

Gemeente Utrecht
College van burgemeester en wethouders
t.a.v. mevr. A. Klein, wethouder Binnenstad
Postbus 16200
3500 CE Utrecht

Utrecht, 19 april 2021

Betreft: procesbeoordeling Omgevingsvisie Binnenstad 2040 door de Binnenstadgroep

Geacht College,

Het is ons een genoegen u hierbij de observaties, ervaringen en aanbevelingen te doen toekomen van de Binnenstadgroep ten aanzien van de dialoog met de stad over de Omgevingsvisie Binnenstad 2040.

De Binnenstadgroep heeft van u de opdracht gekregen om het projectteam te adviseren bij het proces, dat wil zeggen het betrekken van de stad bij het opstellen van de Omgevingsvisie Binnenstad.

De Binnenstadgroep bewaakt de betrokkenheid en draagt het belang en de wenselijkheid van betrokkenheid actief uit. Zo nodig kon de Binnenstadgroep aanvullende activiteiten voorstellen waarbij het beschikbare budget als kader gold. De Binnenstadgroep is ook gevraagd om haar observaties en ervaringen ten aanzien van het proces te rapporteren. De Binnenstadgroep heeft vooraf geen kennisgenomen van het inhoudelijke resultaat van de Omgevingsvisie Binnenstad en is niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke keuzes of argumentatie in de Omgevingsvisie Binnenstad. Buiten de activiteiten van de Binnenstadgroep konden en hebben leden van de Binnenstadgroep deelgenomen aan de inhoudelijke activiteiten. De inhoudelijke mening van de individuele leden van de Binnenstadgroep over de keuzes in de Omgevingsvisie Binnenstad staan dus los van hun procesgerichte deelname aan de Binnenstadgroep.

De Binnenstadgroep bestaat uit leden met diverse achtergronden die vanuit hun betrokkenheid bij en kennis van de binnenstad gevraagd zijn te adviseren over het proces (zie bijlage 1). Tijdens het traject hebben om diverse redenen wisselingen in samenstelling plaatsgevonden die niet direct met de Binnenstadgroep of de Omgevingsvisie te maken hadden, zoals organisatorische redenen (bijvoorbeeld UU en Vidijs), opheffen van de wijkraad of onvrede over het participatiebeleid van de gemeente bij andere projecten. De Binnenstadgroep is in twee jaar tijd 13 keer bij elkaar geweest. Zij heeft met kritische betrokkenheid geadviseerd over het proces alsmede aanvullende acties en specifieke activiteiten voorgesteld, zoals over 'wonen en leven in de binnenstad' en een bijeenkomst voor 'internationals'. Ook hebben leden van de Binnenstadgroep hun achterbannen opgeroepen om deel te nemen aan activiteiten. De Binnenstadgroep zelf heeft een bijeenkomst met raadsleden georganiseerd over het proces om tot een Omgevingsvisie Binnenstad te komen.

Voor een overzicht van activiteiten in het kader van de Omgevingsvisie Binnenstad wordt verwezen naar bijlage 2.

Overigens is aan de leden van de Binnenstadgroep een enkele maal ook gevraagd vanuit hun inhoudelijke deskundigheid een bijdrage te leveren. Zo hebben zij aan de start hun inbreng gegeven op het inhoudelijke gespreksdocument waarin de thema's voor de dialoog met de stad ten behoeve van de omgevingsvisie zijn geagendeerd. Ook is de Binnenstadgroep buiten de reguliere setting eenmalig gebruikt als klankbord voor het bespreken van inhoudelijke richtingen die in de Omgevingsvisie Binnenstad zijn uitgewerkt. Daarnaast is er, in aanwezigheid van de wethouder, een oriënterende bijeenkomst gehouden over toekomstige samenwerking in de binnenstad en de eventuele organisatie daarvan.

Onze observaties en ervaringen hebben we ingedeeld onder drie kopjes, te weten sterke punten, zwakke punten en aanbevelingen.

Sterke punten

Het instellen van een Binnenstadgroep, met leden vanuit verschillende belangengroepen, die adviseert over het proces is uniek. De deelnemers aan de Binnenstadgroep zouden niet snel in deze samenstelling bij elkaar komen. Door de bijeenkomsten van de Binnenstadgroep leren de verschillende partijen elkaar kennen. Dat geldt, hoewel de Binnenstadgroep alleen over het proces gaat, ook voor hun standpunten. Dit zien we als een meerwaarde en als investering voor een mogelijke toekomstige samenwerking bij de uitvoering van de Omgevingsvisie Binnenstad. Dan ligt het voor de hand dat een stap gemaakt wordt van proces naar inhoud. Dat wil zeggen dat niet alleen over het proces gesproken wordt, maar ook over inhoudelijke zaken aangaande de binnenstad.

De dialoog met de stad over de toekomst van de binnenstad is integer en zorgvuldig georganiseerd en er zijn veel activiteiten ontplooid. De projectgroep heeft geprobeerd zo breed mogelijk mensen uit te nodigen. De partijen zijn serieus meegenomen in het traject. De Binnenstadgroep heeft aan de start mede een notitie opgesteld die op te vatten is als agenda voor het gesprek met de stad. De Binnenstadgroep heeft voorts op onderdelen het proces bijgestuurd en bij activiteiten zelf de achterbannen benaderd om deel te nemen aan activiteiten.

De brede samenstelling van de Binnenstadgroep is positief. Desondanks is de samenstelling niet in alle opzichten representatief voor de verschillende belangen in de binnenstad. Dit is gezien de grote diversiteit aan belangen ook moeilijk te bereiken. De Binnenstadgroep heeft dit geconstateerd vanuit haar taak om te adviseren over een brede betrokkenheid bij de dialoog met de stad. Wij hebben derhalve geprobeerd en geadviseerd belanghebbenden met andere perspectieven, perspectieven die niet in de Binnenstadgroep vertegenwoordigd zijn, alsnog te betrekken.

Zo zijn op verzoek van en met behulp van de Binnenstadgroep extra activiteiten georganiseerd, zijn partijen benaderd die niet in de Binnenstadgroep zitten en heeft de Binnenstadgroep nader advies gegeven over de opzet van bepaalde activiteiten. Het bleek ondanks de vele inspanningen evenwel lastig alle

belangengroepen evenredig te betrekken. Niettemin is vanuit vele perspectieven naar de binnenstad gekeken.

De coronacrisis heeft de dialoog met de samenleving niet gemakkelijk gemaakt. Er is zo goed mogelijk ingespeeld op deze onverwachte gebeurtenis. Een grote werkconferentie met de stad, gepland in maart 2020 en met circa 170 aanmeldingen, moest helaas worden afgeblazen. De conferentie werd vervangen door de publicatie op de website van een filmpje over de tussenstand en door een serie, doorgaans geslaagde, digitale bijeenkomsten. Al bleek het moeilijk in deze digitale bijeenkomsten, ondanks intensieve pogingen, een brede vertegenwoordiging van mensen met verschillende achtergronden te krijgen.

Zwakke punten

Het werken met een Binnenstadgroep met een procestaak is een alleszins bruikbare vorm. Deze opzet kent echter ook een aantal beperkingen die deels in de uitwerking en deels in de gekozen opzet zelf zitten. De Binnenstadgroep had een actieve rol bij het adviseren over en bijsturen van de dialoog met de stad. Tegelijkertijd constateren leden van de Binnenstadgroep dat de inhoudelijke dialoog zelf gericht was op consulteren en niet op co-creëren. Achteraf gezien had de Binnenstadgroep daar bij de start van het proces meer bij stil moeten staan en moeten spreken over de implicaties daarvan.

De Binnenstadgroep had, zoals aangegeven, een procesrol en geen inhoudelijke taak. Dat betekent dat de Binnenstadgroep geen oordeel kan vellen over de inhoud van de Omgevingsvisie Binnenstad en de keuzes die daarin gemaakt worden. Er bestaat echter een spanningsveld tussen de procesrol en de inhoud. Het was voor de Binnenstadgroep niet mogelijk te volgen wat er gedaan is met de inhoudelijke inbreng die het resultaat was van de verschillende activiteiten in de stad. Bovendien is het niet mogelijk aan te geven welk gewicht toegekend is aan de meningen van de verschillende belangengroepen. Uiteraard heeft de Binnenstadgroep wel kennisgenomen van de thema's die ingebracht zijn in de diverse participatie-activiteiten.

De Omgevingsvisie Binnenstad is gebaseerd op de wensen en meningen van de stad, en daarnaast op bestaand stedelijk beleid en de bredere maatschappelijke trends en ontwikkelingen. De Binnenstadgroep kan, als gezegd, geen inhoudelijk oordeel geven over de Omgevingsvisie. Dat was ook niet haar opdracht. In een proces waarbij de inhoud gevoed wordt vanuit verschillende bronnen, bestaat evenwel het gevaar dat de visie meer een gemeentelijk stuk wordt dan dat het gedragen wordt door de stad. Vanuit de procesrol van de Binnenstadgroep zou het mogelijk geweest moeten zijn de vertaalslag van de inhoudelijke informatie te volgen, zonder daarbij een oordeel te geven over de gemaakte inhoudelijke keuzes zelf. Voorts zou het voor het participatieproces voor het draagvlak nuttig geweest zijn als bij wijze van tussenstap een discussie met de stad had plaatsgevonden aan de hand van een 'nulversie' van de Omgevingsvisie Binnenstad, dus voordat de keuzes vastgelegd werden in het document dat ter inspraak is voorgelegd aan de stad.

De samenstelling van de Binnenstadgroep is breed, maar aan de andere kant ook beperkt. De leden hebben weliswaar verschillende achterbannen maar maatschappelijk en cultureel is het verschil niet zo groot. Het bleek lastig om alle belanghebbenden (bijvoorbeeld typen bewoners) aan tafel te krijgen in de Binnenstadgroep en bij activiteiten. Daar staat tegenover dat de Binnenstadgroep ook tot taak had te signaleren welke groepen niet betrokken waren en mee te denken over hoe die groepen wel betrokken zouden kunnen worden. De Binnenstadgroep heeft conform deze taak geadviseerd over en bijgedragen aan activiteiten.

De Binnenstadgroep constateert dat er verschil zit in participeren vanuit een (belangen)organisatie en participeren als burger. Organisaties beschikken veelal over professionals die ook al een relatie met de gemeente hebben waardoor zij gemakkelijker kunnen deelnemen. Burgers hebben deze relatie vaak niet. Zij staan onafhankelijker en veel diverser in het proces en hun inbreng is met minder schroom. Een participatieproces met burgers vereist specifieke vaardigheden van de gemeente. Daar moet de gemeente dan ook in investeren.

Ondanks de vele activiteiten 'leeft' de Omgevingsvisie Binnenstad slechts bij een beperkt aantal partijen. Dit heeft wellicht met het abstractieniveau en het lange termijnperspectief te maken. Voorts heeft de coronacrisis, die op een cruciaal moment in het proces uitbrak, daar eveneens aan bijgedragen. Het projectteam heeft een zelfstandige interactieve website opgezet met het idee dat iedere belangstellende informatie kon inzien, ook van andere betrokken niet-gemeentelijke partijen, en kon reageren op vragen of ideeën. Echter, de website heeft ondanks pogingen tot promotie slechts een beperkt bereik gehad, minder dan gehoopt. Op dit moment is de website weer uit de lucht gehaald en geeft het projectteam informatie via de gemeentelijke website, zonder de interactieve functie en zonder de informatie van niet-gemeentelijke partijen. Dit is voor een proces waarbij getracht wordt zo veel mogelijk partijen te betrekken en de gezamenlijke discussie te voeren een beperking.

Aanbevelingen

1. Het opzetten van een project met een 'procesgroep', zoals de Binnenstadgroep, is een interessante werkwijze. We adviseren de gemeente dit nog een keer toe te passen en hier verder ervaring mee op te doen. Het is dan wel van belang een aantal zaken (nog) duidelijker te benoemen en te organiseren:
 - Een procesgroep heeft alleen invloed op het proces en niet op de inhoudelijke keuzes die gemaakt worden. De procesgroep heeft geen inhoudelijke rol. Echter, het is van belang dat een procesgroep vanuit de procesrol inzicht heeft in de wijze waarop het inhoudelijke product tot stand komt.
 - Aan het begin van een proces is het wenselijk de kennis van participatieprocessen bij de deelnemers aan een procesgroep te versterken met behulp van externe participatiedeskundigen zodat zij hun rol beter kunnen invullen. Op basis daarvan kan dan een discussie gevoerd worden over de rol van de procesgroep en de mate en invulling van de participatie door de samenleving bij de inhoudelijke activiteiten. Daarbij is het eveneens de vraag of een

procesgroep zich strikt moet beperken tot een 'procesrol' of ook meer betrokken moet worden bij de inhoudelijke keuzes.

2. De Binnenstadgroep adviseert voor het vervolg, bij de uitvoering van de Omgevingsvisie Binnenstad, een samenwerkingsverband vergelijkbaar met de Binnenstadgroep op te zetten. Een samenwerkingsverband dat meestuurt en adviseert inzake de uitvoering en de resultaten monitort. Deze groep gaat expliciet wél over de inhoud. De participatie gaat verder dan het ophalen van informatie, maar gaat ook over de keuzes die gemaakt worden. Een duidelijke taakomschrijving is hierbij een vereiste. Bij de samenstelling van dit samenwerkingsverband moet naar een representatieve en evenwichtige vertegenwoordiging worden gestreefd.

3. De Omgevingsvisie Binnenstad is een ambitiedocument. Wij adviseren om de participatie voort te zetten en te versterken bij de uitwerking van de Omgevingsvisie Binnenstad. Daarbij gaat het om zowel participatie in vormgeving van het proces als participatie bij uitwerking van de inhoudelijke uitgangspunten, afwegingen en ontwikkelingsrichtingen. Het gaat dan om een vorm van co-creatie, het samen vormgeven van de ontwikkeling, alsmede om het gebruik en beheer van een gebied.

4. De zelfstandige website voor de Omgevingsvisie Binnenstad was een goed idee. In de praktijk is er weinig van de website gebruikgemaakt. De website is ook alweer opgeheven. We zijn ons ervan bewust dat een zelfstandige website behoorlijke investeringen vraagt. Echter, de gemeentelijke website biedt niet de mogelijkheid alle informatie van verschillende bronnen en belanghebbenden bij elkaar te brengen en een dialoog met elkaar te voeren. Voor een participatieproces zijn deze digitale mogelijkheden essentieel. Voor een gebied als de binnenstad is het bovendien aan te bevelen permanent over een dergelijke website te kunnen beschikken.

Conclusie

Het opzetten van een Binnenstadgroep is een bruikbaar idee geweest. De samenstelling is (bijna onvermijdelijk) niet geheel representatief. Wel heeft de Binnenstadgroep actief meegedacht om bij de dialoog met de stad zo veel mogelijk verschillende perspectieven te betrekken en op tafel te krijgen. Dit is in beperkte mate gelukt. De coronacrisis werkte hierin ook belemmerend.

De Binnenstadgroep heeft adviezen gegeven over en zelf een bijdrage geleverd aan het proces om tot de concept-Omgevingsvisie Binnenstad te komen. Het niveau van de inhoudelijke participatie is 'consultatie' geweest. Wij vragen ons af of dit niet op een hoger participatieniveau (co-creatie) had kunnen plaatsvinden.

De Binnenstadgroep ging niet over de inhoud van de Omgevingsvisie en had ook geen inzicht in de wijze waarop de inbreng vanuit het participatieproces in de concept-Omgevingsvisie Binnenstad is verwerkt. Met name dit laatste wordt als een gemis ervaren. De Binnenstadgroep heeft wel mede de agenda voor de dialoog met de stad opgesteld. Tevens zijn de leden van de Binnenstadgroep, naast hun rol als lid van deze groep, als belanghebbenden bij inhoudelijke

discussies betrokken geweest.

Bij de uitwerking van de Omgevingsvisie Binnenstad adviseren wij om een samenwerkingsverband vergelijkbaar met de Binnenstadgroep op te zetten met zowel procesmatige als inhoudelijke taken.

In bijlage 3 hebben wij enige observaties t.a.v. de inspraakperiode toegevoegd.

Namens de Binnenstadgroep,

Rein Bijkerk

Onafhankelijk voorzitter Binnenstadgroep

Bijlage 1: Deelnemers Binnenstadgroep

Onafhankelijk voorzitter: Rein Bijkerk

- Teije Bakker, Utrechtse Stedelijke Raad van Kerken
- Ronald Besemer, Utrecht Marketing
- Tom Broekman, VCOC
- Dennis van Dijk, Universiteit Utrecht
- Luc Eerden, wijkadviseur Gemeente Utrecht
- Harmony Folz/Darla Duggan, internationals
- Job Haug, beleidsmedewerker SOLGU
- Pieter Honing, voorzitter KHN afd. Utrecht/ Jeanne Kroon, regiomanager Koninklijke Horeca Nederland
- Arjan Kleuver, voorzitter CMU/Jeroen Roose-van Leijden, centrummanager
- Rob Kraan, Jaarbeurs
- Stan Liebrand/Natalie van 't Hullenaar, Vidijs
- Lode Messemaker, gebiedscoördinator Gemeente Utrecht
- Bert Poortman, Historische Vereniging Oud Utrecht
- Jan Ravesteijn, De Tussenvoorziening
- Bastiaan Staffhorst, Mitros
- Egbert Wesselink/Jeanne Bogers, Actiegroep Binnenstad 030
- Frans Werter, procesmanager Omgevingsvisie Binnenstad

Eerdere leden

- Loes van de Bekerom, Vidijs
- Peter Bennemeer, BON Bewonersorganisatie Lange Nieuwstraat
- Monique Kampinga-Verhulst, Universiteit Utrecht
- Fedoua Ouchan, INSAN studentenvereniging
- Bas Savenije, Wijkraad Binnenstad
- Willemijn Trouwborst, Federatie Utrechtse Gezelligheidsverenigingen
- Daan Warnas, Vidijs
- Bernadine Ypma, Utrechts Archief

Bijlage 2: Activiteiten Omgevingsvisie Binnenstad

Activiteit	Deelnemers	Inschrijving	Datum
1. Algemeen			
1. Online peiling	1239	Open	Mei 2019
2. Startbijeenkomst	187	Open	22 mei 2019
3. Werkconferentie 1	Ca. 160	Open	11 dec 2019
4. Werkconferentie 2	Afgelast corona	Open	17 maart 2020
5. Tussenstand (filmpje + 7 onlinebijeenkomsten)	48	Open	Juni/juli 2020
6. Internationals	Ca. 20	Open	3 maart 2020
7. Leden Binnenstadgroep als klankbord voor verkennen ontwikkelingsrichtingen	14	Op uitnodiging	13 sept 2020
8. Overleg Binnenstadgroep – raadsleden over proces	6 fracties	Op uitnodiging	12 oktober 2021
9. Samenwerking in de binnenstad na de omgevingsvisie (Binnenstadgroep met wethouder en directeur Centrum)	18	Op uitnodiging	9 november 2021
10. Luisterpalen op 3 plekken	740 gesprekken, gemiddeld 11 min/gesprek	Open	4-13 dec 2019
11. Nieuwsbrief (ca. 3 mnd)	Ca. 1050	Open	Elk kwartaal
12. Email	389	Open	
13. Website www.ubinnenstad2040.nl		Open	tot 1 november 2020
2. Overlast			
Verkenning gegevens (2 bijeenkomsten)	Ca. 20 (mix: bewoners; ondernemers; gemeente)	Op uitnodiging	24 juni 2019 en 14 oktober 2019
3. Natuur en groen			
Natuur als vitaal onderdeel van een aantrekkelijke binnenstad	Ca. 30	Op uitnodiging/ Open	18 oktober 2019
4. Mobiliteit en openbare ruimte			
1. Wandeling/discussie Oude Gracht e.o. (2 bijeenkomsten)	Ca. 40	Open	4 februari 2020 en 27 februari 2020
2. Psychologie van de Openbare Ruimte: Jans Kerkhof (expertmeeting)	Ca. 15	Op uitnodiging	11 februari 2020
5. Energie			
Verdiepingsbijeenkomst	Ca. 20	Open	16 januari 2020
6. Economie			
Expertmeetings economisch vitale binnenstad en vastgoed (2 bijeenkomsten)	Ca. 40	Op uitnodiging	10 februari 2020 en 4 maart 2020
7. Wonen			

Wonen en leven in de Binnenstad 2040	Ca. 40	Open	11 maart 2020
8. Sociaal (gezondheid, welzijn, zorg)			
1. Gesprek met ouderen (focus groep gesprek)	Ca. 10	Op uitnodiging/ open	5 februari 2020
2. Gesprek met studenten (focus groep gesprek) - studentenorganisaties	4	Op uitnodiging/ open	12 maart 2020
9. Cultuur			
1. Expertmeeting cultuurmakers en creatieve werkplekken	Ca. 8	Op uitnodiging	2 maart 2020
2. Grotere cultuuraanbieders (focus groep gesprek)	5	Op uitnodiging	26 oktober 2020

Naast deze activiteiten is het projectteam aangesloten bij bijeenkomsten van of heeft het gesprekken gevoerd met groepen in de stad (bijv. WMO cliëntenraad; Actiegroep Binnenstad 030; CMU; VCOC; Klankbordgroep kerken). Ook heeft de projectgroep adviezen ontvangen en gebruik gemaakt van visies en onderzoeken van diverse belangengroepen waaronder de Fietzersbond; CMU/VCOC; WMO Cliëntenraad; Actiegroep Binnenstad 030.

Voor de aankondiging van bijeenkomsten heeft het project social media ingezet bijvoorbeeld met gerichte Facebook-berichten aan bewoners van de binnenstad, ondernemers, bewoners buiten de binnenstad en jongeren.

Bijlage 3: Inspraak

Tijdens de inspraakperiode zijn twee algemene online- informatiebijeenkomsten georganiseerd op 23 en 25 maart en een online- informatiebijeenkomst voor 'Internationals' op 7 april. Daarnaast zijn op verzoek twee bijeenkomsten georganiseerd, te weten met de Actiegroep Binnenstad 030 (op 8 april) en met de Initiatiefgroep Domplein (op 2 april). De inspraak is breed aangekondigd via een persbericht, de nieuwsbrief van het project, een filmpje voor social media, gerichte Facebook-berichten, paginagrote advertenties in huis-aan-huisbladen in de alle wijken (Stadsblad, VAR, De Brug), posters op reclamezuilen verspreid over de gehele stad, en via de digitale nieuwsbrieven van alle wijkbureaus. Leden van de Binnenstadgroep hebben hun achterbannen geïnformeerd.

Voor de twee algemene online-informatiebijeenkomsten hadden zich circa 75 mensen aangemeld. Ongeveer de helft daarvan heeft ook daadwerkelijk deelgenomen. Dit is overeenkomstig de ervaring bij de online-bijeenkomsten in juli 2020. Wel constateren we dat er bij de online-bijeenkomsten ook 'nieuwe gezichten' waren, waaronder jongeren en bewoners van andere wijken.

De bijeenkomsten van de Initiatiefgroep Domplein, de Actiegroep Binnenstad 030 en de 'Internationals' waren gericht op specifieke doelgroepen. De Initiatiefgroep Domplein en de Actiegroep Binnenstad 030 hebben hun eigen achterbannen gemobiliseerd voor deze bijeenkomsten. Dit is bij de bijeenkomst voor 'Internationals' ook gebeurd. Binnenstadgroepleden die de 'Internationals' vertegenwoordigden, hebben een uitgebreide Engelse samenvatting gemaakt. Deze samenvatting mocht niet op de reguliere gemeentelijke website gepubliceerd worden omdat een Engelse tekst op de website niet strookt met het beleid. Ook kon geen reactieformulier in het Engels geplaatst worden. Uiteindelijk is de samenvatting gepubliceerd op de website www.utrechtregion.com. Via social media zijn 'Internationals' uitnodigd voor de bijeenkomst op 7 april. 27 personen hebben met veel betrokkenheid en enthousiasme deelgenomen. Wij geven in overweging om in de toekomst, in voorkomende gevallen, te zorgen dat de website van de gemeente Utrecht, net zoals bij veel andere gemeentes in Nederland gebeurt, ook ruimte maakt voor Engelstalige documenten zodat stadgenoten met een internationale achtergrond betrokken kunnen worden bij beleid.