**Het recht om uit te dagen of de plicht om er samen uit te komen?**

**Position paper prof.dr. Arwin van Buuren[[1]](#endnote-1), Erasmus Universiteit Rotterdam,** [**vanbuuren@essb.eur.nl**](mailto:vanbuuren@essb.eur.nl)

**Rondetafelgesprek Tweede Kamer, 3 april 2019.**

**Wettelijke verankering**

Moet het *uitdaagrecht* zo snel mogelijk worden veranderd in een wettelijke regeling? Wat mij betreft niet. Het is niet nodig, maar ook niet wenselijk. Het is allereerst niet nodig. Er bestaat immers geen verbod voor burgers om initiatief te nemen. En daarnaast: overheden zijn niet verplicht publieke taken zelf uit te voeren. Je zou zelfs met een beroep op artikel 5 van de Grondwet kunnen betogen dat burgers altijd een verzoek kunnen doen aan een overheid.

Een wettelijke verankering lijkt mij echter ook niet wenselijk. Een dergelijke verankering kan averechts werken omdat het bijdraagt aan het beeld dat bestuur en burger strijden om het primaat bij de uitvoering van publieke taken, terwijl hier juist een vruchtbaar samenspel nodig is. En dat veronderstelt dat er sprake is van gelijkwaardige samenwerking in plaats van competitie. Als het uitdaagrecht op een meer provocerende wijze wordt ingezet, is het niet onlogisch dat overheden ook vragen dat de uitdager aantoont het beter te kunnen dan zijzelf. In die sfeer moeten we bij initiatieven niet terechtkomen. Sowieso is het belangrijk om in dit domein niet teveel te willen formaliseren en te regelen. Juist omdat het in de relatie tussen overheid en initiatiefnemer draait om maatwerk, vindingrijkheid en souplesse.

**Uitnodigend besturen**

Het uitdaagrecht geeft initiatiefnemers een instrument in handen om “in te breken” bij een overheid en deze te dwingen een taak niet langer meer zelf te verzorgen maar door burgers te laten verzorgen. Dit uitdaagrecht kan echter alleen functioneren in de context van een ontvankelijke en uitnodigende overheid[[2]](#endnote-2). Een ontvankelijke overheid wekt het vertrouwen bij burgers dat zij welkom zijn met initiatieven en dat die overheid bereid is om een passende vorm te vinden om die initiatieven te realiseren. In een aantal gevallen betekent die medewerking dat een (deel van een) publieke taak door anderen wordt uitgevoerd. In andere gevallen betekent het dat burgers en bestuur de krachten bundelen of dat burgers meeliften met wat overheden al van plan waren om te doen. Of dat de overheid ergens subsidie aan verleent of de rol van opdrachtgever speelt.

Al die vormen van samenspel zijn waardevol. Het kenmerkende van initiatieven is dat ze zich nooit strikt houden aan de wijze waarop publieke taken zijn afgebakend. Daarom vergt het faciliteren van initiatief altijd maatwerk en souplesse. Het uitdaagrecht kan dus nooit als zelfstandig instrument goed functioneren. De praktijk leert dat het een onderdeel moet zijn van een bredere instrumentenkoffer.

Daarnaast zien we dat participatie en initiatief glijdende schalen zijn. Daar waar het uitdaagrecht veronderstelt dat een overheid vooral reactief inspeelt op een initiatief, zien we overheden juist in toenemende mate strategieën ontwikkelen om zelf initiatief aan te moedigen. Overheden proberen burgers op tal van manieren te verleiden om verantwoordelijkheid te nemen voor (onderdelen van) publieke diensten. Ofwel, ze geven vorm aan “uitnodigend bestuur”. Dat gaat vaak hand in hand met nieuwe vormen van participatie rondom plannen of opgaven. Dat leidt tot combinatievormen van ‘meepraten’ en ‘meedoen’. Het participeren in termen van “je zegje doen” gaat steeds vaker hand in hand met “je steentje bijdragen”. De wijze waarop gemeenten nu in de geest van de Omgevingswet aan omgevingsvisies werken, laat daar mooie voorbeelden van zien.

Overheden doen dit omdat ze erkennen dat zij bij veel complexe opgaven (denk aan het bestrijden van eenzaamheid of het organiseren van de energietransitie) het niet alleen kunnen maar het organiserend vermogen van burgers hard nodig hebben. Temeer omdat op die manier nieuwe vormen van publieke waarde ontstaan die zij zelf niet kunnen realiseren. Daarom zoeken ze naar partners. Dat veronderstelt een zekere vorm van gelijkwaardigheid. In die samenwerking gaat het om het organiseren van complementariteit, want bestuur en burger hebben elkaar nodig en moeten op zoek naar vormen en rollen die elkaar optimaal versterken en hen in staat stellen datgene te doen waar ze goed in zijn. Ook dit gegeven stelt eisen aan de wijze waarop het uitdaagrecht wordt ingezet en toegepast.

***Wat moet er dan wel gebeuren?***

En natuurlijk stuiten initiatiefnemers om tal van barrières als zij met hun initiatief aankloppen. Die barrières moeten worden weggenomen. Voor het grootste deel zijn dat geen barrières die rechtstreeks voortvloeien uit landelijke regelgeving, maar er zijn ook barrières die overheden zelf (al dan niet onbedoeld of zelfs goedbedoeld) opwerpen. Een deel van de barrières wordt echter wel veroorzaakt door het geheel van formele en informele regels waarbinnen overheden moeten functioneren. Dat kunnen toezichtskaders zijn. Of landelijke richtlijnen omtrent verantwoording en controle. Of eerdere jurisprudentie die de toch al bestaande risicoreflex versterken. Wat zeker aandacht verdient, zijn regels rond inkoop en aanbesteding waar overheden tegenaan lopen als burgers een taak willen overnemen.

Het is goed als de rijksoverheid nadenkt over de wijze waarop ze de ruimte bij andere overheden om deze omslag te kunnen maken kan vergroten. Dat is voor een deel juridische, procedurele en beleidsmatige ruimte. Het vergroten van deze ruimte vereist een diepgaande analyse van wat gemeenten weerhoudt om burgers het recht op initiatief onbekommerd te geven. Vragen die dan gesteld kunnen worden zijn:

1. Durven gemeenten bepaalde taken over te laten of zijn ze dan op hun hoede omdat ‘het ministerie’ hen daar op aan kan spreken of zij bij de rechter nat kunnen gaan?
2. Kunnen gemeenten erop vertrouwen dat zij rugdekking krijgen als zij erop worden aangesproken dat er verschillen ontstaan als gevolg van nieuwe vormen van samenspel met burgers?
3. Weten gemeenten waar ze moeten zijn als ze tegen regels aanlopen die hen in de weg staan om – samen met burgers – nieuwe vormen van publieke waarde te realiseren? En is er dan de wil om die regels ook aan te passen of af te schaffen?

Het beantwoorden van deze en vergelijkbare vragen kan tot een agenda voor de rijksoverheid leiden, waarmee ze andere overheden beter dan nu in staat stelt om ruimte te organiseren voor initiatief. Daarbij past ook het geven van ruimte aan het leerproces dat nodig is om te komen tot ontvankelijk en uitnodigend bestuur. Het is immers niet eenvoudig voor een overheid om burgers taken over te laten nemen. Het is een oefening in bescheidenheid en in terughoudendheid. Deze vergt een culturele en organisatorische omslag. Die te maken vereist vooral ook ‘*mentale ruimte*’: de zekerheid dat er begrip, steun en waardering is voor deze zoektocht en dat daarin fouten mogen worden gemaakt.

De vraag die dan overblijft, is of er op enigerlei wijze een stok achter de deur nodig is als gemeenten niet ontvankelijk (willen) zijn en niet responsief inspelen op initiatieven vanuit de samenleving. Waar zijn initiatiefnemers in dat geval mee gebaat? En wat hebben gemeenten nodig om de juridische, procedurele, beleidsmatige maar ook mentale ruimte te ervaren en te benutten? Het is de vraag of een wettelijk recht in die situatie soelaas biedt. Naar mijn mening is het arsenaal van zachte maatregelen en incentives nog lang niet uitgeput om een overstap naar een zwaarder instrumentarium te rechtvaardigen. En als dat moment er komt, is het belangrijk om goed na te denken met welk type waarborg initiatiefnemers dan het meest gebaat zijn, zodat zij hun initiatieven in samenspel met overheden kunnen realiseren.

1. Jitske van Popering-Verkerk en Margot Hermus (RePolis programma) leverden waardevolle input voor dit position paper, evenals Ines Balkema, Frank Kenselaar en Harry Hoogenboom (gemeente Rotterdam). In het RePolis onderzoeksprogramma bestuderen we het organiserend vermogen van burgerinitiatieven en de wijze waarop overheden daarop inspelen ([www.repolis.com](http://www.repolis.com)). Onderzoek naar de praktijk van het uitdaagrecht deden we eerder in de gemeente Rotterdam. [↑](#endnote-ref-1)
2. Zie hierover meer in mijn essay “Uitnodigend besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief”. Te vinden op: [www.repolis.com/essay-uitnodigend-besturen- van-prof-dr-arwin-van-buuren/](http://www.repolis.com/essay-uitnodigend-besturen-%20van-prof-dr-arwin-van-buuren/) [↑](#endnote-ref-2)