belemmeren in de toegang tot een abortuskliniek, zullen zich dan ook niet met succes kunnen beroepen op bescherming van het demonstratierecht (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).

De politie kan en moet nu al voortvarend optreden tegen bedreiging, intimidatie en geweld van die demonstranten die over de schreef gaan. Anti-abortusprotesten verbieden bij een kliniek schuurt gevaarlijk dicht aan tegen een inmenging op de inhoud van het protest. Het gaat er immers specifiek om de *pro life*-demonstraties te weren. Zowel de nationale wetgeving als de internationale verdragen bieden geen ruimte voor inperkingen van het demonstratierecht vanwege de inhoud. Dat zou censuur zijn. Ook schurende, schokkende en onwelgevallige boodschappen vallen onder het demonstratierecht en moeten beschermd worden.

Elk vreedzaam protest moet bovendien zoveel mogelijk binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel van het protest gefaciliteerd worden. Standaard de anti-abortus-protesten naar het Malieveld of de Dam verwijzen bijvoorbeeld is dus geen optie.

Een algemeen verbod kan zoals gezegd ook andere negatieve ongewenste gevolgen hebben; als in een gemeente de gemeenteraad besluit geen ruimte in het bestemmingsplan te bieden voor een abortuskliniek (de vergunning niet te verlengen), en mensen willen demonstreren tegen het sluiten van de kliniek, dan zal het generieke verbod dat is opgeworpen vanwege enkele excessen hier ook tegen ingezet kunnen worden. Of als een volgend kabinet besluit tot een eigen bijdrage op abortus, of om abortus uit het basispakket te halen. Demonstraties hiertegen zijn dan op basis van het algemene verbod niet meer mogelijk bij een kliniek.

97 B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 277.

3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden

> ***"Een voorgenomen demonstratie moet … niet worden bezien vanuit het kader van de openbare orde. Het recht biedt daar geen ruimte voor."***
>
> Nationale ombudsman, Demonstreren, een schurend grondrecht? 14 maart 2018, p. 49.

Zowel het EVRM als de Wom noemen bestrijding of voorkomen van wanordelijkheden als mogelijke beperkingsgrond voor het recht op betoging. In de praktijk ziet Amnesty dat burgemeesters zich echter geregeld beroepen op hun verantwoordelijkheid voor handhaving van de openbare orde ter rechtvaardiging van een beperking of zelfs verbod of beëindiging. Zij zijn in de (onjuiste) veronderstelling zich in deze gevallen te baseren op hun bevoegdheden zoals die volgen uit de Wom.

Amnesty maakt zich zorgen over deze te ruime – en onrechtmatige – uitleg die burgemeesters (b)lijken te geven aan het begrip wanordelijkheden op grond waarvan zij een demonstratie inperken. Uit internationale rechtspraak volgt dat de legitieme gronden voor het beperken van het demonstratierecht restrictief moeten worden geïnterpreteerd, vooral waar het gaat om 'het voorkomen van wanordelijkheden'.[98] En ook uit de Nederlandse (rechts)praktijk volgt dat het criterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' niet hetzelfde inhoudt als het 'ter handhaving van de openbare orde'; dit laatste getuigt van een te ruime invulling van het criterium, waarmee een demonstratie op te ruime gronden ingeperkt zou kunnen worden.[99]

Een verstoring van de openbare orde vindt immers al plaats wanneer demonstranten leuzen scanderen tegen de politie, of wanneer een protestmars over de openbare weg loopt. Bij wanordelijkheden gaat het echter om 'grootschalige onlusten en rellen waarbij een groot aantal personen over de schreef gaat'.[100]

Onder wanordelijkheden zouden uitsluitend strafbare handelingen moeten vallen. Een openbare ordeverstoring kan immers ook al een niet-strafbare handeling zijn; een lawaaiprotest bijvoorbeeld, of een grote protestmars over de rijbaan. Wat onder strafbare handelingen als zijnde wanordelijkheden moet worden verstaan hangt deels af van de context; niet alleen de aard van de gedragingen speelt daarbij een rol, ook de plaats kan van belang zijn.[101]

In november 2021 verbood de burgemeester van Breda een demonstratie van Kick Out Zwarte Piet, Breda Kan Het en Nederland Wordt Beter bij de ingang van het evenemententerrein waar de Sinterklaasintocht zou plaatsvinden.[102] In plaats daarvan werd hun een locatie bij een van de uitgangen van het terrein toegewezen. De burgemeester stelde dat hij zijn besluit baseerde op een belangenafweging; enerzijds het belang van een vreedzaam protest een mening kenbaar te maken, en "anderzijds een belang in het kader van de *openbare orde en veiligheid* en het *risico* op wanordelijkheden (WOM) [nadruk toegevoegd]".[103]

Het besluit heeft allereerst de volledig verwarrende titel 'Vergunning openbare manifestatie'; een vergunning is immers niet nodig (zie hoofdstuk 3. Wat is (g)een demonstratie). Verder verwijst het op meerdere punten naar de 'openbare orde' als grond voor handhavend optreden van de politie, en baseert het zich (deels) op een risicoanalyse van de politie die uitsluitend spreekt over mogelijke 'verstoringen van de openbare orde'.

De burgemeester maakt ten onrechte een belangenafweging. De burgemeester mag bij de overweging over eventuele inperkingen afwegingen maken, en moet het doel, de noodzaak en proportionaliteit van

98 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Navalny tegen Rusland,* verzoekschrift 29580/12 en vier anderen, 15 november2018, par. 120-122, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187605

99 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 49. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 44.

100 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1651.

101 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1651-1654.

102 Een afschrift van dit Wom-besluit is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

103 Citaat uit het Wom-besluit, waarvan een afschrift is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

die inperkingen toetsen (afwegen). Wanneer de burgemeester echter het belang van het mensenrecht afweegt tegenover andere belangen, reduceert die het demonstratierecht ten onrechte tot een *belang*, terwijl het hier gaat om de uitoefening van een mensenrecht gaat.

De Nationale ombudsman stelde in zijn rapport ook al: het demonstratierecht mag geen onderdeel zijn van een belangenafweging.[104] De essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zich tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.[105]

Dit Wom-besluit van de gemeente Breda is een goed voorbeeld van een verkeerd begrip van de notie wanordelijkheden als grond voor het inperken van het demonstratierecht; de burgemeester legt de lat (voor inperken) als het ware te laag. Bovendien, enkel de vrees voor wanordelijkheden is niet voldoende; deze moet voldoende concreet zijn om een inperking van het demonstratierecht te kunnen rechtvaardigen.[106] En zelfs dan moet de burgemeester er eerst alles aan doen om het protest door te kunnen laten gaan zoals gepland, onder andere met aanvullende veiligheidsmaatregelen.

Ook de uitspraak van de nationaal commandant van de politie in het kader van de boerenprotesten lijkt te getuigen van verwarring van beide begrippen: "Demonstratierecht is een groot goed, maar er zitten grenzen aan … Als er sprake is van het verstoren van de openbare orde of er worden strafbare feiten gepleegd, dan treden we daar tegenop."[107] Handhaving van de openbare orde is weliswaar een van de hoofdtaken van de politie, maar met deze stellingname wekt de politie ten onrechte de indruk dat in geval van verstoringen van de openbare orde en/of strafbare feiten automatisch het demonstratierecht komt te vervallen of begrensd moet worden. Dat is niet zo. De politie kan weliswaar optreden tegen strafbare handelingen, maar dergelijk optreden moet dan wel noodzakelijk en proportioneel zijn. Bovendien moet het demonstratierecht van de overige, niet-strafbaar handelende deelnemers gewaarborgd blijven.

Kortom, van wanordelijkheden die een verbod of beëindiging van een demonstratie rechtvaardigen kan pas sprake zijn wanneer deze zich op dusdanig grote schaal voordoen, dat zelfs met voldoende politie-inzet de situatie niet te beteugelen is.[108] Met andere woorden, wanneer er sprake is van **bestuurlijke overmacht**, en een verbod of beëindiging de enige mogelijkheid is om de rust te doen wederkeren.[109]

Aan die politie-inzet worden zware eisen gesteld: de uitoefening van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning van de kant van de burgemeester dan bij evenementen als bijvoorbeeld risicowedstrijden in het betaald voetbal.[110]

De regering heeft bij de wijziging van de Grondwet bewust gekozen voor deze terminologie, omdat een inperking op basis van handhaving van de openbare orde een te grote beperkingsbevoegdheid in zou houden. En daarmee een verzwakking van het grondrecht.[111]

104 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.
105 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 15.
106 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Alekseyev tegen Rusland*, verzoekschriften 4916/07, 25924/08, 14599/09, 21 oktober 2010, par. 75, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257
107 De Politie, "Demonstratierecht waarborgen, maar zit grens aan", 28 juni 2022, https://www.politie.nl/nieuws/2022/juni/28/00-demonstratierecht-waarborgen-maar-zit-grens-aan.html
108 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 472-473.
109 Rechtbank Zutphen, 16 mei 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AF9107.
110 Rechtbank Rotterdam, 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 566.
111 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90.

Hoofdstuk 4. Landelijke barrières voor het demonstratierecht

Het demonstratierecht staat onder druk in Nederland. Te vaak neigen overheden naar maatregelen die het demonstratierecht inperken. Dat komt dat deels doordat de Nederlandse demonstratiewet, de Wom, niet conform de mensenrechten is: de wet biedt mogelijkheden die het demonstratierecht inperken die strijdig zijn met de mensenrechten.

Deels komt het echter ook door een gebrek aan kennis van het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht; onjuist of onvoldoende begrip van de ruimte die demonstraties zouden moeten krijgen draagt bij aan een ongeoorloofde druk vanuit de samenleving op burgemeesters om demonstraties in te perken.

Beide aspecten worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten

Zoals gezegd is de Wom op een aantal punten niet in lijn met de mensenrechten. In rapportages aan het VN-Mensenrechtencomité, dat toezicht houdt op de uitvoering van het IVBPR, is al verschillende malen gewezen op de strijdigheid van de Nederlandse wet en praktijk met het verdrag. Niet alleen Amnesty, ook het College voor de Rechten van de Mens en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten brengen het onder de aandacht.[112]

> ***"... the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subject to a sanction – even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties – for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as that person does not himself commit any reprehensible act on such an occasion."***
>
> EHRM, Kudrevičius e.a. tegen Litouwen, par. 149.

Kennisgeving en strafbaarheid

De Nederlandse wet delegeert de bevoegdheid rondom kennisgevingsprocedures naar de gemeenten. In principe is het dus aan de gemeente om een kennisgeving te verplichten. Veel (zo niet alle) gemeenten doen dit in hun Algemene plaatselijke verordening (APV).[113]

112 College voor de Rechten van de Mens, *Report to the 126th session of the Human Rights Committee on the examination of the 5th periodic report of the Kingdom of The Netherlands*, 2 juni 2019, p. 21-22, https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/e448dbb5-92a6-4aa6-b962-f307ad0aa83b. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), *Dutch NGOs contribution pertaining to Fifth Periodic Report by the Kingdom of the Netherlands to the UN Human Rights Committee*, juni 2019, p. 18-19, https://njcm.nl/wp-content/uploads/2019/06/Dutch-NGOs-contribution-pertaining-to-Fifth-Periodic-Report-by-the-Kingdom-of-the-Netherlands-to-the-UN-Human-Rights-Committee.pdf, https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/0439/2019/en/. Amnesty International, *The Netherlands, Submission to the United Nations Human Rights Committee* (Index: EUR 35/0439/2019), 6 juni 2019, p. 25, https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/0439/2019/en/

113 Amnesty is niet bekend met een gemeente waar een dergelijke kennisgevingsplicht niet is opgenomen in de APV.

Een kennnisgevingsprocedure op zich is niet in strijd met het internationaal recht, zolang deze bij wet is vastgelegd en transparant, makkelijk uit te voeren en niet te bureaucratisch is.[114] Wat echter volstrekt indruist tegen de mensenrechten zijn de bepalingen uit de Wom die de mogelijkheid bieden een protest te verbieden of beëindigen enkel en alleen omdat de vereiste kennisgeving niet (op tijd) is gedaan.[115] Ook biedt de Wom nu de mogelijkheid om deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift te bestraffen.[116] Deze bepalingen zijn strijdig met de mensenrechten. Zowel de nationale als de internationale rechtspraak is heel duidelijk: het ontbreken van een kennisgeving mag op zichzelf geen grond vormen voor een verbod of andere beperkende maatregelen ten aanzien van vreedzame demonstraties.[117] Ook het opleggen van boetes enkel voor het niet aanmelden van een protest, of deelname aan een niet-aangemeld protest, is in strijd met de mensenrechten.[118] En toch wordt in Wom-besluiten vaak gedreigd met handhaving op deze bepalingen. Dat is kwalijk; zowel de (foutieve) wetstekst als de (onrechtmatige) dreiging met handhaving kan demonstranten ontmoedigen van hun demonstratierecht gebruik te maken (*chilling effect*).Enkel het ontbreken van een kennisgeving mag geen reden zijn om een vreedzame demonstrant, die verder geen laakbaar gedrag vertoont, te straffen, laat staan aan te houden.[119] Dit geldt overigens ook wanneer de demonstratie tot schade of wanordelijkheden leidt.[120]

Verder is het een uitgemaakte zaak in de jurisprudentie van het EHRM en ook in de nationale rechtspraak dat het enkel handelen in strijd met een voorschrift of beperking onvoldoende grond is voor het opleggen van een beperking van een protest, laat staan beëindiging. Het inperken van het demonstratierecht kan uitsluitend wanneer dat noodzakelijk is ter bescherming van openbare veiligheid of een van de andere in het EVRM genoemde belangen (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).[121] Enkel het niet opvolgen van een voorschrift is geen legitiem belang voor inperking.

Amnesty vindt het positief dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters deze lijn volgt.[122] Dat ontslaat de wetgever echter niet van zijn verplichting om de Nederlandse wet in lijn te brengen met de internationale verplichtingen. Dat betekent dat die bepalingen geschrapt zouden moeten worden die het mogelijk maken om een demonstratie te beëindigen of verbieden louter vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift. Ook de mogelijkheid tot strafrechtelijk optreden vanwege deze bepalingen dient te worden geschrapt.

Het verkeersbelang

Het verkeersbelang is een van de doelcriteria in de Nederlandse wet. Het feit dat het verkeersbelang in de Wom is opgenomen als een rechtmatige grond voor het inperken van het demonstratierecht, druist in tegen de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan. In het internationale recht is geen ruimte voor een beperking van het demonstratierecht enkel en alleen op grond van het verkeersbelang, en al helemaal niet voor een verbod. [123]

In de mensenrechtenverdragen is een limitatieve lijst opgenomen van legitieme belangen op grond waarvan het demonstratierecht ingeperkt kan worden. Het verkeersbelang wordt daarin niet genoemd. En ook het EHRM laat weinig ruimte voor een beperking uitsluitend op grond van het verkeersbelang: een demonstratie mag enige (verkeers)hinder veroorzaken, een verstoring van het verkeer rechtvaardigt

114 EHRM, *Aldemir e.a. tegen Turkije*, par. 42. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 344.
115 Wom, artikel 7(a).
116 Wom, artikel 11(1)(a).
117 EHRM, Bukta e.a. tegen Hongarije [cursief], par. 36. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 71. Nationale ombudsman, Demonstreren staat vrij, 2007, p. 45. Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2016, r.o. 4.4, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.
118 EHRM, Bumbeş tegen Roemenië, par. 89-102. EHRM, Kudrevičius e.a. tegen Litouwen, par. 149.
119 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149.
120 EHRM, *Taranenko tegen Rusland*, par. 88.
121 Zie ook Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 14.
122 Nederlands Genootschap van Burgemeesters, "Wet openbare manifestaties", zonder datum, https://www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/wet-openbare-manifestaties/
123 EVRM, artikel 11(2) en IVBPR, artikel 21. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 57.

op zichzelf nog geen beperking van het recht op protest.[124] Per demonstratie zal de burgemeester de situatie moeten beoordelen, maar wanneer de overheid een demonstratieverbod afkondigt enkel en alleen op grond het verkeersbelang, is het belang van het demonstratierecht onterecht benadeeld, zo stelt het EHRM.[125] Ook de Speciale VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid stelt dat enige verkeershinder getolereerd moet worden.[126]

Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) heeft zich al kritisch uitgelaten over deze bepaling in de Nederlandse wet en stelt dat een dergelijke beperking indruist tegen de internationale mensenrechtenstandaard, ook al wordt deze misschien in de praktijk zelden gebruikt.[127]

Amnesty pleit ervoor om de Nederlandse wet en praktijk in overeenstemming te brengen met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Dat betekent dat demonstraties niet mogen worden ingeperkt louter op grond van het verkeersbelang.

4.2 Gebrek aan kennis en begrip

Een andere oorzaak voor de in dit rapport benoemde barrières ziet Amnesty in een gebrek aan kennis en begrip van de reikwijdte en het belang van het demonstratierecht in Nederland. Een meerderheid van de Nederlanders vindt dat demonstraties nodig zijn voor maatschappelijke verandering, en zelfs zeven op de tien mensen vindt dat iedereen vrij moet zijn om te demonstreren.[128] Toch denkt ook circa de helft van de mensen in Nederland dat een demonstratie verboden kan worden omdat deze niet is aangemeld of vanwege overlast voor winkeliers.[129] En meer dan de helft van de Nederlanders vindt dat een demonstratie van te voren verboden moet kunnen worden wanneer er geweld dreigt te ontstaan tussen voor- en tegenstanders.[130] Dat ligt echter veel genuanceerder (zie paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn en paragraaf 3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden. Zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5). Amnesty ziet dat door onvoldoende en onjuist begrip van het demonstratierecht, mensen oproepen tot generieke demonstratieverboden en burgemeesters onder druk zetten om preventief in te grijpen op demonstraties en de inhoud van demonstraties. Een onjuist begrip van het demonstratierecht werkt intolerantie en zelfs eigenrichting in de hand. Meer voorlichtingsmateriaal over het demonstratierecht kan hier een verschil in maken, zoals de video die het Openbaar Ministerie maakte over het belang van vervolging in de blokkeerfriezenzaak.[131]

> ***"Demonstraties worden te vaak gezien als veiligheidsrisico in plaats van een mensenrecht dat zo goed mogelijk moet worden gefaciliteerd. Het is juist nu, in tijden van toenemende maatschappelijke spanningen, van groot belang ervoor te zorgen dat iedereen die vreedzaam wil demonstreren ruim baan krijgt ongeacht de inhoud van het protest. Demonstreren is geen gunst, maar een recht."***
>
> Dagmar Oudshoorn, directeur Amnesty International Nederland.

124 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 155.
125 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Körtvélyessy tegen Hongarije,* verzoekschrift 7871/10, 5 april 2016, par. 29, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161952
126 VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 32.
127 Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), *Report: Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, 17 december 2014, par. 133, https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/132281.pdf
128 Dat blijkt uit een opiniepeiling die I&O Research uitvoerde in opdracht van Amnesty: I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, p. 18.
129 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, p. 29.
130 *Ibid.*
131 Openbaar Ministerie Parket Generaal, "Waarom vervolgt het OM de personen die A7 blokkeerden?", 3 oktober 2018, https://www.youtube.com/watch?v=uaLvueMJfNE. Zie voor meer details over deze zaak de paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht.

Ook bij de lokale overheden signaleert Amnesty dat onvoldoende kennis kan bijdragen aan het onnodig en onterecht inperken van demonstraties. Bij problemen is de reflex van de overheid vaak om de oplossing te zoeken in het inperken van het demonstratierecht. Dat is de verkeerde reflex (zie ook paragraaf 5.2 Onnodig veel beperkingen).

Goede training van overheidsprofessionals kan hier een verschil in maken. Iedere professional die te maken krijgt met een demonstratie moet volledig op de hoogte zijn van het belang én de reikwijdte van het demonstratierecht, niet in de laatste plaats gemeenteambtenaren die de kennisgeving behandelen, de politie op straat bij de demonstratie en de burgemeester.

Meer en beter (trainings)materiaal kan hieraan bijdragen. Amnesty hoopt met dit rapport deels in deze behoefte te kunnen voorzien, maar ziet daarnaast andere mogelijkheden, zoals een landelijke informatieplatform met een database met alle relevante internationale en nationale wetgeving en standaarden, rechtelijke uitspraken over het demonstratierecht, rapporten van de Nationale ombudsman, (geanonimiseerde) oordelen van gemeentelijke bezwaarcommissies en politieklachtenprocedures. Laatst genoemde oordelen zijn niet openbaar toegankelijk, maar worden slechts gedeeld met de betrokkenen. Amnesty ziet echter opgelegde beperkingen die met succes aangevochten zijn in de ene gemeente, in een andere gemeente terugkomen. Een landelijk, laagdrempelig platform voor informatieoverdracht en -uitwisseling omtrent (uitspraken over) het demonstratierecht kan een bijdrage leveren aan meer kennis en begrip van het demonstratierecht, en daarmee aan een betere waarborging van het demonstratierecht in Nederland.

Aanbevelingen

- **Schrap de mogelijkheid om demonstraties te beperken op grond van het verkeersbelang in artikel 2 Wom.** Deze bepaling is in strijd met mensenrechten. Autoriteiten mogen geen beperkingen stellen aan een demonstratie uitsluitend op grond van het verkeersbelang.
- **Schrap de wettelijke mogelijkheid om een protest te verbieden of beëindigen vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift in artikel 7 (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een protest niet verbieden, beperken of beëindigen uitsluitend vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift.
- **Schrap de mogelijkheid tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift in artikel 11 (1) (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een demonstrant niet bestraffen uitsluitend vanwege het deelnemen aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift.
- **Overweeg om een landelijk (online) platform in te richten voor kennisuitwisseling omtrent het demonstratierecht.** Hierop zouden met name gemeente- en politieambtenaren op toegankelijke wijze jurisprudentie, actualiteiten en andere informatie kunnen uitwisselen.

Hoofdstuk 5. Lokale barrières voor het demonstratierecht

Demonstraties zijn belangrijk voor een gezonde democratie. Daarom zou bij wijze van spreken in elke gemeente de rode loper uitgelegd moeten worden wanneer iemand zijn of haar demonstratierecht wil uitoefenen. In de praktijk stuitten demonstranten echter op uiteenlopende barrières. Amnesty onderscheidt verschillende fasen.

Ten eerste de voorbereiding: onnodig ingewikkelde kennisgevingsprocedures, een stroef contact tussen gemeente en demonstranten, en een ingewikkeld juridisch document waarin de voorschriften zijn vastgelegd hebben te vaak een ontmoedigend effect (zie paragraaf 5.1. De voorbereiding).

Vervolgens zijn die voorschriften vaak ook nog onnodig beperkend. In plaats van ruim baan te geven aan de uitoefening van het demonstratierecht nemen gemeenten allerlei maatregelen die het demonstratierecht belemmeren (zie paragraaf 5.2 Onnodig veel beperkingen). Of demonstraties worden al op voorhand ingeperkt of zelfs verboden op grond van noodbevoegdheden (zie paragraaf 5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut).

5.1 De voorbereiding

Een goede voorbereiding is cruciaal. Die begint met een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, gevolgd door overleg en goede communicatie (dialoog), en wordt afgesloten met in gezamenlijkheid gemaakte afspraken, waar nodig vastgelegd in een Wom-besluit. Bij al deze stappen in de voorbereiding ziet Amnesty veel mis gaan.

5.1.1 De kennisgeving

Demonstranten hebben géén toestemming of vergunning nodig om te demonstreren. Toch leeft dat idee nog sterk en dit wordt ten onrechte versterkt door de bewoordingen in de Wom (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten). Niet alleen het publiek, maar ook burgemeesters hebben het nog regelmatig over ‘het ontbreken van een vergunning’. Als ze het hebben over in hun ogen onrechtmatige demonstraties, zeggen burgemeesters soms zelfs letterlijk dat zonder vergunning niet mag worden gedemonstreerd.[132] Dit zijn misvattingen. Het staat eenieder vrij te demonstreren, zonder dat daar een vergunning of toestemming voor nodig is.

Amnesty onderschrijft het belang van een tijdige kennisgeving bij veruit de meeste demonstraties, zolang de procedure tot doel heeft om burgers te ondersteunen bij het zo goed mogelijk uitoefenen van hun demonstratierecht. Het is voor de lokale overheid een belangrijk instrument om zich goed voor te bereiden op het protest en de demonstratie maximaal mogelijk te maken; denk aan het tijdig afzetten van wegen, het omleiden van het verkeer of het inzetten van extra politie om de demonstratie veilig te laten verlopen. Echter, het niet (tijdig) melden van een demonstratie mag op zich geen reden zijn om een protest te verbieden of beëindigen (zie ook hoofdstuk 3 Wat is (g)een demonstratie).

132 Locoburgemeester Marten Japenga, geciteerd in de het AD. Algemeen Dagblad, “Alblasserdam gaat honderden omgekeerde vlaggen verwijderen: ‘Demonstratierecht is niet onbegrensd’”, 17 augustus 2022, https://www.ad.nl/dordrecht/alblasserdam-gaat-honderden-omgekeerde-vlaggen-verwijderen-demonstratierecht-is-niet-onbegrensd~aeb01fae/

Zo'n procedure mag ook niet een verborgen obstakel vormen voor de uitoefening van het demonstratierecht.[133] Eveneens moet de indruk vermeden worden dat de kennisgeving is bedoeld om toestemming te verkrijgen van de overheid,[134] zoals wanneer gemeenten allerlei onnodige informatie opvragen en er gevolgen aan verbinden die een inperking opleveren.

Gemeenten mogen alleen die gegevens opvragen die nodig zijn voor het goed faciliteren van de demonstratie, zoals datum, tijd, duur en locatie en/of route van de demonstratie, en de naam en enkele contactgegevens van de organisator.[135] Alle overige gegevens zijn irrelevant of kunnen eventueel nog aan bod komen tijdens een vervolggesprek tussen gemeente en organisatie. In de praktijk wordt echter soms zeer uitvoerige informatie gevraagd, zonder dat duidelijk is wat er met die informatie gebeurt. Dit vormt een onnodige drempel voor het organiseren van een protest. Als een gemeente vooraf wil weten wie er komen spreken, wat de leuzen gaan zijn, enzovoorts, kan bovendien de indruk ontstaan dat de overheid de inhoud van het protest zou willen controleren. En dat is in strijd met de vrijheid van meningsuiting.

De Wom stelt geen maximumtermijn voor de kennisgevingsprocedure, maar laat dit over aan lokale overheden. Mede hierdoor kan het proces van aanmelden van een demonstratie totaal anders verlopen in een kleine gemeente in Noord-Friesland dan in Rotterdam. Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) heeft zich kritisch uitgelaten over deze verschillen per gemeente; het veroorzaakt onnodige onduidelijkheid voor demonstranten.[136]

Amnesty pleit voor een termijn voor aanmelden die overal gelijk is, en niet langer dan een paar dagen van te voren.[137]

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook spontane demonstraties maximaal moeten worden gefaciliteerd: het enkel ontbreken van een kennisgeving van het protest mag zoals gezegd geen aanleiding zijn tot inperking of verbod van het protest (zie ook hoofdstuk 3 Wat is (g)een demonstratie).[138] Ook wanneer geen kennisgeving is gedaan, moeten gemeenten zich tot het uiterste inspannen om een demonstratie te beschermen en mogelijk te maken. Demonstreren zonder kennisgeving mag in ieder geval op zichzelf nooit reden zijn om een protest te ontbinden of een boete op te leggen aan deelnemers.[139] De burgemeester van Den Haag verbood volgens berichtgeving in de media op 9 april 2021 een klimaatdemonstratie enkel omdat deze niet was aangemeld.[140] Een verbod enkel om die reden is in strijd met het demonstratierecht. Ook in Dordrecht werd onlangs nog een demonstratie afgebroken door wetshandhavers omdat de kennisgeving niet was gedaan. De burgemeester erkende deze fout.[141]

133 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Lashmankin e.a. tegen Rusland*, verzoekschrift 57818/09, 7 februari 2017, par. 445, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 244.

134 VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 21.

135 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. VN-Rapporteur, Rapport, 2013, par. 53-54.

136 OVSE/ODIHR, Report, 2014, par. 64 en 76.

137 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 72. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2010, par. 116.

138 Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 45. EHRM, *Bukta e.a. tegen Hongarije*, par. 36. Roorda stelt dat het EHRM die mogelijkheid wél laat, maar dat een verbod (ontbinding) dan nog steeds noodzakelijk moet zijn in democratische samenleving en dus moet voldoen aan de proportionaliteitseis: B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 794.

139 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149.

140 NRC, "Klimaatdemonstranten door politie weggesleept bij actie in Den Haag", 9 april 2021, https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/09/klimaatdemonstranten-door-politie-weggesleept-bij-actie-in-den-haag-a4039134?t=1665395539

141 PZC, "Burgemeester Wouter Kolff door het stof: 'Beëindigen protestactie tegen kap van bomen was niet terecht'", 4 augustus 2022, https://www.pzc.nl/dordrecht/burgemeester-wouter-kolff-door-het-stof-beeindigen-protestactie-tegen-kap-van-bomen-was-niet-terecht~a242c12f/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=784378c-1d82a13d870f19198b56cbb21&auth_rd=1

Er mogen geen kosten verbonden worden aan het aanmelden van een protest, en ook het heffen van leges (vergunningskosten) of het verbinden van andere kosten aan een demonstratie is in strijd met (een vrije uitoefening van) het demonstratierecht.[142] Dergelijke maatregelen kunnen afbreuk doen aan een voor iedereen gelijk geldende laagdrempeligheid.

5.1.2 Dialoog

Op de kennisgeving volgt contact tussen de organisatie en de gemeente, idealiter slechts in de vorm van een bevestiging van ontvangst van de melding. Vaker is de kennisgeving echter voor de gemeente het begin van het verzamelen van nog meer informatie. En voor de demonstrant het begin van een soms frustrerend proces van onderhandelingen om - wat voelt als - toestemming te krijgen voor de demonstratie.

En daar gaat het nou juist om: demonstranten hebben van niemand toestemming nodig om te demonstreren.

Dialoog tussen organisatoren van een protest en de autoriteiten (burgemeester en politie) is cruciaal. Zowel voor, tijdens als na afloop van een protest. De autoriteiten moeten uitgaan van vertrouwen en van de vreedzaamheid van een demonstratie en dus niet enkel vanuit een veiligheidsperspectief bij voorbaat inspelen op alle denkbare risico's en problemen (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).

Amnesty ziet in de praktijk dat het contact soms onvoorspelbaar en stroef verloopt. Meestal wordt het contact niet voortgezet door de gemeente, maar door de politie, waarbij deze zich er niet altijd voldoende van bewust lijkt dat contact met de politie op sommigen intimiderend kan overkomen: omdat het onverwacht komt en omdat mensen meestal uitsluitend contact hebben met de politie wanneer er problemen zijn. Ook allerlei vormen van non-verbale communicatie kunnen een intimiderend effect hebben; lichaamstaal en uitrusting bijvoorbeeld, maar ook het gegeven of mensen van kleur zich kunnen herkennen in de politie kan een rol spelen. Maatschappelijke verbinding en goede communicatievaardigheden van politieagenten versterken het vertrouwen tussen de betrokken partijen, wat bijdraagt aan het goed faciliteren van een demonstratie.[143]

Demonstranten vertelden Amnesty over in hun ogen onheuse mondelinge 'verzoeken' en directieve uitnodigingen om op gesprek te komen op het bureau (tijdens kantooruren), zonder rekening te houden met hun agenda, werkverplichtingen en reisafstanden. Immers, mensen organiseren ook demonstraties in andere steden dan waarin zij zelf wonen.

In Den Haag bijvoorbeeld verloopt de communicatie naar aanleiding van de kennisgeving met de afdeling Conflict en Crisisbeheersing van de politie. Ogenschijnlijk een detail, en misschien slechts ingegeven door praktische, intern-organisatorische overwegingen. Óf het is een indicatie van de veiligheidsbril bij de gemeente en de vooronderstelling bij de gemeente dat demonstraties 'gedoe' zijn (zie ook paragraaf 5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af). Op de (onervaren) demonstrant kan dit in ieder geval onnodig intimiderend overkomen.

Om alle mogelijke risico's af te dekken vragen gemeenten en politie vaak gedetailleerde informatie over het volledige verloop van het protest, waaronder soms volledige draaiboeken of een sprekerslijst. Dit raakt aan de inhoud van het protest (en is bovendien zelden relevant). Zonder verdere toelichting op het belang van deze informatie schaadt deze houding het wederzijds vertrouwen en kan het de indruk wekken dat de gemeente iets wil vinden van de inhoud. Het druist bovendien in tegen het uitgangspunt van vreedzaamheid.

Waar deze informatie wél van belang zou kunnen zijn – omdat een spreker bijvoorbeeld zeer bekend is, waardoor mogelijk veel meer mensen op het protest afkomen dan door de organisatie ingeschat, of omdat de spreker niet onomstreden is en er wellicht vijandig publiek op afkomt – kan de gemeente het verzoek toelichten.

142 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1226 en 1228.

143 Effectieve communicatie is onderdeel van het goed faciliteren van een demonstratie, maar is afhankelijk van wederzijds vertrouwen. Wetshandhavers moeten zich hier bewust van zijn. VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 38-39.

In sommige gevallen heeft de organisatie liever geen contact met de politie, veelal ingegeven door wantrouwen. Denk aan een protest tegen of na politiegeweld. Dit zou de bereidheid van de politie (en gemeente) om de demonstratie zo goed mogelijk te faciliteren niet direct in de weg moeten staan. Er kunnen andere manieren zijn om aan de nodige informatie voor het goed kunnen faciliteren van een demonstratie te komen.[144]

5.1.3 Het Wom-besluit

Sluitstuk van het vervolgcontact is het besluit van de burgemeester, vastgelegd in de zogenaamde Wom-brief/het Wom-besluit. Dit is vaak een onnodig ingewikkeld document, met veel juridisch jargon, opgesteld vanuit zorgen over problemen en mogelijke risico's. Formuleringen als 'controle' en 'beheersing', waar ook 'faciliteren' en 'samenwerking' gekozen kunnen worden, wijzen op een nadruk op het veiligheidsdenken.

Ook ziet Amnesty vaak standaardvoorschriften zonder verdere motivering terugkomen in de Wom-brieven. Of de gemeente geeft (al dan niet in gesprek) ter rechtvaardiging voor een beperking aan dat zij het voorschrift 'aan alle demonstraties in de stad' verbindt. Iedere demonstratie is echter anders en voor iedere demonstratie moet dus ook een eigen afweging gemaakt worden (zie ook Voor iedere demonstratie een eigen afweging in paragraaf 5.2)

Bovendien staan standaardvoorschriften haaks op de verplichting van de overheid om het demonstratierecht te respecteren en inperkingen daarvan goed te motiveren. Dat stelde de Ombudsman in zijn rapport van 2018 ook al.[145]

Het Wom-besluit zou niet meer moeten zijn dan een bevestiging van de afspraken die in overleg gemaakt zijn tussen alle betrokken partijen. Onnodig juridisch jargon moet zoveel mogelijk achterwege worden gelaten en alle in het besluit opgenomen beperkingen en voorschriften moeten noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en voldoen aan de proportionaliteitseis. Evident onrechtmatige beperkingen, zoals een verbod op schokkende uitlatingen, moeten uiteraard geschrapt, evenals voorschriften die onnodig zijn. In veel Wom-brieven ziet Amnesty bijvoorbeeld standaardbepalingen staan die strafbare handelingen of uitingen verbieden, zoals een verbod op discriminerende uitingen. Discriminatie is al bij wet strafbaar – een dergelijke bepaling in een Wom-brief is niet nodig.

Gemeenten laten met een reactie op de kennisgeving vaak lang op zich wachten. Organisatoren van demonstraties ontvangen vaak pas vlak voor hun demonstratie het besluit, inclusief eventuele voorschriften. De jaarlijkse antiracisme-demonstratie in Amsterdam is daar een goed voorbeeld van; halverwege januari 2021 deed de organisatie al een melding bij de gemeente Amsterdam van het voorgenomen protest op de internationale dag tegen discriminatie en racisme op 21 maart. Zij deden de melding voor het Museumplein. Pas begin maart ontvingen zij een reactie van de gemeente, die bovendien aangaf dat de demonstratie moest wijken voor andere, niet aangemelde demonstraties.[146] Er kunnen uiteraard allerlei redenen zijn voor een gemeente om niet eerder duidelijkheid te kunnen geven over een aangemelde demonstratie. Open en transparante communicatie over de situatie vraagt wellicht een aanvullende inspanning van de gemeente, zij is van belang omdat het bijdraagt aan een relatie van vertrouwen tussen demonstrant en overheid.

Wanneer in het Wom-besluit staat dat het protest een andere startplek moet hebben, of een andere route moet lopen, is dat voor de organisatie vaak heel lastig; het is maar de vraag of ze hun achterban op tijd kunnen inlichten. Ook kan het zijn dat het protest daardoor voor (een deel van) de beoogde doelgroep minder toegankelijk is. Bovendien maakt de late beslissing het hen veelal onmogelijk eventuele bezwaren nog kenbaar te maken bij een voorzieningenrechter (zie ook het kader

144 In de publicatie *Policing assemblies* zet Amnesty een aantal positieve voorbeelden op een rij. Amnesty, *Policing assemblies*, 2013, p. 12-14.

145 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 23.

146 Een afschrift van de communicatie met de organisatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

Rechtsbescherming in hoofdstuk 7). Daarnaast houdt het onterecht het idee in leven dat demonstreren een gunst is, en geen recht, waar bovendien toestemming voor nodig is.

5.2 Onnodig veel onrechtmatige beperkingen

Veruit de meeste demonstraties verlopen vreedzaam en zonder problemen.[147] Toch krijgen veel demonstraties te maken met voorschriften en regels, of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor ongeregeldheden, of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders, winkelend publiek of het verkeer, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken.

Overlast hoort erbij

Vanuit hun aard schuren demonstraties vaak en vrijwel elke demonstratie veroorzaakt enige overlast. Dat mag. Demonstraties mogen (enige) hinder veroorzaken.[148] Een protestmars veroorzaakt al snel enige hinder voor het verkeer of winkelend publiek. Maar ook een demonstratie op een plein kan enige (geluids)overlast geven voor mensen die op het terras van hun vrije weekend genieten. En ook omstanders, ondernemingen of omwonenden kunnen enige hinder ervaren door een demonstratie.

Die hinder is van tijdelijke aard; ze hoort bij een demonstratie en moet geduld worden. Slechts in bijzondere gevallen mag een overheid het recht op protest inperken. Hoe en wanneer dat mag is aan strenge regels verbonden (zie ook het kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn in hoofdstuk 3). Voorschriften en andere inperkingen mogen niet enkel en alleen betrekking hebben op het voorkomen of verminderen van deze overlast.

Dat geldt ook voor het verkeer. Het is de verantwoordelijkheid van de burgemeester en politie om ervoor te zorgen dat een demonstratie veilig verloopt, ook wanneer daarbij een weg afgezet of het verkeer omgeleid moet worden.[149] Demonstraties mogen enige hinder voor het verkeer veroorzaken (zie ook paragraaf 5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij).

Voor iedere demonstratie een eigen afweging

Iedere demonstratie is anders en ook de context is elke keer anders. Elke betoging, en dus ook of het, in het uiterste geval, nodig is om daar voorwaarden aan te verbinden, moet beoordeeld worden op basis van de specifieke omstandigheden van die demonstratie.[150] Dat betekent ook dat niet gezegd kan worden dat beperkingen op de plek van een protest *altijd* onrechtmatig zijn. Soms kan het nodig zijn een demonstratie te verplaatsen naar een alternatieve locatie, bijvoorbeeld omdat de voorgestelde locatie veel te klein is voor het verwachte aantal deelnemers en daardoor de veiligheid van de demonstranten en omstanders in gevaar komt.

Echter, en dat kan niet genoeg benadrukt worden, dergelijke inperkingen van het demonstratierecht mogen alleen opgelegd worden wanneer dat *strikt noodzakelijk* is in het belang van een van de legitieme doelen voor het inperken van protest (zie ook het kader Beperkingen moet noodzakelijk en proportioneel zijn in hoofdstuk 3). Een burgemeester moet bovendien goed motiveren waarom die beperking noodzakelijk is.

In de praktijk ziet Amnesty echter dat burgemeesters veel beperkingen aan demonstraties opleggen, terwijl er alternatieven mogelijk zijn. Ook worden inperkingen zelden goed gemotiveerd. Alhoewel de zaken die aan Amnesty worden voorgelegd geen representatieve steekproef vormen – demonstranten kloppen immers bij Amnesty aan op de momenten dat het mis gaat – kan Amnesty op basis van dit materiaal wel stellen dat van veel van de beperkingen die wij onder ogen krijgen de rechtmatigheid op zijn best twijfelachtig is. Anderen zijn ronduit strijdig met de mensenrechten. Een reeks uitspraken van rechters bevestigt dit.[151]

147 Dit is een observatie die Amnesty doet op basis van haar eigen ervaringen en monitoring. Er zijn geen cijfers bekend.
148 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 7 en 44.
149 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 24. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 32 en p. 20.
150 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 38.
151 Lang niet alle gevallen waarin Amnesty een onrechtmatige inperking van het demonstratierecht constateert worden door een rechter getoetst.

Al deze regels en voorwaarden vormen barrières in de uitoefening van het demonstratierecht en kunnen daarmee een *chilling effect* hebben; het kan demonstranten ontmoedigen van hun mensenrecht gebruik te maken.

Uit onder andere de uitspraken van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité volgt een reeks uitgangspunten die als leidraad kunnen dienen bij de afweging over het opleggen van beperkingen. De *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering* zetten deze in vijf praktische punten op een rij.[152] Kort gezegd stellen die:

1. Perk een demonstratie uitsluitend in op basis van een van de legitieme gronden genoemd in de internationale mensenrechtenverdragen, voer geen andere gronden aan.
2. Demonstranten maken net zo legitiem gebruik van de publieke ruimte als commerciële uitbaters en het verkeer dat doen. Hou daar rekening mee in de beoordeling of een beperking noodzakelijk is.
3. Het doel van een demonstratie is het uiten van een gemeenschappelijke mening. Leg daarom beperkingen die betrekking hebben op de inhoud (zowel visueel als auditief) *uitsluitend* op wanneer sprake is van een *onmiddellijke* dreiging van geweld.
4. Bied bij het opleggen van beperkingen die betrekking hebben op de tijd, plaats of vorm van het protest redelijke alternatieven aan.
5. In het algemeen geldt: demonstraties moeten mogelijk gemaakt worden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen het protest zich richt.

Wensen demonstranten leidend

Uit het bovenstaande volgt onder meer dat demonstranten zelf de tijd, plaats en vorm van het protest mogen kiezen, zodat het publiek dat zij voor ogen hebben de betoging ziet en hoort (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).[153] Dat betekent dat demonstreren in principe ook in een overheidsgebouw, op de universiteit of in het publiek toegankelijke deel van het kantoor van de Belastingdienst mag.[154]

Een demonstratie op een andere dan openbare plaats in de zin van de Wom, zoals een universiteitsterrein, kan de burgemeester niet *vooraf* verbieden. De burgemeester kan dan slechts de demonstranten de opdracht te geven de betoging direct te beëindigen en uiteen te gaan, maar ook hier geldt: uitsluitend wanneer dat strikt noodzakelijk is.[155]

Amnesty ziet veel onrechtmatig beperkingen van plaats, tijd en inhoud. Hieronder een aantal voorbeelden. In 2017 bepaalde de gemeente Den Haag (ten onrechte) dat een demonstratie van Amnesty bij de ambassade van Turkije niet mocht; die zou teveel belemmeringen opleveren voor de ambassade. De rechtbank stelde Amnesty in het gelijk: het demonstratierecht woog in dit geval zwaarder dan de zorg van de gemeente over het eventueel verstoren van het functioneren van de ambassade.[156] In februari 2022 verbood de gemeente Haarlem een protestmars van de organisatie Woonoproer door de stad uit vrees voor ongeregeldheden. In plaats daarvan werden de demonstranten verwezen naar een park (zie voor verdere opmerkingen over deze casus paragraaf 5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af). En de actiegroep Republiek mocht op Koningsdag 2022 aanvankelijk niet tegen de monarchie demonstreren aan de kilometerslange route die de koninklijke familie zou afleggen tijdens haar bezoek aan Maastricht, wat strijdig is met het *within sight and sound* principe.[157]

152 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, p. 17.

153 Zie ook Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 22, en B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 10.

154 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Appleby e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift 44306/98, 6 mei 2003, par. 47, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61080

155 Wom, artikel 8. Zie ook B. Roorda en Jan Brouwer, "Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties", *Ars Aequi*, juni 2022, p. 453.

156 Rechtbank Den Haag, 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704.

157 Algemeen Dagblad, "Republikeinen: Demonstratieplek Koningsdag onacceptabel", 20 april 2022, https://www.ad.nl/show/republikeinen-demonstratieplek-koningsdag-onacceptabel~a090e46e/

In Tilburg mocht een demonstratie niet door de binnenstad lopen vanwege nauwelijks onderbouwde algemene zorgen over de veiligheid.[158] Een demonstratie binnen Schiphol Plaza in december 2019 werd verboden zonder alternatieven te overwegen; de rechter oordeelde dat de gemeente daarmee het demonstratierecht onterecht had ingeperkt.[159] Ook bij het protest Krimp de Luchtvaart in mei 2022 ondervonden de organisaties veel problemen bij het organiseren van een soortgelijk protest. Uiteindelijk 'kozen' zij ervoor om uitsluitend buiten op het plein actie te voeren.[160]

In december 2021 beperkte de gemeente Vijfheerenlanden een protest van Stichting Konijn in Nood onterecht in tijdsduur.[161] Het protest mocht van de burgemeester maar vijftig minuten duren, terwijl de Stichting zelf had aangegeven anderhalf uur nodig te hebben voor het protest.[162] En in Rotterdam verbood de burgemeester een demonstratie in de avond; de Rif Werkgroep Rotterdam wilde een stille tocht houden in de avonduren in solidariteit met gedetineerden en tegen de mensenrechtenschendingen in het Marokkaanse Rifgebergte. Volgens mediaberichtgeving besloot de burgemeester op het laatste moment de demonstratie alleen 's middags toe te staan vanwege veiligheidsoverwegingen.[163] Hij beriep zich daarbij op eerdere misstanden bij demonstraties van *andere* groeperingen. Eerdere demonstraties van *dezelfde* groep waren zonder problemen verlopen, aldus de berichtgeving. Eerdere ervaringen mogen weliswaar meewegen in de voorbereiding van een demonstratie, zij mogen op zichzelf *geen* grond zijn voor het opleggen van beperkingen (zie ook Eerdere ervaringen in paragraaf 5.2.1 Risico mijden overheerst). Dat de demonstratie al een maand van te voren was aangemeld had de burgemeester ertoe aan moeten zetten om maatregelen te treffen voor een veilig verloop, in plaats van de demonstratie op het laatste moment te verbieden. Bovendien moet voor elke demonstratie een eigen afweging worden gemaakt.

Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor generieke verboden naar tijd, plaats of vorm. Iedere demonstratie is anders. Voor iedere demonstratie moet dan ook een eigen afweging gemaakt worden, gebaseerd op de omstandigheden van dat specifieke geval (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Ordedienst/sfeerbeheer en verantwoordelijkheden

De overheid moet zicht tot het uiterste inspannen om het demonstratierecht te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. Daaruit volgt een positieve verplichting voor de overheid om een demonstratie maximaal te faciliteren. De overheid is zelf primair verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid; ze mag deze verantwoordelijkheid nooit overdragen of delegeren aan de organisatie van een protest.[164] De overheid kan demonstranten niet verplichten om bepaalde professionele *crowd control*-maatregelen te nemen, zoals de inzet van verkeersregelaars, particuliere beveiligers of een ordedienst van een bepaalde omvang.

Amnesty ziet dat het in veel gemeenten een standaardvoorwaarde is geworden een ordedienst van tien procent van het verwachtte aantal deelnemers aan te stellen, ongeacht het feit of dat nodig is gezien

158 BD, "Anti Zwarte Piet Comité in Tilburg 'voelt zich erin geluisd' vanwege verplaatsen demonstratie in 2018", 22 september 2020, https://www.bd.nl/tilburg-e-o/anti-zwarte-piet-comite-in-tilburg-voelt-zich-erin-geluisd-vanwege-verplaatsen-demonstratie-in-2018~a5712d83/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=7d2642c667a6de4e468b850cfca1ed2b&auth_rd=1

159 Het Parool, "Rechter tikt burgemeester Haarlemmermeer op vingers vanwege demonstratiebeperking Schiphol", 2 mei 2022, https://www.parool.nl/amsterdam/rechter-tikt-burgemeester-haarlemmermeer-op-vingers-vanwege-demonstratiebeperking-schiphol~b83512ad/

160 Amnesty was met waarnemers aanwezig bij deze demonstratie en had ook vooraf veelvuldig contact met de organisaties. Een afschrift van de communicatie met hen is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

161 PILP-NJCM, "Burgemeester Vijfheerenlanden had protest Stichting Konijn in Nood niet mogen beperken", 24 mei 2022, https://pilpnjcm.nl/burgemeester-vijfheerenlanden-had-protest-stichting-konijn-in-nood-niet-mogen-beperken/#:~:text=Op%2014%20januari%202022%20heeft,plaatsvond%20op%2018%20december%202021

162 Een afschrift van dit Wom-besluit is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

163 AD, "Demonstratie voor Rif-activisten afgelast nadat Aboutaleb stille tocht in avond verbiedt", 22 november 2019, https://www.ad.nl/rotterdam/demonstratie-voor-rif-activisten-afgelast-nadat-aboutaleb-stille-tocht-in-avond-verbiedt~a9fb4396/

164 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2020, par. 138. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 75 en 195.

de omvang of locatie van een demonstratie. Ook gaan gemeenten hiermee voorbij aan het gegeven dat organisatoren van grote manifestaties vaak zelf al aangeven hoe ze bij denken te dragen aan een ordelijk verloop van de demonstratie.

Sommige organisatoren regelen een eigen ordedienst, al kiezen zij zelf vaak voor de term 'sfeerbeheer', een term die overigens beter past bij de *presumption of peacefulness*. Deze vrijwilligers kunnen bijdragen aan een ordelijk verloop van een demonstratie, door deelnemers aan te spreken als zij zich misdragen en als tussenpersoon te fungeren in het contact met de politie. De *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering* wijzen een verplichting tot het aanstellen van zo'n ordedienst van de hand.[165] En ook het VN-Mensenrechtencomité en de VN-Rapporteur stellen dat een organisatie niet verplicht mag worden tot het gebruik van een ordedienst.[166]

In dat licht druisen de hoge eisen die burgemeesters in sommige gemeenten stellen aan bijvoorbeeld het aantal deelnemers van het sfeerbeheer, de kleur van de vestjes die zij dragen of het vereiste dat zij dranghekken plaatsen, in tegen de mensenrechten.

In november 2021 won Amnesty een rechtszaak tegen de gemeente Maastricht.[167] De gemeente had de demonstranten onder meer verplicht gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten. Amnesty stelde dat het inschakelen van verkeersregelaars in principe een overheidstaak is en de gemeente nu ten onrechte van de demonstranten vroeg kosten te maken voor een taak waarvoor juist de overheid verantwoordelijk is. De Raad van State stelde Amnesty in het gelijk.

Net als het verplichten van het inhuren van private beveiligers, zoals de gemeente Den Helder onterecht deed bij een protest van Kick Out Zwarte Piet in 2019,[168] blijven ook medische hulp en schoonmaakdiensten primair de verantwoordelijkheid van de gemeente.[169]

Kosten en schade

De gemeente kan de kosten van eventuele schade aangericht door derden, of dat nou deelnemers van het protest zijn of anderen, niet verhalen op de organisatie van dat protest.[170] Een dergelijk voorschrift wel aan een demonstratie verbinden vormt een onrechtmatige drempel voor het betogingsrecht. Voorzien dat er wellicht schade zal ontstaan past bovendien niet in de *presumption of peacefulness*.

Het verhalen van kosten verbonden aan een demonstratie in het algemeen op de organisatie is in principe in strijd met internationaal recht.[171] Het in rekening brengen van kosten schrikt organisaties mogelijk teveel af. Bovendien kunnen juist gemarginaliseerde groeperingen onevenredig geraakt worden door het verbinden van kosten aan een demonstratie, terwijl de demonstratievrijheid juist voor hen een belangrijk middel is om hun stem te laten horen.[172]

Gezichtsbedekkende kleding

In enkele gemeenten staat nog standaard het voorschrift opgenomen dat demonstranten geen gezichtsbedekkende kleding mogen dragen. Internationale organisaties wijzen een standaardverbod echter af.[173] Een verbod kan alleen gerechtvaardigd zijn wanneer een masker of andere kleding die het gezicht bedekt, gedragen wordt met het doel identificatie te voorkomen en daarmee arrestatie voor een

165 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2020, par. 156.
166 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 65. VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 49(f).
167 Amnesty International Nederland, "Amnesty wint rechtszaak over demonstratierecht", 4 november 2021, https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-wint-rechtszaak-over-demonstratierecht
168 NRC, "Den Helder perkte protest tegen Zwarte Piet onterecht in", 2 juli 2019, https://www.nrc.nl/nieuws/2019/07/02/den-helder-perkte-protest-tegen-zwarte-piet-onterecht-in-a3965844
169 VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 40.
170 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2020, par. 37. Verantwoordelijkheid bestaat alleen daar waar de organisatie aantoonbaar, opzettelijk en persoonlijk heeft opgeroepen tot of deelgenomen aan geweld, of het heeft veroorzaakt. Zie ook *ibid*, par. 224.
171 VN-Mensenrechtencomité, 2020 par. 64. VN-Rapporteur, Rapport, 2013, par. 57.
172 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1265.
173 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 98.

overtreding onmogelijk te maken. Een dergelijke inperking van het demonstratierecht moet ook dan nog altijd proportioneel zijn.[174] Een demonstrant kan bijvoorbeeld een masker dragen met het gezicht van een politicus die hij wil bespotten. Een demonstrant kan echter ook een masker dragen om herkenning te voorkomen bij een protest waar bijvoorbeeld de politie de aanwezigen filmt of waar veel media bij aanwezig is. Demonstranten moeten anoniem aan dergelijke protesten deel kunnen nemen. Bovendien sluit een standaard verbod op gezichtsbedekkende kleding vrouwen die bijvoorbeeld een niqab dragen bij voorbaat uit van deelname aan een demonstratie.

Wanneer het masker deel uitmaakt van de boodschap, als onderdeel van een demonstratie met een meer expressief karakter bijvoorbeeld, zou een verbod aan de inhoud raken, en moet het om die reden achterwege blijven. Een standaard verbod op gezichtsbedekkende kleding druist tenslotte in tegen het vereiste dat elk protest, en dus ook elke inperking daarvan, op basis van de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld moet worden. Als het al zo is dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding noodzakelijk is ter bestrijding van bijvoorbeeld wanordelijkheden, dan zal dat voldoende gemotiveerd moeten worden in het Wom-besluit.[175]

Veel van de beperkingen die Amnesty ziet, zoals die hierboven genoemd, voldoen niet aan het vereiste dat ze een legitiem doel moeten dienen. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat gemeentelijke overheden niet zelden de legitieme doelen die *wel* opgevoerd kunnen worden verkeerd interpreteren. Amnesty licht er hieronder een aantal toe.

5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af

Amnesty ziet in de praktijk dat burgemeesters (te) vaak anticiperen op mogelijke problemen door het demonstratierecht in te perken. Burgemeesters maken vaak een belangenafweging: het demonstratierecht tegenover het belang van de openbare orde en veiligheid. Met een beroep op het doelcriterium 'ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden' legt de burgemeester allerlei maatregelen op om te voorkomen dat de situatie uit de hand loopt. Dit levert handelen op dat in strijd is met de mensenrechten; het is niet het een of het ander. De essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zicht tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.[176]

> ***"Demonstreren is geen onderdeel van een belangenafweging tussen demonstratievrijheid en de belangen van de openbare orde."***
>
> Nationale ombudsman, Demonstreren, een schurend grondrecht? 14 maart 2018, p. 15.

Vreedzaamheid is het uitgangspunt

Het demonstratierecht beschermt vreedzame demonstraties. (Over de reikwijdte van het begrip vreedzaam zie ook paragraaf 3.1.Vreedzaam protest en het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid.)

Verreweg de meeste demonstraties verlopen vreedzaam.[177] Gemeente en politie moeten dit als uitgangspunt nemen. Een demonstratie is vreedzaam tot het tegendeel bewezen is. (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest). Amnesty bepleit dan ook: de veiligheidsbril moet af.

De neiging van burgemeesters en politie om elk risico van te voren af te willen dekken druist in tegen het uitgangspunt van vreedzaamheid. Ook het zichtbaar in beeld plaatsen van een tot de tanden

174 B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 245-246.
175 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 23.
176 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.
177 Dit is een observatie die Amnesty doet op basis van haar eigen ervaringen en monitoring. Er zijn geen cijfers bekend.

toe bewapende politie-eenheid bij een vreedzaam protest doet hier afbreuk aan. Dit geldt eveneens voor een grote politiemacht tegenover een klein vreedzaam protest, die bovendien naar het protest toegekeerd staat, zoals gebeurde bij een klein antifascistisch protest in Amsterdam begin juni 2022.[178] Het doet vermoeden dat de politie het gevaar verwacht vanuit het vreedzame protest.

Eerdere ervaringen

Bij het maken van een inschatting over welke (veiligheids)maatregelen een gemeente moet treffen in de voorbereiding op een demonstratie, mogen eerdere ervaringen met een bepaalde groep demonstranten in het verleden weliswaar meewegen, maar op zichzelf niet de grond zijn voor het vooraf opleggen van beperkingen. Ook de Nationale ombudsman benadrukt dat dergelijke ervaringen in de eerste plaats aanleiding moeten zijn voor meer politieaanwezigheid, om zodoende de demonstratie door te kunnen laten gaan.[179]

De burgemeester van Haarlem beperkte in februari 2022 een demonstratie van de organisatie Woonoproer en verbood hun mars door de binnenstad vanwege de vrees voor ongeregeldheden. Deze vrees was gebaseerd op de bewering dat er vernielingen zouden zijn gepleegd tijdens een woonprotest in andere steden, meer specifiek Leiden. Daar zouden verschillende mensen zijn aangehouden en ongeregeldheden hebben plaatsgevonden in relatie tot de aanwezigheid van een zogenaamd Zwart Blok (in het Engels Black Bloc, veelal in het zwart geklede demonstranten met capuchons en gezichtsbedekking). De burgemeester van Haarlem voerde als argument aan dat Woonoproer zich niet openlijk van deze groep had gedistantieerd. Woonoproer stapte naar de voorzieningenrechter, die de gemeente in een spoedprocedure gelijk gaf.[180] De organisatie ging nog in bezwaar, maar kreeg ook daar nul op rekest.[181] Woonoproer is niet in beroep gegaan.

Dat de burgemeester op deze gronden een protestmars verbood is volgens Amnesty op meerdere punten een schending van het demonstratierecht. De kennelijke vrees voor ongeregeldheden, gebaseerd op eerdere ervaringen uit andere steden, hadden de burgemeester moeten doen besluiten meer politie in te zetten, zodat de mars door kon gaan. Helemaal omdat, voor zover er überhaupt sprake was van enige overtreding, het lichte vergrijpen betrof. De organisatie en de advocaat van de woondemonstratie in Leiden hebben Amnesty laten weten dat het vrijwel zeker ging om zaken als stickers plakken, onhandigheden en 'vernieling' met stoepkrijt. Daarbij komt dat de organisatie van het protest in Leiden niet eens dezelfde organisatie was als die van het protest in Haarlem; slechts het onderwerp (de woningnood) kwam overeen. Afgezien daarvan kan de organisatie van een protest niet verantwoordelijk gehouden worden voor het gedrag van een enkeling of kleine groep binnen de demonstratie.[182] Ook mag het gegeven dat Woonoproer Haarlem zich niet publiekelijk wilde distantiëren van een groep die (mogelijk) eerder en elders strafbaar handelde geen aanleiding zijn voor een inperking van hun protest. Belangrijkste punt is echter dat hypothetische risico's geen aanleiding mogen zijn voor het inperken van een demonstratie.[183] Enkel het *vermoeden* dat er strafbare feiten plaats gaan vinden is een oneigenlijke grond voor inperking. Het Openbaar Ministerie kan indien nodig optreden wanneer strafbare feiten zich voordoen. En zoals al veelvuldig benadrukt: elk protest moet op zijn eigen merites beoordeeld worden.[184]

178 Dit is te zien op de volgende beelden: Oscar Brak Fotografie, "Voorpost en tegendemonstranten bij het Tropenmuseum", 29 mei 2022, https://www.youtube.com/watch?v=-Pop1oKE4vk

179 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 22.

180 Rechtbank Noord-Holland, 27 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1939.

181 Het besluit op bezwaar is door Amnesty International Nederland gearchiveerd.

182 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines,* 2020, par. 37 en 224.

183 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 71: "*Neither a hypothetical risk of public disorder nor the presence of a hostile audience are legitimate grounds for prohibiting a peaceful assembly. Prior restrictions imposed on the basis of the possibility of minor incidents of violence are likely to be disproportionate, and any isolated outbreak of violence should be dealt with by way of subsequent arrest and prosecution rather than prior restraint.*"

184 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 38. Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21. En B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1638.

Geweld door derden

Het (mogelijk) gebruik van geweld door derden mag op zichzelf geen reden zijn om een protest in te perken (zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden hieronder).[185] Wanneer er aanwijzingen zijn dat er ongeregeldheden zouden kunnen ontstaan, juist wanneer deze dreiging van anderen komt dan uit de demonstratie zelf, moet dit in de eerste plaats aanleiding zijn voor meer politie-inzet en niet voor een inperking van het protest. In Tilburg mocht het Woonprotest vanwege "signalen over mogelijke ongeregeldheden" niet de gewenste route lopen.[186] De burgemeester wilde "de organisatie beschermen tegen mensen die heel andere voornemens hadden met dit protest" en dus werd de demonstratie, geheel tegen de wensen van de organisatie in, verplaatst naar een afgezonderde route. Volgens de gemeente was dit nodig vanwege de geplande Veteranendag en omdat het "toch al druk is met winkelend publiek" op zaterdag.

Het feit dat sommige deelnemers objecten bij zich dragen die gezien kunnen worden als wapens of beschermende kleding, zoals helmen of gezichtsbedekkende kleding, is op zichzelf geen reden om aan te nemen dat deze deelnemers geweld zullen gebruiken.[187]

Ook de eerder genoemde *crowd control*-maatregelen die organisaties vaak moeten treffen lijken ingegeven te zijn door deze risicomijdende houding en staat in veel gevallen in de weg aan een onbelemmerde uitoefening van het demonstratierecht (zie ook paragraaf 5.2 Onnodig veel beperkingen).

Vijandig publiek – vrees voor ernstige wanordelijkheden

Van de autoriteiten mag verwacht worden dat ze het demonstratierecht tot het uiterste verdedigen, juist ook wanneer het gaat om onwelgevallige meningen. En ook als dit mogelijk tot wanordelijkheden leidt.

In de praktijk ziet Amnesty dat burgemeesters regelmatig demonstraties vooraf inperken of zelfs verbieden, uit vrees voor mogelijke confrontaties. Te vaak doet de burgemeester dit op grond van een noodbevel of noodverordening (zie ook paragraaf 5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut).

Vrees voor wanordelijkheden is op zich geen grond voor een verbod. Dat mag pas wanneer er sprake is van **bestuurlijke overmacht**. En daarvan is slechts sprake wanneer *ernstige wanordelijkheden of een ernstige vrees* daarvoor, gecombineerd met onvoldoende beschikbare politie, zorgen voor een onhoudbare situatie (zie ook paragraaf 3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden).

Een demonstratie inperken, laat staan verbieden, vanwege een vijandig publiek is bijna altijd in strijd met de mensenrechten. Tegenstanders zouden door simpel met geweld te dreigen anderen hun demonstratievrijheid kunnen ontnemen.[188]

Enkel de vrees voor wanordelijkheden is niet voldoende. In dergelijke gevallen moet de burgemeester simpelweg zorgen dat er voldoende politie op de been is om de demonstratie

185 De vreedzaamheid van een protest vervalt *niet* bij het gebruik van geweld van derden (vijandig publiek/geweld van politie/leden van een tegendemonstratie), VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 18.

186 BD, "Tilburg vreesde voor rellen tijdens woonprotest: 'We wilden de organisatie beschermen'", 1 november 2021, https://www.bd.nl/tilburg-e-o/tilburg-vreesde-voor-rellen-tijdens-woonprotest-we-wilden-de-organisatie-beschermen~aaa67b98/

187 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 20.

188 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Alekseyev tegen Rusland,* verzoekschriften 4916/07, 25924/08 en 14599/09, 21 oktober 2010, par. 76-77, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 71.

(en anderen) te beschermen. Ook hier geldt: pas bij bestuurlijke overmacht mag de burgemeester hiervan afzien.[189]

Toch ziet Amnesty regelmatig dat protesten ingeperkt of beëindigd worden uit vrees voor wanordelijkheden. In Hoorn ontbonden twee gemeentelijke toezichthouders een protest omdat de veiligheid niet langer te garanderen zou zijn. De toezichthouders waren door "diverse mensen boos aangesproken" over het protest, en dat "*kan* een indicatie zijn dat het tot wanordelijkheden *zou kunnen* leiden (nadruk toegevoegd)", wat volgens de wetshandhavers voldoende aanleiding was om het protest te beëindigen.[190] Organisator We Promise diende een klacht in bij de burgemeester, die toegaf verkeerd gehandeld te hebben.[191] Nog geen maand later ging het echter op vergelijkbare wijze mis; opnieuw werd de demonstratie beëindigd nadat er klachten waren gekomen van omstanders. We Promise diende wederom een klacht in.[192] Daarop vond een gesprek plaats, maar de organisatie is nog in afwachting van een formele reactie met beoordeling van het optreden van de gemeentelijke toezichthouders.

Ook verschillende demonstraties van Kick Out Zwarte Piet, waaronder die in Den Haag in november 2018, werden afgelast op grond van dit argument.[193]

De politie moet bij dreigend gevaar van vijandig publiek de demonstratie beschermen. En waar nodig zichtbaar en proactief optreden en niet wachten tot aangifte is gedaan van vijandig handelen. Ook zou de politie zelfstandig achteraf moeten sanctioneren. Doet de politie dit niet, dan ontstaat er een situatie waarin het recht van de sterkste geldt en (dreigen met) geweld beloond wordt (zie ook de casus Kick Out Zwarte Piet-Volendam in paragraaf 7.2 Evaluatie, leren en verantwoording).

Vijandig publiek versus tegendemonstranten

Een tegengeluid mag gehoord worden, ook wanneer het een tegengeluid is tegen een bestaande demonstratie. Dit protest valt net zo goed onder het demonstratierecht als het oorspronkelijke protest, mits vreedzaam. De gemeente moet ook dit protest faciliteren en waar nodig politie inzetten tussen de tegenover elkaar staande demonstraties, zodat beide demonstraties doorgang kunnen hebben.[194] Vooral ook wanneer het demonstraties zijn van gemarginaliseerde groepen of groepen met omstreden denkbeelden.[195]

189 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren,* 2016, par. 565.

190 We Promise, Facebook-post, 22 januari 2022, https://www.facebook.com/wepromiseto/videos/353973069562244/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C&ref=sharing, "Massamoord verdient geen standbeeld", vanaf minuut 8'58.

191 NH Nieuws, "We Promise dient klacht in na opbreken vreedzaam protest tegen standbeeld J.P. Coen", 24 januari 2022, https://www.nhnieuws.nl/nieuws/298310/we-promise-dient-klacht-in-na-opbreken-vreedzaam-protest-tegen-standbeeld-jp-coen. Een afschrift van de ingediende klacht is gearchiveerd door Amnesty International Nederland. NH Nieuws, "Burgemeester Nieuwenburg biedt excuses aan na afkappen demonstratie tegen J.P. Coen", 26 januari 2022, https://www.nhnieuws.nl/nieuws/298467/burgemeester-nieuwenburg-biedt-excuses-aan-na-afkappen-demonstratie-tegen-jp-coen?fbclid=IwAR1YeCS8XmR9aEXPoKF8MAU2rC4_N5T19DH-OSqqSeybKNYO1xdqDzb96j8.

192 Een afschrift van de ingediende klacht is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

193 NOS, "Amnesty: 'Rutte moet geweld tijdens Sinterklaasintocht veroordelen'", 18 november 2018, https://nos.nl/artikel/2259772-amnesty-rutte-moet-geweld-tijdens-sinterklaasintocht-veroordelen.Waarnemers van Amnesty en PILP-NJCM waren daarbij aanwezig.

194 EHRM, *Plattform 'Ärzte für das Leben' tegen Oostenrijk,* par.32. En hiervoor geldt dus ook het *sight and sound*-principe en de overige regels.

195 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Baczkowski e.a. tegen Polen*, verzoekschrift 1543/06, 3 mei 2007, par. 64 en 67-68, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464

Volgens de rechtspraak van het EHRM kan de gemeente niet verplicht worden tot de *garantie* dat beide demonstraties plaats kunnen vinden. Het gaat om een inspanningsverplichting, niet om een resultaatsverplichting. Echter, wanneer de gemeente besluit tot het opleggen van een verbod of beperking aan een of beide demonstraties, moet dit nog steeds noodzakelijk en proportioneel zijn, en de gemeente moet voldoende maatregelen hebben genomen om beide demonstraties mogelijk te maken. Ook als de uit te dragen ideeën van de (tegen)demonstratie controversieel zijn.

Het mag namelijk niet zo zijn dat enkel de vrees voor wanordelijkheden leidt tot beperkingen of een demonstratieverbod.[196] Er moeten concrete aanwijzingen zijn die een inperking van de demonstratievrijheid rechtvaardigen.[197]

Dreigen met geweld, een demonstratie verstoren met (de dreiging van) geweld of op andere wijze een demonstratie *verstoren of verhinderen* kan nooit als een tegendemonstratie gezien worden maar is vijandig publiek. Daarmee vervalt de bescherming van het demonstratierecht. Denk bijvoorbeeld aan de 'blokkeerfriezen', die hiervoor strafrechtelijk werden veroordeeld (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).

5.2.2 Beperken op inhoud is censuur

Overheden moeten zich neutraal opstellen ten aanzien van de inhoud van een protest. Het kan, om een protest zo goed mogelijk te faciliteren, van belang zijn dat een gemeente weet wat het protest behelst. Een controversiële demonstratie roept mogelijk vijandige reacties op van het publiek, waarop de gemeente zich moet voorbereiden door voldoende politie in te zetten om de demonstratie te beschermen. Een inperking van het demonstratierecht vanwege de inhoud is censuur (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Amnesty ziet toch nog geregeld voorschriften die raken aan de inhoud. Een verbod op (versterkte) muziek en flyeren komt in enkele gemeenten bijvoorbeeld terug als standaardvoorschrift. Dit zijn beperkingen die raken aan de inhoud, en zijn dus onrechtmatig.[198]

Ook constateert Amnesty regelmatig een opmerking over de wenselijkheid van bepaalde slogans of spandoeken. Of een bepaling die stelt dat "uitjouwen, uitschelden, intimiderende of aanstootgevende gebaren, geluiden en gedragingen niet [zijn] toegestaan".[199]

Een demonstratie mag schuren en uitingen mogen aanstootgevend zijn. Vooraf beperkingen stellen aan het uit te dragen gedachtengoed is censuur. Wellicht heeft de burgemeester goede bedoelingen gehad met dit voorschrift: onrust voorkomen of zelfs demonstranten beschermen tegen mogelijk vijandig publiek. Alle goede bedoelingen ten spijt, een inperking op de inhoud is in strijd met de mensenrechten. Want wie bepaalt wat aanstootgevend is?

Ook tijdens demonstraties wordt nog geregeld ingegrepen door de overheid op de inhoud. In Utrecht werd een spandoek met de tekst All Clits Are Beautiful, afgekort ACAB, in beslag genomen; de politie vond dit een beledigend spandoek, omdat de afkorting ook All Cops Are Bastards kan betekenen.[200]

196 B. Roorda, Het recht om te demonstreren, 2016, par. 394.
197 EHRM, *Alekseyev tegen Rusland*, par. 75.
198 Amnesty International Nederland, "Rechtszaak demonstratierecht Maastricht gedeeltelijk gewonnen", 1 oktober 2019, https://www.amnesty.nl/actueel/rechtszaak-demonstratierecht-maastricht-gedeeltelijk-gewonnen. Later oordeelde de Raad van State ook op de andere punten in het voordeel van Amnesty. Amnesty International Nederland, "Amnesty wint rechtszaak over demonstratierecht", 4 november 2021, https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-wint-rechtszaak-over-demonstratierecht
199 Een afschrift van dit Wom-besluit is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.
200 RTV Utrecht, "Politie neemt spandoek 'All Clits Are Beautiful' in beslag bij demonstratie: idee prima, afkorting niet", 28 juni 2020, https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2065449/politie-neemt-spandoek-all-clits-are-beautiful-in-beslag-bij-demonstratie-idee-prima-afkorting-niet

Afgelopen jaar werd tijdens Koningsdag in Maastricht een bordje ingenomen met daarop een tekst over de hoge kosten van de monarchie.[201] En in 2015 werd een demonstrant gearresteerd omdat hij bij een demonstratie 'fuck de koning' riep.[202]

Belediging is strafbaar, belediging van een ambtenaar in functie ook. Echter, iets wat in het dagelijks verkeer wellicht als strafbare belediging kan worden gekwalificeerd, zal in de context van een demonstratie minder snel als strafwaardig kunnen worden aangemerkt.

In de context van een demonstratie kan de strafbaarheid van een uiting wegvallen. Dat geldt voor uitingen die gedaan worden in het openbaar, die niet gericht zijn tegen een individu (maar bijvoorbeeld tegen een instituut), en die passen binnen het maatschappelijke debat. Zo moet een uiting als 'nazi cops' geduld worden binnen de context van een antiracisme protest.[203] Ook de inbeslagname van het eerder genoemde All Clits Are Beautiful-spandoek was een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Zelfs als de tekst ACAB op het spandoek had gestaan, had deze geduld moeten worden; de uiting werd gedaan binnen de context van een demonstratie voor homorechten en tegen politiegeweld.[204]

De uitspraak 'fuck de koning' had eveneens niet tot arrestatie mogen leiden. Het Openbaar Ministerie kwam uiteindelijk ook tot deze conclusie en seponeerde de zaak.[205]

Aanzetten tot haat

Iets anders is het wanneer uitingen onnodig grievend zijn.[206] Of wanneer demonstranten gewelddadige intenties hebben. Opruien, bedreigen, aanzetten tot haat of discrimineren zijn hier voorbeelden van.

Het aanzetten tot haat, ook algemeen bekend als 'haatzaaien', bedreigt de rechten van anderen, in het bijzonder hun recht op gelijkheid en non-discriminatie. Beperkingen aan protesten die dergelijke haat verspreiden kunnen gerechtvaardigd zijn (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht). Beperkingen zijn alleen legitiem wanneer uit de uiting duidelijk blijkt dat er een intentie is om anderen aan te zetten tot discriminatie, vijandigheid of het gebruik van geweld tegenover een groep of bepaalde personen.[207] Het aanwakkeren van haat gaat dus verder dan alleen het uiten van ideeën of meningen die hatelijk zijn tegenover leden van een bepaalde groep.

Wat kan de overheid doen?

Demonstraties kunnen veel onrust veroorzaken wanneer de inhoud gepaard lijkt te gaan met haatzaaien of discriminatie. Zo ontstond in oktober 2022 veel maatschappelijke onrust over aangekondigde koranverbrandingen door Pegida en over een demonstratie waar de organisatoren een Britse complotdenker en antisemiet hadden uitgenodigd als spreker. Tegenstanders roepen op om dergelijke demonstraties in te perken of zelfs vooraf te verbieden.[208]

201 Deze demonstrant heeft een verklaring afgelegd bij een medewerker van Amnesty; deze is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

202 NOS, "Vervolging voor 'fuck de koning'-uitspraak", 6 mei 2015, https://nos.nl/artikel/2034228-vervolging-voor-fuck-de-koning-uitspraak

203 B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 118.

204 RTV Utrecht, "Politie neemt spandoek 'All Clits Are Beautiful' in beslag bij demonstratie: idee prima, afkorting niet", 28 juni 2020, https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2065449/politie-neemt-spandoek-all-clits-are-beautiful-in-beslag-bij-demonstratie-idee-prima-afkorting-niet

205 AD, 'Geen vervolging in 'fuck de koning'-zaak', 12 januari 2016, https://www.ad.nl/binnenland/geen-vervolging-in-fuck-de-koning-zaak~a4d5ab56/

206 Zie voor een voorbeeld uit de jurisprudentie B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 119.

207 VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR), Rapport, Addendum: *Report on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4, par. 21.

208 NRC, "Tegendemonstranten in Rotterdam, vragen zich af: waar is Pegida?", 22 oktober 2022, https://www.nrc.nl/nieuws/2022/10/22/tegendemonstranten-in-rotterdam-vragen-zich-af-waar-is-pegida-a4145995, Gemeente Amsterdam, "Amsterdam: komst David Icke zeer ongewenst", 19 oktober 2022, https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/amsterdam-komst-david-icke-zeer/

Het demonstratierecht geldt echter voor iedereen. De oproep om demonstraties en toespraken van met name uiterst rechtse en extreemrechtse bewegingen, politici en opiniemakers vooraf te verbieden, alleen vanwege de (vermoedelijke) inhoud, druist in tegen de mensenrechten. Mensenrechtenverdragen en ook nationale wetgeving waarin de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht zijn vastgelegd, laten dit niet toe (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn). En zoals gezegd, aanstootgevende, schokkende of verontrustende uitingen zijn toegestaan, juist in de context van een demonstratie.[209]

De politie respectievelijk het Openbaar Ministerie kan *wel* tijdens of na een demonstratie optreden tegen mensen die haat aanwakkeren of aanzetten tot geweld, vijandigheid of discriminatie. Het internationaal recht verplicht hier niet toe, strafrechtelijk sanctioneren moet als een uiterst middel worden gezien (zie ook paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden).

Daarnaast moet het gezag de demonstratie nog steeds beschermen tegen bedreigingen of geweld. Dat kan door bijvoorbeeld vijandig publiek op grote afstand te houden van de demonstratie en ferm op te treden tegen bedreiging en geweld van vijandig publiek.

Kortom, de burgemeester moet uiterst terughoudend zijn met het preventief ingrijpen bij een demonstratie, zelfs wanneer er een sterk vermoeden is dat deelnemers strafbare meningen gaan verkondigen. Het Openbaar Ministerie kan *tijdens* een demonstratie besluiten tot handhavend optreden wanneer de uitingen evident strafbaar zijn.

5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij

Vrijwel alle demonstraties gaan gepaard met enige overlast en hinder. Vanwege het belang van het demonstratierecht en de veelal tijdelijke aard van de hinder, moeten de autoriteiten (burgemeester en politie) en ook omstanders dat tolereren. Zeker voor strak gecoördineerde, tijdelijke (weg) blokkades, waarvoor afstemming met de politie is gezocht, geldt dat zij beschermd worden door het demonstratierecht, ook wanneer dat tot opstoppingen leidt (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).

In principe moeten alle wetten, mits het gaat om wetten die in lijn zijn met de mensenrechten, ook tijdens een demonstratie worden nageleefd. Maar het is logisch dat dit niet altijd kan; met een grote protestmars worden bijvoorbeeld al snel de verkeersregels overtreden.

Een demonstratie verbieden of beëindigen enkel vanwege verkeershinder is in strijd met de mensenrechten. Op de overheid rust de verplichting om het demonstratierecht te beschermen en zoveel mogelijk te verwezenlijken. Voor een protestmars moet de gemeente mogelijk een weg afzetten en het verkeer omleiden, zodat de demonstratie veilig kan verlopen.

Amnesty wijst erop dat op dit punt Nederland met de Wom niet voldoet aan de verplichtingen die volgen uit de internationale verdragen (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

Mede door de bepaling die stelt dat het verkeersbelang grond mag zijn voor een inperking van het demonstratierecht, staat datzelfde recht in Nederland onder druk. De actiegroep Extinction Rebellion, die strijdt voor een betere klimaatwetgeving, doet dit door wat zij noemen ‘disruptieve maar vreedzame acties’, zoals (weg)blokkades. Ze krijgt geregeld te maken met voorschriften en andere inperkingen op grond van het ‘belang van het verkeer’, en vervolgens met strafrechtelijk optreden vanwege het zich niet houden aan deze voorschriften. Dat kan een onrechtmatige inperking van hun demonstratierecht opleveren. Zoals bij een blokkadeactie op 24 mei 2022 in Rotterdam.[210]

De groep had allerlei (veiligheids)maatregelen getroffen, inclusief een veilige doorgang voor hulpdien-

209 EHRM, *Handyside tegen Verenigd Koninkrijk*, par. 49. Naar deze uitspraak wordt herhaaldelijk verwezen, zie bijvoorbeeld Hoge Raad, 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468.

210 De Volkskrant, “175 aanhoudingen in Rotterdam bij demonstraties Extinction Rebellion tegen fossiele industrie”, 24 mei 2022, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/175-aanhoudingen-in-rotterdam-bij-demonstraties-extinction-rebellion-tegen-fossiele-industrie~ba3a9980/

sten. Een deel van de activisten had zich aan het asfalt vastgelijmd; het protest verliep verder volledig vreedzaam. Toch werd al na een half uur de blokkade op last van de burgemeester beëindigd, om '*voor het begin van de spits de wegen weer vrij te geven voor het reguliere verkeer*'.[211] De gemeente Rotterdam geeft daarin blijk van onvoldoende inzicht in het belang van het demonstratierecht; files in de spits zijn vervelend. Echter, door om die reden een demonstratie te beëindigen benadeelt de gemeente onterecht het belang van het demonstratierecht.

Demonstraties moeten maximaal worden gefaciliteerd, in overeenstemming met de mensenrechten. Amnesty pleit ervoor om de Nederlandse wet en praktijk in overeenstemming te brengen met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Dat betekent dat demonstraties niet mogen worden ingeperkt louter op grond van het verkeersbelang. De overige beperkingsgronden in de Nederlandse wet bieden voldoende soelaas om bijvoorbeeld een grootschalige of langdurige verkeersblokkade in te perken of zelfs te verbieden *wanneer dat strikt noodzakelijk is voor het voorkomen van wanordelijkheden*, waaronder daadwerkelijk verkeersonveilige situaties.

De overheid moet elk vreedzaam protest beschermen en zich tot het uiterste inspannen om dat mogelijk te maken. Wanneer inperking noodzakelijk is op grond van een van de rechtmatige belangen, moet de overheid deze beslissing goed motiveren. Meer openheid over de gemaakte afwegingen en een publieke evaluatie van het optreden kunnen bijdragen aan een betere waarborging van het demonstratierecht.

Verkeersblokkades

Regelmatig bezetten actiegroepen doorgaande wegen, kruispunten, spoorlijnen, of zelfs snelwegen. In veel gevallen vallen ook deze disruptieve acties onder het demonstratierecht (zie ook het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid in hoofdstuk 3). Zeker wanneer daarbij veiligheidsmaatregelen in acht zijn genomen moeten deze blokkadeacties enige tijd getolereerd worden.[212]

Terwijl sommige boerenprotesten tot zeer verkeersonveilige situaties hebben geleid, zijn er voorbeelden waarbij protesten op en via het (hoofd)wegennet over het algemeen ordelijk zijn verlopen. De autoriteiten grepen daar niet in op het protest als zodanig, maar alleen op enkele incidenten. Gedurende de acties bleven politie en demonstranten in overleg.[213] Ook de 'langzaamaan'-acties van de politie zelf in 2015, waarmee ze een betere CAO eiste, en later nog een keer in 2019 voor een lagere pensioenleeftijd, zijn hier een voorbeeld van.[214]

Anders wordt het wanneer blokkadeacties langere tijd duren en daardoor anderen in toenemende mate schaden. Deze kunnen op een gegeven moment worden beëindigd, ook als de actievoerders zelf vreedzaam zijn. Daarbij kan gedacht worden aan een bezetting in de hal van een bedrijf of ministerie of een langdurige blokkade van een hoofdweg. Soms volgt na beëindiging van zo'n protest strafrechtelijke sanctionering (voor bijvoorbeeld lokaalvredebreuk). Dit strafrechtelijk optreden moet proportioneel zijn (zie paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten).

211 Extinction Rebellion heeft per email navraag gedaan bij de gemeente over de reden van beëindiging van het protest en daarop antwoord ontvangen van een medewerker van het Veiligheidsloket. Een afschrift van dit emailbericht is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

212 Zie de overwegingen van het EHRM in de zaak EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, besproken in paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht.

213 Politie, "Update: Boerenprotest Den Haag rustig verlopen", 20 februari 2020, https://www.politie.nl/nieuws/2020/februari/19/00-rustige-sfeer-bij-boerenprotest-den-haag.html

214 NOS, "Actievoerende agenten rijden langzaam op snelweg", 22 april 2015, https://nos.nl/artikel/2031695-actievoerende-agenten-rijden-langzaam-op-snelweg en RTL Nieuws, "66 km/u op de snelweg: politie voert langzaamaanacties", 18 maart 2019, https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4646091/66-kmpu-op-de-snelweg-politie-voert-langzaamaanactie

Wanneer de gemeenschappelijke mening naar de achtergrond verdwijnt en andere elementen overheersen, zoals feitelijke **dwang**, kan het zijn dat de actie niet langer onder de bescherming van het demonstratierecht valt.

Het is van groot belang hoe de politie daar vervolgens tegen optreedt, niet in de laatste plaats vanwege de rol die het speelt in de beeldvorming over welk gedrag nog geoorloofd is in de context van een demonstratie en welk gedrag niet.

Naar aanleiding van de boerenprotesten in het najaar van 2019 heeft de politie een landelijk handelingskader opgesteld met daarin algemene uitgangspunten en concrete instructies voor het handhaven in evident onveilige verkeerssituaties, onder meer veroorzaakt door het rijden met tractoren op de snelweg.[215]

Aan handhaving lijkt lange tijd weinig prioriteit gegeven. Bij de ongeorganiseerde protesten in de zomer van 2022 werden gedurende langere tijd op grote schaal snelwegen geblokkeerd, op een manier die evident gevaarlijke situaties opleverde. Er was geen overleg mogelijk tussen politie en actievoerders, de meningsuiting stond bovendien niet voorop, en optreden van de politie bleef geruime tijd uit. Pas na de brede maatschappelijke verontwaardiging voelde de politie zich genoodzaakt te beginnen met enige vorm van handhaving, echter niet dan nadat zij in landelijke media had laten weten begrip te hebben voor de positie van de boeren.[216]

Amnesty kan zich voorstellen dat het uitblijven van optreden op basis van de destijds vastgestelde kaders heeft bijgedragen aan verdere escalatie van de boerenprotesten.

Daarnaast staat een dergelijk uitblijven van optreden in schril contrast met het optreden bij de acties van Extinction Rebellion. Een korte bezetting in de hal van een kantoor van de Belastingdienst door deze actiegroep werd door de politie beëindigd en 22 actievoerders werden gearresteerd. Notabene op dezelfde dag waarop zich grootschalige boerenblokkades voordeden.[217] Ook eerder al ontstond hier maatschappelijke onrust over.[218] Deugdelijke motivering van eventueel noodzakelijke inperkingen, meer openheid over de gemaakte afwegingen en publieke evaluatie van optreden zijn onmisbaar in het wegnemen van die onrust.

215 Politie, *Landelijk handelingskader en Commanders Intent Protest FDF Den Haag 19 februari 2020*, 17 februari 2020, https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wet-open-overheid/00-landelijk/demonstraties-en-protesten/008---20200217184746_2landelijkhandelingskaderboerendemo19februari2020-2_geredigeerd.pdf

216 NRC, "Politiechef: 'Politie kan boerenprotest niet stoppen'", 30 juni 2022, https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/30/politie-kan-boerenprotest-niet-stoppen-a4135237

217 Joop, "Klimaatactivisten hebben geen trekkers en worden gearresteerd", 22 juni 2022, https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/klimaatactivisten-hebben-geen-trekkers-en-worden-gearresteerd

218 Trouw, "Burgerlijk ongehoorzaam: boeren versus klimaatdemonstranten", 15 oktober 2019, https://www.trouw.nl/religie-filosofie/burgerlijk-ongehoorzaam-boeren-versus-klimaatdemonstranten~bf9f6d7f/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=copylink

5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut

Amnesty uitte ook in eerdere publicaties al haar zorgen over demonstraties die ingeperkt, verboden of beëindigd werden op grond van een noodbevel of -verordening.[219] Er kleven grote bezwaren aan het op dezemanier reguleren van demonstraties. Het levert bijna altijd een te verregaande inperking van het demonstratierecht op.[220]

Ondanks de bevoegdheden die de Wom al biedt, besluiten de burgemeesters soms om toch gebruik te maken van de aan hen toegekende noodbevoegdheden uit de Gemeentewet. Op grond van artikel 175 en 176 Gemeentewet kan een burgemeester bij gevaar of in noodsituaties maatregelen treffen die nodig zijn voor handhaving van de openbare orde.[221] Dat kan een noodbevel zijn, dat zich in de context van een demonstratie over het algemeen richt op specifieke (groepen) demonstranten, of een noodverordening, dat noodmaatregelen bevat voor een bepaald gebied.

De meeste noodvoorschriften bij demonstraties worden afgekondigd ter handhaving van de openbare orde. Daaronder vallen ook maatregelen die het de politie mogelijk zou moeten maken (dreigende) wanordelijkheden te bestrijden, zoals het preventief fouilleren van demonstranten. Burgemeesters grijpen vaak terug op hun noodbevoegdheden vanuit een vrees voor ernstige wanordelijkheden door (de dreiging van) geweld van vijandig publiek of 'tegendemonstranten'.

Een inperking van het demonstratierecht op grond van de noodwetgeving staat op gespannen voet met de mensenrechten. De noodbevoegdheden zijn bedoeld voor zeer uitzonderlijke situaties, waarin de reguliere bevoegdheden niet langer toereikend zijn. Er moet sprake zijn van een oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.[222] Het enkel niet naleven van de voorschriften of aanwijzingen, zoals in de gemeente Haarlemmermeer tijdens een blokkade-actie van Greenpeace op Schiphol Plaza, is onvoldoende grond voor het uitvaardigen van een noodbevel.[223]

Een demonstratie beperken vanwege (dreiging van) geweld van derden is al snel disproportioneel (zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden hierboven). Het verhinderen of verstoren van een demonstratie is al strafbaar (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).[224] Optreden op basis van de noodbevoegdheid is daarom bovendien onnodig.[225]

Het op deze manier afkondigen van algemene beperkingen of verboden druist in tegen het vereiste elke demonstratie afzonderlijk te beoordelen.[226]

---

219 Zie bijvoorbeeld de brief die Amnesty stuurde aan burgmeester Aboutaleb n.a.v. de aanhoudingen van anti-Zwarte-Piet-demonstranten op grond van een noodbevel in Rotterdam op 12 november 2016. Hier te raadplegen: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/amnesty_brief_nav_demonstraties_rotterdam_12_november_2016.pdf

220 Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is beperking van een demonstratie mogelijk op grond van een noodsituatie. We spreken hier dan echter van situaties die bijzonder ernstig zijn. Het EVRM spreekt bijvoorbeeld van een 'algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt'. Het EVRM biedt in artikel 15 de mogelijkheid van de bescherming van andere rechten uit het Verdrag af te zien indien een acute noodsituatie daarom vraagt. Een vergelijkbare mogelijkheid is opgenomen in IVBPR, artikel 4. De interpretatie van wat een noodsituatie betreft is echter zo strikt dat een beroep op dit artikel zelden gerechtvaardigd is. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 92. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1622.

221 Zie bijlage voor de volledige tekst van deze artikelen.

222 Gemeentewet, artikel 175(1).

223 Rechtbank Noord-Holland, 2 mei 2022, r.o. 6.9, ECLI:NL:RBNHO:2022:3696.

224 Vastgelegd in het Wetboek van strafrecht (Sr), artikel 143 en 144.

225 A.J. Wierenga, C. Post en J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht,* 2016, https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2016/naar-handhaafbare-noodbevelen-en-noodverordeningen-282/, p. 178.

226 Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) wijst om deze reden dergelijke algemene beperkingen en verboden van de hand. De organisatie heeft zich bovendien kritisch uitgelaten over noodverordeningen van verschillende gemeenten (waaronder Den Haag en Amsterdam) tijdens de Nuclear Security Summit, dat (onder meer) demonstreren in bepaalde gebieden niet toestond. *"The blanket ban that was introduced on mobile assemblies and the limitation of the location of assemblies to Malieveld failed to take into account the individual circumstances of each assembly, and therefore gives rise to concerns about the proportionality of restrictions imposed*". OVSE/ODIHR, *Report*, 2014, par. 128, 136 en 139.

Bovendien, inperkingen van het demonstratierecht zouden uitsluitend op grond van de Wom moeten plaatsvinden, niet op basis van de gemeentelijke noodwetgeving.[227] De burgemeester geniet op basis van gemeentelijke noodwetgeving een veel grotere vrijheid bij de inzet van bevoegdheden dan in de reguliere context van een demonstratie. Denk daarbij aan het massaal aanhouden of het preventief fouilleren van demonstranten. Ook kan een burgemeester op grond van een noodverordening alle demonstraties in een bepaald gebied op voorhand verbieden, zonder verdere toetsing aan de doelcriteria uit het demonstratierecht. Dat maakt het des te problematischer dat een burgemeester zich gelegitimeerd voelt door de noodbevoegdheid.

De status van een besluit genomen op grond van de noodbevoegdheden is vaak onduidelijk en/of wordt slecht gecommuniceerd. Amnesty hoort regelmatig klachten van demonstranten voor wie niet duidelijk was dat er een noodbevel gold, of wat de inhoud was van dit document. Onlangs nog speelde dit in Den Haag, toen Extinction Rebellion de Utrechtsebaan blokkeerde. Bij ontbinding van de blokkade noemde de politie dat er sprake was van een noodbevel. Uit navraag bij de actiegroep bleek dat de aanwezige demonstranten, ondanks herhaaldelijk aandringen, geen nadere informatie kregen. Ook in Rotterdam in 2016 was de situatie onduidelijk; in juridische zin was er geen sprake van een noodbevel, maar de politie gebruikte deze bewoordingen wel in het contact met demonstranten en hield massaal vreedzame demonstranten van Kick Out Zwarte Piet aan.[228]

Goede communicatie is van belang voor het voorkomen van escalatie tussen burgers en het gezag. Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat gebrekkige communicatie een schending van het demonstratierecht kan opleveren.[229] Bovendien toetst de gemeenteraad zelden of een noodbevel of -verordening gerechtvaardigd was.

Mede hierdoor komt de rechtsbescherming van demonstranten onder druk te staan (zie ook het kader Rechtsbescherming in hoofdstuk 7). Zo oordeelde ook de Nationale ombudsman.[230]

Aanbevelingen

- **Richt de kennisgevingsprocedure toegankelijk en conform de mensenrechten in.** De kennisgevingsprocedure dient uitsluitend ter adequate voorbereiding op het faciliteren van de demonstratie en mag niet het karakter hebben van een authorisatieprocedure. Een onnodig complexe, bureaucratische procedure vormt een belemmering voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. De gemeente mag alleen die informatie opvragen die noodzakelijk is voor het faciliteren van de demonstatie, zoals tijd, datum, duur en locatie of route van de demonstratie, en de contactgegevens van de organiserende partij. Amnesty raadt aan om in het Wom-besluit niet alleen de plichten van demonstranten op te nemen, maar ook hun rechten en de gemaakte afspraken.
- **Geef demonstranten het voordeel van de twijfel; het uitgangspunt moet zijn dat de demonstratie vreedzaam is.** Benader demonstranten vanuit vertrouwen, communiceer duidelijk met alle betrokkenen, kom afspraken na en wijzig deze niet kort van tevoren.

227 A.J. Wierenga c.s., 2016, p. 173. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1711-1715. De gemeentelijke noodwetgeving past niet binnen de beperkingssystematiek van de Grondwet en is bovendien niet bedoeld als extra bevoegdheid van de burgemeester bij het reguleren van demonstraties. De noodbevoegdheden zouden alleen dan ingezet moeten worden als de Wom onvoldoende mogelijkheden biedt. B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1668.

228 Zie ook hier de brief die Amnesty stuurde aan burgmeester Aboutaleb n.a.v. de aanhoudingen van anti-Zwarte-Piet-demonstranten op grond van een noodbevel in Rotterdam op 12 november 2016. Hier te raadplegen: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/amnesty_brief_nav_demonstraties_rotterdam_12_november_2016.pdf

229 EHRM, *Frumkin tegen Rusland*, par. 90. De gemeente Rotterdam was hier al eens op aangesproken in een klacht behandeld door de Nationale ombudsman na massale aanhoudingen van Feyenoord-supporters. Zie: Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 14 juli 2016. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2016-060%20Geen%20winnaars%20rapport.pdf

230 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?,* 2018, p. 49-50.

- **Faciliteer ook die demonstraties waarvoor geen (tijdige) kennisgeving is gedaan volledig.** Leg in ieder geval geen sancties op voor het niet (tijdig) doen van een kennisgeving. Het ontbreken van een kennisgeving mag nooit de enkele reden zijn voor een verbod, beëindiging of andere inperking van een demonstratie.
- **Verbind alleen voorschriften aan een demonstratie wanneer die noodzakelijk en proportioneel zijn voor een legitiem doel: de nationale of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen.** De keuze voor de tijd, plaats en vorm van de demonstratie ligt in beginsel bij de demonstranten. Verbind geen voorschriften enkel en alleen vanuit het afdekken van mogelijke risico's; er kunnen ter plekke nog altijd aanwijzingen gegeven worden. Verbind geen voorschriften aan een demonstratie op basis van de inhoud; op strafbare uitingen kan gehandhaafd worden tijdens of na het protest. Het verkeersbelang is op zichzelf staand geen legitieme grond voor beperkingen. Iedere inperking dient gemotiveerd te worden.
- **Leg geen standaard- en generieke beperkingen of verboden op.** Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor algemene, standaardbeperkingen of -verboden; iedere demonstratie is anders, voor elke demonstratie moet de burgemeester een eigen/aparte afweging maken of inperkingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk en proportioneel zijn.
- **Bescherm protesten tegen vijandig publiek, onder meer door voldoende politieaanwezigheid.** De aanwezigheid van vijandig publiek mag niet leiden tot voorschriften die het vreedzame protest beperken. Zorg ervoor dat politie voortvarend en proactief optreedt tegen de dreiging van geweld tegen een vreedzaam protest; verdedig tegenover overige burgers het demonstratierecht van iedere burger.
- **Zet geen noodbevoegdheden in voor het reguleren van demonstraties.** De Wom biedt in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, beperkingen aan demonstraties te stellen. Wanneer vanwege uitzonderlijke omstandigheden toch wordt overgegaan tot noodbevoegdheden, moet dit schriftelijk worden besloten en duidelijk worden gecommuniceerd. Voor demonstrantenmoet duidelijk zijn van welke rechtsmiddelen zij gebruik kunnen maken om een dergelijk besluit te laten toetsen.

Zeker bij grote demonstraties kan veel politie aanwezig zijn. De politie moet uitgaan van de vreedzaamheid van de demonstranten en zich primair richten op het faciliteren en beschermen van de demonstratie. Geweld mag nooit ingezet worden tegen vreedzame demonstranten, en het Openbaar Ministerie moet terughoudend zijn in het strafrechtelijk optreden tegen demonstranten.

Justitie moet ervoor zorgen dat eventuele sancties van deelnemers aan een vreedzaam protest dan wel burgerlijke ongehoorzaamheid worden overwogen en beoordeeld in overeenstemming met het recht op gewetensvrijheid, meningsuiting en demonstratierecht zoals vastgelegd in internationale verdragen. Elke inperking van genoemde rechten moet noodzakelijk en proportioneel zijn, en moet goed gemotiveerd worden.

Het Openbaar Ministerie moet geen demonstranten die bij vreedzame protestacties de wet overtreden sanctioneren alleen of met name om op die manier anderen af te schrikken; zo'n *chilling effect* zet het demonstratierecht onder druk.

In de volgende paragrafen signaleert Amnesty punten waarop het tijdens demonstraties beter kan en moet.

6.1 De faciliterende rol van de politie

Tijdens demonstraties is de rol van de politie primair gericht op het faciliteren van het recht op vreedzaam protest. Daarnaast is ze verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde, wat ze doet in dienst van het bevoegd gezag: de burgemeester. Het is de burgemeester die eventueel over kan gaan tot het geven van aanwijzingen, of, in het uiterste geval, de beëindiging van het protest. De politie beslist hier niet zelfstandig over. De politie helpt, waar nodig, de burgemeester bij het maximaal waarborgen van het demonstratierecht. Tenslotte is de politie belast met het opsporen van en handhaven op strafbare feiten. Dat doet zij onder gezag van de Officier van Justitie namens het Openbaar Ministerie.

In VN-verband zijn verschillende richtlijnen opgesteld waar dus ook de politie en andere wetswetshandhavers in Nederland zich aan moeten houden. Dit zijn onder andere de gedragscode voor wetswetshandhavers[231] en de grondbeginselen inzake het gebruik van geweld en vuurwapens door wetswetshandhavers.[232] In 2012 vatte Amnesty de regels die specifiek voor demonstraties van belang zijn samen in een publicatie.[233] Daarnaast publiceerde Amnesty in 2013 een rapport specifiek over de rol van politie tijdens demonstraties. [234] Daarin worden aanbevelingen gedaan op basis van *good practices* uit Nederland en andere landen.

231 VN Algemene Vergadering, Resolutie 34/169: *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, 17 december 1979, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials

232 Achtste Congres van de Verenigde Naties over misdaadpreventie en de behandeling van overtreders, Havana, Cuba, 27 augustus 1990 — 7 september 1990: *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 7 september 1990, https://www.ohchr.org/sites/default/files/firearms.pdf

233 Amnesty International, *Policing demonstrations in the European Union* (EUR 01/022/2012), oktober 2012, p. 6-7, https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/022/2012/en/

234 Amnesty, *Policing assemblies*, 2013.

De politie moet vreedzame demonstraties faciliteren en beschermen
Demonstreren is een recht, geen gunst. Demonstranten moeten niet als de 'tegenstander' worden gezien. De politie moet ook niet-aangemelde demonstraties faciliteren en beschermen. Ook wanneer een demonstratie verboden is, is dat op zichzelf geen grond voor politie om in te grijpen op een vreedzaam protest en moet zij vreedzame demonstranten beschermen (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).

Faciliteren kan door heel praktisch het verkeer om te leiden, of tijdelijk tegen te houden, zodat een protestmars veilig door kan lopen. Slechts één agent op een paar honderd demonstranten die door de stad lopen is daarbij duidelijk niet voldoende. Dit overkwam een belangenvereniging voor sekswerkers die in 2018 in Amsterdam een protestmars organiseerde in het kader van de internationale AIDS-conferentie. Met ruim driehonderd demonstranten liepen ze van de RAI naar de Wallen. De beperkte politie-inzet leverde gevaarlijke situaties op, vanwege (ongeduldig) verkeer dat dwars door de demonstratie wilde rijden.[235]

Faciliteren betekent ook dat er voldoende politie aanwezig moet zijn om effectief op te kunnen treden tegen vijandig publiek (zie ook het kader Vijandig publiek vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5). Wanneer een deel van de demonstranten strafbare feiten begaat of geweld gebruikt, kan de politie daartegen optreden. De politie moet dan die mensen isoleren, zodat de verdere (vreedzame) demonstratie door kan blijven gaan. De inzet van de politie moet erop gericht zijn om de vreedzame demonstatie te faciliteren. De politie kan (achteraf) optreden tegen strafbare feiten die door demonstranten zijn begaan.

Ook na afloop van het protest moet de politie demonstranten beschermen.[236] Een voorbeeld van een goede waarborging hiervan is Dokkum 2017: het anti-Zwarte Piet-protest riep zeer vijandige reacties op, demonstranten en onafhankelijke waarnemers van het Public Interest Project van het NJCM (PILP-NJCM) werden door vijandig publiek ingesloten en bedreigd. De politie zorgde daarop voor begeleiding, zodat iedereen Dokkum veilig kon verlaten.

De politie moet de-escalerend optreden
Het politieoptreden moet worden vormgegeven vanuit het uitgangspunt van vreedzaamheid van een demonstratie en een goede communicatie (zowel intern als richting demonstranten en publiek). Communicatie moet gericht zijn op wederzijds begrip en het voorkomen van geweld, zeker wanneer het demonstraties betreft waarbij het risico op geweld aannemelijk is.

Iedere demonstratie is anders. Dit brengt ook met zich mee dat groepen demonstranten heel verschillend kunnen zijn. De politie moet daar rekening mee houden in de voorbereiding en tijdens het protest en moet zich ervan bewust zijn dat haar aanwezigheid een intimiderende werking kan hebben op verschillende groepen in de samenleving, vooral demonstranten van kleur en/of demonstranten die eerder negatieve ervaringen hebben gehad met de politie.

Het heeft de voorkeur de communicatie te laten verlopen via de vrijwilligers van het sfeerbeheer/de ordedienst, indien aanwezig, of de politiewoordvoerder.[237] Verder kan de uitrusting van de politie een sterk effect hebben op het verloop van een demonstratie; een grote politiemacht bij een relatief kleine demonstratie, vooral wanneer zij volledige ME-uitrusting draagt, kan dreigend overkomen en juist escalatie in de hand werken. In Amsterdam wordt goed ingezet op de-escalatie door gebruik van een *vredesdetachement*.[238] Dit is een team van specifiek getrainde politieagenten die ingezet worden voor de begeleiding van demonstraties. Zij blijven vooraf, tijdens en na afloop van de demonstratie zoveel

235 Het PILP-NJCM was bij dit protest aanwezig met onafhankelijke waarnemers. Een afschrift van de brief die naar aanleiding hiervan met de gemeente Amsterdam is gedeeld is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.
236 Amnesty, *Policing assemblies*, p. 23.
237 Veel organisaties wijzen een vrijwilliger aan die namens de organisatie het woord voert met de politie.
238 Gemeente Amsterdam, *Demonstreren 'bijkans heilig',* 2018, p. 53.

mogelijk in dialoog met de organisatoren en de ordedienst/sfeerbeheer van de demonstratie. Deze vredeseenheid draagt het reguliere politie-uniform, dat minder intimiderend overkomt dan bijvoorbeeld de ME-uitrusting.

De-escalerende politie-inzet kan tot uitdrukking worden gebracht door de ME zolang mogelijk op de achtergrond en uit het zicht te houden. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van de bereden politie (paarden) en politiehonden bij demonstraties; dit kan een intimiderend effect hebben en het verkeerde signaal afgeven naar vreedzame demonstranten en de omstanders dat er gevaar uitgaat van de demonstratie.

Wanneer politie de opdracht krijgt van de burgemeester om de demonstratie te beëindigen, moet zij deze opdracht duidelijk hoorbaar met de demonstranten delen en uitleggen. Demonstranten moeten bovendien voldoende tijd krijgen om rustig uiteen te gaan.

De politie mag alleen haar bevoegdheden inzetten voor wettige doeleinden. De politie mag geen geweld gebruiken omdat een demonstrant een bevel niet opvolgt of alleen vanwege deelname aan een demonstratie die verboden of beëindigd is.

6.1.1 Surveillance van protest

De politie monitort demonstranten en demonstraties op verschillende manieren. Zo volgt de politie activisten op sociale media (soms met nepaccounts) en zet zij steeds vaker drones of andere camera's in om demonstranten tijdens het protest te monitoren.[239] Ook zijn gevallen bekend van demonstranten die thuis door de politie benaderd zijn, zoals gebeurde in Groningen in 2018 in het kader van de protesten tegen de gaswinning.[240] Of in de eerder genoemde casus van het Woonprotest in Tilburg.[241] In 2021 interviewde Amnesty 50 demonstranten over hun ervaringen met surveillance rondom demonstraties. Veertien van hen vertelden over huisbezoeken door de politie. De demonstranten geven aan dit als intimiderend te hebben ervaren.

De overheid mag geen surveillancetechnologie gebruiken met het doel om mensen die deelnemen aan bijeenkomsten en protestacties te monitoren. Dit geldt voor video-opnamen, gezichtsherkenning, online monitoring van sociale media en locatie-tracking om de aanwezigheid bij een demonstratie vast te stellen. Dergelijke instrumenten mogen alleen worden ingezet wanneer dit strikt noodzakelijk is voor de nationale veiligheid of openbare orde, en gebeurt in overeenstemming met de mensenrechten.[242] Informatie die de politie verkrijgt via sociale media mag alleen worden gebruikt ter voorbereiding op grote bijeenkomsten, en niet voor algemene profilering, monitoring of surveillance van de activiteiten van bepaalde personen of groepen.[243] Monitoring enkel om vast te stellen wie deelneemt aan een protest of om demonstranten te volgen, is dus in strijd met de mensenrechten. Ook het bewaren van beeldmateriaal van demonstraties door de politie kan in strijd zijn met de mensenrechten (het recht op privacy).[244] Bovendien kan het fotograferen of maken van video's tijdens demonstraties mensen ontmoedigen om te gaan demonstreren. De politie mag dit niet stelselmatig doen en moet beleid ontwikkelen en publiceren over het gebruik van camera's bij openbare bijeenkomsten.[245]

239 Landman en Groothuis, *Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie*, 2022; AD, "Politie gebruikt steeds vaker drones", 16 november 2020, ad.nl/binnenland/politie-gebruikt-steeds-vaker-drones~afc6c6b4/

240 Leeuwarder Courant, "Politie bezocht organisatoren demonstratie", 10 januari 2018, https://lc.nl/binnenland/Politie-bezocht-organisatoren-demonstratie-22809300.html

241 BD, "Tilburg vreesde voor rellen tijdens woonprotest: 'We wilden de organisatie beschermen'", 1 november 2021, https://www.bd.nl/tilburg-e-o/tilburg-vreesde-voor-rellen-tijdens-woonprotest-we-wilden-de-organisatie-beschermen~aaa67b98/

242 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 71.

243 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 163.

244 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Gaughran tegen Verenigd Koninkrijk,* verzoekschrift 45245/15, 13 februari 2020, par. 70-97, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200817

245 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 172.

6.1.2 ID-controles

Amnesty hoort van anderen en ondervindt ook zelf regelmatig bij demonstraties die zij organiseert, dat demonstranten om hun ID wordt gevraagd. Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalerend effect van uitgaan.[246]

Het aanhouden van een demonstrant, enkel vanwege het niet tonen van legitimatie, is in strijd met de mensenrechten; de aanhouding is een effectief einde van het demonstratierecht van de demonstrant en moet dus voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit (zie ook paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten). Dat een demonstrant weigert zijn of haar legitimatie te laten zien kan weliswaar een overtreding opleveren van de Wet op de identificatieplicht en strafbaar zijn, maar het grondrecht om te demonstreren weegt zwaarder en mag niet ingeperkt worden vanwege zo'n overtreding. Wanneer de politie bovendien niet van plan is de demonstrant aan te houden of te vervolgen hiervoor, moet ze het vragen naar legitimatie achterwege laten.[247] ID-controles en aanhoudingen hebben een nog grotere impact op mensen zonder geldige verblijfsvergunning. Het recht op demonstratie geldt voor iedereen, maar zij kunnen dit recht in de praktijk niet goed uitoefenen vanwege vrees voor de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van ID-controle of arrestatie. Het is belangrijk om te benadrukken dat deelname aan een demonstratie geen gevolgen mag hebben voor de verblijfsvergunning.[248]

6.2 Politiegeweld

In 2015 publiceerde Amnesty International Nederland 'Use-of-Force: Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials'. Daarin worden de concrete maatregelen toegelicht die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gebruik van geweld op rechtmatige wijze en in overeenstemming met de mensenrechten plaatsvindt, met volledige inachtneming van de Grondbeginselen van de VN.[249]

De politie heeft de plicht om schade en letsel te beperken, mensenlevens te beschermen en terughoudend te zijn bij het gebruik van geweld. Zij moet altijd de minst ingrijpende middelen gebruiken en handelen in verhouding tot de ernst van het misdrijf en het legitieme doel dat ze wil bereiken.[250] Ook in de context van demonstraties.[251] De politie dient verstoring van de openbare orde tot op zekere hoogte te tolereren. Het is haar primaire taak om demonstranten te beschermen tegen geweld en andere beperkingen van hun rechten.

Wanneer niet-gewelddadige middelen niet werken om geweld tijdens een demonstratie te stoppen, mag de politie geweld gebruiken, mits het een wettig doel dient en noodzakelijk en proportioneel is. De schade die de politie met bepaald ingrijpen kan veroorzaken, mag niet groter zijn dan de schade zij wil voorkomen. Wanneer een persoon zich slechts passief verzet maar niet gewelddadig handelt, is gebruik van geweld dat meer dan verwaarloosbaar letsel kan veroorzaken, onevenredig.

De politie mag het vuurwapen alleen gebruiken tegen personen die een onmiddellijke bedreiging zijn voor het leven van de agent of een omstander, of bij de kans op ernstige verwonding. De politie mag nooit het vuurwapen inzetten om een demonstratie uiteen te drijven; dat geldt ook voor zogenaamde waarschuwingsschoten in de lucht. De politie moet zonder vertraging medische hulp verlenen aan gewonde mensen, of dat toestaan.

246 Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 33.
247 *Ibid.*
248 PILP, "Memo: Het recht op protest, burgerlijke ongehoorzaamheid en je verblijfsvergunning", 9 oktober 2019, https://pilp-njcm.nl/het-recht-op-protest-burgerlijke-ongehoorzaamheid-en-je-verblijfsvergunning/
249 Amnesty International Netherlands, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials,* augustus 2015, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/guidelines_use_of_force_eng.pdf?x49845
250 VN Congres, *Basis Principles*, par.5. Amnesty, *Use of Force,* 2015, par. 7.3.
251 Amnesty, *Use of Force,* 205, par. 7.1 Zie ook: VN Congres, *Basic Principles*, par. 2.

6.2.1 Geweldsmiddelen: de wapenstok

Het valt op dat de politie soms het gemakkelijkste en niet het minst schadelijke middel inzet. Zo is geregeld te zien dat agenten met de (geheven) wapenstok in de hand op demonstranten afkomen om hen te uiteen te drijven. Terwijl vermoedelijk met eenvoudig duwen, wat evident minder risicovol is, hetzelfde doel kan worden bereikt. Het gebruik van de wapenstok kan leiden tot aanzienlijke verwondingen, waaronder levensbedreigende. Amnesty heeft meerdere voorvallen gedocumenteerd waarbij de politie de wapenstok gebruikt op een wijze die in strijd is met de mensenrechten.[252] Amnesty heeft ook haar zorgen geuit over politiegeweld tijdens anti-coronaprotesten op het Malieveld in Den Haag op 14 maart 2021[253] en het Woonprotest in Rotterdam in oktober 2021.[254] Bij deze demonstraties sloeg de politie mensen met de wapenstok op het hoofd en in de nek. Dat is levensgevaarlijk. Zelfs wanneer de politie geconfronteerd wordt met gewelddadige personen, is het in gevaar brengen van het leven van deze personen alleen toegestaan als het leven van een ander persoon op het spel staat.

De wapenstok mag alleen gebruikt worden ter zelfverdediging of de verdediging van andere personen, of tegen mensen die zich gewelddadig verzetten of geweld gebruiken tegen derden. Als er geen andere mogelijkheid is dan het gebruik van de wapenstok, moet de politie er alles aan doen om ernstige verwondingen te voorkomen.

6.2.2 Geweldsmiddelen: handboeien

Op grond van artikel 22 van de Ambtsinstructie kunnen bij aanhouding en voor vervoer handboeien aangelegd worden bij verdachten, maar uitsluitend wanneer uit de feiten en omstandigheden blijkt dat dat nodig is vanwege vluchtgevaar of een gevaar voor de veiligheid van de verdachte zelf, politieambtenaar of derden. De politie mag ze dus niet *standaard* aanbrengen.[255] De Nationale ombudsman heeft de politie hier al op gewezen. Het routinematig aanleggen van handboeien vormt een onrechtmatige inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid en integriteit. In mei 2022 werd een demonstrant die hierover een politieklacht had ingediend in het gelijk gesteld.[256] De zorgen over het routineus handboeien aanleggen gaan overigens natuurlijk ook op voor tie-wraps.[257]

6.2.3 Geweldsmiddelen: rubberkogels, traangas en waterkanon

De politie mag in Nederland geen rubberkogels inzetten, en traangas alleen na expliciete toestemming van de burgemeester.[258] Een waterkanon mag alleen worden gebruikt als er wijdverbreid geweld is dat niet anders kan worden gestopt. In de afgelopen jaren heeft de politie het waterkanon echter herhaaldelijk ingezet na beëindiging van een protest, om demonstranten die weigerden te vertrekken - en dat duidelijk maakten door op de grond te gaan zitten - daartoe te bewegen.

6.2.4 Verantwoording over geweldstoepassing

252 Amnesty International, *Blunt force: investigating the misuse of police batons and related equipment*, 9 september 2021, online report, https://www.amnesty.org/en/latest/research/2021/09/blunt-force/

253 Trouw, "Amnesty: Het politieoptreden bij het coronaprotest op het Malieveld was levensgevaarlijk", 15 maart 2021, https://www.trouw.nl/binnenland/amnesty-het-politieoptreden-bij-het-coronaprotest-op-het-malieveld-was-levensgevaarlijk~b0ce4587/

254 NOS, "Verontwaardiging over politieoptreden tijdens woonprotest Rotterdam", 18 oktober 2021, https://nos.nl/artikel/2402198-verontwaardiging-over-politieoptreden-tijdens-woonprotest-rotterdam

255 Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld (rapport 2013/055)*, 2 juni 2013, p.66, https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf

256 Oordeel van de klachtencommissie van 22 mei 2022. Een kopie van dit oordeel is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

257 Amnesty International Netherlands, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials,* augustus 2015, par. 8.2, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/guidelines_use_of_force_eng.pdf?x49845

258 Traangas mag alleen ingezet worden in het geval van wijdverbreid geweld tegen personen dat de politie niet kan stoppen door zich te richten op individuele daders. Bovendien mag traangas alleen in een open ruimte worden gebruikt, waar het voor de menigte gemakkelijk is om uiteen te gaan.

Als de politie geweld heeft gebruikt tijdens een demonstratie, moet dat onderzocht worden. Klachten over het politieoptreden moeten op de juiste manier in behandeling worden genomen (zie meer algemeen over verantwoording: hoofdstuk 7 Transparantie en verantwoording). Volgens internationale richtlijnen moeten politieagenten tijdens de inzet bij een demonstratie individueel identificeerbaar zijn, om het afleggen van verantwoordelijk mogelijk te maken.[259] Het geeft bovendien een belangrijke boodschap af: de politie is ook daadwerkelijk bereid verantwoordelijkheid te nemen voor haar optreden.[260] In Nederland dragen agenten echter geen naam of identificatie, waarmee de Nederlandse politie in strijd handelt met internationale richtlijnen.

In de afgelopen jaren is maatschappelijke onrust ontstaan over de toepassing van politiegeweld tijdens demonstraties, met name bij allerlei protesten tegen coronamaatregelen en diverse woonprotesten. De autoriteiten hadden een deel van deze onrust wellicht kunnen wegnemen als alle beschuldigingen van onnodig of buitensporig gebruik van geweld door de politie op een doeltreffende, voortvarende, onpartijdige en onafhankelijke manier zouden zijn onderzocht. [261] En hierover vervolgens publiekelijk verslag zou zijn gedaan door het bevoegde gezag. Dit had met dezelfde voortvarendheid kunnen plaatsvinden als waarmee de autoriteiten hebben opgetreden tegen geweld tegen agenten in de context van protesten tegen coronamaatregelen; de politie startte meteen de volgende dag al een onderzoek.[262] Het toegepaste politiegeweld had ook beter geëvalueerd moeten worden, om zo te kunnen leren van eerdere ervaringen. Amnesty sprak zich begin 2022 kritisch uit over de omgang van de politie met de kritiek en het uitblijven van grondige evaluaties.[263]

6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten

De politie mag handhaven op strafbare feiten en uitingen tijdens een demonstratie. Ze moet daarbij terughoudend optreden. Niet elk strafbaar gedrag vereist direct optreden van de politie. Als er direct levensgevaar is moet en zal de politie meteen ingrijpen. Wanneer optreden tegen (vermoedelijk) strafbare gedragingen achteraf kan, heeft dat de voorkeur. Ingrijpen tijdens de demonstratie kan leiden tot onrust en escalatie en daardoor verstoring van de vreedzame demonstratie. Beoordeling van de mogelijke strafwaardige uitingen op protestborden of spandoeken is ingewikkeld en vereist afstemming met het Openbaar Ministerie. Ook kan de politie ervoor kiezen de vrijwilligers van het sfeerbeheer/de ordedienst 'onruststokers' te laten aanspreken op hun gedrag.

Bovendien kan de demonstratievrijheid in sommige gevallen de strafbaarheid van de gedraging wegnemen (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht en het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid in hoofdstuk 3). Ingrijpen van de politie is dan helemaal niet nodig en kan escalatie alleen maar in de hand werken. Zeker waar het gaat om demonstranten en (sociale) bewegingen die tijdens eerdere demonstraties te maken hebben gehad met politiegeweld, moet de politie zich ervan bewust zijn dat haar optreden al dan niet terecht als provocatie wordt opgevat en daarmee kan leiden tot (verdere) escalatie.

6.3.1 Vrijheidsbeneming

Elke vorm van strafrechtelijk optreden (aanhouden, vervolgen of zelfs veroordelen) tegen vreedzame demonstranten vormt een inbreuk op het demonstratierecht; met de aanhouding is immers het demonstratierecht van de demonstrant beëindigd.[264] Demonstranten mogen daarom alleen op zeer

259 Amnesty, Use of Force, 2015, hoofdstuk 3.5.2.
260 Amnesty, *Policing assemblies*, p. 19.
261 Amnesty, *Use of Force*, 2015, hoofdstuk 3.2.4.
262 NH Nieuws, "Politie start onderzoek naar geweld demonstranten tijdens protest Museumplein", 18 januari 2021, https://www.nhnieuws.nl/nieuws/279348/politie-start-onderzoek-naar-geweld-demonstranten-tijdens-protest-museumplein
263 NRC, "Politie moet kritiek van VN-rapporteur Melzer ter harte nemen en niet als aanval zien", 11 januari 2022, https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/11/politie-moet-kritiek-van-vn-rapporteur-melzer-ter-harte-nemen-en-niet-als-aanval-zien-a4077926
264 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 146.

goede gronden worden aangehouden.[265]

Aanhouding is slechts gerechtvaardigd wanneer de aanhouding in overeenstemming is met de Nederlandse wet, een legitiem doel nastreeft (de aanhouding wordt bijvoorbeeld gedaan in het belang van de veiligheid) en noodzakelijk en proportioneel is (zie ook het kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn in hoofdstuk 3).[266] Dit betekent onder meer dat de aanhouding in verhouding moet staan tot het vergrijp en dat minder vergaande middelen eerst overwogen moeten zijn.[267]

Strafrechtelijk optreden tegen vreedzame demonstranten, bijvoorbeeld voor deelname aan een niet toegestane of niet aangemelde demonstratie, is niet toegestaan.[268] Zelfs niet wanneer die demonstratie leidt tot schade of wanordelijkheden.[269] Ook het niet opvolgen van een voorschrift is onvoldoende reden om strafrechtelijk op te treden; aanhouding is een te zwaar middel in dit geval en daarmee een onrechtmatige inbreuk op het demonstratierecht. Waar demonstranten niet langer vreedzaam zijn of aanzetten tot geweld kan aanhouding en/of een boete wel gerechtvaardigd zijn, mits de maatregel proportioneel is. De veroordeling tot tweeënhalf jaar gevangenisstraf van een demonstrant in Hongarije die een steen gooide in de richting van de politie is dat beslist niet.[270]

Het is belangrijk dat per geval wordt getoetst. *Massale* aanhoudingen van demonstranten voor, tijdens of na een demonstratie staan op gespannen voet met het demonstratierecht; het is vaak niet mogelijk om de individuele omstandigheden te toetsen, waarmee het risico van schending van het verbod op willekeurige vrijheidsberoving op de loer ligt.[271] Ook de Nederlandse rechter heeft al meerdere keren geoordeeld dat een overtreding van een beperking of verbod op zichzelf geen grond is om demonstranten allemaal aan te houden.[272] Waar nodig moet de politie zoveel mogelijk overgaan tot gerichte aanhoudingen om diegenen die strafbaar handelen uit de demonstratie te verwijderen, in plaats van op te treden tegen de gehele demonstratie.[273]

Wanneer wordt overgegaan tot aanhouding moet de politie duidelijk communiceren op welke gronden iemand aangehouden wordt, wat de gevolgen zijn van de aanhouding, en welke rechtsmiddelen openstaan om de rechtmatigheid van de aanhouding te toetsen.[274] In de praktijk blijft (een beslissing over) vervolging regelmatig uit. Dat is op het oog misschien positief, maar het betekent vaak lange tijd onduidelijkheid voor de demonstranten over de gevolgen van de aanhouding. Ook is het heel moeilijk om de onrechtmatigheid van de aanhouding dan nog door de rechter te laten toetsen. Dat de veelal mogelijk onrechtmatige aanhoudingen niet strafrechtelijke worden beoordeeld, leidt er toe dat politie en Openbaar Ministerie onrechtmatige aanhoudingen kunnen voortzetten. Het voorgaande geldt eveneens voor boetes. Amnesty hoort regelmatig van demonstranten dat een aantal van de bij een demonstratie aangehouden demonstranten een boete ontvangt, terwijl anderen die aan dezelfde actie

265 De Speciale VN-rapporteurs merken hierover op dat overheden terughoudend moeten zijn in het overgaan tot (massale) aanhoudingen in de context van een betoging vanwege het *criminaliserende effect* dat dit kan hebben op demonstraties: "*No one may be subject to arbitrary arrest or detention. In the context of assemblies this has particular import for the criminalization of assemblies and dissent."* VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 45.

266 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Navalny en Gunko tegen Rusland,* verzoekschrift 75186/12, 10 november 2020, par. 86-87, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205817

267 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 146. Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 28.

268 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Akgöl en Göl tegen Turkije*, verzoekschriften 28495/06 en 28516/06, 17 mei 2011, par. 43, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104794. Zie ook EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149 en B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 116.

269 EHRM, *Taranenko tegen Rusland*, par. 15 mei 2014, par. 88.

270 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Gülcü tegen Turkije*, verzoekschrift 17526/10, 19 januari 2016, par. 110-117, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160215

271 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 35. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 45.

272 Zie hierover ook wat de strafrechter bepaalde ten aanzien van protesten tijdens de Sinterklaasintocht in 2014, Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4.

273 Amnesty, *Policing assemblies*, p. 20. Zie ook: OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 96.

274 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 28.

deelnamen en ook waren aangehouden, nooit meer iets van het Openbaar Ministerie horen.

Verder blijven gegevens van aangehouden demonstranten langdurig in de politiesystemen staan; deze gegevens worden mogelijk nog verder gebruikt, zonder dat duidelijk is wat de wettelijke grondslag hiervoor is.

Door niet te vervolgen wordt de indruk gewekt dat de aanhoudingen enkel zijn gericht op het beëindigen van het protest. Voor een verbod of beëindiging geldt echter een strenge toets (zie het kader Beperkingen moeten de noodzakelijk en proportioneel zijn in hoofdstuk 3).

Bovendien moet de politie en het Openbaar Ministerie rekening houden met het mogelijk ontmoedigende effect op andere demonstranten dat uit kan gaan van aanhouding, ook wanneer uiteindelijk geen vervolging of veroordeling volgt.[275]

"No one may be subject to arbitrary arrest or detention. In the context of assemblies this has particular import for the criminalization of assemblies and dissent."

VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid en VN-Rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 45.

6.3.2 Het insluiten van vreedzame demonstranten: *'kettling'*

In enkele gevallen sluit de politie demonstranten in door een cordon agenten om hen heen te plaatsen, demonstranten worden zo effectief afgescheiden van het protest. De politie paste deze vorm van *crowd control*, ook wel *kettling* genaamd, toe in de zomer van 2022 bij een protest in Den Haag, waar Extinction Rebellion de Utrechtsebaan bezette[276], en in 2021 bij enkele anti-coronademonstraties in Den Haag en Amsterdam[277] en tijdens het woonprotest in Rotterdam.[278] Crowd control-tactieken, en in het bijzonder kettling, mogen alleen in zeer uitzonderlijke gevallen als laatste redmiddel ingezet worden bij demonstraties; dit is slechts gerechtvaardigd wanneer het noodzakelijk en proportioneel is om daadwerkelijk geweld of een direct gevaar aan te pakken, en andere middelen niet toereikend zijn. [279]

Er zijn verschillende risico's bij het gebruik van kettling: door het insluiten van grote groepen demonstranten op deze manier kan onvoldoende onderscheid gemaakt worden tussen deelnemers aan het protest en omstanders, of tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstranten. Het kan bovendien leiden tot paniek en onbereikbaarheid van medische hulp of sanitaire voorzieningen, en kan daarnaast ook een escalerend effect hebben.[280] Kettling kan onevenredig lang duren als het niet goed is gepland en gecoördineerd. Kettling mag al helemaal niet ingezet worden wanneer het voornaamste doel is het protest te ontmoedigen.[281] Ook hier moet rekening worden gehouden met het *chilling effect* op de demonstratievrijheid dat van de maatregel uit kan gaan.[282]

275 Zie bijvoorbeeld EHRM, *Aldemir e.a. tegen Turkije*, par. 34. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden,* 2021, p. 117.
276 Amnesty had contact met demonstranten ter plaatse. Deze communicatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.
277 Zie bijvoorbeeld NOS, "Amsterdamse politie voert demonstranten weg uit centrum, noodbevel van kracht", 20 maart 2021, https://nos.nl/artikel/2373370-amsterdamse-politie-voert-demonstranten-weg-uit-centrum-noodbevel-van-kracht
278 NOS, "Politie grijpt in bij protestmars tegen woningcrisis", 17 oktober 2021, https://nos.nl/artikel/2402006-politie-grijpt-in-bij-protestmars-tegen-woningcrisis. Amnesty heeft veelvuldig contact gehad met de organisatoren van de Woonopstand. Deze communicatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.
279 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 217. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 84.
280 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 87 en par. 217.
281 Het EHRM merkt op: "It must be underlined that measures of crowd control should not be used by the national authorities directly or indirectly to stifle or discourage protest, given the fundamental importance of freedom of expression and assembly in all democratic societies." Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Austin e.a. tegen Verenigd Koninkrijk,* verzoekschriften 39629/09, 40713/09; en 41008/09, 15 maart 2012, par. 68, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109581
282 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, Rapport, 14 april 2014, A/HRC/26/29, par. 40.

De politie moet zich vooral concentreren op het voorkómen van uitbreiding van het geweld en zich zo veel mogelijk op de gewelddadige personen richten, zodat de vreedzame demonstranten verder kunnen protesteren.[283] Wanneer kettling zonder onderscheid wordt toegepast, of als straf, dan is het een schending van het demonstratierecht.

Als de politie kettling toch toepast, moet ze de demonstranten effectief informeren over de reden van de insluiting, indien nodig toegang verlenen tot hulpdiensten, en niet-gewelddadige demonstranten en omstanders toestaan te vertrekken. Zwangere vrouwen, kinderen, ouderen en mensen met ziekten, verwondingen of handicaps moeten altijd de gelegenheid krijgen het afgesloten gebied te verlaten.

6.3.3 Bestuurlijke verplaatsing

Uit observaties van Amnesty (bestudering mediaberichtgeving en contact met demonstranten) blijkt dat burgemeesters steeds vaker lijken te kiezen voor het 'bestuurlijk verplaatsen' van demonstranten die geen gehoor (willen) geven aan de opdracht uiteen te gaan. Ze doen dit op basis van een noodbevel (waarvan de inzet op zich al problematisch is; zie ook paragraaf 5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut).

Bij bestuurlijke verplaatsing zet de politie alle demonstranten in bussen en laat ze (vaak uren later en buiten de stad) weer vrij. Dit is feitelijk een tijdelijke vrijheidsontneming op last van de burgemeester.[284] Volgens artikel 5 van het EVRM (recht op vrijheid en veiligheid), moet een vrijheidsontnemende maatregel berusten op een solide wettelijke basis; een voldoende duidelijke en toegankelijke wet zorgt er immers voor dat willekeur voorkomen wordt. Een noodbevel voldoet niet aan die vereisten en daarmee kan bestuurlijke verplaatsing van demonstranten op basis van een noodbevel in strijd zijn met het EVRM. Zo oordeelde ook de rechtbank Amsterdam in augustus 2022, nadat de gemeente 150 demonstranten bestuurlijk had verplaatst om zo de weg vrij te kunnen maken van blokkades.[285] De gemeente heeft aangekondigd in hoger beroep te gaan tegen deze uitspraak; experts geven de gemeente echter weinig kans.[286]

6.3.4 Gebiedsverboden: de facto verbod op deelname aan protest

Uit contacten met activisten en monitoring van mediaberichtgeving maakt Amnesty op dat de officier van justitie de afgelopen jaren een aantal keer een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd aan demonstranten. Op basis van gedragingen tijdens eerdere demonstraties, die in het oog van de officier van justitie het risico op een verstoring van de openbare orde in de toekomst met zich meebrengen, mochten demonstranten bij volgende demonstraties zich niet in de buurt van deze protesten bevinden. In sommige gevallen gingen deze aanwijzingen gepaard met een meldplicht bij de politie. Zo kregen in 2021 maar liefst 305 deelnemers aan een demonstratie tegen het beleid rond de coronamaatregelen een gebiedsverbod opgelegd.[287] Een gedragsaanwijzing in deze vorm is een repressief middel naar aanleiding van de uitoefening van een grondrecht, dat bovendien tot doel heeft de uitoefening van dat recht in de (nabije) toekomst te voorkomen. Oplegging van een gedragsaanwijzing kan alleen wanneer sprake is van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde *ernstig* is verstoord en grote vrees voor herhaling bestaat.[288]

Wanneer, zoals in het geval van de demonstraties tegen het coronabeleid op het Museumplein,

283 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 84.
284 B. Roorda c.s., "Bestuurlijke verplaatsing", 2022, p. 454.
285 NRC, "Halsema mocht 150 klimaatdemonstranten niet met politiebussen laten verplaatsen", 1 september 2022, https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/01/halsema-mocht-150-klimaatdemonstranten-niet-met-politiebussen-laten-verplaatsen-a4140421
286 Gemeente Amsterdam, "Afdoening toezegging over bestuurlijk verplaatsen uit de commissievergadering van 8 september 2022", 28 september 2022, https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/11895647/1/Raadsbrief+bestuurlijk+verplaatsen+280922. Het Parool, "Gemeente Amsterdam gaat in hoger beroep over verplaatsen demonstranten", 30 september 2022, https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-amsterdam-gaat-in-hoger-beroep-over-verplaatsen-demonstranten~b7abcd1c/
287 AT5, "Kleinschalige demonstratie op Museumplein rustig verlopen", 4 april 2021, https://www.at5.nl/artikelen/208253/kleinschalige-demonstratie-opmuseumplein-rustig-verlopen
288 Wetboek van strafvordering (Sv), artikel 509hh.

al meerdere malen sprake is geweest van ernstige openbare ordeverstoringen en demonstranten bovendien steeds weigerden te vertrekken nadat de demonstraties ontbonden waren, kan de vrees voor herhaling wellicht gegrond zijn. Daarbij zij opgemerkt dat het enkel niet naleven van opgelegde voorschriften *niet* aangemerkt kan worden als ernstige verstoring van de openbare orde.

Verder moet de maatregel individueel worden getoetst: het moet duidelijk zijn waarom voor deze specifieke verdachte de vrees op herhaling bestaat. Doet het Openbaar Ministerie dat niet, zoals bij de 305 demonstranten tegen de coronamaatregelen, dan is sprake van een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Zo oordeelde ook de rechtbank Amsterdam. [289]

Wanneer er echter helemaal geen sprake is wanordelijkheden, dan is de maatregel evident onrechtmatig. Aan activisten uit de klimaatbeweging is al meerdere malen een gebiedsverbod opgelegd, zoals in januari 2021, toen de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod oplegde aan een groep vreedzame demonstranten in Den Haag. [290]

De gedragingen op basis waarvan de officier de aanwijzing oplegde zijn echter in de context van (overwegend) vreedzame betogingen niet strafbaar of vormen slechts lichte overtredingen (zoals het niet hebben aangemeld van een betoging of het niet opvolgen van een ambtelijk bevel). Daarmee is de maatregel niet proportioneel en dus een te verregaande inperking van het demonstratierecht.[291] Bovendien kan het een *chilling effect* hebben op andere burgers die hun grondrecht zouden willen uitoefenen. In de zaak van de klimaatbeweging oordeelde de rechtbank dan ook dat de gedragsaanwijzing een te verregaande inperking was van het demonstratierecht.[292]

289 De Rechtbank overweegt dat "…reeds sinds januari 2021 op wekelijkse basis coronademonstraties plaatsvinden op het Museumplein. Deze demonstraties worden niet aangemeld bij de gemeente en de aanwezigen op deze demonstraties houden zich zelden aan de COVID-19-maatregelen. Tevens zijn meerdere van deze demonstraties in het recente verleden uitgemond in forse rellen. Deze demonstraties worden dan ook wegens de ernstige vrees voor wanordelijkheden en gevaar voor de volksgezondheid met enige regelmaat ontbonden, waarbij ook diverse keren het Museumplein op grond van een noodbevel is ontruimd. De wijze waarop de demonstratie op 28 maart 2021 is verlopen is naar het oordeel van de rechtbank weinig anders en dat maakt dat ook dit strafbare feit, gelet op de context waarin en de wijze waarop het is gepleegd een ernstige verstoring van de openbare orde betreft." Rechtbank Amsterdam, 23 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1996.

290 Den Haag Centraal, "Gebiedsverbod klimaatactivisten was 'volstrekt' verkeerd", 14 april 2021, https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/gebiedsverbod-klimaatactivisten-was-volstrekt-verkeerd/

291 Zie ook de Amicus Curiae-opiniebrief die het PILP-NJCM opstelde ter ondersteuning van procedures over gebiedsverboden bij en na demonstraties. https://njcm.nl/actueel/njcm-bezorgd-over-oplegging-gebiedsverboden-aan-vreedzame-demonstranten/ en https://pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2021/04/Amicus-brief-gedragsaanwijzing-def.pdf Zie ook het oordeel van de rechter hierover in een zaak tegen vreedzame klimaatactivisten: rechtbank Den Haag, 21 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3348.

292 Den Haag Centraal, "Gebiedsverbod klimaatactivisten was 'volstrekt' verkeerd", 14 april 2021, https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/gebiedsverbod-klimaatactivisten-was-volstrekt-verkeerd/

Aanbevelingen

- **Beperk de voorbereiding op een demonstratie niet tot het anticiperen op mogelijke problemen en hoe te reageren op eventuele geweldsuitbarstingen**. Zoek in plaats daarvan naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en spanningen te de-escaleren.
- **Beschouw de demonstratie en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat.** Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van vijandig publiek dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.
- **Treed voortvarend op tegen vijandig publiek**. Bescherm het vreedzame protest. Maak onderscheid tussen tegendemonstranten en vijandig publiek; het verhinderen of verstoren van een demonstratie van anderen is strafbaar.
- **Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten.** Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty aan om pas na afloop van de demonstratie over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het insluiten van (vreedzame) demonstranten (*kettling*) en gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod. Maak geen gebruik van 'bestuurlijk verplaatsen' om een demonstratie te beëindigen, deze maatregel staat op gespannen voet met de mensenrechten.
- **Organiseer voor (groepsgewijze) aanhouding tijdige afstemming tussen de politie en het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten**. Wanneer niet tot vervolging overgegaan zal worden, houd demonstranten dan niet aan. Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.
- **De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten**. De politie is verplicht om te de-escaleren. De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet (gebleken) effectief zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Politiegeweld moet altijd een wettig wetshandhavingsdoel dienen, en noodzakelijk en proportioneel zijn..
- **Vorder geen legitimatie van iemand die demonstreert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit.** Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalerend effect van uitgaan.
- **Zorg voor mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie.** Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of demonstraties te monitoren.
- **Overweeg om een speciaal demonstratieteam in te richten dat getraind is op dialoog, naar voorbeeld van de Amsterdamse Vredeseenheid.** Agenten moeten de-escalerend optreden en zoveel mogelijk contact onderhouden met de demonstranten. De fysieke verschijning (uitrusting, aantallen) en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.

Hoofdstuk 7. Transparantie en verantwoording

Het recht op informatie is een belangrijke voorwaarde voor de uitoefening van andere mensenrechten. Dat geldt ook voor het demonstratierecht. Informatie over welke regels van toepassing zijn voor, tijdens en na een demonstratie moet voor iedereen makkelijk vindbaar, laagdrempelig en gelijk toegankelijk zijn. Op de overheid rust de verplichting ervoor te zorgen dat burgers kennis hebben van de relevante wet- en regelgeving.[293] Uit een opinieonderzoek van I&O in opdracht van Amnesty blijkt dat een substantieel deel van de mensen in Nederland onvoldoende kennis en begrip heeft van de reikwijdte van het demonstratierecht.[294]

Demonstranten hebben verder het recht om te weten op welke manier de overheid tot haar beslissingen of tot bepaald handelen komt. Daarom is het zo belangrijk dat een burgemeester en eventueel de rechter of bezwaarcommissie, een beslissing die deze rechten inperkt goed motiveert (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Duidelijke regels en transparante besluitvorming dragen bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht. Minstens net zo belangrijk is het recht op een goede rechtsbescherming. Als demonstranten (menen) nadeel te hebben ondervonden van een beslissing of optreden van de overheid, moeten zij dit aan een onafhankelijke instantie voor kunnen leggen ter beoordeling. De overheid moet ervoor zorgen dat er onafhankelijk en transparant toezicht is op de bescherming van het demonstratierecht. Daarbij moet zij voorzien in procedures die het mogelijk maken inperkingen van het demonstratierecht te (laten) toetsen, ofwel door een onafhankelijke toezichthouder, ofwel in een (juridische) procedure. Met andere woorden, inperkingen van het demonstratierecht moeten kunnen worden getoetst. En ook hiervoor geldt: de procedures moeten helder en transparant zijn. Daarnaast moet de overheid, indien er daadwerkelijk een schending vastgesteld wordt, zorgen voor mechanismen die voorzien in een effectief rechtsherstel.[295]

Deze verplichtingen voor de Nederlandse overheid volgen uit het EVRM, artikel 13, en het IVBPR, artikel 2 (3).

Amnesty merkt op dat het er bij de uitvoering van deze verplichtingen op een aantal punten nog aan schort. Hieronder volgt een toelichting op de voornaamste belemmeringen: het niet (voldoende) faciliteren van het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers, het uitblijven van adequate evaluaties en effectieve verantwoording, het niet (voldoende) naleven van de aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders, en de gebrekkige rechtsbescherming.

293 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 28.
294 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/09/Definitief-rapport-Amnesty-Demonstratievrijheid.pdf
295 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 28.

7.1 Journalisten en onafhankelijke waarnemers

Onafhankelijke rapportage over (het verloop van) demonstraties is van belang voor een goede waarborging van het demonstratierecht.[296] Amnesty monitort mede daarom sinds 2015 hoe de mensenrechten gewaarborgd worden bij demonstraties in Nederland.

Journalisten en waarnemers kunnen met hun informatie mensenrechtenschendingen aankaarten, waarmee zij als *public watchdog* een belangrijke rol vervullen in de democratische rechtsstaat.[297] Het EHRM merkte hierover op:

> *"The "watchdog" role of the media assumes particular importance in such contexts since their presence is a guarantee that the authorities can be held to account for their conduct vis-à-vis the demonstrators and the public at large when it comes to the policing of large gatherings, including the methods used to control or disperse protesters or to preserve public order. Any attempt to remove journalists from the scene of demonstrations must therefore be subject to strict scrutiny."*[298]

Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt dan ook onder de bescherming van het demonstratierecht, en overheden moeten hun bescherming zien als onderdeel van een goede facilitering van het demonstratierecht.[299]

Wie de rol van waarnemer of journalist vervult maakt in principe niet uit. Dit mogen mensenrechtenverdedigers, lokale, landelijke of internationale ngo's of organisaties zijn, maar ook individuen.[300] Het begrip journalist moet ruim gedefinieerd worden, ook bloggers en vloggers (en andere burgerjournalisten) kunnen hieronder vallen. Voor journalisten is geen accreditatie vereist.[301]

Het recht om demonstraties waar te nemen en daarover te rapporteren is afgeleid van het recht op informatie (onderdeel van het recht op vrije meningsuiting), en is daarmee mensenrechtelijk sterk beschermd. Het omvat ook het recht om deze informatie te verzamelen, verifiëren en mogelijk in te zetten om eventuele mensenrechtenschendingen aan de kaak te stellen.[302]

Onafhankelijke waarnemers en de pers nemen niet deel aan het protest. Met andere woorden: zij zijn geen *onderdeel* van de demonstratie. Zij moeten dan ook vrijelijk, dus zonder daarin gehinderd te worden, demonstraties kunnen monitoren.[303] Amnesty raadt de politie aan om agenten vooraf te informeren over de aanwezigheid van waarnemers. Tijdens een protest in Rotterdam in mei 2022, waar waarnemers van Amnesty en PILP-NJCM aanwezig waren, bevorderde dit het werk van de waarnemers. De politieagenten waren op de hoogte van de aanwezigheid en rol van de waarnemers en gaven hen de ruimte om het verloop van de demonstratie te monitoren.

---

296 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30 en B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1482. Zie ook Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, tweede editie, 2020, p. 17, https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/473439_0.pdf

297 Over de rol van de media hierin zie: OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 206-207. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 191. Zie ook: Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), *Special Report: Handling Of The Media During Public Assemblies*, 22 oktober, 2020, https://www.osce.org/files/f/documents/2/f/467892.pdf

298 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Pentikäinen tegen Finland,* verzoekschrift 11882/10, 20 oktober 2015, par. 89, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158279

299 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 34. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30 VN-Rapporteurs, Joint report, 2016, par. 41.

300 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 209.

301 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 195-196. Zie ook Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media, *Special Report*, 2020, p. 6-7.

302 VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par.68 ev.

303 Zij mogen daarbij niet het werk van de politie hinderen. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 207-208. Zie ook Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media, *Special Report*, 2020.

Dit geldt ook voor demonstraties waar een verbod voor is afgegeven of die beëindigd worden.[304] Een opdracht om uiteen te gaan geldt dus in principe niet voor waarnemers, (burger)journalisten en fotografen, tenzij zij gevaar lopen.[305] Zij moeten in ieder geval de mogelijkheid krijgen goed zicht te houden op de demonstratie, inclusief het optreden van de politie, eventueel vanaf een andere, veiliger plek.[306] Amnesty maakt zich dan ook zorgen over de aanhouding van journalisten en fotografen, zoals in oktober 2021 een Volkskrant-verslaggever overkwam tijdens de bezetting van een verkeersplein in Den Haag door Extinction Rebellion.[307] De journalist kon zich als zodanig identificeren (hij had naar eigen zeggen een perskaart zichtbaar om zijn nek hangen). Hij werd in eerste instantie binnen de afzetting gelaten waar de politie bezig was demonstranten die zich vastgeketend hadden los te maken. Wanneer hij vervolgens zicht probeert te houden op de situatie, duwt een agent hem aan de kant, waarop een woordenwisseling lijkt te zijn ontstaan en de journalist gearresteerd werd. Het Openbaar Ministerie verklaarde later dat de aanhouding niet onrechtmatig was, maar zag af van verdere vervolging.[308] De journalist is echter, net als de Volkskrant, van mening dat de aanhouding wel onrechtmatig was. Hij diende een klacht in tegen de politie; die procedure loopt nog.[309]

Twee dagen na de arrestatie van de Volkskrant-verslaggever arresteerde de politie opnieuw twee journalisten, een verslaggever en fotograaf van het AD. Zij reisden voor hun verhaal in hetzelfde busje met activisten van de klimaatbeweging. De politie probeerde een blokkade te voorkomen en hield het busje staande. Ondanks dat al snel duidelijk was dat de twee journalisten waren, werden zij toch aangehouden. Ook in hun geval zag het Openbaar Ministerie af van vervolging.[310] Deze journalisten vochten eveneens de rechtmatigheid van de aanhouding aan. De rechtbank oordeelde: “Gelet op het feit dat er sterke aanwijzingen waren dat actievoerders van Extinction Rebellion in voertuigen op weg waren naar de Utrechtsebaan om deze te blokkeren – hetgeen tot zeer gevaarlijke situaties en zelfs dodelijke ongelukken zou kunnen leiden – bestond … ten aanzien van alle zich in deze voertuigen bevindende personen een redelijke verdenking van het (mede)plegen van de voorbereiding van een misdrijf …”.[311] De aanhouding was daarmee niet onrechtmatig volgens de rechtbank. Amnesty betwijfelt echter of hier de juiste mensenrechtelijke afwegingen zijn gemaakt. Journalisten mogen alleen in uitzonderlijke gevallen en op basis van een duidelijke rechtsgrondslag uit een demonstratie verwijderd worden. De politie mag hun materiaal niet beschadigen of zomaar in beslag nemen.[312] Optreden tegen hen kan gelijk staan aan censuur.[313]

304 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 207. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 70. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 198.

305 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 208 en 200.

306 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 208 en 200. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 168.

307 De Volkskrant, “Hoe Volkskrant-journalist Mac van Dinther in de boeien werd geslagen bij een Extinction Rebellion-protest”, 12 oktober 2021, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-volkskrant-journalist-mac-van-dinther-in-de-boeien-werd-geslagen-bij-een-extinction-rebellion-protest~b81ffa80/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

308 AD, “Journalist niet verder vervolgd na aanhouding bij demonstratie in Den Haag”, 12 oktober 2021, https://www.ad.nl/den-haag/journalist-niet-verder-vervolgd-na-aanhouding-bij-demonstratie-in-den-haag~a6593bb5/

309 Villamedia, “Politie schoffeert Volkskrant-journalist die eerder gewelddadig werd gearresteerd”, 24 juni 2022, https://www.villamedia.nl/artikel/politie-schoffeert-journalist-de-volkskrant-die-eerder-gewelddadig-werd-gearresteerd

310 Algemeen Dagblad, “AD-verslaggever en fotograaf weer vrij na arrestatie met klimaatactivisten”, 13 oktober 2021, https://www.ad.nl/binnenland/ad-verslaggever-en-fotograaf-weer-vrij-na-arrestatie-met-klimaatactivisten~aacad7f1/

311 Rechtbank Den Haag, 8 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9219, r.o. 4.2.

312 Inbeslagname kan alleen bij tussenkomst van een rechter. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 200 en 211. Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media, *Special Report*, 2020, p. 6.

313 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 194. Zie ook *ibid,* par. 200.

7.2 Evaluatie, leren en verantwoording

> ***"De overheid moet evalueren, leren van fouten, excuses maken en waar nodig schade compenseren. Het belang om mensen recht te doen kan ik niet genoeg benadrukken."***
>
> Dagmar Oudshoorn, directeur Amnesty International Nederland.

Onderdeel van een effectieve waarborging van het demonstratierecht is de bereidheid het eigen handelen te evalueren en voor gemaakte fouten publieke verantwoording af te leggen.[314] Uit de evaluaties kunnen bovendien lessen getrokken worden die een effectieve bescherming van het demonstratierecht in de toekomst ten goede komen.[315]

Gemeenten en justitie moeten schendingen van het demonstratierecht, waaronder onrechtmatige beëindiging van protest of overmatig gebruik van geweld door beide zijden, (laten) onderzoeken door onafhankelijke instanties.[316] De verantwoordelijken moeten worden gestraft, en slachtoffers moeten op de hoogte zijn van de rechtsmiddelen die voor hen openstaan.[317]

Als vijandig publiek een demonstratie verstoort of bedreigt moet het Openbaar Ministerie voortvarend en uit eigen beweging strafrechtelijk onderzoek instellen. Daarmee geeft zij uitdrukking aan het grote belang van het recht op demonstratie en het verbod op eigenrichting.

Een demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Volendam werd in december 2021 bekogeld met eieren, vuurwerk, oliebollen en visafval. De actiegroep deed aangifte.[318] Uit navraag bij Kick Out Zwarte Piet bleek dat het Openbaar Ministerie ten tijde van dit schrijven slechts een van de veronderstelde geweldplegers heeft kunnen identificeren, ondanks allerlei beeldmateriaal (zowel foto als video) dat bij de aangifte was gevoegd; de demonstratie is vanuit verschillende hoeken gefilmd en gefotografeerd. Die beelden zijn overigens ook terug te vinden op verschillende (sociale) mediakanalen.

Het Openbaar Ministerie verklaart dat zij slechts deze ene verdachte zou kunnen vervolgen, en stelt voor de zaak af te doen via een bemiddelingsgesprek onder leiding van de rechtbank. Of er na dat gesprek nog een straf volgt hangt af van de rechter.

Amnesty vindt het zorgelijk dat het Openbaar Ministerie blijkbaar niet in staat is geweest meer verdachten te identificeren. Ook vindt Amnesty het zorgelijk dat bij openlijke geweldpleging op deze schaal tegen een vreedzaam protest het Openbaar Ministerie niet uit eigen beweging tot vervolging over lijkt te zijn gegaan; pas nadat Kick Out Zwarte Piet aangifte had gedaan leek er onderzoek te zijn verricht.

Het optreden van de politie tijdens het woonprotest in Rotterdam in oktober 2021 is tot op heden eveneens niet door onafhankelijke onderzoekers geëvalueerd. Op 17 oktober 2021 gebruikte de politie geweld tegen demonstranten.[319] Amnesty heeft de situatie uitvoerig gedocumenteerd en met meerdere betrokkenen gesproken, onder wie demonstranten die gewond waren geraakt door het politiegeweld. Voor zover bij Amnesty bekend raakte geen agent gewond.[320]

314 OVSE/ODIHR, *Handbook*, 2020, p. 40.
315 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1485.
316 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 170.
317 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 40.
318 Prakken d'Oliveira, "KOZP doet aangifte na Volendamse geweldsexplosie tegen vreedzame demonstranten", 17 december 2021, https://www.prakkendoliveira.nl/nl/nieuws/2021/kozp-doet-aangifte-na-volendamse-geweldexplosie-tegen-vreedzame-demonstranten
319 Zie onder andere het nieuwbericht en liveblog van het AD, "Acht arrestaties bij woonprotest na onrust", 17 oktober 2021, https://www.ad.nl/binnenland/acht-arrestaties-bij-woonprotest-na-onrust~a482445d/
320 Deze documentatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

Bij aankomst van de demonstratie op de Erasmusbrug isoleerde politie en ME een groep van enkele tientallen demonstranten. De politie zegt aanwijzingen te hebben gehad dat een groep in het zwart geklede demonstranten, het zogeheten Zwart Blok, "voor escalatie wilde zorgen", waarop zij de groep heeft geïsoleerd en een deel van hen in een tram heeft afgevoerd naar een andere locatie.[321] De rest van de stoet werd gesommeerd door te lopen; een journaliste liet via Twitter weten dat de demonstranten dat weigerden uit solidariteit met de omsingelde groep. [322] De situatie escaleerde en de politie gebruikte geweld tegen de demonstranten.

Het is onduidelijk waarom de politie op deze gewelddadige wijze heeft ingegrepen bij een vreedzaam protest. Op een video is bijvoorbeeld te zien hoe politie in burger iemand met een rood hesje aan (dus waarschijnlijk een vrijwilliger van de ordedienst/sfeerbeheer) belaagt. De ME voert daarop een charge uit en begint in te slaan op zittende, vreedzame demonstranten.[323] Ook geeft de politie later zelf fragmenten van dronebeelden vrij, waarop volgens de politie te zien zou zijn dat het politiegeweld een gerechtvaardigde reactie was op provocaties. Amnesty was en is er echter niet van overtuigd dat deze dronebeelden geen vertekend beeld laten zien. De keuze van de politie om een groep uit een vreedzaam protest te isoleren, en daarna met de wapenstok mensen te slaan die geen gevaar vormden en bijvoorbeeld op de grond zaten, met hun rug naar de politie stonden, hun handen omhoog hielden, enzovoort, is wel te zien op de amateurvideo's die circuleren, maar niet op de dronebeelden.[324]

De organisatie van Woonopstand heeft herhaaldelijk om onafhankelijk onderzoek gevraagd, maar daar is tot op heden geen gehoor aan gegeven. De evaluatie uitgevoerd door de driehoek – burgemeester Aboutaleb, de Rotterdamse politiechef en de hoofdofficier van Justitie – acht zij ontoereikend. De organisatie van het woonprotest heeft onvoldoende vertrouwen in de afhandeling door de gemeente.[325]

Een overheid die publieke verantwoording ontwijkt en haar eigen handelen niet extern wil laten onderzoeken en evalueren voedt wantrouwen. Amnesty heeft de ontwikkelingen gevolgd en deelt de mening van Woonopstand dat de incidenten die zich volgens de driehoek zouden hebben voorgedaan het excessieve en gewelddadige ingrijpen van de politie niet lijken te rechtvaardigen.

Het vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van overheidsoptreden zal versterkt worden als de overheid effectief en publiek verantwoording aflegt en haar handelen (laat) evalueren, om zo het demonstratierecht in de toekomst beter te kunnen waarborgen.

7.3 Toezichthouders

7.3.1. Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is de beroepsinstantie voor klachten over onbehoorlijk optreden van de overheid. De bevoegdheden van de Nationale ombudsman zijn vastgelegd in de Wet Nationale ombudsman. In de context van het demonstratierecht kunnen burgers bijvoorbeeld een klacht indienen over het optreden van de politie tijdens een demonstratie, of over het onterecht beëindigen van een demonstratie door de burgemeester. Zo'n klacht moet wel eerst door de overheidsinstantie zelf

321 NOS, "Politie grijpt in bij protestmars tegen woningcrisis", 17 oktober 2021, https://nos.nl/artikel/2402006-politie-grijpt-in-bij-protestmars-tegen-woningcrisis

322 Brenda Stoter Boscolo, Twitter-post, 17 oktober 2021, https://twitter.com/BrendaStoter/status/1449757292568752128: "Groep Antifa riep anti-politieleuzen en staken fakkels af. Politie kwam, hield hele woonopstand tegen. Begin stoet riep op tot solidariteit: bij elkaar blijven. Grimmige sfeer. Veel politiepaarden, rennende mensen. #woonopstand #WoonProtest".

323 Vind Dit!, "POLITIEGEWELD tegen vredige demonstranten op de Erasmusbrug bij Woonopstand", 18 oktober 2021, https://www.youtube.com/watch?v=IjmDRT3hJIw

324 NRC, "Politie is klaar met 'trial by social media'", 1 november 2021, https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/01/politie-kiest-nu-zelf-voor-de-aanval-2-a4063875

325 Woonopstand, "Reactie Woonopstand op evaluatie driehoek", 5 april 2022, https://woonopstand.nl/wp-content/uploads/2022/04/Reactie-Woonopstand-op-evaluatie-driehoek-5-april-2022.pdf

behandeld zijn. Wanneer dat geen bevredigende oplossing biedt, kan de burger de klacht voorleggen aan de Nationale ombudsman.[326]

De ombudsman kan verder zelfstandig onderzoek doen en op basis daarvan een rapport publiceren. De rapporten *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten* uit 2007 en *Demonstreren, een schurend grondrecht?* uit 2018 zijn hier voorbeelden van. De overheidsinstantie en medewerkers moeten meewerken aan het onderzoek, en ook getuigen zijn verplicht om mee te werken.

De oordelen en het advies van de Nationale ombudsman zijn niet bindend; het overheidsorgaan is niet verplicht het oordeel over te nemen. Het bepaalt zelf welke gevolgen het oordeel van de Nationale ombudsman heeft.

De ombudsman stelt zelf dat overheden bijna altijd de adviezen overneemt.[327] De barrieres die Amnesty ziet in de praktijk sinds het verschijnen van bovengenoemd rapport uit 2018, maken desalniettemin duidelijk dat veel van de aanbevelingen (nog) niet opgevolgd zijn in de praktijk. In veel Wom brieven staan talloze beperkingen en voorschriften die niet (voldoende) gemotiveerd worden (zie ook paragraaf 5.1.3 Het Wom-besluit). Ook de aanbevelingen over het doen van aanhoudingen in de context van een demonstratie worden niet (voldoende) opgevolgd. Dat blijkt onder meer uit een eigen rapport van de Nationale ombudsman uit mei 2022, waarin de klacht van een vrouw die tijdens een demonstratie werd aangehouden gegrond werd verklaard.[328] De Nationale ombudsman herhaalt nog eens dat demonstranten alleen op zeer goede gronden mogen worden aangehouden, omdat hiermee hun demonstratievrijheid op dat moment wordt beëindigd. De aanhouding moet in verhouding staan tot het vergrijp (proportioneel zijn) en minder vergaande middelen moeten eerst overwogen zijn (subsidiariteit). Op het moment dat een demonstrant wordt aangehouden, mag over de grond van aanhouding geen twijfel zijn. Feiten en omstandigheden die grond waren voor de aanhouding moeten dus goed zijn vastgelegd in een proces-verbaal. In dit geval is dat niet gebeurd, waardoor het handelen van de politie niet toetsbaar en controleerbaar is. De ombudsman is daarom van oordeel dat de politie haar verantwoordelijkheid onvoldoende neemt.

Ook over de afhandeling van de klacht is de ombudsman zeer kritisch: de politie heeft de klacht over de aanhouding en het verblijf op het politiebureau afgedaan met een brief van de klachtencoördinator. De politie heeft hiermee het vereiste van *fair play* geschonden: de overheid moet zorgen voor een eerlijke gang van zaken.

Het optreden van de politie tijdens het Woonprotest in Rotterdam op 17 oktober 2021 maakt eveneens duidelijk dat de aanbevelingen van de Nationale ombudsman ook in grote gemeenten waar meerdere demonstraties per week plaatsvinden, zoals Rotterdam, niet overgenomen zijn (zie ook paragraaf 7.2 Evaluatie, leren en verantwoording). De tientallen aanhoudingen op grond van slechts een *vermoeden* van *mogelijk* strafbaar handelen zijn niet getoetst, en het optreden van de politie is tot op heden niet extern geëvalueerd. En dat terwijl de Nationale ombudsman toch al in 2018 opmerkte dat

> *"het feitelijke optreden voor en tijdens de demonstratie het meest belangrijk is. Excuses aanbieden achteraf is niet voldoende en kan verkeerd optreden niet alsnog legitimeren. Iemand arresteren alleen om uit te zoeken of zijn gedrag of uiting eventueel strafbaar is, is uit den boze. Het kwaad is dan immers al geschied."* [329]

326 Nationale ombudsman, 'Wat doet de Nationale ombudsman', https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wat-doet-de-nationale-ombudsman/zo-werken-wij#effect-van-het-oordeel-van-de-nationale-ombudsman (bezocht op 2 november 2022), "Effect van het oordeel van de Nationale ombudsman".

327 Nationale ombudsman, 'Wat doet de Nationale ombudsman', https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wat-doet-de-nationale-ombudsman/zo-werken-wij#effect-van-het-oordeel-van-de-nationale-ombudsman (bezocht op 2 november 2022), "Zo werken wij".

328 Nationale ombudsman, *De politie legt onvoldoende verantwoording af over aanhouding bij protestactie, rapport 2022/092*, 10 mei 2022, https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2022092

329 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?,* 2018, p. 53-54.

Een deel van de aanbevelingen in dit rapport in dit en voorgaande hoofdstukken sluiten dan ook aan bij de aanbevelingen die de Nationale ombudsman deed in zijn rapport uit 2018.[330]

7.3.2. College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) beschermt en bevordert de mensenrechten in Nederland in algemene zin. Het College doet onderzoek en rapporteert en doet aanbevelingen over de bescherming van de mensenrechten. In specifieke gevallen kan het College op basis van een klacht oordelen of er sprake is van discriminatie.[331] De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de Wet College voor de rechten van de mens.

Het College kan geen klachten beoordelen van burgers die stellen dat hun demonstratierecht is geschonden. Wel rapporteert het instituut bijvoorbeeld aan het VN-Mensenrechtencomité over de naleving van het IVBPR in Nederland.[332]

Zo signaleerde het College onder meer dat de Wom niet in lijn is met de mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld op het punt dat een demonstratie verboden kan worden enkel omdat de kennisgeving niet (tijdig) is gedaan.[333] Verder wees het op enkele tekortkomingen in de bescherming van het demonstratierecht. Het mensenrechteninstituut uitte zijn zorgen over het misbruik van bevoegdheden door gemeenten en politie tijdens demonstraties, en noemt daarbij burgemeesters die vreedzame anti-Zwarte Pietprotesten inperkten vanwege de vrees voor heftige reacties van voorstanders van Zwarte Piet en daaruit voortvloeiende openbare orde verstoringen. [334] Daarnaast maakt de toezichthouder zich zorgen over het *chilling effect* dat uitgaat van de veelvuldige ID-checks, videosurveillance en het niet toelaten van demonstraties die niet vooraf waren gemeld.[335]

Net als de aanbevelingen van de Nationale ombudsman zijn ook de aanbevelingen van het College niet bindend.

In 2018 deed het mensenrechteninstituut onderzoek naar hoe Nederlanders aankijken tegen de vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid.[336] In opdracht van Amnesty is in de zomer van 2022 een vervolgonderzoek uitgevoerd.[337]

7.4 Gebrekkige rechtsbescherming

Demonstranten hebben recht op effectieve en snelle rechtsmiddelen als het gaat om beslissingen die hun demonstratierecht inperken. [338] In de praktijk zijn er echter veel barrières en de procedures zijn veelal traag, langdurig en soms erg ingewikkeld.

Uit contact met demonstranten weet Amnesty dat de burgemeester de Wom-brief in veel gevallen pas vlak voor de demonstratie deelt met de activisten. Bovendien is dit besluit de enige beslissing die (uiteindelijk) voorgelegd kan worden aan de (bestuurs)rechter (zie kader Rechtsbescherming hieronder).

330 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?,* 2018.

331 College voor de Rechten van de Mens, 'Discriminatie en gelijke behandeling', https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/discriminatie-en-gelijke-behandeling/discriminatieklachten-en-verzoek (bezocht op 2 november 2022), "Procedure voor de behandeling van discriminatieklachten".

332 College voor de Rechten van de Mens, *Report*, 2019.

333 College voor de Rechten van de Mens, *Report*, 2019, p. 22.

334 College voor de Rechten van de Mens, *Report*, 2019, p. 21.

335 *Ibid.*

336 College voor de Rechten van de Mens, *Zolang we het maar eens zijn. Nederlanders over de vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid*, 14 november 2018, https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/97365c69-a94e-4869-ac67-ae2a44fb6923

337 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/09/Definitief-rapport-Amnesty-Demonstratievrijheid.pdf

338 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 28-29. VN-Rapporteurs, *Joint report,* 2016, par. 36(c). OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 125.

Aanwijzingen die burgemeesters geven *tijdens* een protest zijn formeel gezien geen besluit, en ook het optreden van de politie bij demonstraties wordt veelal niet vastgelegd. Terwijl het niet opvolgen van een aanwijzing (en ambtelijk bevel) strafbaar is.[339]

Rechtsbescherming

Het besluit van de burgemeester, waarin de afspraken tussen organisatie en gemeente op schrift zijn gesteld, noemen we vaak de Wom-brief of het Wom-besluit.

Dit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat is belangrijk omdat een bezwaarprocedure, en uiteindelijk toetsing door de bestuursrechter, alleen mogelijk is bij een besluit volgens de definitie van de Awb.

Demonstranten die te maken krijgen met onrechtmatige voorschriften, beperkingen of een verbod kunnen dus een bezwaarschrift indienen bij de gemeente. Dit moet binnen zes weken na datum van het besluit. Een commissie beoordeelt dit bezwaar. In sommige gevallen is dat een onafhankelijke commissie, maar het kan ook zijn dat de interne afdeling bezwaar het bezwaarschrift afhandelt. Daarna is het mogelijk de beslissing op het bezwaarschrift voor te leggen aan de bestuursrechter. Beroep is mogelijk tot aan de hoogste instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een procedure neemt dus wel wat tijd in beslag; soms kan het wel langer dan een jaar duren voor een zaak bij de rechter komt. Meestal heeft de demonstratie dan al plaatsgevonden. Een uitspraak van de rechter is wel nog steeds belangrijk, vanwege het feit dat er vaker in de gemeente gedemonstreerd zal worden, waardoor anderen met dezelfde inperkingen te maken kunnen krijgen.

Om direct een uitspraak te krijgen over een opgelegde beperking, nog voordat het protest plaatsvindt, kunnen organisaties hun zaak voorleggen aan de voorzieningenrechter; die kan een voorlopige uitspraak doen in spoedeisende kwesties. Deze rechter kan bijvoorbeeld bepalen dat een verbod (of een beperking) opgeheven moet worden zodat de demonstratie alsnog doorgang kan vinden (op de manier die de organisaties willen). Alle procedures in het bestuursrecht kunnen in principe zonder tussenkomst van een advocaat gevoerd worden, maar dat is niet raadzaam, omdat er ook allemaal formele vereisten zijn waaraan voldaan moet worden.

Een besluit dat niet op schrift staat, zoals een mondeling afgegeven noodbevel maar ook een aanwijzing van de burgemeester tijdens een demonstratie, is in principe geen besluit volgens de Awb. Ook van een noodverordening kan het zijn dat deze niet als besluit aangemerkt wordt. Een bezwaarprocedure en toetsing door de rechter zijn dan vaak niet mogelijk. Hooguit kunnen demonstranten een klacht indienen. Wanneer deze niet naar tevredenheid is afgehandeld, kunnen ze hun bezwaren voorleggen aan de Nationale ombudsman.

Naast de bestuursrechtelijke weg kunnen demonstranten zich in sommige gevallen wenden tot de civiele rechter. Er zal dan aangetoond moeten worden dat er sprake is van onrechtmatige regelgeving (bijvoorbeeld in de vorm van een noodverordening) waar de demonstrant schade door heeft geleden. Of, in het geval van een kort geding, moet aangetoond worden dat het handelen van de overheid onrechtmatig is en dat er een

339 Wom, artikel 11. Zie ook de Richtlijn voor strafvordering niet opvolgen ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing (2015R004), https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-niet-op-volgen-ambtelijk-bevel-of-gedragsaanwijzing-2015r004

spoedeisend belang is. Civiele procedures zijn echter langdurig, ingewikkeld en vaak erg kostbaar, mede omdat het niet raadzaam is de procedure zonder ondersteuning van een advocaat te voeren.[340]

Ten slotte hebben demonstranten de mogelijkheid een klacht in te dienen over het handelen van een burgemeester of de politie, voor, tijdens of na een demonstratie. Dit kunnen zij doen bij politie en gemeente zelf. Is de klacht niet naar tevredenheid behandeld, dan kan de Nationale ombudsman gevraagd worden er naar te kijken (zie ook paragraaf 7.3.1 Toezichthouders - Nationale ombudsman). Een rechter toetst dergelijke klachten niet.

Uitsluitend de klachtenprocedures (en het daarbij behorende oordeel) die bij de Nationale ombudsman terecht komen worden gepubliceerd. Van alle overige klachtenprocedures nemen dus alleen de betrokkenen kennis van het oordeel. Een gemiste kans wat Amnesty betreft; publicatie van het (geanonimiseerde) oordeel zou bijdragen aan een betere rechtsbescherming van de demonstrant. Bovendien draagt het bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht; niet alleen de betrokken gemeente zal het oordeel mee (moeten) nemen in een volgend, vergelijkbaar geval, maar dit dient ook op landelijk niveau te gebeuren.

Er zijn gespecialiseerde ngo's en advocatenkantoren waar demonstranten terecht kunnen voor juridisch advies en bijstand. Kijk voor meer informatie op de website van Amnesty.

In slechts een heel klein deel van de gevallen waarin vooraf een demonstratie ingeperkt wordt, lukt het om de aangevochten beperkingen nog vóór de aanstaande demonstratie via de voorzieningenrechter van tafel te krijgen. De termijn tussen het Wom-besluit en de demonstratie is vaak erg kort. Omdat de procedures ingewikkeld zijn en het raadzaam is deze met hulp van een advocaat te voeren (zie kader Rechtsbescherming hierboven) zijn demonstranten afhankelijk van de bereidwilligheid en beschikbaarheid van een advocaat. Aan het inschakelen van een advocaat zijn bovendien over het algemeen kosten verbonden. Al met al ziet Amnesty in de praktijk dat in veel gevallen toetsing van onrechtmatige Wom-besluiten door de voorzieningenrechter niet haalbaar blijkt.

De bestuursrechter doet zelfs pas uitspraak nadat de bezwaar- én de beroepsprocedure doorlopen zijn. Dat kan weken, maanden of soms jaren later zijn. De organisatie van het Protestival, dat plaatsvond in december 2019, kreeg pas in mei 2022 gelijk[341], de Amnestygroepen in Maastricht die samen met een individuele burger een procedure voerden, moesten bijna vier jaar wachten op een uiteindelijk oordeel.[342]

Wanneer burgemeesters een demonstratie inperken op grond van de noodbevoegdheden is de rechtsbescherming mogelijk nog gebrekkiger (zie ook kader Rechtsbescherming hierboven).

Zeker bij grote demonstraties en blokkades ligt willekeur op de loer; een deel van de aangehouden demonstranten ontvangt een boete, anderen horen nooit meer iets van het Openbaar Ministerie, weer anderen krijgen een bezoekje van de wijkagent die komt polsen wat de voornemens zijn bij volgende demonstraties. Dit laatste is een onrechtmatige inbreuk op de privacy waar bovendien een *chilling effect* vanuit gaat.

340 Amnesty is niet bekend met organisaties of demonstranten die civiele zaken hebben aangespannen over in hun ogen onrechtmatig overheidsingrijpen bij hun vreedzame protest.

341 Greenpeace Nederland, "Rechter stelt Greenpeace in gelijk over Protestival op Schiphol", 2 mei 2022, https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/51912/rechter-stelt-greenpeace-in-gelijk-over-protestival-schiphol/

342 Amnesty International Nederland, "Amnesty wint rechtszaak over demonstratierecht", 4 november 2021, https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-wint-rechtszaak-over-demonstratierecht

Demonstranten die te maken hebben gehad met onrechtmatig geweld tijdens een demonstratie, wacht een langdurig en emotioneel zwaar proces. Onderzoek naar en toetsing van de geweldstoepassing door de politie kan plaatsvinden in een strafrechtelijke procedure, in een intern disciplinair traject of in een politieklachtenprocedure. In een klachtenprocedure beoordeelt de politie de klacht zelf. Pas nadat de klacht ongegrond is verklaard door de politie kan een slachtoffer in beroep gaan bij de Nationale ombudsman en volgt een quasi-juridische beoordeling; het oordeel van de ombudsman is immers niet juridisch bindend (zie ook paragraaf 7.3.1 Toezichthouders - Nationale ombudsman).

Enkele tientallen mensen zoeken jaarlijks contact met Amnesty over het in hun ogen onprofessionele en onbehoorlijke politieoptreden tijdens demonstraties. Amnesty adviseert mensen over het algemeen om een klacht in te dienen of aangifte te doen. Slechts een (klein) deel doet dit. Amnesty heeft in de afgelopen jaren de behandeling van meerdere aangiftes en klachten over politiegeweld gevolgd. Veelal duurde de afhandeling lang. Amnesty maakt daarnaast uit gesprekken met demonstranten op dat veel van hen de (uitkomst van de) procedure als onbevredigend ervaren; ze hebben weinig vertrouwen in een onafhankelijk oordeel en hebben last van de negatieve gevoelens die door de (lengte van) de procedure weer opgerakeld worden.

Bij verschillende protesten tegen de gaswinning in de provincie Groningen in augustus 2018 heeft de politie fors geweld met behulp van de wapenstok toegepast tegen vreedzame demonstranten.[343] De politie erkende achteraf dat het geweld disproportioneel was.[344] Daarmee was voor de politie de zaak afgedaan. Amnesty stond in contact met meerdere demonstranten. Geen van hen heeft voor zover Amnesty bekend een klacht over de geweldstoepassing door de politie ingediend.[345] Eén demonstrant heeft aangifte gedaan. Die zaak werd echter geseponeerd, ondanks de beschikbaarheid van beelden waarop te zien is hoe de agent met een bovenhandse slag met de wapenstok de demonstrant op zijn slaap raakt, met een hoofdwond als gevolg. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, dat de klacht over het sepot behandelde, oordeelde dat opzet van de agent niet was bewezen; de betrokken agent kon het zich niet herinneren. De demonstrant heeft de zaak voorgelegd aan het EHRM.[346]

Klachten, bij de politie of bij een ander overheidsorgaan, worden niet getoetst door een rechter. Ze leiden daarom (op zijn best) tot een niet-bindend oordeel en worden (evenals bezwaarprocedures die niet voor de rechter komen) op gemeenteniveau afgedaan. Gemeenten lijken uitspraken in deze procedures bovendien niet met elkaar te delen; ze hoeven ze in ieder geval niet te publiceren. Ook hierdoor staat de rechtsbescherming van demonstranten onder druk.

Aanbevelingen

- **Zorg voor een transparante besluitvorming en onafhankelijk toezicht op de waarborging van het demonstratierecht.** Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen. Zorg voor adequate, voortvarende en onafhankelijke evaluatie van eventueel onrechtmatig ingrijpen.
- **Geef opvolging aan de aanbevelingen van mensenrechtentoezichthouders.** Deze aanbevelingen zijn gericht op het voorkomen van onbehoorlijk en onprofessioneel overheidsoptreden. Opvolging van aanbevelingen zijn in het belang van zowel burgers als overheid.

343 Volkskrant, "Opnieuw klappen voor klimaatactivisten Groningen: politie spreekt over 'communicatiefout'", 30 augustus 2018, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/opnieuw-klappen-voor-klimaatactivisten-groningen-politie-spreekt-over-communicatiefout~b3cbafa4/ en NOS, "Politie Groningen gebruikt weer wapenstok bij gasprotest: 'communicatiefout'", 30 augustus 2018, https://nos.nl/artikel/2248117-politie-groningen-gebruikt-weer-wapenstok-bij-gasprotest-communicatiefout

344 Politie, "Politie kijkt terug op rol tijdens actieweek Code Rood", 15 februari 2019, https://www.politie.nl/nieuws/2019/februari/15/01-politie-kijkt-terug-op-rol-tijdens-actieweek-code-rood.html

345 Demonstranten hebben wel geklaagd over excessieve surveillance en zijn op dat punt grotendeels in het gelijk gesteld.

346 AD, "Demonstrant klaagt bij Europees Hof over politiegeweld", 31 januari 2022, https://www.ad.nl/groningen/demonstrant-klaagt-bij-europees-hof-over-politiegeweld~a32b09b6/

- **Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld of andere mensenrechtenschendingen.** Dit onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers dienen passende genoegdoening te krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd.
- **Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn.** Amnesty pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform; het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.

Hoofdstuk 8. Aanbevelingen

Waarborg het demonstratierecht in Nederland door de wet, lokale regels en de praktijk in lijn te brengen met de mensenrechten.

AAN DE WETGEVER EN LANDELIJKE OVERHEID

1. **Stimuleer de invoering van een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, die in lijn is met de mensenrechten, in alle gemeenten.** Inrichting van een (min of meer) uniforme kennisgevingsprocedure in gemeenten zal bijdragen aan een betere borging van het demonstratierecht.
2. **Overweeg om een landelijk (online) platform in te richten voor kennisuitwisseling omtrent het demonstratierecht.** Hierop zouden met name gemeente- en politieambtenaren op toegankelijke wijze jurisprudentie, actualiteiten en andere informatie kunnen uitwisselen.
3. **Versterk toezicht en verantwoording.** Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek en evaluatie van mogelijk onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen rondom demonstraties.
4. **Geef opvolging aan de aanbevelingen van mensenrechtentoezichthouders.** Deze aanbevelingen zijn gericht op het voorkomen van onbehoorlijk en onprofessioneel overheidsoptreden. Opvolging van aanbevelingen zijn in het belang van zowel burgers als overheid.
5. **Breng de Wet openbare manifestaties in lijn met de mensenrechten:**
    - **Schrap de mogelijkheid om demonstraties te beperken op grond van het verkeersbelang in artikel 2 Wom.** Deze bepaling is in strijd met mensenrechten. Autoriteiten mogen geen beperkingen stellen aan een demonstratie uitsluitend op grond van het verkeersbelang.
    - **Schrap de wettelijke mogelijkheid om een protest te verbieden of beëindigen vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift in artikel 7 (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een protest niet verbieden, beperken of beëindigen uitsluitend vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift.
    - **Schrap de mogelijkheid tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift in artikel 11 (1) (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een demonstrant niet bestraffen uitsluitend vanwege het deelnemen aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift.

AAN BURGEMEESTERS EN GEMEENTERADEN

6. **Richt de kennisgevingsprocedure toegankelijk en conform de mensenrechten in.** De kennisgevingsprocedure dient uitsluitend ter adequate voorbereiding op het faciliteren van de demonstratie en mag niet het karakter hebben van een authorisatieprocedure. Een onnodig complexe, bureaucratische procedure vormt een belemmering voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. De gemeente mag alleen die informatie opvragen die noodzakelijk is voor het faciliteren van de demonstatie, zoals tijd, datum, duur en locatie of route van de demonstratie, en de contactgegevens van de organiserende partij. Amnesty raadt aan om in het Wom-besluit niet alleen de plichten van demonstranten op te nemen, maar ook hun rechten en de gemaakte afspraken.
7. **Geef demonstranten het voordeel van de twijfel; het uitgangspunt moet zijn dat de demonstratie vreedzaam is.** Benader demonstranten vanuit vertrouwen, communiceer duidelijk met alle betrokkenen, kom afspraken na en wijzig deze niet kort van tevoren.
8. **Faciliteer ook die demonstraties waarvoor geen (tijdige) kennisgeving is gedaan volledig.** Leg in ieder geval geen sancties op voor het niet (tijdig) doen van een kennisgeving. Het ontbreken van een kennisgeving mag nooit de enkele reden zijn voor een verbod, beëindiging of andere inperking van een demonstratie.
9. **Verbind alleen voorschriften aan een demonstratie wanneer die noodzakelijk en proportioneel zijn voor een legitiem doel: de nationale of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen.** De keuze voor de tijd, plaats en vorm van de demonstratie ligt in beginsel bij de demonstranten. Verbind geen voorschriften enkel en alleen vanuit het afdekken van mogelijke risico's; er kunnen ter plekke nog altijd aanwijzingen gegeven worden. Verbind geen voorschriften aan een demonstratie op basis van de inhoud; op strafbare uitingen kan gehandhaafd worden tijdens of na het protest. Het verkeersbelang is op zichzelf staand geen legitieme grond voor beperkingen. Iedere inperking dient gemotiveerd te worden.
10. **Leg geen standaard- en generieke beperkingen of verboden op.** Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor algemene, standaardbeperkingen of -verboden; iedere demonstratie is anders, voor elke demonstratie moet de burgemeester een eigen/aparte afweging maken of inperkingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk en proportioneel zijn.
11. **Bescherm protesten tegen vijandig publiek, onder meer door voldoende politieaanwezigheid.** De aanwezigheid van vijandig publiek mag niet leiden tot voorschriften die het vreedzame protest beperken. Zorg ervoor dat politie voortvarend en proactief optreedt tegen de dreiging van geweld tegen een vreedzaam protest; verdedig tegenover overige burgers het demonstratierecht van iedere burger.
12. **Zet geen noodbevoegdheden in voor het reguleren van demonstraties.** De Wom biedt in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, beperkingen aan demonstraties te stellen. Wanneer vanwege uitzonderlijke omstandigheden toch wordt overgegaan tot noodbevoegdheden, moet dit schriftelijk worden besloten en duidelijk worden gecommuniceerd. Voor demonstrantenmoet duidelijk zijn van welke rechtsmiddelen zij gebruik kunnen maken om een dergelijk besluit te laten toetsen.
13. **Zorg voor een transparante besluitvorming en onafhankelijk toezicht op de waarborging van het demonstratierecht.** Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek naar en evaluatie van eventueel onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen.

AAN DE POLITIE EN HET OPENBAAR MINISTERIE

14. **Beperk de voorbereiding op een demonstratie niet tot het anticiperen op mogelijke problemen en hoe te reageren op eventuele geweldsuitbarstingen**. Zoek in plaats daarvan naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en spanningen te de-escaleren.

15. **Beschouw de demonstratie en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat.** Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van vijandig publiek dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.

16. **Treed voortvarend op tegen vijandig publiek.** Bescherm het vreedzame protest. Maak onderscheid tussen tegendemonstranten en vijandig publiek; het verhinderen of verstoren van een demonstratie van anderen is strafbaar.

17. **Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen.** Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt ook onder de bescherming van het demonstratierecht.

18. **Overweeg om een speciaal demonstratieteam in te richten dat getraind is op dialoog, naar voorbeeld van de Amsterdamse Vredeseenheid.** Agenten moeten de-escalerend optreden en zoveel mogelijk contact onderhouden met de demonstranten. De fysieke verschijning (uitrusting, aantallen) en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.

19. **Vorder geen legitimatie van iemand die demonstreert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit.** Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalerend effect van uitgaan.

20. **Zorg voor mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie.** Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of demonstraties te monitoren.

21. **Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten.** Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty aan om pas na afloop van de demonstratie over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het insluiten van (vreedzame) demonstranten (kettling) en gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod. Maak geen gebruik van 'bestuurlijk verplaatsen' om een demonstratie te beëindigen, deze maatregel staat op gespannen voet met de mensenrechten.

22. **Organiseer voor (groepsgewijze) aanhouding tijdige afstemming tussen de politie en het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten.** Wanneer niet tot vervolging overgegaan zal worden, houd demonstranten dan niet aan. Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.

23. **De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten.** De politie is verplicht om te de-escaleren. De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet (gebleken) effectief zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Politiegeweld moet altijd een wettig wetshandhavingsdoel dienen, en noodzakelijk en proportioneel zijn.

24. **Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld of andere mensenrechtenschendingen.** Dit onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers dienen passende genoegdoening te krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd.*Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn.* Amnesty pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform; het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.

Bijlage – wetteksten

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 2(3)

Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich:

(a) Te verzekeren dat een ieder wiens rechten of vrijheden als in dit Verdrag erkend, worden geschonden een effectief rechtsmiddel ter beschikking heeft, zelfs indien de schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie;

(b) Te verzekeren dat omtrent het recht van degene die het rechtsmiddel aanwendt wordt beslist door de bevoegde rechterlijke, bestuurlijke of wetgevende autoriteit, of door een andere autoriteit die daar toe krachtens de nationale wetgeving bevoegd is, en de mogelijkheden van beroep op de rechter verder tot ontwikkeling te brengen;

(c) Te verzekeren dat de bevoegde autoriteiten daadwerkelijk rechtsherstel verlenen, in geval het beroep gegrond wordt verklaard.

Artikel 19

1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.

2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.

3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:
   (a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
   (b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

Artikel 21

Het recht van vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

https://wetten.overheid.nl/BWBV0001017/1979-03-11#Verdrag_2

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Artikel 20

1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.

2. Niemand mag worden gedwongen om tot een vereniging te behoren.

https://www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvrm-volledige-tekst

Europees Verdrag voor de rechten van de mens

Artikel 10. Vrijheid van meningsuiting

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Artikel 11. Vrijheid van vergadering en vereniging

1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

Artikel 13. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Eenieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2021-08-01#Verdrag_2

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest EU)

Artikel 12 De vrijheid van vergadering en vereniging

1. Eenieder heeft op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, hetgeen mede omvat eenieders recht, ter bescherming van zijn belangen samen met anderen vakverenigingen op te richten of zich daarbij aan te sluiten.
2. Politieke partijen op het niveau van de Unie dragen bij tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

https://fra.europa.eu/nl/eu-charter/article/12-de-vrijheid-van-vergadering-en-vereniging

Nederlandse Grondwet

Artikel 9

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2022-08-30

Wet openbare manifestaties

Artikel 2

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 4

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
2. De verordening voorziet ten minste in:
   a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;
   b. regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.
3. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.

Artikel 5

1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
   a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
   b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
   c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.
3. Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.
4. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.

Artikel 6

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

Artikel 7

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;

b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;

c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

Artikel 11

1. Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:
   a. het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;

b. handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.

2. De feiten zijn overtredingen.

https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10

Nederlandse gemeentewet

Artikel 175

1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

2. De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 176

1. Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

2. De burgemeester brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van het hoofd van het arrondissementsparket.

3. De voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd.

4. Indien de raad de voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijven de voorschriften van kracht.

5. Hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op het administratief beroep, bedoeld in het vierde lid.

6. De commissaris kan de werking van de voorschriften opschorten zolang zij niet bekrachtigd zijn. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van de voorschriften.

7. Zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de voorschriften in. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 176a

1. De burgemeester is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.

2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
   a. jegens personen die door hem daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven, en
   b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.

3. Artikel 154a, derde tot en met veertiende lid, is van overeenkomstige toepassing.

https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2014-08-01/1