

OP WEG NAAR EEN UTRECHTS DEMOCRATISCH AKKOORD

Naar betere participatie en meer zeggenschap bij burgers, goed afgestemd en vastgelegd in afspraken met gemeente en gemeenteraad.

Duizenden Utrechters ‘participeren’ en zetten zich in voor een prettig, gezond en leefbaar Utrecht. Vaak gaat dat goed, maar te vaak ook niet. Daarom hebben velen van hen voorstellen gedaan om de participatie en de zeggenschap bij burgers in onze stad te verbeteren. Te vaak nog zonder resultaat. Een nieuwe gemeenteraad is hét moment om aan de slag te gaan met het verbeteren van de participatie en het organiseren van meer zeggenschap bij burgers. Dat gaat alleen slagen met **gezamenlijke afspraken tussen (i) actieve en betrokken burgers uit onze Utrechtse gemeenschappen én (ii) de Utrechtse gemeente en gemeenteraad, vast te leggen in een ‘Utrechts Sociaal Akkoord’.**

Niet iedere Utrechter maakt zich er druk om: ‘het gaat toch prima met onze stad’ en ‘ik heb niet voor niets gestemd, laat de gemeenteraad het maar uitzoeken.’ Anderen hebben weer een hele slechte ervaring: ‘meepraten heeft geen zin, ze doen toch hun eigen plan’ en ‘als het er op aankomt heb je niets te zeggen.’ Maar een grote meerderheid in stad en gemeenteraad lijkt het er toch over eens: het moet en kan beter met de participatie en zeggenschap. Meer hierover in bijlage 1.

DE BASIS: HOE KUNNEN WE (HER)STARTEN?

In de afgelopen jaren is er heel veel over gepraat en zijn vele intenties uitgesproken. Zo was er het aanbod van SAMEN030 om als burgers zelf het sociaal makelen in de stad te organiseren (2018), een stadsakkoord met ‘Utrechtse principes voor samen stad maken’ (2019), vele burgerinitiatieven en petitities, het traject verdiepen zeggenschap (2021) en een ‘Expeditie Burgerberaad’ (2022). Zelden kwam het tot een praktische uitvoering. Dat kwam vooral door het ontbreken van een in de stad breed gedeelde consensus over wat echt nodig is en omdat de regie te vrijblijvend in overleggroepen was georganiseerd zonder duidelijke opdracht en kader van de gemeenteraad. Daarom een voorzet voor een zestal stappen die de basis kunnen zijn voor een ‘Utrechts Democratisch Akkoord’:

1. **ERKENNEN**

Allereerst, dat de (grote meerderheid van de) nieuwe gemeenteraad gaat **erkennen dat het veel beter kan en moet met de participatie en zeggenschap** van burgers in onze stad; omdat het meetellen van de (buurt)deskundigheid, inbreng en mening van álle betrokken Utrechters zorgt voor een mooiere, gezondere en beter betaalbare stad.

2. **PARTICIPATIECULTUUR**

Dat we vervolgens gezamenlijk uitspreken, gemeenschap en gemeente, dat we toe willen naar een **nieuwe participatiecultuur bij de gemeente** (ambtelijk en bestuurlijk) waarin participatie en zeggenschap worden gezien als een cruciale positieve waarde voor elk project en activiteit en dat we afstand moeten nemen van de terughoudende negatieve cultuur waarin participatie wordt beoordeeld als lastig, belemmerend, overbodig en/of vertragend.

3. **VISIE: VAN MEEPRATEN NAAR GEDEELD EIGENAARSCHAP**

Dat we alleen serieuze stappen kunnen zetten als **de gemeenteraad een gezamenlijke visie onderschrijft** waarin de beweging in de stad ‘van meepraten naar gedeeld eigenaarschap’ wordt vastgelegd; omdat alle concrete zelfstandige voorstellen om de participatie en zeggenschap te verbeteren met elkaar samenhangen en elkaar kunnen versterken.

4. **VERANKERD IN EEN OPDRACHT VAN DE GEMEENTERAAD**

Dat het cruciaal is deze gezamenlijke visie te vertalen naar een opdracht van de gemeenteraad aan een regiegroep met raadsleden, actieve en gelote burgers; bij voorkeur in **een door de gemeenteraad in te stellen ZEGGENSCHAPSRAAD** die tevens formeel functioneert als een adviescollege van de gemeenteraad als het gaat over participatie en zeggenschap. Uitgewerkt in een eerste opzet (concept) in bijlage 2.

5. **INSPIRATIE**

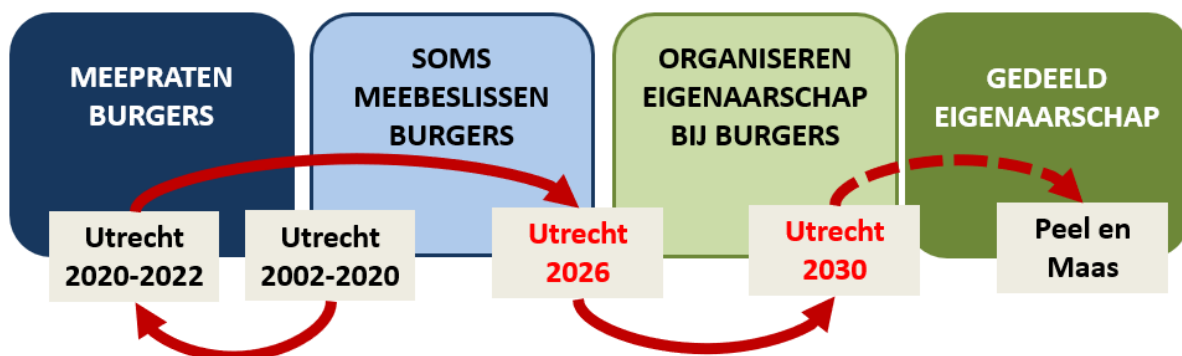
Dat we bij het beoordelen van concrete verbetervoorstellen minder behoefte hebben aan lange nota's en **ons vooral willen laten inspireren door goede voorbeelden** elders in het land. Dat kan door hen bij ons in Utrecht uit te nodigen of er gezamenlijk bij op bezoek te gaan. Een voorbeeld is het 'gedeeld eigenaarschap' in Peel en Maas. Nader toegelicht in bijlage 3.

6. **UITNODIGEN UTRECHTERS**

Ten slotte, wellicht de meest cruciale voorwaarde, dat **de gemeenteraad alle betrokken Utrechters zichtbaar en open én op een inspirerende wijze actief uitnodigt om met concrete voorstellen te komen** die de participatie en zeggenschap in onze stad kunnen verbeteren; mét de toezegging dat elk voorstel in de raad wordt besproken en erover wordt gestemd.

EEN VISIE: VANUIT MEEPRATEN NAAR GEDEELD EIGENAARSCHAP

Moeten we nu al weten waar we precies heen willen? Nee, dat hoeft niet. Het hoeft geen 'reis' te zijn met een vastgesteld einddoel (waar we per sé naar toe moeten). Het is eerder een 'trektocht' op zoek naar wat bij ons past, waarin we ons ruimte geven te experimenteren en te leren. De visie kan zijn dat we trekken van het huidige **meepraten** op weg gaan naar **soms meebeslissen** en het **organiseren van eigenaarschap bij burgers**. Met als stip aan de horizon het **gedeeld eigenaarschap**. Zodra we merken dat we content zijn met de participatie en zeggenschap in onze stad is ons doel bereikt.



VELE VOORSTELLEN: VIER BOUWSTENEN

Op onze zoektocht is het belangrijk om te onderkennen dat alle voorstellen niet los van elkaar staan, maar elkaar juist kunnen versterken. Het kan dan gaan over voorstellen op vragen als:

- ✓ Hoe zorgen we voor een gelijkwaardiger speelveld tussen burger, overheid en markt? ¹
- ✓ Op welke manier kan de positie van burgers bij projecten gemeente/derden verbeteren in de participatie- en inspraakverordening? Idem, in het Utrechts Plan Proces (UPP). ²
- ✓ Wat kunnen/mogen bewoners zelf doen en hoe leggen we dat concreet vast in buurtrechten?

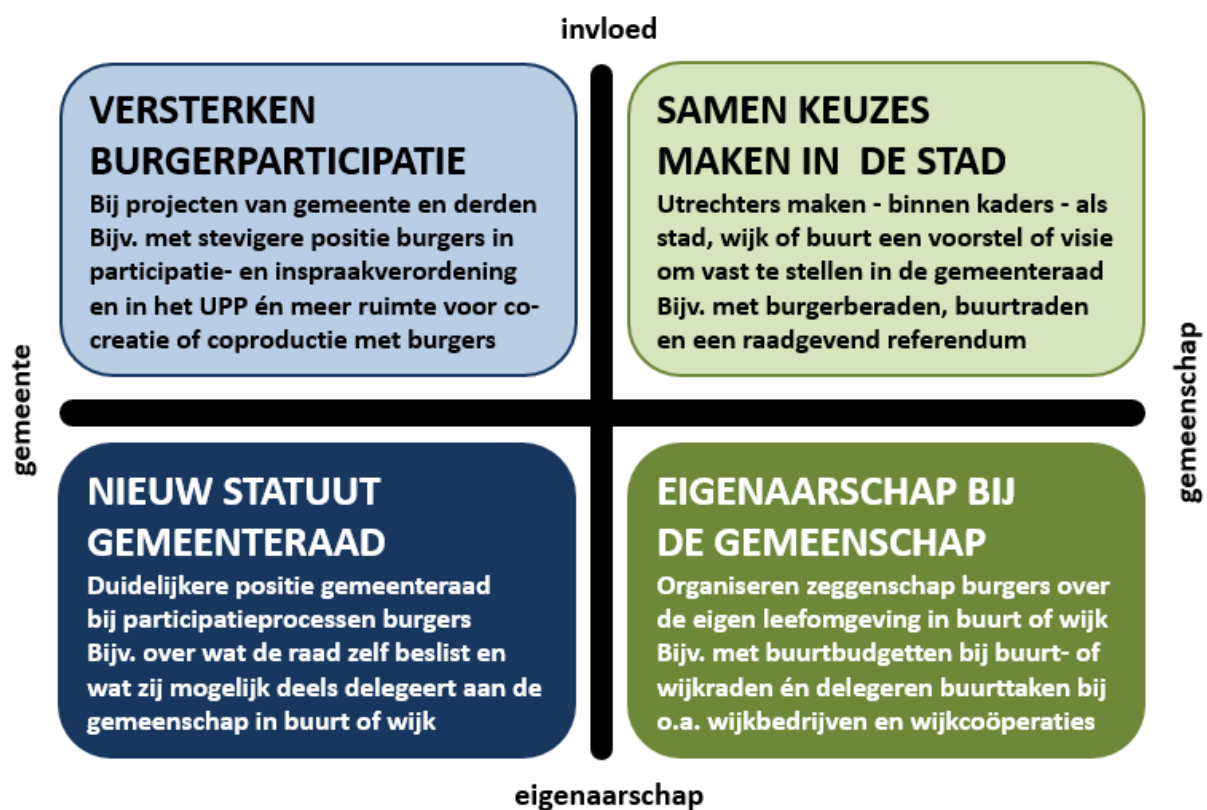
¹ Utrechtse Principes voor samen stad maken, opgesteld door de ondertekenaars van het Stadsakkoord, 27 maart 2019.

² Bijv. met de vier voorstellen uit het burgerinitiatief 'Geef Utrechters méér invloed', gemeenteraad 10 maart 2022.

- ✓ Hoe organiseren we zeggenschap bij burgers bij aanbestedingen in het sociaal domein? ³
- ✓ Wat is een geschikt onderwerp voor een burgerberaad en hoe kan dat goed georganiseerd? ⁴
- ✓ Hoe verbeteren we het raadgevend referendum zodat burgers een eerlijke kans krijgen, met voldoende tijd en ruimte, om zelf met een initiatief voor een referendum te komen? ⁵
- ✓ Hoe maken we de participatie representatiever en inclusiever?
- ✓ Op welke manier kan de gemeenteraad haar eigen rol in participatie en zeggenschap beter definiëren, afbakenen en communiceren? ⁶

Dan gaat het enerzijds over méér invloed én méér zeggenschap, anderzijds over zaken waar een gemeenteraad voor verantwoordelijk (en eigenaar van) is en soms over zaken waar de gemeenschap van Utrechtse, binnen duidelijke kaders van de gemeenteraad, voor verantwoordelijk (en eigenaar van) kan zijn. Zo ontstaat **een samenhangend geheel van vier bouwstenen** die elkaar versterken en waarmee we als stad ‘kantelen’ naar een samenleving met meer en betere participatie en zeggenschap.

Utrechts Democratisch Akkoord: 4 bouwstenen



³ Notitie met aanbevelingen ‘zeggenschap bij aanbestedingen in het sociaal domein’, traject verdiepen zeggenschap, 2021/2022.

⁴ Motie Utrechts burgerberaad, zoals aangenomen in de gemeenteraad, 10 maart 2022.

⁵ Aanpassen verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht 2017, n.a.v. referendum ‘toekomst stad’ 2021.

⁶ Verkenning en vragen voor de notitie ‘opkomst, participatie en de rol van de gemeenteraad’, 12 april 2022.

BIJLAGE 1: HUIDIGE SITUATIE

Hoe staat de participatie er voor in Utrecht en wat vinden de Utrechters?

HOE STAAT DE PARTICIPATIE ER VOOR IN UTRECHT?

Met de start van de wijkraden (2002) kregen Utrechters een beetje invloed: wijkbewoners konden gevraagd en ongevraagd advies geven aan het stadsbestuur. Maar de wijkraden zijn afgeschaft (2020). De gemeenteraad gaf ruimte voor burgers om een raadgevend referendum te organiseren (2017), maar het eerste verzoek daartoe van ca. 7.500 Utrechters (2021) verdween in de prullenbak omdat niet binnen 6 weken de vereiste 10.000 handtekeningen waren gehaald, zoals voorgeschreven in de referendumverordening. Bij (gemeentelijke) projecten is er een ‘participatieladder’ maar zelden gaat het participeren verder dan meepraten en veel te vaak haken Utrechters gefrustreerd af omdat ze zich niet gehoord voelen, soms zelfs genegeerd. De oproep van een grote groep actieve Utrechters om participatie nu eens goed neer te zetten (‘Utrechtse Principes voor samen stad maken’, 2019) werd omarmd door enkele raadsleden en na 2 jaar alsnog gesteund met een amendement in de raad (2021) maar heeft niet geleid tot concrete besluiten in de gemeenteraad en uitvoering door de gemeente.

Een poging om buurtbudget bij bewoners te organiseren is gestrand (2015-2020). Het door bewoners zelf beheren van buurtruimtes, speeltuinen en groen neemt in de afgelopen 10 jaar wel gestaag toe, maar is nog geen Utrechtse standaard. Een poging van Utrechtse organisaties om zelf het verbinden van bewoners in de eigen buurt te organiseren, sociaal makelen genoemd, kreeg geen serieuze kans (SAMEN030, 2018). De initiatieven van wijkcoöperaties en wijkbedrijven (Kanaleneiland, Oost) krijgen soms een beetje geld, maar hebben nog geen vaste plek in de Utrechtse aanpak.

Kortom, meepraten en -doen mag best in Utrecht, maar niet te veel. Als het te groot of serieus wordt roepen gemeenteraadsleden toch weer vaak dat het de gekozen gemeenteraad is die beslist en vrezende wethouders dat meer luisteren naar actieve Utrechters leidt tot projecten die langer duren, meer gaan kosten en niet passen bij wat de zogenoemde ‘zwijgende meerderheid’ graag wil.

TOENEMEND ONGENOEGEN ONDER UTRECHTERS

De frustratie of teleurstelling bij veel Utrechters over het functioneren van overheid en politiek én over de participatieprocessen bij projecten in de stad neemt toe. Deels is dat ook terug te zien in de lage opkomst bij de raadsverkiezingen (2022: 56,3%). Utrechters die een bijdrage leveren aan een project hebben slechts in beperkte mate (inw. enquête 2021: 34%) het gevoel dat de gemeente er iets mee doet. De klachten en bezwaren van burgers bij de gemeente nemen toe. Vooral het aantal WOB-verzoeken stijgt dramatisch (in 2021 ca. drie keer meer dan in 2018).

De lokale democratie staat onder druk. Utrechters een beetje meer mee laten praten is dan zeker niet genoeg en doet geen recht aan wat mensen willen en ook kunnen. Als we als stad echt willen dat o.a. meer Utrechters weer gaan stemmen (min. 70%) en tevreden zijn met hoe de gemeente omgaat met de bijdrage die zij leveren (min. 70%) dan is het nodig om veel meer ruimte te geven aan de wens van Utrechters om serieus genomen te worden en meer zeggenschap te krijgen over datgene wat hen raakt in de eigen leefomgeving. Het wordt tijd voor acties en besluiten die ervoor zorgen dat burgers meer invloed krijgen bij participatie en meer zeggenschap over de eigen leefomgeving. Nodig is een radicale omslag van ‘meepraten en -doen’ naar zeggenschap en eigenaarschap bij de gemeenschap.

BIJLAGE 2: ZEGGENSCHAPSRAAD

Opdracht gemeenteraad aan adviescollege Participatie en Zeggenschap

Een eerste aanzet (concept).

AANLEIDING

- ✓ Hoe zorgen we voor een hogere opkomst bij raadsverkiezingen en meer betrokkenheid van álle (groepen) burgers bij belangrijke maatschappelijke onderwerpen en keuzes in de stad?
- ✓ Hoe verminderen we de frustratie/teleurstelling bij veel burgers over (a) het functioneren van overheid/politiek én (b) de participatieprocessen bij projecten in de stad?

DOELEN

- ✓ Opkomst raadsverkiezingen in 2026 minimaal 70% (2022: 56,3%).
- ✓ Burgers voelen zich meer/beter gezien en gehoord: minimaal 70% van Utrechters die een bijdrage levert heeft het gevoel dat de gemeente er iets mee doet (inw. enquête 2021: 34%).
- ✓ Minder klachten, bezwaren en WOB-verzoeken: in 2026 50% minder dan in 2018-2022.

TAKEN

- ✓ Het bewaken van de samenhang in alle besluiten, beleidskaders en verordeningen inzake participatie en zeggenschap opdat deze elkaar versterken en bijdragen aan de beoogde kanteling van de Utrechtse samenleving naar meer eigenaarschap bij álle Utrechters.
- ✓ Beoordelen van voorstellen van Utrechters en de gemeenteraadsleden zelf én daarover (on)gevraagd adviseren aan de gemeenteraad.
- ✓ Adviseren over hoe we open en inspirerend Utrechters kunnen uitnodigen om voorstellen te maken en in te dienen voor het verbeteren van participatie en zeggenschap in onze stad.

WERKVELD: VIER BELANGRIJKE BOUWSTENEN

- Samen keuzes maken in de stad:** als gemeente(raad) samen met de Utrechtse gemeenschap, o.a. door in burger(be)raden op belangrijke onderwerpen tot nieuwe voorstellen te komen die daarna worden vastgesteld in een bindend of adviserend referendum en/of met een finaal besluit in de gemeenteraad.
- Versterken burgerparticipatie:** meer invloed van burgers (bewoners, buurtondernemers en gebruikers) bij projecten gemeente, o.a. te verankeren in een vernieuwd UPP (Utrechts Plan Proce) en de Participatie- en inspraakverordening.
- Organiseren zeggenschap bij de gemeenschap:** het binnen kaders en vastgestelde visie van de gemeenteraad onderscheiden van onderwerpen waar de buurt/wijk zelf over kan beslissen.
- Statuut gemeenteraad:** vastleggen van een duidelijkere/sterkere positie en rol van de raad.

ORGANISATIE

- ✓ Formeel te installeren als adviescollege van de gemeenteraad, vergelijkbaar met het adviescollege voor control en financiën.
- ✓ Tijdelijk voor vier jaar: 2022-2026.
- ✓ Met bijv. 6 raadsleden, 6 actieve Utrechters (op uitnodiging) en nog eens 12 gelote Utrechters welke allen deelnemen voor één jaar en daarna opnieuw worden benoemd of geloot.

BIJLAGE 3: GEDEELD EIGENAARSHIP

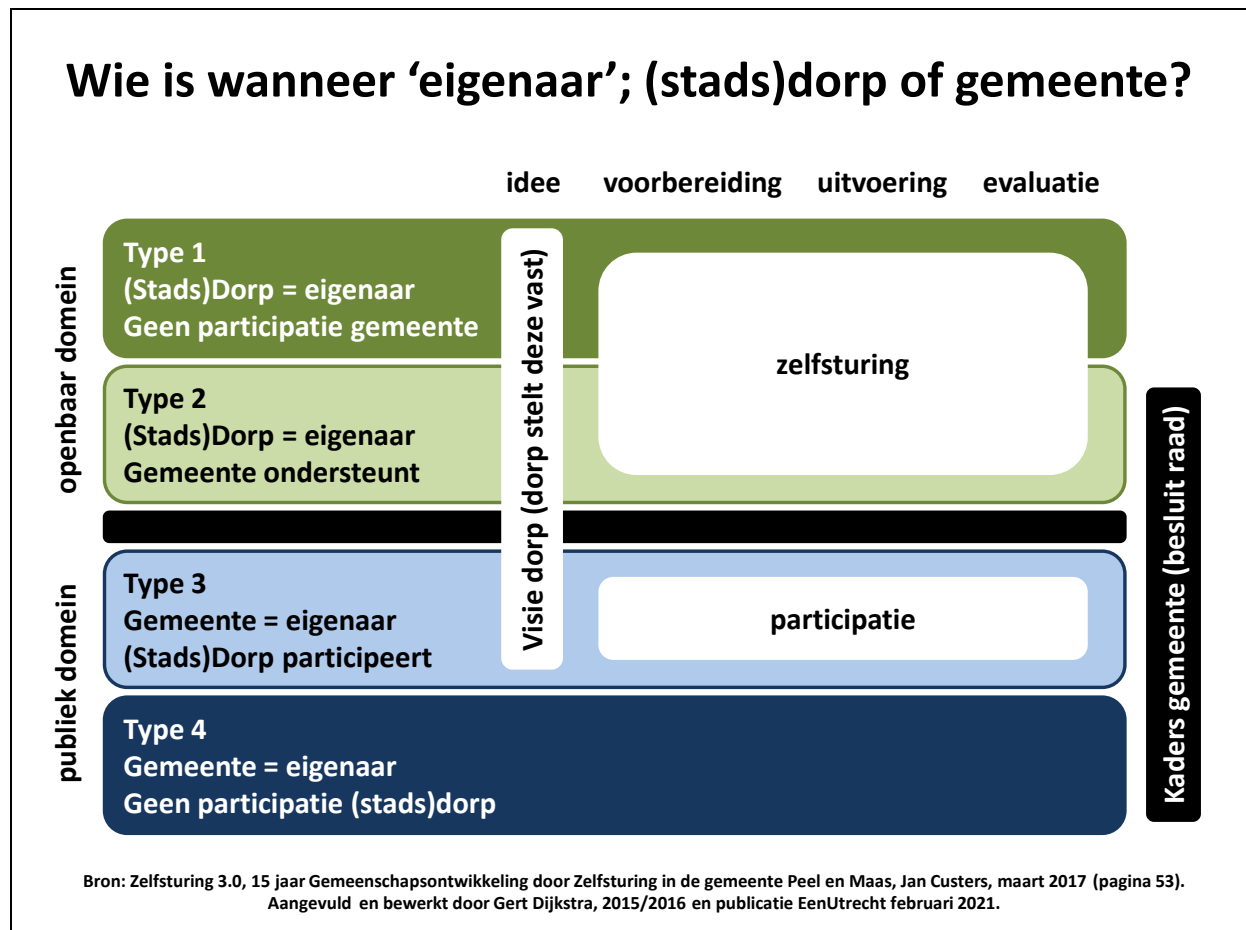
Een voorbeeld van de gemeente Peel en Maas, Noord-Limburg

Zelfsturing én participatie: wie is wanneer eigenaar?

Het kan en werkt ook, zo laten enkele mooie initiatieven in het land zien, zoals in Peel en Maas.⁷

In het model van 'zelfsturing' uit Peel en Maas is het de gemeenschap in een buurt (dorp) die verantwoordelijk is voor de buurttaken (in het openbare domein) en als sociaal eigenaar er voor kan kiezen om zelf sturing te geven aan bijvoorbeeld de thuiszorg, het begeleiden naar betaald werk en het beheren van buurtcentra.⁸ De ervaring leert dat de gemeenschap uitstekend zelf in staat is elkaar te ondersteunen en zich te organiseren, wel waar nodig met steun van de gemeente.

De kern van zelfsturing begint met een heldere en duidelijke scheiding van 'eigendom' tussen enerzijds de stad en de overheid (de gemeente in het publiek domein; blauw in de figuur) en anderzijds de wijk, de buurt of het stadsdorp en het dorp (de gemeenschap in het openbaar domein; groen in de figuur), strikt van elkaar gescheiden (de zwarte horizontale balk in het midden).



⁷ Voorbeeld participatie en zelfsturing in Peel en Maas: Zelfsturende vitale gemeenschappen, Jan Custers en Geert Schmitz (2012) en Zelfsturing 3.0, 15 jaar Gemeenschapontwikkeling door Zelfsturing in de gemeente Peel en Maas, Jan Custers (2017).

⁸ In Peel en Maas wordt een onderscheid gemaakt tussen het publieke domein (met stedelijke/gemeentelijke taken), eigenaar gemeente, versus het openbare domein (met buurttaken), eigenaar gemeenschap. Gemeente kan - op verzoek van de gemeenschap - sommige buurttaken ondersteunen (overheidsparticipatie) en de gemeenschap kan bijdragen aan de gemeentelijke taken (burgerparticipatie). Zo is thuiszorg deel van het openbare domein en hebben 8 van de 11 dorpen in Peel en Maas er voor gekozen om zelf de thuiszorg in te richten met o.a. financiële steun van de gemeente. De overige 3 dorpen hebben het 'uitbesteed' aan de gemeente die desgevraagd alles regelen.

Zijn het onderwerpen die alle burgers in belangrijke mate raken, dan is de gekozen gemeenteraad eerst verantwoordelijk (en eigenaar) en is het ook aan de gemeenteraad om namens alle burgers tot keuzes te komen en kaders van en voor de gemeente vast te stellen (de verticale zwarte balk rechts). Zijn het onderwerpen die vooral burgers in een specifieke buurt of (stads)dorp raken, dan is de gemeenschap eerst zelf verantwoordelijk (en eigenaar) en is aan het hen om na te gaan of ze zelf willen sturen (en uitvoeren) of de gemeente alsnog vragen om dat voor hen te doen.

Soms wil de gemeente heel graag dat burgers meedenken, meepraten of zelfs ook op onderdelen meebeslissen in gemeentelijke projecten en onderwerpen; dat noemen we veelal ‘participatie’ (de lichtblauwe balk in de figuur – type 3); maar soms juist niet, omdat participatie van burgers soms ook onwenselijk kan zijn (de donkerblauwe balk – type 4), bijvoorbeeld als het gaat om een exclusief mandaat van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders.

Soms wil de gemeenschap in een wijk, buurt of (stads)dorp graag dat de gemeente hen ondersteunt in wat zij willen op die onderwerpen waar ze als burgers zelf verantwoordelijk (en sociaal eigenaar) van zijn (de lichtgroene balk in de figuur – type 2); ook wel ‘overheidsparticipatie’ genoemd; wel weer binnen duidelijke kaders opgesteld door de gekozen gemeenteraad, namens alle burgers in de gemeente. Maar in sommige gevallen moet de gemeenteraad geen kaders willen stellen en is het beter als de overheid zich op geen enkele manier mengt in wat de gemeenschap zelf wil en doet (de donkergroene balk – type 1).

In de volgende figuur zijn diverse voorbeelden genoemd van zelfsturing en participatie, vooral op basis van de praktijk in de gemeente Peel en Maas.

