Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

STVV Initiatiefvoorstel Participatie- en Inspraakverordening gemeente Utrecht

Beleidsveld	Participatie
Opsteller	Gert Dijkstra
Kenmerk	30187429
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Gert Dijkstra stelt de raad voor te besluiten:

1. De participatie- en inspraakverordening vast te stellen, met als belangrijkste uitgangspunten:
    a. Proactief tijdig betrekken van Utrechters
    b. Wijze van betrekken voorleggen aan Utrechters
    c. Duidelijkheid over wie sociaal eigenaar is
    d. Burgerparticipatie gaat altijd voor peilen, tenzij
    e. Transparante en gelijkwaardige aanpak
    f. Altijd eigen (burger)voorstellen kunnen doen, waar nodig met middelen gemeente
    g. Bij een dispuut een beroep kunnen doen op onafhankelijke begeleiding
    h. Duidelijkheid over waar bewoners wel zelf over kunnen beslissen

2. Het college op te dragen de beleidsnota Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U op het volgende punt aan te vullen: voordat het kompas voor zeggenschap op p.22 wordt doorlopen bovenaan de vraag toe te voegen wie sociaal eigenaar is en de beleidsnota ‘Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U’ dienovereenkomstig aan te passen.

Het lid van de gemeenteraad van Utrecht,

Gert Dijkstra

Samenvatting

Dit Initiatiefvoorstel Participatie- en Inspraakverordening gemeente Utrecht is gebaseerd op een drietal belangrijke principes. Bij de start direct met Utrechters beginnen, rekening houden met de mate waarin het project betrokkenen raakt en van maximale burgerparticipatie wordt je project beter. Deze principes zijn verwerkt in een negental uitgangspunten.

Op deze uitgangspunten onderscheidt dit initiatiefvoorstel: 'Participatie- en inspraakverordening' zich van het raadsvoorstel: 'Verordening, samenwerking, participatie en inspraak'. Om zo goed mogelijk het verschil te kunnen laten zien is ervoor gekozen in dit initiatiefvoorstel zoveel mogelijk de lijn van het college aan te houden en alleen op deze uitgangspunten artikelen te wijzigen of toe te voegen.

Om het zuiver te houden is een kleine aanpassing nodig van ''Samen Stad Maken'. Er wordt een extra vraag voorafgaand aan het kompas toegevoegd - de vraag: *wie is sociaal eigenaar?* - omdat in het geval dat de gemeenschap sociaal eigenaar is van het vraagstuk men vastloopt in het kompas. Het risico is groot dan men dan bij een te lage vorm van Zeggenschap uitkomt. Wanneer het antwoord op de vraag 'de gemeenschap' luidt, doorloop je het kompas niet; wanneer dit 'de gemeente' is doorloop je het kompas wel.

Context

Aanleiding
Het gaat nog niet altijd goed met participatie in Utrecht, zo blijkt uit de vele petities van Utrechters, de conclusies van meerdere Rekenkamerrapporten en allerlei reacties van bewoners die bij raadsleden hun ongenoegen uiten. Daarnaast is de Omgevingswet nu van kracht waarin particuliere initiatiefnemers meer ruimte krijgen om zelf de participatie te organiseren. Alleen de gemeente is degene die hier kaders voor kan vaststellen. Nu het UPG en 'Samen Stad Maken' zijn vastgesteld moeten alle mooie ambities worden verankerd in een verordening, zodat vastligt op welke manier Utrechters betrokken moeten worden en wat zij mogen verwachten van de gemeente of andere particuliere initiatiefnemers.

In de bijlages wordt een volledige achtergrondverhaal geschetst rondom de uitgangspunten waarop dit alternatieve voorstel voor deze verordening is gebaseerd. Op de onderstaande punten wijkt dit voorstel af van het collegevoorstel: 'Verordening samenwerking, participatie en inspraak' d.d. 10 december.

- In artikel 1 zijn twee definities toegevoegd. Die van sociaal eigenaar en stakeholders. Stakeholders hebben anders dan Utrechters altijd een belang in de gemeentelijke opgave. Daarom is het nodig deze groep apart te definiëren.

- Voor artikel 2 is er een meer gesloten opzet gekozen, die duidelijker is in de gronden waarop er géén samenwerking met Utrechters hoeft worden aangegaan.

- In artikel 4 zijn verschillende leden toegevoegd, die gaan over sociaal eigenaarschap, de totstandkoming van een samenwerkingsvorm met stakeholders en een vluchtroute in het geval van twijfel over de juiste vorm.

- Artikel 5 vraagt een inzicht in de belangen van stakeholders en geeft extra richting en eisen aan het samenwerkingsplan.

- Artikel 6 is in dit voorstel een apart artikel geworden en voegt extra eisen toe aan het samenwerkingsverslag.

- Artikel 7, 8 en 9 zijn toegevoegd voor een gelijke informatiepositie, de mogelijkheid aan stakeholders te geven een alternatief voorstel te doen en de mogelijkheid te geven voor onafhankelijke begeleiding in het geval van een geschil.

- Art 15 voorziet in een hardheidsclausule.

Juridische context
Op Basis van art.147a Gemw geeft een raadslid het recht een eigen verordening in de raad in te dienen. Art. 149 en 150 Gemw bieden de raad de mogelijkheid om de voorgestelde verordening vast te stellen.
Met het vaststellen van de beleidsnota's UPG en Samen Stad Maken dient de uitwerking van deze nota's juridisch verankerd te worden in een verordening.
De raad dient de bovengenoemde beleidsnota ‘Samen Stad Maken’ aan te passen om de juridische verankering in deze participatie- en inspraakverordening niet in strijd te laten zijn met deze beleidsnota.

De voorliggende Participatie- en inspraakverordening sluit aan bij de Omgevingswet. De Omgevingswet kent vier kerninstrumenten. Participatie is op grond van de Omgevingswet verplicht bij de drie kerninstrumenten waarin de gemeente het voortouw heeft, dus de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de uitvoeringsprogramma's. Dat staat in respectievelijk de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. Daarin staat dat wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En ook wat er met de resultaten van die participatie is gedaan. In de verordening is geregeld dat op deze drie kerninstrumenten de regels uit de verordening van toepassing zijn. Dat betekent dat Samen stad maken over de volle breedte van het gemeentelijk beleid geldt. Verder geldt voor het vierde kerninstrument, de omgevingsvergunning, dat het op grond van de Omgevingswet aan een ontwikkelaar of initiatiefnemer is om de participatie vorm te geven. Participatie is in die gevallen vormvrij. Hierover is in de verordening dus niets geregeld. De Omgevingswet bepaalt wel dat de raad gevallen kan aanwijzen waarover verplicht moet worden geparticipeerd. Dat kan als sprake is van een omgevingsvergunning die afwijkt van regels uit het omgevingsplan, de zogeheten BOPA. Daar is separate besluitvorming door de raad voor nodig op grond van artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet. Deze separate besluitvorming zal uiterlijk in Q3 2025 door het college worden aangeboden aan de raad.
De verordening kan wel helpen in het maken van vrijwillige afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers in besluitvorming over een omgevingsplan of een BOPA door het college. De Omgevingswet staat daaraan niet in de weg.

Beslistermijn
Hoe sneller de nota's verankerd zijn in een verordening, hoe beter. Dit dient echter gelijktijdig met het voorstel voor een vernieuwde participatie- en inspraakverordening van het college te gebeuren. Om het debat niet twee keer te voeren en de voorstellen goed te kunnen vergelijken

Beoogd effect
De Utrechter een sterke positie te geven in het besluitvormingstraject, zodat er een balans ontstaat tussen burger, markt en overheid, waarbij deze participatie- en inspraakverordening het samenspel en de wederzijdse rechten en plichten in onderlinge verhoudingen verankert.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Vaststelling Beleidsnota Samen stad maken, 27 juni 2024
Vaststelling Participatie- en Inspraakverordening, 30-12-2019
Amendement 71 ‘Geen participatie zonder sterk bewonersbod Utrecht’

Het college is met een voorstel gekomen een nieuwe participatie- en inspraakverordening vast te stellen om de beleidsnota's UPG en Samen Stad Maken te verankeren. Raadslid Gert Dijkstra mist hierin een aantal rechten, vandaar dat hij de gemeenteraad een alternatief voorlegt.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De participatie- en inspraakverordening vast te stellen, met als belangrijkste uitgangspunten: a. Proactief tijdig betrekken van Utrechters b. Wijze van betrekken voorleggen aan Utrechters c. Duidelijkheid over wie sociaal eigenaar is d. Burgerparticipatie gaat altijd voor peilen, tenzij e. Transparante en gelijkwaardige aanpak f. Altijd eigen (burger)voorstellen kunnen doen, waar nodig met middelen gemeente g. Bij een dispuut een beroep kunnen doen op onafhankelijke begeleiding h. Duidelijkheid over waar bewoners wel zelf over kunnen beslissen
Argumenten	
1.1	Door bij de start van het proces relevante stakeholders te betrekken komen eventuele bezwaren of essentiële inbreng in een fase aan het licht waarin het plan aan de hand daarvan nog gevormd kan worden.
	Als er nog niets vastligt komt de echte behoefte van de buurt naar boven. Door in een vroeg stadium betrokken te zijn komen bewoners niet voor verrassingen of moeten plannen worden aangepast. Meer tijd in het begin zorgt voor versnellingen later in het proces. Dit bespaart op het hele proces veel tijd en
1.2	Door burgers meer invloed te geven op hoe de participatie eruitziet, krijg je soepelere processen die beter passen bij de behoefte van belanghebbenden en de betrokken Utrechters
	De behoefte van de buurt in welke mate er geparticipeerd wordt goed zichtbaar als zij mee mogen beslissen op welke wijze het participatieproces eruit komt te zien. Bovendien sluit het dan altijd beter aan bij de rol die de buurt kan spelen in en na voltooiing van het project.
1.3	Door kernvereisten op het gebied van participatie aan het proces toe te voegen biedt dit de belanghebbenden en de betrokken Utrechters meer zekerheden.
	Door met elkaar vast te leggen wat burgers precies mogen in participatie sluit je een discussie en versterk je de diverse beleidsnota's op participatie. Het is duidelijk welke rechten burger, markt en overheid hebben, dus de kans op teleurstelling door verkeerde verwachtingen is kleiner.
1.4	Een open en transparante houding door gelijkwaardige informatievoorziening zorgt voor minder WOO-verzoeken.
	Door transparantie te regelen in lijn met de WOO neemt de behoefte om stukken waar gemeente en markt wel over beschikken en burgers niet op te vragen via een WOO-procedure. Zo ontstaan er een stuk minder WOO-verzoeken.

1.5	Doordat deze verordening duidelijkheid verschaft over hoe men dient om te gaan met verschillende belangen en uitspraken doet over verschillende vormen van eigenaarschap schept deze helderheid en duidelijkheid in rechten en plichten van belanghebbenden en de betrokken Utrechters
	De mate van het succes van participatie hangt op dit moment af van de interpretatie van de richtlijnen. Door deze nu op te nemen in een verordening en daar rechten en plichten van de maken voor overheid, markt en burger is de kans op succesvolle participatie niet alleen veel groter, maar zal ook minder nazorg nodig zijn.
1.6	Door alternatieve voorstellen van stakeholders mogelijk te maken kan het bestuursorgaan een volledigere belangenafweging maken
	Stakeholders die gedurende het proces erachter komen dat ze iets anders willen dan wel andere belangen hebben dan de gemeente kunnen een eigen alternatief indienen. Hiervoor kunnen zij worden ondersteund om het alternatief volwaardig uit te kunnen werken. De uiteindelijke belangafweging door het bestuursorgaan wordt op deze manier veel breder en ook het onderbouwen van keuzes is hierdoor makkelijker.
Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Het is moeilijk vast te stellen wie de relevante stakeholders zijn.
	Door een goede en ruimte definitie van stakeholders en Utrechters op te nemen, zal niemand zich uitgesloten voelen en iedereen bereikt worden. Dat kunnen wijkplatforms en lokale bewonersgroepen zijn, maar ook anderen die enig effect ondervinden van het voorgestelde plan.
1.2	Processen duren langer, omdat het participatieproces afwijkt van de
	Het proces wordt bijvoorbeeld duurder of veel uitgebreider dan in de nota's voorgeschreven wordt. De ervaring leert echter dat een uitgebreid en passend begin leidt tot een sneller eind en lange juridische procedures kan voorkomen.
1.3	De stille meerderheid wordt niet gehoord.
	Ook hier geldt het principe dat het ene belang niet zwaarder weegt dan een ander. Wanneer je in ieder geval de mensen betrekt waarvan de impact het grootst is voorkom je dat deze stem verdwijnt. Tegelijkertijd worden alle belangen nog steeds meegewogen. Altijd zul je bij elke participatie extra moeite moeten doen om stakeholders te vinden, persoonlijk op te zoeken en te betrekken.
1.4	Utrechters worden overspoeld met informatie
	Door meer beschikbare informatie ter beschikking te stellen zien Utrechters door de bomen het bos niet meer. Door echter goed bij elk stuk te vermelden wat de waarde is en er een totaaloverzicht bij te maken kan dit worden ondervangen.
1.5	Door participatierechten zo nadrukkelijk nu wel vast te leggen in de Verordening stakeholders en Utrechters mogelijk meer en eerder 'juridisch' gaan en voortdurend gaan wijzen op waar ze recht op hebben volgens de verordening.
	Als je de ambities in de beleidsnota's openlaat dan is het risico dat het succes afhankelijk is van de betrokken personen. Door een nullijn vast te stellen in een verordening én de rechten van relevante stakeholders goed te formuleren kunnen de ambities ook daadwerkelijk worden waargemaakt.

1.6	Het besluitvormingsproces van het bestuursorgaan wordt een stuk complexer door over meerdere voorstellen voor dezelfde gemeentelijke opgave te moeten beslissen
	Belangenafweging tussen verschillende stakeholders en/of het algemene belang is nooit makkelijk. Het uitleggen en onderbouwen hiervan ook niet. In het geval van een alternatief voor stakeholders is het besluitvormingsproces transparanter en makkelijker navolgbaar voor de Utrechter door de bredere belangenweerspiegeling die dan op tafel ligt.
Beslispunt	
2	Het college op te dragen de beleidsnota Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U op het volgende punt aan te vullen: voordat het kompas voor zeggenschap op p.22 wordt doorlopen bovenaan de vraag toe te voegen wie sociaal eigenaar is en de beleidsnota ‘Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U’ dienovereenkomstig aan te passen.
Argumenten	
2.1	Als de gemeenschap sociaal eigenaar is kom je bij het doorlopen van het kompas altijd op een beperkte vorm van participatie uit, terwijl een uitgebreidere vorm voor de hand ligt.
	Er is in deze gevallen bijna altijd een besluit van de gemeente nodig, dus kom je automatisch in het rechterdeel. Dan komt er dus hoogstens burgerparticipatie uit, terwijl Utrechter aan zet of Overheidsparticipatie vooraf meer voor de hand zouden liggen. Hier kan je niet meer komen in het kompas. Door het kompas niet te doorlopen als de gemeenschap sociaal eigenaar is kan dit worden voorkomen.
Kanttekeningen/ Risico’s	
2.1	Het niet doorlopen van het kompas als het sociaal eigenaarschap bij de gemeenschap ligt zorgt voor een te hoge mate van zeggenschap
	Het niet doorlopen van het kompas sluit overleg niet uit. Er kan altijd nog worden gekozen dat wel te doen, bijvoorbeeld als de gemeenschap de wens heeft voor een andere vorm van of lagere mate van zeggenschap te kiezen.

Financiën

De uitvoering van dit voorstel is onderdeel van de uitvoering van de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bieden van trainingen, coaching on the job, kennisuitwisseling, werkafspraken en richtlijnen, formats voor samenwerkingsplan- en samenwerkingsverslag, etc. Dit wordt bekostigd uit het programma Samen stad maken.

Vervolg

De uitvoering van deze verordening wordt gemonitord en eenmaal per twee jaar geëvalueerd gezamenlijk met de leidende principes voor houding en gedrag en het kompas voor zeggenschap uit de Beleidsnota Samen stad maken. De eerste evaluatie wordt begin 2026 afgerond. Tegen de vaststelling van de verordening staat geen bezwaar en beroep open.

Participatie
In de voorbereidingen om te komen tot het voorliggende initiatiefvoorstel heeft een intensieve participatie plaatsgevonden. Het voorstel is in concept gedeeld met actieve Utrechters uit een voormalige denktank, die jarenlang actief was onder de naam ‘Stadsmakers’ en dat deels nog is onder de vlag van SAMEN030. Organisch heen weer mailend, bellend en soms samen komend met deze kring van actieve Utrechters zijn de uitgangspunten verwerkt in een alternatieve verordening. Ook hebben een deel van deze actieve Utrechters nog hun belangrijkste wensen, vooral vanuit het ruimtelijke domein, op papier gezet en eerder al met de gemeenteraad gedeeld. Deze brief is opgenomen als bijlage.

Communicatie
Er is geen aanvullende communicatie voorzien. In de bestaande communicatie over Samen stad maken wordt naar de verordening verwezen.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming
- Participatie- en Inspraakverordening gemeente Utrecht 9-01-2025

Bijlagen informatief
- Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht – Informatieve toelichting
- Essay: Utrechtse burgerparticipatie moet meer zijn dan alleen mooie woorden
- Bewonersadviezen voor een beter UPP
- Tien sleutelprincipes voor succesvolle (burger)participatie inclusief literatuurbronnen