

Voorstel aan de gemeenteraad

Startdocument burgerberaad

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Karin Visser
Kenmerk	1055034
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

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

1. Het startdocument burgerberaad vast te stellen met als belangrijkste randvoorwaarden:
 - a. Een heldere opdracht aan de gelote burgers
 - b. Het onderwerp en de vraagstelling voldoen aan de volgende criteria: maatschappelijk relevant, politiek relevant, geeft zichtbaar resultaat en is geschikt voor het instrument burgerberaad
 - c. Procesbegeleiding is onafhankelijk
 - d. Deelnemers zijn representatief voor Utrechtse bewoners
 - e. Deelname is toegankelijk en laagdrempelig
 - f. Er is voldoende tijd en budget
 - g. De eerste burgerberaden worden gezien als een leertraject
2. Zodra er middelen beschikbaar zijn voor organisatie en opvolging van een burgerberaad, het eerste burgerberaad over 'oud & nieuw' te laten gaan, waarbij de vraag gesteld wordt hoe oud & nieuw in Utrecht een feest kan zijn voor iedereen en of een lokaal vuurwerkverbod daarbij wenselijk is.
3. Utrechters te laten meedenken over de formulering van de vraagstelling van het onderwerp van het eerste burgerberaad en het onderwerp en de vraagstelling voor een tweede burgerberaad.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Uit het nu ter vaststelling voorliggende startdocument wordt duidelijk hoe we een burgerberaad willen organiseren in Utrecht, onder welke voorwaarden en hoe we tot een representatieve deelname willen komen. In het startdocument wordt aandacht besteed aan:

- Waarom een burgerberaad
- Voorwaarden voor een burgerberaad
- Politiek opdracht en rol van de raad
- Criteria voor het onderwerp en de vraagstelling
- Rol van ambtenaren
- Onafhankelijke procesbegeleiding
- Representatieve deelname/ loting
- Drempels wegnemen voor deelname
- Communicatie en campagne
- Onderzoek en leren
- Kosten

Op dit moment kunnen wij nog niet starten met een burgerberaad. Zodra de raad geld beschikbaar stelt, beginnen wij met het eerste burgerberaad over hoe oud & nieuw in Utrecht een feest kan zijn voor iedereen, waarbij ook de vraag wordt gesteld of een lokaal vuurwerkverbod wenselijk is. Voorwaardelijk is ook dat er middelen zijn voor de opvolging van de adviezen (de uitvoering).

Context

Aanleiding

Op 10 maart 2022 is de motie "Utrechts burgerberaad" aangenomen om een startvoorstel uit te werken om in Utrecht volgens de in deze motie geschetste randvoorwaarden te starten en ervaring op te gaan doen met enkele burgerberaden. In het coalitieakkoord "Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat" stond vervolgens dat we in deze coalitieperiode ervaring op gaan doen met burgerberaden (met een diverse vertegenwoordiging van Utrechters, geselecteerd door loting). Het startdocument burgerberaad is een uitwerking van deze motie en de opgave uit het coalitieakkoord.

Juridische context

Het burgerberaad is een nieuw democratisch instrument. Binnen ons bestaande participatiebeleid, de inspraak- en participatieverordening en de referendumverordening zijn hier (nog) geen regels voor. Het vaststellen van nieuw beleid of een verordening is een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Daarom is dit voorstel een raadsvoorstel.

De raad geeft een groep gelote bewoners de opdracht om met een advies te komen, dat zwaarwegend is voor verdere besluitvorming en waar alleen beargumenteerd vanaf geweken kan worden, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen. Dit vergt een andere rol van college, burgermeester en raad. Er kan geen bezwaar gemaakt worden tegen dit besluit. Er is geen sprake van een inspraakprocedure.

Beslistermijn

Besluitvorming over dit startdocument is nodig voor het zomerreces 2023 om vervolgens tijdig een voorstel voor te kunnen leggen voor daadwerkelijke start van het eerste burgerberaad over oud & nieuw met daarin de formulering van de opdracht aan de ingelote bewoners en vraagstelling. Tevens moet voor het zomerreces 2023 besloten zijn over het beschikbaar stellen van middelen. Besluitvorming over de start van een eerste burgerberaad is nodig in september 2023 om in oktober 2023 te kunnen starten met het burgerberaad en eventuele maatregelen voor oud & nieuw van 2024/2025 tijdig te kunnen voorbereiden.

Beoogd effect

Er is helderheid over hoe en onder welke randvoorwaarden een burgerberaad georganiseerd kan worden, waarbij de ingelote deelnemers goed begeleid worden, zich gezien en gehoord voelen, op een rustig tempo kunnen overleggen (delibereren) en invloed hebben op de vraag die voorligt.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- [Amendement 101: burgerberaad starten in 2023](#)
- [Motie 95/2022: Utrechts burgerberaad](#)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het startdocument burgerberaad vast te stellen met als belangrijkste randvoorwaarden: - Een heldere opdracht aan de gelote burgers - Het onderwerp en de vraagstelling voldoen aan de volgende criteria: maatschappelijk relevant, politiek relevant, geeft zichtbaar resultaat en is geschikt voor het instrument burgerberaad - Procesbegeleiding is onafhankelijk - Deelnemers zijn representatief voor Utrechtse bewoners - Deelname is toegankelijk en laagdrempelig - Er is voldoende tijd en budget - De eerste burgerberaden worden gezien als een leertraject
Argumenten	
1.1	<u>Een burgerberaad geeft mogelijkheden om een bredere groep Utrechters te betrekken en zeggenschap te geven.</u> In het coalitieakkoord is aangegeven dat we de grote uitdagingen waar we als stad voor staan samen met de Utrechters willen aanpakken en dat Utrechters zeggenschap hebben over ontwikkelingen in hun stad, wijk, buurt en straat. Een van de doelen bij de herijking van Samen Stad Maken is om een grotere en meer diverse groep Utrechters te betrekken bij de lokale democratie. Een burgerberaad kan hieraan bijdragen als we vasthouden aan de genoemde randvoorwaarden
1.2	<u>De randvoorwaarden in het startdocument sluiten aan bij motie 95/2022 'Utrechts burgerberaad'</u> In motie 95/2022 heeft de raad zelf al randvoorwaarden genoemd waar een burgerberaad aan zou moeten voldoen. Deze randvoorwaarden zijn in bijgevoegd startdocument uitgewerkt.
1.3	<u>De randvoorwaarden zijn gebaseerd op ervaringen in Nederland en buitenland.</u> In andere plaatsen is al ervaring opgedaan met een burgerberaad. Zo is er ervaring opgedaan om te zorgen voor representativiteit, onafhankelijke procesbegeleiding, juiste formulering van een onderwerp en vraagstelling en een helder opdracht. Wij hebben deze ervaringen verwerkt in het startdocument.
1.4	<u>Het startdocument is tot stand gekomen met inbreng van bewoners.</u> De TransitieMotor030 (TM030) is initiatiefnemer van het burgerberaad in Utrecht waar wij als gemeente op zijn aangesloten (co-creatie). Om deze groep te verbreden is in overleg met de TM030 ook contact gezocht met andere Utrechters die actief zijn in de wijken, bewoners die zich hebben aangesloten bij het netwerk Sleutelpersonen en jongeren die zijn aangesloten bij de Young Minds. Zij hebben allen meegedacht over de randvoorwaarden voor een burgerberaad. Deze groep van vaste betrokkenen die bekend zijn (geworden) met het instrument burgerberaad, geeft de mogelijkheid om dit onderwerp goed uit te diepen, dilemma's te bespreken en met elkaar een doordacht startdocument op te leveren. Hun aanbevelingen om bijvoorbeeld het burgerberaad zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te maken zijn verwerkt in het startdocument.
1.5	<u>Door een opdracht voor de ingelote bewoners te formuleren blijft de beslissingsbevoegdheid bij de raad</u>

	De adviezen worden als zwaarwegend beschouwd en in principe overgenomen als het aan de randvoorwaarden voldoet, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen. Het uitgangspunt is dat een raadslid zonder last (en ruggespraak) stemt over het betreffende onderwerp.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Er is nog geen budget beschikbaar voor de organisatie van een burgerberaad. Een burgerberaad is een relatief dure participatievorm. Binnen de huidige begroting is er slechts beperkt budget beschikbaar: via amendement 101/2022 is 50.000 euro beschikbaar gesteld om te starten met een burgerberaad. Dit geld is nodig voor een stadsbrede campagne voorafgaande aan de start. De kosten voor de organisatie van een burgerberaad zijn € 400.000 per burgerberaad (dit is exclusief uitvoeringskosten). Dit betrekken we bij de integrale afweging in de voorjaarsnota 2023.
1.2	Het woord 'mandaat' uit motie 95/2022 is niet overgenomen In motie 95/2022 noemt de raad zelf 'mandaat' als een van de randvoorwaarden voor een burgerberaad. Dit zou echter betekenen dat de ingelote bewoners uit naam van een bestuursorgaan besluiten mogen nemen (artikel 10:1 Awb). Dat is bij een burgerberaad niet de bedoeling; de beslissingsbevoegdheid blijft bij de raad. De ingelote bewoners krijgen geen juridisch mandaat, maar hun adviezen worden in principe wel een op een overgenomen (als zij voldoen aan financiële, juridische en praktische randvoorwaarden). Daarom is gekozen voor het woord 'opdracht' en voor 'zwaarwegend advies dat in principe wordt overgenomen als het aan de randvoorwaarden voldoet'. Op die manier voldoet het wel aan de toelichting uit de motie: 'heldere afspraken vooraf wat met de uitkomsten gebeurt'. Deze formulering van zwaarwegend advies maakt het instrument burgerberaad wel duidelijk anders dan andere, bestaande participatievormen met minder vergaande zeggenschap.
1.3	<u>Een onafhankelijke partij kan niet alle vormen van (individuele) beïnvloeding wegnemen.</u> Met deze randvoorwaarden willen we het burgerberaad zo onafhankelijk mogelijk maken. Maar deelnemers zijn uiteraard vrij om op eigen initiatief buiten de bijeenkomsten te praten over het onderwerp van het burgerberaad. Dit maakt dat beïnvloeding niet compleet uitgesloten kan worden. Aan het einde van een burgerberaad blijft het de verantwoordelijkheid van het college om met een voorstel naar de raad te gaan voor opvolging van de adviezen van het burgerberaad. Daarbij is het uitgangspunt dat de adviezen zwaarwegend zijn en in principe worden overgenomen als ze aan de randvoorwaarden voldoen.
1.4	Niet iedereen kan deelnemen. We zien dat steeds meer mensen in de overlevingstand komen als gevolg van de huidige economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Ook jongeren hebben het zwaar na corona. Niet iedereen zal zin, tijd en de mogelijkheid hebben om deel te nemen, terwijl we op zoek zijn naar een zo representatief mogelijke groep van deelnemers. We doen er alles aan om deelname ook voor deze doelgroepen zo makkelijk mogelijk te maken (zie paragraaf 9 van het startdocument).
Beslispunt	
2	Zodra er middelen beschikbaar zijn voor organisatie en opvolging van een burgerberaad, het eerste burgerberaad over 'oud & nieuw' te laten gaan, waarbij de vraag gesteld wordt hoe oud & nieuw in Utrecht een feest kan zijn voor iedereen en of een lokaal vuurwerkverbod daarbij wenselijk is.
Argumenten	

2.1	Het onderwerp voldoet aan alle vier de criteria en kaders voor vraagstelling. - Het is een onderwerp waar nog politieke verdeeldheid over bestaat en waar op korte termijn geen overeenstemming in verwacht wordt. - Het is maatschappelijk relevant. Het in 2021 uitgevoerde belevingsonderzoek jaarwisseling laat zien dat het onderwerp erg leeft in de stad. - De uitvoerbare adviezen kunnen direct worden overgenomen met zichtbaar resultaat tijdens de jaarwisseling van 2024/2025 en een burgerberaad is hierbij een geschikte vorm. - Bovendien is de vraagstelling niet te ruim of te smal en geeft daarmee voldoende ruimte voor bewoners om met voorstellen te komen. Het onderwerp is bij uitstek geschikt om aan bewoners over te laten. Daarmee is een burgerberaad een geschikt instrument voor dit onderwerp. Een concreet en gericht onderwerp als oud&nieuw is bovendien zeer geschikt als eerste onderwerp voor een burgerberaad om van te leren voor een volgend burgerberaad.
2.2	Het onderwerp is urgent. Om de resultaten van een burgerberaad toe te kunnen passen bij de jaarwisseling van 2024/2025, is het gezien de doorlooptijd van een burgerberaad en de maatregelen die genomen moeten worden, noodzakelijk dat het burgerberaad 1 oktober 2023 van start kan gaan.
2.3	Er is bij betrokken bewoners veel draagvlak om met dit onderwerp te starten. Er zijn veel mogelijke onderwerpen voor een eerste burgerberaad besproken met de bij het startdocument betrokken bewoners. Zij hebben aangegeven voorstander te zijn om met dit onderwerp te starten.
2.4	Er is sprake van een enkelvoudige opdracht. De gemeente kan alleen beslissen over dit onderwerp. Dat maakt de besluitvorming en de uitvoering na het besluit eenvoudiger.
Kanttekeningen/Risico's	
2.1	Er is geen stadsbrede uitvraag/participatie gedaan over mogelijke onderwerpen. We hebben mogelijke onderwerpen besproken met betrokken bewoners, maar we hebben het niet breed uitgevraagd onder alle Utrechters. Dit onderwerp heeft veel draagvlak om aan te gaan, zowel intern als bij betrokken bewoners. Het nog breder uitvragen in de stad wat een geschikt onderwerp is voor een burgerberaad heeft als risico dat er sprake is van 'schijnparticipatie' vanwege de grote voordelen van dit onderwerp voor een eerste burgerberaad.
2.2	<u>Er is nog geen budget beschikbaar voor de uitvoering van de adviezen van het burgerberaad</u> Het resultaat van het burgerberaad zal bestaan uit een aantal zwaarwegende adviezen die in principe worden overgenomen als ze aan de randvoorwaarden voldoen. Er is op dit moment geen uitvoeringsbudget in de begroting daarvoor aangemerkt. We zullen dit betrekken bij de integrale afweging in de voorjaarsnota 2023.
2.3	Mogelijk is er onvoldoende personeel om de aanbevelingen (volledig) uit te voeren. Afhankelijk van de aanbevelingen zal er een beroep worden gedaan op extra capaciteit van de hulpdiensten, met name van Toezicht en Handhaving en de Politie. Maar ook van de eigen gemeentelijke organisatie.
2.4	Mogelijk wordt er landelijk een vuurwerkverbod opgelegd. Vooraf of tijdens het burgerberaad is er een kans dat er een landelijk vuurwerkverbod wordt ingesteld. Wij verwachten dit niet, maar mocht dit toch gebeuren, dan zullen we de vraagstelling aanscherpen en de focus leggen op alternatieve invullingen van vuurwerk.

Beslispunt	
3	Utrechters te laten meedenken over de formulering van de vraagstelling van het onderwerp van het eerste burgerberaad en het onderwerp en de vraagstelling voor een tweede burgerberaad.
Argumenten	
3.1	<u>Het is belangrijk dat de vraagstelling voldoende open is geformuleerd en voor iedereen begrijpelijk is.</u> In het startdocument is een concept vraagstelling voor het eerste burgerberaad over 'oud & nieuw' opgenomen. Door Utrechters mee te laten denken over de formulering van de vraagstelling zorgen we ervoor dat het voor iedereen begrijpelijk is. Na deze participatie wordt de opdracht en de vraagstelling ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.
3.1	Het is belangrijk om aan te sluiten bij wat er in de stad leeft. Wij hebben al een aantal mogelijke onderwerpen in beeld. Om de maatschappelijke urgentie goed te kunnen toetsen is het nodig breder het gesprek aan te gaan over relevante onderwerpen voor een tweede burgerberaad.
3.2	<u>Het vergroot de kans op inclusieve deelname aan het burgerberaad.</u> Des te breder het onderwerp leeft in de stad, des te groter de kans dat veel verschillende Utrechters zich aanmelden.
Kanttekeningen/Risico's	
3.1	Dit levert mogelijk onderwerpen op die niet geschikt zijn voor een burgerberaad. Risico is dat we verwachtingen wekken die we niet waar kunnen maken. Daarom is het belangrijk om daar tijdens de (online) gesprekken duidelijk over te zijn.

Financiën

Een burgerberaad kost naar schatting 400.000 euro per beraad (exclusief campagnekosten waarvoor 50.000 euro beschikbaar is). Uit de 4 ton worden de volgende kosten betaald: ambtelijke inzet (voor formulering opdracht en vraagstelling, loting, uitnodiging, communicatieplan, etc) en externe kosten zoals inhuur onafhankelijke procesbegeleiding, gespreksleiding en verslaglegging, vergoedingen voor deelnemers, zaalhuur, catering en onafhankelijk onderzoek. Via amendement 101/2022 is dekking voor het voeren van een stadsbrede campagne om mensen te informeren over het burgerberaad. Voor de twee burgerberaden die we willen uitvoeren, is nog geen dekking. Ook niet voor de opvolging van de adviezen uit het eerste burgerberaad. We betrekken dit bij de integrale afweging van de voorjaarsnota 2023.

Vervolg

Na besluitvorming over dit startdocument en indien budget beschikbaar is voor de organisatie en opvolging van een burgerberaad, kan een voorstel worden voorgelegd aan de Raad om te starten met het eerste burgerberaad over oud & nieuw. Daarin wordt ook de opdracht en de vraagstelling uitgewerkt.

Ervaringen die worden opgedaan met een burgerberaad worden gebruikt om bestaande participatievormen te verbeteren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de uitvoering van Samen Stad Maken (participatie en initiatief) beter kan. Bestaande middelen en werkwijzen behoeven ook verbetering (bijvoorbeeld de wijkplatforms). Op basis van de evaluatie van een burgerberaad kijken we wat dat kan betekenen voor de bestaande participatievormen.

Participatie

Zie het bijgevoegde participatieverslag.

Communicatie

Over de inhoud van dit voorstel wordt gecommuniceerd door middel van een persbericht. Daarnaast worden de vuurwerkverkooppunten geïnformeerd. Er wordt een communicatieplan opgesteld voor de start van het eerste burgerberaad.

Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Startdocument burgerberaad

Bijlagen informatief

- Participatieverslag startdocument burgerberaad
- Presentatie burgerberaad van TransitieMotor030