Informatieve toelichting

Algemeen

Op 27 juni 2024 is de nieuwe Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U, vastgesteld. Hierin is het nieuwe beleid voor samenwerking met Utrechters opgenomen in algemene zin. Het omschreven doel van de beleidsnota is dat Utrechters meer eigenaarschap en zeggenschap krijgen.

Om dit doel te bereiken en te zorgen dat deze nota ook daadwerkelijk effectief wordt is het belangrijk een aantal uitgangspunten voortkomend uit de geest van de nota vast te stellen in een verordening. Extra belangrijk door het tevens recent vastgestelde Utrecht Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG) en met oog op de nieuwe Omgevingswet waarin particuliere initiatiefnemers in bepaalde gevallen zelf de participatie moeten organiseren. De gemeente is degene die hier kaders voor kan vaststellen. Hoewel verdere besluitvorming hierover volgt is het belangrijk nu al kaders te stellen die duidelijk maken wat minimaal moet. Dat biedt Utrechters zekerheid en initiatiefnemers maximale duidelijkheid. Dat versnelt uiteindelijk nieuwbouw en maakt plannen beter en vaak ook nog eens goedkoper.

Met deze verordening wordt het nieuwe beleid in lokale gemeentelijke regelgeving verankerd. De verordening geeft duidelijkheid over hoe de doelen en ambities uit de beleidsnota' uitvoering vinden en welke rechten en plichten Utrechters, gemeenteraad, college en marktpartijen hebben.

Tot slot is ook het Utrechtse uitdaagrecht, het bewonersbod, in de verordening opgenomen. Dit is het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek bij een bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen. Het bewonersbod is gebaseerd op twee doelen: meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen en een betere uitvoering van publieke taken.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Definities

Bewonersbod
Het bewonersbod is de Utrechtse variant van het uitdaagrecht. Voor de definitie is dan ook aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen. Dit betekent dat het uitdaagrecht dus niet in algemene zin voor alle Utrechters geldt, maar zich op grond van de wet specifiek richt op inwoners en maatschappelijke partijen. In hoofdstuk 5 van de verordening zijn nadere eisen gesteld aan de toepassing van het bewonersbod.

Gemeentelijke opgave
Gemeentelijke opgave is een veelomvattend begrip. Het heeft betrekking op wat het bestuursorgaan kan doen met beleid. Dit strekt zich uit van het voorbereiden tot het vormen, evalueren en uitvoeren van beleid. In beginsel kan samenwerking met Utrechters plaatsvinden binnen iedere fase en situatie van een gemeentelijke opgave.

Maatschappelijke partijen
In artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet is geregeld dat, naast inwoners, ook maatschappelijke partijen gebruik kunnen maken van het uitdaagrecht. In de Gemeentewet staat echter niet wat maatschappelijke partijen zijn. Het is aan gemeenten om deze groep af te bakenen. In dit geval is ervoor gekozen om onder maatschappelijke partijen verenigingen, stichtingen en andere organisaties zonder winstoogmerk te verstaan die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in Utrecht te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin zij zijn georganiseerd. Bij maatschappelijke partijen

gaat het dus onder meer om woongroepen, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Samenwerking
In de beleidsnota is een bewuste keuze gemaakt om niet van participatie te spreken, maar voor de bredere term samenwerking te kiezen. Dit betekent dat het om meer gaat dan in de Wet participatie op decentraal niveau is voorzien en dat het alle vormen van inwoners- en overheidsparticipatie omvat. De definitie laat de samenwerking daarbij in beginsel vormvrij en heeft in elk geval betrekking op de in de beleidsnota genoemde samenwerkingsvormen, maar ook op inspraak en het bewonersbod. Samenwerkingsvorm Deze definitie omvat de vijf samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Deze samenwerkingsvormen staan in het kompas voor zeggenschap en weerspiegelen ieder een bepaalde mate van eigenaarschap en zeggenschap van de Utrechters.

Samenwerkingsvorm
Deze definitie omvat de vijf samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Deze samenwerkingsvormen staan in het kompas voor zeggenschap en weerspiegelen ieder een bepaalde mate van eigenaarschap en zeggenschap van de Utrechters.

Sociaal eigenaar
Het sociaal eigenaarschap beperkt zich tot een duurzame uitvoering van overheidstaken door andere stakeholders dan de gemeente. Mogelijk worden deze taken gedelegeerd via een al dan niet passende juridische vorm, zoals bijvoorbeeld een stichting. Dit betekent in geen geval dat een uitvoerende gemeenschap (stakeholders) ook juridisch eigenaar wordt van gemeentelijke eigendommen. Het kan hierbij gaan om het beheren van een buurtruimte, beheren van een lokaal buurtgebonden plein, zelf gezamenlijk organiseren van huishoudelijke hulp of het onderhouden van een groenstrook.

Stakeholders
Dit kunnen bijvoorbeeld wijkplatforms en lokale bewonersgroepen zijn, maar ook andere maatschappelijke partijen, gebruikers of cliëntengroepen. Deze groepen zijn op verschillende wijze actief of deelnemend in de processen om hun belang uit te dragen met als doel het (deels) te zien worden behartigd. Stakeholders zijn anders dan Utrechters groepen of individuen die in ieder geval een belang hebben in de gemeentelijke opgave. Utrechters hebben niet altijd een belang of doen daar niets actief mee.

Utrechters
De beleidsnota heeft voor wat betreft de samenwerkingsvormen uit het kompas voor zeggenschap niet alleen betrekking op samenwerking met inwoners, maar ook met toekomstige inwoners, gebruikers, maatschappelijke partijen en andere organisaties in Utrecht. Om die reden is in de verordening een aparte definitie voor deze groep opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat alleen de samenwerkingsvormen betrekking hebben op de samenwerking met Utrechters als groep. Inspraak beperkt zich tot inwoners en belanghebbenden en alleen inwoners en maatschappelijke partijen kunnen een bewonersbod doen.

Artikel 2 Reikwijdte

Geregeld is dat de verordening van toepassing is op alle gemeentelijke opgaven en ten aanzien van elk beleidsterrein. Dit betekent dat samenwerking met Utrechters in beginsel altijd mogelijk is. Dit is ook in lijn met de beleidsnota. Voor de kwaliteit van de invulling van de gemeentelijke opgave is samenwerking met Utrechters volgens de beleidsnota essentieel, ongeacht welk onderwerp of welke fase het betreft.

In dit artikel worden een beperkt aantal gronden genoemd waarop het bestuursorgaan kan afzien van samenwerking met Utrechters. Er kunnen gevallen zijn waarin samenwerking niet voor de hand ligt. In dat geval kan het bestuursorgaan op grond van de verordening van samenwerking met Utrechters afzien. Het is aan het bestuursorgaan om hierin aan de hand van de in de verordening genoemde uitzonderingen in de meeste gevallen onderbouwd een afweging te maken. Het kan bijvoorbeeld gaan

om gevallen waarin het gemeentelijke aangelegenheden betreft die dusdanig beperkt zijn in omvang, dat er voor samenwerking geen wettelijke ruimte, tijd en geld beschikbaar is. Te denken valt aan het toekennen van subsidie, de uitgifte van paspoorten, het overgaan tot handhaving, het verlenen van een vergunning voor een dakkapel of het beoordelen van de aanvraag om een bijstandsuitkering. Voor deze gevallen is niet steeds een motivering op het afzien van samenwerking nodig. Hier moet vanzelfsprekend wel zorgvuldig mee worden omgegaan.

Overigens wordt nog opgemerkt dat de afweging om al dan niet voor samenwerking met Utrechters te kiezen los staat van de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt. Een bestuursorgaan kan dus niet van samenwerking afzien omdat de indruk bestaat dat er geen passende vorm van samenwerking is.

Artikel 3 Doel van de verordening

Deze verordening heeft hetzelfde doel als de Beleidsnota Samen stad maken. In dit artikel wordt dat kenbaar gemaakt. Het artikel biedt daarmee duidelijkheid en een kader voor het licht waarin de verordening is geplaatst. Verder is in dit artikel geëxpliciteerd dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van de bevoegdheden op grond van deze verordening de leidende principes voor houding en gedrag, zoals opgenomen in de Beleidsnota Samen stad maken, in acht zal nemen; met dien verstande dat het college verantwoordelijk is voor de inachtneming daarvan door zijn ambtenaren. Dit betekent dat het college (en in voorkomende gevallen de raad) bij het nemen van het besluit moet beoordelen of bij de totstandkoming van het besluit de verordening is gevolgd en dus of recht is gedaan aan de leidende principes voor houding en gedrag. Omdat het bij deze leidende principes bijvoorbeeld gaat om de vraag of er open en eerlijk gehandeld is en of er lef is getoond, gaat het om een subjectieve beoordeling en vraagt dit primair een afweging aan de politiek. Hoe is het beleid bedoeld en sluit de handelswijze in een concreet geval daar voldoende op aan?

Artikel 4 Bepalen samenwerkingsvorm

Als het bestuursorgaan besluit de samenwerking met Utrechters aan te gaan, dan moet het bestuursorgaan samen met (reeds bekende) stakeholders het kompas voor zeggenschap gebruiken om te bepalen welke samenwerkingsvorm of welke samenwerkingsvormen het wil toepassen. Het bestuursorgaan kan dus samen voor één vorm, maar ook voor meerdere samenwerkingsvormen kiezen. Daarbij moeten het kompas met ruime definities van bijvoorbeeld tijd, geld, ruimte én representativiteit worden doorlopen om te voorkomen dat er te snel een beperking op de samenwerking wordt gelegd.

Wanneer er sprake is van een gemeentelijke opgave waarbij aangetoond kan worden dat een of meer stakeholders sociaal eigenaar zijn, en zij tevens het initiatief en beheer van de opgave willen overnemen, dan wordt het kompas in eerste instantie niet doorlopen. In dat geval wordt eerst onderzocht of een traject van overheidsparticipatie mogelijk is. Het gevaar van het doorlopen van het kompas is dat men op een lagere vorm van zeggenschap uitkomt door de in het kompas opgenomen vragen. Door in deze specifieke gevallen het kompas niet te doorlopen, kan meteen het gesprek worden aangaan om de mogelijkheid van overheidsparticipatie te verkennen. Wanneer de sociaal eigenaar dat niet ziet zitten kan altijd alsnog het kompas gevolgd worden.

Het kompas is een instrument dat richting geeft. Hoewel het een instrument is dat al lerende wordt toegepast is het belangrijk ook hier een uitweg te bieden mocht er geen consensus ontstaan tussen Utrechters en bestuursorgaan. De meest passende vorm is dan burgerparticipatie, omdat het risico met peilen is dat er inbreng wordt gemist, die wel met burgerparticipatie was verkregen. Het is goed mogelijk dat later in latere fases een andere samenwerkingsvorm passender is.

Artikel 5 Uitvoeren samenwerkingsvorm

Het bestuursorgaan moet samen met relevante stakeholders de samenwerkingsvorm of vormen vaststellen en in een samenwerkingsplan omschrijven hoe dit invulling krijgt.

Omdat in de beleidsnota de blik naar buiten voorop staat, is het onwenselijk dat meer tijd wordt besteed aan het opstellen van plannen en verslagen dan aan de samenwerking met Utrechters. In de verordening is wel vastgelegd waar het bestuursorgaan bij de invulling en verantwoording aandacht aan moet besteden, maar er is ruimte om de invulling gaandeweg aan te vullen en daar waar nodig aan te passen. In het samenwerkingsplan worden steeds de eerstvolgende stappen in een proces van de gemeentelijke opgave inzichtelijk gemaakt. Hierbij worden relevante stakeholders bij betrokken. Dit sluit eveneens aan bij de gedachte in de beleidsnota dat een samenwerkingsproces nooit aan de voorkant volledig te plannen of te beschrijven is en dat er moet ruimte zijn om samen bij te sturen en een pad te maken terwijl daarop wordt gelopen.

In het samenwerkingsplan moet altijd worden opgenomen welke partijen stakeholder zijn en voor zover mogelijk wat hun belang is. Dit is nodig om voor het bestuursorgaan inzichtelijk te maken welke stakeholders het zwaarst worden geraakt in hun leefomgeving of welzijn en welke stakeholders dus het grootste belang hebben. Dit lid 1 sub c is opgenomen, om het bestuursorgaan de mogelijkheid te geven dit overzichtelijk op te nemen en te wegen in de uitwerking van het in artikel 6 omschreven samenwerkingsverslag en het uiteindelijke besluit.

Hoewel de insteek samenwerking is kan het zijn dat er een belangenafweging plaatsvindt waarin de betrokken stakeholders hun belang ondergeschikt gemaakt zien worden. In dat geval moet er altijd gekeken worden waar er nog wel ruimte is voor invloed. Bijvoorbeeld de beplanting of de kleur van een gevel, wanneer het om projectontwikkeling gaat

Eventuele kosten die voortvloeien uit art. 8 en 9 worden in het samenwerkingsplan geraamd binnen de plankosten. Hoewel dit kan betekenen dat de plankosten initieel hoger kunnen uitvallen aan het begin van het proces is het zeer aannemelijk dat dit leidt tot kostenbesparing aan het einde van het proces.

Het tweede lid regelt dat het college in beginsel besluit over de samenwerking met Utrechters bij de voorbereiding van een raadsvoorstel. Dit kan echter anders zijn als de gemeenteraad kenbaar heeft gemaakt dat hij hierover zelf wil besluiten. Dit kan in algemene zin door kaders te stellen over wanneer de gemeenteraad hierover besluit (bijvoorbeeld bij bepaalde onderwerpen of bij een bepaalde omvang), maar ook in concrete gevallen.

Artikel 6 Samenwerkingsverslag

Het bestuursorgaan moet achteraf verslag doen van het verloop van het proces. Dat wordt opgenomen in het samenwerkingsverslag. In dit samenwerkingsverslag moet duidelijk en onderbouwd worden weergegeven hoe het proces is verlopen en hoe de uitkomsten tot stand zijn gekomen. Ook moet er worden ingegaan op eventuele onafhankelijke begeleiding, artikel 9. In het verslag wordt ook kort gekeken of er verbeterpunten zijn voor de toepassing van samenwerkingsvormen.

Artikel 7 Gelijke informatiepositie

Besluiten en plannen worden gemaakt op basis van informatie. In Utrecht is het niet ongebruikelijk dat bewoners een alternatief plan maken. Er zijn veel redenen waarom deze plannen het niet altijd halen, maar dit artikel gaat over de beschikbaarheid van informatie. Als bewoners niet over dezelfde informatie beschikken als de projectontwikkelaar dan kunnen ze nooit een gelijkwaardig plan maken. Door dit gelijk te trekken met alle wettelijke uitzonderingen van dien is er een reden minder dat bewonersplannen geen volwaardig alternatief worden.

Artikel 8 Alternatief voorstel van stakeholders

Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de uitvoering van het bewonersbod of burgerinitiatief. Wanneer stakeholders tijdens een samenwerkingsproces het idee krijgen zelf tot een betere eindversie van het product te komen dan moet dit wel kunnen. Op deze manier wordt er bij de besluitvorming over twee plannen besloten. In de praktijk wordt er vaak een alternatief plan gemaakt, maar die wordt niet

meegenomen in de besluitvorming, vaak ontbreken er (beperkte) middelen om het plan volwaardig uit te werken. Dit artikel geeft ruimte die middelen ter beschikking te stellen aan de initiatiefnemers.

Artikel 9 Onafhankelijke begeleiding

Als stakeholders onderling een geschil krijgen, dan is in het samenwerkingsplan opgenomen dat een onafhankelijke derde hierin kan bemiddelen. In principe wordt dit toegewezen, tenzij er goed onderbouwd wordt waarom dit niet redelijk is. Doel is om eindeloze procedures en een gang naar de rechter te voorkomen. Vaak is er in een vroeg stadium nog veel te repareren. In artikel 5 lid 1 sub i. is geregeld hoe hiervoor kosten worden gedekt.

Artikel 10 Inspraak

Inspraak is geen samenwerkingsvorm die in het kompas voor zeggenschap is opgenomen. In bepaalde gevallen is inspraak echter wettelijk verplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorbereiding van een omgevingsplan, omgevingsvisie of programma. Daarnaast is in de verordening geregeld dat een bestuursorgaan er ook voor kan kiezen om inspraak te verlenen naast de toepassing van een samenwerkingsvorm die in het kompas voor zeggenschap is opgenomen. De voorkeur gaat echter uit naar een samenwerkingsvorm die is opgenomen in de beleidsnota. Als inspraak wordt toegepast, dan moet op grond van artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden toegepast. Dit betekent onder andere dat inwoners en belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen.

Artikel 11 Bewonersbod doen

In dit artikel is geregeld hoe inwoners en maatschappelijke partijen een bewonersbod kunnen doen. Zo moeten de inwoners of maatschappelijke partijen bepaalde informatie over het bewonersbod verstrekken en kan het college ook om aanvullende informatie vragen. Bij het bewonersbod is verder van belang dat het uitdaagrecht op grond van artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet aan inwoners en maatschappelijke partijen voorbehouden is. Een bewonersbod kan dus niet door Utrechters in bredere zin worden gedaan.

Artikel 12 Reactie bewonersbod

Om het voor inwoners en maatschappelijke partijen makkelijker te maken een bewonersbod te doen, is geregeld dat een bewonersbod altijd bij het college wordt gedaan. Het college stuurt het bewonersbod vervolgens door aan het bevoegde bestuursorgaan.

Dat bestuursorgaan moet op het bewonersbod reageren. Uit de leidende principes voor houding en gedrag en de beleidsnota volgt dat een bestuursorgaan in beginsel moet openstaan voor een bewonersbod en hierop dus in beginsel welwillend moet reageren. Onderdeel van de leidende principes is immers dat er vertrouwen aan Utrechters wordt gegeven en de beleidsnota stelt het eigenaarschap van Utrechters centraal.

Desalniettemin is ook geregeld dat een bestuursorgaan een bewonersbod kan afwijzen. Dit kan onder andere als zich één van de uitzonderingsgronden uit artikel 2 voordoet, maar ook als het bewonersbod geen betrekking heeft op een gemeentelijke taak of in strijd is met gemeentelijk beleid. Tot slot kan een bestuursorgaan een bewonersbod afwijzen als het bewonersbod ziet taak of bevoegdheid waarvan de aard zich tegen een bewonersbod verzet. Dit sluit aan op artikel 156, 165 en 178 van de Gemeentewet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid om belasting te heffen, bestuursdwang toe te passen of de openbare orde te handhaven. Het bestuursorgaan moet de afwijzing wel onderbouwen.

Verder moet het bestuursorgaan binnen zes weken op het bewonersbod reageren. Deze termijn begint op het moment dat het bewonersbod door het bevoegde bestuursorgaan ontvangen is. Er is

verder een mogelijkheid deze termijn te verlengen. Als een bewonersbod betrekking heeft op een bevoegdheid van de gemeenteraad is tot slot bepaald dat het college de reactie voorbereidt.

Artikel 13 Uitvoeren bewonersbod

Als het bestuursorgaan het bewonersbod accepteert, moet het met de inwoner of de maatschappelijke partij afspraken maken over de uitvoering. Die afspraken moeten niet alleen zien op de uitvoering zelf (eerste lid, onder a), maar ook op het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan (eerste lid, onder b). Tot slot moeten de afspraken een oplossing bieden als de uitvoering niet volgens de afspraken verloopt (eerste lid, onder c). Verder moet het bestuursorgaan, net als bij de samenwerkingsvormen, ook na het accepteren of afwijzen van een bewonersbod inzichtelijk maken hoe dit verlopen is. In lijn met wat er bij de samenwerkingsvormen geregeld is, dient het bestuursorgaan deze verantwoording openbaar te maken.

Artikel 15 Hardheidsclausule

De hardheidsclausule is opgenomen om een oplossing te bieden wanneer Utrechters onbedoeld en disproportioneel onredelijk of onbillijk worden benadeeld bij de toepassing van de verordening. Het bestuursorgaan dient toepassing van de hardheidsclausule schriftelijk motiveren.