Uitdaagrecht

– startnotitie burgerparticipatie –

Ter voorbereiding op het startgesprek woensdag 6 januari 2021

Versie:

aangepast naar aanleiding van het startgesprek op 6 januari

Inleiding

Deze startnotitie
Deze startnotitie geeft een aanzet voor het startgesprek over het uitdaagrecht op woensdag 6 januari 2021. Dit startgesprek over het uitdaagrecht kent een wat ander karakter dan gebruikelijk. Waar normaal gesproken een startgesprek gaat over de kaders voor participatie bij de start van een *inhoudelijk beleidsproces*, gaat dit startgesprek over de kaders voor een (mogelijk) in te zetten participatie-*instrument*: het uitdaagrecht. In dit startgesprek staat de vraag centraal óf we in Meierijstad willen werken met een dergelijk uitdaagrecht, en zo ja, welke voorwaarden/kaders we hiervoor willen hanteren.
In deze startnotitie wordt het uitdaagrecht op hoofdlijnen toegelicht, en vindt u (op het einde) suggesties voor verdere verdieping op het thema.

Het startgesprek
Ook het startgesprek op 6 januari zal er iets anders uitzien dan gebruikelijk. Normaal gesproken wordt het startgesprek (tijdens een beeldvormende avond) gevoerd door raadsleden, de portefeuillehouder, de betrokken ambtenaren en geïnteresseerde belanghebbenden en inwoners. Door de huidige corona-omstandigheden zal er echter geen publiek aanwezig zijn in de raadszaal. Ook het inzetten van actieve gespreksvormen, waarbij verplaatsen in de ruimte wellicht een onderdeel is, laat dat vanwege coronamaatregelen niet toe.

Filmpje
In samenspraak met de griffie experimenteren we met een vooraf opgenomen filmpje dat we meezenden bij deze startnotitie. In dit filmpje verzorgen de betrokken ambtenaren de presentatie zoals die normaal gesproken aan het begin van de bijeenkomst zou worden gegeven. Door dit van tevoren op te nemen en alvast toe te zenden, beogen we twee zaken: (1) dat er tijdens het startgesprek meer tijd is voor gesprek, en (2) dat het u als raad een extra mogelijkheid biedt om de materie vroegtijdig tot u te kunnen nemen.

Het uitdaagrecht: definiëring
Kernachtig gesteld: bij het uitdaagrecht nemen bewoners (delen van) taken van gemeenten over, als zij denken het slimmer, beter, of goedkoper te kunnen.[1]
Dat betekent dat het daadwerkelijk een taak dient te zijn die de gemeente Meierijstad uitvoert (of wettelijk zóu moeten uitvoeren). Anders betreft het een 'gewoon' bewonersinitiatief. Taken die wettelijk alleen door de overheid mogen worden uitgevoerd, zoals paspoorten verstrekken of het werk van de hulpdiensten, vallen buiten het uitdaagrecht.

Initiatiefnemers combineren overigens soms meerdere taken en voegen er vaak ook elementen aan toe. De gemeente kan eventueel het budget overdragen dat vrijkomt doordat inwoners die (delen van) gemeentelijke taken uitvoeren.

Het begint dus bij de inwoners, het is hún initiatief. Wat het ook anders maakt dan bijvoorbeeld een maatschappelijke aanbesteding, waarbij het initiatief bij de gemeente ligt.

Omdat het oorspronkelijk een idee uit het Verenigd Koninkrijk was, werd het tot voor kort nog vaak 'right to challenge' genoemd.[2] Inmiddels is de term 'uitdaagrecht' in Nederland ook gangbaar.

Doelen
Wat zijn de achterliggende doelen waarmee het instrument van het uitdaagrecht doorgaans wordt ingezet? Doorgaans worden daar twee hoofddoelen genoemd:

Kwaliteit/maatwerk publieke diensten
Inwoners hebben goed zicht op wat lokale wensen en ideeën zijn. Door middel van lokale kennis en inzet kan via een initiatief het aanbod van een publieke dienst beter afgestemd worden op de lokale behoefte, zo is de verwachting. Inwoners kunnen regelmatig ook nieuwe combinaties maken, al dan niet samen met de gemeente.

Versteviging eigenaarschap en invloed inwoners
Een tweede doorgaans genoemde doelstelling is de versteviging van de 'democratie van onderop', en het bieden van een gelijkwaardiger positie aan inwoners in het gesprek met de gemeente. Het geeft inwoners een veel directere invloed op hoe taken en diensten van overheden eruit zien. Het nodigt inwoners uit om zich te verdiepen in publieke taken, en het verstevigt 'eigenaarschap', zo is de verwachting.

[1] Definitie van righttochallenge.nl
[2] De versie die in het Verenigd Koninkrijk in 2011 is gelanceerd via de landelijk ingevoerde Localism Act 2011 (top down, verplicht voor alle gemeenten). Burgers kunnen hiermee gemeentelijke diensten overnemen, een bod doen op lokale activa, of buurtplannen (mee) uitvoeren. Het experiment in Engeland is volgens velen mislukt, omdat er weinig gebruik van werd gemaakt. Een van de problemen daar, was de eis dat de inwonersinitiatieven voor honorering vanuit de overheid eerst verplicht open gezet werden voor concurreren met marktpartijen. Dat was vaak bijzonder demotiverend voor inwoners.

Voorbeelden uit het land

De variëteit aan voorbeelden die je ziet is behoorlijk groot. Om een beeld te krijgen, zijn er hieronder enkele genoemd.[3]

Seringenpark Aalsmeer

Het Seringenpark in Aalsmeer is uniek in Nederland: er staan circa 125 variëteiten van seringen. Maar het onderhoud van deze kwetsbare bomen kan beter. De bewonerswerkgroep Seringenpark neemt daarom het onderhoud van de gemeente over tot en met 2022, via Right to Challenge. “We willen graag de kwaliteit van het park verbeteren”, aldus voorzitter Greet Vaneman.



Jongeren op ‘t rechte pad

“Terug naar de natuur; vooruit in het leven!” Met deze slogan brengt BOSS ca 40 jongeren weer op ’t rechte pad. BOSS ontwikkelde een vernieuwende aanpak van outdoor-activiteiten. Financiering kwam met het indienen van een Right to Challenge bij de gemeente Eindhoven. De Challenge werd goedgekeurd door een groep van gebruikers en deskundigen.



Dierenweide

Verdwijnt de dierenweide, of niet? Dat was de vraag in de gemeente Lansingerland nadat de gemeenteraad had besloten om te gaan bezuinigen. Via Right to Challenge hebben bewoners het beheer van de Dierenweide overgenomen: zij voeren het dagelijks onderhoud uit en doen ook werkzaamheden in het park eromheen.



Rotterdam – Schepenstraat

Je eigen straat inrichten, zoals jij dat wilt. Bewoners van de Schepenstraat in Rotterdam doen dit met hun R2C project voor de herinrichting.



Een schoon winkelcentrum

Ondernemers houden voortaan zelf het winkelcentrum schoon in Nootdorp, nadat zij een Right to Challenge hadden ingediend bij de gemeente. De winkeliers hebben nu de (financiële) middelen om snel te kunnen optreden tegen vervuiling.



[3] Voorbeelden van www.righttochallenge.nl

Een volgende stap/fase in het 'uitdagen' lijkt te zijn: grotere publieke taken / diensten overnemen. Groot in termen van financieel omvangrijk, in oppervlakte omvangrijk, of technisch heel complex. Denk hierbij aan het beheer van een groot natuurgebied (provincie Friesland), of complexe projecten in de energietransitie met veel verschillende belangen en grote kosten. Op deze thema's worden landelijk wel stappen gezet, maar daar is nog veel ervaring extra op te doen.

Patronen in organiseren

De wijze waarop gemeenten vorm geven aan het uitdaagrecht is verschillend: via beleidsplannen, spelregels, randvoorwaarden, verordeningen, vermeldingen op gemeentelijke websites. Daarnaast verschilt de inhoudelijke invulling van het uitdaagrecht en de toepassing daarvan per gemeente. Uit onderzoek naar uitdaagrecht in Nederland (2019) blijkt dat er veel lokaal maatwerk wordt gehanteerd, en – zo concludeert de onderzoeker – 'daar lijkt ook juist de kracht van het uitdaagrecht te zitten.'[4]

In 2019 werkten in Nederland 168 gemeenten met het uitdaagrecht. Daarvan zijn er 67 gemeenten daadwerkelijk uitgedaagd.[5] Waar dat precies aan ligt is niet onderzocht, maar onbekendheid van het instrument bij inwoners wordt door de onderzoeker als een mogelijke reden genoemd. Een andere reden zou kunnen zijn, dat het vaak ook niet niks is om een publieke taak over te nemen. Het uitdaagrecht wordt soms ook wel een participatie-instrument voor 'gevorderden' genoemd, omdat er vaak veel bij komt kijken.[6]

Maar landelijk zie je wel regelmatig vergelijkbare keuzen terugkomen. Enkele patronen zijn[7]:

- Vaak wordt het prima gevonden als het initiatief geld oplevert om eventuele kosten te betalen en zo nodig financiële reserves op te bouwen. Veel challenges draaien op vrijwilligers, maar er wordt ook vaak gewerkt met betaalde krachten.
- In het zeldzame geval dat er winst wordt gemaakt, is vaak een voorwaarde dat het geld wel moet terugvloeien naar de samenleving.
- De meeste gemeenten die al werken met het uitdaagrecht vragen dat indieners zich organiseren in een rechtsvorm: een stichting, vereniging of coöperatie. Dat hoeft niet direct vanaf het begin maar kan ook later. Of je kunt een stichting of vereniging erbij betrekken.
- In de praktijk is het zelden zo dat inwoners het helemaal alleen uitvoeren. De meeste challenges zijn samenwerkingen tussen gemeente en inwoners, waarbij gemeente en inwoners elk hun steentje bijdragen. Ook in de procesevaluatie in

[4] Tim Op t Hoog, Het uitdaagrecht in Nederland, Een stand van zaken onder gemeenten anno 2019, Avans Hogeschool 's-Hertogenbosch.

[5] Tim Op t Hoog, Het uitdaagrecht in Nederland, Een stand van zaken onder gemeenten anno 2019, Avans Hogeschool 's-Hertogenbosch.

[6] Inspiratiegids Right to challenge voor gemeenten, BZK 2019. Ook in de procesevaluatie uit Rotterdam wordt gesteld dat de bewoners die meegedaan hebben aan Right to Challenge vaak beschikten vaak over bepaalde expertise / sociale ondernemerskracht.

[7] Inspiratiegids Right to challenge voor gemeenten, BZK 2019 / Inspiratiegids Right to challenge voor inwoners, BZK 2019

Rotterdam wordt een beweging gesignaleerd van een ‘right to challenge’, naar een ‘right to coöperatie’.[8]

Patronen van aandacht, uit onder meer de Rotterdams evaluatie zijn:[9]

- Snelheid van de procedure.
- Wens voor ruimte voor ‘experiment’ en ‘pilots’ bij een in te dienen uitdaging.[10]
- Tijd bij ambtenaren om aan de slag te gaan samen met inwoners bij een challenge.
- Wat betreft de begeleiding van een challenge is er behoefte aan een functionaris die in een vroeg stadium initiatiefnemers praktisch kan bijstaan, kan adviseren en of ook eventueel kan afwijzen.[11]
- De VNG heeft daarnaast nog onder meer de uitvoeringskosten van het uitdaagrecht (door o.a. maatwerk, begeleiding van initiatieven) als een punt van aandacht meegegeven aan het kabinet.[12]

In Meierijstad

Hoewel we in Meierijstad nog niet formeel met een uitdaagrecht werken zijn belangrijke elementen uit het gedachtengoed ervan al wel vastgelegd in onder meer de besturingsfilosofie en het coalitieakkoord in Meierijstad. Ook zijn er ook lokale initiatieven te zien in de geest van het uitdaagrecht.

Papier

Zo is te lezen in de Meierijstadse besturingsfilosofie: “Wij investeren in de kracht van de samenleving en hebben oog voor de menselijke maat. (…) De complexiteit van de samenleving vraagt om maatwerk. Niet de gelijkheid staat meer centraal; maar de gelijkwaardigheid (…) Burgerinitiatieven worden waar nodig getoetst en waar mogelijk gesteund.”

En staat in het coalitieakkoord: “Wij staan open voor initiatieven en suggesties uit de samenleving. (…) Onze houding gaat uit van ‘ja, mits’ en niet van ‘nee, tenzij’.” (…) “We ondersteunen maatschappelijke initiatieven van inwoners, sociale ondernemers en wijk- en dorpsraden met tijd, kennis en/of geld. We onderzoeken op welke manieren we de zeggenschap over de eigen leefomgeving van inwoners kunnen vergroten.” Een mogelijke pilot met het uitdaagrecht wordt daarbij ook genoemd.

Praktijk

In Meierijstad zijn ook al diverse lokale initiatieven te zien die zijn te beschouwen als initiatieven ‘in de geest van’ het uitdaagrecht. Om er enkele te noemen:

---

[8] ‘Wanneer in de toekomst bewoners mee zouden doen met minder expertise, is het niet ondenkbaar dat zij meer begeleiding vanuit de gemeente nodig hebben. Het proces zal dan meer de vorm van co-creatie krijgen.’ verwachten de onderzoekers. Uit: Dick Butte & Titia Maasland, Right to Challenge, Procesevaluatie 2016-2017, Gemeente Rotterdam.

[9] Dick Butte & Titia Maasland, Right to Challenge, Procesevaluatie 2016-2017, Gemeente Rotterdam.

[10] Bijvoorbeeld als de effectiviteit en efficiëntie van sommige challenges niet op korte termijn duidelijk kunnen worden gemaakt en er wel sprake is van een te verwachte maatschappelijke meerwaarde, kan met een meer flexibele ruimte voorlopige honorering plaatsvinden.

[11] Ook in het Berenschot-onderzoek naar participatie in Meierijstad wordt één duidelijk contactpersoon bij de gemeente genoemd als een succesfactor.

[12] https://vng.nl/nieuws/vng-positief-over-wet-versterking-participatie

- De grotere ‘groen in eigen beheer’-projecten in onder meer **Boerdonk**, **Keldonk** en (vanaf 2021) park **Kienehoef**.
- Ook is het initiatief van de lokale werkgroep uit het **gebied Kinderbos/Cathelijne/Rijsingen**, om zélf – met inwoners en stakeholders - een lokale visie op het gebied te maken, en deze te presenteren aan de gemeente, te zien als een vorm van deels het heft in eigen hand nemen op een publieke taak die doorgaans bij de overheid ligt.
- In het traject (nu nog pilot) rondom de **integrale gebiedsbeheerplannen** zitten wezenlijke elementen van het uitdaagrecht, in de zin dat inwoners de kans krijgen om (delen) van het beheer van de openbare ruimte op zich te nemen.
- Denk ook aan het beheer van **wijk- en gemeenschapshuizen** dat in Meierijstad in veel gevallen bij inwonersorganisaties ligt.
- En wat er bijvoorbeeld in **Wijbosch** en **Keldonk** op het gebied van welzijn/zorg wordt georganiseerd vanuit de gemeenschap – als dan in samenwerking met instanties – gaat in de richting van het uitdaagrecht.

Participeren en leren rondom het uitdaagrecht
In Meierijstad willen we graag een weloverwogen keuze maken in het al dan niet verankeren van het uitdaagrecht. En zo ja, op welke wijze/welke randvoorwaarden?

Landelijke wettelijke verankering
Vanuit de landelijke overheid wordt een dergelijke weloverwogen keuze ook gestimuleerd. Zo wordt er bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel richting Tweede Kamer, waarin een wijziging van de gemeentewet artikel 150 wordt beoogd. Aan dat artikel wordt naar verwachting een extra lid toegevoegd, waarmee het uitdaagrecht wettelijk wordt verankerd.
Dit wordt echter hoogstwaarschijnlijk een ‘kan-bepaling’ die ruimte laat aan lokale invulling door gemeenteraden. Idee erachter is dat de kracht juist is dat er lokaal maatwerk kan worden geleverd om aan te sluiten bij de lokale situatie, participatieve werkwijzen en wensen en behoeften. Nadat de Eerste en Tweede Kamer het wetsvoorstel hebben behandeld, hebben gemeenten doorgaans een jaar de tijd om zaken lokaal door te voeren in de lokale verordening.

Kaders vanuit het startgesprek:
Tijdens het startgesprek van 6 januari 2021 heeft de raad zich in principe positief uitgesproken over het oefenen met het uitdaagrecht in Meierijstad.

Daarvoor heeft zij een eerste richting en kaders meegegeven:
- Uit het startgesprek kwam naar voor dat de voorkeur uitgaat naar het breed – op veel thema’s – openstellen van het uitdaagrecht.
  Aandachtspunten die door de raad werden meegegeven:
  - Wellicht zijn sommige taken lastig uit te voeren voor derden, gezien de normen die eraan gesteld worden, of professionele vaardigheden die een taak vereist.
  - Taken waarbij een beslissingsbevoegdheid van de overheid wordt overgedragen komen niet in aanmerking voor het uitdaagrecht.

  - Terughoudendheid als het gaat om veiligheidstaken.
  - Onderdeel van het participeren en leren rondom het uitdaagrecht is ook steeds bij een concrete *challenge* toetsen óf dat iets is dat daadwerkelijk uitgedaagd kán worden.
- Er was bij de raad geen principieel bewaar tegen het maken van winst.
- Ook anderen dan inwonersorganisaties mogen in principe meedoen. Als de challenge voldoet aan de kaders kan dat gewoon.
- Als eerste afwegingskaders voor de binnen te komen 'challenges' geeft de raad het volgende mee. Het initiatief:
  1. … levert maatschappelijke meerwaarde op. (toegevoegde waarde t.o.v. nu, en kansrijk qua opzet)
  2. … wordt gedragen. (draagvlak samenleving en meedoen)
  3. … mag. (wet- en regelgeving / beleidsmatig) – waarbij het beleidsmatige uitgangspunt is: kan wél-benadering

Algemeen aandachtpunt dat werd meegegeven: heb er oog voor dat inwonersinitiatieven niet een risico lopen dat zij redelijkerwijs niet kunnen dragen. Maak hierover goede (al dan niet juridische) afspraken.

Vervolg

- We communiceren de mogelijkheid tot uitdagen in Meierijstad. Hierbij geven we de basisspelregels mee (mede op basis van het startgesprek met de raad).
- We benaderen Meierijstadse initiatieven die nu al in de geest van het uitdaagrecht werken, voor lessen en suggesties bij het inrichting van het uitdaagrecht.
- We voeren gesprek met de wijk- en dorpsraden: op welke thema's signaleren zij vooral kansen voor het uitdaagrecht. Welke suggesties en richtingwijzers hebben zij voor de gemeente bij het vormgeven van het instrument.
- Ook gebruiken we de feedback en leerpunten die de initiatiefnemers ons bieden bij de initiatieven die nu al met de gemeente werken / bij de gemeente zijn ingediend (ook in het kader van bijvoorbeeld het leefbaarheidsbudget). Ook de lessen uit het Meierijstadse Berenschot rapport over participatie nemen we mee. En we leren van de eventueel binnen te komen uitdagingen.
- Tegelijkertijd scherpen we ambtelijk en bestuurlijk het proces voor binnenkomen en begeleiden van maatschappelijke initiatieven verder aan (ook naar aanleiding van het onderzoek van Berenschot in Meierijstad).
- Daarnaast volgen we de landelijke ontwikkelingen en lessen op de voet, en vragen we advies in de diverse uitdaagrecht '*communities'* (o.a. netwerk right to challenge)

Op basis van deze lessen maken we (zoals het er nu naar uitziet in 2022) een raadsvoorstel voor verankeren kaders/spelregels van het Meierijstadse uitdaagrecht.

Meer lezen / bekijken over het uitdaagrecht?

Hier vindt u alle gebruikte bronnen in deze startnotitie. Met veel extra's in de vorm van essays, inspiratiegidsen, en filmpjes.

- Bij het landelijk netwerk right to challenge:
  https://www.righttochallenge.nl/

- Bij het programma lokale 'democratie in actie'
  https://lokale-democratie.nl/uitdaagrecht

  Ter toelichting: 'Democratie in Actie' is een samenwerkingsprogramma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters. Het programma is gestart in november 2018 en loopt tot 2022.