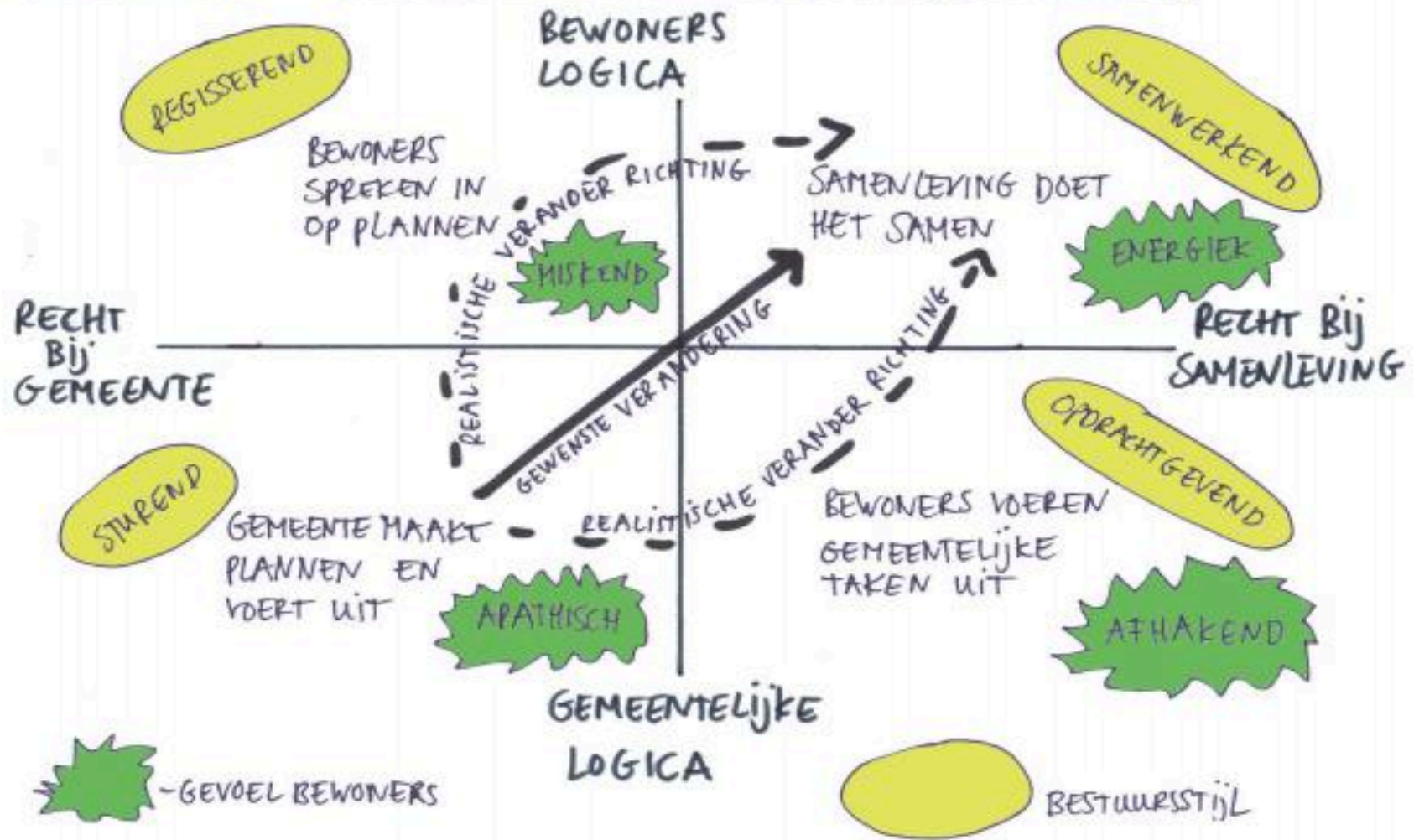


VERANDERENDE RELATIE TUSSEN OVERHEID & BEWONERS



Arwin van Buuren en Jitske van Popering

Erasmus Universiteit Rotterdam

Right to Challenge: tips aan overheden

Bewoners die het beheer van een sporthal, het schoonmaken van een marktplein schoonmaken of de herinrichting van een straat overnemen van hun gemeente. Het kan allemaal met het recht om de overheid uit te dagen, oftewel het Right to Challenge. Het instrument lijkt logisch te passen in de hedendaagse participatiesamenleving. Tegelijkertijd is het recht om uit te dagen een hele uitdaging voor overheden. Keer op keer blijkt het een lastige en tijdrovende klus om overheidstaken met de bijbehorende verantwoordelijkheden en middelen aan bewoners over te dragen. In dit artikel reflecteren wij op het Nederlandse Right to Challenge en geven we tips aan overheden die deze uitdaging aan willen gaan.

Right to Challenge is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Daar maakt het onderdeel uit van drie wettelijk vastgelegde buurtrechten uit de Localism Act (2011):

- Right to Bid: het recht om als bewoners een bieding te doen op publieke gebouwen en faciliteiten.
- Right to Challenge: het recht om als bewoners een publieke taak of dienst over te nemen.
- Right to Build: het recht om als bewoners een plan voor het gebied te ontwerpen.

In Nederland zijn de buurtrechten niet wettelijk vastgelegd. Wel is Right to Challenge de afgelopen jaren op meerdere plaatsen als instrument ingevoerd. Gemeente Rotterdam heeft sinds twee jaren een ‘Right to Challenge Rotterdam’. Rotterdammers kunnen een initiatief indienen en de gemeente verkent en beoordeelt dit initiatief via een standaardprocedure. Een vergelijkbare aanpak zien we bij gemeente Tilburg onder het motto ‘Dat kan ik beter’. In gemeente Utrecht is een ‘Bewonersbod Utrecht’ ingesteld. Dit is een lerend proces, waarin ambtenaren verkennen welke initiatieven leven in de stad en hoe zij die het beste kunnen faciliteren.

‘Met het Right to Challenge wordt bewoners de mogelijkheid geboden om structureel publieke taken over te nemen’ eden

Het Right to Challenge is de afgelopen jaren vooral door gemeenten ingesteld. Maar ook op andere bestuurslagen wordt nagedacht over het Right to Challenge. Zo is de provincie Gelderland gestart met het stimuleren van buurtrechten bij de Gelderse gemeenten. En in het regeerakkoord van Kabinet Rutte IV wordt ingezet op het vormgeven van Right to Challenge en het experimenteren met Right to Bid. Right to Challenge wordt dus op veel verschillende manieren toegepast. In deze verscheidenheid kan de kern van het instrument als volgt samengevat worden: met Right to Challenge wordt bewoners de mogelijkheid geboden om structureel publieke taken over te nemen met de bijbehorende middelen. Hiermee is Right to Challenge op twee punten wezenlijk anders dan andere instrumenten voor

participatie of democratische vernieuwing. Allereerst kunnen met Right to Challenge daadwerkelijk taken overgenomen worden, waarbij dus burgers ook verantwoordelijk worden voor de uitvoering van die taken. Daarmee is het anders dan het meepraten over publieke taken, zoals in participatieprocessen of informatiebijeenkomsten. En is het ook anders dan het besluiten over publieke taken, zoals in een burgerjury of een wijkbegroting. Ten tweede heeft Right to Challenge een structureel karakter. Een taak wordt voor langere tijd overgenomen en wordt betaald uit structurele middelen. Dit verschilt van bijvoorbeeld prijsvragen of eenmalige subsidies. Maar ook van initiatieven waarbij burgers vrijwillig een bijdrage leveren aan bepaalde publieke goederen of diensten. Daarmee is de impact op de ambtelijke organisatie dus ook meteen een stuk groter.

Uitdaging voor overheden

De afgelopen twee jaar zijn wij als reflector betrokken geweest bij Right to Challenge Rotterdam en hebben een lerende evaluatie uitgevoerd. In Rotterdam hebben we gezien hoe het uitdagen door bewoners ook daadwerkelijk een uitdaging is voor overheden. We noemen de drie belangrijkste uitdagingen.

‘Initiatieven uit de samenleving passen per definitie niet bij de sectorale structuren, regels en budgetten van overheden’

De tweede uitdaging van overheden is de besluitvorming over initiatieven. Vanwege de verscheidenheid aan challenges, kunnen standaardprocedures nauwelijks toegepast worden. En het integrale karakter maakt dat er tal van mensen binnen een gemeente betrokken moeten of willen zijn bij de besluitvorming. Hierdoor verloopt de besluitvorming over initiatieven veelal traag. Er ontstaan langdurige processen

waarin alle pro's en cons worden afgewogen, en die uiteindelijk uitmonden in één cruciaal besluit. Zo leidt de besluitvorming tot demotivatie of zelfs het afhaken van initiatiefnemers. De uitdaging van overheden is om anders naar besluitvorming te gaan kijken, waarbij het inbouwen van bijvoorbeeld een beginbesluit en een experimenteerperiode kunnen helpen. De eerste uitdaging is dat initiatieven uit de samenleving per definitie niet passen bij de sectorale structuren, regels en budgetten van overheden. Zo zijn er Rotterdammers die het groenbeheer in hun wijk willen overnemen. Zij doen dit door een 'Tuinman' aan te stellen, die het beheer uitvoert samen met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De 'Tuinman' heeft tegelijkertijd een sociale functie in de wijk. Vanuit de gemeentelijke structuren bekeken, is dit ingewikkeld. Want er worden verschillende taken in combinatie 'gechallenged' (beheer buitenruimte, welzijn, re-integratie), die vallen onder verschillende afdelingen en budgetten. Het vraagt heel veel lenigheid van ambtenaren om zo'n integrale challenge te verbinden aan de juiste sectorale afdelingen en budgetten. Daarbij komt dat een challenge ook vaak activiteiten bevat die geen gemeentelijke kerntaak zijn, maar die wel onlosmakelijk deel zijn van de challenge.

De derde uitdaging die gepaard gaat met Right to Challenge, wordt gevormd door de doelen van Right to Challenge. We zien dat Right to Challenge voor heel veel verschillende doelen kan worden ingezet: de kwaliteit van publieke diensten vergroten, de lenigheid van de overheid vergroten of de democratische kloof tussen burger en overheid verkleinen. Als deze doelen niet eenduidig zijn, kunnen er spanningen ontstaan, niet alleen in de framing maar ook in de uitvoering en evaluatie van het instrument. Als Right to Challenge wordt ingezet om de kwaliteit van dienstverlening te vergroten, past een framing 'Dat kan ik beter', terwijl deze framing niet past wanneer organisatieverandering het doel is. En als het verkleinen van de democratische kloof beoogt wordt, is het niet passend om dit te evalueren aan de hand van enkel de efficiëntie en effectiviteit van het initiatief. De uitdaging voor overheden is om expliciet na te denken over deze doelen en het instrument ook daarop te ontwerpen en te evalueren. Daarbij mogen overheden

niet onderschatten wat Right to Challenge aan interne veranderopgave teweegbrengt en dus het doel om als organisatie meer open naar de samenleving te worden, altijd een rol speelt.

Uitdaging voorbij

Right to Challenge is een van de instrumenten voor uitnodigend bestuur die overheden kunnen inzetten. Het is wel het meest vergaande instrument. Daarom is het van belang om dit instrument altijd in samenhang te bezien met andere instrumenten om initiatiefnemers te faciliteren. Voor de succesvolle toepassing van het instrument zijn vier zaken van groot belang.

Het eerste advies is om Right to Challenge structureel te organiseren en daadwerkelijk te gebruiken als middel om in te breken op het reguliere. We zien veel gemeenten in de reflex schieten van subsidies en een separate procedure voor initiatieven. Dat lijkt heel genereus en efficiënt, maar het leidt ertoe dat de ambtelijke organisatie blijft werken zoals ze altijd al deed en dus niet leert hoe initiatieven uit de maatschappij deel kunnen worden van haar reguliere werkwijze. Daarom is het onzes inziens van belang dat bij een Right to Challenge altijd gesproken wordt over overdracht van taken en verantwoordelijkheden, en dat er gebruik gemaakt wordt van de budgetten die normaal gesproken voor een bepaalde taak beschikbaar zijn.

Daarnaast is het van belang de invoering van Right to Challenge in een proces van leren en reflecteren in te bedden. Het is naïef om te denken dat de organisatie direct klaar is om dit instrument op een effectieve wijze toe te kunnen passen. Om Right to Challenge onder de knie te krijgen, is het noodzakelijk om het instrument tijd te gunnen, het leerproces te organiseren en ruimte te bieden om het instrument werkende weg aan te passen.

Ten derde hangt het succes van Right to Challenge sterk af van de ontvankelijkheid van de overheidsorganisatie. Deze ontvankelijkheid is deels gebonden aan personen, omdat het gerelateerd is aan

persoonlijke vaardigheden en interesses. Tegelijkertijd is het organisatieklimaat minstens zo belangrijk: hoe wordt binnen de overheidsorganisatie gesproken over initiatieven? Moedigen leidinggevenden hun mensen aan om met initiatieven aan de slag te gaan en wordt daarvoor tijd vrij gemaakt? En zijn interne procedures en regels behulpzaam of juist hinderlijk bij het mogelijk maken van initiatieven? Voor het succes van Right to Challenge is het aan te raden de ontvankelijkheid van de eigen organisatie goed in beeld te hebben en deze gericht te vergroten.

‘Right to Challenge wordt overbodig wanneer het lokaal bestuur permanent zoekt naar complementariteit tussen haar eigen optreden en initiatief uit de samenleving’

En tot slot moet wat ons betreft het doel zijn om het instrument uiteindelijk overbodig te maken. Het instrument is immers een noodzakelijk kwaad. Het is nodig omdat de ambtelijke organisatie niet is ingericht om maatschappelijk initiatief eenvoudigweg te accommoderen. Right to Challenge wordt overbodig wanneer het lokaal bestuur permanent zoekt naar complementariteit tussen haar eigen optreden en initiatief uit de samenleving. Als dat initiatief sterk en professioneel is, kan het bestuur wat meer volstaan met slimme vormen van toezicht. Als dat initiatief afwezig is, kan het bestuur zelf ervoor zorgen dat publieke diensten en voorzieningen in stand worden gehouden.

Right to Challenge is een participatie-instrument voor gevorderden. Het vereist van initiatiefnemers een zekere mate van organisatiegraad en professionaliteit. Maar dat geldt minstens zo goed voor overheden die het inzetten. Daarom is het een uitdagend recht: om in te zetten en om te benutten.