Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Aanpak burgerberaad jaarwisseling

Beleidsveld	Participatie
Organisatieonderdeel	Wijken
Opsteller	Irene Willems
Kenmerk	11361631
Vergaderdatum raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

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

1. De Aanpak burgerberaad jaarwisseling vast te stellen met als belangrijkste onderdelen:
   a) De vraagstelling: binnen de algemene hoofdvraag: “Hoe willen we dat de jaarwisseling verloopt in de stad Utrecht vanaf 2024/2025 en daarna?” moeten in ieder geval de volgende deelvragen worden beantwoord door het burgerberaad:
      - Wat willen we behouden? Wat willen we anders? Welke nieuwe invullingen willen we?
      - Is een afsteekverbod van vuurwerk voor de inwoners van de stad Utrecht hierbij wenselijk en haalbaar?
      - Wat verwachten we van de gemeente bij de jaarwisseling?

   b) De randvoorwaarden voor overname van de adviezen: praktisch, juridisch en financieel, waaronder de praktische randvoorwaarde dat het niet mogelijk is om de handhavingscapaciteit zonder meer uit te breiden en de financiële randvoorwaarde dat de bandbreedte voor de kosten voor de uitvoering van de adviezen ligt tussen € 0 en € 1,3 miljoen euro.

   c) De vergoeding: Een (belastingvrije) vrijwilligersvergoeding van €350,- voor deelnemers van 21 jaar en ouder en deelnemers jonger dan 21 jaar de keuze te geven voor een bruto vergoeding van € 350,- waarover de ontvanger inkomstenbelasting moet betalen of een vrijwilligersvergoeding van €192,50.

   d) Aanpak representativiteit aan de hand van 5 stappen, waaronder de mogelijkheid om groepen die ondervertegenwoordigd zijn extra en gericht uit te nodigen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

De Aanpak burgerberaad jaarwisseling is een nadere uitwerking van het Startdocument Burgerberaad. In de Aanpak burgerberaad jaarwisseling wordt vastgelegd wat de definitieve vraagstelling is voor het burgerberaad, welke praktische, juridische en financiële randvoorwaarden gelden om te komen tot adviezen, welke vergoeding we hanteren voor deelnemers en hoe we komen tot een zo representatief mogelijke groep deelnemers.
De raad geeft met dit besluit aan de adviezen over te nemen als ze binnen de gestelde randvoorwaarden vallen, met inachtneming van het stemrecht van het individuele raadslid en de eigen verantwoordelijkheden van college en burgemeester als bestuursorganen.

Context

Aanleiding
Op 22 juni 2023 is het Startdocument Utrechts Burgerberaad vastgesteld door de gemeenteraad. Hiermee heeft de raad ingestemd om te starten met het burgerberaad als instrument en om het eerste burgerberaad over de jaarwisseling te laten gaan zodra er financiële middelen beschikbaar zijn voor de organisatie en opvolging van het burgerberaad. Tijdens het raadsdebat zijn twee amendementen aangenomen: een amendement over financiële zekerheid voor een burgerberaad (A33 Financiële zekerheid burgerberaad) en een amendement over de randvoorwaarden waaronder een advies opgevolgd kan worden en over de representativiteit (A29 Een goede start is het hele werk!)
De opdracht uit deze amendementen is verwerkt in de voorliggende Aanpak burgerberaad jaarwisseling.

Amendement 33 geeft aan om in ieder geval na het uiteindelijke besluit van het burgerberaad middelen beschikbaar te hebben om de uitkomsten uit te voeren. Het burgerberaad brengt haar advies uit in maart 2024. In de programmabegroting wordt voorgesteld om € 0,4 miljoen beschikbaar te stellen voor de uitvoeringskosten van het burgerberaad. Omdat we nu nog niet weten wat het burgerberaad gaat adviseren, weten we ook nu nog niet of € 0,4 miljoen voldoende zal zijn om de uitkomsten uit te voeren. Om recht te doen aan amendement 33 wordt eventueel extra uitvoeringsbudget tot een maximum van € 0,9 miljoen met prioriteit (in technische termen: als een knelpunt) meegenomen bij de Voorjaarsnota 2024.

Juridische context
Het burgerberaad is een nieuw democratisch instrument. Het door de raad vastgestelde Startdocument Burgerberaad geeft de kaders voor dit instrument. Na evaluatie van twee burgerberaden zal worden voorgelegd of het noodzakelijk is om een verordening voor het burgerberaad op te stellen.

Het college is bevoegd om raadsbesluiten voor te bereiden en uit te voeren (art.160 lid 1 onder b Gemeentewet). Voor het burgerberaad is middels amendement A29 ‘Een goede start is het hele werk!’ besloten dat ‘voorafgaand aan ieder burgerberaad stelt de raad een duidelijke opdracht vast richting het burgerberaad waarin concrete randvoorwaarden zijn geformuleerd waarop een advies wordt getoetst’ en ‘bij ieder burgerberaad zal het college aan de raad ter besluitvorming voorleggen op welke manier de loting wordt vormgegeven en op welke kenmerken de representativiteit wordt gemeten. Zij maakt daarin ook eventuele dilemma’s op het gebied van representativiteit en inclusiviteit inzichtelijk’.

De raad geeft bij het burgerberaad een groep gelote bewoners politiek-bestuurlijk mandaat om met een advies te komen, dat zwaarwegend is voor verdere besluitvorming en waarvan in principe alleen afgeweken kan worden als het niet voldoet aan de beschreven randvoorwaarden. Dit gaat echter niet zover dat hiermee beslissingsbevoegdheid van de raad verschuift omdat een raadslid zonder last en ruggespraak dient te stemmen noch dat hiermee de eigen bevoegdheden van de burgemeester of het college op voorhand worden ingeperkt. Op grond van de gemeentewet hebben deze bestuursorganen eigen bevoegdheden en daarmee een eigen verantwoordelijkheid om een afweging te maken ten aanzien van deze bevoegdheden. De burgemeester moet bijvoorbeeld ook zelfstandig een oordeel vormen over de uitvoerbaarheid in relatie tot haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Dit vergt een andere rol van college, burgemeester en raad. Er kan geen bezwaar gemaakt worden tegen dit besluit. Er is geen sprake van een inspraakprocedure. Zekerheidshalve, er is dus **geen** sprake van

mandaat in de juridische betekenis aan het burgerberaad waarbij beslissingsbevoegdheden worden overgedragen.

Beslistermijn
Besluitvorming over dit startdocument is nodig voor 23 september 2023 om op die dag te kunnen starten met de loting en selectie van de deelnemers van het burgerberaad. Dit maakt het mogelijk om op 9 december te kunnen starten met de geselecteerde groep deelnemers zodat zij in maart 2024 hun advies kunnen uitbrengen. Dat is nodig om de eventuele maatregelen voor de jaarwisseling van 2024/2025 tijdig te kunnen voorbereiden.

Beoogd effect
Na een raadsbesluit over voorliggend document kan de aanpak om tot een zo representatief mogelijke groep deelnemers te komen, worden gestart. Er is daarnaast helderheid met welke opdracht en onder welke randvoorwaarden de groep gelote Utrechters aan de slag kan met adviezen over de jaarwisseling. Ook is helder welke vergoeding zij daarvoor krijgen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- Amendement 33/2023: Financiële zekerheid burgerberaad
- Amendement 29/2023; Burgerberaad - Een goede start is het hele werk!
- Amendement 101/2022: burgerberaad starten in 2023
- Motie 95/2022: Utrechts burgerberaad
- Startdocument Utrechts Burgerberaad

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Aanpak burgerberaad jaarwisseling vast te stellen met als belangrijkste onderdelen: a) De vraagstelling: binnen de algemene hoofdvraag: "Hoe willen we dat de jaarwisseling verloopt in de stad Utrecht vanaf 2024/2025 en daarna?" moeten in ieder geval de volgende deelvragen worden beantwoord door het burgerberaad: • Wat willen we behouden? Wat willen we anders? Welke nieuwe invullingen willen we? • Is een afsteekverbod van vuurwerk voor de inwoners van de stad Utrecht hierbij wenselijk en haalbaar? • Wat verwachten we van de gemeente bij de jaarwisseling? b) De randvoorwaarden voor overname van de adviezen: praktisch, juridisch en financieel, waaronder de praktische randvoorwaarde dat het niet mogelijk is om de handhavingscapaciteit zonder meer uit te breiden en de financiële randvoorwaarde dat de bandbreedte voor de kosten voor de uitvoering van de adviezen ligt tussen 0 en 1,3 miljoen. c) De vergoeding: Een (belastingvrije) vrijwilligersvergoeding van €350,- voor deelnemers van 21 jaar en ouder en deelnemers jonger dan 21 jaar de keuze te geven voor een bruto vergoeding van € 350,- waarover de ontvanger inkomstenbelasting moet betalen of een vrijwilligersvergoeding van €192,50. d) Aanpak representativiteit aan de hand van 5 stappen, waaronder de mogelijkheid om groepen die ondervertegenwoordigd zijn extra en gericht uit te nodigen.
Argumenten	
1.1	De vraagstelling is tot stand gekomen samen met verschillende partijen in de stad.

	Conform het besluit over het startdocument burgerberaad waarin is vastgelegd dat het eerste burgerberaad over ‘oud&nieuw’ zal gaan, is de definitieve vraagstelling geformuleerd met verschillende Utrechters. De werkgroep burgerberaad, de sleutelpersonen en de Young Minds hebben meegedacht hoe we de aandachtspunten uit het commissie- en raadsdebat kunnen vertalen in de vraagstelling. Vervolgens heeft het Panel Meetellen meegedacht over een begrijpelijke formulering.
1.2	In de vraagstelling zijn de leerervaringen van het burgerberaad over de jaarwisseling in Zeist verwerkt.
	In Zeist heeft het burgerberaad uiteindelijk geen advies gegeven over vuurwerk. Door in de vraagstelling expliciet aan te geven dat het burgerberaad in ieder geval een antwoord geeft op de vraag of een lokaal vuurwerkverbod wenselijk en haalbaar is, vormt dit onderdeel van de opdracht aan de deelnemers van het burgerberaad. Dat was in Zeist niet het geval. Deze vraag expliciet opnemen sluit aan bij het criterium ‘politiek relevant’: in Utrecht is politieke verdeeldheid over de wenselijkheid van een lokaal afsteekverbod vooruitlopend op een landelijk vuurwerkverbod.
1.3	De randvoorwaarden zijn gebaseerd op huidige wetgeving en beleid rondom openbare orde en veiligheid, evenementen en voorlichting
	De praktische, juridische en financiële randvoorwaarden zijn zo concreet mogelijk beschreven in de Aanpak burgerberaad jaarwisseling. Dit geeft duidelijke kaders mee voor de deelnemers van het burgerberaad en voorkomt zoveel mogelijk dat adviezen niet kunnen worden overgenomen.
1.4	Het maximum van de bandbreedte van 1,3 miljoen is gebaseerd op de kosten van een groot evenement in andere grote steden
	Uit ervaring van vergelijkbare gemeenten weten we dat de gemeentelijke bijdrage (exclusief ambtelijke kosten) aan de organisatie van een (middel)groot evenement €800.000 was in Rotterdam en €1,3 mln in Amsterdam. Omdat de gemeente Utrecht geen intern evenementenbureau heeft dat dergelijke evenementen kan organiseren of hiertoe opdracht kan geven is de inschatting is dat de kosten 20-25% hoger uit zullen vallen in Utrecht. Daarom is het maximum op 1,3 miljoen gesteld. Omdat we nog niet weten wat de adviezen van het burgerberaad zijn en of dit uitvoeringskosten vraagt die nu niet gedekt zijn, is de onderkant van de bandbreedte op 0 gesteld.
1.5	De randvoorwaarden geven de raad positie om achteraf te toetsen.
	De randvoorwaarden geven de raad de mogelijkheid om bij besluitvorming over de adviezen van het burgerberaad te kunnen toetsen of aan de randvoorwaarden is voldaan. Hiervoor wordt op basis van de adviezen van het burgerberaad een ambtelijk adviesrapport opgesteld waarbij de adviezen getoetst zijn aan de genoemde randvoorwaarden.
1.6	De vergoeding is in verhouding tot de inspanning van de deelnemers, hoeft geen invloed te hebben op uitkeringen en is laagdrempelig.
	We hebben in de basis gekozen voor een vrijwilligersvergoeding omdat dit qua omvang aansluit bij de inspanning die de deelnemers leveren en een vrijwilligersvergoeding geen invloed heeft op een mogelijke uitkering. Voor een vrijwilligersvergoeding zijn weinig gegevens nodig (alleen het rekeningnummer) en deelnemers hoeven dit niet op te geven bij de Belastingdienst. Dit maakt deelname zo laagdrempelig mogelijk. Deze laagdrempeligheid is essentieel om te komen tot een zo representatief mogelijke groep en juist ook deelnemers te krijgen bij het burgerberaad die we bij andere vormen van participatie niet zo makkelijk bereiken. Om alle deelnemers, ongeacht leeftijd, een gelijke vergoeding te kunnen geven, voegen we voor deelnemers jonger dan 21 jaar de mogelijkheid toe om dit bedrag

	ook bruto te kunnen ontvangen. De belastingdruk is afhankelijk van de persoonlijke situatie, maar voor deze doelgroep kan de belastingafdracht nihil of heel gering zijn.
1.7	De loting- en selectieaanpak en aanvullende maatregelen zijn gericht op een zo representatief mogelijke groep deelnemers
	Het beoogde eindresultaat van de loting- en selectieaanpak is een groep van 130 Utrechters die op basis van 4 kenmerken (gender, leeftijd, wijken en opleiding) en binnen de gekozen categorieën van deze kenmerken representatief zijn. Dat betekent dat de representativiteit getoetst wordt op de beoogde omvang per categorie binnen elk kenmerk. Het is niet mogelijk om met een groep van 130 inwoners representativiteit te vergroten tot combinaties van deze groepen. Hiervoor zou de beoogde groep te klein zijn en het aantal categorieën waarop we representativiteit afmeten te groot. Om te zorgen voor een zo representatief mogelijke groep deelnemers wordt ook aangebeld bij inwoners om een gesprek te voeren over de uitnodiging voor het burgerberaad en mogelijke bezwaren voor deelname weg te nemen. Dit gebeurt steekproefsgewijs bij een eventuele tweede batch van de loting, waarin inwoners die nog onvoldoende zijn vertegenwoordigd extra worden benaderd.
1.8	In de aanpak burgerberaad jaarwisseling zijn ook de dilemma's op het gebied van representativiteit en inclusiviteit inzichtelijk gemaakt.
	Dit sluit aan bij amendement 2023/29 Burgerberaad – een goede start is het hele werk.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Mogelijk komt er een landelijk vuurwerkverbod.
	Vooraf of tijdens het burgerberaad is er een kans dat er een landelijk vuurwerkverbod wordt ingesteld. Mocht dit gebeuren dan zullen we de vraagstelling aanscherpen en de focus leggen op invullingen van de jaarwisseling zonder vuurwerk.
1.2	De randvoorwaarden kunnen niet uitputtend beschreven worden.
	Het is niet mogelijk om alle randvoorwaarden uitputtend te beschrijven, omdat vooraf niet helder is met welke adviezen het burgerberaad gaat komen. We kunnen dus nu niet voorzien welke randvoorwaarden daarbij gelden. Tegelijkertijd willen we voorkomen dat het burgerberaad met adviezen komt die niet uitvoerbaar zijn en daarom niet kunnen worden overgenomen. Daarom kiezen we ervoor om tussentijdse toetsmomenten op uitvoerbaarheid aan te bieden aan het burgerberaad.
1.3	De financiële bandbreedte voor de kosten van de uitvoering is niet volledig gedekt
	Aan het burgerberaad wordt de financiële randvoorwaarde meegegeven dat de bandbreedte voor de kosten voor de uitvoering van de adviezen ligt tussen de € 0 en € 1,3 miljoen. In de programmabegroting wordt voorgesteld om € 0,4 miljoen beschikbaar te stellen voor uitvoeringsmiddelen, Als uit adviezen van het burgerberaad en de beoordeling hiervan op de randvoorwaarden blijkt dat er extra uitvoeringsbudget (meer dan € 0,4 miljoen) benodigd is voor de redelijke uitvoering van de adviezen, dan zal dit met een maximum van € 0,9 miljoen met prioriteit (in technische termen: als een knelpunt) worden meegenomen bij de Voorjaarsnota 2024. Op die manier wordt uitvoering gegeven aan amendement 33 om in ieder geval na de uitkomst van het burgerberaad middelen beschikbaar te hebben voor de uitvoering. Deze zekerheid is van belang om een betrouwbare overheid te kunnen zijn bij dit nieuwe democratische instrument waar de ingelote Utrechters vergaande zeggenschap krijgen.

1.4	Een ‘uitbetaling aan derden’ is minder laagdrempelig dan een vrijwilligersvergoeding en kan gevolgen hebben voor een uitkering.
	Bij voorkeur zouden wij de vergoeding voor het burgerberaad gelijktrekken voor alle leeftijden. Dit is echter binnen de landelijke vrijwilligersregeling niet mogelijk. Het is binnen de vrijwilligersregeling ook niet mogelijk om mensen jonger dan 21 jaar aanvullend een cadeaubon te verstrekken omdat dit ook wordt gezien als inkomen. Daarom is gekozen voor de extra optie van ‘uitbetaling aan derden’. Dit is echter minder laagdrempelig en kan gevolgen hebben voor een uitkering. Wij helpen deelnemers jonger dan 21 jaar die dat willen bij het maken van deze keuze.
1.5	Een representatieve groep is niet vooraf te garanderen.
	We blijven afhankelijk van wie zich opgeeft. We nemen veel aanvullende maatregelen om deelname zo laagdrempelig mogelijk te maken zodat de mensen die ingeloot zijn, zich ook op kunnen geven. De grootste kwetsbaarheid zit in componenten dat we niet op een grote hoeveelheid kenmerken gericht kunnen werven en er kenmerken zijn waar we niet gericht op kunnen werven, omdat we hier geen nauwkeurige registratiegegevens hebben. Dan gaat het bijvoorbeeld om opleiding. Als deze groepen ondervertegenwoordigd zijn na de eerste steekproef kunnen we minder goed gericht extra aanmeldingen onder deze groep ophalen. Ook zijn we afhankelijk van afmeldingen onder de definitieve selectie. Als een groep meer afmeldt dan een andere, heeft dit gevolgen voor de representativiteit.

Financiën
De organisatie van het burgerberaad kost naar verwachting 400.000 euro. Dit bedrag is beschikbaar gesteld bij de Voorjaarsnota 2023. Voorafgaand aan het burgerberaad wordt een publiekscampagne gestart. De kosten hiervoor zijn met Amendement 101/2022 opgenomen in de programmabegroting 2023.
In de programmabegroting 2024 wordt voorgesteld om € 0,4 miljoen beschikbaar te stellen voor uitvoering van de adviezen uit het burgerberaad.
Als uit adviezen van het burgerberaad en de beoordeling hiervan op de randvoorwaarden blijkt dat er extra uitvoeringsbudget (meer dan € 0,4 miljoen) benodigd is voor de redelijke uitvoering van de adviezen, dan zal dit met een maximum van € 0,9 miljoen met prioriteit (in technische termen: als een knelpunt) worden meegenomen bij de Voorjaarsnota 2024.

Vervolg
Na dit besluit wordt gestart met de loting en selectie van de deelnemers. Het burgerberaad zal starten op 9 december 2023 en in maart 2024 haar advies opleveren. Dit wordt in april 2024 ter besluitvorming aangeboden aan de raad.

Participatie
De concept-vraagstelling uit het startdocument hebben wij met behulp van participatie nog verder aangescherpt. Dit hebben we gedaan met een vertegenwoordiging van de werkgroep burgerberaad, het netwerk Sleutelpersonen en het netwerk Young Minds. Aan deze groep hebben wij gevraagd om specifiek mee te denken over het aanscherpen van de vraagstelling wat betreft het ongehoorde geluid (zoals dieren en mensen met luchtwegproblemen), de complexiteit van een lokaal afsteekverbod in relatie tot handhaving en neutraliteit in formulering. Daarnaast is de begrijpelijkheid van de vraag voorgelegd aan Panel Meetellen. Samen zijn we gekomen tot de definitieve vraagstelling. De concrete input en de reactie hierop staat nader uitgewerkt in het bijgevoegde participatieverslag.

Communicatie
Het is de eerste keer dat in Utrecht een burgerberaad wordt georganiseerd. We willen Utrechters op verschillende manier laten kennismaken met ‘een burgerberaad’: als deelnemer of als (actieve) volger.

Van belang hierbij is dat in de communicatie meegenomen wordt waarom we in de stad Utrecht een burgerberaad willen. Dat we met onze inwoners ‘Samen stad willen maken’ en een grotere en diversere groep Utrechters willen betrekken bij de lokale democratie. Hierdoor herkennen inwoners zich beter in de genomen besluiten, aanpakken en maatregelen en kunnen we een bijdrage leveren aan het dichter bij elkaar brengen van inwoners en politiek.

Een goed burgerberaad is deliberatief. Dat wil zeggen dat er voldoende tijd is voor gesprekken tussen de deelnemers. Gezien de wens om de resultaten tijdens de jaarwisseling 2024/2025 zichtbaar te laten zijn, is er een strakke planning.

De communicatie rondom het burgerberaad richt zich op de volgende fases:
a. *Uitnodigingsfase*: de deelnemers die geloot zijn, worden voorzien van een enthousiasmerende, heldere uitnodiging. Aangezien het de eerste keer is dat een burgerberaad in Utrecht wordt georganiseerd, is het belangrijk dat het middel burgerberaad goed wordt uitgelegd. Dit gebeurt op zowel een tekstuele als een beeldende manier.
b. *Beginfase*: het is van belang dat Utrechters weten dat er een burgerberaad is (ook als ze niet meedoen) en dat ze het burgerberaad actief kunnen volgen. Zo worden alle inhoudelijke stukken op een platform geplaatst zodat Utrechters ook op afstand mee kunnen doen, bijvoorbeeld door hun mening te geven over vraagstukken waar het burgerberaad aan werkt, en gevraagd kennis te verstrekken als dit voor het burgerberaad nodig is.
c. *Tijdens het burgerberaad*: de samenleving moet zich kunnen herkennen in de deelnemers en zich betrokken voelen bij het proces. Dit kan bijvoorbeeld door te vertellen hoe deelnemers het traject beleven en welke zaken en uitdagingen ze tegenkomen. En door alle informatie (zoals beleidsstukken, presentaties experts) die wordt gegeven aan de deelnemers te plaatsen op een centraal platform. Zodat ook inwoners die niet zijn ingeloot het burgerberaad kunnen volgen. En wellicht een volgende keer, mochten ze een uitnodiging ontvangen, graag meedoen. Daarbij kan het burgerberaad zelf ook altijd een uitvraag doen onder inwoners.
d. *Na afloop*: uiteraard is het van belang dat de resultaten van een burgerberaad zichtbaar worden in de stad. Daarnaast vormt het presenteren van het advies van het burgerberaad een belangrijke mijlpaal.

Afhankelijk van het advies vanuit het burgerberaad, wordt bekeken waar de communicatie van de resultaten worden belegd. Dit valt buiten de communicatie rondom het burgerberaad zelf.

Vragen kunnen gesteld worden door te bellen naar 14030 of te mailen naar burgerberaad@utrecht.nl.

Bij dit raadsvoorstel wordt geen persbericht meegestuurd. Dit doen we op het moment dat de groep voor het burgerberaad is geselecteerd met een doorkijk naar de eerste bijeenkomst van het burgerberaad.

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

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Aanpak burgerberaad jaarwisseling

Bijlagen informatief
- Participatieverslag Aanpak burgerberaad jaarwisseling