

Opbrengstendocument right to challenge Utrecht

*Inzichten en discussiepunten naar aanleiding van een serie
bijeenkomsten over de right to challenge uitmondend in een
werkpleinsessie op het stadsfestival 'Utrecht maken we samen'
op 1 december 2014*

Frans Soeterbroek
Utrechte ruimtemaker
frans@deruimtemaker.nl

&

Katia Scholder
senior financieel adviseur gemeente
k.scholder@utrecht.nl

Utrecht 9 december 2014

In deze notitie wordt beschreven waar we nu in Utrecht staan in de discussie over right to challenge. We hebben op 1 december een gezelschap bijeen gehad van buurtbewoners, ambtenaren, raadsleden, Utrechtse organisaties en deskundigen van buiten de stad (Amsterdam en Rotterdam). In lijn met 2 raadsnoties, 70 & 94, werken we toe naar een voor Utrecht werkbare regeling voor right to challenge met een zo breed mogelijk draagvlak.

Tijdens het werkplein hebben we de puntjes op de i gezet.

1- Wat is right to challenge?

In een brainstormsessie op het stadskantoor van Utrecht op 16 oktober werden meerdere definities ingebracht. De meest in het oog springende:

“het recht van buurtbewoners om aan te geven dat ze (bestaande) publieke taken wil overnemen van de overheid.”

Tijdens het werkplein is de conclusie getrokken dat het te smal is om het alleen te hebben over buurtbewoners. De praktijk wijst al uit dat het breder is, ook wijkondernemers en stedelijke groepen kunnen aanspraak maken op dit recht. Wat voorkomen moet worden is dat commerciële partijen met dit recht aan de haal gaan. Het gaat om buurtgebonden (sociaal) ondernemerschap en bewonersgestuurde initiatieven, waarbij de eindgebruiker van publieke diensten in beeld komt als coproducent ervan. Sommigen suggereren dat het engelse begrip ‘communities’ de lading goed dekt maar het is lastig om een kernachtige definitie in het Nederlands te geven. Een goed punt om een volgende keer op door te praten.

Right to challenge is een concept dat is overgewaaid uit Engeland en maakt daar integraal onderdeel uit van een systeem van buurtrechten die beschreven zijn in de localism-act. Het landelijk samenwerkingsverband actieve bewoners (LSA) heeft deze buurtrechten naar de Nederlandse situatie vertaald. Hier de link:

<http://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2014/02/LSA-Buurtrechten.pdf>

Wat opvalt is dat het recht om uit te dagen is ingekaderd in een breder pakket van rechten (recht op buurtplanning en op maatschappelijk vastgoed) en ondersteuningsmaatregelen (een maatschappelijke bank, inzetten van buurtnetwerkers).

In feite gaat het om een set van maatregelen gericht op de empowerment van buurten. Else Huisman, actieve bewoner in Utrecht West die zich goed verdiept heeft in het Engelse systeem noemt dit geheel van rechten 'the right to organize'.

Om 2 redenen is het van belang dit bredere kader in ogenschouw te nemen:

1- zonder te investeren in 'empowerment' van buurten zal de right to challenge niet goed van de grond komen en alleen haalbaar zijn voor goed opgeleide professionals die de weg in het systeem redelijk goed kennen;

2- het recht om uit te dagen is niet alleen een middel om de overheid scherp te houden om haar prestaties te verbeteren maar ook een doel om meer verantwoordelijkheden en sturingsmacht in de samenleving te leggen.

Waar moeilijk consensus over te krijgen was is de vraag of je de discussie verbreedt tot het gaan regelen van buurtrechten of dat je right to challenge als zodanig moet benaderen. Volgens de een is dat eerste onontbeerlijk, de ander vindt dat er al veel buurtrechten zijn die op zichzelf moeten kunnen staan. Hoe je in deze discussie staat hangt ook af van de vraag wat de intentie is achter de invoering van dit recht.

Right to challenge is gebaseerd op twee doelen; meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen en een betere uitvoering van publieke taken. Voor mensen voor wie die eerste definitie het zwaarst telt geldt dat het recht van buurtbewoners om plannen voor hun eigen buurt te maken het basisrecht is waarop right to challenge is gefundeerd. Voor mensen die nadruk leggen op het tweede doel is het niet zinvol de discussie op te rekken tot buurtrechten in bredere zin.

Overigens moeten we de verschillen tussen beide doelen ook niet te groot maken. Ze zijn natuurlijk vervlochten. Zo zullen in de definitie van wat betere taakuitvoering is weer elementen van het eerste doel terugkomen; meer kracht en draagvlak vanuit de samenleving.

2- Waarom right to challenge nu?

Zoals hierboven aangegeven gaat het zowel om het versterken van de positie van buurtbewoners en om een betere uitvoering van publieke taken. Het thema is actueel. Een aantal jaren terug is het in de wijkaanpak opgepikt als interessante benadering. En op de vleugels van aandacht voor doe-democratie en participatiesamenleving blijft het thema prikkelen. Het feit dat de Tweede Kamer dit jaar een motie heeft aangenomen om de right to challenge in de WMO op te nemen heeft de discussie in een stroomversnelling gebracht.

LSA heeft een actueel overzicht gemaakt van wat er op dit vlak in het land speelt en dat is dus niet weinig.

<http://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2014/11/Stand-van-zaken-Right-to-Challenge-Buurtrechten-in-het-land-24112014.pdf>

In Utrecht zijn 2 moties aangenomen over the right to challenge. Een die uitspreekt om het in de verordening voor de WMO te regelen (haast geboden!) en een waarin de opdracht staat om te onderzoeken hoe een en ander breder kan worden ingestoken.

3- Hoe werkt de right to challenge?

Centraal staat de kans op zelforganisatie in buurten en wijken. De right to challenge kan dat helpen aanzwengelen. In het vormgeven van dit recht lijken de volgende uitgangspunten van belang:

a – Buurt vult zelf in

Buurtten formuleren hun eigen behoeften en wensen die niet samen hoeven te vallen met hoe de gemeente haar taken en producten formuleert en verkavelt. Voorbeeld: de buurt wil een deel van het groenbeheer op zich nemen zonder gelijk vast te zitten aan de programma's van eisen en totaalpakketten voor het groenbeheer zoals de gemeente die heeft geformuleerd.

b- Speelruimte in de grote aanbestedingen

De gemeente moet rek aanbrengen in de wijze waarop het werk wordt georganiseerd en aanbesteed. Dus als ze voor vier jaar het groenonderhoud in de hele stad in 1 keer uitbesteedt is het verstandig een clause op te nemen die bewoners het recht geeft om binnen die periode delen daarvan terug te halen naar de buurt.

c- Transparantie in aanpak en geldstromen op buurtniveau

De gemeente maakt op wijk- en buurtniveau inzichtelijk om welk werk het gaat, hoe de financiering in elkaar steekt en hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld zodat bewoners weten waar het over gaat en waar ze kunnen uitdagen.

Ons voorbeeld: buurtbewoners kunnen snel opzoeken hoeveel geld er in de wijk omgaat in groenbeheer, initiatievenfondsen en participatie en kunnen in hun aanbod een koppeling tussen die stromen leggen.

d- Ruimte om beoordelingscriteria ter discussie te stellen

Er moet ruimte zijn voor bewoners/initiatiefnemers die de gemeente uitdagen om ook de criteria waarop beoordeeld wordt wie een bepaalde taak kan uitvoeren ter discussie te stellen. Bijvoorbeeld door maatschappelijke meerwaarde en versterking van de buurteconomie in te brengen naast het criterium kostprijs en zo tot een meer integrale kosten- en batenanalyse te komen. In ons voorbeeld: dat er met behulp van de publieke middelen voor groenbeheer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt weer aan de slag gaan kan doorslaggevend zijn in het gunnen van dit werk aan een buurtbedrijf.

e- Challenges van uitvoering en/of regie

Buurtten kunnen zowel het uitvoeren van taken als de regie/ het opdrachtgeverschap op die taken naar zich toe halen. Dus in ons voorbeeld: zeggenschap verkrijgen over hoe groenbeheer in de buurt wordt aangepakt en/of zelf de uitvoering ter hand nemen.

f- Het geld komt mee

De challenge wordt door de gemeente niet aangegrepen om publiek geld terug te trekken en de taken over te hevelen naar onbetaald werk. Het publieke geld kan door de buurt op verschillende manieren worden aangewend: storting in een buurtfonds, werkbudget voor een bewonersbedrijf, (gedeeltelijk) inkomen van sociaal ondernemers of een combinatie van deze vormen.

g- Onbetaald werk ter discussie

Challenges op het gebruik van publiek geld kan ook op terreinen waar er al een praktijk is van onbetaald werk. Er zullen tussen gemeente en buurt en binnen de buurt heldere afspraken moeten worden gemaakt over hoe om te gaan met het verschil tussen betaald en onbetaald werk.

In ons voorbeeld: de buurt kiest er voor om mensen die het groenonderhoud gaan alleen te betalen als het voor hen hun primaire baan is andere gaat het om onbetaald werk met bescheiden vergoedingen.

Wat uit deze uitgangspunten duidelijk wordt is dat je per situatie op zoek moet naar hoe je de balans kunt verleggen van gemeentelijke sturing en uitvoering naar de bewoners. Dat is maatwerk en vergt veel dialoog. Dat is wezenlijk iets anders dan een open competitie tussen verschillende aanbieders op hetzelfde product of dienst. Daar waar er gepoogd wordt om aanbestedingscondities te veranderen ten gunste van lokale sociale ondernemers of waar je opdrachtnemers wilt verplichten iets terug te doen voor de stad en de buurt ('social return') spreken we over maatschappelijk aanbesteden. Right to challenge is (afhankelijk van de definitie en situatie) iets anders dan maatschappelijk aanbesteden of een bijzondere vorm daarvan.

4- Waarborgen

In de verschillende sessie zijn meerdere voorwaarden en waarborgen genoemd om right to challenge geen dode letter te laten zijn. We sommen ze op:

- 1- zorgen dat de wijze waarop taken worden georganiseerd en aanbesteed behapbaar zijn voor buurtinitiatieven. Dus op buurt- en wijkniveau organiseren en kleinschalig ('downsizen van aanbestedingen').
- 2- een preferent recht van buurten om publieke taken zelf te organiseren. Dat betekent dat er bij grote aanbestedingen een clause moet worden opgenomen waarin dit recht is verzekerd en daarop het contract kan worden 'opengebrouwen'.
- 3- maatschappelijke meerwaarde meer dan nu meewegen in hoe je de uitvoering van overheidstaken waardeert;
- 4- (in het verlengde van 3) zorgen dat het gemeentelijk vastgoedbeleid niet dermate marktgericht gaat werken dat initiatiefnemers buiten beeld raken (reële m2-prijs);
- 5- actieve bekendmaking van het recht, actieve bekendmaking van wanneer welke aanbestedingen plaatsvinden en contracten aflopen en transparantie van processen en financiën ('open data'). Gelijkheid in informatie bij de diverse partijen is een must.
- 6- een uitnodigende en meedenkende houding van ambtenaren;
- 7- minder bureaucratie, meer regelvrije ruimte en ruimte om te experimenteren
- 8- bij de baten van de 'right to challenge' niet uitgaan van kostenbesparing maar van meer kwaliteit en betrokkenheid;
- 9- doorbreken van een cultuur waarbij altijd een beroep op vrijwillige inzet wordt gedaan. Er mag voor inzet en kwaliteit die zich kan meten met wat de overheid doet betaald worden;
- 10- waarborgen van continuïteit door right to organize in te voeren voordat je met right to challenge aan de slag gaat;
- 11- een onafhankelijke organisatie aanwijzen die initiatiefnemers bijstaat in hun poging het recht te verzilveren;
- 12- een publiek debat over de toewijzing of afwijzing van de challenge.

Er is geen poging gedaan om consensus te bereiken over welke van deze voorwaarden hard zouden moeten zijn en welke de status zouden hebben van aandachtspunten. Het is zaak om deze randvoorwaarden bij de uitwerking van een regeling en bij concrete casussen te gebruiken zonder de pretentie alles dicht te regelen. Het is ook een leerproces om uit te vinden onder welke condities iets werkt en niet werkt.

5- Op welke terreinen regel je de right to challenge ?

De discussie in Nederland gaat nu vooral over de WMO. Tegelijkertijd is dat ook een van de lastigste gebieden met zijn inwikkelde bekostigingssystemen, professionele standaarden, lage tolerantie voor fouten (het gaat om kwetsbare mensen) en een praktijk van grootschalige aanbesteding.

In de modelverordening die Groen Links in Zwolle maakte worden dan ook waarborgen uitgewerkt voor toezicht, begeleiding, professionaliteit, draagvlak in de buurt, klachtenafhandeling en continuïteit. Daarmee ligt de lat wel hoog voor initiatiefnemers om de gemeente uit te dagen.

Je moet daarom in de regeling en in concrete situaties steeds een goede balans zoeken tussen eenvoud in de vereisten (lage drempel) en waarborgen van kwaliteit, verantwoording en continuïteit (hoge drempel)? De gemeente zal ook een risicoanalyse moeten maken van het soort taken dat open staat voor dit recht. Zo zijn bijvoorbeeld in Engeland alle taken op het terrein van de National Health Service uitgesloten.

Wanneer we vanuit het perspectief van sterke buurten kijken naar welke terreinen zich wellicht nog beter lenen voor de right to challenge kun je denken aan de volgende gebieden.

a- Sociaal makelaarschap. Daar wordt in Utrecht in het kader van vernieuwend welzijnsbeleid al ervaring mee opgedaan, nu in de vorm van een subsidieregeling. En die sociale makelaars zouden ook een actieve rol kunnen spelen bij vormgeven right to challenge in andere domeinen.

b- Dagbesteding, zelforganisatie voor en van ouderen. Daar is in diverse wijken ook al de nodige ervaring mee opgedaan, vaak gekoppeld aan zelfbeheer van buurthuizen (zoals in de Nieuwe Jutter)

c- Opzet van een zorgcoöperaties en onder regie van buurtbewoners.

d- Begeleiding bij reïntegratie en bevorderen van lokale werkgelegenheid.

e- Beheer en onderhoud van groen en straten.

Sluit aan op water nu al op veel plekken gebeurt. Probleem daar is dat het botst op de cultuur van vrijwilligheid en subsidieverstrekking. Waar gaat het vrijwillige onderhouden van groen in de wijk over in het recht om aanspraak te maken op de onderhoudsbudgetten van de gemeente?

f- Planvorming voor de inrichting van de openbare ruimte. Dat komt in de buurt van het in Engeland geregelde recht op buurtplanning.

g- Beheer en gebruik van maatschappelijk vastgoed en braakliggende gemeentegrond. Praktijkervaringen Dat sluit aan bij de right to bid in het Engelse systeem. Vergt wel een pittig gesprek over de rol van de gemeentelijke vastgoedorganisatie. Omdat her en der in wijken wordt ervaren dat vastgoedrendement te sterk bepalend is voor hoe in wijken maatschappelijk vastgoed wordt geëxploiteerd.

h- Winkelstraatmanagement

Met name waar verschillende ambities samen komen (bestrijden leegstand, aanpak overlast, inrichting openbare ruimte, organiseren evenementen, communitybuilding) is dit perspectiefvol om dit vanuit de wijk zelf te sturen.

i- Aanbesteding van beleidsondersteunend onderzoek. Met name waar die betrekking hebben op buurten en wijken (gebiedsanalyses, wijkbarometers, evaluaties wijkaanpak) is dit een kansrijke categorie.

j- De organisatie van evenementen en voorzieningen ter bevordering van participatie op buurt- en stedelijk niveau. Denk aan het Samen maken we Utrecht festival en het organiseren van buurtondersteuning. Feitelijk hevel je hier een deel van de budgetten en ambtelijke ondersteuning voor participatie over naar de buurten en naar de stad.

Je kunt zowel gemeentelijke diensten vragen om hier casussen voor aan te dragen als een oproep aan Utrechtse burgers doen om zelf ideeën en aan te dragen en aanbiedingen te doen. Je kunt daarbij voortbouwen op bestaande initiatieven en experimenten die geholpen zouden zijn met de right to challenge. Daarnaast kan de right to challenge het vehikel zijn om nieuwe groepen buurtbewoners te activeren. Dan moet je je bij experimenten dus niet alleen richten op bestaande initiatieven en op actieve mensen die al in beeld zijn maar op zoek gaan naar verbreding.

De basis is: overheid sta altijd open voor initiatieven van bewoners, ga het gesprek aan en begin gewoon. Het is een gezamenlijke opdracht waar we voor staan, dit vraagt een open, uitnodigende houding van de gemeente.

Het is zowel voor bewoners als voor de overheid een leerproces en dat doe je samen.

En bij gewoon beginnen hoort ook dat je het geen experiment noemt maar gelijk werkt aan een nieuwe praktijk. Twee concrete tips nog bij dit samen aan de slag gaan.

- Neem de factor C mee = communicatie. Hoe vertel je aan je buurman wat right to challenge is. Betrek communicatie nu al, vooraf.
- Maak budget/ tijd vrij voor ondersteuning van initiatieven bv voor opstellen en beoordelen ondernemersplan, juridische of financiële ondersteuning en scholing. Sommigen pleiten er voordat de ambtenaren deze rol op zich kunnen nemen anderen pleiten ervoor dat bewoners hun eigen budget krijgen om ondersteuning in te huren en zich te scholen. Het is in dit verband zoeken naar een goede balans tussen 'gemeente en bewoners leren samen' en 'bewoners in hun eigen kracht zetten en ruimte geven'.