



Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Horen, zien en samen door*

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Johan Snoei
Kenmerk	10596853
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

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

1. Voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk te maken hoe het traject eruit ziet, waar het inhoudelijk om gaat, welke beïnvloedingsruimte deelnemers hebben en op welke manier hun inbreng van invloed kan zijn op de uiteindelijke besluitvorming.
2. Per project te analyseren welke doelgroepen betrokken moeten worden en een doelgroepgerichte aanpak te hanteren om meer verschillende Utrechters te bereiken.
3. Een transparante werkwijze te hanteren zodat deelnemers aan participatietrajecten zich gezien en gehoord voelen.
4. Tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden terug te koppelen wat er met de inbreng van belanghebbenden is gedaan. En daarbij ook beargumenteerd uit te leggen waarom de inbreng wel of niet tot wijzigingen in het eindproduct heeft geleid.
5. De inspanningen en resultaten van participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven in beeld te brengen, zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten.
6. De doelen, rollen en taken in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* in samenspraak met de gemeenteraad concreter te maken, zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.
7. De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar het doelbereik van het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *Horen, zien en samen door*.

Context

Aanleiding

Utrecht heeft sinds 2019 het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* om de inwonerparticipatie te verbeteren. In dit actieprogramma staan drie doelen centraal: meer verschillende Utrechters kunnen meedoen (inclusiviteit), mensen voelen zich betrokken bij de stad Utrecht (betrokkenheid) en tot slot samen wijzer worden (kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten). De Rekenkamer Utrecht heeft onderzocht hoe de gemeente Utrecht inwonerparticipatie in de praktijk invult. We onderzochten hoe participatie wordt ervaren door inwoners en raadsleden in Utrecht. Dit deden wij bij zes concrete trajecten om te horen en te zien hoe participatie daar is verlopen en ervaren.

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 een verordening. De Verordening Rekenkamer Utrecht is begin 2021 geactualiseerd (Gemeentebled nr. 23412, 26 januari 2021).

Beoogd effect

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in het doelbereik van het inwonerparticipatiebeleid van de gemeente Utrecht. De perspectieven van de inwoners en de raadsleden staan hierbij centraal.

De centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht er met inwonerparticipatie in om de doelen van het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* te realiseren?

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 21 november 2019 heeft de [gemeenteraad](#) het actieprogramma *Samen stad maken: participatie* vastgesteld. Middels vier halfjaarlijkse voortgangsrapportages tussen juni 2020 en december 2021 is de raad geïnformeerd over de voortgang van het actieprogramma. In 2021 is het actieprogramma uitgebreid met een deel over [initiatief](#). Het meest recent is de [raadsbrief](#) van september 2022 waarin enkele actuele ontwikkelingen rondom het programma *Samen stad maken* zijn opgenomen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Besispunt	
1	Voorafgaand aan een participatietraject aan inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden duidelijk te maken hoe het traject eruitziet, waar het inhoudelijk om gaat, welke beïnvloedingsruimte deelnemers hebben en op welke manier hun inbreng van invloed kan zijn op de uiteindelijke besluitvorming.
Argumenten	
1.1	Ongeveer tweederde van de inwoners weet vooraf niet altijd goed wat zij inhoudelijk van de gemeente en het participatietraject kunnen verwachten.

1.2	Er bestaat vooral een discrepantie tussen de verwachte mate van invloed en de daadwerkelijke mate van invloed die inwoners tijdens het traject hebben en ervaren.
1.3	Bij de onderzochte trajecten hadden inwoners behoefte aan meer informatie over hoe het traject er in zijn geheel uitziet, waar het inhoudelijk om gaat, hoe groot de beïnvloedingsruimte is en wat er met de inbreng van deelnemers wordt gedaan bij de besluitvorming.
1.4	De gemeente communiceert wel duidelijk over de momenten en manieren waarop inwoners kunnen participeren.
1.5	Onduidelijke verwachtingen weerhouden inwoners ervan om tijd en energie in een traject te willen steken.
1.6	De gemeente brengt raadsleden voorafgaand aan participatietrajecten niet goed op de hoogte van hoe deze zijn vormgegeven en waarom.
1.7	Vaak zijn er vooraf geen concrete afspraken gemaakt over wat de uitkomst van het traject betekent voor het te nemen besluit.
1.8	Raadsleden zijn vaak wel op de hoogte van de formele en informele momenten waarop zij bij trajecten betrokken kunnen zijn.
1.9	De afweging om te kiezen tussen het algemeen, stadsbelang of het buurtbelang vinden sommige raadsleden ingewikkeld.
Beslispunt	
2	Per project te analyseren welke doelgroepen betrokken moeten worden en een doelgroepgerichte aanpak te hanteren om meer verschillende Utrechters te bereiken.
Argumenten	
2.1	De gemeente spant zich op veel manieren in om inwoners te bereiken, maar kan meer proactief te werk gaan om meer verschillende Utrechters te betrekken.
2.2	Participatietrajecten zijn in het algemeen breed toegankelijk, maar er wordt door inwoners wel aandacht gevraagd voor specifieke groepen.
2.3	Met name voor inwoners die minder taal- en/of digivaardig zijn kan de drempel om deel te nemen nog hoger zijn.
2.4	Inwoners voelen zich niet bij alle participatievormen en –niveaus even goed betrokken.
2.5	Inwoners en raadsleden merken nog vaak dezelfde groep(en) inwoners op bij de participatiemomenten.
2.6	De mate van betrokkenheid van inwoners bij participatiemomenten blijkt in de periode 2017 - 2021 niet of nauwelijks veranderd.
Beslispunt	
3	Een transparante werkwijze te hanteren zodat deelnemers aan participatietrajecten zich gezien en gehoord voelen.

Argumenten	
3.1	Bijna de helft (46%) van de geënquêteerde deelnemers zegt zich gezien en gehoord te voelen.
3.2	Inwoners hebben de gemeente Utrecht in de participatietrajecten als redelijk benaderbaar ervaren (48% wel benaderbaar).
3.3	De ervaren betrouwbaarheid (28%) en betrokkenheid (36%) tijdens de participatietrajecten zijn in het algemeen minder positief beoordeeld.
3.4	Bijna driekwart (74%) van de deelnemers voelt zich uitgenodigd hun inbreng te leveren. Hierin zijn wel verschillen merkbaar tussen de onderzochte trajecten.
3.5	Raadsleden zien regelmatig dat de interactie tussen inwoners en de gemeente stroef verloopt.
Beslispunt	
4	Tussentijds en achteraf duidelijk aan inwoners en raadsleden terug te koppelen wat er met de inbreng van belanghebbenden is gedaan. En daarbij ook beargumenteerd uit te leggen waarom de inbreng wel of niet tot wijzigingen in het eindproduct heeft geleid.
Argumenten	
4.1	Iets meer dan de helft (59%) van de deelnemers aan de onderzochte participatietrajecten weet wat er met hun inbreng is gebeurd.
4.2	Dit komt met name door een gebrek aan terugkoppeling of een ongestructureerde manier van terugkoppelen.
4.3	Inwoners zien dat hun inbreng niet altijd wordt gebruikt, waardoor het project volgens hen ook niet verbetert.
4.4	In de praktijk is de verbetering van het plan, beleid of project (kwaliteitsimpuls) vaak niet zichtbaar gemaakt in het eindproduct. Dat maakt het voor raadsleden lastig te beoordelen of het participatietraject heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls.
4.5	Een weergave van de inhoudelijke opbrengst van het traject helpt raadsleden om dit mee te kunnen nemen in de afwegingen en besluitvorming.
Beslispunt	
5	De inspanningen en resultaten van participatietrajecten vanuit verschillende perspectieven in beeld te brengen, zodat hiervan geleerd kan worden bij andere trajecten.
Argumenten	
5.1	Betrokkenen bij de participatietrajecten – geënquêteerde inwoners, raadsleden, projectmanagers en externe samenwerkingspartners – vinden het lastig om de verhouding tussen inspanningen en resultaten te beoordelen.
5.2	Ongeveer de helft van de deelnemers vindt de verhouding tussen de eigen inspanning en het resultaat in balans.

5.3	Inwoners vinden een oordeel over de verhouding tussen de inspanningen van de gemeente en de resultaten moeilijker te vellen, de helft onthoudt zich hierbij van een oordeel.
5.4	Raadsleden vinden het lastig om de verhouding tussen de inspanningen en resultaten te beoordelen, omdat het hen ontbreekt aan voldoende informatie.
5.5	Projectmanagers en externe samenwerkingspartners hebben twijfels over de juiste balans. Het blijkt moeilijk om grenzen te stellen aan de inzet en het geld dat in de trajecten wordt gestoken.
5.6	Van het inzicht in de inspanningen en resultaten kan geleerd worden bij andere trajecten en gebruikt worden bij keuzes die daarvoor gemaakt moeten worden.
5.7	Dit inzicht in de balans kan ook bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie en de externe samenwerkingspartners.
5.8	Raadsleden zullen zich meer bewust zijn van de tijd en het geld dat aan de trajecten is besteed.
5.9	Bij inwoners speelt een goede balans mee in de afweging om in de toekomst (nogmaals) deel te willen nemen aan een participatietraject.
Beslispunt	
6	De doelen, rollen en taken in het actieprogramma <i>Samen stad maken: participatie</i> in samenspraak met de gemeenteraad concreter te maken, zodat deze beter toepasbaar zijn bij de gemeentelijke inzet bij participatietrajecten.
Argumenten	
6.1	De gekozen vormen van inwonerparticipatie sluiten niet volledig aan bij de doelen van het actieprogramma <i>Samen Stad Maken: participatie</i> .
6.2	Er is geen duidelijke relatie zichtbaar tussen het probleem waarop het actieprogramma zich richt en de inzet van de gemeente bij inwonerparticipatie.
6.3	De drie doelen van het actieprogramma zijn algemeen, onvoldoende meetbaar en niet afgebakend in de tijd.
6.4	Betrokkenen vinden de doelen acceptabel, maar betwijfelen of ze realistisch en haalbaar zijn.
6.5	Het actieprogramma beschrijft strategieën en acties, maar het wordt onvoldoende duidelijk hoe deze bijdragen aan het bereiken van de doelen.
6.6	De rol en taak van inwoners wordt in het actieprogramma toegelicht aan de hand van verschillende vormen en domeinen.
6.7	De rol en taak van de raadsleden is algemeen beschreven en gericht op de gemeenteraad als geheel. In de praktijk gaan raadsleden verschillend om met participatietrajecten en hun betrokkenheid daarbij.
6.8	Onduidelijkheid over rollen en taken kan leiden tot frustratie en onvrede bij raadsleden, inwoners en projectmanagers.

6.9	Voorafgaand aan het participatietraject wordt er een afweging gemaakt om tot een participatievorm en -niveau te komen. Dit gebeurt niet altijd op dezelfde manier.
6.10	Inwoners kunnen door deze verschillende afwegingen bij soortgelijke projecten toch een onderling afwijkende mate van invloed uitoefenen.
Beslispunt	
7	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
7.1	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.
7.2	In artikel 11 (lid 8) van de Verordening Rekenkamer Utrecht 2018 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.
7.3	In artikel 11 (lid 9) 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	
7.1	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

Er is een groot aantal personen en organisaties in het onderzoek betrokken:

- Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer tijdens het onderzoek met elf medewerkers.
- Aan de hand van een vastgesteld enquêteformulier in gesprek met inwoners. Voor de ruimtelijke projecten gingen we op verschillende dagen en tijdstippen van deur tot deur in het verspreidingsgebied van de uitnodigingen van de gemeente in het kader van participatie. In totaal hebben wij gesproken met 412 inwoners, waarvan er 126 aan een traject deelnamen en 286 niet hebben deelgenomen. Naast de individuele inwoners zijn ook gesprekken gevoerd met negen (externe) partijen die bij deze casestudy's betrokken zijn (geweest), zoals woningcorporaties, communicatie- en procesbegeleiders en inwonersstichtingen en -verenigingen.
- Aan de hand van de relevante normen zijn gesprekken gevoerd met dertien (oud)raadsleden en twee (oud)fractiemedewerkers. Hierbij spraken wij naast de ervaringen in specifieke casestudy('s) ook over algemene ervaringen met inwonerparticipatie.
- Daarnaast hebben we twee groepsgesprekken gevoerd met ieder vier inwoners die nauw betrokken zijn bij andere inwonerparticipatietrajecten in de stad.

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.

Specifiek voor dit onderzoek heeft de rekenkamer ook per casestudy een flyer opgesteld met de belangrijkste algemene uitkomsten (voorzijde) en specifieke resultaten per onderzochte casestudy (achterzijde). Deze flyers zijn in het enquêtegebied van deur-tot-deur verspreid.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Rekenkamerrapport *Horen, zien en samen door. Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonerparticipatie in de gemeente Utrecht.*
- Persbericht
- Publiekssamenvatting

Bijlagen informatief (beschikbaar via de [website](#) van de rekenkamer)

- Infographic
- Flyer per project
- Tabellenboek Enquête onder inwoners