

Informatieve toelichting

Algemeen

Op 27 juni 2024 is de nieuwe Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U (hierna: beleidsnota) vastgesteld door de gemeenteraad. In die beleidsnota is het nieuwe beleid voor samenwerking met Utrechters opgenomen. Het doel van de beleidsnota is dat Utrechters meer eigenaarschap en zeggenschap krijgen, dat het college en de gemeenteraad bij hun besluitvorming voor een bredere belangenafweging zorgen en dat de gemeente in de samenwerking met Utrechters een betrouwbare samenwerkingspartner is.

Om dit doel te bereiken zijn in de beleidsnota onder andere de leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college- en raadsleden in de samenwerking met Utrechters geïntroduceerd: we zijn open en eerlijk, we geven vertrouwen aan Utrechters, we tonen lef, we werken proactief aan inclusie en diversiteit, we werken proactief aan duurzame relaties met Utrechters en we leren en verbeteren continu. Daarnaast bevat de beleidsnota het 'kompas voor zeggenschap'. Dit kompas bevat hulpvragen om, gegeven de situatie en het vraagstuk, te komen tot de best passende vorm van samenwerking met Utrechters.

Met deze verordening wordt het nieuwe beleid voor zover nodig in regelgeving verankerd. De verordening wordt daarmee een hulpmiddel om het doel van het nieuwe beleid te realiseren. Tegen die achtergrond schrijft de verordening voor dat het bestuursorgaan zich houdt aan de leidende principes voor houding en gedrag en dat het kompas voor zeggenschap wordt toegepast bij de afweging voor welke samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen wordt gekozen. Verder bevat de verordening een aantal randvoorwaarden voor de samenwerking met Utrechters.

In de verordening staat voorop dat samenwerking met Utrechters in elke stap van een gemeentelijke opgave plaats kan vinden; vanaf de aanvraag bij een maatschappelijk vraagstuk tot aan de besluitvorming, eventuele wijziging, uitvoering en evaluatie. Daarbij biedt de verordening ruimte om keuzes te maken. De beleidsnota is niet in beton gegoten en de verordening dus ook niet. Er is ruimte om de samenwerking vorm te geven op een andere –meer passende – manier, ook als het kompas voor zeggenschap een andere richting geeft.

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

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.

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.

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.

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.

Desalniettemin biedt de verordening bestuursorganen wel de mogelijkheid om in een concreet geval de afweging te maken of samenwerking ook wenselijk is. 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 het kompas voor zeggenschap een afweging te maken en die afweging in beginsel ook te onderbouwen. 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. Ook bij interne organisatorische aangelegenheden zoals de lunch in de kantine of in spoedeisende gevallen zoals bij besluitvorming met een krappe deadline is samenwerking mogelijk. Er moet dan alleen aandacht zijn voor de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt en de kring van Utrechters die hierbij wordt betrokken.

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 handelwijze in een concreet geval daar voldoende op aan?

Artikel 4 Bepalen samenwerkingsvorm

Als het bestuursorgaan besluit de samenwerking met Utrechtse aan te gaan, dan moet het bestuursorgaan het kompas voor zeggenschap gebruiken om te bepalen welke samenwerkingsvorm of welke samenwerkingsvormen het wil toepassen. Het bestuursorgaan kan dus voor één vorm, maar ook voor meerdere samenwerkingsvormen kiezen.

Artikel 5 Uitvoeren samenwerkingsvorm

Als het bestuursorgaan weet welke samenwerkingsvorm of samenwerkingsvormen het wil toepassen, moet het bestuursorgaan bepalen hoe dit invulling krijgt, dit wordt gedaan in het samenwerkingsplan. Verder moet het bestuursorgaan achteraf openbaar maken hoe dit uiteindelijk is verlopen. Dat wordt opgenomen in het samenwerkingsverslag.

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 Utrechtse. 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 kunnen waar mogelijk relevante stakeholders worden 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.

Het derde lid regelt dat het college in beginsel besluit over de samenwerking met Utrechtse 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.

Overigens verdient nog opmerking dat de artikelen 1, 2 en 3 betrekking hebben op alle vormen van samenwerking met Utrechters. Dus ook inspraak en het bewonersbod. De artikelen 4 en 5 zien alleen op de samenwerkingsvormen uit de beleidsnota. Voor inspraak en het bewonersbod geldt dat hier in hoofdstuk 4 en 5 bepalingen over zijn opgenomen.

Artikel 6 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 7 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 8 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 9 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.