

# ONDERZOEKSPLAN OVERVECHT



# **ONDERZOEKSPLAN OVERVECHT**

21 mei 2024

Foto voorzijde: Ilona Hulshof

# 1 INLEIDING

Overvecht heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een kwetsbare wijk, waar verschillende problemen zoals criminaliteit, armoede, onderwijsachterstanden en een lage levensverwachting samenkomen. De gemeente Utrecht probeert deze problemen al lange tijd aan te pakken, onder meer met beleidsprogramma's zoals 'Samen voor Overvecht'.

In onze gesprekken met de raadsfracties in het najaar van 2023 is Overvecht meerdere keren als mogelijk onderzoeksonderwerp genoemd. Raadsleden hebben vragen over de impact van het door de gemeente gevoerde beleid. Wat zijn de effecten hiervan op de wijkbewoners? Welke geldstromen zijn ermee gemoeid? In haar Jaarplan 2024 heeft de Rekenkamer Utrecht het voornemen opgenomen om de opbrengst en werking van bestaand en eerder uitgevoerd beleid gericht op de ontwikkeling van de wijk en haar inwoners te onderzoeken. We starten dat onderzoek vanuit het perspectief van de mensen op wie deze beleidsprogramma's zich richten, de inwoners van de wijk Overvecht: in hoeverre worden inwoners van de wijk geholpen door het beleid dat de gemeente Utrecht voor de wijk voert?<sup>1</sup>

In februari 2024 is de Rekenkamer Utrecht gestart met de voorbereiding van dit onderzoek naar Overvecht. We hebben relevante beleidsdocumenten bestudeerd en verkennende gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie, met leden van de gemeenteraad en met (vertegenwoordigers van) de lokale gemeenschap. Het voorliggende onderzoeksplan bevat de achtergrond, het doel en de aanpak van ons onderzoek naar Overvecht.

# 2 ACHTERGROND

## ***Overvecht is ingrijpend veranderd***

De wijk Overvecht is tussen 1960 en 1970 gerealiseerd in het toenmalige buitengebied aan de noordoostelijke kant van de stad. Met de bouw van de wijk moest het toen nijpende woningtekort worden aangepakt. De wijk moest ook een leefbaar alternatief vormen voor deels verpauperde woonbuurten in en rond de binnenstad van Utrecht. Beide ambities leidden tot een wijk die ruim is opgezet, maar waar door de toevoeging van veel hoogbouw ook een grote dichtheid aan woningen kon ontstaan. De woningvoorraad wordt gekenmerkt door een groot aandeel (65%) sociale huurwoningen. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de demografische samenstelling van de wijk grote en snelle veranderingen ondergaan. In 2001 bestond nog minder dan 40% van de inwoners uit mensen met een migratieachtergrond. In 2024 is dit gestegen naar 63%.<sup>2</sup> Van die inwoners heeft ruim de helft een niet-westerse migratieachtergrond. Achterstanden (op onder andere werk, inkomen, startkwalificaties, levensverwachting) in de wijk zijn ten opzichte van de rest van de stad sterk toegenomen.

---

<sup>1</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Jaarplan 2024*, p. 24.

<sup>2</sup> Bron Utrecht in Cijfers: [thema - Bevolking \(wijk\) - Overvecht \(incijfers.nl\)](https://incijfers.nl)

Al een aantal decennia ondernemen de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheden actie om deze achterstanden aan te pakken.

### ***Gemeente Utrecht wil achterstanden aanpakken***

#### Tot 2016 Krachtwijkenaanpak

In 2007 werd de wijk Overvecht door de rijksoverheid in het kader van het Actieplan Krachtwijken aangewezen als één van veertig zogenoemde krachtwijken. Krachtwijken zijn wijken waar de *“kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatie van problemen flink achter [blijft] bij die van andere wijken in de stad. Complexe maatschappelijke problemen als schooluitval, een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten, hoge (jeugd)werkloosheid, (...) gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid (...) komen in deze wijken veelvuldig en naast elkaar voor.”*<sup>3</sup> Tussen 2007 en 2016 heeft de gemeente Utrecht in het kader van dit krachtwijkenbeleid gewerkt aan de aanpak van problemen.

#### Vanaf 2016 brede gemeentelijke programma's

Vanaf 2016 zette de gemeente Utrecht het krachtwijkenbeleid voort in 'De Versnelling Overvecht'. Een versnellingsplan voor Overvecht werd nodig geacht omdat *“ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren de veiligheidscijfers in Overvecht achter [lopen] op de positieve ontwikkelingen in andere delen van de stad”*. Daarom werd geïnvesteerd in een integraal Versnellingsplan voor Overvecht gericht op vier pijlers: veiligheid, samenleven en opgroeien, werken aan werk en gezondheid<sup>4</sup>. In 2019 ging 'De Versnelling' over in het programma 'Samen voor Overvecht' om de eerdere aanpak te versterken en te verbreden. De verbreding betrof met name het (fysieke) aspect: als vijfde pijler werd opgenomen dat aan de bestaande woningvoorraad meer diverse, duurzame en kwalitatief hoogwaardige woningen zouden moeten worden toegevoegd. Dat zou de wijk aantrekkelijker moeten maken voor mensen met midden- en hogere inkomens.

#### Programma's bestaan naast regulier beleid voor wijken

De gemeente Utrecht investeert met reguliere middelen die zijn verdeeld over verschillende beleidsterreinen en -programma's (onderwijs, sport, openbaar groen, fysieke infrastructuur, gezondheidszorg, veiligheid, et cetera) in de verschillende wijken van de stad. Daarnaast hanteert de gemeente het principe van 'ongelijk investeren voor gelijke kansen' voor inwoners en buurten die dit het hardst nodig hebben. Zo wordt in de wijk Overvecht vaker afval ingezameld, worden extra buurtteams ingezet en wordt geïnvesteerd in onder meer buurthuizen en speeltuinen.

### ***Uiteenlopende middelen worden ingezet***

Voor de Versnelling Overvecht werd voor de jaren 2016-2020 in totaal ruim € 10 miljoen gereserveerd<sup>5</sup>, maar dit stopte in 2019. Voor het programma Samen voor Overvecht werd eerder

---

<sup>3</sup> Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (2007), *Actieplan Krachtwijken*, p. 3

<sup>4</sup> Gemeente Utrecht (2017), *Handhavingsprogramma 2017 Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving*, p. 16

<sup>5</sup> Gemeente Utrecht (2016), *Voorjaarsnota*, p. 43

jaarlijks € 3 miljoen gereserveerd.<sup>6</sup> Vanaf 2024 stijgt dat bedrag naar ruim € 4 miljoen.<sup>7</sup> De provinciale en rijksoverheid investeren eveneens in Overvecht. Zo is in 2022 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) ontwikkeld. In 20 stedelijke gebieden – waaronder Overvecht – worden in het kader van dit programma problemen rondom onderwijs, armoede, gezondheid, wonen en veiligheid aangepakt.<sup>8</sup> Via de Specifieke Uitkering (SPUK) Kansrijke Wijk heeft BZK in het kader van dit programma in totaal € 256 miljoen beschikbaar gesteld. Vanuit andere regelingen worden eveneens zogenoemde SPUK-middelen beschikbaar gesteld.

In Tabel 1 is het financiële belang van het beleid voor de wijk Overvecht weergegeven. Zichtbaar is dat beschikbare middelen van deze overheden tot 2025 toenemen. Vanaf 2026 vervallen de middelen uit de Regio Deal Vitale wijken omdat deze regeling dan afloopt.<sup>9</sup> De resultaten en effecten van Grenzen Stellen Perspectief Bieden worden geëvalueerd waarna een landelijke herverdeling van de middelen zal plaatsvinden.<sup>10</sup> De ontwikkeling van investeringen in de wijk is vanaf 2026 dus onzeker.

De gemeente Utrecht investeert op verschillende manieren in de wijk Overvecht:

- Via de reguliere middelen. De gemeente investeert jaarlijks in alle tien wijken, waaronder Overvecht;
- In het kader van ‘ongelijk investeren voor gelijke kansen’ worden extra reguliere middelen ingezet in Overvecht. Zo heeft Overvecht extra buurtteams en wordt vaker afval opgehaald;
- Daarnaast heeft de gemeenteraad bij vaststelling van Samen voor Overvecht budget beschikbaar gesteld dat aan dit programma is gekoppeld. In het coalitieakkoord ‘Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat’ (2022) heeft het college daar een structureel bedrag aan toegevoegd.

---

<sup>6</sup> Gemeente Utrecht (2019), *Actieprogramma Samen voor Overvecht*, pp. 30-31

<sup>7</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Financiën wijkaanpak Samen voor Overvecht*

<sup>8</sup> [Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

<sup>9</sup> Convenant tussen Utrecht, Nieuwegein, Zeist, provincie en rijk om de wijkaanpakken in Overvecht, Batau en Vollenhove te versterken.

<sup>10</sup> Stedelijk programma met gemeentelijke middelen. Het programma kent twee pijlers: doorbreken criminele carrières en doorbreken criminele geldstromen.

**Tabel 1** Investerings in Overvecht (x € 1.000)

	2024	2025	2026
Gemeentelijke middelen	4.018	4.018	4.018
SPUK-middelen (rijksoverheid)	2.166	3.078	2.257
Volkshuisvestingsfonds (rijksoverheid)	1.400	1.400	1.400
Woningbouwimpuls (rijksoverheid)	1.300	1.300	1.300
Regio Deal Vitale wijken (gemeente, provincie, rijksoverheid)	2.401	2.401	-
Grenzen Stellen Perspectief Bieden / Preventie met Gezet (gemeente, rijksoverheid)	1.655	1.655	-
<b>Totaal</b>	<b>12.940</b>	<b>13.852</b>	<b>8.975</b>

### 3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

#### **Probleemstelling**

Inwoners van de wijk Overvecht hebben te maken met hardnekkige achterstanden in vergelijking met de rest van de stad Utrecht als het gaat om gezondheid, veiligheid, onderwijs en sociaaleconomische ontwikkeling. Onduidelijk is in hoeverre gemeentelijk beleid dat is gericht op het verkleinen van die achterstanden in de praktijk werkt en hoe inwoners van de wijk dit ervaren. Met dit onderzoek willen we daarin meer inzicht verkrijgen en verschaffen.

#### **Doel- en vraagstelling**

We willen zicht krijgen op de vraag hoe groepen inwoners van de wijk Overvecht (ouderen, opgroeiende jeugd, ondernemers, et cetera) de ontwikkeling van hun eigen positie ervaren, welke problemen zij in hun wijk tegenkomen, wat zij merken van beleid van de gemeente en hoe zij dit beoordelen. Vervolgens willen we bezien in hoeverre bestaand beleid van de gemeente en de resultaten die dit tot nu toe oplevert aansluit op de verwachtingen en behoeften van inwoners. Op basis van deze analyse willen we een uitspraak doen over de vraag in hoeverre de aanpak van de gemeente op termijn bijdraagt aan de oplossing van problemen die inwoners van de wijk Overvecht ervaren. Het voorgaande leidt tot de volgende centrale vraag bij dit onderzoek:

*In hoeverre worden inwoners van de wijk Overvecht geholpen door de inzet van de gemeente Utrecht bij het oplossen van problemen die zij ervaren, en zijn voldoende voorwaarden aanwezig om ervoor te zorgen dat deze bijdrage op lange termijn effectief blijft?*

Daarbij onderscheiden we de volgende vijf onderzoeksvragen:

- 1) Hoe ontwikkelt de positie van groepen inwoners van de wijk Overvecht zich sinds de start van de Krachtwijkenaanpak?
- 2) Hoe ervaren bewoners hun wijk? Welke problemen komen zij tegen, en welke wensen en verwachtingen hebben zij?
- 3) Welk beleid voert de gemeente voor Overvecht? Hoe is dit onderbouwd en tot welke resultaten leidt dit?
- 4) In hoeverre sluit het gemeentelijk beleid aan op problemen, wensen en verwachtingen van groepen inwoners van Overvecht?

### ***Normenkader***

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen – in termen van bevindingen – hanteren wij een normenkader. We hebben een conceptversie van het normenkader uitgewerkt in tabel 2. In de eerste fase van het onderzoek bespreken we dit concept in een startgesprek met de gemeentelijke contactpersonen en maken het normenkader vervolgens definitief. Deze normen nemen we mee in de uitvoering van het onderzoek. In de nota van bevindingen zetten wij de uitvoering af tegen deze normen, wat leidt tot bevindingen en een beoordeling (zie volgende bladzijde).

**Tabel 2** Normenkader onderzoek Overvecht (concept)

Vraag	Norm	Uitwerking
1. Beschrijving van de wijk, haar inwoners en hun ontwikkeling, en hierop gericht beleid.	Beschrijvende vraag, geen norm	-
2. Perspectief van inwoners	Beschrijving, geen norm	Voorzieningen in de wijk/buurt die inwoners belangrijk vinden
		Veiligheidsgevoelens in de wijk
		Beoordeling fysieke omgeving (groen, afval, infra)
		Samenhang binnen wijk (sociale cohesie)
		Bestaanszekerheid (werk, inkomen)
		Perspectief jeugd (onderwijs, startkwalificaties)
		Gezondheid en gezondheidsbeleving
3. Beleid	Beleid is goed onderbouwd en uitgewerkt.	Er is een visie ten aanzien van de onderzochte beleidsthema's
		De gemeente heeft de visie vertaald in concrete doelen bij aanpak van problemen
		Rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente zijn duidelijk en eenduidig belegd
		Duidelijk is welke middelen voor dit beleid worden ingezet, en hoe hierover wordt verantwoord
		Er is zichtbaarheid op resultaten van de gemeentelijke aanpak en hoe deze bijdraagt aan realiseren ambities
		Gemeenteraad wordt hierover op volledige en inzichtelijke wijze geïnformeerd.
4. Bijdrage gemeentelijk beleid	Aanpak gemeente en de resultaten daarvan sluiten aan op perspectief inwoners en dragen aan ontwikkeling daarvan positief bij.	Uit te werken en te toetsen aan de hand van geselecteerde ontwikkelde persona's



## 4 AANPAK EN AFBAKENING

### **Aanpak**

Wij voeren het onderzoek uit aan de hand van vijf onderzoeksstappen (zie figuur 3). Deze stappen worden hieronder kort toegelicht.

#### *Beschrijving context, ontwikkeling van de wijk en haar inwoners*

We schetsen de ontwikkeling van de wijk en haar inwoners. We gaan kort in op ambities en resultaten van eerder Utrechts beleid voor de bewoners van Overvecht: de Krachtwijkenaanpak en de Versnelling Overvecht. Daarnaast schetsen we op basis van data van Onderzoek & Advies de ontwikkeling van (de inwoners van) de wijk op een aantal kernindicatoren.

#### *Analyse ervaren positie groepen inwoners*

We willen zicht krijgen op het perspectief van inwoners op hun positie in de wijk Overvecht en de kansen, uitdagingen en problemen die zij zien. In de manier waarop we dat doen zoeken we aansluiting bij de methode zoals die eerder door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is gebruikt.<sup>11</sup> In die methode wordt een onderscheid gemaakt tussen 'feitelijke onzekerheid' en 'gevoelens van onzekerheid' die mensen ervaren. Feitelijke onzekerheid gaat over de mate waarin iemands leven 'objectief gezien' onzeker is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om inkomens van huishoudens, aantallen woninginbraken. Deze indicatoren en de ontwikkeling daarin beschrijven we (zie hiervoor beschrijving context).

Gevoelens van onzekerheid gaan over de manier waarop mensen hun eigen leven en (on-) zekerheden daarin *ervaren*. We willen een eerste inzicht krijgen in deze ervaren onzekerheid door het voeren van een reeks van (gestructureerde) interviews met (groepen) inwoners en hun vertegenwoordigers.<sup>12</sup> In de interviews vragen we zowel naar het huidige functioneren en leefomstandigheden van inwoners als naar gevoelens van onzekerheid op verschillende dimensies (bestaanszekerheid, werk, gezondheid, veiligheid, et cetera).<sup>13</sup> We verrijken de uitkomsten van deze interviews met informatie uit de in 2023 afgenomen gemeentelijke inwonersenquête. Hierbij worden we ondersteund door de afdeling Onderzoek & Advies.

#### *Beschrijving en selectie van persona's*

Op basis van deze analyse van het perspectief van wijkbewoners willen we zogenoemde persona's ontwikkelen. Een persona is een fictief personage dat dient als representatie van verschillende gebruikersgroepen of groepen inwoners. Door persona's te ontwikkelen kan beleid beter worden afgestemd op de specifieke behoeften, ervaringen, gedragingen en doelen van diverse gebruikerstypen.<sup>14</sup> In het geval van Overvecht kunnen rondom (clustering van) wensen en

---

<sup>11</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023), *Grip: het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*

<sup>12</sup> In verkennende gesprekken met bewoners, raadsleden en betrokkenen vanuit de gemeente hebben we hen specifiek bevraagd op manieren om met bewoners in contact te komen.

<sup>13</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023, *Grip: het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, pp. 59-62

<sup>14</sup> [Adviesrapport-komt-een-ICTer-bij-de-dokter\\_personas-in-beleid.pdf \(gebruikercentraal.nl\)](#)

behoefden typische groepen inwoners worden gedefinieerd. In deze onderzoekstap willen we komen tot een eerste selectie van persona's die in het vervolg van het onderzoek centraal staan.

#### *Verdiepende analyse geselecteerde persona's*

Op nog vast te stellen wijze willen we geselecteerde persona's specifieker kunnen beschrijven. Dat kan met een enquête onder specifieke groepen, of door het voeren van verdiepende interviews.

#### *Beleidsreconstructie*

We maken een reconstructie van het gemeentelijk beleid voor de wijk Overvecht. We doen dat op basis van documentstudie en interviews met betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie. We beoordelen dit beleid op zichzelf (zijn doelen helder geformuleerd, zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd, is er zicht op besteding van middelen, wordt voortgang goed gemonitord en de raad daarover geïnformeerd?). Daarnaast toetsen we de gemeentelijke aanpak door deze in verband te brengen met de door de Rekenkamer ontwikkelde persona's: in hoeverre past het door de gemeente gevoerde beleid bij wensen, behoeften en belangen van 'typische' groepen inwoners van de wijk?

#### *Analyse en rapportage*

Op basis van bevindingen op afzonderlijk beschreven onderdelen geven we een antwoord op de centrale vraag.

**Figuur 1** Aanpak van het onderzoek in zes stappen.



## **Afbakening**

We bakenen het onderzoek in de tijd en inhoudelijk af:

- Voor de periode 2007-2016 *beschrijven* we de ontwikkeling van de wijk en haar inwoners sinds het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw en het beleid voor Overvecht zoals dat sinds 2007 wordt gevoerd: de Krachtwijkenaanpak. We brengen het financieel belang van dit beleid in kaart en beschrijven hoe dit beleid werd vormgegeven. Aan de hand van een kwantitatieve analyse op kernindicatoren brengen we de ontwikkeling van de wijk voor deze periode in kaart. Zoals aangeven is dit een beschrijvend onderdeel van het onderzoek, waaraan we geen beoordeling koppelen;
- Voor de periode 2016-2024 *toetsen* we het beleid van de gemeente Utrecht zoals dat vanaf 2016 werd gevoerd: we doen dat door dit beleid en de resultaten die dit oplevert te vergelijken met het bewonersperspectief zoals verbeeld in verschillende (geselecteerde) persona's;
- Met 'beleid van de gemeente Utrecht' bedoelen we al het geldende beleid dat is gericht op (de inwoners van) de wijk Overvecht: via de reguliere middelen, in het kader van 'ongelijk investeren voor gelijke kansen' en aanvullende investeringen uit programma's zoals Samen voor Overvecht (ook financiële middelen die afkomstig zijn van andere overheden, voor zover deze ingezet worden in het kader van gemeentelijk beleid;
- De inhoudelijke afbakening van dit onderzoek is mede afhankelijk van de aard van de persona's die uit de analyse zoals hiervoor omschreven naar voren komen. We gaan ervan uit dat we een beperkt aantal persona's selecteren, die mogelijk betrekking hebben op een beperkt aantal of een onderdeel van geformuleerde beleidsambities. Waar we het gemeentelijk beleid voor de wijk Overvecht in zijn geheel op hoofdlijnen beschrijven, zullen we een verdieping beperken tot die onderdelen die relevant zijn vanuit het perspectief van de persona's.

## **5 ORGANISATIE EN PLANNING**

De volgende personen van de rekenkamer voeren het onderzoek uit:

- Gert Jan de Vries, projectleider
- Vince van Houten, onderzoeker
- Roxanne van der Pol, onderzoeker
- Hilde Strooper, stagiaire (tot 1 juli 2024)

## Planning

De planning van dit onderzoek is mede afhankelijk van de vraag hoe de Rekenkamer opvolging gaat geven aan de door de raad aangenomen motie 'Verzoek aan de Rekenkamer voor een diepgaand onderzoek naar het project Aardgasvrij Overvecht-Noord'. Vooralsnog gaan we ervan uit dat met dit onderzoek in het tweede kwartaal van 2024 kan worden gestart. Wanneer het tweede deel van het onderzoek – verdiepende beleidsanalyse op basis van een toetsing aan persona's – wordt gestart, wordt op een later moment bepaald. De planning van dat deel is daarom vooralsnog 'PM'.

**Figuur 2** Planning

Stappen	Periode
Schets context en beleid op hoofdlijnen	2 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Interviews professionals gemeente	2 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Interviews inwoners / betrokkenen wijk Overvecht	3 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Ontwikkeling en selectie persona's	4 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Verdiepende beleidsanalyse obv persona's	PM
Toetsing beleid o.b.v. vergelijking met persona's	PM
Opstellen Nota van Bevindingen	PM
Ambtelijk hoor en wederhoor	PM
Opstellen Bestuurlijk Rapport	PM
Bestuurlijk hoor en wederhoor	PM
Publicatie	2025

### Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Gert Jan de Vries, projectleider, [gert.jan.de.vries@utrecht.nl](mailto:gert.jan.de.vries@utrecht.nl), 06 – 19822713
- Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, [g.molenaar@utrecht.nl](mailto:g.molenaar@utrecht.nl), 06 – 49754300