

Evaluatie

Leertraject Right to Challenge



**Wij gaan het
zelf doen**

Right to Challenge
Zutphen

Hajo Rietman
Monique van 't Erve
September 2018

Inhoud

1. Aanleiding: de bestuursopdracht.....	3
2. Proces: wat hebben we gedaan	3
2.1 Experimenten.....	3
2.2 Communicatie: extern en intern.....	4
2.3 Leeratelier	5
3. Antwoorden op de bestuursopdracht	6
3.1 Resultaat: Besluitvorming- en implementatiefase	6
3.2 Richtlijnen	6
3.3 Leerdoelen	7
3.4 Inzet tijd en middelen.....	9
4. Conclusies	9
Bijlage: bestuursopdracht Right to Challenge	11

1. Aanleiding: de bestuursopdracht

In de zomer van 2017 heeft het college van b&w een bestuursopdracht vastgesteld voor de implementatie van Right to Challenge. Hiermee is uitvoering gegeven aan een motie van de gemeenteraad.

In de bestuursopdracht zijn o.a. een resultaat, richtlijnen en leerdoelen geformuleerd. Deze worden in deze rapportage geëvalueerd.

2. Proces: wat hebben we gedaan

2.1 Experimenten

In de afgelopen periode hebben we geleerd van een aantal experimenten. In de handreiking 'Anders samenwerken' vind je een aantal dilemma's die speelden bij deze experimenten terug.

- Energieloket

De gemeente heeft een taak in het stimuleren en ondersteunen van inwoners bij energie- en klimaatmaatregelen. Zutphen Energie heeft een deel van deze taak overgenomen middels het opzetten en exploiteren van een fysieke helpdesk.

- De Walburgers

Een groep inwoners uit Zutphen (veelal zzp-ers) hebben de gemeente uitgedaagd op het gebied van duurzaamheid. Ze willen een beweging op gang brengen van bewoners en wijken, die werk maken van de energietransitie, klimaatadaptatie en de ontwikkeling van een circulaire economie in de dagelijkse leefomgeving.

- Emerpark (al eerder gestart)

College van b&w had het besluit genomen om te komen tot een ecologisch stadspark. Een aantal inwoners heeft de gemeente uitgedaagd omdat ze vinden dat er meer mogelijk is dan de gemeente had bedacht en uitvoerde. Sinds 2012 werkt de initiatiefnemer (inmiddels stichting Ecologisch Stadspark) samen met betrokken omwonenden, organisaties en gemeente aan de ontwikkeling van het park. Samen met de gemeente heeft ze zeggenschap over de besteding van budgetten voor beheer en ontwikkeling.

- Inrichting buitenruimte Woonderij EOS (al eerder gestart)

Eos is een mens- en milieuvriendelijk woonproject aan de Loverendale in Leesten Oost. De eerste woningen zijn in 2005 opgeleverd. De buurt, en de buitenruimte in het bijzonder, is grotendeels naar inzicht van de bewoners ontworpen en aangelegd, in nauw overleg met de gemeente en ontwikkelaars. Ook spelen de bewoners een grote rol in het beheer.

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met initiatiefnemers van ongeveer 15 mogelijke uitdagingen. Deze gesprekken en initiatieven hebben (nog) niet geleid tot een Challenge:

- Maatschappelijke begeleiding van statushouders. Intensieve en integrale aanpak op alle leefdomeinen. Start nu als pilot. Bij succes kan het een RtC worden.
- Initiatief waarin gemeente en politie worden uitgedaagd op inbraakpreventie. We zijn in gesprek omdat ze dit voor alle wijken in Zutphen willen doen. In sommige wijken lopen echter soortgelijke initiatieven.
- Organisatie wil de gemeente uitdagen op jongerenwerk. De gemeente is in gesprek om te kijken naar de inhoud van het plan. En ook om te bepalen of dit nu een RtC is of een aanvulling op het huidige aanbod.
- Beheer van een wijkcentrum. Een andere vorm van samenwerking tussen inwoners en de welzijnsstichting.
- De gemeente heeft een aantal braakliggende terreinen die liggen te wachten op nadere invulling. Iemand heeft het idee om deze terreinen tussentijds te beheren. Om zo verloedering

tegen te gaan en de buurt en nieuwe bewoners van het terrein voor te bereiden op de toekomstige invulling. Het gesprek gaat er o.a. over of het lukt omwonenden mee te krijgen in het idee van tussenbeheer. We zijn ook op zoek naar terreinen om dit uit te proberen.

- Een ander initiatief ligt in het verlengde van tussenbeheer. Gaat echter verder door ook naar andere onbenutte zaken te kijken. De initiatiefnemer is doorverwezen naar Buurtservice.
- Hoe kan de Berkel meer ruimte krijgen in de stad? Dit sluit aan bij een bestaand project. Sommigen vinden dat de gemeente dit anders moet aanpakken en wil de gemeente hier mogelijk op uitdagen.
- De huidige Zutphense Uitdaging is met een project bezig waarin ze mensen willen ondersteunen tot het succesvol maken van een maatschappelijk idee. Van inhoudelijke expertise, materialen tot financieringsbronnen. Mogelijk leidt dit tot challenges op meerdere gebieden.
- Initiatief over vernieuwing in de dagbesteding. Via werkend leren in een simulatiebedrijf kunnen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden getraind in het ontwikkelen van allerlei werknemersvaardigheden. We gaan in gesprek, ook om te kijken of dit een echte RtC is, of dat het meer in de hoek van inkoop (dagbesteding of participatie) zit.
- Een initiatief waarin de initiatiefnemer samen met ervaringsdeskundigen en professionals in een wijk een goed (zorg)aanbod wil creëren voor multi-problem gezinnen. 'Meer zorg voor elkaar in de wijk middels peer-to-peer groepen, buurthulp, team voor klein (groen)onderhoud, voor verrichten zware huishoudelijke werkzaamheden en eventueel thuiszorg waar het ontbreekt.'
- Een organisatie die de organisatiekracht in een buurt of wijk sterker wil maken. Zodat de wijk meer initiatief naar zich toe kan trekken. Lijkt nu meer een 'bureau' dat in te huren is dan een RtC.
- Initiatief van IVN die de natte bloemenweitjes aan beide zijden van de Onderlaatse-laak bij de Kaardebol en heemtuin op een ecologische manier wil onderhouden. Mogelijk willen ze gebruik maken van een dagbestedingsorganisatie voor de inzet van mensen. Dit ligt op het grensvlak met inkoop, vanwege dagbestedingscontract met een andere organisatie.
- Een stichting oriënteert zich op het uitdagen op gebied van armoede.
- Een stichting oriënteert zich op een uitdaging op gebied van dagbesteding en participatie in de wijk.

2.2 Communicatie: extern en intern

Externe communicatie

De motie die geleid heeft tot de bestuursopdracht vraagt om duidelijke communicatie naar de samenleving. Inwoners moeten weten dat ze het recht hebben de gemeente uit te dagen.

We hebben de volgende communicatieacties uitgevoerd:

- Artikelen op de gemeentepagina
- Achtergrondartikelen over initiatieven in huis-aan-huisbladen (Contact)
- Pagina op de website
- Promotiefilmpje gedeeld via social media en wachtruimte gemeentehuis
- Flyer verspreid bij openbare locatie, zoals wijkcentra, bibliotheek en gemeentelijk infocentrum
- Standplaats in winkelcentrum Waterkwartier en Warnsveld
- Gesprekken met actieve inwoners van Zutphen, zoals wijkteam Noordveen, Torenfonds, een aantal raadsleden, Stadsonderneming Zutphen, Educatiepunt

Deze acties hebben geleid tot meerdere gesprekken met initiatiefnemers.

Naast deze acties, is Right to Challenge o.a. via de wijkregisseurs onder de aandacht gebracht bij het netwerk.

Interne communicatie

De medewerkers van de gemeente Zutphen spelen een belangrijke rol bij het succes van Right to Challenge. Enerzijds als mogelijk uitgedaagde partij, waar we medewerkers op hebben voorbereid. Anderzijds als mede-verspreider van de communicatie over Right to Challenge: het herkennen van dergelijke initiatieven en inwoners wijzen op de mogelijkheid.

We hebben daarom gesprekken gevoerd met alle relevante teams. Dit hebben we ondersteund door artikelen in de Varifocus, intranetpagina, een workshop Kennis to go en een actie in het OT.

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met ondersteunende diensten: financiën, inkoop en juridische zaken. We hebben met hen verkennende gesprekken gevoerd over de mogelijke betekenis van Challenges. Zij zijn voorbereid om mee te doen op het moment dat het nodig is.

Hiermee hebben we intern de basis gelegd voor een succesvolle uitvoering van Right to Challenge.

2.3 Leeratelier

Zutphen heeft actief meegedaan in het leeratelier Right to Challenge. Tijdens drie bijeenkomsten hebben medewerkers van meerdere gemeenten met elkaar geleerd. Deelnemende gemeente waren o.a. Tilburg, Renkum en Zaltbommel.

Aan de hand van praktijkvoorbeelden, onderzoeken en theoretische kaders hebben we met elkaar geleerd op het gebied van communicatie, juridische zaken, bestuurlijke kaders en verandercultuur. Mogelijk komt er een vervolg op.

3. Antwoorden op de bestuursopdracht

Hieronder geven we kort de meest relevante onderdelen uit de bestuursopdracht die we hebben geëvalueerd.

3.1 Resultaat: Besluitvorming- en implementatiefase

Uit de bestuursopdracht:

In 2018 is de infrastructuur voor Right to Challenge ingebed in de gemeentelijke organisatie. Dat wil zeggen dat bewoners van Zutphen weten dat het mogelijk is om de gemeente uit te dagen. Er is een heldere definitie en benaming van het Zutphense recht op uitdaging.

Bewoners weten hoe en bij wie ze hun ideeën hierover kunnen melden. In de gemeentelijke organisatie is bekend wat er met een aangemeld idee of initiatief moet gebeuren en de initiatieven worden samen met de indieners en de inhoudelijke collega's besproken. Er is een gemeentelijk wegingskader waarmee kan worden besloten of, en zo ja op welke wijze, de gemeente het initiatief kan ondersteunen in de uitvoering. Waar mogelijk worden uitdagingen uitgevoerd.

Antwoord:

- Er is een pagina op de website waarop inwoners kunnen zien hoe zij experimenten kunnen indienen. Via diverse communicatiemiddelen zijn inwoners geïnformeerd over Right to Challenge. Het e-mailadres en telefoonnummer komt uit bij de (tijdelijke) procesbegeleiders Right to Challenge. Over een structurele bemensing is nog geen besluit genomen.
- We hebben in afstemming met initiatiefnemers gekozen voor de naam: *Wij gaan het zelf doen*. Voor de herkenbaarheid hanteren we de ondertitel Right to Challenge Zutphen.
- We hebben een basiswerkproces ontworpen: de procesbegeleider gaat met de initiatiefnemer en betrokken ambtenaar om tafel om het initiatief wordt gesproken. Afhankelijk daarvan wordt een vervolgproces afgesproken. Het verloop van het proces staat beschreven op de website.
- Voor een structurele inbedding verwijzen we naar de handreiking Anders samenwerken.

“Mensen met een hogere opleiding weten vaak gemakkelijker welke wegen te bewandelen om invloed uit te oefenen. Bewoners van sociaal economisch zwakke buurten hebben vaak extra ondersteuning nodig om invloed te organiseren.”

Uitspraak van een bewoner

3.2 Richtlijnen

Uit de bestuursopdracht:

Vanuit de beoogde doelen zijn er wel al enkele richtlijnen aan te geven, welke initiatieven de gemeente in dit kader ondersteunt:

- Het gaat om het overnemen van gemeentelijke taken of het starten van taken waar de gemeente niet (meer) aan toekomt.
- Er moet duidelijk sprake zijn van initiatieven van, door en voor inwoners; kortom met een groot draagvlak en/of een bereik.
- Bij meerdere initiatieven krijgen initiatieven die de huidige uitvoering vernieuwen, verbeteren of die kosten besparen voorrang op overige initiatieven. Waar mogelijk worden initiatieven op meerdere beleidsterreinen uitgevoerd.
- De recht om uit te dagen moet wel op een verantwoorde manier gebeuren, die rekening houdt met de belangen van alle inwoners. De gemeente doet daarom geen concessies aan wettelijke vereisten van kwaliteit en veiligheid, privacy en gelijkwaardigheid.
- Het recht om uit te dagen is een kanbepaling. De gemeente is niet verplicht alle initiatieven te ondersteunen. De redenen om een initiatief niet te faciliteren kan zowel van principiële aard zijn, doordat het initiatief bijvoorbeeld niet aan randvoorwaarden voldoet; of van praktische aard. De gemeente licht in voorkomende situaties altijd toe waarom een initiatief niet wordt ondersteund.

Antwoord:

- In de praktijk zien we weinig voorbeelden waarin inwoners gehele taken overnemen. Vaak gaat het om het overnemen van delen van taken (bijvoorbeeld het beheer van een sporthal in Utrecht), regie op het proces (bijvoorbeeld de herinrichting van een straat in Rotterdam) of invloed op het beleid. In de kern gaat het om dan om meer zeggenschap, een grotere invloed op het beleid of uitvoering. Ook gaat het soms om initiatieven aanvullend op bestaande diensten. Soms tijdelijk, soms structureel. Een voorbeeld waar wel taken zijn overgenomen is de aanleg en onderhoud van groenbeheer van een bedrijventerrein door de ondernemersvereniging.
- In het leertraject zijn niet meerdere initiatieven op hetzelfde beleidsterrein binnengekomen. Er was dus geen sprake van voorrang van het ene op het andere initiatief.
- Niet alle initiatieven hebben geleid tot een uitdaging van de gemeente. Soms door een nee van de gemeente, soms omdat een initiatiefnemer nog niet zover is.
- We hebben meerdere keren de vraag teruggekregen of dit toch niet een verkapte bezuiniging is. Belangrijk om te benoemen dat het beter doen ('goedkoper of beter') echt de insteek is. De term goedkoper blijven gebruiken in de kernboodschap triggert wel om tot initiatieven te komen.

Investeringsbudget

Een initiatief heeft vaak tijd nodig om te groeien. Soms blijkt iets dat heel klein begint, toch van veel waarde te zijn. Veel initiatieven zullen ook niet direct het bestaande kunnen vervangen, maar een tijdje ernaast bestaan. Het is goed om afspraken te maken hoe lang een initiatief mag rijpen voordat het tot vervanging van iets bestaands moet leiden. Het is daarom belangrijk een soort investeringsbudget te hebben.

3.3 Leerdoelen

Uit de bestuursopdracht:

Leerdoel: Hoe en op welke gebieden kan Right to Challenge worden vormgegeven?

In de experimenten sluiten we op voorhand geen gebied uit en daarmee verkennen we op welke beleidsvelden Right to Challenge is toe te passen en waar de grens ligt.

Vragen waar we nog mee aan de slag moeten zijn met name "hoe"-vragen:

- Hoe toegang en proces intern te organiseren, hoe te zorgen voor continuïteit in contact met aanvragers?
- Wanneer is er sprake van het overnemen van gemeentelijke taken en wanneer van alleen versterkte samenwerking met de gemeente, of projecten binnen bestaand beleid (leren duiden)?
- Wat is de rol van portefeuillehouders van betreffend beleidsveld in verschillende fases vanaf de aanvraag?
- Hoe beoordelen we de aanvragen (maatschappelijk/ ambtelijk/ bestuurlijk); zijn er spelregels en beoordelingscriteria te formuleren? Denk aan maatschappelijk rendement, kwaliteit, kosten, continuïteit, duurzaamheid, exploitabiliteit, betrouwbaarheid, draagvlak, monitoring.
- Hoe onderzoeken we creatiever de combinatiemogelijkheden van begrotingsposten?
- Hoe gaan we om met juridische aspecten rond bijvoorbeeld inkoopbeleid en aanbestedingsprocedures, wat is de ruimte in afspraken met bestaande aanbieders?
- Hoe organiseren we de besluit- en eventuele contractvorming?

Antwoord:

- Right to Challenge kan in principe op elk beleidsterrein worden toegepast. Behalve waar het wettelijke taken als paspoortuitgifte betreft. Veel initiatieven zijn nu op fysiek terrein. Vaak gaat het niet direct om het overnemen van bestaande taken.
- We constateren dat het meestal gaat om meer invloed willen hebben, meer zeggenschap. Zowel op beleidsmatig als uitvoering. Veel initiatieven overstijgen meerdere beleidsterreinen. Hier sluiten de leefwereld (inwoners initiatief) en systeemwereld (gemeentelijke organisatie) niet op elkaar aan. Het volledig overnemen van taken zijn we in Zutphen nog niet tegengekomen en komt ook in de rest van het land weinig voor. Over het algemeen houd je als eigenaar van panden of terreinen als gemeente toch een (beperkte) rol.

- Right to Challenge is een middel om de gemeente uit te kunnen dagen als je denkt het beter te kunnen. Hiermee is het een extra instrument in het bestaande arsenaal. Deze bestaande mogelijkheden staan beschreven in de samenspraakwijzer. Right to Challenge is dus een aanvulling hierop. En ook niet los te zien van de andere manieren waarop gemeente en inwoners (organisaties) met elkaar samenwerken. We gaan hier verder op in deel 2 van deze rapportage, de handreiking Anders samenwerken.
- We hebben zelf nog niet te maken gehad met initiatieven die meerdere begrotingsposten betreffen. Een voorbeeld uit een andere gemeente: een organisatie heeft dagbesteding in het groen georganiseerd. Dit is betaald vanuit budgetten dagbesteding en beheer openbare ruimte.
- De juridisch en inkoopadviseurs zullen per situatie een inschatting maken. Elke situatie is uniek en moet ook die manier worden bekeken. Er zijn landelijk onderzoeken gedaan naar juridische betekenis van Right to Challenge. Deze worden meegenomen in de adviezen, en geven op voorhand geen belemmeringen. Aanpassing van beleid of verordeningen is nu niet nodig.
- We hebben nog geen ervaring opgedaan met andere vormen contractvorming. De regels rondom inkoop en subsidie bieden voldoende handvatten voor zorgvuldige formele afspraken. Wel blijkt subsidie in de meeste situaties het beste aan te sluiten bij inwoner initiatieven.
- De inhoudelijk betrokken portefeuillehouder speelt een rol als gesprekspartner in het hele proces. Als het gaat om meer ruimte voor inwoners kan de rol wel veranderen. Zeker waar het gaat om besluitvorming. Vooraf ruimte (willen) geven en aan het eind wel als portefeuillehouder moeten besluiten staat soms op gespannen voet. We gaan hier nader op in in deel 2, de handreiking Anders samenwerken.

Uit de bestuursopdracht:

Leerdoel: Wees als gemeente uitnodigend; faciliteer breed gedragen bewoners initiatieven en benadruk het samenwerken

- De experimenten benutten we om als voorbeeld te gebruiken voor zowel de ambtelijke organisatie als inwoners.
- We betrekken de betrokken ambtenaren bij de experimenten, Zij voeren zelf de gesprekken met initiatiefnemers. Door “te doen” werken we ook aan bewustwording van Right to Challenge onder ambtenaren en de samenleving.
- Hoe vind je met elkaar de juiste toon? Hoe streven we naar samenwerking in plaats van strijd/ concurrentie/ uitdagen? Is er een passender naam voor Right to Challenge? In de gesprekken met initiatiefnemers zijn dit onderwerpen die expliciet benoemd en besproken worden. In het gesprek tussen beleidsambtenaren en uitdagers onderzoeken we de mogelijke valkuilen, weerstanden of externe obstakels.

Antwoord:

In het leertraject zijn we open en uitnodigend geweest. Zowel richting inwoners als ambtenaren. Dit heeft zeker geleid tot meerdere goede gesprekken. In deze gesprekken werden ook divers dilemma's duidelijk. Ook weerstand zijn we tegengekomen.

We kunnen stellen dat het niet vanzelf gaat. Maar dat er zeker mogelijkheden zijn om hiermee verder te gaan. Zowel inwoners als gemeentemensen hebben nog wel extra tijd en ondersteuning nodig om stappen te zetten in de samenwerking. Right to Challenge kan een aanjager zijn voor de beweging die plaatsvindt tussen gemeente en samenleving.

Hoeveel tijd mag het organiseren van invloed kosten?

“Dit gaat ons extra tijd kosten” is een veelgehoorde opmerking bij medewerkers van de gemeente. Inwoner initiatieven vragen zeker tijd. Bijvoorbeeld medewerkers in de fysieke hoek die ook aandacht moeten hebben voor de sociaal maatschappelijke meerwaarde, integraal werken. Hiervoor moet zeker aan de voorkant van een proces tijd worden ingeruimd bij de projectleider. Hoe meer je vanaf het begin zorgt voor afstemming met bewoners, hoe kleiner de kans dat je wordt uitgedaagd. Voorbeeld: herinrichting Deventerweg. Betrekken van inwoners kost meer tijd, maar als je dat vanaf het begin van het project incalculeert en werkt aan een gedragen resultaat, investeer je in maatschappelijk rendement.

Maar hoe moet dat worden ingepast in de bezetting van een team of medewerker? Moet er (tijdelijk) capaciteit bij of vraagt dit een andere manier van werken? Wanneer weegt de hoeveel tijd van ambtelijke inzet niet op tegen de maatschappelijke meerwaarde?

3.4 Inzet tijd en middelen

In de bestuursopdracht is ook een budget geraamd voor ambtelijke inzet en werkbudget. Hieronder een korte verantwoording daarvan.

Budget

	Begroot		Werkelijk*
	2017	Totaal	
Capaciteit	€ 81.200 (2017) + € 40.600 (2018)	€ 121.800	€ 30.246
Werkbudget	€ 15.000	€ 7.500	€ 989

* Gegevens per 15 mei 2018

Ureninzet

	Begroot	Werkelijk
Ambtelijk opdrachtnemer/ coördinator (procesbegeleidersrol)	900	500**
Overig	483	0***

** Dit komt neer op een gemiddelde inzet van 12 uur per week.

*** Dit zijn de gedeclareerde uren. In werkelijkheid heeft team communicatie en juridische zaken wel capaciteit ingezet, maar niet gedeclareerd.

4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Aan de hand van het leertraject kunnen we de volgende conclusies trekken:

1. Het leertraject Right to Challenge heeft veel inzichten opgeleverd, en is hiermee geslaagd te noemen.
2. Een aantal onderwerpen – waaronder de besluitvorming en creatieve manier om begrotingsposten te combineren – vraagt om een vervolg.
3. Right to Challenge heeft ook te maken met een andere rol voor ambtenaren en bestuurders. Hiermee kan het ook bijdragen aan de organisatieontwikkeling.
4. Het is zinvol om Right to Challenge te bezien als een van de instrumenten – misschien wel de meest vergaande – in de samenwerking tussen gemeente en samenleving. We zijn geen voorbeelden tegengekomen waarbij bewoners volledige een taak van de gemeente overnamen, ook elders in het land komt dit vooralsnog weinig voor. Right to Challenge past in de beweging naar meer zeggenschap voor inwoners. Een vervolg op het leertraject Right to Challenge zou wat ons betreft dan ook in een brede samenhang het meest optimaal zijn.

Aanbevelingen voor vervolg

1. Ga door met Right to Challenge
 - Het is een van de instrumenten in de nieuwe verhouding tussen gemeente en inwoners. Inwoners hebben de mogelijkheid taken over te nemen als ze denken dat ze het beter of goedkoper kunnen. Ze hebben hiermee een instrument in handen waarmee eventuele vrijblijvendheid bij initiatieven aan gemeentezijde verdwijnt. Wat niet betekent dat elk initiatief per definitie doorgaat. Het dwingt in elk geval tot een gesprek.

- Zorg dat er procesbegeleiders zijn die gesprekken kunnen begeleiden en een laagdrempelige toegang zijn voor inwoners. Ook kunnen zij de benodigde expertise ontwikkelen voor Right to Challenge. En zij kunnen bijdragen aan de bewustwording intern en extern. Het is onderdeel van de reguliere dienstverlening, dus de formatie moet ook daar gevonden worden. Inschatting is dat de rol van procesbegeleider Right to Challenge tussen 8-16 uur per week vraagt.
 - Communiceer over Right to Challenge. Inwoners moeten weten dat ze het recht hebben om de gemeente uit te dagen. Gebruik in de communicatie concrete, positieve voorbeelden zodat het meer gaat leven. Zet ook actief onderwerpen in de etalage die inwoners over kunnen nemen. Zo laat je ook zien dat je het als gemeente serieus meent. Tevens creëer je hiermee een beweging in het gemeentehuis: ambtenaren denken zelf ook na over hoe bestaande taken ook anders kunnen worden georganiseerd.
 - Ontwikkel het proces rondom besluitvorming. Nu is het nog vaak de gemeente die bepaalt of iets wel/ niet wordt gefinancierd. Als je gelijkwaardig en partner wilt zijn, moet je ook samen met bewoners tot advies en besluitvorming komen.
2. Ontwikkel Right to Challenge in bredere context
- In het leertraject hebben we ervaren dat het inwoners niet zozeer gaat om taken overnemen, maar om meer zeggenschap. Als gemeente hou je vaak een rol. Het gaat dus om de wens om anders met elkaar samen te werken. Deze ontwikkeling is vormgegeven in Speerpunt 'Sterk bestuur door samenwerken in het college programma. Door losstaande initiatieven als Right to Challenge, burgerbegroting, herijking subsidies, omgevingswet, organisatieontwikkeling, doorontwikkeling wijkregie aan elkaar te verbinden gaan ze elkaar te versterken. De handreiking *Anders samenwerken voor een krachtig Zutphen*¹ kan als input dienen voor de uitwerking van het speerpunt.

¹ Op basis van onze ervaringen hebben we de handreiking *Anders samenwerken voor een krachtig Zutphen* geschreven hoe de gemeente Zutphen een vervolg kan geven op het leertraject Right to Challenge. Deze handreiking gaat verder dan Right to Challenge alleen. Het gaat over de brede verschuiving tussen gemeente en samenleving. En een andere manier waarop gemeente en samenleving kunnen samenwerken. Daarom hebben we deze handreiking in een ander, zelfstandig leesbaar document vormgegeven.

Bijlage: bestuursopdracht Right to Challenge

Bestuursopdracht implementatie Right to Challenge in Zutphen

1 Aanleiding

Wettelijke context

Het recht van burgers om hun gemeente uit te dagen is verankerd in onder andere artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De VNG omschrijft de wettelijke bepalingen als volgt: (bron: VNG juni 2016 Het Right to Challenge: van inspiratie, naar burgerparticipatie tot frustratie?)

“Burgers en maatschappelijke initiatieven kunnen een deel van de reeds door gemeenten gecontracteerde publieke taken van aanbieders in het kader van de Wmo overnemen en uitvoeren indien het voorstel van de initiatiefnemers voldoet aan een vooraf bepaalde (maatschappelijke) meerwaarde”.

Bestuurlijke context

In Zutphen is in oktober 2014 bovendien de motie right to Challenge aangenomen, waarin het college is opgedragen met een voorstel te komen:

- hoe en onder welke voorwaarden inwoners het recht om de gemeente uit te dagen binnen de Wmo kunnen uitoefenen
- hoe het recht om de gemeente uit te dagen nog verankerd kan worden in de gemeentelijke verordening Wmo 2015
- hoe het recht om de gemeente uit te dagen breder ingezet kan worden op andere beleidsterreinen zoals bij jeugdwet, participatiewet en beheer openbare ruimte

Zutphense context

Om deze opdracht te verhelderen zijn er gesprekken gevoerd met maatschappelijke partners en enkele indieners van de motie. Aanvullende wensen aan de gemeente die hieruit naar voren kwamen waren:

- weet wat je doel is met Right to Challenge
- ga in op initiatieven van, voor en door bewoners
- zorg voor voldoende interne organisatie, bekendheid, infrastructuur, ambtelijke capaciteit en uitvoeringsbudget
- wees zichtbaar, benaderbaar, uitnodigend, werk met spelregels, ga sneller in gesprek
- zorg voor een makkelijke toegang voor initiatiefnemers en organiseer de noodzakelijke (financierings-) processen achter de schermen
- benader dit als leerproces en begin het leerproces met experimenteren
- zoek een andere titel dan uitdagen, benadruk het samenwerken.

2 Doelen en gewenste effecten

Met de overdracht van taken van het rijk naar de gemeente wordt steeds meer een beroep gedaan op eigen regie en participatie van inwoners om de zorg en maatschappelijke ondersteuning beter en dichtbij mensen te organiseren. Verankerd in de WMO bestaat de mogelijkheid om de gemeente uit te dagen wanneer inwoners denken dat ze zorg of maatschappelijke ondersteuning zelf beter en goedkoper kunnen organiseren. Daarnaast is het wenselijk dat breed gedragen initiatieven van inwoners worden gefaciliteerd door de gemeente. Het recht om uit te dagen geeft vorm aan een optimale vorm van bewonersparticipatie. Hiermee mogen bewoners niet alleen meedenken over het uit te voeren beleid, zij kunnen zelf initiatieven aandragen en gemeentelijke taken overnemen en uitvoeren. In deze samenwerking vormen zij een gelijkwaardige partner van de gemeente.

Doelen

- Inwoners van Zutphen de mogelijkheid bieden om zorg of maatschappelijke ondersteuning zelf beter en goedkoper te organiseren;
- Breed gedragen inwonersinitiatieven gemeentelijk te faciliteren

Effecten

Zorg en maatschappelijke ondersteuning komen beter tot hun recht bij meer draagvlak. Wanneer gemeentetaken kunnen worden overgenomen door en voor inwoners; heeft dit op zich al een meerwaarde ten opzichte van de zorg en maatschappelijke ondersteuning die vanuit de gemeentelijke organisatie wordt geboden. Dergelijke zorg en maatschappelijke ondersteuning is immers nog meer toegespitst op de wensen van ontvangers, leidt tot meer participatie en brengt initiatiefnemers en ontvangers dichter bij elkaar.

Bezuinigingen of innovatie zijn geen doelstellingen in het recht om uit te dagen. Wanneer er echter meerdere initiatieven worden gemeld, krijgen de initiatieven met vernieuwing, verbetering of kostenreductie wel voorrang. Dergelijke initiatieven hebben immers meer positieve effecten. Daarnaast streven we waar mogelijk naar het vormgeven van uitdagingen op verschillende beleidsterreinen, om het recht om uit te dagen zo breed mogelijk bereikbaar te maken.

3 Kaderstelling en randvoorwaarden

Kaders

De motie roept het college op om het recht om uit te dagen op meerdere sociale beleidsterreinen mogelijk te maken. Op dit moment is het lastig om al kaders te stellen over welke initiatieven de gemeente wil faciliteren. Strakke kaders zouden er onbedoeld toe kunnen leiden dat initiatieven geen kans krijgen. We verwachten dat de te hanteren kaders en randvoorwaarden logisch voortvloeien uit de huidige experimenten (zie de bijlage voor een overzicht van de experimenten).

Richtlijnen

Vanuit de beoogde doelen zijn er wel al enkele richtlijnen aan te geven, welke initiatieven de gemeente in dit kader ondersteunt:

- Het gaat om het overnemen van gemeentelijke taken of het starten van taken waar de gemeente niet (meer) aan toekomt.
- Er moet duidelijk sprake zijn van initiatieven van, door en voor inwoners; kortom met een groot draagvlak en/of een bereik.
- Bij meerdere initiatieven krijgen initiatieven die de huidige uitvoering vernieuwen, verbeteren of die kosten besparen voorrang op overige initiatieven. Waar mogelijk worden initiatieven op meerdere beleidsterreinen uitgevoerd.

- De recht om uit te dagen moet wel op een verantwoorde manier gebeuren, die rekening houdt met de belangen van alle inwoners. De gemeente doet daarom geen concessies aan wettelijke vereisten van kwaliteit en veiligheid, privacy en gelijkwaardigheid.
- Het recht om uit te dagen is een kanbepaling. De gemeente is niet verplicht alle initiatieven te ondersteunen. De redenen om een initiatief niet te faciliteren kan zowel van principiële aard zijn, doordat het initiatief bijvoorbeeld niet aan randvoorwaarden voldoet; of van praktische aard. De gemeente licht in voorkomende situaties altijd toe waarom een initiatief niet wordt ondersteund.

Randvoorwaarden

Om het recht om uit te dagen vorm te geven is meer nodig dan een welwillend en extern gericht ambtenarenkorps. Burgers kunnen daadwerkelijk gemeentelijke taken overnemen en het budget daarvoor ontvangen. Dit vraagt om duidelijkheid over de “hoe-vraag”. Daarvoor zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- Juridisch vooronderzoek en een juridische vraagbaak functie

Het vergt nog onderzoek om goed te weten hoe het recht om uit te dagen op verantwoorde en juridisch correcte wijze wordt uitgevoerd. Is er een verordening nodig? Moeten aanvragers een stichting vormen? Wat zegt de wet er over en hoe verhoudt dit zich tot ons inkoopbeleid en de aanbestedingsprocedures? Hanteren we beschikkingen en hoe informeren we de raad? Wat als er een geschil is? Allemaal vragen die deskundig onderzoek en antwoord vereisen.

De vereiste juridische kaders vereisen nog nader onderzoek en worden nog toegevoegd in het plan van aanpak.

- Interne en externe communicatie

Niet alleen burgers vragen zich af wat het recht om uit te dagen betekent, ook ambtenaren geven aan dat ze er maar vaag beeld bij dit begrip hebben. Wat zij moeten doen als er een vraag of initiatiefnemer komt, is in de organisatie nauwelijks bekend. Wat kan er eigenlijk wel en wat niet? Door deze onbekendheid is het niet mogelijk om uitnodigend en enthousiasmerend te zijn, zoals dat via de motie aan de gemeente is opgedragen. Naast een heldere interne procedure vraagt dit om meer bekendheid door in- en extern gerichte communicatie.

- Betrokkenheid inwoners

Vanzelfsprekend ontwerpen we het werkproces voor het recht om uit te dagen in samenspraak met inwoners. Er zijn inmiddels gesprekken gevoerd met inwoners en maatschappelijke initiatiefnemers. De aandachtspunten die uit deze gesprekken naar voren zijn gekomen, staan opgenomen in deze bestuursopdracht en zijn verwoord als leerdoelen van de experimenten (zie bijlage experimenten). Onderzocht wordt nog welke rol inwoners kunnen krijgen in de afweging omtrent nieuwe uitdagingen.

- Capaciteit en budget

De onbekendheid van zowel de organisatie als de burger met het recht om uit te dagen, vraagt vooral in de opstartfase om een coördinerende persoon die als vraagbaak, procesbewaker en aanjager functioneert. Deze kan schakelen tussen de aanvrager en de vakinhoudelijk ambtenaar. Behalve de bestaande budgetten die vanuit de begroting kunnen worden ingezet, is er ook een werkbudget nodig om de nieuwe ‘infrastructuur’ in te richten welke nodig is om het proces vorm te geven en te implementeren. Zie ook onder 4, organisatie en verantwoordelijkheid.

- Afstemming met relevante initiatieven en pilots

Ambtelijk wordt afstemming gezocht met relevante (burger-) initiatieven zoals: burgerbegroting en de algehele subsidieherijking.

- Recht om te experimenteren

Het recht van burgers om gemeentelijke taken over te nemen is nieuw en relatief onbekend. Het is bij veel gemeenten nog in ontwikkeling. Afwachten tot er meer zekerheden zijn zou de initiatiefnemers in Zutphen echter enorm ontmoedigen. Het ontnemt ons de kans om te leren van eigen ervaringen en het is strijdig aan de motie, die opdraagt om nu al wervend aan de slag te gaan. In Zutphen experimenteren we daarom al met enkele initiatieven en dit willen we uitbreiden. De voorwaarde die hierbij hoort is dat er fouten gemaakt mogen worden. De eventuele gemaakte fouten tijdens de experimenten vormen juist leermomenten en worden in voorkomende situaties transparant gemaakt.

4 Organisatie en verantwoordelijkheid met inzet tijd en middelen

Bestuurlijk opdrachtgever

Patricia Withagen, portefeuillehouder Wmo, is de coördinerend portefeuillehouder van de bestuursopdracht Right to Challenge. Afhankelijk van het beleidsgebied van de uitdaging is de betreffende portefeuillehouder inhoudelijk verantwoordelijk voor de uitgevoerde uitdaging en is de coördinerend portefeuillehouder betrokken bij het proces.

Ambtelijk opdrachtgever

Saskia Hertog, teamleider MZ, rol: bewaakt dat het project voldoet aan de gestelde vereisten, met name de bestuurlijke.

Ambtelijk opdrachtnemer

Beleidsontwikkelaar, rol: procesbewaker die zorgdraagt voor de formele besluitvorming en die verantwoording aflegt aan de ambtelijk opdrachtgever; inclusief evaluaties en financiële rapportages. Stemt ook intern af met relevante procesbewakers zoals die van de subsidie herijking en burgerbegroting. Brengt in beeld wat er nodig is om te komen tot een structurele implementatie van het werkproces (de organisatorische infrastructuur) voor het recht op uitdagen. Stelt hiervoor een voorstel met plan van aanpak op. Vervangt in voorkomende gevallen de ambtelijk coördinator.

Benodigde capaciteit: gemiddeld 1,5 dag per week in 2017

Benodigde middelen: 25 weken x 12 uur x 80 euro = 24.000 euro

Ambtelijk coördinator

Wijkregisseur, rol: procesbewaker die zorgdraagt voor goede contacten met en voortgang van de experimenten in het kader van het recht om uit te dagen. Stemt ook af met desbetreffende vakambtenaar (Wmo, Jeugd of anders). Eerst contactpersoon richting initiatiefnemers en aanvragers. Vervangt in voorkomende gevallen de ambtelijk opdrachtnemer.

Benodigde capaciteit: gemiddeld 1,5 dag per week in 2017

Benodigde middelen: 25 weken x 12 uur x 80 euro = 24.000 euro

Vakinhoudelijke ambtenaren

Afhankelijk van het terrein waarop de gemeente wordt uitgedaagd, zal de betrokken vakambtenaar worden ingezet en geraadpleegd om de uitdaging aan te gaan. Voor een structurele inbedding is het van belang dat beleidsambtenaren van bijvoorbeeld wijkregie, Wmo of Jeugd, zelf het gesprek voeren met initiatiefnemers en zo nodig ondersteunen bij de uitvoering van het plan. Zij worden daarbij geholpen door de ambtelijk coördinator. De nieuwe manier van werken vraagt tijd en aandacht, juist vanwege het gesprek met de burger. Dit behoort echter tot de reguliere taken.

Procesadvies

Daarnaast vragen wij advies van de procesadviseurs van Zutphen, voor het helpen inrichten van een Zutphens proces voor het indienen van de aanvraag, een wegingskader, de beoordeling en de besluitvorming voor het recht om uit te dagen.

Benodigde capaciteit: 40 uur in 2017

Benodigde middelen: 40 uur x 80 euro = 3.200 euro

Communicatie

Van een communicatiedeskundige wordt gevraagd mee te denken over de gewenste interne en externe communicatie, plus het daadwerkelijk vormgeven van deze communicatie.

Benodigde capaciteit: 0,5 dag per week in 2017

Benodigde middelen: 25 weken x 4 uur (100 uur) x 80 euro = 8.000 euro

Financien/control

Van financiën vragen wij één aanspreekpunt. Juist omdat er verschillende budgetten moeten worden aangeboord voor de verschillende initiatieven, is het zaak om overzicht te houden op de kosten. Ook is het van belang om zicht te houden op de kosten van het implementatietraject.

Benodigde capaciteit: 0,5 dag per week in 2017

Benodigde middelen: 25 weken x 4 uur (100 uur) x 80 euro = 8.000 euro

Juridisch adviseur

Zoals eerder aangegeven vraagt de implementatie van het recht om uit te dagen een juridische verkenning. Ook verwachten wij juridische vragen tegen te komen gedurende de implementatie. Deze eerste verkenning en advisering vraagt naar verwachting circa 4 dagen (32 uur) tijdsinvestering. De vraagbaak functie aansluitend daarop zal maximaal een halve dag per 2 weken vragen in 2017.

Benodigde capaciteit: 32 uur plus 0.25 dag per week

Benodigde middelen: 25 weken x 2 uur (50 uur) plus 32 uur totaal 82 uur x 80 euro = 6.560 euro

Werkbudget en mogelijke inzet externe deskundigheid

Om de vaart in het proces te krijgen en te houden is een werkbudget nodig. Te denken valt aan het kunnen bezoeken van voorbeelden, het houden van bijeenkomsten (zaalhuur, notulist), het inhuren van deskundigheid op een specifiek terrein of het bekostigen van publiciteit. We willen dan niet opgehouden worden door een zoektocht naar middelen hiervoor. Er worden geen hoge kosten verwacht en hoogstwaarschijnlijk gaat het budget niet eens op aan kosten.

Benodigde middelen: 15.000 euro

Samengevat benodigde middelen voor 2017

capaciteit	81.200 euro (afgerond de middelen t.b.v. capaciteit ad 73.760 inclusief 10% marge)
werkbudget	15.000 euro

Samengevat benodigde middelen voor 2018

gebaseerd op 50% van de inzet in 2017:

capaciteit	40.600 euro
werkbudget	7.500 euro

Financiële dekking

De benodigde middelen voor 2017 zijn er beschikbaar in het budget voor Algemene oplossingen, aangezien de doelstellingen van Right to Challenge passen binnen de doelstellingen van Algemene Oplossingen. Voor 2018 geldt hetzelfde, met het voorbehoud dat in de goedgekeurde begroting 2018 wederom budget beschikbaar is gesteld voor Algemene oplossingen.

5 Planning en plan van aanpak

Start proces: 2017

De motie Right to Challenge is eind 2014 ingediend. In 2017 zijn hierover de verkennende gesprekken gestart met maatschappelijke partners en is tevens begonnen met enkele experimenten.

Opstart- en initiatieffase: eerste helft 2017

Resultaten: In de eerste helft van 2017 is de bestuurlijke opdracht met de benodigde faciliteiten en capaciteit vastgesteld.

Verken- en ontwikkelfase: tweede helft 2017

Resultaten: In de tweede helft van 2017 zijn de juridische kaders onderzocht en in beeld gebracht, is de communicatie in- en extern gestart, zijn mogelijkheden voor een aanvraag- en werkproces in beeld gebracht en zijn de bevindingen uit de experimenten in beeld gebracht. De ambtelijk opdrachtnemer heeft samen met de coördinator een voorstel met plan van aanpak opgesteld om uitdagingen in behandeling te nemen.

Besluitvorming- en implementatiefase: begin 2018

Resultaten: In 2018 is de infrastructuur voor Right to Challenge ingebed in de gemeentelijke organisatie. Dat wil zeggen dat bewoners van Zutphen weten dat het mogelijk is om de gemeente uit te dagen. Er is een heldere definitie en benaming van het Zutphense recht op uitdaging.

Bewoners weten zij hoe en bij wie ze hun ideeën hierover kunnen melden. In de gemeentelijke organisatie is bekend wat er met een aangemeld idee of initiatief moet gebeuren en de initiatieven worden samen met de indieners en de inhoudelijke collega's besproken. Er is een gemeentelijk wegingskader waarmee kan worden besloten of, en zo ja op welke wijze, de gemeente het initiatief kan ondersteunen in de uitvoering. Waar mogelijk worden uitdagingen uitgevoerd.

Kanttekening fasering en planning

Het recht om uit te dagen is maar ten dele stuurbaar. De uitdagers bepalen immers het tempo, de hoeveelheid en de omvang van de initiatieven. Bovendien zijn enkele experimenten al gestart. Tevens kan uit het juridisch onderzoek naar voren komen, dat er bijvoorbeeld een (aangepaste) verordening nodig is. Deze zorgvuldigheidsvereiste kan de structurele inbedding vertragen.

BIJLAGE

Experimenten Right to Challenge

Uit bijeenkomsten met maatschappelijke partners zijn drie nieuwe experimenten naar voren gekomen. In juni 2017 is dit de stand van zaken:

1. Energieloket

De gemeente heeft een taak in het stimuleren en ondersteunen van inwoners bij energie- en klimaatmaatregelen. Initiatiefnemer wil een deel van deze taak overnemen middels het opzetten en exploiteren van een fysieke helpdesk. Initiatiefnemer gaat hiervoor dit jaar een plan formuleren.

Stand van zaken

Verkenning & planvorming.

2. Inbraakpreventie

Initiatiefnemer daagt de gemeente uit om de taak ‘uitvoeren van maatregelen ter voorkoming van inbraak’ over te nemen van de gemeente. Er is een eerste gesprek geweest met de coördinator Veiligheid en de initiatiefnemer. Hieruit kwam naar voren dat voorafgaand een gesprek tussen de politie en de initiatiefnemer gewenst is. Dit gesprek met de initiatiefnemer, coördinator Veiligheid en politie wordt voor de zomervakantie gepland. Ook de relatie met bestaande bewonersinitiatieven op het gebied van inbraakpreventie is onderwerp van gesprek.

Stand van zaken

Verkenning & planvorming.

3. Jongerenactiviteiten

Initiatiefnemer onderzoekt of de gemeente is uit te dagen op jongerenbeleid (naar meer preventief werken). Het werk dat de initiatiefnemer doet raakt aan preventie van overlast, schooluitval, schuldpreventie en vroegsignalering. We proberen voor de zomervakantie het gesprek te voeren met de initiatiefnemer en gemeentelijke beleidsmedewerkers jeugd en participatie, om scherp te krijgen hoe zij wil uitdagen. Verkennen of er daadwerkelijk sprake is van Right to Challenge, of dat de subsidievorm Algemene Oplossingen ingezet kan worden. Tegelijkertijd zoekt de initiatiefnemer naar financiering vanuit andere gemeentelijke budgetten en provinciaal leefbaarheidsgeld.

Stand van zaken

Verkenning & planvorming.

4. Emerpark

(Niet als “challenge” gestart). Sinds 2012 werkt de initiatiefnemer samen met betrokken omwonenden, organisaties en gemeente aan de ontwikkeling van het park. Samen met de gemeente heeft ze zeggenschap over de besteding van budgetten voor beheer en ontwikkeling.

Leerdoelen experimenten gerelateerd aan de doelen van de bestuursopdracht

De experimenten kunnen mogelijk dienen als inspirerende voorbeelden van Right to Challenge. Voor het leerrendement hopen we op meer WMO-gerelateerde experimenten en op experimenten van groepen bewoners zonder rechtsvorm. De twee belangrijkste leerdoelen van de bestuursopdracht worden als volgt benaderd:

Leerdoel: Hoe en op welke gebieden kan right to Challenge worden vormgegeven:

In de experimenten sluiten we op voorhand geen gebied uit en daarmee verkennen we op welke beleidsvelden Right to Challenge is toe te passen en waar de grens ligt.

Vragen waar we nog mee aan de slag moeten zijn met name “hoe”-vragen:

- Hoe toegang en proces intern te organiseren, hoe te zorgen voor continuïteit in contact met aanvragers?
- Wanneer is er sprake van het overnemen van gemeentelijke taken en wanneer van alleen versterkte samenwerking met de gemeente, of projecten binnen bestaand beleid (leren duiden)?
- Wat is de rol van portefeuillehouders van betreffend beleidsveld in verschillende fases vanaf de aanvraag?
- Hoe beoordelen we de aanvragen (maatschappelijk/ ambtelijk/ bestuurlijk); zijn er spelregels en beoordelingscriteria te formuleren? Denk aan maatschappelijk rendement, kwaliteit, kosten, continuïteit, duurzaamheid, exploitabiliteit, betrouwbaarheid, draagvlak, monitoring.
- Hoe onderzoeken we creatiever de combinatiemogelijkheden van begrotingsposten?
- Hoe gaan we om met juridische aspecten rond bijvoorbeeld inkoopbeleid en aanbestedingsprocedures, wat is de ruimte in afspraken met bestaande aanbieders?
- Hoe organiseren we de besluit- en eventuele contractvorming?

Leerdoel: Wees als gemeente uitnodigend; faciliteer breed gedragen bewoners initiatieven en benadruk het samenwerken

- De experimenten benutten we om als voorbeeld te gebruiken voor zowel de ambtelijke organisatie als inwoners.
- We betrekken de betrokken ambtenaren bij de experimenten, Zij voeren zelf de gesprekken met initiatiefnemers. Door “te doen” werken we ook aan bewustwording van Right to Challenge onder ambtenaren en de samenleving.
- Hoe vind je met elkaar de juiste toon? Hoe streven we naar samenwerking in plaats van strijd/ concurrentie/ uitdagen? Is er een passender naam voor Right to Challenge? In de gesprekken met initiatiefnemers zijn dit onderwerpen die expliciet benoemd en besproken worden. In het gesprek tussen beleidsambtenaren en uitdaggers onderzoeken we de mogelijke valkuilen, weerstanden of externe obstakels.