

Vergaderjaar 2015–2016

34 065

Initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2015

Met deze brief geef ik u mijn standpunt over het versterken van de mogelijkheden voor burgers om te participeren en initiatief te nemen in gemeentelijk beleid en bestuur. Ook doet deze brief mijn toezegging gestand om uit te zoeken of er in wetgeving een algemene wettelijke basis zou moeten komen voor burgerinitiatieven, dan wel dat de overheid belemmeringen moet wegnemen. Ik sprak dit voornemen uit in de Agenda Lokale Democratie (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 36) (Kamerstuk 34 065, nr. 4) en herhaalde dit tijdens het AO op 23 april 2015 (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 47) en in mijn reactie op de initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten. Het gaat hier om «rechten» van bewoners(collectieven) om taken van de gemeente met betrekking tot de eigen leefomgeving over te nemen of te beïnvloeden.

1. Waarom dit standpunt?

Nederland kent een rijke traditie van vrijwilligerswerk, sportverenigingen en buurtinitiatieven. Mensen zijn actief in de samenleving op diverse terreinen. Groepen burgers schrijven wijkvisies, nemen speelvoorzieningen in eigen beheer, organiseren een deel van de zorg zelf via zorgcoöperaties, en zo voort. Deze vormen van zelforganisatie betekenen niet dat de overheid aan de zijlijn staat. Overheid en burgers geven het publieke domein tezamen vorm. Soms is de overheid «trekker» van een ontwikkeling, vaak kan zij ook volstaan met een faciliterende houding, die soms niet meer inhoudt dan het delen van kennis of het afgeven van een vergunning. In de samenwerking tussen burgers en de overheid gaat veel goed. Het is van belang om dit hier op te merken, juist omdat in de discussie over buurtrechten, de nadruk terecht ligt op de knelpunten die er ook zijn.

Graag complimenteer ik alle mensen en organisaties en gemeenten met wie ik de afgelopen tijd samen op heb getrokken bij het vormen van een standpunt over het thema buurtrechten. In drie sessies hebben de deelnemers constructief en open gewerkt aan de probleemanalyse en aan mogelijke oplossingsrichtingen. Deze stakeholders wijzen op veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, die horen bij de tijdgeest, het gestegen opleidingsniveau van mensen en toegenomen technologische mogelijkheden om snel zaken zelf te organiseren. Er ontstaan nieuwe scheidslijnen waar de verantwoordelijkheid van de overheid ophoudt en die van de samenleving begint. Juist deze verschuivingen roepen de vraag op wat nodig is om de hernieuwde samenwerking tussen burgers en de overheid goed vorm te kunnen geven.

Ook uw Kamer is actief betrokken bij dit vraagstuk. Illustratief hiervoor zijn de initiatiefnota van het lid Tanamal en het notaoverleg dat op 14 september in uw Kamer is gevoerd (Kamerstuk 34 065, nr. 8). U verwoordde uit verschillende politieke invalshoeken het breed gedragen idee dat het nodig is om initiatieven uit de samenleving vol de wind in de zeilen te geven. Deze opvatting deel ik met u. De initiatiefnota legt de nadruk op het geven van zeggenschap aan burgers. Bij motie van Koşer Kaya en Veldman (Kamerstuk 34 065, nr. 6) verzoekt u de regering om enkel met voorstellen te komen die niet leiden tot bureaucratisering van burgerparticipatie of tot een feitelijke vierde bestuurslaag van privaatrechtelijke rechtspersonen met buurtrechten.

Met u heb ik tijdens dit notaoverleg geconstateerd dat er een paradox is wanneer wij op rijksniveau spreken over buurtrechten. Deze gaan immers per definitie over burgerinitiatieven, welke vragen om ruimte en zo min mogelijk overheidsbemoeienis. Aan de andere kant zijn Kamer en regering in overleg over hoe daarmee om te gaan. Wij moeten de balans vinden van aan de ene kant als overheid dingen mogelijk maken en aan de andere kant burgers laten doen waarmee ze toch al bezig zijn. Ik zie uw motie ook als uiting van dit besef. Het belang van het thema staat voorop, desondanks past de rijksoverheid een gerichte en wellicht bescheiden rol.

In dit notaoverleg heeft uw Kamer aangegeven met interesse te kijken naar het Britse voorbeeld van de maatschappelijke bank waarmee voor initiatiefnemers structurele toegang tot financiering is geregeld. Dit Britse fonds beheert ongeveer 600 miljoen pond. In het notaoverleg heb ik toegezegd om te verkennen of een maatschappelijke bank ook in Nederland mogelijk is.

In lijn met wat er in de samenleving en uw Kamer leeft, werk ik al langere tijd aan thema's die raken aan de roep om buurtrechten. Voorbeelden zijn de versterking van de informatiepositie van de burger, het wegnemen van (vermeende) knelpunten in de regelgeving en het bieden van experimenteerruimte. Hiertoe zijn samen met diverse gemeenten en initiatiefnemers verschillende pilots, leerkringen en experimenten gestart en ondersteund. Bij het bepalen van mijn standpunt neem ik deze ervaringen en onderzoeksresultaten mee.

2. Wie zijn betrokken bij de standpuntbepaling over buurtrechten?

Ter voorbereiding van mijn standpunt heb ik een co-creatietraject doorlopen met actieve burgers, gemeenten en maatschappelijke organisaties en enkele leden van uw Kamer. Daarnaast is in overleg met het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) een praktijkonderzoek met «storytelling» uitgevoerd om verhalen van actieve burgers op te halen. Ten slotte is bureauonderzoek gedaan naar

voorbeelden van wettelijke verankering van participatierechten in het buitenland.

Zoals ik heb opgemerkt in het notaoverleg van 14 september jl. zijn burgerparticipatie en burgerinitiatieven een waardevolle aanvulling op de formele representatieve democratie. Het is voor mij dan ook evident dat het faciliteren en stimuleren van participatie en het nemen van initiatieven door actieve en betrokken burgers aandacht behoeft. Dit in een context waarbinnen veel buurtinitiatieven nu reeds goed gedijen, ook in de relatie met de lokale overheid.

In deze brief geef ik een terugblik op het hiervoor genoemde traject met de hierin verwoorde perspectieven op buurtrechten. Vervolgens geeft ik mijn analyse van het vraagstuk, de rode draden en de dilemma's. Op basis hiervan zal ik mijn aanpak uiteen zetten.

3. Perspectieven ontleend aan het co-creatie traject

Het vraagstuk van buurtrechten is bekeken uit het perspectief van actieve burgers, van gemeenten en uit een internationaal perspectief. Binnen het burgerperspectief zijn verschillende deelperspectieven te onderscheiden.

Perspectief van actieve burgers

Actieve burgers zien de publieke zaak als «eigendom» van de gemeenschap met de gemeente als «facilitator» en niet als per se «eigenaar» van maatschappelijke vraagstukken. Ook beschouwen zij zich vaak als behartiger van het algemene belang. Immers, voor hen staat de maatschappelijke waarde van een initiatief centraal. Zij vinden het in democratisch opzicht beter wanneer burgers zelf maatschappelijke vraagstukken oplossen. Dit is door hen wel benoemd als de invulling van een subsidiariteitsbeginsel voor burgers. Buurtrechten zijn daarvan de juridische vertaling. Burgers krijgen zo het (afdwingbare) «recht» om in het publieke taken uit te voeren en soms over te nemen, tenzij dwingende redenen zich hiertegen verzetten.

Perspectief van gemeenten

Gemeenten zoeken nieuwe wegen om burgers te betrekken bij zowel beleidsvorming en -uitvoering als bestuur. Mede daarom nemen gemeenten dit vraagstuk, dat ook eisen stelt aan de rol en houding van het lokale bestuur, vaak op in hun coalitieakkoord. Ondanks de motivatie die hieruit spreekt is het niet altijd eenvoudig om burger- én overheidsparticipatie concreet in te vullen. Desondanks zijn er diverse goede voorbeelden. Buurtrechten is één van de mogelijke oplossingen waarmee gemeenten experimenteren.

Vanuit hun traditionele rolopvatting voelen gemeenten zich verantwoordelijk voor de gehele lokale gemeenschap. Ruimte geven aan burgerinitiatieven vraagt dus om een cultuuromslag, omdat zij de verantwoordelijkheid dan actief delen. Bij het werken daaraan doen zich vragen voor over bijvoorbeeld representativiteit en legitimiteit van initiatieven en de professionaliteit van actieve burgers. Ook blijken er tegengestelde belangen die voor gemeenten van belang zijn, zoals de maatschappelijke versus commerciële waarde van vastgoed, en de relaties met het meer traditionele middenveld zoals de welzijnsorganisaties. Naarmate initiatieven zich in de loop van de tijd ontwikkelen en zich van eenvoudige uitvoeringstaken uitbreiden naar bijvoorbeeld het Wmo domein, komen vragen over deze belangenafwegingen nadrukkelijker aan bod. Het is

zoeken naar een nieuwe balans, waarin de volwaardige positie van burgers tot zijn recht komt.

Internationaal perspectief

In het Verenigd Koninkrijk (VK) en Brazilië, waar «buurtrechten» wettelijk zijn vastgelegd, zien we zowel tussen instrumenten als gemeenten verschillen in toepassing en impact. Zo loopt in de ene Braziliaanse gemeente het aantal inwoners dat werkt aan een burgerbegroting op tot 30.000, terwijl in andere gemeentes vrijwel niets gebeurt. In het VK wordt van de wettelijke geborgde buurtrechten van het «Right to Challenge» weinig gebruik gemaakt. De reden hiervoor is moeilijk vast te stellen. Een mogelijke verklaring is dat gemeentelijke overheden het wettelijk recht serieus nemen en bewonersinitiatieven ruimte gunnen, zodat geen formeel beroep op dit recht nodig is. Overigens wordt van andere community rights, zoals «community asset transfer» en het «right to plan», vaker gebruik gemaakt.

Hoewel de instrumenten in het VK en Brazilië divers van aard zijn, is duidelijk dat de wettelijk verankerde gemeenschaps- of buurtrechten slechts dan effectief lijken te zijn als aan twee randvoorwaarden is voldaan, te weten: (1) een positieve opstelling van de lokale overheid en (2) een actieve groep bewoners.

4. Analyse op weg naar een standpunt

De knelpunten in de relatie tussen overheden en burgers zijn weliswaar complex van aard, maar gaan meestal niet over wat niet mag of kan. Het gaat vooral om vertrouwen, het verstrekken van informatie, het bieden van duidelijkheid en tonen van wederzijds begrip. Er is een nieuwe basis van samenwerking nodig tussen (lokale)overheid en burger, waarbij de burger een volwaardige positie krijgt. Een vraag die nadrukkelijk om beantwoording vraagt is die naar de verhouding met de formele eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

Daarbij kan verschil van opvatting ontstaan over legitimiteit tussen gemeenten en actieve burgers. Waar gemeenten zich richten op representativiteit, leggen initiatiefnemers meer nadruk op het maatschappelijk resultaat. Eveneens kan sprake zijn van botsende rolopvattingen en verwachtingen als burgers naast reguliere marktpartijen (private partijen) willen deelnemen aan de openbare aanbesteding van overheidsdiensten. Dit is een van de problemen waar men in het VK mogelijk tegenaan loopt bij het right to challenge: actieve burgers kunnen niet altijd meekomen in procedures en vereisten die de aanbestedingslogica stelt. Burgers nemen hun initiatieven in de regel niet om bepaalde overheidstaken over te nemen, of mee te dingen in aanbestedingen. Zij zijn gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.

Uit de «storytelling» (zie hiervoor onder punt 2) blijkt dat een volwaardige relatie tussen een burgerinitiatief en de gemeente moet groeien. In dat proces zijn vier fasen te onderkennen: (1) plannen maken, (2) uitvoeren, (3) de strategische fase en (4) de borging. Elke fase kent andere aandachtspunten. Bij het uitvoeren liggen deze onder meer bij het vinden van passende oplossingen voor het inpassen van het initiatief in bestaande regelgeving en procedures. Ook de informatiepositie van het initiatief ten opzichte van de gemeente komt vaak naar voren als knelpunt. In de strategische fase speelt de belangenafweging een rol, bijvoorbeeld tussen de financiële en maatschappelijke waarde van vastgoed. Tenslotte

is er bij de borging vaak een rol voor de gemeenteraad om bemiddelend en/of agenderend op te treden tussen college en initiatief.

In de hiervoor gegeven samenvatting van de inbreng van de stakeholders, de beknopte internationale vergelijking en de verhalen van actieve bewoners zijn rode draden te ontwaren. Zo zijn zowel lokale overheden als burgers op zoek naar wegen om hun samenwerking als volwaardige partijen vorm te geven en te bestendigen. Ook wordt duidelijk dat de zoektocht onder meer gaat over het overbruggen van de verschillende logica's, de verschillende taal van overheid en initiatief en het zichtbaar maken van mogelijkheden binnen bestaande regelgeving. Zo zijn er binnen de aanbestedingsprocedures veel mogelijkheden om rekening te houden met het eigen karakter van maatschappelijke initiatieven. In de handreikingen over maatschappelijk aanbesteden die mede door mijn ministerie zijn ontwikkeld, staan concrete werkwijzen die hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Een volwaardige positie van de burger betekent ook een volwaardige informatiepositie. Hoewel openbaarheid van bestuur en transparantie in alle bestuurslagen veel aandacht krijgt, blijkt het vergaren van alle relevante informatie voor burgers desondanks soms moeizaam en tijdrovend. Hiermee wordt het belang van goede actieve en passieve openbaarheid onderstreept.

Concluderend gaat de transitie in rolverdeling tussen burger en overheid gepaard met knelpunten in houding en gedrag, organisatieverandering, het vinden van nieuwe werkwijzen en verschuiving van zeggenschap. Daarbij is er een context waarin de juridische complexiteit van de samenleving zich stevig doet voelen. De regelgeving is vaak gedetailleerd en veelal niet specifiek ontworpen met maatschappelijke initiatieven in het achterhoofd. Dit maakt maatschappelijk initiatief niet onmogelijk maar ook niet altijd makkelijk.

Het veld vraagt erom het thema buurtrechten op te pakken. Dit is iets waaraan ik al langere tijd werk. In dit domein zijn er twee dilemma's die daarbij in het bijzonder spelen: het dilemma dat elke regel duidelijkheid schept, maar ook de ruimte kan verkleinen voor maatwerk en het dilemma dat deze – landelijke – transitie alleen lokaal vorm kan krijgen.

5. Hoe ga ik verder met buurtrechten

Buurtrechten beogen de burger in participatietrajecten een volwaardige positie te geven, waarin medezeggenschap en eigenaarschap van het initiatief centraal staan. Het belang hiervan is groot, ook omdat de verhouding tussen overheid en burger verandert en oude vormen dus niet altijd meer voldoen. Het is in de eerste plaats de lokale democratie – het samenspel tussen burgers, college en gemeenteraad die ruimte kan bieden voor het benodigde maatwerk. Ik creëer de randvoorwaarden voor een volwaardige positie van de burger in participatieprocessen. In lijn met de motie Koşer Kaya en Veldman van 14 september 2015 kies ik een benadering die aansluit bij de lokale behoeften.

Bij het creëren van randvoorwaarden staan mij drie instrumenten ter beschikking. Allereerst zal ik aandacht vragen voor het vraagstuk en het belang ervan, zoals ik reeds langer doe. Ik zie dat zowel initiatiefnemers als het lokaal bestuur dit als een steun in de rug ervaren.

Ten tweede onderzoekt dit kabinet de mogelijkheden om de juridische positie van buurtinitiatieven te verbeteren anders dan via landelijke verankering van buurtrechten. Onverlet de verantwoordelijkheid van de

vakdepartementen zie ik voor mijzelf een rol om in het veld mogelijke knelpunten op te halen. Beoordeling van die knelpunten vraagt evenwel telkens een zorgvuldige weging van de betrokken belangen.

Om meer ruimte te kunnen geven aan burgerinitiatieven, laat ik mijn eigen ministerie momenteel verkennend onderzoek uitvoeren. Kijkend naar bestaande regelgeving wordt gezien welke juridische mogelijkheden er zijn om meer onderscheid te maken tussen de omvang van activiteiten bij het stellen van kwaliteitseisen. Op deze manier kan mogelijk voorkomen worden dat burgers die bijvoorbeeld als vrijwilligers kookactiviteiten organiseren in een buurthuis moeten voldoen aan de eisen voor commerciële horeca.

De proef met het Bijzonder Statuut voor Maatschappelijke Initiatieven is eveneens een voorbeeld van mogelijke juridische verankering van maatschappelijke initiatieven. In deze proef wordt voor een aantal initiatieven en rechtsvormen een statuut ontwikkeld, die notarieel vastgelegd de maatschappelijk gerichte aard van het initiatief weergeeft.

Relevant in dit licht is ook het experimentenprogramma «ruim op die regels» in samenwerking met Platform 31, dat is gericht op het wegnemen van regelknelpunten voor maatschappelijke initiatieven. Verder zal eind 2016 de publicatie «minder gedoe voor vrijwilligers» worden uitgebracht. Deze publicatie is bedoeld om vrijwilligers en gemeenten beter te informeren over wat er allemaal al mogelijk is binnen de bestaande regelgeving en zo bepaalde knelpunten waar vrijwilligers tegenaan lopen op een handige manier op te lossen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het digitaal aanvragen van de Verklaring Omtrent Gedrag het lastenarm inrichten van het subsidieproces en het gebruik maken van het hiervoor reeds genoemde maatschappelijk aanbesteden.

Ten derde zie ik het als mijn taak de zoektocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen burgers en hun gemeente te faciliteren. Enerzijds moedig ik gemeenten die nog aan het begin van hun zoektocht staan aan en ondersteun ik hen met kennis over goede voorbeelden. Anderzijds ondersteun ik «voorlopers» met kennis en onderzoek en bij uitwisseling van goede voorbeelden. Deze rol past bij mijn verantwoordelijkheid voor behoorlijk bestuur en een gezonde democratie.

Ik zal deze stimulerende en faciliterende rol tevens spelen bij lokale experimenten. In deze experimenten kunnen instrumenten worden ontwikkeld en toegepast, waarmee de beoogde doelstelling van samenwerking op basis van volwaardigheid concreet vorm kan krijgen. De ondersteuning van voorlopers geef ik vorm door actieve steun aan de Werkplaats Maak de Buurt, die op 12 oktober 2015 in Rotterdam van start is gegaan. Deze werkplaats volgt en ondersteunt een aantal gemeenten actief. Die gemeenten geven elk vanuit een eigen perspectief buurtrechten vorm in hun lokale praktijk. Dit zijn de gemeenten Rotterdam, Amsterdam (stadsdelen Oost en West), Almere, Hilversum, Deventer en Eindhoven. Eind 2016 zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van deze activiteiten. Er zal hierbij onder meer aandacht zijn voor de mate waarin de doelstelling van een meer volwaardige positie van de burger in participatieprocessen wordt bereikt, welke knelpunten daarbij aan de orde zijn en welke oplossingen de gemeenten daarvoor kiezen. De leerervaringen zal ik actief aan gemeenten ter beschikking stellen.

Om de ontwikkeling van instrumenten voor een bredere doelgroep verder te stimuleren maak ik samen met de LSA en de VNG een participatiehandvest. Dit handvest geeft gemeentelijke overheden een kompas om een nieuwe basis te leggen voor op volwaardigheid en lokaal maatwerk gebaseerde samenwerking met actieve en mondige burgers. Voor het

concreet invullen van dit handvest, dat nog in deze kabinetsperiode gestalte moet krijgen, reken ik op de kennis en ervaringen van het LSA en de VNG. Ik zal het LSA hiervoor en voor andere activiteiten binnen hun doelstelling aanvullende financiële steun verlenen ter hoogte van € 150.000,-.

Maatschappelijke bank

In het notaoverleg van 14 september 2015 heb ik toegezegd te verkennen of een maatschappelijke bank in Nederland mogelijk is. Toegang tot financiële middelen draagt bij aan de groei van initiatieven en aan een volwaardige positie. Immers initiatieven verwerven hiermee onafhankelijkheid van de overheid. In Nederland hebben initiatieven op diverse manieren toegang tot financiële middelen. Bijvoorbeeld via goede doelen zoals het oranjefonds, via het social impact platform, via Health impact bonds, en ook via subsidies van overheden. In het buitenland (het VK en Australië) bestaan voorbeelden van een «maatschappelijke bank», gefinancierd met «slapende tegoeden». Dit zijn tegoeden bij banken waarvan geen rechtmatige eigenaar meer bekend is, bijvoorbeeld omdat mensen zijn overleden en er geen nabestaanden bekend zijn.

Daarbij is mijn uitgangspunt dat voor de daadwerkelijke oprichting van een dergelijke bank initiatief van de samenleving leidend moet zijn. Ik zal uw Kamer in mei 2016 informeren over de uitkomsten van deze verkenning.

Alles afwegend kies ik er vooralsnog niet voor om een wetsvoorstel over buurtrechten in procedure te brengen, maar in te zetten op het bevorderen van lokale experimenten. Een landelijke, uniforme regeling inzake buurtrechten zou de ruimte kunnen beperken van gemeenten en burgers om tezamen oplossingen te vinden voor de geconstateerde knelpunten. Het ontbreken van een wettelijk kader betekent niet dat buurtrechten nergens geregeld kunnen worden. Er is volop ruimte om hieraan lokaal invulling te geven en ik zal hiervoor ook aandacht vragen bij lokale experimenten. Gemeenten hebben de mogelijkheid om buurtrechten zelf vast te leggen. Dit sluit beter aan bij wat burgers, raad en college op lokaal niveau nodig achten.

6. Tot slot

Het belang van een volwaardige positie van burgers in participatieprocessen staat voorop. Ik zie dit in de lokale democratie ook op veel manieren goed tot stand komen. Desondanks is het nodig om ook aandacht te houden voor knelpunten en oog te hebben voor vernieuwing in de relatie tussen overheid en burger. In lijn met de initiatiefnota Tanamal zoek ik daarbij maximaal de samenwerking op met gemeenten en hou ik het burgerperspectief daarbij goed in het oog.

Voor mij is de rol weggelegd om randvoorwaarden te creëren voor een volwaardige positie van de burger in participatieprocessen. Deze rol is aanvullend op die van de lokale democratie, waar er volop ruimte is voor maatwerk. Ik vraag aandacht voor het vraagstuk en draag waar mogelijk bij aan het wegnemen van knelpunten in wettelijke regels. Tevens faciliteer ik de zoektocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen burgers en hun gemeente. Ik laat het eventueel formuleren van afdwingbare rechten over aan het lokaal bestuur.

In mei 2016 kunt u het resultaat van de verkenning van de mogelijkheden van een maatschappelijke bank in Nederland tegemoet zien. Tevens zal ik eind 2016 de rapportage van de Werkplaats Maak de Buurt met u delen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk