

Voorstel aan de gemeenteraad

Doorontwikkeling instrumenten van inwoners: introductie inwonersagendering en inwonersmotie

Beleidsveld	
Organisatieonderdeel	Raadsorganen
Opsteller	Dagelijks bestuur raad
Kenmerk	
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (uitzonderingsgrond artikel 1:2 lid 2 sub o Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Het dagelijks bestuur van de raad stelt de raad voor te besluiten:

1. De instrumenten burgeragendering en burgerinitiatief door te ontwikkelen naar een inwonersagendering en inwonersmotie, met als belangrijkste uitgangspunten:
 - a. Na aanbieding van een petitie, kunnen inwoners een inwonersagendering indienen. Hiervoor geldt een formele drempel van 100 steunbetuigingen en een beperkte juridische toets op de verordening, waarbij bepaalde onderwerpen uitgesloten zijn van bespreking;
 - b. Inwoners kunnen een inwonersmotie indienen. Hiervoor geldt een formele drempel van 250 steunbetuigingen en een beperkte juridische toets op de verordening, waarbij bepaalde onderwerpen uitgesloten zijn van bespreking;
2. De Verordening inwonersagendering en inwonersmotie gemeenteraad Utrecht vast te stellen.

Dagelijks bestuur van de raad,

De griffier,
Merel van Hall

De voorzitter,
Pepijn Zwanenberg

Samenvatting

Het gebruik van de 'burgeragendering' en 'burgerinitiatief' als instrumenten voor inwoners is relatief laag vergeleken met het populaire instrument 'petitie'. Inwoners lopen tegen onbedoelde procedurele drempels aan wanneer zij een burgeragendering of burgerinitiatief willen indienen bij de raad, wat ontmoedigend werkt. Met dit voorstel worden deze procedurele drempels verlaagd door beide instrumenten door te ontwikkelen en zo beter aan te laten sluiten op (het gedrag van) inwoners. Hiermee wordt het gebruik van de instrumenten gestimuleerd. Met dit voorstel vervallen de burgeragendering en het burgerinitiatief en worden deze instrumenten vervangen door de inwonersagendering en inwonersmotie.

Context

Aanleiding

In de presidiumvergadering van 10 oktober 2022 heeft het presidium kennisgenomen van het voornemen van het DB-presidium om een voorstel tot aanpassing van de verordening op de burgeragendering en het burgerinitiatief te formuleren – om zo terug te gaan naar de bedoeling van deze verordening: inwoners de mogelijkheid bieden om op een laagdrempelige wijze, zonder al te veel juridische vereisten, maar wel met een aantal steunbetuigingen, een onderwerp ter bespreking te agenderen in de raad. Dit raadsvoorstel is een uitwerking van dit voornemen.

Juridische context

De burgeragendering en het burgerinitiatief worden beschreven in de [verordening op de burgeragendering en het burgerinitiatief gemeenteraad Utrecht](#) (voor het laatst aangepast in 2021). Volgens deze verordening hebben de instrumenten als doel om "participatie en betrokkenheid van de bewoners van Utrecht te vergroten en de bewoners de mogelijkheid te bieden om direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda". De huidige verordening slaagt er niet voldoende in deze laagdrempelige toegang tot het politieke proces te bieden. Het aantal ingediende burgeragenderingen en burgerinitiatieven is de afgelopen jaren laag, zie Tabel 1. Het voorstel is daarom om de verordening aan te passen. De inwonersagendering sluit beter aan op het gedrag van inwoners dan de burgeragendering. Inwoners kiezen er vaker voor een petitie te starten en/of aan te bieden om een onderwerp onder de aandacht van de raad te brengen (Tabel 1). Inwoners hebben door de inwonersmotie daarnaast een instrument tot hun beschikking om de raad een uitspraak te laten doen, waarvoor zij minder kennis en tijd nodig hebben dan voor een burgeragendering. De raad gaat over de instrumenten van inwoners en besluit dus over de aanpassing van deze verordening.

Tabel 1

Aantal ingediende burgeragenderingen, burgerinitiatieven en petities vanaf 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (t/m sept)	Totaal
Burgerinitiatief	2	0	1	0	1	1	0	5
Burgeragendering	n.v.t	0	1	0	2	3	0	6
Gestarte petities	Geen archief	Geen archief	27	28	33	22	21	131
Aan de commissie of raad aangeboden petities	Geen archief	Geen archief	8	6	6	6	9	35

Beslistermijn

Geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect

Met de doorontwikkeling van de instrumenten voor inwoners wordt de toegang tot de politiek voor inwoners laagdrempeliger gemaakt. Om dat te doen wordt de verordening op de burgeragendering en het burgerinitiatief aangepast. De aangepaste verordening sluit aan op de oude verordening en maakt

deze beter werkend door ervoor te zorgen dat de laagdrempelige toegang tot het politieke proces makkelijker wordt voor inwoners. De instrumenten die inwoners tot hun beschikking hebben, sluiten beter aan op hun gedrag en zijn aantrekkelijker en makkelijker in gebruik. Het uiteindelijk doel hiervan staat omschreven in eerdere versies van de verordening: met de doorontwikkeling van deze instrumenten willen we “participatie en betrokkenheid van de bewoners van Utrecht (...) vergroten en de bewoners de mogelijkheid (...) bieden om direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda”.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- 2004: Introductie burgerinitiatief met [verordening op het burgerinitiatief](#)
- 2011: Aanpassing met [verordening burgerinitiatief 2011](#): o.a. worden digitale steunbetuigingen toegestaan.
- 2015: Aanpassing met [verordening op het burgerinitiatief 2015](#): o.a. wordt het aantal benodigde steunbetuigingen tot één categorie teruggebracht en verminderd tot 250.
- 2018: Aanpassing en introductie van de burgeragendering met de [verordening op de burgeragendering en het burgerinitiatief gemeente Utrecht 2018](#)
- 2021: Verduidelijking en aanscherping met de [verordening op de burgeragendering en het burgerinitiatief gemeenteraad Utrecht](#)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Besispunt	
1	De instrumenten burgeragendering en burgerinitiatief door te ontwikkelen naar een inwonersagendering en inwonersmotie, met als belangrijkste uitgangspunten: a. Na aanbieding van een petitie, kunnen inwoners een inwonersagendering indienen. Hiervoor geldt een formele drempel van 100 steunbetuigingen en een beperkte juridische toets op de verordening, waarbij bepaalde onderwerpen uitgesloten zijn van bespreking; b. Inwoners kunnen een inwonersmotie indienen. Hiervoor geldt een formele drempel van 250 steunbetuigingen en een beperkte juridische toets op de verordening, waarbij bepaalde onderwerpen uitgesloten zijn van bespreking;
Argumenten	
1.1	<u>Met de inwonersagendering en inwonersmotie wordt de laagdrempelige toegang tot de gemeenteraad voor inwoners verbeterd.</u> Instrumenten voor inwoners hebben als doel om “participatie en betrokkenheid van de bewoners van Utrecht te vergroten en de bewoners de mogelijkheid te bieden om direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda” ¹ . Op dit moment zorgen procedurele drempels ervoor dat dit doel niet behaald wordt. Dat komt mede doordat het inwoners niet lukt aan te sluiten op het besluitvormingsproces en doordat het burgerinitiatief van initiatiefnemers vraagt dat zij dezelfde (financiële, beleidsmatige) kennis, capaciteit en tijd hebben als ambtenaren om een (juridisch bindend) voorstel te schrijven – iets wat ze per definitie niet hebben. Door de norm te verlagen naar die van een motie en inwoners te helpen met het schrijven hiervan, wordt het voor Utrechters makkelijker om dit instrument te gebruiken.
1.2	<u>De inwonersagendering sluit aan op de petitie als bekend, zichtbaar en laagdrempelig instrument voor inwoners.</u> Op dit moment worden er weinig burgeragenderingen en burgerinitiatieven ingediend om een onderwerp aan te kaarten bij de raad, door nog minder

¹ [Verordening op het burgerinitiatief \(2004\)](#), [Verordening op het burgerinitiatief \(2011\)](#) en [Verordening op het burgerinitiatief \(2015\)](#)

	initiatiefnemers. Inwoners weten de petitie hier wel voor te vinden. Er worden op dit moment 20 tot 30 petitie's per jaar ingediend, waarvan ongeveer 30% formeel wordt aangeboden aan een raadscommissie of de raad. Door met de inwonersagendering beter aan te sluiten op dit bekende, zichtbare en laagdrempelige instrument en de intentie van inwoners om iets aan te kaarten centraal te zetten, hebben (meer) inwoners een instrument tot hun beschikking dat minder procedures en regels kent, maar aantrekkelijker is dan de petitie doordat er iets tegenover indiening staat.
1.3	<u>Bewoners kunnen met een inwonersagendering en een inwonersmotie ook onderwerpen aankaarten die niet direct behoren tot de bevoegdheid van de raad.</u> Met een burgeragendering of burgerinitiatief kunnen inwoners geen voorstel indienen over een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad. Daarmee wordt de mogelijkheid van inwoners beperkt om zich tegenover de raad uit te spreken over onderwerpen die formeel tot de bevoegdheid van het college horen. Die onderwerpen kunnen de leefwereld van inwoners echter ook raken. Daarom moeten zij de mogelijkheid hebben zich hierover uit te spreken tegenover volksvertegenwoordigers. Omdat een motie geen (juridisch bindend) voorstel is, maar een uitspraak van de raad, kan dit instrument wel gaan over bevoegdheden van de gemeente Utrecht. Daarmee worden de onderwerpen waarover inwoners zich kunnen uitspreken verbreed.
Kantttekeningen/ Risico's	
1.1	<u>Doordat het instrument laagdrempeliger wordt, kan het gebruik ervan toenemen en daarmee de werkdruk voor raad(sleden) hoger worden.</u> Het doel van dit raadsvoorstel is het laagdrempeliger maken van instrumenten voor inwoners. Als dit doel behaald wordt, betekent dit dat er waarschijnlijk ook meer inwonersagenderingen en/of inwonersmoties worden ingediend dan nu bij de burgeragendering en het burgerinitiatief het geval is. Dat is in eerste instantie goed nieuws, maar levert ook werk op voor raad(sleden) en de griffie – waardoor de werkdruk toeneemt. Om ervoor te zorgen dat er enige drempel is voordat inwoners een onderwerp kunnen agenderen in de commissie en een motie aan de raad kunnen voorleggen, is het voorstel om een formele drempel van respectievelijk 100 en 250 steunbetuigingen te behouden, bepaalde onderwerpen uit te sluiten van behandeling en de commissie te laten bepalen over de bespreking van de geagendeerde inwonersagendering.
1.2	<u>De inwonersagendering kent een hogere doorlooptijd dan de petitie door de ontvankelijkheidstoets, waardoor inwoners moeten wachten tot het onderwerp van de petitie geagendeerd wordt in de raadscommissie.</u> Een petitie is een aantrekkelijk instrument mede doordat het aanbieden ervan aan raadscommissie of raad relatief snel gepland kan worden nadat initiatiefnemers hierom vragen. Inwoners en andere belanghebbenden kunnen op die manier actuele onderwerpen aankaarten bij het stadsbestuur. Wanneer zij het vervolgens willen agenderen en/of een motie willen indienen, kan dit niet op dezelfde korte termijn vanwege de ontvankelijkheidstoets. Voor deze toets zijn vier weken nodig. Wel wordt de totale doorlooptijd ingekort ten opzichte van het huidige proces door de aanbieding niet meer in de raad te laten plaatsvinden en bespreking van de inwonersagendering in het procedurele deel van de raadscommissie bij voorkeur direct te laten volgen op de aanbieding van de petitie die eraan ten grondslag ligt. Toch zitten er ook dan nog een aantal weken tussen het procedurele deel en de bespreking in de raadscommissie.
Beslispunt	
2	De Verordening inwonersagendering en inwonersmotie gemeenteraad Utrecht vast te stellen

Argumenten en kanttekeningen /risico's	
2.1	<u>De verordening is de juridische uitwerking van de instrumenten inwonersmotie en inwonersagendering</u>
	In de Verordening inwonersagendering en inwonersmotie gemeenteraad Utrecht zijn de (uitgangspunten van de) instrumenten inwonersagendering en inwonersmotie juridisch uitgewerkt.

Financiën

De ervaringen van inwoners met de gemeente en de politiek worden grotendeels bepaald door de manier waarop zij geholpen worden gedurende het proces, en daarmee door het contact dat zij hebben met de gemeente in de breedste zin van het woord. De manier waarop zij begeleid worden tijdens het gebruik van de instrumenten uit dit voorstel is daarom belangrijk. Voor dit voorstel is adviescapaciteit op moties nodig om inwoners te helpen bij het formuleren van hun inwonersmotie. Die capaciteit is er op dit moment bij de griffie, in de vorm van het burgerloket. Uitgaand van het aantal petitities, burgeragenderingen en burgerinitiatieven dat nu jaarlijks ingediend wordt, heeft dit voorstel geen financiële consequenties. Wanneer er een significante toename van inwonersagenderingen en inwonersmoties bereikt wordt, waarbij er structureel meer capaciteit nodig is, moet deze adviescapaciteit uitgebreid worden.

Vervolg

Na besluitvorming door de raad wordt de verordening gepubliceerd in het gemeenteblad en treedt deze in werking. De communicatie over de instrumenten voor inwoners wordt aangepast en de nieuwe werkwijze wordt aangehouden. De uitwerking van deze werkwijze – en daarmee een stappenplan voor het gebruik van de instrumenten door inwoners – is te vinden in de bijlage. Na enige tijd zal in dat geval zichtbaar worden of deze nieuwe verordening inderdaad een (meer) laagdrempelige toegang tot het politieke proces biedt voor inwoners. Dit zal de griffie monitoren.

Participatie

Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

Communicatie

Omdat dit voorstel betrekking heeft op instrumenten voor Utrechters is het belangrijk alle inwoners en belanghebbenden in Utrecht te informeren over de doorontwikkelde instrumenten. Dit zal gedaan worden door de griffie, bijvoorbeeld via de website, de nieuwsbrief van gemeente Utrecht en op sociale media. In deze communicatie zal ook het burgerloket genoemd worden, bestaande uit medewerkers van de griffie. Zij zijn te bereiken voor vragen en/of hulp en advies.

Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is niet van toepassing omdat dit een raadsvoorstel betreft over het interne functioneren en werkwijze van de raad, commissies, rekenkamer en ombudskloket, alsmede alle daarmee samenhangende reglementen en verordeningen (art 1:2 lid 2 sub o).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Verordening inwonersagendering en inwonersmotie gemeenteraad Utrecht

Bijlagen informatief

- Stappenplan gebruik van de inwonersagendering en inwonersmotie