VNG Position Paper voor het Rondetafelgesprek inzake het Uitdaagrecht 3 april 2019

Ondersteun gemeenten bij de omslag naar uitnodigend besturen en het uitdaagrecht

Wat stellen gemeenten/VNG voor?

Gemeenten steunen de beweging om bewonersinitiatieven meer zeggenschap te geven over de eigen leefomgeving. De zoektocht concentreert zich op de manier waarop je gezamenlijk de beste resultaten kunt neerzetten vanuit je eigen rol, waarbij het initiatief vanuit de leefwereld aangeeft welke oplossing goed aansluit bij de dagelijkse praktijk en de gemeente met de deskundigheid op het terrein van wet- en regelgeving mee kan denken over zaken als veiligheid en het algemeen belang. Daarbij kan het uitdaagrecht zeker een rol spelen. In de praktijk zal echter niet ieder initiatief een complete gemeentelijke taak over willen nemen. Sommige initiatiefnemers zoeken uitdrukkelijk samenwerking met de gemeente (en in sommige gevallen ook provincie en waterschap) om hun plannen te kunnen realiseren. Die ruimte moet er volgens VNG en gemeenten blijven. Right to Challenge is een middel, maar niet de enige manier om inwoners meer ruimte en zeggenschap te geven.

VNG en gemeenten zien geen meerwaarde in een wettelijke regeling voor Right to Challenge, omdat dat teveel de nadruk legt op één instrument dat ook nog eens uitgaat van strikte scheiding van taken in plaats van samenwerking. Wat wél nodig is, is om gemeenten te ondersteunen bij de beweging naar uitnodigend besturen, een manier van werken waarbij gemeenten veel beter gebruik maken van de ideeën en uitvoeringskracht van inwoners. Gemeenten die nu aan de slag gaan met het faciliteren van bewonersinitiatieven, kunnen daarbij veel leren van gemeenten die de laatste jaren al veel ervaring daarmee hebben opgedaan, zoals:

- Welke stappen kun je zetten om initiatieven door de gemeentelijke procedures te loodsen?
- Waar is doorzettingsmacht nodig en hoe organiseer je die?
- Ook is het nuttig om goede informatie te verstrekken over hoe je beter kunt omgaan met het aanbestedingsrecht, zodat ook grotere taken overgenomen kunnen worden en meerjarige financiële steun niet onnodig vastloopt op (Europese) regelgeving.

Wat is het probleem?

In de Tweede Kamer staat het onderwerp bewonersrechten in het algemeen en Right to Challenge (het recht van inwoners om gemeentelijke taken over te

nemen, incl. bijbehorende budgetten) in het bijzonder, al langere tijd op de agenda. Het gaat om een betere verankering van de rechten van inwoners, zodat het niet langer een "gunst" van het lokaal bestuur is om in gesprek te gaan met initiatieven over het anders inrichten van beleid en uitvoering.
Het onderwerp is opgenomen in het regeerakkoord met de passage dat het kabinet zoekt naar een regeling voor Right to Challenge.

Gemeenten zien in een wettelijke regeling over Right to Challenge geen oplossing. Uit het voorlopig rapport van de universiteit Leiden blijkt dat het gemiddelde bewonersinitiatief meerdere beleidsterreinen raakt (veel voorkomend zijn combinaties van groenbe-heer en welzijn, of sport en welzijn). Het wettelijk ver-ankeren van het uitdaagrecht zou dan moeten gebeu-ren in meerdere wetten. Door de universiteit wordt dat niet als een begaanbare weg gezien. Het duurt erg lang en bovendien ontstaat dan per wet de dis-cussie over aanpassing van bepaalde artikelen om inwoners meer ruimte te geven (die artikelen zijn immers ook opgesteld om bepaalde negatieve effec-ten te voorkomen). Bovendien blijkt in de praktijk dat de gemeente enige "handelingsruimte" nodig heeft om te zoeken naar oplossingen die voor zowel de initiatiefnemers als de gemeente werkbaar zijn. Landelijke wetgeving heeft als risico dat deze ruimte teveel wordt ingeperkt en er dus weliswaar een for-meel recht wordt gecreëerd, maar dat recht in de uitvoering onvoldoende uitgevoerd kan worden.

Maar als er geen juridische beperkingen zijn en gemeenten aangeven uitnodigend te willen besturen, waarom hebben bewonersinitiatieven dan toch zoveel moeite om hun plannen verder te brengen?
Dat heeft vooral te maken met de volgende drie dingen:

1. Complexe wet- en regelgeving rondom de gemeentelijke taak/taken
   Hoewel steeds meer taken gedecentraliseerd zijn naar gemeenten wil dat nog niet zeggen dat er sprake is van grote beleidsvrijheid. Gemeenten hebben te maken met uitgebreide sets van regels die niet alleen moeten leiden tot een gewenst resultaat (bijvoorbeeld het ondersteunen van de zelfredzaamheid van mensen), maar ook moeten waarborgen dat ongewenste effecten ontstaan (bijvoorbeeld dat er misbruik gemaakt wordt van kwetsbare mensen). Het aanbestedings- en subsidierecht vormt een grote hoofdbreker voor veel gemeenten. Daarin worden strenge eisen gesteld aan het proces. Het is dan een hele kunst om manieren te vinden om mooie initiatieven te steunen, zonder het (terechte) verwijt te krijgen van concurrentievervalsing.
2. Verkokering gemeentelijke organisatie
   Door de veelheid aan gemeentelijke taken is de gemiddelde gemeentelijke organisatie in de loop van de jaren verkokerd geraakt. Aangezien initiatiefnemers vaak ideeën inbrengen die meerder beleidsterreinen beslaan, moet er vanuit verschillende afdelingen en teams een antwoord gegeven worden op de vraag of en hoe een gemeentelijke taak overgedragen kan worden. Uitnodigend besturen is dus ook vaak een kwestie van ontkokerd en integraal werken. De omslag naar een integraal werkende, meer op maatschappelijke waarde gerichte organisatie kan niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden. Dat duurt enige tijd. Er is wel een duidelijke trend waar te nemen dat deze manier van werken steeds meer aandacht krijgt bij gemeenten en dat er ten opzichte van acht jaar geleden grote stappen zijn gezet.
3. Cultuuromslag in het gemeentelijk bestuur
   Het overdragen van gemeentelijke taken aan bewoners betekent ook een (radicaal) andere manier van denken voor het bestuur. Ook als een taak na een challenge (gedeeltelijk) wordt overgedragen aan bewoners, blijft de gemeente formeel eindverantwoordelijk. Als er iets mis gaat, wordt het bestuur daar uiteindelijk toch op aangekeken en mogelijk aansprakelijk gesteld.
   Bovendien is het voor sommige raadsleden ingewikkeld om hun rol ten opzichte van bewonersinitiatieven te bepalen. Het kader van de representatieve democratie is duidelijk: je bent met mandaat voor een periode van vier jaar gekozen en maakt je sterk voor het behartigen van de belangen van je kiezers. Maar wat is dan je rol ten opzichte van een club enthousiaste mensen met een idee? Op welke mandaat en draagvlak kunnen zij terugvallen? Wordt er wel voldoende rekening gehouden met het algemeen belang?

Overigens zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Peel en Maas, een gemeente met zo'n 40.000 inwoners, verspreid over 11 kernen, kent al heel lang een cultuur van uitnodigend besturen en zelfsturing en een traditie in de ondersteuning van bewonersinitiatieven. Juist deze gemeente kiest bewust niet voor het instrument Right to Challenge, omdat het in hun ogen teveel uitgaat van een splitsing van verantwoordelijkheden en taken. In Peel en Maas wordt sterk ingezet op gebruik maken van elkaars sterke punten en deskundigheden en worden taken zoveel mogelijk onder gezamenlijke verantwoordelijkheid opgepakt en uitgevoerd.

Hoe willen VNG/gemeenten dit probleem oplossen?

Right to Challenge heeft op allerlei manieren het tij mee:

1. Ongeveer 75 gemeenten zijn al bezig met Right to Challenge en 52 gemeenten hebben in het coalitieakkoord opgenomen om het deze collegeperiode in te voeren;
2. Het overgrote deel van de gemeenten gaf na de gemeenteraadsverkiezingen aan de maatschappelijke uitdagingen samen met inwoners en bedrijven op te willen pakken. Alleen doen is uit, samen doen is in!
3. De Omgevingswet ademt uitnodigend besturen en burgerparticipatie. In de aanloop naar deze wet wordt in gemeenten volop nagedacht over een andere manier van besturen. Bijeenkomsten van bijvoorbeeld het A&O Fonds Gemeenten over het betrekken van inwoners trekken veel deelnemers en zijn regelmatig overtekend;

Casus: challenge maar ook taakverdeling in de Haarlemmer Kweektuin

In Haarlem hebben de wijkbewoners de oude gemeentelijke kwekerij overgenomen die geen bestemming meer had. Op het terrein zitten nu allerlei kleine bedrijfjes met een maatschappelijke en groene doelstelling en er is een grote openbare speeltuin.
Met de gemeente is de afspraak gemaakt dat de activiteiten door de bewoners worden geactiveerd, maar dat het terrein in eigendom blijft van de gemeente. De bewoners hebben er voor gekozen geen volledig eigenaar te worden, omdat de (toekomstige) onderhoudskosten dan te groot zullen worden. Het bewonersinitiatief werkt wel met een fonds voor toekomstige investeringen dat gevuld wordt met een deel van de opbrengsten uit verhuur en activiteiten.

Inzetten op wet- en regelgeving zou dat positieve proces alleen maar kunnen frustreren. In plaats van door te gaan op de ingeslagen weg, loop je het risico dat gemeenten dan in de afwachtende stand gaan zitten: "Eerst maar eens kijken wat de wetgever bedenkt, voordat we verder investeren in een andere manier van werken".
Gemeenten zien dan ook meer heil in het verder ondersteunen van het ingezette proces. Door het delen van goede voorbeelden, het gezamenlijk met het rijk (en wellicht ook provincies en waterschappen) identificeren en oplossen van knelpunten in de praktijk en ondersteuning van de implementatie op lokaal niveau.

Overigens zou daarbij niet het uitdaagrecht zelf als doel gezien moeten worden, maar het uitnodigend besturen, waarbij het overnemen van een gemeentelijke taak het resultaat kan zijn. Voor zowel gemeenten als bewonersinitiatieven is het geheel overnemen van de gemeentelijke taak niet altijd de beste uitkomst.

Casus: zoeken naar samenwerking in Amsterdam West

De Lucas Community in Amsterdam West zoekt uitdrukkelijk samenwerking met de gemeente en de woningbouwcoperaties in het gebied om de leefbaarheid van de wijk te vergroten. Zelf hebben ze een uitgesproken idee over de aanpak: geef het openbaar en woningbouw-groen een grote makeover om het grote rattenprobleem aan te pakken en betrek de Lucas Community bij een grote bewustwordingscampagne richting de bewoners om het straatafval te verminderen. De Community ziet voor zichzelf dus geen rol als beheerder van het groen, maar als samenwerkingspartner in de verbinding met de inwoners.

In dat opzicht steunen wij ook minister Ollongren die met het Programma Democratie in Actie een groot ondersteuningsprogramma heeft neergezet. Soms zit de oplossing namelijk in een relatief simpele handeling, die vermeende juridische barrières wegneemt. Zo komt er ruimte voor initiatieven als gemeentelijke aanbestedingen kleiner van omvang worden, bijvoorbeeld via het uitzetten van een perceel. Of in het vroegtijdig ondersteunen en faciliteren van initiatiefnemers bij het uitwerken van hun idee[1].

Tot slot doen we ook een oproep aan de wetgever zelf. Denk bij voorgenomen wetgeving ook goed na of deze voldoende mogelijkheden biedt voor participatie. Niet zelden zijn wetten zo complex geworden dat ze alleen voor specialisten nog begrijpelijk zijn. Dat biedt geen wenkend perspectief voor de samenleving en zorgt er voor dat gemeenten in een lastige spagaat tussen dromen en doen terecht kunnen komen.

Waarom is het interessant voor de wetgever om dit voorstel over te nemen?

Wet- en regelgeving lijkt vaak een goed middel om

1 https://vng.nl/participatie-voor-gevorderden-in-rotterdam-een-les-in-loslaten

processen te versnellen. In de praktijk heeft deze wetgeving vaak een hoog symbolisch karakter. Op papier is het geregeld, maar in de praktijk verandert er niet zo veel. Door in te zetten op het ondersteunen van omslag in werken in de praktijk bereikt de Kamer meer. Omdat veel gemeenten aangeven ruimte te willen geven aan bewonersinitiatieven staan gemeenten bovendien ook meer open voor hulp en ondersteuning van buitenaf.

Maart 2019