

Voorstel aan de gemeenteraad

Verordening samenwerking, participatie en inspraak

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Irene Willems
Kenmerk	12970217
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht vast te stellen, waarin:
 - a) is opgenomen dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag uit de beleidsnota Samen stad maken in acht zal nemen;
 - b) het toepassen van het kompas voor zeggenschap uit de beleidsnota Samen stad maken wordt voorgeschreven;
 - c) een samenwerkingsplan wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt hoe de samenwerking met Utrechters er uit gaat zien;
 - d) een samenwerkingsverslag wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt welke inzichten zijn opgedaan in de samenwerking en hoe die inzichten zijn gewogen en
 - e) het bewonersbod is opgenomen, waaronder ook hoe dit wordt toegepast,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Het doel van deze Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht is gelijk aan het doel van de vastgestelde beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U: Utrechters hebben meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad; er is meer eigenaarschap voor Utrechters en college en raad maken een brede belangenafweging in de besluitvorming.

In de verordening is opgenomen dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag uit de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U in acht zal nemen. Daarnaast schrijft de verordening voor dat het kompas voor zeggenschap uit deze beleidsnota wordt toegepast om de samenwerkingsvorm te bepalen. Vervolgens schrijft de verordening voor dat het bestuursorgaan in de vorm van een samenwerkingsplan vooraf voor iedereen openbaar inzichtelijk maakt hoe deze samenwerkingsvorm invulling krijgt en dat het bestuursorgaan achteraf openbaar maakt hoe dit is verlopen in de vorm van een samenwerkingsverslag. 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.

Context

Aanleiding

Op 27 juni 2024 heeft de Raad de beleidsnota Samen stad maken vastgesteld. Een van de 'eerste concrete vervolgstappen' die daarin is geformuleerd is om [de huidige participatie- en inspraakverordening](#) aan te passen en ter besluitvorming voor te leggen aan de raad. De huidige verordening is namelijk gebaseerd op het oude beleid. In dat raadsbesluit is aangekondigd dat we ook de huidige participatieleidraad zouden vervangen door een nieuwe leidraad op basis van het beleid en dat de verordening daar naar zou verwijzen. Voortschrijdend inzicht heeft er toe geleid dat er geen nieuwe leidraad nodig is, maar het beleid zelf (met daarin het kompas) in deze behoefte voorziet en de verordening daar naar kan verwijzen.

De missie van Samen stad maken is om de lokale democratie van alle Utrechters te maken. De beleidsnota heeft daarvoor als doel om Utrechters meer zeggenschap te geven en is gericht op een gelijkwaardige samenwerking tussen overheid, markt en gemeenschap. In de beleidsnota Samen stad maken staat dat de verandering van houding en gedrag van ambtenaren, college- en raadsleden de belangrijkste bijdrage levert aan de doelen en missie van Samen stad maken. Samen stad maken is daarmee met name een cultuurverandering gericht op verbinding en vertrouwen geven aan Utrechters. Samen stad maken wil de beweging maken van een procedurele verplichting van participatie ('een vinkje zetten'), naar een situatie waarbij de leidende principes van houding en gedrag 'van binnen' gevoeld worden bij ambtenaren, college en raadsleden en daardoor naar buiten worden uitgedragen waardoor daadwerkelijke samenwerking ontstaat.

De Wet participatie op decentraal niveau, die op 1 januari 2025 in werking treedt, regelt onder andere dat gemeenten hun inspraakverordening binnen twee jaar moeten omzetten in een participatieverordening. Daarbij is geregeld dat gemeenten inwoners niet alleen moeten betrekken bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan. Verder moeten gemeenten in de participatieverordening regelen onder welke voorwaarden inwoners gebruik kunnen maken van het uitdaagrecht. De verordening samenwerking, participatie en inspraak geeft voor de gemeente Utrecht invulling aan die wet en gaat ook verder dan dat: de nieuwe verordening ziet op alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

Voor bepaalde beleidsterreinen is het wenselijk of noodzakelijk om de beleidsnota Samen stad maken te vertalen in een kaderstellend document voor de raad. De wijziging van het UPP (raadsbesluit dd 14 november 2024) waarin het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG) in hoofdlijnen is beschreven is daar een voorbeeld van. Dit nieuwe UPG zal nog verder uitgewerkt worden op basis van het raadsbesluit. Die uitwerking gebeurt mede op basis van de beleidsnota Samen stad maken en deze verordening. Ook wordt onderzocht hoe een nieuw Utrechts Planproces voor de Openbare Ruimte vorm kan krijgen. Ook voor bewonersbod geldt dat er voor specifieke beleidsterreinen nadere invulling kan worden gegeven, zoals in een handreiking zelfbeheer sportaccommodaties waar nu aan gewerkt wordt. In dit soort kaderstellende documenten wordt concreter gemaakt wat de beleidsnota Samen stad maken betekent voor een specifiek beleidsterrein.

Juridische context

Op grond van de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd om de Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht vast te stellen.

De Wet participatie op decentraal niveau, die op 1 januari 2025 in werking treedt, regelt ook dat gemeenten hun inspraakverordening binnen twee jaar moeten verbreden naar een participatieverordening. In deze verordening moeten gemeenten regelen op welke wijze zij ingezetenen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid betrekken (nu is dat alleen nog de voorbereiding van beleid). En gemeenten moeten in de verordening de voorwaarden opnemen waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen uitvoeren (het zogenaamde uitdaagrecht, in Utrecht het 'bewonersbod')

De voorliggende Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht 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 niet iets 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 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

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect

Het doel van deze verordening is om een bijdrage te leveren aan meer zeggenschap en meer eigenaarschap voor Utrechters en een brede belangenafweging door bestuursorganen in de besluitvorming ten aanzien van alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- [Participatie- en inspraakverordening Gemeente Utrecht](#)
- Beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U: 27 juni 2024
- [amendement 71 "Geen participatie zonder sterk bewonersbod Utrecht"](#)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht vast te stellen, waarin: a) is opgenomen dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag uit de beleidsnota Samen stad maken in acht zal nemen; b) het toepassen van het kompas voor zeggenschap uit de beleidsnota Samen stad maken wordt voorgeschreven; c) een samenwerkingsplan wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt hoe de samenwerking met Utrechters er uit gaat zien; d) een samenwerkingsverslag wordt voorgeschreven waarin is uitgewerkt welke inzichten zijn opgedaan in de samenwerking en hoe die inzichten zijn gewogen en e) het bewonersbod is opgenomen, waaronder ook hoe dit wordt toegepast.
Argumenten	
1.1	<u>Hierdoor hebben we een verordening die aansluit bij het huidige beleid van Samen stad maken: Geen Utrecht zonder U en het raadsbesluit over de wijziging van het UPP</u> Sinds 27 juni 2024 geldt er nieuw beleid voor Samen stad maken. De Participatie- en inspraakverordening uit 2019 verwijst nog naar het oude beleid en sluit niet aan bij de beleidsnota Samen stad maken Geen Utrecht zonder U. De Verordening samenwerking, participatie en inspraak gemeente Utrecht sluit wel aan bij de beleidsnota Samen stad maken. Door deze verordening vast te stellen zijn beleid en verordening weer met elkaar in één lijn. Bovendien is in deze verordening het amendement over vroegtijdige participatie (A219.2024) dat is aangenomen bij het raadsvoorstel wijziging UPP verwerkt.
1.2	<u>De nieuwe verordening houdt ruimte voor de beweging van Samen stad maken die draait om vertrouwen en verbinding.</u> Er is gekozen om alleen dat wat echt nodig is in regelgeving te verankeren: het in acht nemen van de leidende principes voor houding en gedrag door het bestuursorgaan, de toepassing van het kompas, de inhoud van een samenwerkingsplan en samenwerkingsverslag en het bewonersbod. Goede samenwerking ontstaat niet vanuit een procedurele verplichting. Samen stad maken is erop gericht om vanuit vertrouwen en verbinding samen te werken met Utrechters. Als we eenzijdig vanuit de gemeente meer regels zouden opnemen, zou dat een onnodige juridisering (tot een juridische kwestie maken) betekenen die haaks staat op de beweging die we voor ogen hebben; een beweging die uitgaat van samenwerking, samen bijsturen en samen het pad maken terwijl we erop lopen. Dit maken we voor eenieder inzichtelijk in een samenwerkingsplan dat waar mogelijk gemaakt wordt met relevante stakeholders. Verandering van houding en gedrag en kiezen voor de juiste samenwerkingsvormen stimuleren we niet alleen met deze verordening, maar met name met een breed verandertraject: door middel van trainingen, onderlinge kennisuitwisseling samen met Utrechters, coaching on the job, een pool van Samen stad makers in de hele organisatie, gesprekken op management- en directieniveau en uitgebreide communicatie.
1.3	<u>Met nieuwe vorm van samenwerkingsplan en samenwerkingsverslag kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter vervullen en wordt integrale belangenafweging gefaciliteerd.</u> Bij ieder raadsvoorstel wordt in de nieuwe Samen stad maken paragraaf een koppeling gemaakt naar het samenwerkingsplan en het samenwerkingsverslag. In de verordening is vastgelegd wat daarin moet staan. Op die manier kan de raad

	zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen. Dit sluit aan bij wat de Adviescommissie Participatie bestaande uit raadsleden hierover geadviseerd heeft. Door expliciet de weging van de verschillende belangen en inzichten uit de samenwerking op te nemen in het samenwerkingsverslag wordt integrale belangenafweging gefaciliteerd. Ook dat sluit aan bij wat de Adviescommissie Participatie bestaande uit raadsleden hierover geadviseerd heeft.
1.4	<u>Met de nieuwe verordening wordt de drempel voor het bewonersbod laag gehouden.</u> Omdat de beleidsnota Samen stad maken op meer eigenaarschap voor Utrechters gericht is en het bewonersbod daar bij uitstek een instrument voor is, is de drempel hiervoor laag gehouden. Dat sluit ook aan bij amendement 71/2024 <i>Geen Participatie zonder sterk bewonersbod</i>. In de eerste plaats is geregeld dat Utrechters alle verzoeken om een bewonersbod bij het college kunnen indienen. Er is dan één duidelijk loket voor het bewonersbod. Het college zorgt er vervolgens voor dat het bod terecht komt bij het orgaan dat hierover kan beslissen. Verder hoeven Utrechters bij een bewonersbod maar een beperkte hoeveelheid informatie te verstrekken en zijn de weigeringsgronden voor een bewonersbod beperkt. Tot slot is vastgelegd welke termijn voor de reactie op het bewonersbod geldt, welke afspraken bij het accepteren van een bewonersbod worden gemaakt en hoe de uitvoering wordt geëvalueerd.
1.5	<u>De verordening kan helpen in het maken van afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers</u> Participatie is op grond van de Omgevingswet in beginsel vormvrij. Het is aan de ontwikkelaar of initiatiefnemer om aan de participatie invulling te geven. Daarover kunnen in de verordening geen regels worden opgenomen De verordening kan wel helpen in het maken van onderlinge afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers. Met het raadsbesluit over de wijziging van het UPP heeft de raad besloten dat de gemeente regie gaat voeren over samenwerking met Utrechters ook bij particuliere initiatiefnemers (bijvoorbeeld ontwikkelaars). De verordening kan de basis zijn voor deze afspraken die in de initiatieffase (gelijktijdig met de plankostenovereenkomst) worden gemaakt.
1.6	<u>De verordening stimuleert reflectie van buiten om te kunnen verbeteren in houding en gedrag zoals ook opgenomen is in de beleidsnota Samen stad maken</u> Het belangrijkste onderdeel uit de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U zijn de leidende principes voor houding en gedrag voor ambtenaren, college en raadsleden. Met de bepaling in de verordening dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag in acht zal nemen hebben de principes een werking naar buiten toe (externe werking). Dat sluit aan bij de beleidsnota Samen stad maken waarin we aangeven dat we continue reflectie van buiten willen om te kunnen leren en verbeteren. Deze reflectie moet onderdeel kunnen zijn van het politieke debat dat plaatsvindt in de raad. Daarom is in de toelichting in de verordening opgenomen dat het bestuursorgaan bij het nemen van het besluit moet beoordelen of bij de totstandkoming van het besluit de verordening is gevolgd en dus ook of aan de leidende principes recht is gedaan. Daarbij is expliciet gemaakt dat dit een subjectieve afweging aan de politiek is omdat het gaat om de vraag hoe het beleid is bedoeld en of de handelwijze in dit specifieke geval daarmee in lijn is.
1.7	Met de nieuwe verordening zijn er conform de beleidsnota Samen stad maken

	minder uitzonderingen op voorhand voor samenwerking met Utrechters Op basis van de nota Samen Stad maken, geen Utrecht zonder U, wegen we in alle situaties met het kompas voor zeggenschap af welke vorm van samenwerking passend kan zijn en sluiten we zo min mogelijk situaties op voorhand uit van samenwerking. Ten opzichte van de huidige participatie- en inspraakverordening zijn daarom de uitzonderingen beperkter geformuleerd en is de reikwijdte daarom ruimer geformuleerd: de verordening heeft nu betrekking op alle gemeentelijke opgaven en op alle terreinen van gemeentelijk bestuur. Het kompas geeft de mogelijkheid om niet te kiezen voor samenwerking: gemeente aan zet.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>Door het vastleggen in de verordening dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag in acht zal nemen, ontstaat het juridische risico dat Utrechters in een procedure kunnen stellen dat het bestuursorgaan zich niet aan die verplichting heeft gehouden</u> Urechters kunnen in een juridische procedure tegen een besluit aanvoeren dat het bestuursorgaan de leidende principes voor houding en gedrag niet heeft nageleefd in het samenwerkingsproces voorafgaand aan het besluit. Het is mogelijk dat de rechter oordeelt dat de leidende principes inderdaad niet zijn gevolgd en daar consequenties aan verbindt, maar het college acht de kans hierop klein. In de toelichting bij de verordening is namelijk kenbaar gemaakt en uitgelegd dat het primair aan het college (en de raad) is om bij het nemen van het besluit te beoordelen en mee te wegen of de leidende principes voor houding en gedrag bij het tot stand komen van het besluit zijn gevolgd. Dit is een subjectieve beoordeling en afweging aan de politiek: hoe is het beleid bedoeld en doet de handelswijze daar recht aan? Het is aan het college (en de raad) om te bepalen wat de toepassing van de leidende principes in een concreet geval precies betekent. Naar verwachting zal de rechter daarom terughoudend toetsen.
1.2	<u>Dit voorstel gaat niet in op verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten</u> In de beleidsnota Samen stad maken, Geen Utrecht zonder U is aangegeven dat tegelijkertijd met de nieuwe verordening een voorstel aan de raad zal worden aangeboden over verplicht stellen van participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). Dit is een mogelijkheid die de Omgevingswet biedt. Het voornemen bestaat om participatie bij een deel van deze BOPA's verplicht te stellen. Er is echter nog onvoldoende uitgewerkt in welke gevallen dat voornemen precies bestaat en hoe dat er dan uitziet. Voorkomen moet worden dat de verplichting niet in verhouding staat tot het doel. Het uitwerken daarvan vraagt een nader gesprek, ook over wanneer participatie in deze gevallen voldoende is en hoe dat getoetst kan worden. Wij gaan daarover ook graag met de raad in gesprek. Daarom zal hierover in Q3 2025 een apart besluit aan de raad worden voorgelegd. Dit heeft als voordeel dat we gebruik kunnen maken van de eerste ervaringen van verplichte participatie bij BOPA's van andere steden.

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.

Samen stad maken

Er heeft geen samenwerking plaatsgevonden over dit voorstel. De verordening verankert alleen de beleidsnota Samen Stad Maken. Deze beleidsnota is in samenwerking met diverse Utrechters tot stand gekomen.

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:

- Verordening samenwerking, participatie en inspraak Gemeente Utrecht

Bijlagen informatief

-