



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**DGBRW/Directie
Democratie en Bestuur**
Programma Versterking
Democratie en Bestuur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2019-0000105770

Datum 12 april 2019

Betreft Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de inbreng van het schriftelijk overleg over de inzet op het Right to Challenge (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 80), ingezonden op 25 januari 2019 met kenmerk 2019D02988. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en ga daar graag op in. De antwoorden zijn geclusterd naar onderwerp.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Z2019D02988

Beantwoording vragen

Right to Challenge in relatie tot andere instrumenten

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe het recht op overname eruitziet, wat de experimenten behelzen, welke periode daarvoor wordt uitgetrokken en of er wordt geëvalueerd. Zij vragen ook naar de relatie tussen het recht op overname en een Right to Cooperate en welke bijdrage een ruimere inspraak burgers biedt om publieke taken in eigen handen te nemen. De leden van de **D66**-fractie vragen hoe Right to Challenge aansluit op de instrumenten Right to Bid (recht op overname) en Right to Cooperate, wat de verschillen zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden, en of het kabinet van plan is het Right to Challenge in een breder kader voor de vernieuwing van de lokale democratie te beschouwen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen welke gemeenten meedoen met het traject rondom recht op overname en hoe het precies vorm krijgt.

Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. Het Right to Challenge en recht op overname passen in het brede kader van de versterking van de lokale democratie.¹ Nieuwe vormen van participatie zijn noodzakelijk vanwege onder andere de decentralisaties in het sociaal domein, de invoering van de Omgevingswet en de energietransitie.

Waar het Right to Challenge zich richt op de overname en uitvoering van collectieve voorzieningen, zoals het onderhoud en beheer van een park, richt het recht op overname (ook aangeduid als het Right to Bid) zich op het vestigen van een eerste recht om maatschappelijke voorzieningen over te nemen en de bijbehorende functie voort te zetten. In beide gevallen worden over de 'challenge' afspraken gemaakt met de gemeente en ziet de gemeente toe op naleving van deze afspraken.

Ik zet in op de verdere ontwikkeling van het Right to Challenge. Daarbij merk ik op dat veel gemeenten in Nederland al zelf invulling geven aan dit instrument. Kenmerkend voor de door hen gekozen aanpak is dat initiatiefnemers samen met gemeenten op zoek gaan naar manieren waarop collectieve voorzieningen het beste kunnen worden uitgevoerd. Deze werkwijze sluit aan bij het door de fracties van VVD en D66 genoemde Right to Cooperate.

Er is een leertraject met het recht op overname waarin gemeenten kennis en kunde met elkaar delen over bestaande experimenten met de overname van maatschappelijk vastgoed. Hierin komen vooral de knelpunten rondom het recht op overname aan bod, en gaat men met elkaar op zoek naar oplossingen hiervoor. De opgedane lessen worden verzameld en breed gedeeld, zodat ook andere gemeenten en initiatiefnemers hier hun voordeel mee kunnen doen. Enkele deelnemende gemeenten zijn Rotterdam, Zoetermeer en Hilversum.

¹ Kamerstukken II 2017-2018, Kamerstuk 34775-VII, nr. 69.

Doelstelling Right to Challenge

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen waarom ik, in plaats van de genoemde verdubbeling van het aantal gemeenten dat werkt met het Right to Challenge, niet nastreef dat inwoners uit alle gemeenten gebruik moeten kunnen maken van het Right to Challenge.

Het is mijn ambitie dat zoveel mogelijk inwoners gebruik kunnen maken van het Right to Challenge. In mijn brief van 14 december jl. heb ik hiertoe maatregelen aangekondigd. Tot aan de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen streef ik naar een verdubbeling van het aantal gemeenten dat werkt met het Right to Challenge.² De keuze is aan gemeenten of en zo ja, hoe zij concreet aan de slag willen met dit instrument. Dit valt binnen hun gemeentelijke autonomie.

Ervaring met en gebruik van het Right to Challenge

De leden van de **VVD**-fractie vinden dat gemeenten vrijheid toekomt bij de vraag hoe betrokkenheid van inwoners wordt vormgegeven en vragen om een reactie hierop. De leden van de **D66**-fractie vragen naar de participatiegraad van inwoners bij het Right to Challenge, ook onder verschillende groepen. In hoeverre en hoe kan laagdrempelig gebruik worden gestimuleerd? De leden van de **D66**-fractie vragen tevens of provincies ook gebruik mogen maken van het Right to Challenge. De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de ervaringen van gemeenten die zijn uitgedaagd. Waarom hebben de meeste gemeenten nog geen uitwerking gegeven aan hun ambitie met betrekking tot het Right to Challenge en waarom is het voor inwoners in de meeste gemeenten lastig is om een 'challenge' in te dienen? De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de ervaringen met het Right to Challenge in de Bibliotheekwet en de Wmo 2015. De leden van de **SP**-fractie vragen of er onderzoek is gedaan naar de gebruikers van het uitdagingrecht. Vergroot het uitdagingrecht het vertrouwen in de democratie? Is onderzoek gedaan in gemeenten waar het uitdagingrecht al geldt? Is dit succesvol? En ben ik eventueel bereid onderzoek uit te voeren? De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe het kabinet ervoor zorgt dat nieuwe initiatiefnemers worden bereikt.

Uit een in opdracht van BZK uitgevoerde inventarisatie van medio 2018 blijkt dat ongeveer 75 gemeenten op grond van hun autonome bevoegdheden actief zijn met het Right to Challenge. Zij hebben al eigen Right to Challenge-richtlijnen opgesteld of zijn hier momenteel mee bezig. Een deel van die gemeenten is al door inwoners uitgedaagd om de uitvoering van collectieve voorzieningen over te nemen.³ Ook provincies kunnen een Right to Challenge instellen op basis van hun autonome bevoegdheden. De provincie Fryslân heeft bijvoorbeeld eind 2018 een beleidsnota Right to Challenge opgesteld.⁴ Het instrument is daarbij nog volop in ontwikkeling. Uit de inventarisatie volgt dat er een groeiende vraag vanuit gemeenten is naar praktische handvatten om het Right to Challenge op lokaal niveau toe te kunnen passen. Met de maatregelen genoemd in mijn brief van 14

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 80.

³ <https://www.lokale-democratie.nl/kennisbank/aan-de-slag-met-participatie-aan-de-slag-met-burgerparticipatie/right-challenge-stand>

⁴ <https://provinciale-begroting.frl/2019/wp-content/uploads/sites/5/2018/09/Beleidsbrief-Recht-om-uit-te-dagen.pdf>

december jl. kom ik tegemoet aan deze vraag. Ik wil gemeenten nadrukkelijk de ruimte geven om het instrument, en dus de betrokkenheid van inwoners, naar eigen inzicht in te richten.

Om het Right to Challenge breder toegankelijk te maken voor gemeenten en initiatiefnemers bied ik onder meer maatwerkadvies, waarbij zowel initiatiefnemers als overheden laagdrempelig via het servicepunt van Democratie in Actie (DiA) hulp kunnen inschakelen van een ervaren adviseur. Dan wordt ook voor initiatiefnemers duidelijk hoe zij een concrete 'challenge' bij de gemeente kunnen indienen. Initiatiefnemers die het Right to Challenge op provinciaal niveau overwegen, kunnen ook gebruikmaken van deze mogelijkheid.

Gemeenten evalueren het (gebruik van het) Right to Challenge zelf.⁵ Uit een evaluatie van het Right to Challenge in Rotterdam blijkt bijvoorbeeld dat het gemeten draagvlak van een Rotterdamse challenge onder buurtbewoners zeer hoog is (tot 98%). In verschillende rapporten is aandacht voor ervaringen met het Right to Challenge in de Bibliotheekwet en/of de Wmo 2015.⁶ Vanuit het DiA-samenwerkingsprogramma worden lessen, ervaringen en resultaten over de inzet en het gebruik beschikbaar gemaakt via het kennisplatform www.lokale-democratie.nl.

Aanvulling op de representatieve democratie

De leden van de **D66**-fractie vragen in hoeverre Right to Challenge een aanvulling kan zijn op de representatieve democratie. De leden van de **SP**-fractie vragen zich af waarom het referendum is afgeschaft en of de minister zich hard gaat maken om de mogelijkheden voor lokale referenda onder de aandacht te brengen van gemeenten, of dat dit beperkt blijft tot het Right to Challenge.

Het Right to Challenge geeft inwoners en lokale verenigingen de mogelijkheid om, in overleg met de gemeente, de uitvoering van collectieve voorzieningen over te nemen met bijbehorend budget. Het creëert daarmee nieuwe mogelijkheden voor inwoners voor directe zeggenschap over de eigen leefomgeving en is daarmee een waardevolle aanvulling op de bestaande representatieve democratie. Er zijn meer instrumenten waarmee burgers directe invloed kunnen uitoefenen, waarvan het lokaal referendum een aansprekend voorbeeld is. Gemeenten beslissen zelf over de het gebruik van het lokale referendum, binnen de geldende wettelijke kaders. Het lokaal referendum wordt met enige regelmaat gebruikt.⁷

⁵ <https://rotterdam.buurtmonitor.nl/news/Procesevaluatie-Right-to-Challenge/91>

⁶ Lessen, ervaringen en reflecties met betrekking tot het Right to Challenge op verschillende domeinen zijn bijvoorbeeld te vinden in de volgende publicaties:

- <https://www.lokale-democratie.nl/publicatie-tussenrapport-right-challenge>
- <https://vng.nl/waar-komt-het-right-to-challenge-vandaan>
- <http://www.harmsenprocesmanagement.nl/images/pdf/eindrapportage-RtC-VWS-definitief-versie2-0.pdf>.
- www.spechtindestad.nl/wp-content/uploads/2018/03/Zo-ken-het-ook-definitief.pdf

⁷ Broeksteeg, J.L.W., & Krieken, K.H.J. van der (2017). Lokale referenda in Nederland: Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 178(14), 162-172. Tussen 1990 en 2017 zijn ruim 150 lokale referenda georganiseerd.

Lessen en hulp van elders

De leden van de **D66**-fractie vragen of er ondersteuningsorganisaties in Nederland bestaan waar initiatiefnemers van het Right to Challenge gebruik van kunnen maken, en of Nederland een voorbeeld kan nemen aan buitenlandse successen van het Right to Challenge. De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de aangekondigde initiatieven zich verhouden tot het werk van het LSA voor bewonersinitiatieven. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of er uit het buitenland nog lessen te leren zijn voor het bevorderen van bewonersinitiatief en hoe ervaringsdeskundigen betrokken kunnen worden bij het stimuleren en toerusten van bewonersinitiatieven.

Het Right to Challenge wordt door Nederlandse gemeenten iets anders benaderd dan in het Verenigd Koninkrijk, waar het Right to Challenge uit afkomstig is. Daarom is het lastig conclusies uit het Verenigd Koninkrijk rechtstreeks toe te passen in Nederland. Een werkbezoek aan het Verenigd Koninkrijk over het Right to Challenge leerde bijvoorbeeld dat het instrument daar weinig wordt gebruikt. Dit komt mede doordat het uitgangspunt van samenwerking tussen initiatiefnemers en gemeenten bij de vormgeving van een 'challenge' daar ontbreekt. In Nederland staat de samenwerking juist voorop. Dergelijke lessen zijn meegenomen bij de vormgeving van de maatregelen.

Er zijn in Nederland diverse ondersteuningsorganisaties die inwoners en lokale verenigingen (kunnen) ondersteunen bij het Right to Challenge. Voorbeelden zijn het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) en Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZvE). Beide organisaties spelen een actieve rol bij de uitvoering van meerdere in de Kamerbrief aangekondigde maatregelen. Dankzij deze maatregelen kunnen zij nog meer initiatiefnemers en gemeenten ondersteunen met het Right to Challenge.

Kosten van en keuze voor programmaonderdelen

De leden van de **D66**-fractie vragen welke kosten gemoeid zijn met de opzet en uitvoering van Right to Challenge-initiatieven en met de maatregelen die het gebruik ervan bevorderen. De leden van de **SP**-fractie vragen naar de kosten die de uitvoeringsplannen met zich meebrengen, hoe de plannen, zoals de inspiratiegids, tot stand zijn gekomen en wat de 'communities of practice' zijn.

De aangekondigde maatregelen zijn tot stand gekomen in overleg met maatschappelijke organisaties en individuele gemeenten die actief zijn op het Right to Challenge. Ook de VNG is als samenwerkingspartner betrokken. Vanuit BZK is de komende jaren een innovatiebudget beschikbaar voor de versterking van de lokale democratie en het lokaal bestuur. De kosten van de maatregelen rondom Right to Challenge zijn hier onderdeel van. Niet alles wordt uit dit budget betaald; soms delen gemeenten in de kosten.

Bij de communities of practice gaan initiatiefnemers en gemeenten met elkaar in gesprek over concrete Right to Challenge-voorbeelden. Deze voorbeelden worden grondig geanalyseerd en geïnterpreteerd in termen van de procesgang, zowel vanuit het perspectief van de gemeente als van het bewonersinitiatief. Vervolgens wordt gezamenlijk gereflecteerd op het proces, de besluitvorming, het resultaat

en de maatschappelijke effecten. Over de uitkomsten hiervan organiseren de samenwerkingspartners (LSA en NLZvE) een debat. De verbeterpunten en kennis van deze voorbeelden worden tevens vastgelegd en gedeeld, zodat andere gemeenten en bewonersinitiatieven hier hun voordeel mee kunnen doen.

Digitalisering

De leden van de **D66**-fractie vragen of het kabinet kennis en inzicht heeft in (digitale) vormen waarin Right to Challenge georganiseerd kan worden voor inwoners, en of er al een praktische tool bestaat waarbij inwoners op transparante en navolgbare wijze inzicht kunnen krijgen in de initiatieven in Nederland.

Beschikbaarheid van digitale informatie en voorbeelden helpen het Right to Challenge laagdrempelig en toegankelijk te maken. Het kabinet deelt lessen en resultaten via het kennis- en leerplatform www.lokale-democratie.nl, dat in deze kabinetsperiode verder wordt ontwikkeld. Er is op dit moment een aantal tools beschikbaar waarmee inwoners inzicht kunnen krijgen in de Right to Challenge-initiatieven in Nederland. Twee voorbeelden zijn de online buurtrechtenkaart op de website van het LSA,⁸ en het overzicht in de eerdergenoemde inventarisatie van de stand van zaken van het Right to Challenge in Nederland.

Modelverordening

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat het kabinet samen met de VNG een modelverordening aan het uitwerken is. Zij vragen of hierbij ook ervaringsdeskundigen betrokken worden.

Bij de uitwerking van de modelverordening zijn meerdere ervaringsdeskundigen vanuit gemeenten betrokken. De totstandkoming van de verordening volgt hiermee de gangbare procedures die bij de VNG gelden voor het opstellen van een modelverordening.

Wetgeving

De leden van de **VVD**-fractie vragen in hoeverre wetgeving wordt overwogen om het Right to Challenge te bevorderen, los van de modernisering van artikel 150 van de Gemeentewet. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of het kabinet behoefte ziet aan heldere kaders, naast de behoefte aan lokaal maatwerk. Voorts vragen deze leden of de behoefte aan lokaal maatwerk en niet aan allerlei nieuwe wettelijke kaders een valse tegenstelling betreft, en of niet op het eindrapport van de Universiteit Leiden vooruitgelopen wordt. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen, evenals de leden van de **CDA**-fractie, op grond waarvan het kabinet constateert dat er geen behoefte is aan nieuwe wettelijke kaders en wat bedoeld wordt met 'allerlei' wettelijke kaders. Volgens deze leden impliceert het Right to Challenge dat er sprake is van een recht, wat als zodanig juridisch zou moeten worden verankerd. Dit om te voorkomen dat burgers in geval van onwillige gemeenten alsnog geen beroep kunnen doen op het recht. Zij ontvangen op deze zienswijze graag een reactie, waarbij specifiek ingegaan wordt op de vraag wat bewoners kunnen doen als zij gebruik willen maken van het Right

⁸ <https://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/kaart/>

to Challenge, maar gemeenten geen behoeften hebben of geen mogelijkheden denken te hebben voor het toepassen van het Right to Challenge. De leden van de **D66**-fractie vragen zich af in hoeverre er nauwkeurige voorwaarden moeten worden gesteld aan het gebruik van het Right to Challenge.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik het eens dat kaders voor de behandeling van een verzoek om Right to Challenge het gebruik ervan kunnen bevorderen. In dit verband merk ik op dat inwoners van een gemeente een grondwettelijk recht hebben om verzoeken in te dienen bij de overheid, in casu het gemeentebestuur (recht van petitie, artikel 5 Grondwet). Verzoeken voor het overnemen van publieke taken vallen hieronder. De Gemeentewet biedt het institutionele kader om de behandeling van deze verzoeken en het Right to Challenge nader te regelen in een autonome gemeentelijke verordening en het gemeentelijk beleid, op basis van de lokale behoeften. Uit de voorstudie van de Universiteit Leiden volgt dat een algemene wettelijke Right to Challenge-regeling vooralsnog niet voor de hand ligt.⁹ De onderzoekers signaleren dat bij gemeenten en initiatiefnemers met name behoefte bestaat aan kennisoverdracht en praktische handelingsperspectieven. In de Kamerbrief kondigde ik al verschillende maatregelen hiertoe aan, zoals de inspiratiegids, maatwerkadvies en communities of practice. In het voorjaar van 2019 wordt het definitieve rapport opgeleverd en zal ik het uw Kamer doen toekomen. Het kabinet wacht de uitkomsten van het onderzoek af voordat verdere wetswijziging wordt overwogen.

De leden van de **ChristenUnie** vragen of de in de brief aangekondigde modernisering enkel het uitbreiden van het inspraakrecht naar andere fasen van beleidsvorming betreft, of dat wordt beoogd de wijze van betrokkenheid te verbreden. De leden vragen of dit voldoende is om initiatiefnemers en actieve bewoners meer als een gelijkwaardige partners van de gemeente te positioneren. De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn van mening dat de voorgestelde modernisering van artikel 150 Gemeentewet niet tegemoetkomt aan het beter verankeren van het Right to Challenge, omdat het naar mening van deze leden meer is dan inspraak tijdens de voorbereiding van beleid. De leden vragen of het kabinet deze mening deelt.

In mijn brief van 14 december jl. kondigde ik aan een verbreding van artikel 150 van de Gemeentewet te onderzoeken. Met een verbreding van artikel 150 Gemeentewet wil ik bevorderen dat de huidige gemeentelijke inspraakverordening wordt omgevormd tot een participatieverordening. Naast inspraak kunnen hierin ook andere manieren van betrokkenheid van inwoners bij het beleidsproces een plaats krijgen, zoals het overnemen van de uitvoering van gemeentelijk beleid en voorzieningen. Met de leden van de GroenLinks-fractie ben ik dan ook van mening dat het Right to Challenge meer is dan inspraak tijdens de voorbereiding van beleid. Met de omvorming van de inspraakverordening tot een participatieverordening stimuleer ik gemeenten om het betrekken van inwoners in het beleidsproces te herzien, en de zeggenschap van inwoners te versterken en te

⁹ <https://www.lokale-democratie.nl/kennisbank/tussenrapport-right-challenge-universiteit-leiden>

verbreden. Ik zie voor mij dat gemeenten ook het Right to Challenge in de participatieverordening kunnen verankeren om zo meer duidelijkheid te bieden op welke wijze inwoners kenbaar kunnen maken dat zij een publieke taak van de gemeente willen overnemen en hoe deze verzoeken worden behandeld. Ik omarm de mooie voorbeelden van Right to Challenge-initiatieven die al tot stand zijn gekomen en hoop dat, met deze wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet, gemeenten vindingrijke initiatieven blijven aanmoedigen. De precieze uitwerking van de wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet wordt de komende tijd gezien. Hierbij betrek ik de uitkomsten uit het eindrapport van de Universiteit Leiden over het Right to Challenge dat in het voorjaar wordt opgeleverd en aan uw Kamer toegezonden.

De leden van de **VVD**-fractie vragen in te gaan op de rol van de gemeenteraad bij het Right to Challenge, mede in relatie tot het budgetrecht van gemeenten. Waar ligt het primaat bij Right to Challenge? Ligt dat bij de gemeenteraad en de inwoners of bij het college van burgemeester en wethouders en de inwoners? De leden van de **VVD**-fractie vragen tevens in te gaan op de rol en positie van de gemeenteraad in dezen, mede in relatie tot de oprichting van een eventuele coöperatie. De leden van de **VVD**-fractie vragen voorts in hoeverre zeggenschap bij een eventuele coöperatie komt te liggen, mocht deze zijn opgericht voor een bepaalde taak. De leden van de **VVD**-fractie vragen daarnaast of er wetgeving nodig zal zijn voor het recht op overname.

In Nederland is de representatieve democratie het uitgangspunt, zoals beschreven in de brief aan uw Kamer van 5 juli 2018 over het Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur. De participatieve democratie is een aanvulling op de representatieve democratie. Voor een sterke lokale democratie is een goede verbinding nodig tussen de participatie van burgers en de gemeenteraad. De onderzoekers van de Universiteit Leiden signaleren in hun voorstudie dat de verhouding tussen burgerinitiatieven en vertegenwoordigende organen fundamentele staatsrechtelijke vragen oproept. De vragen die de VVD-fractie aan de orde stelt komen terug in het eindrapport van de Universiteit Leiden. Ik wacht de conclusies van de onderzoekers hieromtrent in het eindrapport af. Ondertussen ben ik aan de slag met de in de Kamerbrief aangekondigde maatregelen om het gebruik van het Right to Challenge te bevorderen.