

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

Besispunt	
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	<u>Door Utrechters meer zeggenschap te geven kunnen plannen en uitvoering beter aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen.</u> 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	<u>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.</u> 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	<u>Met het kompas voor zeggenschap bieden we Utrechters helderheid over de mate van zeggenschap die zij hebben in plannen en ontwikkelingen van de stad.</u> 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	<u>Het kompas voor zeggenschap helpt ons om samenwerkingsvormen te kiezen die aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen.</u> 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	<u>Het voorgestelde beleid is resultaat van een uitgebreid samenwerkings- en participatietraject met Utrechters.</u> 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	<u>Het kompas voor zeggenschap is niet makkelijk in gebruik en vraagt ervaring en begeleiding.</u> 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	<u>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.</u>
	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	<u>In tijden van bezuiniging bestaat de kans dat er onvoldoende financiële middelen zijn om goed samen te werken met Utrechters.</u>
	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	<u>De doelstellingen en het uitgangspunt van het actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier (2019) sluiten niet meer aan bij de huidige situatie.</u>
	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	<u>De twee onderdelen (participatie en initiatief) zijn met elkaar verbonden.</u>
	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	<u>Actuele actielijnen uit actieprogramma 'Samen stad maken; initiatief' zijn verwerkt in dit nieuwe beleid</u>
	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	<u>De huidige participatieleidraad uit 2021 en de participatie- en inspraakverordening moeten we aanpassen naar aanleiding van nieuw beleid, wat mogelijk tot verwarring leidt.</u>
	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 voorziet (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. <u>Waar nodig kan dat beide verwerkt worden. Tot die tijd kan de huidige participatie- en inspraakverordening blijven bestaan.</u>
--	--

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 zij 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