

# De overname van publieke taken door burgers

*Een studie naar de achterliggende waarden bij overdracht van publieke taken van lokale overheden door middel van het Right to Challenge naar burgers.*

**Naam:** Dion Coomans  
**Studentennummer:** 1932691  
**Studie:** Master Management van de Publieke Sector  
**Track:** Strategie, advisering en verandermanagement  
**Opdracht:** Scriptie  
**Scriptiebegeleider:** Prof. dr. F. M. van der Meer  
**Tweede lezer:** Mr.dr. G.S.A. Dijkstra  
**Instelling:** Universiteit Leiden  
**Datum:** 30 mei 2019

## **Voorwoord**

De scriptie die voor u ligt gaat in op de publieke waarden om een publieke taak aan burgers over te laten. Aan de hand van drie praktijkvoorbeelden en het horen van experts is in beeld gebracht wat de doorslaggevende waarden zijn om als lokale overheid een publieke taak in zijn geheel door burgers uit te laten voeren. Deze scriptie had niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van de respondenten. Om die reden ben ik hen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Ook wil ik mijn blijf van waardering uitspreken voor prof. dr. Frits van der Meer voor zijn begeleiding en kritische reflectie gedurende het onderzoek. Tot slot wil ik het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor het mij in staat stellen dit onderzoek uit te voeren.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de scriptie berust bij de auteur. Er is geen relatie met de opvattingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Samenvatting

In deze scriptie is onderzocht wat de leidende waarden zijn bij het overdragen van publieke taken of diensten van gemeenten aan inwoners. In het regeerakkoord van Rutte III stond het beleidsvoornemen om het ‘Right to Challenge’ bij gemeenten te stimuleren. Dit beleidsinstrument dat al enkele gemeenten in 2014 hebben ingevoerd geeft inwoners de gelegenheid om *“een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving (Rijksoverheid, 2017, p. 7)”*. Het bieden van deze mogelijkheid door lokale overheden en de stimulerende houding van het kabinet is te verklaren vanuit meerdere perspectieven. Met welke argumentatie bieden gemeenten deze mogelijkheid tot overname aan en wat verwachten de overheden dat inwoners ‘beter’ kunnen? Dit onderzoek richt zich op een tweetal achterliggende publieke waarden die deze verschuiving van publieke taken in het publieke domein mogelijk verklaren. Enerzijds kan door het laten uitvoeren van publieke taken door inwoners beoogd worden om de legitimiteit/het draagvlak te laten toenemen van de buurtbewoners met de taak en daarmee hun betrokkenheid bij de wijk. Anderzijds kan het Right to Challenge zijn ingezet door gemeenten vanuit efficiëntie oogpunt. Inwoners kunnen de diensten efficiënter uitvoeren, met minder middelen dan de gemeente. Dit is onderzocht aan de hand van drie cases waarbij inwoners een tuin of park overnamen. Hierbij is geanalyseerd welke van deze twee waarden en mogelijke factoren doorslaggevend zijn bij het overdragen van publieke taken. Hiervoor is gesproken met initiatiefnemers, de gemeenten en experts op het gebied van Right to Challenge. De formele argumentatie is geanalyseerd. Hierbij is gekeken naar de ambitie en doelen die de gemeenten benoemen. Daarnaast is gekeken naar de feitelijke argumentatie. Daarbij zijn de beoordelingscriteria en gang van zaken in de cases geanalyseerd. Uit de scriptie komt legitimiteit als leidende waarde naar voren bij het laten overnemen van publieke diensten. Het meer betrokken en eigenaar maken van inwoners met de eigen buurt komt naar voren in de ambitie van gemeenten en de criteria die zij hanteren. Daarbij is wel te constateren dat de gemeenten ook letten op de maatschappelijke kracht van de voorstellen. Als meer inwoners actief worden met een voorstel in de buurt dan levert dit ook arbeidskrachten voor de gemeenten op. Ook is het doen toenemen van de kwaliteit van de publieke een belangrijke factor voor het overdragen. De kostenefficiëntie is niet doorslaggevend, maar een harde randvoorwaarde. Het voorstel van inwoners moet kostenneutraal zijn.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	6
<b>1.1. Inhoudelijke puzzel scriptie</b> .....	6
<b>1.2. Aanleiding probleemstelling</b> .....	6
<b>1.3. Actualiteit</b> .....	7
<b>1.4. Probleemstelling</b> .....	7
<b>2. Relevantie onderzoek</b> .....	8
<b>2.1. Wetenschappelijke relevantie</b> .....	8
<b>2.2. Maatschappelijke relevantie</b> .....	8
<b>2.3. Leeswijzer</b> .....	8
<b>3. Theoretisch kader</b> .....	9
<b>3.1. Context organisatie in relatie tot samenleving</b> .....	9
<b>3.2. Legitimiteit</b> .....	12
<b>3.3. Efficiëntie</b> .....	13
<b>3.4. Conceptualisering overige begrippen</b> .....	14
3.4.1. <i>Right to Challenge</i> .....	14
3.4.2. <i>Overnemen overheidsdienst</i> .....	16
3.4.3. <i>Publieke taak en belang</i> .....	16
3.4.4. <i>Conceptueel model</i> .....	17
<b>4. Operationalisering</b> .....	19
<b>5. Meetmethoden</b> .....	20
<b>5.1. Type onderzoek</b> .....	20
<b>5.2. Dataverzameling</b> .....	20
<b>5.3. Case-selectie</b> .....	20
<b>5.4. Cases</b> .....	20
<b>5.5. Respondentselectie</b> .....	21
<b>6. Analyse van de cases</b> .....	22
<b>6.1. Casus Den Haag: Buitenplaats Ockenburgh</b> .....	22
6.1.1. <i>Context casus</i> .....	22
6.1.2. <i>Right to Challenge in Den Haag</i> .....	22
6.1.3. <i>Documentanalyse</i> .....	23
6.1.4. <i>Interviews</i> .....	24
6.1.5. <i>Terugblik casus</i> .....	26
<b>6.2. Casus Utrecht: Verzelfstandigde speeltuinen</b> .....	27
6.2.1. <i>Context casus</i> .....	27
6.2.2. <i>Right to Challenge in Utrecht</i> .....	27
6.2.3. <i>Documentanalyse</i> .....	29

6.2.4.	<i>Interviews</i> .....	30
6.2.5.	<i>Terugblik casus</i> .....	31
<b>6.3.</b>	<b>Casus Rotterdam: Botanische tuin Afrikaanderwijk</b> .....	<b>33</b>
6.3.1.	<i>Context casus</i> .....	33
6.3.2.	<i>Right to Challenge in Rotterdam</i> .....	33
6.3.3.	<i>Documentanalyse</i> .....	35
6.3.4.	<i>Interviews</i> .....	35
6.3.5.	<i>Terugblik casus</i> .....	38
<b>7.</b>	<b>Analyse van doorslaggevende publieke waarden</b> .....	<b>39</b>
7.1.	<b>Legitimiteit /draagvlak</b> .....	39
7.2.	<b>Kostenefficiëntie</b> .....	39
7.3.	<b>Maatschappelijke kracht</b> .....	40
7.4.	<b>Sociale cohesie</b> .....	41
7.5.	<b>Duurzaamheid</b> .....	41
7.6.	<b>Kwaliteit van de taak</b> .....	42
7.7.	<b>Randvoorwaarden</b> .....	43
7.8.	<b>Formele argumentatie</b> .....	43
7.9.	<b>Feitelijke argumentatie</b> .....	44
7.10.	<b>Vergelijking formele en feitelijke argumentatie</b> .....	45
7.11.	<b>Procesfactoren</b> .....	45
7.12.	<b>Overige bevindingen</b> .....	46
7.13.	<b>Schematische weergave bevindingen</b> .....	47
<b>8.</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>48</b>
8.1.	<b>Reflectie op scriptie</b> .....	50
8.2.	<b>Aanbevelingen</b> .....	54
<b>9.</b>	<b>Literatuur</b> .....	<b>55</b>
9.1.	<b>Bronnen casus Den Haag</b> .....	58
9.2.	<b>Bronnen casus Utrecht</b> .....	59
9.3.	<b>Bronnen casus Rotterdam</b> .....	60
<b>10.</b>	<b>Bijlagen</b> .....	<b>61</b>
10.1.	<b>Vragenlijsten interviews</b> .....	61
10.2.	<b>Interviewtranscripten</b> .....	61

## 1. Inleiding

*“Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving (Rijksoverheid, 2017, p. 7)”*

Hiermee verkondigde het kabinet Rutte III in het regeerakkoord dat het meer ruimte ging creëren voor burgers als zij een publieke taak beter, efficiënter of goedkoper denken te kunnen (Rijksoverheid, 2017). Een verkapte bezuiniging door taken op burgers af te schuiven of idealisme dat burgers zichzelf geroepen voelen een publieke taak uit te voeren en dit ook beter kunnen? Wat een feit is, is dat het Right to Challenge al een aantal jaar wordt toegepast in Nederland. Enkele gemeenten gaven haar inwoners al deze mogelijkheid, maar sinds het kabinet inzet op het openstellen van publieke taken aan het privaat-publieke domein neemt het aantal ‘challenges’ toe. Er zijn voorbeelden genoeg. In Rotterdam regelden inwoners zelf de schoonmaak van het Afrikaanderplein (Gemeente Rotterdam, 2018). In Tilburg hebben inwoners de inrichting van een park voor hun rekening genomen (NRC, 2018) en in Utrecht hebben inwoners de exploitatie van een sporthal van de gemeente overgenomen (Gemeente Utrecht, 2018).

### 1.1. Inhoudelijke puzzel scriptie

De scriptie richt zich op de vraag wat nu de achterliggende motivatie is voor gemeenten om dergelijke taken aan inwoners over te laten. De term ‘beter’ is zeer breed. Wat verwachten gemeenten dat inwoners beter kunnen? Hierbij is in de literatuur een spanning te zien tussen enerzijds democratische legitimiteit en anderzijds bedrijfseconomische efficiëntie. De beide waarden lijken elkaar te verdringen. Zoals hierboven al gesteld: Wordt het gedaan omdat inwoners het goedkoper kunnen of omdat de inwoners van de wijk het als hun taak zien om dit uit te voeren? Hierbij is gericht op de mate waarin deze factoren doorslaggevend zijn in het besluit van de gemeente de publieke taak aan de inwoners toe te kennen. Inzicht krijgen in de publieke waarden van deze verschuiving van taken in het publiek-publiek domein is noodzakelijk. Hiermee kan een verklaring worden gegeven voor deze verschuiving.

### 1.2. Aanleiding probleemstelling

Right to Challenge als beleidsidee is overgenomen uit het Verenigd Koninkrijk. (Queen's Printer of Acts of Parliament, 2011). Het Right to Challenge was een van de uitwerkingen van David Camerons ‘Big Society’. In deze visie stelde de toenmalige Britse premier dat lokale gemeenschappen toegerust moesten worden om zelf in hun sociale en economische welzijn te voorzien. De Britse overheid maakte een terugtrekkende beweging door bevoegdheden en taken bij de samenleving te leggen (Tunstall, Lupton, Power & Richardson, 2011, p.2).

Sommige wetenschappers plaatsen het Right to Challenge in een reeks aan nieuwe participatievormen die met name op decentraal niveau opkwamen (Van der Meer, 2018;Lainert, 2016). Voorbeelden zijn burgertoppen, digitale consultaties en lotingsexperimenten. Dit zijn alle vormen waarbij burgers deelnemen aan het beleidsvormings- en besluitvormingsproces van de lokale overheid. Het Right to Challenge is fundamenteel anders en daarmee lastig onder de noemer ‘participatie’ te scharen. Er is namelijk geen sprake van deelname aan de beleidscyclus van de (lokale) overheid, maar het geheel overnemen van een publieke taak.

Hiermee worden burgers verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak. Er is geen sprake van samenspel, maar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en burgers.

### **1.3. Actualiteit**

Het stimuleren van het Right to Challenge heeft politieke prioriteit. Dit blijkt uit de aankondiging in 2018 van minister Ollongren in het ‘Plan van aanpak versterking lokale democratie’. Hierin stelt zij dat zij het aantal gemeenten waar Right to Challenge mogelijk is wil verdubbelen (Ministerie BZK, 2018). Tijdens de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken in oktober 2018 werd via een motie gevraagd om met maatregelen te komen om het aantal gemeenten met een regeling te stimuleren (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2018). 14 december presenteerde de minister hiervoor vijf maatregelen in een Kamerbrief (Ministerie BZK, 2018).

Als de maatregelen één ding laten zien is dat door middel van Right to Challenge een publieke taak of dienst overnemen makkelijker gezegd dan gedaan is. Er worden regionale bijeenkomsten georganiseerd, maatwerk advies wordt mogelijk en een Community of Practice wordt opgezet. Blijkbaar is er voor zowel gemeenten als voor burgers veel te leren in het succesvol overnemen en overdragen van een publieke taak door middel van Right to Challenge. Dit wordt op deze wijze door het ministerie gefaciliteerd. Daarbij rijst de vraag waar wordt een challenge nu precies op beoordeeld? Onder de omschrijving dat burgers een voorstel mogen indienen als zij een taak “*beter, efficiënter of goedkoper denken te kunnen*” kan veel worden verstaan. In aanloop naar het overnemen van een publieke taak van de gemeente kunnen verschillende factoren ervoor zorgen dat de challenge mislukt (de Koster, 2018).

### **1.4. Probleemstelling**

In welke mate zijn legitimiteit en/of efficiëntie doorslaggevend en terug te vinden bij het laten overnemen van publieke taken van een gemeente door middel van Right to Challenge door inwoners?

## **2. Relevantie onderzoek**

In dit hoofdstuk is de relevantie van de scriptie toegelicht. Allereerst de wetenschappelijke relevantie. Hierin is ingegaan op de literatuur op dit onderzoeksgebied en op welke wijze de scriptie hieraan bijdraagt. Vervolgens is de praktische relevantie van de scriptie toegelicht.

### **2.1. Wetenschappelijke relevantie**

Right to Challenge is in Nederland een redelijk nieuw fenomeen. Nog niet eerder gaf de overheid de mogelijkheid aan inwoners om volledige zeggenschap te krijgen over ‘*de uitvoering van collectieve voorzieningen in de directe omgeving*’ zoals in het Regeerakkoord van Rutte III staat (Rijksoverheid, 2017). Om die reden is het een weinig onderzocht onderwerp. Hier ligt een kennis-gat die dit onderzoek kan vullen. Specifiek op de motivering van deze verschuiving tussen lokale overheid en inwoners. Daarentegen is in de wetenschappelijke literatuur al wel geschreven over Right to Challenge in het Verenigd Koninkrijk (Bovaird & Loeffler, 2013). Ook is er wetenschappelijke literatuur over samenwerking en overdracht tussen overheid en inwoners (WRR, 2012) (ROB, 2014) (Binnema, 2014) (Van Eijck & Steen, 2016)

### **2.2. Maatschappelijke relevantie**

Met Right to Challenge vindt een verandering in de verhouding tussen overheid en samenleving plaats. Inwoners krijgen volgens geschreven bronnen vanuit de overheid en adviesorganen zoals de SER en de WRR door de jaren heen een steeds prominentere rol in het vervullen van publieke taken. Dit blijkt ook als het publieke discours wordt geanalyseerd (Van Doorne & Steur, 2018). Een voorbeeld hiervan is de constatering van de transitie naar een ‘participatiesamenleving’ (Rijksoverheid, 2013). Ook als de rol van de overheid en leidende opvattingen sinds 1945 geanalyseerd worden komt naar voren dat sinds 2000 de nadruk met enige schommelingen op een actieve rol van de samenleving is komen te liggen (Van Doorne & Steur, 2018). Enerzijds komt dit initiatief van onderaf door de steeds ‘mondigere burger’ (WRR, 2002). Anderzijds geven overheden ook steeds meer mogelijkheden om in co-creatie met inwoners te werken. De overheid heeft ‘vertrouwen in burgers’ (WRR, 2012). Right to Challenge is de laatste jaren het nieuwste fenomeen in het volledig overlaten van publieke taken aan inwoners. Dit kabinet gaat mee met deze opvatting en stimuleert deze mogelijkheid voor inwoners bij gemeenten. Daarbij is Right to Challenge een actueel onderwerp. Om die reden is het maatschappelijk relevant om te onderzoeken in welke mate deze twee factoren doorslaggevend zijn voor het besluit van een gemeente om een ‘challenge’ van inwoners toe te kennen. Deze kennis kan met de samenleving en het lokale bestuur worden gedeeld.

### **2.3. Leeswijzer**

De scriptie is als volgt opgebouwd; Allereerst is de relevantie uiteengezet. Hierna is het theoretisch kader uitgewerkt. Vervolgens zijn de meetmethoden toegelicht. Na de onderzoeksopzet zijn de resultaten van de drie cases en de reflectie hierop door experts ingevoegd. Tot slot is de conclusie geformuleerd en is er gereflecteerd op het onderzoek.



### **3. Theoretisch kader**

In dit hoofdstuk zijn de centrale concepten geduid op basis van de bestaande wetenschappelijke literatuur. Vervolgens is ingegaan op de (veronderstelde) verbanden tussen de concepten.

Na de analyse van de relevante literatuur is de context van publieke taken toegelicht aan de hand van *'Administrative theories and politics; an inquiry into the structure and processes of modern government'* van Peter Self (1972). Daarbij is ingegaan op de mogelijke spanningen tussen verschillende waarden in het openbaar bestuur. Hierna zijn de argumenten voor en tegen het laten uitvoeren van publieke taken door inwoners opgesomd. Vervolgens zijn de kernconcepten legitimiteit en efficiëntie gedefinieerd. Ook zijn de overige concepten gedefinieerd. Tot slot is het conceptueel model toegelicht en is de hypothese geformuleerd.

#### **3.1. Context organisatie in relatie tot samenleving**

Om een beeld te geven van de verdeling van publieke taken tussen overheid en de samenleving door de jaren heen is een beknopte discoursanalyse uitgevoerd.

In de 19<sup>e</sup> eeuw was de overheid te typeren als 'nachtwakerstaat' (Wagenaar et al., 2011). Hierin lag de aandacht van de overheid op het waarborgen van de veiligheid van burgers en de rechtsorde. De taken van de overheid richtte zich op één van de vier centrale functies van de overheid zoals Hoogerwerf deze formuleerde. In de nachtwakerstaat richtte de overheid zich niet op het garanderen van een basisbestaan, het bevorderen van het collectieve belang en/of het compenseren van de markt (Hoogerwerf, 1995).

Een sprong naar het naoorlogse Nederland laat de volgende verschuiving in de rolopvatting van de overheid zien: het ontstaan van de verzorgingsstaat (Van Doorne & Steur, 2018). Na de oorlog groeit het belang dat de politiek hecht aan de overheid als behartiger van het publiek belang in plaats van de gemeenschap. In de decennia die volgen neemt de overheid een meer sturende rol in om de markt te controleren voor het publiek belang van burgers. Daarnaast worden velen sociale zekerheidsregelen opgezet (Van Doorne & Steur, 2018). Hiermee is te zien dat alle vier de functies van de overheid naar voor komen (Hoogerwerf, 1995).

In de jaren 70 begint de steun voor de overheid als belangenbehartiger voor welvaart van de samenleving af te nemen (Van Doorne & Steur, 2018). Van de overheid verschuift de aandacht naar de markt als belangenbehartiger. De verzorgingsstaat wordt als te duur gezien en met name op economisch gebied moet de overheid zich juist afzijdig houden. Onder staats- hoofden als Reagan en Thatcher kwam het New Public Management op. Hierin was de overtuiging dat de markt het meest efficiënt schaarse middelen kan alloceren en daarmee het beste welvaart kan vormgeven (Van Doorne & Steur, 2018). Het aantal taken van de overheid nam af aangezien de markt die beter zou kunnen doen. Hiermee zijn in deze periode veel overheidsdiensten verzelfstandigd.

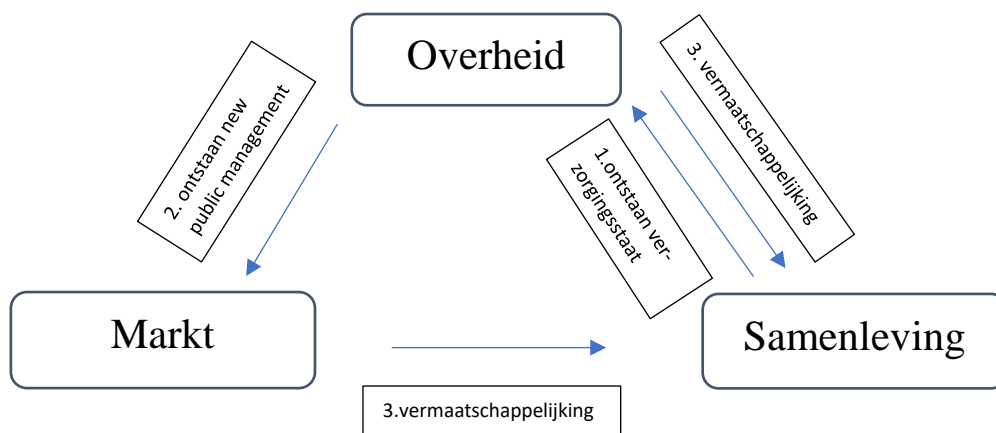
Rond de eeuwwisseling verloor ook de overtuiging van de markt als beste belangenbehartiger aan steun. Er werd teruggegaan naar een samenleving die zelf het beste haar eigen belangen kan behartigen (Van Doorne & Steur, 2018). Er was sprake van 'vermaatschappelijking' waarbij burgers zelf aan zet zijn. Dit vanuit de redenering dat burgers het beste zicht hebben op problemen in de samenleving en de wijze waarop dit opgelost kan worden (Van Doorne & Steur, 2018). In het openbaar bestuur krijgt dit zijn uitwerking in Tony Blairs 'The Third

Way' en later opgevolgd door Camerons 'Big Society' waarbij taken en verantwoordelijkheden bij de samenleving worden neergelegd. Met de veranderende rolopvatting van de overheid die de samenleving in staat moet stellen om zelf haar belangen te behartigen werd ook ingezet op actief burgerschap. Actieve burgers moeten ten slotte aan de slag met de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die bij hen worden neergelegd. Er wordt republikeins burgerschap verwacht. Republikeins burgerschap veronderstelt dat burgers zelf actief bijdragen aan het creëren van welvaart (Van der Meer et al., 2015). Het woord republikeins is afgeleid van de latijnse term *Res Publica* dat staat voor 'het algemeen belang'.

De rol die westerse overheden aannamen vanaf 2000 is te typeren als voorwaardenscheppend (Van der Meer, 2008). Dit is een staat die voornamelijk faciliteert. Het stelt middelen beschikbaar waarmee markt en samenleving hun doelen kunnen bereiken. Bij voorkeur regelt de overheid voorzieningen niet zelf, maar laat zij dit over aan het privaat-publiek domein. Dit gebeurt volgens de principes van good governance: democratisch, rechtstatelijk, efficiënt en effectief. Kenmerken van een voorwaardenscheppende staat zijn (Van der Meer, 2012):

Goed juridisch systeem. Eerlijke en transparante rechtspraak	Een overheid die systeemverantwoordelijkheid veronderstelt.
Een integer bestuur, geen corruptie.	Een solide fysieke infrastructuur.
De staat zorgt voor toezichthouders markt.	Een goede menselijke infrastructuur
Een betrouwbaar financieel systeem.	Aanwezigheid van een sociaal vangnet.

De discoursanalyse laat zien dat het behartigen van het publiek belang en de bijbehorende publieke taken in de afgelopen eeuw langs drie hoofdlijnen is bewogen. Anno 2019 worden publieke taken weer teruggegeven aan burgers. Bijvoorbeeld via Right to Challenge. Vanuit historisch perspectief is dit eigenlijk normaal, aangezien hiermee wordt teruggekeerd naar de publieke taakverdeling tussen overheid en samenleving zoals die was vóór de verzorgingsstaat:



De discoursanalyse laat zien dat publieke taken met enige regelmaat zijn verschoven in het publieke domein. Met het publieke domein wordt bedoeld op de zorg voor gezamenlijke belangen in de samenleving. Daarbinnen valt een "privaat-publiek" (markt) en een "publiek-publiek" (samenleving en maatschappelijk middenveld) domein (Van der Meer et al., 2015). Bij het ontstaan van de verzorgingsstaat is de verschuiving van publieke taken naar de overheid te zien. Dit is gebaseerd op de overtuiging dat de overheid het aangewezen instituut is om zich in te zetten voor het publiek belang. Men zag de overheid als democratisch gelegitimeerd

systeem om zich gebonden aan wetten in te zetten voor het publieke belang. Bij de omslag naar het New Public Management is juist bedrijfseconomische efficiëntie als grootste drijfveer te zien. Men was in de overtuiging dat de overheid inefficiënt was in het creëren van welvaart en daarmee het behartigen van publieke belangen. De markt zou hier efficiënter in zijn, luidde de redenering destijds. Tot slot is bij de verschuiving van de markt naar de ‘civil society’ beide achterliggende argumentaties te zien. Burgers weten beter wat de problemen zijn en hoe deze zijn op te lossen. Dit maakt het efficiënter. De samenleving is aan zet omdat zij deze behoefte heeft. Zij is gelegitimeerd om zich in te zetten voor het publiek belang.

Met Right to Challenge wordt ingegaan op één van kerndiscussies in de bestuurskunde: wat maakt een overheid? Rijnja en Klinkers betogen dat de overheid te typeren is volgens een aantal kenmerken (Rijnja & Klinkers, 2011). Door de jaren heen zijn de opvattingen over wat de overheid is en welke taken het zou moeten vervullen veelvuldig veranderd. Toch zijn er een tweetal onveranderlijke elementen. De overheid geeft betekenis aan idealen (1) en geeft vorm aan gezag (2). Met het eerste element wordt de normatieve vraag bedoeld voor welke waarden de overheid wel en niet wil staan en hoe deze gearticuleerd worden. Het tweede element gaat in op de rol van de overheid als systeem die besluiten en taken zo vormgeven dat deze als gemeenschappelijk worden ervaren en geaccepteerd (Rijnja & Klinkers, 2011).

Peter Self zet in ‘*Administrative Theories and Policies*’ uiteen hoe publieke organisaties functioneren en geeft een kritische reflectie (Self, 1972). Self stelt dat een van de klassieke dilemma’s in de bestuurskunde de spanning tussen ‘managerial views’ and ‘political views’ op publieke organisaties is : *“In theory, political scientists are neutral over values, although much interested in the analysis of value conflicts. In practice, many of them, at least in democracies, are concerned with realising or protecting the values of democratic control over administration. On the other hand, management theorists and experts are usually concerned to promote some concept of administrative efficiency, and organizational analysis is seen mainly as a prelude to suitable prescriptions. The tension between ‘administrative accountability’ and ‘administrative efficiency’ is implicit in these different viewpoints.”* (Self, 1972, pp.14-15). Hij ziet een spanningsveld tussen ‘accountability’ (democratische waarden) en ‘efficiency’ (doelmatigheid) (Self, 1972, p.278)

Ook Rijnja en Klinkers onderschrijven de spanning tussen de twee waarden die het openbaar bestuur nastreeft. *“In het optreden van de overheid moet een voortdurende afweging worden gemaakt tussen slagvaardigheid en de waarborgen voor een democratisch proces en rechtsstatelijke eisen”* (Rijnja & Klinkers, 2011)

Naast Self en Rijnja & Klinkers sluit ook de Verenigde Naties aan bij het belang van deze twee waarden van een degelijk openbaar bestuur binnen een staat. De VN formuleerde 8 principes waar een goed openbaar bestuur naar moet streven: accountable, transparant, responsive, equitable and inclusive, effective and efficient, follows the rule of law, participatory, consensus oriented (UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2003). Legitimiteit (participatory & consensus oriented) en efficiëntie zijn hierin ook kernwaarden.

Nu de spanning tussen de twee waarden en het belang van beide waarden voor een goed openbaar bestuur zijn beschreven is een opsomming gemaakt van de waarden die leidend kunnen

zijn bij het laten uitvoeren van een publieke taak door inwoners. Hiermee is een overzicht gecreëerd over de mogelijk leidende factoren om publieke taken aan inwoners over te laten:

*Argumenten (waarden) voor publieke taken door burgers laten uitvoeren*

- Inwoners zien zichzelf als aangewezen groep om deze taak uit te voeren. Zij voelen zich als meest legitieme orgaan om de taak uit te voeren
- Inwoners kunnen het goedkoper uitvoeren dan de gemeente
- Inwoners weten maatschappelijke meerwaarde te creëren/toename sociale cohesie. Bijvoorbeeld door ontmoeting in de wijk te faciliteren bij uitvoeren taak
- Inwoners zijn responsiever doordat zij het korter op de taak en bij de gebruiker zitten. Vaak zijn zij zelf de gebruiker.

*Argumenten (waarden) tegen publieke taken door burgers laten uitvoeren*

- Er ontstaat willekeur bij het uitvoeren van de dienst waardoor de dienst niet meer voor iedereen toegankelijk is.
- Het laten uitvoeren van de taak door inwoners is duurder.
- De groep inwoners die de taak op zich nemen zijn niet representatief voor de gehele groep afnemers en/of zorgt voor spanningen en polarisatie.
- De groep inwoners ontberen de kennis, vaardigheden en capaciteit om de taak naar voldoende kwaliteit uit te voeren.

### **3.2. Legitimiteit**

Na het toelichten van het spanningsveld tussen legitimiteit en efficiëntie is het noodzakelijk om te expliciteren wat er in dit onderzoek onder legitimiteit wordt verstaan.

Self gaat in op 'administrative accountability' (ook responsibility genoemd). Het is een complexe aangelegenheid omdat het de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur is om juiste besluiten te nemen die ook op steun van de samenleving kunnen rekenen. Hierbij ziet hij drie aandachtspunten (Self, 1972, p. 278):

- De samenleving eist steeds vaker consultatie en de mogelijk om te participeren in publieke besluitvorming.
- Grote bestuurlijke besluiten zijn technischer geworden waardoor het politiek waarderen van de besluiten en het consulteren van de samenleving erover lastig wordt.
- De handelingsopties voor het openbaar bestuur zijn toegenomen. Naast beleid en wetten maken zijn er meer opties. Hierbij ontstaat de spanning tussen participatie waaruit gedragen maar minder effectieve en implementeerbare uitkomsten uitkomen en rationele maar minder gedragen besluiten die effectief zijn (Wederom is hier de spanning tussen legitimiteit/gedragen en efficiëntie/implementeerbaar)

Bij administrative accountability gaat het er dus om in welke mate mensen zich hebben kunnen articuleren bij het publieke besluitvormingsproces, in welke mate de beleidsmaatregel of publieke taak gedragen wordt door de samenleving en in welke mate het als effectief wordt gezien. In dit onderzoek wordt dit als democratische legitimiteit beschouwd. Right to

Challenge gaat burgers direct aan. In het onderzoek is gericht op in welke mate beschouwen zij het als hun taak in plaats van die van de overheid en denken zij dit beter te kunnen doen.

*“And a person holds legitimate power if others accept his or her authority to tell them what to do”* (Rainey, 2018, p.177). Met betrekking tot legitimiteit wordt er gekeken naar het draagvlak voor de persoon, organisatie of dienst. Dit sluit aan bij de definiëring van Self. In welke mate onderschrijven burgers dat zij zelf de publieke taak horen uit te voeren en dit beter kunnen? Bij het begrip ‘legitimiteit’ wordt er in dit onderzoek dus gericht op de democratische legitimiteit. In welke mate kan het overnemen van de publieke taak rekenen op meer draagvlak en betrokkenheid vanuit de inwoners die van deze taak gebruik maken?

### **3.3. Efficiëntie**

Na legitimiteit is efficiëntie gedefinieerd. Het definiëren van efficiëntie is complex, want dit is afhankelijk van het perspectief. Voor wie is het efficiënt? Op welk proces heeft dit betrekking en is het efficiënt op de korte of lange termijn? Self behandelt in zijn hoofdstuk ‘the meanings of administrative efficiency’ de verschillende perspectieven op efficiëntie in het openbaar bestuur. Hierin maakt hij onderscheid tussen efficiëntie op twee hoofdlijnen (Self 1972, p. 255):

- Functional efficiency: *“goal oriented, being directed towards the achievement or tasks or standards”*
- General organizational efficiency: *“more concerned with ‘metabolic’ factors, for example the balancing of administrative inputs and outputs, and the optimum allocation of available resources among competing demands”*

Uit de twee typeringen is een enge en brede definitie te halen. De eerste typering kijkt sterk naar het primaire proces. Welke middelen worden er aangewend en welke resultaten volgen hieruit? De tweede typering kijkt breder, op een meta-niveau. Hierbij wordt ook gekeken naar de tegenstrijdige vraag die de omgeving van een publieke organisatie heeft. Enerzijds wil men dat het financieel zo efficiënt mogelijk gaat. Anderzijds wil men de sociale cohesie stimuleren met dezelfde middelen. Dit kan conflicteren (Self, 1972, p.255). Self stelt dat het streven van iedere organisatie is om zo efficiënt mogelijk welvaart te creëren. Daarentegen is dit lastig te meten: *“An individual agency cannot possibly calculate its impact upon the welfare of the whole society in resource terms or any other terms”* (Self, 1972, p.270)

Naast de bovenstaande typeringen maakt Self onderscheid tussen ‘politieke’, ‘technische’ en ‘economische’ visies op efficiëntie (Self, 1972, p.264). De politieke visie richt zich op de welvaart en sociale baten van overheidsorganisaties. De technische visie richt zich op de grondstoffen en energie die bij het uitvoeren worden gebruikt. Tot slot zegt Self over de economische visie: *“Economic tests provide the most usual definition of efficiency”* *“The economic sense of efficiency is comprehensive to the extent that it can reduce all relevant values to common monetary terms”* (Self, 1972, p.264). Daarbij ziet hij een onderscheid in privaat economische efficiëntie en publieke economische efficiëntie. Bedrijven kijken voornamelijk naar de winst. Dit is makkelijk af te bakenen. Het enkel naar winst kijken is niet eenduidig: *“It leaves plenty of room for debate about stability versus growth, about quick profits versus gradual accumulation, or about the respective interests of shareholders, managers and workers”* (Self, 1972, p.264).

Self benadrukt dat de bedrijfseconomische efficiëntie het meest leidend is in zowel privaat als publieke organisaties en dit ook het beste te meten is. Daarentegen kan er vanuit meerdere perspectieven naar efficiëntie gekeken worden. Benut het uitvoeren van de publieke taak het optimale aan sociale structuren in een wijk en stimuleert het daarmee optimaal de sociale cohesie in een wijk? Wordt het potentieel van de ‘shareholders’ (burgers) optimaal benut?

Ook de duurzaamheid van efficiëntie moet volgens Self in acht worden genomen. De stabiliteit tegenover de groei en de snelle winst tegenover de solide maar kleine winst. Is het efficiënt op de korte of lange termijn? Zo kan het kostenefficiënter zijn om een taak uit te laten voeren door inwoners, doordat er de eerste maanden veel vrijwilligers zijn. Als na een aantal maanden het aantal vrijwilligers afneemt en er professionals ingehuurd moeten worden is het misschien niet meer zo efficiënt als vooraf werd gedacht.

Uiteindelijk somt Self een aantal conclusies op (Self, 1972, pp 276-277):

- De ultieme test voor efficiëntie in het openbaar bestuur is de welvaart van de samenleving. Dit is vaag en ter discussie te stellen, stelt Self.
- De meest meetbare vorm van efficiëntie is wanneer een doel of taak duidelijk gedefinieerd kan worden. Hieruit volgt effectiviteit dat bestaat uit het maximale resultaat van de taak met de minst mogelijke kosten; de bedrijfseconomische opvatting.
- Heldere en samenhangende tests om ‘resource efficiency’ te meten zijn niet beschikbaar in het openbaar bestuur.

Te zien is dat Self de meervoudigheid van dit begrip aan de orde stelt. Hij stelt dat het complex en weerbarstig van aard kan zijn. Toch zijn ook hier de twee hoofdlijnen ‘functional efficiency’ en ‘general organisational efficiency’ terug te zien. Sommige conclusies gaan puur over het gebruik van middelen voor de geformuleerde doelen: de meer bedrijfseconomische opvatting of zoals Self het noemt ‘functional efficiency’. Andere conclusies gaan over de bredere definities van efficiëntie waar onder sociale cohesie, tijd en energie naar voor komen.

Concluderend is te zien dat efficiëntie meerdere dimensies heeft. In dit onderzoek is gekozen om de ‘functional efficiency’ als eerste definitie aan te houden voor efficiëntie. Er is voor deze definitie gekozen omdat deze het meest eenduidig is. Het is een definitie die is afgebakend tot de bedrijfseconomische efficiëntie van de publieke taak. Dit is volgens Self het beste te meten. Hoe minder geld er nodig is voor het volbrengen van de taak, hoe efficiënter. Daarnaast is secundair oog gehouden voor de bredere definitie van efficiëntie zoals het gebruik van maatschappelijke kracht van de inwoners en de toename in sociale cohesie.

### **3.4. Conceptualisering overige begrippen**

Na het onderbouwen van de spanning tussen efficiëntie en legitimiteit en het definiëren van de twee kernbegrippen wordt in deze paragrafen ingegaan op de overige concepten in het onderzoek. Ook daarbij is het noodzakelijk een eenduidige definitie te hanteren.

#### *3.4.1. Right to Challenge*

Het Right to Challenge is het fenomeen dat wordt onderzocht. Uit een verkennende literatuurstudie is gebleken dat hieronder veel kan worden verstaan. De taken die inwoners overnemen en de domeinen waarin dit gebeurt zijn divers. Om die reden is dit concept gedefinieerd.

Bij de definiëring van het begrip ‘Right to Challenge’ is de definitie van het kabinet aangehouden om op die wijze het beste aan te sluiten op de Nederlandse context. In het regeerakkoord verwoordt het kabinet Right to Challenge als volgt:

*“Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving. Daarbij gaat het om zaken als het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.” (Rijksoverheid, 2017)*

De nadruk in deze definiëring ligt op de soort taken die te ‘challengen’ zijn. Het omvat hier taken in de directe omgeving waarbij inwoners het beheer van een publieke ruimte of maatschappelijke dienst overnemen. Ook gaat het in op het geheel door inwoners laten uitvoeren van de taak. Daarnaast laat deze definiëring gemeenten vrij om een Right to Challenge regeling mogelijk te maken. In de kamerbrief verwoordt de minister Right to Challenge als volgt:

*“Right to Challenge biedt inwoners een manier om invulling te geven aan hun wens tot betrokkenheid, omdat dit instrument hen in staat stelt om, in overleg met de gemeente, de uitvoering van collectieve voorzieningen van de gemeente over te nemen met bijbehorend budget.” (Rijksoverheid, 2018)*

Hier wordt het element ‘met bijbehorend budget’ toegevoegd. Bij een challenge moet het gehele budget voor de publieke taak overgaan naar de inwoners. Deze definiëring wordt bevestigd door het onderzoeksrapport ‘Right to Challenge en recht op overname in Nederland’ (Van der Krieken, 2018). Hierin wordt ook geconstateerd dat het begrip ‘beter’ vanuit meerdere invalhoeken bekeken kan worden, maar dat het kabinet en de gemeenten dit open laten:

*Het Right to Challenge betekent in de praktijk dat burgers de overheid kunnen uitdagen (‘challengen’) door het indienen van een plan voor de uitvoering van een publieke taak dat tot ‘betere’ resultaten moet leiden dan uitvoering door of in opdracht van het openbaar bestuur. Onder het adjectief ‘betere’ kunnen verschillende elementen worden verstaan, zoals: goedkoper, met meer draagvlak, dichterbij de burger, efficiënter, met een maatschappelijke meerwaarde, etc. Als de challenge voldoet aan de gestelde voorwaarden wordt de taak en het bijbehorende budget overgenomen door de initiatiefnemer(s).*

Concluderend gaat het bij Right to Challenge om de volgende elementen:

- Een publieke taak wordt door inwoners geheel overgenomen en uitgevoerd.
- De inwoners krijgen hier het budget van de gemeente voor
- De diensten die over te nemen zijn, zijn het beheer van publieke ruimten en (kleine) maatschappelijke diensten.
- Iedere gemeente is vrij om eigen voorwaarden voor Right to Challenge te scheppen.

Dit laatste punt ondermijnt eigenlijk de eerder benoemde punten, maar maakt het in dit onderzoek wel interessant in welke mate de gemeenten deze definitie onderschrijven.

### 3.4.2. Overnemen overheidsdienst

Er wordt onderzocht in welke mate de factoren ‘legitimiteit’ en ‘efficiëntie’ bepalend zijn bij het overhevelen van een publieke taak naar inwoners. In de scriptie wordt het besluit om een dienst door middel van Right to Challenge door inwoners te laten uitvoeren als beslissend moment genomen. Hierna hebben inwoners de verantwoordelijkheid voor de taak.

### 3.4.3. Publieke taak en belang

Wat als publieke taak wordt gezien raakt aan de essentie van wat een overheid is. Daarbij is dit niet zwart-wit te stellen, aangezien het zittende kabinet altijd een normatieve opvatting heeft over de taken van een overheid. *“Een publieke taak is een taak die in het algemeen belang wordt uitgevoerd”* (Peters, 2017). Dit is een brede definitie. Het algemeen belang is een publieke taak waarvan de maatschappelijke en/of economische baten ten gunste komen aan de collectieve welvaart van de samenleving. Hierin zijn twee dimensies te onderscheiden:

1. Algemeen belang: De taak moet het algemeen belang dienen. Oftewel iedereen moet er gebruik van kunnen maken en er profijt van kunnen hebben. Ook dit is normatief.
2. Uitvoering: Er wordt niet gedefinieerd wie de taak uitvoert. Een groep inwoners die een taak ten behoeve van het algemeen belang uitvoert, voert een publieke taak uit.

Om nader te definiëren wat onder het publiek belang wordt verstaan is gekeken naar definities van de SER (2010) en de WRR (2000).

In het SER rapport ‘Overheid en markt: het resultaat telt’ wordt het publieke belang omschreven: *“Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt. Het is uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde organen van de politiek om de publieke belangen te bepalen”*. (Boot et al., 2010)

In het WRR rapport ‘Het borgen van publiek belang’ wordt de volgende definitie gehanteerd: *“Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt”* verderop in het rapport wordt hieraan toegevoegd: *“Ongeacht het ambitieniveau is wel altijd sprake van een structurele betrokkenheid”* (WRR, 2000).

Hieruit zijn een aantal kenmerken te destilleren. Publieke belangen zijn (normatieve) belangen die door de (machthebbers in de) politiek worden bepaald en daarmee door de overheid als nastrevenswaardig worden gezien. De overheid onderkent dus dat deze belangen moeten worden behartigd. Of dit wordt uitgevoerd door diezelfde overheid blijft in het midden. Zolang de belangen maar worden behartigd. Hier is de overheid te allen tijde op structurele wijze bij betrokken. Het kan zijn dat de overheid het overlaat aan de markt of samenleving, maar er is betrokkenheid door als monitor/marktmeester op te treden.

Ook is de context van de rol die de overheid vervult in de samenleving bekeken. Hiervoor is de definiëring van de voorwaardenscheppende staat aangehouden (Van der Meer, 2008). Een overheid die te typeren is als een voorwaardenscheppende staat faciliteert voornamelijk (Van der Meer, 2008). Het stelt middelen beschikbaar zodat de samenleving en markt kunnen floreren. Het schept randvoorwaarden. Het betreft dus een overheid die bij voorkeur niet alle

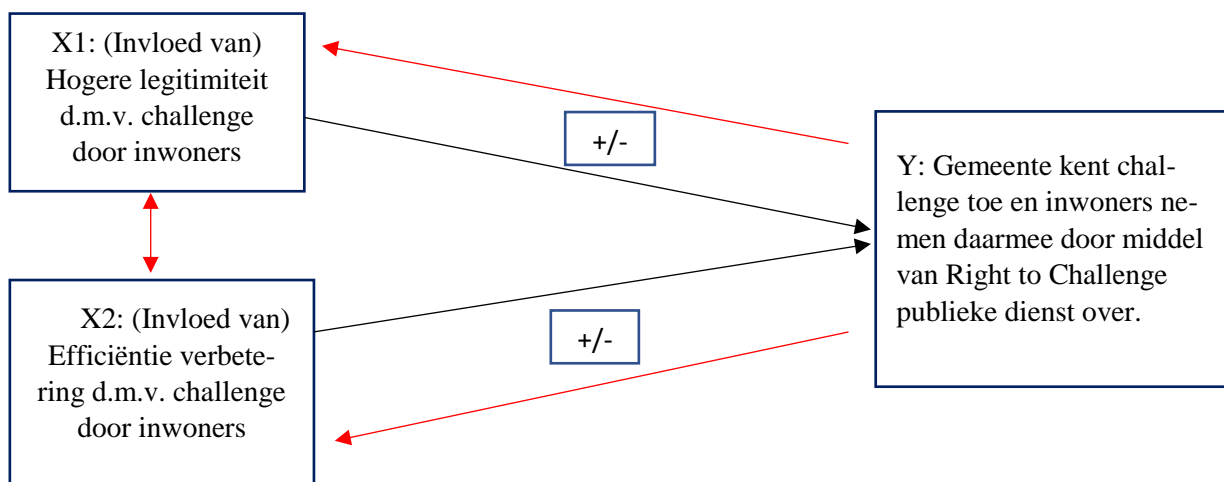


voorzieningen zelf regelt, maar dit overlaat aan het privaat-publiek domein. De handelingswijze van de overheid is democratisch, rechtstatelijk, efficiënt en effectief. Er is dus sprake van ‘Good governance’ (Van der Meer, 2012). Een staat die te typeren is als voorwaarden-scheppende staat voldoet aan een aantal elementen (Van der Meer, 2012):

- Goed juridisch systeem. Er is eerlijke en transparante rechtspraak.
- Er is integer bestuur en dus geen corruptie.
- De staat zorgt voor toezichthouders op de markt.
- Een betrouwbaar financieel systeem.
- Een goede menselijke infrastructuur.
- Een solide fysieke infrastructuur.
- Een overheid die systeemverantwoordelijkheid veronderstelt.
- Aanwezigheid van een sociaal vangnet.

#### 3.4.4. Conceptueel model

Hieronder volgt een schematische weergave van het veronderstelde causale verband tussen de onafhankelijke (x) en afhankelijke (y) variabele die uit de theorie volgt en wordt onderzocht:



In dit onderzoek staat de fase waarin de challenge wordt geformuleerd en aan de gemeente gepresenteerd centraal. De fase die voorafgaat aan het besluit van de gemeente om een challenge toe te kennen aan burgers. Hierbij is gekeken in welke mate de verwachte efficiëntie- of legitimiteitsverbetering doorslaggevend (en waar te nemen) is voor de gemeenten om te besluiten burgers de publieke taak te laten overnemen. Dit veronderstelde causale verband dat is onderzocht is aangegeven met de *zwarte pijlen*. De mogelijke causale verbanden die in dit onderzoek niet zijn onderzocht zijn *rood gemarkeerd*. Zo is het bijvoorbeeld goed denkbaar dat na het toekennen van de challenge de burgers al doende de dienst efficiënter weten te maken, ook al was dit niet hun primaire doel. Hetzelfde geldt voor de externe legitimiteit onder inwoners. Ook het onderlinge verband tussen legitimiteit en efficiëntie is niet onderzocht. Met het efficiënter maken van een dienst kan bijvoorbeeld de legitimiteit toenemen. Dit onderzoek is afgebakend op de voorbereidende fase van de challenge waarbij de gemeente nog de publieke taak in handen heeft en de bovengenoemde effecten nog niet hebben kunnen optreden.

Er wordt verwacht dat een (mogelijk) efficiëntere uitvoering van de publieke taak door burgers doorslaggevend is bij het toekennen van een challenge door een gemeente. Ten eerste stellen meerdere wetenschappers dat er een spanning is tussen het begrip (democratische) legitimiteit en efficiëntie (Self, 1972) (Rijnja & Klinkers, 2011). Het ligt daarom niet voor de hand dat beide factoren doorslaggevend zijn. Ten tweede stelt Self dat efficiëntie in het openbaar bestuur enge zin te meten is. Legitimiteit, ook wel administrative accountability, is daarentegen moeilijker meetbaar omdat het is gebaseerd op belangenafweging (Self, 1972). Ten derde past de efficiëntie opvatting en het daarmee met minder middelen uitvoeren van de publieke taak in de lijn van bezuinigingen van de afgelopen kabinetten (Ministerie van Financiën, 2013). Daarbij sluit het aan op de overheidsopvatting van een kleine overheid van regeringspartij VVD die in alle drie de laatste kabinetten zat en in die periode de visie van de participatiemaatschappij lanceerde waarin een actieve rol voor inwoners is weggelegd (VVD, 2019).

## 4. Operationalisering

In onderstaand operationaliseringsschema zijn de concepten meetbaar gemaakt.

Concept	Dimensies	Indicatoren
Legitimi- teit	Draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wordt de taak gezien als publiek belang?</li> <li>- Wordt door inwoners onderschreven dat inwoners de taak horen uit te voeren?</li> <li>- Wordt door inwoners onderschreven dat inwoners de taak beter kunnen uitvoeren?</li> <li>- Wordt de verschuiving van de taak van de overheid naar inwoners door inwoners als een positieve of negatieve ontwikkeling gezien?</li> <li>- In welke mate heeft het doen toenemen van de legitimiteit/het draagvlak meegewogen in het oordeel?</li> </ul>
Efficiëntie	Bedrijfseconomisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwam uit het voorstel van de inwoners naar voor dat zij het kostenefficiënter konden?</li> <li>- In welke mate heeft de kostenefficiëntie meegewogen in het oordeel?</li> </ul>
	Sociale cohesie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwam uit het voorstel van de inwoners naar voor dat zij sociale cohesie zouden doen toenemen met het uitvoeren van de taak?</li> <li>- In welke mate heeft sociale cohesie meegewogen?</li> </ul>
	Maatschappelijke kracht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwam in het voorstel naar voor dat meer inwoners betrokken gingen worden bij het uitvoeren van de taak?</li> <li>- In welke mate heeft het benutten van maatschappelijke kracht meegewogen in het oordeel?</li> </ul>
	Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op welke termijn wordt een efficiëntie verbetering verwacht? Korte termijn: tot 1 jaar. Lange termijn: +1 jaar</li> <li>- Voor wie wordt een efficiëntie verbetering verwacht?</li> </ul>
Right to Challenge	Soort dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke dienst is precies overgenomen?</li> <li>- Is dit te typeren als collectieve voorziening?</li> <li>- Is dit te typeren als kleine maatschappelijke dienst?</li> </ul>
	Overnemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beoogde de inwoners de gehele dienst over te nemen?</li> </ul>
	Budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In welke mate hebben de inwoners het budget gekregen dat de gemeente hiervoor normaliter zou aanwenden?</li> </ul>

Op basis van de operationalisering is de vragenlijst voor de interviews opgesteld. De vragenlijst is te vinden in de bijlage. In dit onderzoek wordt zoals in het theoretisch kader gericht op legitimiteit en efficiëntie. Naast de vragen in dit kader wordt eerst ingegaan op wat wordt verstaan onder beide begrippen. Ook Right to Challenge is geoperationaliseerd. Ten eerste om extra te controleren in welke mate hier sprake is van een Right to Challenge. Ten tweede vanwege de meerdere definities die er door verschillende (publieke) partijen wordt gehanteerd.

## **5. Meetmethoden**

### **5.1. Type onderzoek**

Dit is een deductief onderzoek, omdat theorieën over de achterliggende publieke waarden van het overdragen van publieke taken zijn getest in een drietal cases.

Dit is een kwalitatief onderzoek. De redenen van een publieke taak overdragen zijn gedeeltematig te doorgronden met een literatuurstudie, omdat meerdere (f)actoren daarop van invloed zijn. Om deze reden is gekozen voor interviews als primaire databron. Interviews gaven de mogelijkheid een casus vanuit meerdere kanten te belichten door verschillende betrokkenen te horen. Daarbij gaf het de mogelijkheid tot doorvragen. Hiermee is een rijke verzameling aan data verzameld. Ook is een kwalitatieve documentanalyse toegepast om de context van de cases te schetsen en stellingen uit de interviews te verifiëren. Door middel van verschillende meetmethoden (interviews en documentanalyse) en meerdere actoren te spreken (gemeente en initiatiefnemer) is een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld geschilderd. Het onderzoeken van de factoren door middel van kwantitatieve meetmethoden, zoals een enquête, kan naast de kwalitatieve methode van interviews worden uitgevoerd, maar is minder geschikt omdat dit minder de achtergronden en opvattingen van sleutelfiguren meet.

### **5.2. Dataverzameling**

In dit onderzoek zijn interviews (45 tot 60 minuten) de voornaamste vorm van dataverzameling. Er zijn drie cases geanalyseerd. Per case zijn twee interviews gehouden. Daarnaast zijn er twee aanvullende interviews gehouden met experts op het gebied van Right to Challenge. Aanvullend zijn documentanalyses uitgevoerd per casus om allereerst een breder beeld te krijgen en om zaken die in de interviews gesteld worden te verifiëren.

### **5.3. Case-selectie**

In dit onderzoek zijn drie cases onderzocht. Door de variëteit in domeinen waarin Right to Challenge plaatsvindt en de variëteit in diensten die van gemeenten worden overgenomen is gericht op vergelijkbare cases ten behoeve van de externe validiteit van de resultaten. Er is gekozen voor een ‘most-similar-case study’ (Yin, 2017).

### **5.4. Cases**

- Historische buitenplaats Ockenburg (Den Haag)

De villa en bijbehorende grond van de historische buitenplaats Ockenburg verloederde volgens inwoners. Om die reden hebben zij in 2018 de buitenplaats overgenomen.

- Verzelfstandigde speeltuinen – Buurttuin de Zandloper Rivierenwijk (Utrecht)

Utrechters kregen per 1 januari 2018 de mogelijkheid van de gemeente om via een ‘Bewonersbod’ het beheer en onderhoud van speeltuinen in Utrecht over te nemen van de gemeente.

- Botanische tuin Afrikaanderwijk (Rotterdam)

De al sinds 1923 aanwezige botanische tuin werd door de gemeente Rotterdam onderhouden totdat een groep inwoners een voorstel indiende dit zelf te willen doen.

## 5.5. Respondentenselectie

Om valide uitspraken te doen over de cases zijn per casus twee personen geïnterviewd:

- Initiatiefnemer challenge  
Om het beeld vanuit de groep inwoners te krijgen die de challenge hebben ingediend is een van de initiatiefnemers per casus geïnterviewd.
- Projectleider of wethouder gemeente  
Van de gemeenten Utrecht, Rotterdam en Den Haag is gesproken met de ambtenaren en/of de wethouders die verantwoordelijk waren voor het begeleiden en beoordelen van het Right to Challenge. Het perspectief vanuit de politiek ten aanzien van het wel of niet toestaan van een challenge is bepalend. Dit geeft namelijk inzicht in de waarden op basis waarvan een challenge is toegekend. Door de ambtenaar van de gemeente te spreken is dit perspectief indirect meegenomen. Ook is gepoogd de lokale bestuurders te spreken. Doordat het drie cases betreft in grote steden is dit interview optioneel. Het is agenda-technisch mogelijk lastig om de bestuurders op korte termijn te spreken.

Daarnaast zijn er interviews gehouden met de projectleider Right to Challenge van BZK en de VNG. Deze personen hebben zicht op de casuïstiek in het land met betrekking tot Right to Challenge. Hierin kunnen de resultaten getoetst worden vanuit hun bredere perspectief. Dit ten behoeve van de generaliseerbaarheid.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

Functie	Datum
Utrecht	
Beleidsmedewerker maatschappelijke ontwikkeling	26 april
Initiatiefnemer buurttuin de Zandloper	9 mei
Rotterdam	
Projectleider Right to Challenge	24 april
Initiatiefnemer Botanische Tuin Afrikaanderwijk	20 april
Den Haag	
(Ex-)Wethouder Den Haag	18 april
Initiatiefnemer Buitenplaats Ockenburgh	17 april
Experts	
Projectleider Right to Challenge VNG	10 mei
Projectleider Right to Challenge BZK	6 mei

## 6. Analyse van de cases

In dit hoofdstuk volgen de bevindingen uit de documentanalyse en interviews per casus. Iedere casus is als volgt opgebouwd. Allereerst is de context per casus geschetst. Ook is beschreven wat er over Right to Challenge in het algemeen te vinden is bij de betreffende gemeente. Vervolgens is beschreven welke argumentatie en bijbehorende factoren worden aangehaald in de literatuur voor het laten overnemen door inwoners van de publieke taak. Hierna zijn de bevindingen uit de interviews beschreven. De interviewtranscripten staan in de bijlage. Tot slot is gereflecteerd op de casus en is per casus een conclusie getrokken.

### 6.1. Casus Den Haag: Buitenplaats Ockenburgh

#### 6.1.1. Context casus

Op 18 januari 2018 was de officiële overdracht waarmee Stichting tot behoud van de Historische Buitenplaats Ockenburgh (SHBO) de gelijknamige buitenplaats en activiteiten overnam van de Gemeente Den Haag (AD, 2017). De buitenplaats uit 1650 aan de rand van Den Haag in het stadsdeel Loosduinen kwam in 1931 in handen van de gemeente Den Haag. Zij stelde het landgoed open voor het publiek en begon er maatschappelijke activiteiten te ontplooiën. Waar het eerst een plek was voor rijke burgerij daar werd het in de 20<sup>e</sup> eeuw een plek voor ‘gewone’ mensen uit Den Haag, Loosduinen en het Westland. Door de jaren heen heeft het meerdere functies gehad. Als laatste deed het tot 1996 dienst als jeugdherberg. Sinds de jaren ‘90 neemt de activiteit rond het landhuis af en wordt het nauwelijks onderhouden. Meerdere keren schrijft de gemeente een aanbesteding uit om het landgoed door middel van marktpartijen een nieuwe bestemming te geven. Twee decennia verloederd de buitenplaats in de ogen van inwoners totdat in het voorjaar van 2014 de gemeente nogmaals een aanbesteding doet. Hierop reageerde een collectief van maatschappelijke partijen onder de naam ‘plan B’. Uiteindelijk is het dit collectief dat het renoveren en beheer van de buitenplaats toegewezen krijgt na een besluit van het college (Stichting Buitenplaats Ockenburgh, 2019) (AD, 2017).

#### 6.1.2. Right to Challenge in Den Haag

Den Haag is terughoudend in het promoten van Right to Challenge. Het woord ‘Right to Challenge’ komt niet voor op de website van de gemeente. Wel is er een loket voor burgerinitiatieven (Gemeente Den Haag, 2019). Ook als inwoners initiatieven hebben om de leefbaarheid van hun wijk te verbeteren kunnen zij hiervoor subsidie aanvragen bij de gemeente. Hierbij wordt gericht op projecten die aansluiten op het programma van het stadsdeel genaamd ‘Haagse Kracht in uw wijk’ (Gemeente Den Haag, 2017). De voornaamste inzet op het mogelijk maken voor inwoners om het beheer van de eigen omgeving over te nemen staat in het coalitieakkoord ‘Vertrouwen op Haagse Kracht’ van de stad. Het college dat in 2014 aantrad stelt daarin: *“Bewoners die initiatieven nemen en zelf groen of een plein willen beheren krijgen onze steun. We stimuleren eigenaarschap van bewoners en helpen initiatieven van bewoners mogelijk te maken. De stadsdelen voeren taken uit met als inzet de hoogst haalbare trede van de participatieladder te bereiken waarbij ook meerjarige initiatieven beter ondersteund worden (Gemeente Den Haag, 2014).* Het verhogen van eigenaarschap is hierin dus leidend.

In de raadsstukken komen twee moties naar voor. Op 15 mei 2016 de motie Okcuoglu (Groep Okcuoglu, 2016). In deze motie wordt gevraagd de mogelijkheid van Right to Challenge op te nemen in de wijkprogramma’s burgerparticipatie 2016-2019. Het raadslid beargumenteert dat

Right to Challenge helpt bij het vergroten van zeggenschap van inwoners. Dit zou op zijn beurt bijdragen aan de participatie van inwoners. Ook zou het een stimulerende werking hebben op de saamhorigheid (Groep Okcuoglu, 2016). Hierop reageerde het college van B&W door te stellen dat het actieplan burgerparticipatie 2016-2019 door middel van input van verschillende partijen, waaronder inwoners, tot stand is gekomen. Hierin is ook Right to Challenge opgenomen. Het college stelt dat Right to Challenge nog ‘in de startfase verkeert’, maar in 2017 hiermee zal experimenteren (Groep Okcuoglu, 2016). Het stimuleren van invloed op de eigen leefomgeving wordt als reden aangedragen door het college om met Right to Challenge te experimenteren. “Het beter benutten van Haagse Kracht” (Groep Okcuoglu, 2016).

Op 2 november 2017 volgt een tweede motie van het raadslid Okcuoglu ten behoeve van Right to Challenge (Groep Okcuoglu, 2017). Hierin stelt het raadslid vragen naar aanleiding van het budget voor burgerparticipatie voor 2018. Van de 1,3 miljoen die beschikbaar is gaat 55.000 naar o.a. Right to Challenge. Het raadslid vindt dit onvoldoende. Het college van B&W reageert hierop door op te sommen wat er op dit moment gebeurt aangaande Right to Challenge en waarom. Het college stimuleert Right to Challenge om inwoners invloed te geven op publieke diensten in hun wijk als zij “*het efficiënter, met meer draagvlak en/of met een betere kwaliteit kunnen realiseren*” (Groep Okcuoglu, 2017). Het college haalt aan dat Den Haag in een ‘Community of Practice’ zit met de G4 steden om voorbeelden uit te wisselen. Dit wordt gestimuleerd door het ministerie van BZK. Het college haalt vier voorbeelden van Right to Challenge (of die daarop lijken) aan. Buitenplaats Ockenburgh is daar één van. Het college wacht een rapport van de Universiteit Leiden af waarin een gemeentelijke regeling Right to Challenge wordt onderzocht (Groep Okcuoglu, 2017).

### 6.1.3. Documentanalyse

Op basis van openbare documenten is een beeld gevormd van de factoren voor de gemeente Den Haag op basis waarvan zij de buitenplaats hebben overgelaten aan inwoners.

Volgens de stichting mislukte 20 jaar het aanbesteden van het landgoed aan marktpartijen. Dit was aanleiding om de aanbesteding open te stellen aan maatschappelijke partijen. Hierbij stelde de gemeente drie eisen (Stichting Buitenplaats Ockenburgh, 2019):

1. Restaureren van Villa Ockenburg met als voorwaarde dat:
  - a. 40% van de activiteiten maatschappelijk ingevuld worden
  - b. 40% van de eisen gingen over de financiële dekking van de ingezonden plannen
  - c. Als laatste moesten de ingestuurde plannen voor 20% gaan over goedkeuring van de stakeholders in de buurt (buurtbewoners/sportclubs etc.)

De eerste ronde leverde zes indieners op, waarvan er vijf werden afgewezen. De enige (commerciële) partij die de eerste ronde doorkwam haakte uiteindelijk ook af. Drie van de afgewezen partijen besloten de handen ineen te slaan en ‘plan B’ te schrijven voor het geval ook deze aanbesteding zou mislukken. Intensieve samenwerking tussen buurtbewoners en lokale bedrijven stond in dit voorstel centraal (Stichting tot behoud van de Historische Buitenplaats Ockenburgh, 2019). Wethouder Wijsmuller kende uiteindelijk het voorstel toe. Hierbij werd het benutten van de ‘Haagse Kracht’ benoemd. Van 2014 tot 2018 werd het plan verder uitgewerkt en getoetst. O.a. door een economische haalbaarheidsstudie in 2015. Dit werd gedaan

met de gemeente en andere partijen zoals de Provincie Zuid-Holland, verschillende fondsen en donateurs. Dit leidde tot *“een samenspel tussen deze partijen, waardoor er – zonder dat het geheel afhankelijk wordt van één dominerende partij – een duurzame en robuuste oplossing ontstaat die kan rekenen op een groot maatschappelijk draagvlak.”* (Stichting Buitenplaats Ockenburgh, 2019). De wethouder benadrukt dat het tot een kleinschalige, laagdrempelige en economisch zelfstandige buitenplaats moet leiden.

Doelstelling van de villa is het ontwikkelen en exploiteren zonder winstoogmerk: *“voor en door Loosduiners”*. De stichting wil de buitenplaats restaureren en een passende functie geven door samenwerking te zoeken tussen, gemeente, provincie, particulieren en (sport)vereniging(-en) (Stichting Buitenplaats Ockenburgh, 2019). Het initiatief als reactie op het verloederen *“leidt tot een breed gedragen maatschappelijk voorstel dat meer verdient dan geld alleen”* stelt de voorzitter van de stichting (Stichting Buitenplaats Ockenburgh, 2019). De inkomsten uit de brasserie, streekwinkel, voorgenomen hotel, vergader- en expositieruimtes worden aangewend om de buitenplaats te herstellen. Er is geen winstoogmerk (Stichting Buitenplaats Ockenburgh, 2019). Hiervoor roept de stichting op tot samenwerking met fondsen, donateurs en bedrijven. Tot slot formuleert de stichting drie kernwaarden:

1. Historie: restauratie en herbestemming villa
2. Natuur: Onderhouden buitenplaats en voorkomen (grootschalige) bebouwing
3. Mensen: ‘Iedereen moet mee kunnen doen’ Training kwetsbaren en jongeren

In een interview in het Algemeen Dagblad op 28 december 2017 licht Brekelmans de aanloop naar de overname nader toe (AD, 2017). Hierin stelt zij dat het gebundelde initiatief van maatschappelijke partijen en de 150 vrijwilligers die klaar stonden de gemeente ‘een kans gaf’. De gemeente renoveert de buitenkant van de villa voor 1,2 miljoen. De interne verbouwing voor naar schatting 2,3 miljoen is voor de rekening van de initiatiefnemers (AD, 2017). Dit is al grotendeels binnen door de Provincie, fondsen en donaties. Daarnaast worden er verschillende activiteiten ontplooid om geld te verzamelen. Over het geld maakte Brekelmans zich minder zorgen door de vele mensen, bedrijven en organisaties die in verschillende vormen dit initiatief steunden (AD, 2017). Ook wethouder Wijsmuller prijst het initiatief. Hij noemt het een prachtig voorbeeld van Haagse Kracht. Door middel van een erfpachtconstructie met de gemeente Den Haag is het financieel rond gekomen stelt Wijsmuller (AD, 2017).

Tijdens de ‘Community of Practice Right to Challenge’ licht Brekelmans aan andere initiatiefnemers in het land toe hoe het hen is gelukt het gebied en landhuis van de gemeente over te nemen (Open Overheid, 2018). Zij stelt dat naast het geld de maatschappelijke baten en activiteiten meer leidend moeten zijn. De hoeveelheid aan vrijwilligers bij de buitenplaats is volgens haar een pluspunt geweest in het voorstel aan de gemeente (Open Overheid, 2018).

#### *6.1.4. Interviews*

Om verdiepende inzichten te krijgen in de factoren die doorslaggevend waren in het overnemen van de buitenplaats zijn interviews gehouden. Hier volgen de beknopte bevindingen.

##### *6.1.4.1. Interview voorzitter Stichting Buitenplaats Ockenburgh*

Met de voorzitter van de stichting is gesproken om te achterhalen wat vanuit haar perspectief doorslaggevend was in hun voorstel aan de gemeente.



In het interview komt duidelijk naar voor dat de rol van omwonenden van de buitenplaats cruciaal is geweest. Allereerst krijgen zij vanuit de gemeente een rol toebedeeld door te stellen dat de nieuwe bestemming van het gebied in afstemming moet gebeuren met de buurtbewoners. Draagvlak vanuit de inwoners is dus een belangrijke factor voor de gemeente. Daarnaast is de maatschappelijke kracht die de initiatiefnemers weten te organiseren een belangrijk aspect. De voorzitter wist met haar mede initiatiefnemers 150 vrijwilligers te mobiliseren die bereid waren ieder hun bijdrage te leveren aan de Buitenplaats. Daarnaast wist zij meerdere partijen aan zich te binden zoals de scouting en andere maatschappelijke partijen, maar ook de provincie Zuid-Holland, fondsen en andere organisaties. Hiermee wisten zij een aanbod op tafel te leggen waarmee er nieuwe verbindingen zouden komen tussen deze partijen op de buitenplaats en dus meer interactie waardoor de sociale cohesie zou worden versterkt. Daarnaast bood dit ook een garantie richting de gemeente om aan te tonen dat zij het ook financieel sluitend zouden kunnen maken. Uit het interview komt naar voor dat een economisch zelfstandige Buitenplaats het doel was voor de gemeente. Hiervoor moest het initiatief aantonen dat zij het financieel rond kon krijgen. Daarbij liet de gemeente de buitenplaats en bijbehorende villa niet voor niets gaan. Het bedrag voor het achterstallig onderhoud en renovatie moest ook grotendeels bij het initiatief vandaan komen. Brekelmans zette daar tegenover dat het ook zijn economische weerslag zou krijgen op de huizenprijzen van de aangrenzende wijken wanneer er een imagooverandering plaats zou vinden van negatief en schimmige plek naar een positieve en verbindende plek. Het sleutelmoment ligt volgens de voorzitter bij het aantreden van het nieuwe college in 2014 onder het motto “Vertrouwen op Haagse Kracht”. Hierin heeft wethouder Wijsmuller volgens de voorzitter het mogelijk gemaakt door te vertrouwen op het organiserend vermogen van de samenleving en het draagvlak in de samenleving de voorkeur te geven boven de markt en gemeentelijke regels.

#### *6.1.4.2. Interview Ex-wethouder en raadslid Haagse Stadspartij*

Al sinds 1998 actief als raadslid in de Haagse gemeenteraad en vanaf 2014 tot 2018 als wethouder voor Den Haag is Joris Wijsmuller een bekende in de Haagse politiek (Haagse Stadspartij, 2019). In beide rollen is hij betrokken geweest bij het overdragen van de Buitenplaats Ockenburg. Met hem is gesproken om de visie van het college van B&W destijds te horen.

In gesprek met de wethouder kwam naar voor dat hij het initiatief vanuit Loosduinen heeft omarmd om meerdere redenen. Als eerste was het draagvlak bij de omwonenden en het gehele stadsdeel een belangrijke eis voor de wethouder. Dit werd hem via verschillende wegen duidelijk gemaakt. Allereerst zag hij dat er een sterk gebrek aan draagvlak was voor de grootschalige projecten die de marktpartijen door de jaren indienden. Daarnaast zag hij dat het initiatief maatschappelijke organisaties in de omgeving en 150 vrijwilligers uit de wijk wist te binden. Ook kreeg hij nog vanuit de adviescommissie Loosduinen signalen dat er brede steun was in het stadsdeel voor dit initiatief bij inwoners. Het draagvlak was één van de doorslaggevende factoren stelt de wethouder. Daarnaast wordt de economische crisis aangehaald door de wethouder. Het bood volgens hem uitkomst dat het verwaarloosde onderhoud van de buitenplaats door de beperkte middelen van de gemeente kon worden aangepakt door de vele vrijwilligers die klaar stonden om de buitenplaats weer fatsoenlijk te onderhouden. Daarbij wist het initiatief door de vele partijen, inwoners en fondsen aan te tonen dat zij de financiële randvoorwaarde van zelfstandig voortbestaan en het waarborgen van de continuïteit konden

waarmaken. Ook bleef met dit initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen de buitenplaats een publieke plek. Bij de voorstellen van de marktpartijen kwam dit aspect in het geding. De wethouder haalt aan dat de organisatiegraad en professionaliteit van een initiatief op orde moet zijn. Een publieke taak wordt aan de samenleving overgelaten wanneer er groot draagvlak voor is. Daarbij zijn de financiën (kostenneutraal) en de duurzaamheid (organisatiegraad & professionaliteit) randvoorwaarden. Zo moet er duidelijk een trekker zijn van het initiatief die vaardigheden, kennis en doorzettingsvermogen heeft. In het geval van Ockenburgh was dit zo, hoewel de wethouder toegeeft dat de omvang van het initiatief in Loosduinen tegen de grens van wat haalbaar is door inwoners aan zit. Op de achtergrond speelde sterk mee dat het initiatief ‘eindelijk’ een oplossing bood om het onderhoud van de buitenplaats over te hevelen nadat dit marktpartijen niet gelukt was. Tot slot haalt de wethouder de politieke kleur van het college aan als mede bepalende factoren voor het loslaten van publieke taken.

### 6.1.5. Terugblik casus

Er is vast te stellen dat in de casus van de Buitenplaats Ockenburgh de maatschappelijke kracht die benut zou worden en het draagvlak bij de omwonenden en het stadsdeel doorslaggevend waren voor de gemeente om deze publieke taak aan inwoners over te laten. Daarnaast is te zien dat de nieuwe interactie tussen de verschillende betrokken partijen die op gang zou komen en de aantrekkingskracht die de buitenplaats zou krijgen ook mee heeft gespeeld. Dit zou namelijk de sociale cohesie tussen de buurtbewoners van de aangrenzende wijken doen versterken. Toch blijkt het financieel sluitend maken van dit voorstel een harde eis. Ondanks de sociale en maatschappelijke voordelen die het initiatief bood was de gemeente niet bereid om financiële tekorten op te lopen door de buitenplaats voor niets of zeer weinig aan de inwoners over te laten. Tot slot heeft de voorzitter aan de kant van de initiatiefnemers een cruciale rol gespeeld en de wethouder aan de kant van de gemeente. Daarnaast onderscheidt deze ‘challenge’ zich door de omvang in vergelijking met andere challenges. In bedragen, arbeidskracht en geografisch gebied springt deze casus er bovenuit.

Right to Challenge is in Den Haag niet prominent aanwezig. Men ‘vertrouwt op Haagse kracht’ in de hofstad. Daarbij wordt gekeken naar hoe de bereidheid en kracht van inwoners het beste kan worden vormgegeven. Dat kan door overdracht, maar ook door samenwerking.

Beoogd doel en motivatie Right to Challenge	<i>We stimuleren eigenaarschap van bewoners en helpen initiatieven van bewoners mogelijk te maken.</i>
Belangrijkste criteria gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Draagvlak bij buurtbewoners</li> <li>- Economisch zelfstandig</li> <li>- Toegankelijk voor iedereen</li> </ul>

## 6.2. Casus Utrecht: Verzelfstandigde speeltuinen

### 6.2.1. Context casus

In 2014 startte het Utrechtse college met het experimenteren met Right to Challenge. Na een eerste ronde ‘challenges’ en de wijziging van de naam naar ‘Bewonersbod’ maakte het college van B&W per 2018 het mogelijk voor buurtbewoners om de speeltuinen en buurttuinen over te nemen. Hiermee hebben buurten het beheer en onderhoud van de speeltuinen en bijbehorende groen overgenomen. Zo ook in buurttuin de Zandloper in de Rivierenwijk.

### 6.2.2. Right to Challenge in Utrecht

In Utrecht heet het niet Right to Challenge maar ‘bewonersbod’. Deze Nederlandse naam gaven actieve Utrechters zelf aan de mogelijkheid die zij kregen van de gemeente Utrecht om een ‘bod’ te doen op een publieke taak. *“Bewonersbod is een nieuwe manier van samenwerken tussen inwoners en de gemeente. Deze samenwerking zorgt voor een betere, andere uitvoering. Inwoners en anderen die erbij betrokken zijn krijgen meer verantwoordelijkheid en invloed”* (Gemeente Utrecht, 2016). De nadruk ligt op het vergroten van verantwoordelijkheid en invloed. Op de website worden de voorwaarden uiteengezet (Gemeente Utrecht, 2016):

- Het gaat om een bestaande taak van de gemeente Utrecht
- De taak sluit aan bij de doelstellingen van de gemeente Utrecht
- Er is geld beschikbaar
- Het mag niet duurder zijn dan nu
- Het voegt een andere maatschappelijke waarde of kwaliteit toe dan nu
- Er is steun voor in de samenleving

In 2017 zijn vier initiatieven geëvalueerd. Hieruit kwamen de volgende lessen/vragen (Gemeente Utrecht, 2017):

- Moeten bewoners die een bod willen doen georganiseerd zijn in een rechtsvorm?
- Hoeveel draagvlak moet er zijn in een buurt voordat bewoners een bod mogen doen?
- Moet er een beoordelingscommissie komen die bekijkt of bewoners een bod mogen doen?
- Moet een initiatief dat een Bewonersbod doet dezelfde kwaliteit leveren als de gemeente?

Utrecht stelt naar aanleiding van de evaluatie geen extra ‘spelregels’ op, maar wil alle opties open houden om ook in 2018 vrijuit te kunnen experimenteren (Gemeente Utrecht, 2017).

In de raadsstukken is te zien dat op 17 juli 2014 een motie wordt ingediend (en aangenomen) waarin Right to Challenge voor de eerste keer wordt benoemd. De indieners stellen dat het Right to Challenge past bij het collegeakkoord ‘Utrecht maken wij Samen’ (Gemeente Utrecht, 2014). Dit wordt gemotiveerd door te stellen dat de gemeente ‘ruimte moet geven aan inwoners’. Het college staat positief tegenover de motie, maar weet nog niet exact hoe dit vormgegeven kan worden en vraagt daarom om meer tijd. In een motie op 2 oktober 2014 wordt gevraagd naar de voorwaarden op basis waarvan Utrechters een challenge kunnen indienen en hoe een regeling Right to Challenge eruit kan zien (Gemeente Utrecht, 2014).

In een brief van het college aan de raad op 25 juni 2015 wordt de stand van zaken van Right to Challenge/Bewonersbod toegelicht. Het college constateert begripsverwarring. Allereerst

wordt toegelicht wat zij onder Right to Challenge/Bewonersbod verstaan en wat de achterliggende doelen zijn. Het college noemt twee doelen (Gemeente Utrecht, 2015):

1. Meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen (even later in de brief benoemd als ‘meer kracht en draagvlak vanuit de samenleving’)
2. Een betere uitvoering van publieke taken

Het college legt de nadruk op meer verantwoordelijkheid en draagvlak bij de samenleving. Daarbij moet het een flexibele kostenpost zijn en mag het niet meer kosten dan nu. Het college stelt een denktank samen die een uitvoeringskader gaat vormgeven. Deze denktank gaat vraagstukken omtrent inclusiviteit, kwaliteit, verdienmodellen en horizontale verantwoording behandelen. Deze vier aspecten staan dus duidelijk op het netvlies van het college (Gemeente Utrecht, 2015). In een vervolgbrief op 2 februari 2016 worden de ingezette processen benoemd. Er wordt geëxpliciteerd wat er onder het budget van challenges valt. Dit zijn in het geval van de eerste challenges in Utrecht enkel de uitvoeringskosten. De ambtelijke ondersteuning in uren wordt niet meegerekend, omdat het zoeken is in welke mate dit aanpassing van ambtenaren vraagt en welke tijdswinst het oplevert (Gemeente Utrecht, 2016).

Op 5 juli 2016 informeert het college van B&W middels een brief de gemeenteraad. De naam ‘Bewonersbod’ wordt gelanceerd (Gemeente Utrecht, 2016). De gemeente zocht een Nederlandse naam en paste hierbij internetconsultatie toe. In de brief worden vijf voorbeelden vanuit inwoners behandeld, deze pilot loopt nog steeds (Gemeente Utrecht, 2016):

Afgewezen of alternatieve regeling:

- Voldoet niet aan criteria professionele begeleiding (Challenge zorg)
- Ontbreken van signalen vanuit inwoners om de dienst te challenge (Challenge zorg)
- Uitvoering dienst onvoldoende interessant voor inwoners (Challenge groen)
- Administratieve lasten hoger dan budget voor de taak. (Challenge groen)

Challenge toegekend:

- Businesscase sluitend, verhoging toegankelijkheid en maatschappelijke waarde. (challenge beheer sporthal)

Ook wordt aangehaald dat Utrecht inmiddels een impacttemplate ontwikkelt die de maatschappelijke meerwaarde inzichtelijker maakt (Gemeente Utrecht, 2016). Tot slot stuurt op 7 maart 2017 wethouder Diepeveen een memo aan de raad over de voortgang van Bewonersbod (Gemeente Utrecht, 2017). Hierin stelt het college dat er nog geen spelregels worden opgesteld voor het Bewonersbod omdat ‘er genoeg te leren is’ en de pilot nog maar kort van start is. De meeste challenges bleken niet geschikt of konden beter in alternatieve vormen, zoals een subsidieconstructie, worden vormgegeven (Gemeente Utrecht, 2017). Ook kijkt Utrecht naar Rotterdam om te leren. Als nieuwe pilot van bewonersbod worden de Utrechtse speeltuinen genoemd. De speeltuinen worden al jaren door de gemeente zelf beheerd, maar zouden in de toekomst uitgedaagd kunnen worden.

### 6.2.3. Documentanalyse

In een memo op 7 maart 2017 maakt wethouder Diepeveen bekend dat hij het mogelijk gaat maken om speeltuinen te verzelfstandigen als buurtbewoners aantonen de speeltuin beter te kunnen beheren (Gemeente Utrecht, 2017). Op 29 mei 2017 volgt een nadere toelichting (Gemeente Utrecht, 2017). Het gaat om 21 speeltuinen. Het college is voornemens inwoners de mogelijkheid te bieden deze over te nemen om de betrokkenheid en activiteiten bij de speeltuin te doen toenemen. Speeltuinverenigingen gevormd door inwoners kunnen beter op de actuele wensen van de buurt inspringen (Gemeente Utrecht, 2017). Wethouder Everhardt stelt:

*“Speeltuinen zijn waardevolle speelplekken in de buurt, waar kinderen en volwassenen elkaar ontmoeten. Daarom vind ik het een goede ontwikkeling dat steeds meer bewoners zelf de speeltuin beheren. Op deze manier past de speeltuin het beste bij de buurt, met activiteiten waar de buurt behoefte aan heeft. We zetten deze lijn graag door en ondersteunen de nieuwe speeltuinorganisaties hierbij wanneer dat nodig is.”* (Gemeente Utrecht, 2017).

Het raadsvoorstel voor verzelfstandiging van de speeltuinen is gemaakt met de ‘sociaal makelaars’. De sociale werkers van de Gemeente Utrecht gebruikten op dat moment de speeltuinen om activiteiten te faciliteren. Het voornemen van verzelfstandigde speeltuinen is in lijn met het coalitieakkoord ‘Utrecht maken wij samen’. Volgens hen *“draait het om het behouden van professionaliteit en tegelijkertijd het geven van vertrouwen aan bewoners om een rol te spelen en van waardering voor hun kwaliteiten en betrokkenheid”* (Gemeente Utrecht, 2017).

Op 7 september 2017 publiceert de lokale GroenLinks (coalitiepartij) een pleidooi dat aansluit bij de opvatting van het college (GroenLinks Utrecht, 2017). *“Het is goed als bewoners zelf kunnen bepalen hoe hun speeltuin eruit ziet. Het is belangrijk dat daarbij goed gekeken wordt naar de mogelijkheden en wensen in de buurt”* (GroenLinks Utrecht, 2017). Vervolgens gaat het raadslid in op de voorwaarden. Hierbij haalt hij als eerste de kwaliteit aan. Het moet voor iedereen toegankelijk zijn, goed onderhouden worden en een goed pedagogisch klimaat hebben. Om die reden pleit hij dan ook voor het behoud van sociale makelaars in de speeltuinen.

Op 21 september 2017 wordt het raadsvoorstel ‘Speelruimte maken wij Samen’ besproken (Gemeente Utrecht, 2017). De gemeente benoemt de spreiding van coördinatie over organisaties die actief zijn in de speeltuinen als probleem. Als gevolg hiervan keken de verschillende partijen met gedeelde verantwoordelijkheid vaak naar elkaar zodra iets moest gebeuren. Hiermee verloren de speeltuinen de betekenis als sociale basis in een wijk (Gemeente Utrecht, 2017). Het college stelt dat speeltuinen een essentiële functie vervullen voor de leefbaarheid van wijken en tevens jonge gezinnen aantrekken. Om die redenen moeten deze plekken op groot gebruik en draagvlak van de wijk kunnen rekenen. De doelen hierachter zijn (Gemeente Utrecht, 2017):

- Meer slagvaardigheid in beheer door de organisatie van speeltuin
- Meer levendigheid door gevarieerde activiteiten
- Het bij elkaar brengen van sociaal, technisch en facilitair beheer.
- Intensiever en beter (meer op maat) gebruik van speeltuinen
- Meer verantwoordelijkheid en beslissings- bevoegdheid voor bewoners
- Actieve bewoners die een rol spelen in onderhoud, activiteiten, en bestuurszaken.

Vervolgens zijn door het college de uitgangspunten bij het overnemen van een speeltuin geformuleerd (Gemeente Utrecht, 2017):

- De speeltuinen bieden goede speel- en ontmoetingsmogelijkheden
- De speeltuinen zijn vrij toegankelijk voor iedereen
- De sociale makelaars blijven de speeltuin benutten als werkgebied
- Openingstijden sluiten aan op de doelgroep basisschoolleerlingen
- Er is begeleiding door professional en/of vrijwilliger die zorgt voor een pedagogisch klimaat is waarin alle kinderen meetellen en zich veilig voelen.
- Per speeltuin zorgt één organisatie met één aanspreekpunt voor beheer en exploitatie.
- Alle speeltuinen krijgen een basisbudget, met mogelijkheid op aanvullende middelen.
- Speeltuinen moeten veilig zijn op basis van wet- en regelgeving.
- De overgang naar het nieuwe beheer verloopt budgetneutraal.

Buurttuin de Zandloper in de Rivierenwijk is een voorbeeld van een speeltuin met bijbehorende groenvoorziening die geheel door inwoners is overgenomen (Buurttuin de Zandloper, 2019). Zelf benoemt de buurttuin op haar eigen website het gebrek aan groen in de speeltuin en het ontbreken van een sociale functie voor ouderen en kwetsbaren in de wijk als aanleiding om de buurttuin over te nemen van de gemeente (Buurttuin de Zandloper, 2019).

#### *6.2.4. Interviews*

Om nader inzicht te krijgen in de achterliggende motivatie om inwoners deze publieke taak te laten uitvoeren is gesproken met een initiatiefnemer en de gemeente Utrecht.

##### *6.2.4.1. Interview initiatiefnemer buurttuin de Zandloper*

In de buurttuin lichtte de initiatiefnemer toe dat de aanleiding voor het overnemen de toegankelijkheid van de tuin was. Zij stelde dat de buurttuin vooral werd gebruikt door een kleine groep kinderen die de buurttuin voor henzelf opeiste. Daarnaast geeft zij aan dat het onderhoud en de activiteiten in de tuin voor verbetering vatbaar waren. De aanloop naar het overnemen van de buurttuin kent een lange aanloop. In 2012 begon de initiatiefnemer met een aantal vrijwilligers met het organiseren van activiteiten in de buurttuin. Vanaf 2014 zijn zij een stichting en sinds de mogelijkheid tot verzelfstandiging hebben zij zowel het fysieke als sociale beheer overgenomen. Wat duidelijk werd in het gesprek is dat de sociale functie die de speeltuin vervult in de wijk en het feit dat inwoners die functie beter weten vorm te geven leidend is geweest in het voorstel aan de gemeente. De buurttuin ligt in de Rivierenwijk. Dit is een multiculturele wijk met relatief hoge criminaliteitscijfers in vergelijking met andere Utrechtse wijken (Algemeen Dagblad, 2016). Voor de initiatiefnemers was het versterken van de sociale cohesie door mensen van verschillende achtergronden naar de tuin te krijgen een speerpunt. Hierbij wilde zij sterk inzetten op het bijbrengen van omgangsvormen bij kinderen onder het motto 'een vreedzame wijk'. De sociaal werker die actief was op de speeltuin kon deze functie niet naar tevredenheid vervullen 'simpelweg omdat dat een baan is tot 5 uur'. Door buurtbewoners kon dit beter worden ingevuld. Het versterken van sociale cohesie was sterk aanwezig in het voorstel. Een tweede doelstelling voor de initiatiefnemers was het groener maken van de buurttuin die tot de overname voornamelijk uit zand en stenen bestond. De tuin is ingesloten door bebouwing. Hiermee stonden de omwonenden in ieder geval achter het voorstel, omdat het fysiek onderhoud verloederde volgens hen. Naast het versterken van de

sociale cohesie is te zien dat ook het efficiënter beheren van de speeltuin een drijfveer was. De initiatiefnemer stelt dat het onderhoud inefficiënt gebeurde. Zij zag met regelmaat drie tuinmannen van de gemeente de tuin onderhouden terwijl in haar ogen 1 tuinman in de maand genoeg was. Zij wilde het overgebleven geld steken in nieuwe toestellen en het vergroenen van de tuin. Door de overname konden zij meer maatwerk leveren naar eigen tevredenheid. Hierbij gaf de initiatiefnemer aan bewust ‘werkluï’ uit de buurt in te huren om op die manier meer mensen aan de buurttuin te binden. Van het budget kreeg de stichting het deel van de 21 Utrechtse speeltuinen dat voor de Zandloper was voorbestemd. Tot slot is te constateren dat de stichting is ondersteund door een adviesbureau bij het schrijven van het businessplan richting de gemeente aangezien de initiatiefnemers deze expertise niet in huis hadden.

#### *6.2.4.2. Interview beleidsadviseur verzelfstandiging speeltuinen*

Het interview begon door in te gaan op de definitie van het Right to Challenge/Bewonersbod. Hieronder kunnen namelijk meerdere kenmerken worden geschaard. Utrecht stelt zichzelf voor nog geen definitieve definitie te hebben. Wel kan een goed beeld gevormd worden op basis van de eisen aan een bewonersbod en het kader voor de speeltuinen. In gesprek met de verantwoordelijke beleidsadviseur voor de verzelfstandiging en begeleiding van speeltuinen kwam duidelijk naar voor dat de trend van het openstellen van publieke diensten voor inwoners om over te nemen is ingezet met het vorige college. De mogelijkheid om speeltuinen over te nemen komt hier uit voort. In het gesprek komen twee duidelijke drijvers naar voor. Ten eerste is er in de wijk meer betrokkenheid en draagvlak voor een speeltuin die door inwoners wordt beheerd. Dit maakt hen mede-eigenaar van de speeltuin in plaats van consument. De beleidsadviseur geeft aan dat er voor een overname door inwoners eerst wordt gevraagd naar het draagvlak dat er is (gecreëerd) bij buurtbewoners, sleutelfiguren in de wijk en het huidige speeltuinbestuur. Zodra men dat kan aantonen is een belangrijke eis gehaald. Het creëren van een groter draagvlak is dus een van de achterliggende argumenten. Ook wordt geconstateerd dat dit wordt gekoppeld aan de speeltuin als knooppunt om sociale cohesie te stimuleren. Een plek waar verschillende (groepen) inwoners samenkomen. Inwoners kunnen dit volgens de gemeente Utrecht beter organiseren. Ten tweede zorgt het voor een kwalitatief beter gebruik van de speeltuin. Dit komt doordat inwoners beter weten welke behoefte er in de wijk is of behoeften er in de wijk zijn en daarom beter en meer activiteiten in de speeltuinen kunnen organiseren. Daarbij zorgt volledige verantwoordelijkheid van de speeltuin bij inwoners voor duidelijkheid. De geïnterviewde geeft aan dat voorheen vaak meerdere partijen verantwoordelijk waren voor een deel van de speeltuin en dat er om die reden naar elkaar gekeken werd, maar weinig gebeurde.

Toch komt in het interview naar voor dat de gemeente Utrecht het niet zomaar overlaat aan inwoners als er meer draagvlak is. De initiatiefnemers wordt in de eerste fase bij de gemeente al gevraagd een volledig businessplan op tafel te leggen inclusief visie, organisatie en voorgenomen begroting. Dit om ‘te controleren of ze er wel goed over na hebben gedacht’. Als het businessplan is goedgekeurd kan deze vertaald worden naar een activiteitenplan. Het activiteitenplan wordt door de gemeente getoetst op het beleidskader. Als het initiatief voldoet aan alle eisen dan krijgen zij het gehele budget dat de gemeente daarvoor beschikbaar had. Hierbij wordt wel de randvoorwaarde gesteld dat zij geen winstoogmerk hebben. Tot slot ziet de beleidsadviseur nog een lastig dilemma in de huidige professionals die in de speeltuinen werken.

Enerzijds ziet hij dat zij niet staan te springen als inwoners het beheer overnemen, omdat dit gevolgen kan hebben voor hun baan. Anderzijds ziet hij soms dat professionals de drijvende kracht achter een initiatief zijn en dat zij de buurtbewoners en het draagvlak eromheen organiseren. Van het overnemen en beheren van een speeltuin ‘kan je namelijk je werk maken’. De gemeente Utrecht experimenteert en leert op dit moment nog met Bewonersbod. Zo moet er ook nog goed nagedacht worden over de vraag wanneer iets een Bewonersbod is en wanneer een initiatief/organisatie de reguliere weg zou moeten bewandelen (via een aanbestedingsprocedure of subsidietender). Het voorkomen van mogelijke concurrentievervalsing van de markt ziet de beleidsadviseur als een uitdaging.

### *Terugblik casus*

Concluderend is in Utrecht het draagvlak onder inwoners een belangrijke factor is. Door middel van het ‘bewonersbod’ wil Utrecht de inwoners meer eigenaar laten voelen van de speeltuin. In aanloop naar het overnemen van het beheer en onderhoud van een speeltuin wordt duidelijk gevraagd het draagvlak bij de buurt en sleutelfiguren aan te tonen. Daarnaast zet de gemeente Utrecht dit instrument in om een betere kwaliteit van diensten te realiseren. Dit be-noemen zij ook in hun ambitie. Inwoners sluiten aan bij deze opvatting. In het geval van de buurttuin zagen inwoners dat zij zowel het fysieke als de sociale beheer beter konden inrichten en de middelen daarvoor anders zouden aanwenden. Door het maatwerk dat gemotiveerde inwoners kunnen leveren worden de middelen van de gemeente gerichter en naar meer tevredenheid besteed. Met betrekking tot de kostenefficiëntie is te zien dat initiatiefnemers het gehele budget krijgen, maar bewust kijken waar ze kunnen besparen en wat zij met de ‘overgebleven middelen’ voor de speeltuin kunnen doen. Voor het initiatief wordt het dus kostenefficiënter. Naast kostenefficiëntie en beter onderhoud van het groen wordt het ook sociaal efficiënter. De inwoners weten in tegenstelling tot de gemeente een grotere diversiteit aan mensen en kinderen naar de buurttuin te trekken en hen met elkaar te laten interacteren. Dit doen zij door de activiteiten beter af te stemmen op de behoefte van inwoners en toegankelijkheid voor iedereen hoog in het vaandel te hebben staan. Daarbij is te constateren dat er een uitgebreid businessplan moet worden ingediend voordat een speeltuin wordt overgelaten aan inwoners. Hierin moet onder andere de duurzaamheid, de kwaliteit van het initiatief en de kostenneutraliteit van het overnemen blijken. De inwoners moeten het immers met hetzelfde budget kunnen uitvoeren. Tot slot is te zien dat de definitie van het Right to Challenge/Bewonersbod in Utrecht nog niet vast staat.

Beoogd doel en motivatie Right to Challenge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen</i></li> <li>• <i>Een betere uitvoering van publieke taken</i></li> </ul>
Belangrijkste criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het gaat om een bestaande taak van de gemeente Utrecht</li> <li>• De taak sluit aan bij de doelstellingen van gemeente Utrecht</li> <li>• Er is geld beschikbaar</li> <li>• Het mag niet duurder zijn dan nu</li> <li>• Het voegt een andere maatschappelijke waarde/kwaliteit toe dan nu</li> <li>• Er is steun voor in de samenleving</li> </ul>



### 6.3. Casus Rotterdam: Botanische tuin Afrikaanderwijk

#### 6.3.1. Context casus

De botanische tuin in de Rotterdamse Afrikaanderwijk uit 1923 heeft door de jaren heen verschillende (semi-) publieke functies gehad (Gemeente Rotterdam, 2017). Naast publieke tuin was het een praktijkruimte voor biologielessen. Na een periode van verval is de tuin in de jaren '80 opgeknapt en weer in gebruik genomen door de gemeente. Sinds 2000 is het een Rijksmonument (Botanische Tuin Afrikaanderwijk, 2019). De dienst Stadsbeheer onderhield de tuin, maar een groep vrijwilligers stelde voor dit over te nemen. Zij sloegen in 2013 de handen ineen in een stichting en namen de tuin over. Nu geven zij rondleidingen aan scholen, verspreiden kennis over planten, is er gelegenheid om thee te drinken en is er een bibliotheek.

#### 6.3.2. Right to Challenge in Rotterdam

Rotterdam past het Right to Challenge al een aantal jaar toe en kent om die reden meerdere voorbeelden. Met de start van het college van B&W in 2014 is in het coalitieakkoord opgenomen het Right to Challenge mogelijk te maken (Gemeente Rotterdam, 2017). Het doel van van het college destijds was: *“Een buurt of wijk krijgt het recht om lokale voorzieningen en taken van de gemeente over te nemen, wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren. De kern van de ambitie is dat de gemeente met deze vorm van democratische vernieuwing de betrokkenheid en zeggenschap van Rotterdammers in de directe leefomgeving wil stimuleren en ondersteunen.”* (Gemeente Rotterdam, 2017). In de kern gaat het over het teruggeven van eigenaarschap en zeggenschap aan de stad (Gemeente Rotterdam, 2015).

In 2014 werd een projectleider aangesteld en werd de uitvraag voor de eerste challenges gedaan. Voordat de uitvraag is gedaan zijn gezamenlijk met andere steden die het Right to Challenge mogelijk wilden maken uitgangspunten geformuleerd. In de periode tussen 2015 en 2017 is geëxperimenteerd met de eerste ‘challenges’ in de stad. Hiervan was de Botanische Tuin aan het Afrikaanderplein er een. Na afloop van deze periode zijn de afzonderlijke ‘challenges’ en het Right to Challenge in het algemeen geëvalueerd. De bevindingen zijn gebundeld in het document van de gemeente Rotterdam: ‘Procesevaluatie Right to Challenge 2016-2017’ (Gemeente Rotterdam, 2017). Ook de gemeentelijke website en de ‘kadernota Right to Challenge’ geven inzicht in de uitgangspunten van Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2015).

In de kadernota zijn uitgangspunten aangaande geformuleerd (Gemeente Rotterdam, 2015):

- *Scope van de challenge*

Het moet gaan om huidige, lokale gemeentelijke voorzieningen of taken.

- *Draagvlak*

De challenge wordt gedragen door de buurt of wijk. Het creëren en onderhouden van draagvlak is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers.

- *Effectiviteit en meerwaarde*

Het initiatief moet in de uitvoering (minstens) zo effectief zijn als de gemeentelijke uitvoering en moet daarnaast een maatschappelijke meerwaarde hebben voor de wijk. Hierbij constateert de gemeente Rotterdam een spanning tussen effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde. In de procesevaluatie Right to Challenge (Gemeente Rotterdam, 2017) worden twijfels geuit door ambtenaren bij het Right to Challenge met betrekking tot de effectiviteit: *“Verschillende ambtenaren vragen zich achteraf ook wel af of het wel zo effectief*

*is om bewoners tot op detailniveau zo 'n plan te laten maken” Daar tegenover zien zij wel de maatschappelijke meerwaarde van de challenges in: “Betrokken ambtenaren zijn het er over eens dat een belangrijke waarde van de challenge de bereikte sociale verbondenheid in de straat is. De activering en participatie van de bewoners heeft geleid tot een grotere sociale cohesie”(Gemeente Rotterdam, 2017)*

- *Kostenneutraliteit*  
De uitvoering bedraagt niet meer dan de huidige kosten. Hogere kosten moeten gedekt worden, lagere kosten komen ten goede aan de wijk. Rotterdam geeft aan dat sommige challenges meer hebben gekost dan wanneer zij het zelf zouden uitvoeren, maar dat de pilotfase en de maatschappelijke meerwaarde op dit moment leidend zijn.
- *Wettelijke randvoorwaarden*  
Het initiatief voldoet aan de wettelijke eisen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid
- *Randvoorwaarden initiatiefnemers*
  - o De initiatiefnemers beschikken over een rechtsvorm
  - o Het initiatief komt uit de buurt of wijk. Initiatiefnemers zijn geworteld in wijk
  - o De initiatiefnemers kunnen aannemelijk maken dat zij de prestatie kunnen leveren.
- *Randvoorwaarden gemeente*
  - o Een open houding van ambtenaren, waarbij kennis gedeeld wordt en gedacht wordt vanuit kansen en mogelijkheden
  - o Lef van de organisatie en politiek om te experimenteren en los te laten
  - o Capaciteit, zodat ambtenaren de ruimte hebben om zich in te zetten voor RtC

De uitgangspunten geven goed inzicht in de achterliggende waarden en beoordelingscriteria op basis waarvan wethouders (geadviseerd door directeuren en afdelingshoofden) besluiten een challenge goed te keuren of af te keuren. In de procesevaluatie trekt Rotterdam lessen uit de eerste jaren Right to Challenge die interessant zijn (Gemeente Rotterdam, 2017):

- De vereiste effectiviteit van de challenges is niet goed bij voorbaat in te schatten. Bij ambtenaren is er de verwachting dat niet zozeer de effectiviteit zal verbeteren door een challenge, maar wel dat er sprake kan zijn van maatschappelijke meerwaarde. Initiatiefnemers geloven juist wel in de effectiviteit vanwege kwalitatief maatwerk.
- De beoogde kostenneutraliteit van een challenge lijkt moeilijk haalbaar. De oorzaak is onder andere dat ook al worden taken overgenomen door Rotterdammers er toch relatief veel ambtenarenuren in gaan zitten voor overleg, controle, advies etc.
- Initiatiefnemers zijn vaak sociale ondernemers. De bewoners die meegedaan hebben aan Right to Challenge beschikten vaak over expertise. Wanneer in de toekomst bewoners mee zouden doen met minder expertise, is het niet ondenkbaar dat zij meer begeleiding vanuit de gemeente nodig hebben. Het proces zal dan meer de vorm van co-creatie krijgen
- Een suggestie is om meer ruimte te creëren voor ‘experimenten’ en ‘pilots’ waardoor de beleidscriteria bij aanvang minder scherp gesteld hoeven te worden. Bijvoorbeeld

als de effectiviteit en efficiëntie van sommige challenges niet op korte termijn duidelijk kunnen worden gemaakt en er wel sprake is van een te verwachte maatschappelijke meerwaarde, kan met een meer flexibele ruimte voorlopige honorering plaatsvinden.

- Het huidige kader Right to Challenge moet worden aangepast. Er moet helderder geformuleerd worden wat de verhouding tussen kosten efficiëntie- effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde moet zijn/ moet opleveren, afhankelijk van het doel wat de gemeente heeft met dit instrument.

### 6.3.3. Documentanalyse

Op de eigen site van de stichting schrijven zij over de oprichting: “*In juni 2013 is de Stichting Botanische Tuin Afrikaanderwijk opgericht met als doel om de tuin te behouden en meer bezoekers te laten genieten van deze prachtige plek*” (Botanische Tuin Afrikaanderwijk, 2019). Er was dus een tweeledige aanleiding voor de inwoners om deze publieke taak over te nemen. Enerzijds was er blijkbaar een dreiging dat de gemeente het onderhoud niet meer ging doen. De achtergrond hiervan wordt niet benoemd. Ten tweede dachten de inwoners het onderhouden en gebruiken van de botanische tuin kwalitatief beter te kunnen met langere openingstijden dan wanneer de gemeente het zou uitvoeren (Botanische Tuin Afrikaanderwijk, 2019). Zij willen meer bezoekers trekken door andere en betere activiteiten te organiseren. Dit willen zij doen door lessen aan te bieden en meer schoolklassen rond te leiden. Ook de kennis over de oude planten en bomen willen zij bekender maken stelt de stichting (Botanische Tuin Afrikaanderwijk, 2019). Daarnaast is de tuin een ontmoetingsplek, heeft het bijenkasten en kent het gratis uitleenboeken (Gemeente Rotterdam, 2017).

In de procesevaluatie van het Right to Challenge in 2017 zijn acht Right to Challenge voorbeelden in Rotterdam geëvalueerd, waaronder de Botanische Tuin. Dit geeft enigszins inzicht in de redenen van de overname van het onderhoud en het gebruik van de tuin door inwoners (Gemeente Rotterdam, 2017). In de procesevaluatie wordt aangehaald dat met het verdwijnen van de deelgemeenten in Rotterdam ook de financiering van het onderhoud in de knel kwam. Het was voor de gemeente namelijk niet duidelijk vanuit welk budget de kosten voor de tuin betaald moesten worden. Ook blijkt uit de procesevaluatie dat de vrijwilligers al enige tijd het onderhoud deden. De financiering (het gehele budget) komt met het Right to Challenge nu ook bij de inwoners te liggen (Gemeente Rotterdam, 2017). Ambtenaren erkennen dat de inwoners het efficiënter en effectiever kunnen in de procesevaluatie.

### 6.3.4. Interviews

Om meer te achterhalen over de motivatie van de gemeente Rotterdam zodat deze taak aan vrijwilligers overgelaten kan worden zijn interviews gehouden.

#### 6.3.4.1. Interview voorzitter Botanische tuin Afrikaanderwijk

Er is met één van de initiatiefnemers achter de Botanische tuin gesproken om nadere duiding te krijgen in de doorslaggevende aspecten van hun voorstel aan de gemeente.

De aanleiding voor haar en haar mede initiatiefnemers was tweeledig. Enerzijds zagen zij de botanische tuin in hun ogen beperkte openingstijden had er naast het onderhoud weinig gebeurde. Dit onderhoud werd door twee tuinmannen van de gemeente gedaan. De vrijwilligers

waren met een grotere groep die het onderhoud op zich kon nemen. Zij dachten het beheer van de botanische tuin beter te kunnen. De kwaliteit zouden zij doen laten toenemen door de diversiteit aan planten en bomen te verhogen en actief de kennis over de planten te verspreiden door schoolklassen rond te leiden. Anderzijds zagen zij met het verdwijnen van de stadsdelen in Rotterdam ook de aandacht van de gemeente voor de tuin verdwijnen. Ook de vrees dat de tuin niet meer onderhouden zou worden was aanleiding voor hen om het onderhoud en de exploitatie van de tuin op zich te nemen. Het verdwijnen van de tuin was niet aan de orde omdat het een monument is. De redenatie achter het overnemen was dus voornamelijk het leveren van een betere kwaliteit dienst. Hierbij hielp het dat zij als groep vrijwilligers de botanische tuin tussen 2013 en 2016 hebben onderhouden en daarmee aantoonde de taak al te kunnen toen zij in 2016 de gemeente challenge. Met de challenge werd de verantwoordelijkheid en het budget voor onderhoud naar hen overgeheveld. Daarbij wordt wel aangehaald dat zij enkel het budget voor het onderhoud kregen en niet voor de activiteiten die zij ernaast organiseren. Volgens de initiatiefnemers leverde deze nieuwe situatie administratief en financieel een overzichtelijke situatie op voor de gemeente. Zij waren minder energie en tijd kwijt omdat het beheer nu was belegd bij inwoners. Voor de aanvullende financiële middelen verkopen zij kruiden en planten uit de kas waarin zij planten groeien. Qua draagvlak en sociale cohesie scoort dit initiatief matig. In het gesprek komt naar voor dat deze tuin door een groep vrijwilligers wordt beheerd die uit verschillende delen van Rotterdam komen. Er zijn weinig buurtbewoners uit de Afrikaanderwijk actief en de tuin vervult ook niet de functie van sociaal knooppunt in de wijk. De initiatiefnemer stelt: “Het zijn vaak die Nederlanders, met kinderen of wat ouderen die het leuk vinden om hier met het project mee te werken”. Gezien de samenstelling van de wijk vind zij het logisch dat het vooral Rotterdammers uit verschillende delen van de stad zijn die hier actief zijn. Dit ligt mede aan het feit dat de tuin achterin het park ‘verstopt’ is stelt zij. De botanische tuin zou niet zo zeer inzetten op het verhogen van interactie tussen buurtbewoners en daarmee de sociale cohesie. Het beter onderhouden van de tuin en rondleiden van schoolklassen was hoofdzaak voor dit initiatief. Op het gebied van draagvlak ligt dit dus bij de vrijwilligers en minder bij de wijk. Met betrekking tot maatschappelijke kracht en de duurzaamheid van het initiatief weten zij een kwalitatief goede taak af te leveren, maar haalt de initiatiefnemer aan dat het initiatief draait op een beperkt aantal mensen. Tot slot haalt de initiatiefnemer nog aan dat haar netwerk dat zij al had bij de gemeente en de politieke aandacht die zij eromheen genereerde hielp bij het overdragen naar de stichting botanische tuin Afrikaanderwijk. De redenen voor de gemeente om het aan hen over te laten waren dan ook volgens de initiatiefnemers: Het beter benutten van de tuin en financieel in beheer brengen van een stichting in plaats van verkokerd over gemeentelijke afdelingen.

#### *6.3.4.2. Interview projectleider Right to Challenge Rotterdam*

Er is gesproken met de projectleider Right to Challenge voor de gemeente Rotterdam. De afgelopen jaren heeft zij voorstellen begeleid. Zo ook de challenge van de Botanische Tuin.

In het interview stipt zij allereerst aan dat de ‘eisen’ of ‘criteria’ zoals Rotterdam die schetst niet zo hard zijn als ze lijken. Ze stelt dat zij heel flexibel met de eisen voor een challenge omgaan. Zij stelt dat de adviserende ambtenaren en wethouders het vertrouwen hebben dat inwoners met een initiatief de taak kunnen uitvoeren. Het feit dat zij zich melden bij de gemeente en aandragen een taak in hun straat of buurt voor hun rekening te nemen getuigt al van

enthousiasme en kracht die de gemeente Rotterdam niet onbenut wil laten. Het benutten van maatschappelijke kracht is dus een belangrijke factor. Een ‘perfect businessplan’ hoeft niet volgens haar. De projectleider stelt ‘Rotterdamers weten het beter’ en ‘In wezen gaat het erover hoe kom je gezamenlijk tot betere resultaten als samenleving en bestuur’. Hieruit komt ook sterk naar voor dat het maatwerk en de energie die inwoners kunnen leveren leiden tot een kwalitatief betere taak en een fijnere leefomgeving. Dat is op zijn beurt weer efficiënter. De inwoners kunnen het minstens net zo goed als de gemeente, maar doordat inwoners het doen ontstaan er ook nieuwe contacten en activiteiten in de wijk. De belangrijkste bijvangst volgens haar is dan ook de toename van sociale cohesie bij uitvoering door inwoners. Vaak wordt een fysieke taak uitgedaagd door inwoners, maar voegen zij daar een sociale component aan toe. Daarentegen is dit niet doorslaggevend. De aanleiding voor het Rotterdamse college om in 2014 het Right to Challenge mogelijk te maken was deze reden. Daarbij haalt zij aan dat het is geïntroduceerd als democratisch vernieuwingsinstrument. Het geeft inwoners de mogelijkheid om meer eigenaar te worden van de eigen straat. Hiermee wordt het draagvlak onder inwoners vergroot, stelt de projectleider. Zij benoemt dat het belangrijk is dat er mensen in de wijk achter het initiatief staan, maar dat dit niet cruciaal is voor het toestemmen met de overname door inwoners. Wanneer het onderwerp kostenefficiëntie wordt aangesneden benadrukt zij duidelijk dat het Right to Challenge geen bezuinigingsmaatregel is. Toch is te constateren dat een vrij terugkerende eis bij challenges de kostenneutraliteit is. Het mag niet meer kosten dan het de gemeente nu kost. Niet minder, maar ook niet meer. De duurzaamheid van het initiatief is volgens Rotterdam ook niet doorslaggevend. Zoals eerder gesteld gaat het vooral om het idee en niet om een in detail uitgewerkt businessplan. Er wordt benoemd dat de gemeente klaar staat als back-up en de projectleider geeft aan dat gemeente vaak zelf geen continuïteit kan garanderen aangaande de taak. Een voorbeeld hiervan is het matige onderhoud van de botanische tuin. Wel is een voorzitter of trekker van groot belang voor een initiatief. Bij de botanische tuin was met name doorslaggevend dat een groep(je) vrijwilligers de tuin kwalitatief beter wist te onderhouden, langere openingstijden kon garanderen en er meer bezoekers naar kon trekken. Hiermee zag Rotterdam meerwaarde voor de buurt en daarom kregen zij het onderhoudsbudget. Tot slot haalde de projectleider nog een aantal relevante bijzaken aan. Ze stelt dat Right to Challenge voor een instrument vooral voor hoger opgeleiden is. Om een challenge van de grond te krijgen is een bepaalde organisatiegraad en expertise nodig. Zo waren er bij een challenge over de inrichting van een straat zes buurtbewoners betrokken die allen een landschapsarchitect of stedenbouwkundige waren. ‘Het is niet de gemiddelde Rotterdammer die ons uitdaagt, het zijn semi-professionals’. Bij initiatiefnemers die deze vaardigheden en kennis niet hebben wordt gezocht naar een andere constructie dan Right to Challenge om ook hun initiatief te honoreren. Cruciaal voor het toestaan van de challenge is de samenstelling van ambtenaren in de adviserende commissie aan de wethouder. Staan zij open voor het overlaten aan inwoners zonder een tot in detail uitgewerkt plan te zien? Ook de politieke kleur of opstelling van de wethouder is hierbij van belang. Verder geeft de projectleider duidelijk aan dat commerciële partijen worden uitgesloten van het Right to Challenge maar de scheidslijn tussen maatschappelijk ondernemer en inwoners soms erg dun is. Een andere randvoorwaarde voor inwoners is dat zij de juridische zaken op orde moeten hebben. De aansprakelijkheid moet goed geregeld zijn. Bijvoorbeeld bij het overnemen van een speeltuin. Ook moeten de inwoners georganiseerd zijn in een rechtsvorm zoals een stichting.

### 6.3.5. Terugblik casus

Concluderend is te zien dat in Rotterdam het benutten van het ‘enthousiasme’ en daarmee de kracht van actieve Rotterdammers die met een taak aan de slag willen leidend is. Ook bij de botanische tuin in de Afrikaanderwijk is dit te constateren. Daar is een groep vrijwilligers te zien die graag ook het bijbehorende budget voor die taak krijgen. De inwoners weten de tuin beter (naar eigen behoefte) te onderhouden en weten meer bezoekers te trekken. Het draagvlak in de wijk of het stimuleren van sociale cohesie is daarbij minder van belang. Deze rederatie hierachter is te verklaren uit het ‘flexibel toepassen’ van de eisen aangaande Right to Challenge. In principe wordt ieder initiatief gehonoreerd. Het democratische vernieuwingsinstrument dat als ambitie wordt genoemd komt hierbij minder naar voor. Het doen toenemen van het draagvlak en eigenaarschap zijn aspecten die worden meegewogen, maar zijn niet doorslaggevend. De duurzaamheid en professionaliteit zijn om die reden minder belangrijk. Een eerste goede uitwerking en presentatie voor de gemeente moet vooral het vertrouwen wekken dat ‘de inwoners het kunnen’. Tot slot is te zien dat de initiatieven kostenneutraal moeten zijn. Het mag niet meer dan nu kosten. Hierbij is te zien dat de gemeente de sociale meerwaarde die challenges in het fysieke domein met zich mee brengen waarderen als belangrijke bijvangst, maar dat bijvoorbeeld de botanische tuin enkel het budget krijgt voor het onderhoud en niet voor de sociale activiteiten zoals het rondleiden van schoolklassen.

Beoogd doel en motivatie Right to Challenge	<i>Een buurt/wijk krijgt het recht om lokale voorzieningen en taken van de gemeente over te nemen, wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren. De kern van de ambitie is dat de gemeente met deze vorm van democratische vernieuwing de betrokkenheid en zeggenschap van Rotterdammers in de directe leefomgeving stimuleren.</i>
Belangrijkste criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inwoners zijn geworteld in de buurt/wijk van het gebied</li> <li>• Het is een huidige lokale voorziening of gemeentelijke taak</li> <li>• Op basis van de kennis en ervaring van de inwoners is het aannemelijk dat zij de prestatie kunnen leveren</li> <li>• Het initiatief wordt gedragen door de wijk of buurt</li> <li>• Het initiatief schaadt geen andere bewoners</li> <li>• De inwoners beschikken over een rechtsvorm</li> <li>• De kosten voor de uitvoering zijn niet hoger dan de huidige kosten</li> </ul>

## 7. Analyse van doorslaggevende publieke waarden

Nu de drie cases zijn behandeld zijn de voornaamste bevindingen gedestilleerd. Hierbij is gekeken naar in welke mate de verschillende waarden die zijn onderzocht of aan het licht kwamen doorslaggevend waren in het toekennen van de publieke taak aan inwoners. Hierbij zijn eerst de twee centrale waarden legitimiteit en (kosten)efficiëntie behandeld. Hierna zijn de overige publieke waarden die zijn onderzocht behandeld. Vervolgens zijn de randvoorwaarden voor het overnemen van een publieke taak behandeld en de procesfactoren die mede invloed hebben. Om te achterhalen welke factoren daadwerkelijk doorslaggevend zijn, zijn de formele argumenten naast de feitelijke argumenten gelegd. Tot slot zijn de bevindingen schematisch weergegeven.

### 7.1. Legitimiteit /draagvlak

Als de cases worden bekeken en de opvattingen van gemeenten naast elkaar worden gelegd, dan is te zien dat de mate waarin de inwoners legitimiteit hebben of om zich heen weten te organiseren een belangrijke factor is. Daarbij is te zien dat dit ook een van de voornaamste doelen is volgens gemeenten. Er wordt gesproken over “*met deze vorm van democratische vernieuwing de betrokkenheid en zeggenschap stimuleren*” (Gemeente Rotterdam, 2014) en “*Het stimuleren van eigenaarschap van inwoners*” (Gemeente Den Haag, 2014). De achterliggende waarde voor het aanbieden van deze mogelijkheid aan inwoners is voor gemeenten het vergroten van de legitimiteit van de publieke taak onder inwoners en vanuit daar de betrokkenheid bij de buurt te verhogen. Dit is terug te zien in de criteria waarop gemeenten voorstellen beoordelen. In alle cases staat het vergroten en hebben van draagvlak onder inwoners genoemd in de beoordelingskaders van gemeenten. In Utrecht is het een van de belangrijkste criteria waar ‘*als eerste naar wordt gekeken*’. In Den Haag met de buitenplaats Ockenburgh was het een van de drie criteria vanuit de gemeente: “*Er moet rekening worden gehouden met de buurtbewoners en hun behoeften*”. In Rotterdam is het gedragen worden door buurtbewoners van het initiatief een criterium. Ook inwoners zelf zien het grotere draagvlak dat zij hebben en dat zij kunnen vergroten als aanleiding om de publieke taak uit te dagen. In Den Haag waren het vele buurtbewoners die zich geroepen voelde om zelf het beheer van deze buitenplaats over te nemen. In Utrecht verzamelde ook een groep inwoners zich om de buurttuin onder hun hoede te nemen gesteund door buurtbewoners en sleutelfiguren. Bij de botanische tuin in Rotterdam kwam dit minder naar voor. Daar ging het vooral uit van de selecte groep initiatiefnemers die het onderhoud beter wilde doen. Niet per se met meer steun vanuit de wijk.

Er kan op basis van de verzamelde data worden gesteld dat legitimiteit een doorslaggevende waarde is bij het overdragen van publieke taken aan inwoners. Oftewel de leidende motivatie om publieke taken aan inwoners over te laten is om het draagvlak onder inwoners te vergroten. Daarbij wordt geconstateerd dat dit ook een van de leidende criteria is waar gemeenten naar kijken bij het beoordelen van voorstel van inwoners.

### 7.2. Kostenefficiëntie

Als tweede factor in deze scriptie is gekeken naar het (doorslaggevende) belang van kostenefficiëntie bij het overlaten van publieke taken aan inwoners. Hierbij wordt geconstateerd dat de veronderstelde kostenefficiëntie aan de kant van inwoners minder van belang is. Zij hebben vooral oog voor het resultaat. Zij willen een mooier park. Hoogstens zijn zij zoals in de

buurttuin in de Rivierenwijk kritisch waar het beschikbare geld naar toe gaat en willen zij dat op een andere manier verdelen. Het met minder middelen uitvoeren van een publieke taak is geen motivatie aan de kant van inwoners. Aan de kant van de gemeente kan daarover worden getwijfeld. In de cases is waar te nemen dat de inwoners het volledige budget krijgen voor de taak die zij ‘challengen’. Daarentegen gaat dit enkel om de taak die de inwoners uitdagen. In dit geval het groenonderhoud. Er is in de cases in Rotterdam en Utrecht vast te stellen dat zij naast de uitgedaagde taak ook andere publieke taken willen overnemen. Een voorbeeld hiervan zijn de activiteiten om de sociale cohesie te vergroten of om schoolklassen rond te leiden. Voor deze ‘nevenactiviteiten’ krijgen zij geen budget van de gemeente, maar de gemeente profiteert wel van de sociale baten van de sociale activiteiten. Wanneer een publieke taak door inwoners wordt uitgevoerd kunnen er mogelijk grotere sociale baten zijn dan wanneer de gemeente het uitvoert. Daarbij zou het laten uitvoeren door inwoners niet kostenefficiënt kunnen zijn en dus duurder dan wanneer de gemeente het deed. Een gemeente heeft de keuze om hier financieel in te investeren om de sociale en legitimizeitswinst te waarborgen. In de scriptie is dit niet aangetroffen. In de cases werd enkel het beschikbare budget overgeheveld. Daarbij is in iedere gemeente kostenneutraliteit een belangrijk criterium. In gesprek met gemeenten kwam naar voor dat in andere gevallen ook niet ‘geïnvesteerd’ wordt in duurdere challenges.

Tot slot is te stellen dat het zijn van kostenneutraal een harde randvoorwaarde is. Inwoners mogen een publieke taak overnemen, maar het mag niet meer kosten dan wat het nu kost voor de gemeenten. Hierachter is niet leidend dat inwoners het goedkoper kunnen of moeten.

### **7.3. Maatschappelijke kracht**

Het benutten van kracht van inwoners in de samenleving is ook een belangrijke aanleiding voor het mogelijk maken van Right to Challenge voor gemeenten. Dit is terug te zien in de criteria die zij hanteren bij het beoordelen van de voorstellen van inwoners. Daar wordt onder andere gekeken naar het aantal buurtbewoners dat het initiatief weet te mobiliseren om de taak uit te voeren. In Rotterdam is bijvoorbeeld het ‘enthousiasme’ van inwoners belangrijk. De projectleider prijst zich gelukkig met inwoners die iets voor hun wijk willen doen: *“Het feit dat bewoners met elkaar in de wijk iets gaan doen is voor de gemeente hartstikke mooi”*. In Den Haag wilde het vorige college ruimte maken voor ‘Haagse Kracht’. Daarbij is te zien dat in Ockenburgh het feit dat er 150 vrijwilligers actief zouden worden als de wethouder het voorstel zou goedkeuren, heeft meegespeeld in zijn besluit. In Utrecht is dit minder relevant. Daarbij wordt door meerdere geïnterviewden gesteld dat het voor de gemeente ook een kans is die zij niet kunnen laten liggen. De Haagse wethouder stelt: *“Wat mij betreft is een crisis een zege, dat maakt het ook mogelijk om scherp in de stad te kijken hoe je zaken verder kunt helpen. Dat kunnen kleine initiatieven vanuit de stad zijn. Zij kunnen nieuwe potenties aanbo- ren, waar de gemeente door beperkte middelen in vastloopt. Dat was toen de motivatie om dat te doen”*. Enerzijds wordt het mogelijk maken om publieke taken over te nemen neergezet als iets om meer eigenaarschap, betrokkenheid en legitimizeit voor de taak en buurt te creëren. Anderzijds is het ook een mogelijkheid om inwoners te benutten een publieke taak uit te voeren waarvoor de gemeente minder middelen heeft. Met diezelfde middelen kunnen inwoners het ook, maar kwalitatief beter en/of meer naar eigen tevredenheid. Dit komt onder andere voort uit de economische crisis, de decentralisaties en de opkomst de participatiesamenleving.



Dit zijn factoren die op de achtergrond ook leidend zijn geweest om Right to Challenge mogelijk te maken. Inwoners kunnen dus als ‘verlengstuk’ dienen van publieke dienstverlening.

Terugblikkend kan worden gesteld dat het mobiliseren van maatschappelijke kracht belangrijk is voor een voorstel van inwoners om een publieke taak over te nemen. Er wordt door gemeente op gestuurd, maar het is niet doorslaggevend.

#### **7.4. Sociale cohesie**

Het versterken van sociale cohesie wordt regelmatig aangehaald als reden om Right to Challenge mogelijk te maken. Gemeente Utrecht stelt in hun kader van het ‘bewonersbod’: *“Het (initiatief) voegt een andere maatschappelijke waarde/kwaliteit toe dan nu”*. Daarbij wordt in het interview aangegeven dat het binden van meer mensen met de tuin en elkaar een belangrijk aspect is in het voorstel. In Den Haag wordt gesteld dat *“iedereen mee moet kunnen doen”* een eis is aan het voorstel in Ockenburgh. Daarbij was het een coalitie van buurtbewoners, scouting en maatschappelijke partijen die het voorstel indiende. Deze partijen werkte daarvoor niet samen en gezamenlijk zouden zij door deze samenwerking op de buitenplaats nieuwe verbindingen en interactie tot stand laten komen. Dit was volgens de wethouder een positief aspect. In Rotterdam is het aspect van sociale cohesie minder aanwezig. De projectleider erkent dat met het uitvoeren van een taak door inwoners naast het kwalitatief en meer gedragen uitvoeren ook meer sociale cohesie tot stand komt. De *‘belangrijkste bijvangst’*.

Ook inwoners halen aan dat het versterken van de sociale cohesie een drijfveer is om een publieke dienst over te nemen. In Utrecht is dit sterk aanwezig in het voorstel van de buurttuin. Inwoners gaven aan dat ze de buurttuin van iedereen wilden maken en de verschillende groepen in de buurt meer met elkaar wilden binden. Ook in Den Haag komt het stimuleren van de sociale cohesie naar voor: *“Ons initiatief leidt tot een breed gedragen maatschappelijk voorstel dat meer verdient dan geld alleen”*. Hierbij benoemt zij nadrukkelijk de ambitie om Loosduiners, Westlanders en Hagenaren meer thuis te laten voelen in Ockenburgh en hen gezamenlijk de buitenplaats te laten beheren. In Rotterdam komt het versterken van de sociale cohesie minder naar voor bij de botanische tuin. Het vervullen van de rol van sociaal knooppunt in de buurt komt niet naar voor. Met name het onderhoud is hierin belangrijk.

Aangaande sociale cohesie is te zien dat het door gemeenten als belangrijkste bijvangst wordt gezien. Inwoners leveren naast een betere kwaliteit ook een toename van de sociale cohesie. Een veel geziene combinatie in de cases is het uitdagen van inwoners van een fysieke taak (onderhoud tuin) en daar zelf een sociale taak aan koppelen (meer buurtbewoners met elkaar laten samenkomen). Ondanks dat gemeenten het als ambitie zien om de sociale cohesie te stimuleren en zij het waarderen als resultaat van het laten overnemen van inwoners krijgen zij daarvoor geen budget. Met uitzondering van Utrecht krijgen de initiatiefnemers enkel het budget van de fysieke taak. De sociale baten pakken de gemeenten ‘gratis’ mee.

#### **7.5. Duurzaamheid**

Het in staat zijn een publieke taak kwalitatief goed uit te voeren voor een langere periode is voor de onderzochte gemeenten in wisselende mate belangrijk. De mate van continuïteit die inwoners konden borgen was voor sommige gemeenten belangrijk, voor andere gemeenten minder. In Utrecht is te zien dat inwoners eerst een uitgebreid businessplan moeten indienen

waarin wordt gekeken ‘*of zij er goed over na hebben gedacht*’. Hierin moeten zij naast een visie ook neerzetten hoe de organisatie eruit ziet en hoe zij de financiële boekhouding voor hun zien. Het is een harde voorwaarde dat dit businessplan wordt opgeleverd, dus moeten inwoners aantonen dat zij het voor langere tijd kunnen. In Rotterdam wordt een stuk losser naar duurzaamheid van het initiatief gekeken. Daar valt vaak het woord ‘*vertrouwen*’. De gemeente vertrouwt erop dat inwoners het kunnen. Het toekennen van een challenge vindt plaats op basis van een eerste schets van het idee en een presentatie voor de adviescommissie. Hierna wordt de challenge nader uitgewerkt. De projectleider draait de discussie aangaande continuïteit juist om. Zij stelt dat de gemeente vaak niet continu de publieke taak, zoals groenonderhoud, goed uitvoert en daarom inwoners het willen overnemen. Daarbij hebben inwoners te maken met wisselende ambtenaren terwijl de buurtbewoners langere tijd in een buurt wonen. In Den Haag is het kunnen aantonen de publieke taak voor langere tijd over te kunnen nemen belangrijk. Dit blijkt ook uit de ambitie van het college: *We stimuleren eigenaarschap van bewoners en helpen initiatieven van bewoners mogelijk te maken. De stadsdelen voeren taken uit met als inzet de hoogst haalbare trede van de participatieladder te bereiken waarbij ook meerjarige initiatieven beter ondersteund worden*”. Hieruit blijkt dat zij de voorstellen van inwoners meerjarig mogelijk willen maken. Daarentegen blijft in deze context de gemeente betrokken als ondersteuner en de taak gaat niet geheel over naar de inwoners. In het geval van Ockenburgh was dit wel het geval. Hierbij was de omvang van het initiatief ook van belang. Door de grote bedragen en het publieke belang in dit gebied moesten de bewoners een sluitende businesscase op tafel leggen om de gemeente te overtuigen.

Terugblikkend is te zien dat de duurzaamheid van voorstellen wisselend van belang is voor gemeenten. Daarbij hebben de gemeenten ook wisselend de ambitie om met Right to Challenge een publieke taak langdurig door inwoners te laten onderhouden. Het is op te merken dat de gemeenten op de achtergrond toch betrokken blijven bij de publieke taak. Ze staan ‘*stand-by*’, ‘*staan klaar als back-up*’ of ‘*monitoren hoe het met het voorstel gaat*’.

## **7.6. Kwaliteit van de taak**

Als overkoepelende en onvoorziene factor kwam de kwaliteit van de taak naar voor. Gedurende het onderzoek kwam naar voor dat dit een van de ambities en criteria is waarop gemeente letten. Daarnaast is het voor inwoners vaak aanleiding om de gemeente uit te dagen. Dit is een overkoepelende factor, want ‘*betere kwaliteit*’ kan verschillend worden benaderd.

Gemeenten geven aan dat zij het maatwerk dat inwoners kunnen bieden graag willen benutten. Inwoners hebben beter zicht op het netwerk in de buurt, de behoeften van buurtbewoners en de uitvoering van de publieke taak. Utrecht benoemt het ook als een van de twee doelen die zij willen bereiken met het bewonersbod: “*Een betere uitvoering van publieke taken*”. In Rotterdam geeft de projectleider aan: “*Wij geloven ook echt dat wij betere kwaliteit krijgen als wij het bewoners laten doen*”. In Den Haag stelt de wethouder: “*Maar voor mij was het een kans om te werken aan een kwalitatief betere stad door juist meer diversiteit te introduceren ... en die bewoners daar een stem ingeven*”. Bij deze laatste stelling is meer sprake van coproductie in plaats van overdragen. Toch is vast te stellen dat gemeenten de mogelijkheid tot Right to Challenge bieden om op die wijze gebruik te maken van het maatwerk dat inwoners kunnen leveren. In vergelijking met inwoners zou het voor gemeenten veel tijd, geld en

energie kosten om hetzelfde netwerk op te bouwen en de behoefte van bewoners in kaart te brengen. Daarbij is het inherent aan het toenemen van tevredenheid over de publieke taak als inwoners het uitvoeren. Zij vervullen een dubbelrol. Zij zijn zowel uitvoerder als beoordelaar.

Inwoners sluiten aan bij deze opvatting. In iedere casus wordt het niet naar tevredenheid uitvoeren van de publieke taak door de gemeente aangehaald als aanleiding. Het resultaat is voor hen leidend. Of dit kostenefficiënter kan is voor hen niet van belang. Het naar meer tevredenheid uitvoeren van de taak wel. In Den Haag, Utrecht en Rotterdam dachten allen de inwoners het onderhoud van de tuin of buitenplaats beter te kunnen vervullen.

Concluderend is het realiseren van een betere kwaliteit van de publieke dienst belangrijk voor zowel inwoner als gemeente. Het is discutabel omdat hier eerder genoemde aspecten onder te scharen zijn.

### **7.7. Randvoorwaarden**

Ook zijn er in het onderzoek een aantal randvoorwaarden aan het licht gekomen. Naast de kostenneutraliteit moeten de voorstellen van inwoners juridisch in orde zijn. Qua aansprakelijkheid moet alles geregeld zijn zodat de gemeente niet aansprakelijk kan worden gesteld als de inwoners bij het uitvoeren van de publieke taak steken laten vallen. Daarnaast moeten de inwoners zich verenigen in een rechtspersoon zoals een stichting. Een andere randvoorwaarde is het uitsluiten dat het initiatief bewust of onbewust een oneerlijke concurrentiepositie creëert. De inwoners worden door de gemeente ‘voorgetrokken’ door hen de betreffende taak te gunnen. Hiervan mogen zij geen commercieel misbruik maken door in te zetten op grootschalige exploitatie en daarmee financieel voordeel halen. In de praktijk blijkt deze grens lastig te onderscheiden. In Ockenburgh wisten de inwoners veel fondsen aan zich te binden en waren plannen voor horecagelegenheden die gedeeltelijk de activiteiten op de buitenplaats zouden financieren, maar ook winst zouden maken. Ook bij de Utrechtse speeltuinen constateert de gemeente professionals die financiële kansen zien in de mogelijkheid tot verzelfstandiging van speeltuinen. Toegankelijkheid is ook een strikte randvoorwaarden voor inwoners. Het lijkt een open deur, maar de publieke taak moet publiek blijven en niet resulteren in uitsluiting van inwoners door een groep actieve inwoners. Tot slot is een randvoorwaarde te zien in de schaalgrote van de taken die kunnen inwoners overnemen. Met name bij Ockenburgh is dit te zien. De wethouder geeft aan dat de grenzen van taken die door inwoners zijn te dragen werd opgezocht. Ook de initiatiefneemster geeft dit toe. De taak die inwoners willen overnemen moet dus niet te groot zijn. De schaalgrote doet ertoe. De randvoorwaarden zijn dus:

- Juridisch in orde
- Geen commercieel oogmerk
- Toegankelijkheid
- Schaalgrote publieke taak

### **7.8. Formele argumentatie**

Bij de formele argumentatie is gekeken naar de redenen en motivering die wordt aangehaald om de publieke taak over te laten aan inwoners.

Te zien is dat gemeenten soortgelijke redenen benoemen bij het mogelijk te maken voor inwoners om publieke diensten over te nemen. Per gemeente zijn er nuances, maar over het

algemeen werd het geïntroduceerd door gemeenten als instrument om inwoners meer betrokken, verantwoordelijk en eigenaar te maken voor hun buurt door de zeggenschap over publieke taken aan hen te geven:

- Den Haag: Eigenaarschap stimuleren en initiatief van inwoners (langdurig) mogelijk maken
- Rotterdam: Democratische vernieuwing voor meer betrokkenheid en zeggenschap van inwoners bij de buurt
- Utrecht: Meer verantwoordelijkheid leggen bij inwoners en een betere publieke dienst.

Hieruit valt op te maken dat wederom het vergroten van legitimiteit/draagvlak van inwoners bij de publieke taak en daarvanuit met de buurt een belangrijk motivatie is die wordt aangevoerd om deze verschuiving in het publieke domein mogelijk te maken. De nuances zijn te vinden in het feit dat Den Haag graag de initiatieven van inwoners mogelijk maakt. Hier komt het aspect van benutten van maatschappelijke kracht meer naar voor. In Utrecht wordt naast de verantwoordelijkheid voor de buurt stimuleren, het verbeteren van de publieke dienstverlening benoemd. In Rotterdam werd het geïntroduceerd als democratisch vernieuwingsinstrument. De kern hiervan is het verleggen van zeggenschap waardoor het eigenaarschap van buurtbewoners bij de eigen buurt toeneemt.

## **7.9. Feitelijke argumentatie**

Bij de feitelijke argumentatie is geanalyseerd is welke waarden leidend zijn geweest in de praktijk. Hierbij is gekeken naar wat er feitelijk in de cases en steden gebeurt, losstaand van de ambities en doelen die de steden benoemen.

Het Right to Challenge, bewonersbod of ‘ruimte maken voor Haagse Kracht’ werd geïntroduceerd met de motivatie om de betrokkenheid bij de eigen buurt te stimuleren. In de praktijk is te zien dat dit ook een van de belangrijkste criteria is bij het beoordelen van challenges. In alle gemeenten is het aantonen van draagvlak en het doen toenemen daarvan als inwoners de publieke taak overnemen onderdeel van het beoordelingskader. In die zin is het doorslaggevend. Daarnaast zijn er andere factoren die in de praktijk belangrijk blijken voor gemeenten:

- Er moet geld beschikbaar zijn en het moet kostenneutraal zijn. In iedere casus en in ieder beoordelingskader mag het niet meer kosten dan het nu doet. Gemeenten investeren geen extra financiële middelen als de sociale en maatschappelijke baten hoger zijn.
- Het weegt in het oordeel van gemeenten mee als inwoners kunnen aantonen dat zij maatschappelijke kracht (aantal buurtbewoners) aanboren bij het zelfstandig uitvoeren van de publieke taak. Gemeenten vinden het enerzijds belangrijk vanuit een ideologisch motief dat inwoners verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Anderzijds is dit een signaal voor gemeenten dat er arbeidskrachten klaar staan om de taak uit te voeren.
- Als inwoners kunnen aantonen dat de sociale cohesie toeneemt is dit voor gemeenten een interessant aspect aan het voorstel. De gemeente zou de taak kunnen uitvoeren, maar geen sociale cohesie kunnen versterken. Door dit aan inwoners over te laten wordt dezelfde taak uitgevoerd, maar nu met de ‘winst’ dat de sociale cohesie toeneemt.
- Ook mag het niet te ver afwijken van de visie van de gemeente. Utrecht stelt bijvoorbeeld *“Aansluiten bij beleid gemeente Utrecht is een voorwaarde”*

### **7.10. Vergelijking formele en feitelijke argumentatie**

Tot slot is formele en feitelijke argumentatie in vergelijkend perspectief gezet om te kunnen concluderen of beide met elkaar stroken. Concluderend is te zien dat de ambitie waarmee dit instrument werd geïntroduceerd ook terug te zien is in de feitelijke beoordeling van de voorstellen. Wat dat betreft wordt de daad bij het woord gevoegd. Daarentegen is er wel kritisch te stellen dat er ook andere redenen in de praktijk te zien zijn die mede bepalend zijn in het toekennen van voorstellen. Zo mag het de gemeente niet meer geld kosten, benut de gemeente ‘gratis arbeidskrachten’ in de vorm van betrokken bewoners en weet het sociale baten te realiseren zonder daar het budget bij te voegen. De formele en feitelijke argumentatie stroken dus gedeeltelijk. Dit is waar te nemen door de geschreven en gesproken ambities, doelen en redenering naast de beoordelingscriteria en leidende argumenten uit de cases te leggen.

Hierbij moet gesteld worden dat het waarnemen of voorspellen van een toename in legitimiteit, sociale cohesie of maatschappelijke kracht lastiger waar te nemen is dan het doen stijgen of dalen van de kosten van de taak. Ook Peter Self stelt dat dit moeilijk waar te nemen aspecten zijn (Self, 1972, p.270). In dit onderzoek is aangenomen dat de stellingen van de respondenten juist zijn en zijn de formele argumenten tegenover de feitelijke argumenten zijn gezet om waar te nemen welke argumentatie daadwerkelijk doorslaggevend is geweest.

### **7.11. Procesfactoren**

In de kantlijn werden in de interviews factoren in het proces van indienen, behandelen en beoordelen van voorstellen genoemd die ook relevant zijn in het toekennen van een publieke taak aan inwoners. Hier wordt kort op deze procesfactoren ingegaan.

Ambtelijk kan een challenge door inwoners worden opgevat als een belediging. De betreffende ambtenaar doet zijn of haar werk blijkbaar niet goed (genoeg). Daarnaast is het een bedreiging dat deze baan mogelijk overbodig wordt. Om die reden zien meerdere geïnterviewde een bepaalde terughoudendheid bij ambtenaren van wie de taak uitgedaagd wordt. Een mogelijkheid voor ambtenaren om het proces te frustreren is het vertragen van het proces zodat het enthousiasme en bereidheid bij inwoners wegvloeit. Ook is geconstateerd dat de adviescommissies van ambtenaren aan de wethouders machtig zijn. Adviezen worden bijna altijd opgevolgd. De opstelling van ambtenaren en de samenstelling van de adviescommissie zijn dus procesfactoren om rekening mee te houden. Op bestuurlijk vlak is ook de politieke kleur van het college en de individuele wethouders bepalend. Zoals aangehaald is dit instrument in een aantal gemeenten mogelijk gemaakt door de colleges van 2014. Wanneer er nu een wethouder zit die minder openstaat voor het Right to Challenge is de kans groot dat er meer challenges worden afgewezen. Right to Challenge is een normatieve opvatting over verdeling overheid en samenleving, deze moet aansluiten op de opvatting collegepartijen en wethouders. Verder is te zien dat het genereren van politieke aandacht bij het initiatief helpt. In Rotterdam en Den Haag was dit te zien. Ook het hebben van een goed netwerk in de gemeente helpt om sneller het initiatief aan te bieden. Vervolgens moeten de inwoners ook over een bepaald niveau kennis en vaardigheden beschikken. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het overnemen van een publieke taak naast mankracht ook expertise aangaande financiering, rechtsvormen en inhoudelijke kennis over de taak vergt. Dit is niet voor elke groep inwoners weggelegd. De volgende procesfactoren hebben invloed op de kansen voor inwoners om een taak over te nemen:

- Ambtelijke advieskracht en weerstand
- Politieke kleur college en individuele wethouder
- Politieke aandacht
- Netwerk (in gemeente)
- Kennis en vaardigheden inwoners

### **7.12. Overige bevindingen**

Tot slot is met name de fluide opvatting en toepassing van het begrip Right to Challenge een opvallende bevinding in deze scriptie. In de theorie wordt gesproken over het overdragen van taken van de gemeente naar inwoners waarbij zij volledige verantwoordelijkheid en het budget krijgen. In de praktijk is te zien dat dit soms maar gedeeltelijk gebeurt. Men krijgt maar een gedeelte van het budget of maar een gedeelte van de verantwoordelijkheid waarbij de gemeente blijft ondersteunen. Iedere gemeente is vrij om zijn eigen invulling te geven aan dit instrument en in de praktijk gebeurt dat ook. Er wordt een verscheidenheid aan initiatieven door gemeenten geschoven onder de noemer ‘Right to Challenge’ waarbij het ene initiatief meer aansluit op de theoretische definitie dan het andere initiatief. Dit doet de vraag rijzen of er sprake is van een eenduidige definitie van Right to Challenge?

### **7.13. Reflectie door experts**

Om de bevindingen in een breder perspectief te zetten is gesproken met experts op dit onderwerp. Er is gesproken met de projectleiders Right to Challenge van VNG en BZK.

In de bevindingen konden beide projectleiders zich vinden. Ze zien dat het Right to Challenge mogelijk is gemaakt om inwoners met meer draagvlak een publieke taak te laten uitvoeren. Daarbij zien zij dat de betere kwaliteit van de taak die inwoners kunnen leveren door middel van maatwerk ook een belangrijke waarde is. Hierbij moet wel de dubbelrol van uitvoerder en beoordelaar van inwoners worden erkend. Voor inwoners is het resultaat leidend. Een mooier park. Het proces (dus ook of het kostenefficiënter kan) is voor hen minder relevant. De projectleiders erkennen dat kostenneutraliteit van het voorstel van inwoners daarbij wel een harde randvoorwaarde is. Daarbij wordt gesteld dat het Right to Challenge een concrete uitwerking van ‘de participatiesamenleving’ is die in 2013 werd geïntroduceerd. Hierbij speelt ook dat de economische crisis net achter de rug was en de decentralisaties in 2015 gemeenten dwong meer taken met minder middelen te doen. De sociale baten zoals het stimuleren van sociale cohesie of het mobiliseren van maatschappelijke kracht zien de projectleiders ook als belangrijkste winst voor de gemeenten in vergelijking met het door ambtenaren laten uitvoeren. Tot slot geven beide experts aan dat de term Right to Challenge heel flexibel wordt toegepast en de doorslaggevende waarden contextafhankelijk zijn. In het groendomein zijn dit andere waarden dan in het zorgdomein.

## 7.14. Schematische weergave bevindingen

Hieronder zijn de beschreven bevindingen schematisch weergegeven. Hierbij zijn de meest doorslaggevende publieke waarden als eerste weergegeven en groen gemaakt. De minder doorslaggevende publieke waarden volgen daarna en zijn geel. De minst doorslaggevende publieke waarden volgen als laatste en zijn rood gemarkeerd.

*Doorslaggevende publieke waarden bij het overdragen van publieke taken aan inwoners*

Publieke waarde	Mate van doorslaggevend
Legitimiteit / Draagvlak	Doel van gemeenten om meer legitimiteit/eigenaarschap/zeggen-schap/draagvlak bij inwoners te krijgen d.m.v. RtC. Als inwoners het draagvlak in de wijk en toename ervan bij overname kunnen aantonen is het doorslaggevend voor gemeenten.
Kwaliteit taak	Het naar meer tevredenheid en met een betere kwaliteit uitvoeren van de publieke taak is doorslaggevend voor het toekennen van deze taak door een gemeente aan inwoners.
(Kosten) efficiëntie	Is niet doorslaggevend, maar wordt wel scherp op gelet.
Maatschappelijke kracht	Bij gemeenten in wisselende mate belangrijk. Sommigen zien RtC als instrument om de kracht van inwoners meer te benutten. Anderen zetten RtC in om groep inwoners te faciliteren.
Sociale cohesie	Wordt gezien als waardevolle ‘bijvangst’ of ‘winst’ maar is niet in eerste instantie doel voor overdracht door gemeenten.
Duurzaamheid	Duurzaamheid van initiatief wordt als belangrijk gezien, maar dit wordt op wisselende wijze gecontroleerd door gemeenten. Op de achtergrond blijven gemeenten monitoren/stand-by staan.
<b>Randvoorwaarden</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kostenneutraal</li> <li>- Juridisch kloppend</li> <li>- Geen commerciële concurrentie</li> <li>- Toegankelijkheid</li> <li>- Schaalgrote voorstel</li> </ul>	Aan deze randvoorwaarden moet minimaal voldaan worden volgens gemeenten om een voorstel van inwoners in overweging te nemen.
<b>Procesfactoren</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambtelijke terughoudendheid</li> <li>- Politieke kleur college</li> <li>- Opvatting ambtenaren in adviescommissie wethouder</li> <li>- Sterk netwerk (bij gemeente) hebben als inwoner</li> <li>- Politieke aandacht</li> </ul>	Hebben invloed op het besluit van de gemeente om een publieke taak aan inwoners over te laten

Terugblikkend op het conceptueel kader van de scriptie kan gesteld worden dat het verband tussen legitimiteit en het toekennen van de publieke taak positief is en dus bevestigd kan worden. Het verband tussen kostenefficiëntie en het toekennen van de publieke taak aan inwoners is niet geconstateerd. Het doen toenemen van de kwaliteit van de taak door middel van maatwerk (en daarmee efficiënter omgaan met de beschikbare middelen) kan wel worden gezien als een positief verband in relatie tot het toekennen van de publieke taak door de gemeente.

## 8. Conclusie

Na bestudering van documenten en het spreken van initiatiefnemers en gemeenten over de redenen om Right to Challenge toe te passen is tot slot een antwoord geformuleerd op de probleemstelling:

*In welke mate zijn legitimiteit en/of efficiëntie doorslaggevend en waar te nemen bij het laten overnemen van publieke taken van een gemeente door middel van Right to Challenge door inwoners?*

Er kan geconcludeerd worden dat het doen toenemen van legitimiteit een doorslaggevende waarde is bij het overlaten van publieke taken aan inwoners. De vorige colleges van B&W in de drie onderzochte gemeenten hadden deze ambitie. Dit is ook terug te zien in de beoordelingscriteria en de gang van zaken in de cases. Hoewel het een van de speerpunten is in het beoordelingskader van Rotterdam, kwam dit in de casus van de botanische tuin minder naar voor. Over de gehele linie bekeken is (het doen toenemen van) legitimiteit een van de eerste aspecten waar gemeenten naar kijken en dat ook beogen te bereiken met dit instrument.

Efficiëntie blijkt een belangrijke factor te zijn. Daarbij is een onderscheid te zien in waardering door de gemeenten in de verschillende aspecten waarop een voorstel van inwoners om een publieke dienst over te nemen efficiënter zegt te zijn.

Kostenefficiëntie is hierin een minder doorslaggevende factor. Gemeenten hebben niet zozeer de intentie om middels het laten uitvoeren van publieke taken door inwoners kostenefficiënter te zijn. De aanleiding die verschillende initiatiefnemers noemen om de publieke taak over te nemen hebben geen betrekking op kostenefficiëntie. Daarentegen is het kostenneutraal zijn van de uitvoering door inwoners wel een harde randvoorwaarde. In alle beoordelingskaders komt deze voorwaarde terug. Gemeenten willen dus de publieke taak niet met minder middelen (laten) uitvoeren, maar volgens de gemeenten mogen dit zeker niet meer middelen zijn.

Aangaande arbeids-/maatschappelijke efficiëntie is te zien dat gemeenten dit meewegen in hun oordeel. Als inwoners weten aan te tonen dat zij vele buurtbewoners weten te mobiliseren om de publieke taak uit te voeren dan is dat een belangrijke factor voor gemeenten. Het belang van maatschappelijke kracht (en benutten ervan) wordt door gemeenten onderschreven.

Het belang van (het stimuleren van) sociale cohesie als inwoners de publieke taak uitvoeren wordt erkend, maar verschillend gewaardeerd door gemeenten. Utrecht benoemt '*het toevoegen van een andere of extra maatschappelijke waarde*' aan de taak als criteria. In de casus van de buurttuin was dit een leidend argument. Naast het budget voor het fysieke onderhoud kregen zij ook het budget voor de sociale activiteiten. Bij de andere gemeenten werd benoemd dat met het overlaten van de publieke taak aan inwoners ook de sociale cohesie toeneemt, maar dit niet leidend is. In beide gevallen daagde de inwoners een fysieke taak uit en voegden daar een sociale component aan toe, maar kregen enkel budget voor het fysieke deel. De 'sociale efficiëntie' wordt vooral als gunstig bijproduct van de overname gezien door gemeenten.

Een onvoorziene factor die voor gemeenten belangrijk is, is het verhogen van de kwaliteit van de taak. Door het netwerk dat inwoners in de wijk hebben en het zicht op de behoeften weten zij maatwerk te bieden. Een gemeente zou veel tijd moeten investeren om hetzelfde netwerk



te krijgen en inzicht in de behoeften. Inwoners kunnen dat efficiënter en in de cases is dat duidelijk een reden om publieke taken over te dragen. De tevredenheid van inwoners over de taak neemt toe. Daarbij vervullen inwoners een dubbelrol van uitvoerder en beoordelaar.

Het belang van duurzaamheid is in verschillende mate doorslaggevend bij gemeenten. De ene gemeente wil vooraf een businessplan zien. De andere gemeente gaat uit van vertrouwen. Toch erkent iedere gemeente dat het Right to Challenge “*een instrument voor gevorderden*” is. Het vergt een bepaalde organisatiegraad en professionaliteit om een publieke taak over te nemen als inwoners voor langere tijd. Om die reden zien gemeenten dat het met name hoogopgeleide inwoners zijn die de gemeente uitdagen en “*niet de gemiddelde Rotterdammer*”.

Om waar te nemen of de benoemde factoren ook daadwerkelijk doorslaggevend zijn geweest, is de formele argumentatie naast de praktijk gelegd. Wanneer de formele argumenten om publieke taken aan inwoners over te laten naast de feitelijke situatie in de gemeenten wordt gelegd, dan wordt geconcludeerd dat dit redelijk overeenkomt. Het Right to Challenge werd door gemeenten voornamelijk geïntroduceerd met de ambitie de betrokkenheid/eigenaarschap en zeggenschap van inwoners bij hun buurt te vergroten. Oftewel legitimiteit te vergroten. In de praktijk bleek dit ook een van de leidende principes. Daarnaast is kritisch op te merken dat inwoners sociaal en maatschappelijk sommige zaken efficiënter denken te kunnen en dat de gemeenten daar graag van wil profiteren door de publieke taak aan inwoners over te laten.

Terugblikkend moet de verwachting dat efficiëntie doorslaggevend zou zijn bij het mogelijk maken van Right to Challenge worden verworpen. De spanning tussen de twee waarden zoals in de theorie omschreven komt minder naar voor in de scriptie en de leidende opvatting van regeringspartij VVD over een kleine rol van de overheid komt ook minder naar voor.

Naast de bevindingen in relatie tot de probleemstelling zijn er een drietal nevenbevindingen:

- Het openstellen van publieke taken voor inwoners is in Nederland opgekomen met de colleges die in 2014 startte en daarmee een uitwerking gaven aan de ‘participatiesamenleving’. Hiermee werd meer verantwoordelijkheid van inwoners gevraagd voor de eigen omgeving. Daarbij is te zien dat de economische crisis en de decentralisaties hebben mee gespeeld. Gemeenten waren op zoek naar nieuwe manieren om publieke taken uit te voeren met dezelfde middelen. Een beroep doen op actieve inwoners is daarbij een oplossing.
- De definitie van Right to Challenge is in de praktijk fluïde. Gemeenten zijn vrij om dit instrument in te richten zoals zij zelf willen. Zodoende is waar te nemen dat een verscheidenheid aan voorstellen onder ‘Right to Challenge’ worden geschaard terwijl dit volgens de strikte theoretische definitie niet onder Right to Challenge zou vallen. In veel ‘twijfelgevallen’ is te zien dat de gemeente nog een actieve rol. Daarin wordt een ondersteunende of samenwerkende rol van gemeenten gezien. Wat dat betreft is Right to Challenge in theorie geen participatie instrument, maar in de praktijk soms wel in dat spectrum te plaatsen.
- De doorslaggevende factoren bij het toekennen van een voorstel van inwoners zijn contextafhankelijk. In dit onderzoek met ‘most-similar-case design’ is gericht op ‘challenges’ waarbij inwoners groenvoorzieningen overnamen. Over het algemeen waren daar generaliseerbare conclusies uit te trekken. Toch maakt het type casus, domein, ambtenaar en wethouder uit in welke mate welke waarden doorslaggevend zijn.

## 8.1. Reflectie op scriptie

Na het behandelen van de inhoudelijk conclusie van de scriptie is ook teruggeblikt op de wetenschappelijke relevantie en de toegepaste methoden.

### 8.1.1. Reflectie op wetenschappelijke relevantie

Zoals in de wetenschappelijke relevantie en het theoretisch kader beschreven had deze scriptie tot doel om bij dit relatief nieuwe fenomeen in het Nederlandse openbaar bestuur te onderzoeken wat de achterliggende publieke waarden waren voor het mogelijk maken van deze verschuiving van publieke taken in het publieke domein. Hiervoor zijn meerdere wetenschappelijke theorieën bestudeerd. In de kern is gericht op de theorie van Peter Self die, net als vele anderen na hem, constateerde dat er een spanningsveld is tussen ‘accountability’ (democratische legitimatie) en ‘efficiency’ (doelmatigheid) (Self, 1972, p.278). In deze scriptie komt naar voor dat bij het uitvoeren van een publieke taak of het behartigen van een publieke belang (voor een buurt) deze twee waarden niet zozeer botsen als de theorie beschrijft. Het zou zelf complementair kunnen zijn. Doordat inwoners een taak uitvoeren in plaats van een gemeente is er een hogere legitimiteit, maar daarmee ook een breder netwerk en meer inzicht in de behoefte. Dit maakt dat er meer maatwerk kan worden geleverd en er efficiënter met middelen wordt omgegaan. De wetenschappelijke meerwaarde van deze scriptie is daarmee het ontkrachten dat er een spanning zit tussen de publieke waarden (democratische)legitimiteit en efficiëntie bij het uitvoeren van publieke taken.

Daarnaast is de wetenschappelijke relevantie van de scriptie terug te zien in de centrale concepten die zijn onderzocht. Hierbij is in eerste instantie gericht op efficiëntie in de vorm van kostenefficiëntie. De scriptie liet zien dat deze vorm van efficiëntie niet zo zeer aan de orde was bij inwoners en gemeenten. Daarentegen liet de scriptie zien dat de andere, meer sociale, dimensies van efficiëntie zoals sociale cohesie, maatschappelijke kracht en kwaliteit van de taak wel meer aan de orde kwamen. De doelmatigheid of zoals Self het stelt ‘*functional efficiency*’ die zich strikt richt op de gebruikte middelen en om die reden makkelijker waarneembaar is, is minder van belang. De wetenschappelijke relevantie vanuit deze scriptie is dus ook te zien in het feit dat er oog moet zijn voor bredere vormen van efficiëntie, ook al zijn dit vaak sociale concepten die zich lastiger laten meten dan een boekhouding. Daarbij is ook op te merken dat daarbij scherp moet worden gesteld voor welke partij het efficiënter is. In de scriptie zag je dat inwoners het efficiënter kon uitvoeren en daar beide partijen (gemeente en inwoner) van profiteerden.

Met betrekking tot de aanleiding om deze mogelijkheid aan inwoners aan te bieden is in het licht van de discours analyse te zien dat wordt teruggegaan naar een situatie zoals die er was van voor de verzorgingsstaat. Er wordt meer verantwoordelijkheid van de samenleving voor de eigen omgeving gevraagd. De uitvoering van publieke taken gaan van de overheid naar inwoners. Daarbij wordt de markt op afstand gehouden door inwoners voorrang te verlenen bij het overnemen van publieke taken door middel van het Right to Challenge.

Ook is de theorie van de voorwaardenscheppende staat van Van der Meer behandeld in het theoretisch kader (Van der Meer, 2012). Terugblikkend is te stellen dat het Right to Challenge past binnen de rolopvatting van de overheid van een voorwaardenscheppende staat. Gemeenten die het Right to Challenge mogelijk maken staan voor een (lokale) overheid die in

beginsel alle essentiële voorwaarden voor de markt en samenleving scheppen om te floreren maar de mogelijkheid aan de samenleving biedt taken over te nemen als zij denken dit zelf te kunnen. Hierbij betreft het 'kleine' publieke taken in de eigen leefomgeving en niet een van de voorwaardenscheppende taken zoals het juridisch of financieel systeem. De politie kan bij wijzen van spreken niet uitgedaagd worden door inwoners. Hieruit blijkt ook de systeemverantwoordelijkheid die de gemeenten met een Right to Challenge regeling veronderstellen. Daarentegen zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij het Right to Challenge als onderdeel van de voorwaardenscheppende staat. Zoals gesteld is het de taak van de overheid om basisvoorzieningen voor iedereen te scheppen. Een kernelement van de voorwaardenscheppende staat is het garanderen van publieke diensten voor alle burgers, ook al is de uitvoering soms bij een andere partij belegd. Doet de overheid dit niet (voldoende) dan gaan groepen in de samenleving zich achtergesteld voelen. De scriptie toont aan dat het Right to Challenge een instrument is voor vaardige inwoners. Om die reden kan ongelijkheid in kwaliteit van publieke diensten ontstaan waardoor wijken met minder vaardige burgers zich achtergesteld voelen. De toename van legitimiteit en zeggenschap, wat gemeenten beogen met dit instrument, komt terecht bij een selecte groep.

Na het uitvoeren van de scriptie geeft een drietal punten aanleiding tot een verdere discussie aangaande de bestuurswetenschappelijke relevantie van Right to Challenge:

- Zoals in de theoretische introductie van de scriptie gesteld is het Right to Challenge theoretisch gezien geen participatie instrument in het lokale openbaar bestuur. Er gaan namelijk taken van de lokale overheid in zijn geheel naar inwoners. Daarentegen laat de scriptie zien dat in de cases de gemeenten toch in enige mate betrokken blijft bij het initiatief. Soms enkel als monitor van de publieke taak, soms ondersteunend aan het initiatief en soms meer samenwerkend met het initiatief. Dit maakt het minder aannemelijk om het Right to Challenge in zijn geheel naast het participatiediscours te plaatsen. Zoals de projectleiders van de gemeenten als aangaven is het toepassen van dit instrument niet leidend. Het gaat om het initiatief waarmee inwoners bij de gemeente komen en daar een juiste samenwerkingsvorm voor kiezen. Soms is dat vergaand door inwoners volledig autonoom hun gang te laten gaan met publieke middelen, maar vaak wordt geconstateerd dat een meer samenwerkende variant hierbij van toepassing is. Ook dan wordt het Right to Challenge genoemd. Dit vraagt om een heroverweging om het Right to Challenge buiten het participatiedebat te plaatsen.
- Het Right to Challenge werd geïntroduceerd als democratisch vernieuwingsmiddel waarbij een verschuiving van publieke taken van de lokale overheid naar de samenleving zou plaatsvinden. In de praktijk blijkt het vooral een instrument waarmee inwoners kleinschalig taken in hun buurt kunnen uitvoeren en beter de potentie in de buurt weet te benutten. Deze 'grote' verschuiving in het publieke domein kan vanuit een kritisch oogpunt misschien beter worden gezien als een handige manier om als lokale overheid de uitvoering van publieke taken anders vorm te geven waarbij de bereidheid van inwoners wordt benut.
- Daarbij kan de vraag worden gesteld of het principe achter Right to Challenge echt nieuw is? Inwoners die zelf de verantwoordelijkheid en uitvoering voor een taak nemen die zij waardevol achten voor de gehele buurt. Dit gebeurt al sinds jaar en dag. In de grote steden is dit mogelijk uitzonderlijker omdat daar door de grote diversiteit in buurtbewoners en

groeïend individualisme dit minder vanzelfsprekend maakt. Met een hippe term zoals ‘Right to Challenge’ lijkt het de afgelopen jaren een opkomst gaande van het aantal inwoners die publieke taken overnemen. Daarentegen is het waarschijnlijk om aan te nemen dat in dorpen, waar de gemeenschapszin over het algemeen hoger is, al jaren zonder tussenkomst van de overheid publieke diensten en taken worden uitgevoerd waar alle inwoners gebruik van kunnen maken. Alleen heeft dit niet de stempel ‘Right to Challenge’.

### *8.1.2. Reflectie op onderzoeksmethoden*

De scriptie had tot doel om de achterliggende publieke waarden aan het licht te brengen die leidend waren bij het mogelijk maken van Right to Challenge in gemeenten. Dit is gedaan door meerdere onderzoeksmethoden. In deze paragraaf is gereflecteerd in welke mate dit doel is gerealiseerd met de gebruikte onderzoeksmethoden.

In de scriptie is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden en zijn meerdere perspectieven gebruikt om op die wijze een zo valide mogelijk beeld te schetsen. Allereerst is er een documentanalyse uitgevoerd op de beschikbare krantenartikelen, raadsstukken en gemeentelijke nota’s. Dit is naast de uitkomsten uit de interviews gelegd om te valideren of de geschreven doelstellingen (en dus publieke waarden) overeen kwamen met de leidende doelstellingen in de praktijk. Daarnaast zijn de cases vanuit twee perspectieven belicht. Hierin is belicht wat voor gemeenten het doel was en welke aspecten doorslaggevend waren bij challenges van inwoners, maar ook de kant van de initiatiefnemers is behandeld om dit te verifiëren. Door deze onderzoeksmethoden ontstond er uiteindelijk een waarheidsgetrouw beeld waarbij de formele en feitelijke argumenten naast elkaar gelegd konden worden om te bepalen welke doelen en publieke waarden doorslaggevend waren.

Met betrekking tot de waarneembaarheid van de fenomenen kan worden gesteld dat deze sterk is, maar ook discutabel. Door de meerdere meetmethoden en meerdere perspectieven kon uiteindelijk door formele en feitelijke argumenten naast elkaar te leggen worden vastgesteld of de daden in de cases ook paste bij de woorden van wethouders. Hiermee zijn de centrale fenomenen ‘legitimiteit’ en ‘efficiëntie’ in beeld gebracht. Dit maakt de fenomenen waarneembaar. Daarentegen is in de scriptie wel verondersteld dat de stellingen in documenten, uitspraken van wethouders, ambtenaren en initiatiefnemers waar zijn. Als een initiatiefnemer stelt dat de legitimiteit zou toenemen en dit ook door de wethouder en ambtenaar wordt bevestigd dan is het aannemelijk dat dit ook daadwerkelijk zo is. Een kritiekpunt op de scriptie is dat er geen metingen in de praktijk zijn om bij buurtbewoners te meten of dit daadwerkelijk het geval was. Waren zij vooraf voorstander van het voorstel van inwoners? Was er daadwerkelijk draagvlak in de wijk? Was kostenefficiëntie geen leidend motief volgens omwonenden? Om dit te achterhalen hadden enquêtes en buurtgesprekken uitgevoerd moeten worden. Gezien de arbeidsintensiteit die dit met zich mee zou brengen en de beschikbare tijd voor oplevering van de scriptie is besloten deze extra meetmethode niet toe te passen.

### *8.1.3. Reflectie op uitvoering*

Hier wordt kort teruggeblikt op de uitvoering van de scriptie. Allereerst bleek de literatuurstudie uitputtender dan gedacht. Uit de publieke documenten kon al een goed beeld gevormd worden over de motivatie om Right to Challenge mogelijk te maken in de gemeenten, de criteria en de context. Het regelen van de interviews kostte enige moeite, maar uiteindelijk zijn

alle partijen gehoord. In de interviews is ingegaan op alle aspecten die leidend konden zijn bij het mogelijk maken van Right to Challenge. Hierbij werd geconstateerd dat aangaande het draagvlak, maatschappelijke kracht of sociale cohesie breed werd gesproken, maar zodra het onderwerp kostenefficiëntie werd aangesneden er minder breed werd gereageerd. Tot slot was het transcriberen en coderen van de interviews tijdrovend, maar doordat deze tijd meegenomen was in de planning kon toch op tijd de scriptie worden opgeleverd.

## 8.2 Aanbevelingen

Tot slot zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Twee inhoudelijke aanbevelingen die ingaan op het overdragen van publieke taken aan inwoners en specifiek de rol van het Right to Challenge daarin. Hierna zijn twee aanbevelingen geformuleerd over de toegepaste meetmethoden en theorieën.

### Inhoudelijke aanbevelingen

- Het huidige kabinet stimuleert het Right to Challenge. In de scriptie is het begrip Right to Challenge in de praktijk zeer diffuus gebleken. Verschillende vormen van samenwerking of overheveling tussen overheid en samenleving werden benoemd. Hiermee is het de vraag wat het kabinet precies stimuleert. Daarnaast is zoals eerder gesteld aanmerkelijk dat er talrijke initiatieven in gemeenten zijn die een voorbeeld zijn van Right to Challenge maar niet zo genoemd worden. Er wordt aan het kabinet aangeraden meer oog te hebben op inwonersinitiatieven die publieke taken (overnemen en) uitvoeren, maar het stempel 'Right to Challenge' hebben.
- Ook is uit de scriptie gebleken dat het Right to Challenge een instrument voor gevorderden is. Vooral vaardige inwoners met expertise op het gebied van de taak weten succesvol publieke taken van de gemeente over te nemen. Om die reden wordt aanbevolen om in te zetten op (meer) ondersteuning voor minder vaardige inwoners om op die wijze het instrument voor iedereen toegankelijk te maken. Daarmee doet het de ongelijkheid tussen kwaliteit in publieke diensten tussen wijken minder snel toenemen ongelijk worden.

### Methodische aanbevelingen

- In de wetenschappelijke literatuur wordt door meerdere wetenschappers, waaronder Self, een spanningsveld tussen legitimiteit en efficiëntie verondersteld. De scriptie toont aan dat dit beeld niet zo zwart-wit is. Daarbij zijn er bij het nastreven van publieke belangen door publieke taken uit te voeren meerdere waarden van belang. Dit is ook in het theoretisch kader neergezet en zo toonde ook deze scriptie aan in de praktijk. Naast legitimiteit en (kosten)efficiëntie werd ingegaan op maatschappelijke kracht, sociale cohesie en duurzaamheid. Om die reden wordt aangeraden bij bestuurskundig onderzoek te focussen op een aantal centrale concepten, maar daarbij oog te houden voor derde factoren. Het openbaar bestuur is in de praktijk immers zo ambigu dat het vrij weinig voorkomt om een situatie te simplificeren tot twee variabelen.
- De toegepaste onderzoeksmethoden om formele en feitelijke argumenten te kunnen vergelijken en daarmee te kunnen vaststellen welke publieke waarden doorslaggevend waren voor het toekennen van een publieke taak aan inwoners waren waardevol om de centrale concepten waar te nemen. Daarentegen is zoals gesteld aangenomen dat de stellingen in documenten en personen waar zijn. Om die reden wordt aangeraden deze methode toe te passen om theoretische concepten waarneembaar te maken, maar daarbij ook methoden te gebruiken om sociale fenomenen zoals legitimiteit en sociale cohesie in de praktijk te meten en daarmee het onderzoek nog meer valide te maken.

## 9. Literatuur

Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen. *Bestuurskunde*, 3, 47–55.

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2013). *We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes*. Geraadpleegd van <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications/2013/chapter-4-bovaird-loeffler.pdf>

De Koster, Y. (2018, 20 oktober). Gemeenten uitdagen gaat niet over rozen. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-uitdagen-valt-niet-mee.9597939.lynkx>

Doorne, E van & Steur, B. F. (2018). Renaissance van de overheid: De behartiging van publieke belangen. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255333/strategische-verkenning-2.pdf>

Gemeente Rotterdam. (2018, 22 juli). Right to Challenge Rotterdam. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>

Gemeente Utrecht. (2018, 1 januari). Bewonersbod Gemeente Utrecht. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld/bewonersbod/>

Hoogerwerf, A, Politiek als evenwichtskunst; dilemma's rond overheid en markt, 1995

Lainert, Q. (2016, 1 januari). Het Right to Challenge: deregulering, decentralisatie en participatie. Geraadpleegd op 16 maart 2019, van <https://www.utwente.nl/uc/ee4a69661010279071c00ba729602093d0b00507a7e0100/het-right-to-challenge-quinten-lainert.pdf>

Meer, F.M. van der (2012), Voorwaarden, waarborgen en Ambtenaren .De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar. Universiteit Leiden.

Meer F.M. van der (2008), Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: An approach to analysis.. In: Mathur R dr. (Ed.) Glimpses of civil service reform. Hyderabad: Ifcai books. 174-197.

Meer, F. M. van der, Raadschelders, J., & Toonen, T. (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan UK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, 5 juli). Kamerbrief plan van aanpak voor versterking lokale democratie en bestuur. Geraadpleegd op 29 december 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/kamerbrief-plan-van-aanpak-voor-versterking-lokale-democratie-en-bestuur>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, 14 december). Kamerbrief Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/14/kamerbrief-right-to-challenge-regeling-en-stimulering-bewonersinitiatieven>

Ministerie van Financiën. (2013, 17 september). <http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting>. Geraadpleegd op 8 april 2019, van <http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting>

Open Overheid. (2017, 26 oktober). Right to challenge: Netwerkbijeenkomst community of practice. Geraadpleegd op 3 februari 2019, van <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/grote-opkomst-landelijke-bijeenkomst-right-to-challenge/>

Peters, J.A.F. (2017). De ledigheid van de publieke taak. *Ars Aequi*, 66, 104-112.

Queen's Printer of Acts of Parliament. (2011, 1 januari). Localism Act 2011 [Wet]. Geraadpleegd op 28 december 2018, van <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2014, 9 maart). Loslaten in vertrouwen: wat betekenen veranderende verhoudingen voor gemeenteraden? Geraadpleegd op 14 januari 2019, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2014/03/09/loslaten-in-vertrouwen>

Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. Hoboken, Verenigde Staten: Wiley.

Rijksoverheid. (2017, 10 oktober). Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst', p. 7. Geraadpleegd op 28 december 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Rijksoverheid. (2018, 14 december). Kamerbrief Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven. Geraadpleegd op 23 februari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/14/kamerbrief-right-to-challenge-regeling-en-stimulering-bewonersinitiatieven>

Rijksoverheid. (2013, 17 september). Troonrede 2013. Geraadpleegd op 2 februari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

Rijnja, G., & Klinkers, L. (2011, 11 januari). Waarden maken de overheid. Geraadpleegd op 16 maart 2019, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/CAOP-eigene-overheid.pdf>

Self, P. J. O. (1972). *Administrative theories and politics; an inquiry into the structure and processes of modern government*. Londen, Verenigd Koninkrijk: George Allen & Unwin Ltd.

Boot, A., Derksen, W., Heijden, P., van der., Slot, P., Teulings, C., Theeuwes, J., (2010, 25 maart). *SER rapport overheid en markt: het resultaat telt!* Geraadpleegd op 16 maart 2019, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2010Z05399>



Tunstall, R., Lupton, R., Power, A., & Richardson, L. (2011). *Building the Big Society*. Londen, Verenigd Koninkrijk: London School of Economics and Political Science.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2018, 21 september). Motie van het lid Segers c.s. [Kamerstuk]. Geraadpleegd op 28 december 2018, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z16567>

Van der Krieken, K. (2018). Right to Challenge en recht op overname in Nederland. Geraadpleegd van [https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-09/Stand%20van%20zaken%20Right%20to%20Challenge%20en%20recht%20op%20overname%20in%20Nederlandse%20g...\\_0.pdf](https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-09/Stand%20van%20zaken%20Right%20to%20Challenge%20en%20recht%20op%20overname%20in%20Nederlandse%20g..._0.pdf)

Van Eijk, C., & Steen, T. (2016). Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 28–46. <https://doi.org/10.1177/0020852314566007>

VNG. (2018, 1 juni). Right to Challenge Leerateliers. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://www.righttochallenge.nl/leeratelier>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2003, 1 januari). The principles of good governance. Geraadpleegd op 24 februari 2019, van <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

VVD. (2019, 1 januari). Standpunt overheid. Geraadpleegd op 17 maart 2019, van <https://www.vvd.nl/standpunten/overheid/>

WRR. (2012, 22 mei). Vertrouwen in burgers. Geraadpleegd op 10 januari 2019, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>

WRR. (2002, 19 september). Mondiger of moeilijker? een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers. Geraadpleegd op 6 april 2019, van <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2002/09/19/mondiger-of-moeilijker>

WRR. (2000, 26 april). Het borgen van publiek belang. Geraadpleegd op 13 april 2019, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>

Wagenaar, F. P., Rutgers, M. R., & Kerkhoff, T. (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum, Nederland: Coutinho.

Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. London: Sage publications

## 9.1. Bronnen casus Den Haag

AD. (2017, 28 december). Vrijwilligers krijgen villa in handen. Geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://www.ad.nl/den-haag/vrijwilligers-krijgen-villa-in-handen~a0c59548/>

AD. (2018, 20 februari). Eind goed, al goed voor villa Ockenburgh. Geraadpleegd op 16 april 2019, van <https://www.ad.nl/westland/eind-goed-al-goed-voor-villa-ockenburgh~a80c9381/>

Gemeente Den Haag. (2017, 28 april). Initiatieven voor leefbaarheid en bewonersparticipatie. Geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/denk-mee/initiatieven-voor-leefbaarheid-en-bewonersparticipatie.htm>

Gemeente Den Haag. (2019, 8 februari). Burgerinitiatief indienen. Geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/denk-mee/burgerinitiatief-indienen.htm>

Gemeente Den Haag. (2014, 24 juni). Coalitieakkoord Den Haag 2014-2018: Vertrouwen op Haagse Kracht. Geraadpleegd op 4 mei 2019, van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3362609/1/RIS273442%20coalitieakkoord>

Haagse Stadspartij. (2019, 1 januari). Joris Wijsmuller - Haagse Stadspartij. Geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://haagsestadspartij.nl/personnel/joris-wijsmuller/>

Okcuoglu, M. (2016, 19 mei). Right to challenge, zeggenschap wijkbewoners vergroten. Geraadpleegd op 16 april 2019, van [https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/6/moties,\\_amendementen\\_en\\_initiatieven/123918](https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/6/moties,_amendementen_en_initiatieven/123918)

Okcuoglu, M. (2017, 2 november). Bevorderen right to challenge bij burgerparticipatie (Motie GrOkcuoglu/2). Geraadpleegd op 16 april 2019, van [https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/6/moties,\\_amendementen\\_en\\_initiatieven/417922](https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/6/moties,_amendementen_en_initiatieven/417922)

Stichting voor het behoud van de Historische Buitenplaats Ockenburgh. (2019, 1 januari). Geschiedenis - Buitenplaats Ockenburgh. Geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://www.buitenplaatsockenburgh.nl/over/geschiedenis/>

Stichting voor het behoud van de Historische Buitenplaats Ockenburgh. (2019, 1 januari). Toekomst plan - Ockenburgh. Geraadpleegd op 15 april 2019, van <https://www.buitenplaatsockenburgh.nl/over/plan-b/>

Gemeente Den Haag. (2016, 1 september). Agenda ruimte voor de stad. Geraadpleegd op 18 april 2019, van [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3916896/1/RIS295016\\_bijlage\\_Agenda\\_Ruimte\\_voor\\_de\\_Stad](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3916896/1/RIS295016_bijlage_Agenda_Ruimte_voor_de_Stad)

## 9.2. Bronnen casus Utrecht

Algemeen Dagblad. (2016, 4 maart). Wijken Kanaleneiland en Overvecht zorgen kindjes. Geraadpleegd op 1 mei 2019 van <https://www.ad.nl/utrecht/wijken-kanaleneiland-en-overvecht-zorgenkindjes~a76f95d5/>

Buurttuin de Zandloper. (2019, 1 januari). Over de Zandloper. Geraadpleegd op 7 mei 2019, van <http://www.buurttuindezandloper.nl/over-de-zandloper/>

Gemeente Utrecht. (2016, 30 maart). Bewonersbod | Gemeente Utrecht. Geraadpleegd op 18 april 2019, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld/bewonersbod/>

Gemeente Utrecht. (2017, 1 maart). Verslag bewonersbod proefperiode. Geraadpleegd op 18 april 2019, van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/bewonersbod/2017-03-Verslag-Bewonersbod-proefperiode.pdf>

Gemeente Utrecht. (2015, 2 juli). Raadsbrief Right to Challenge stand van zaken juni 2015. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/4e84486b-d7c7-4d9f-aa27-f105b6bd0adc>

Gemeente Utrecht. (2014, 2 oktober). Motie 94 Ruimte voor Right to Challenge. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/f8f1677a-9ef2-46f9-a9a6-f45d5db2300e>

Gemeente Utrecht. (2014, 17 juli). Motie 70 Vertrouwen vergt lef. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/3113e85f-f3c0-4bac-9199-25de14444d49>

Gemeente Utrecht. (2016, 2 februari). Raadsbrief Stand van zaken right to challenge januari 2016. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/3ca4358d-485a-46ad-b4cf-51779e18757e>

Gemeente Utrecht. (2016, 5 juli). Raadsbrief Stand van zaken Bewonersbod. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/ddb56e1a-fa25-45c6-a7cf-ff3a836b5d75>

Gemeente Utrecht. (2017, 7 maart). Memo voortgangsbericht Bewonersbod. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/f3f8c0a9-9f99-4862-9379-46e127384cdc>

Gemeente Utrecht. (2017, 29 mei). Steeds meer Utrechtse speeltuinen in zelfstandig beheer | Gemeente Utrecht. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://www.utrecht.nl/nieuws/artikel/steeds-meer-utrechtse-speeltuinen-in-zelfstandig-beheer/>

Gemeente Utrecht. (2017d). Raadsvoorstel 'Speelruimte maken wij samen'. Geraadpleegd van <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/2017-05-beleidskader-speelruimte-maken-we-samen.pdf>

GroenLinks Utrecht. (2017, 7 september). 'Verzelfstandiging speeltuinen voor en door de bewoners'. Geraadpleegd op 22 april 2019, van <https://utrecht.groenlinks.nl/nieuws/verzelfstandiging-speeltuinen-voor-en-door-de-bewoners>

### **9.3. Bronnen casus Rotterdam**

Gemeente Rotterdam. (2017, 1 januari). Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017. Geraadpleegd op 16 april 2019, van <https://rotterdam.buurtmonitor.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=413&rnd=0.19426893815398216>

Botanische Tuin Afrikaanderwijk. (2019, 1 januari). De tuin - Botanische Tuin Afrikaanderwijk. Geraadpleegd op 16 april 2019, van <http://btarotterdam.nl/btarotterdam.nl/de-tuin/>

Gemeente Rotterdam. (2017b, 1 november). Stadskrant Afrikaanderwijk - Leeszaal botanische tuin. Geraadpleegd op 16 april 2019, van <http://btarotterdam.nl/btarotterdam.nl/wp-content/uploads/2018/01/stadskrant1nov17-1.pdf>

Gemeente Rotterdam. (2018, 22 juli). Right to Challenge Rotterdam. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>

Gemeente Rotterdam. (2015, 1 februari). Kader Right to Challenge Rotterdam. Geraadpleegd op 18 april 2019, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/Kader-Right-to-Challenge.pdf>

## **10. Bijlagen**

### **10.1. Vragenlijsten interviews**

- Vragenlijst initiatiefnemer
- Vragenlijst gemeente ambtenaar/wethouder
- Vragenlijst experts

### **10.2. Interviewtranscripten**

De interviewtranscripten zijn afzonderlijk uitgewerkt in een transcriptenboek en zijn op navraag beschikbaar.

Den Haag

- Initiatiefnemer Den Haag
- Ex-wethouder

Utrecht

- Beleidsmedewerker Maatschappelijke ontwikkeling Utrecht
- Buurttuin de Zandloper Utrecht

Rotterdam

- Initiatiefnemer Botanische tuin Afrikaanderwijk Rotterdam
- Projectleider Right to Challenge Rotterdam

Experts

- Projectleider Right to Challenge BZK
- Projectleider Right to Challenge VNG

## Vragenlijst initiatiefnemer

### Introductie

- Voorstellen
- Toelichting onderzoek
- Benadrukken vertrouwelijkheid en verwerking resultaten

### Inhoud

#### De Challenge

- Welke dienst is precies overgenomen?
- Is dit te typeren als collectieve voorziening? (voor het publiek belang?)
- Wat was de aanleiding om de gemeente uit te dagen deze taak over te nemen?
- Wat dachten jullie precies 'beter' te kunnen?
- Beoogde de inwoners de gehele dienst over te nemen?
- In welke mate hebben inwoners het bijbehorende budget van de gemeente gekregen?

#### Legitimiteit

- Wat verstaat u onder legitimiteit/draagvlak van een publieke taak?
- Wordt onderschreven dat inwoners de taak horen uit te voeren?
- Wordt onderschreven dat inwoners de taak beter kunnen uitvoeren?
- Wordt de verschuiving van de taak naar inwoners gezien als een positief of negatief?
- In welke mate denkt u dat legitimiteit doorslaggevend is geweest bij het toekennen?

#### Efficiëntie

- Wat verstaat u onder efficiëntie van een publieke taak? (Kosten/soc.coh./maats.kracht)
- Kwam uit het voorstel naar voor dat jullie het kostenefficiënter konden?
- Voor wie zou het efficiënter worden? (inwoners/gemeente/gebruikers)
- Op welke termijn zou de publieke taak efficiënter worden? (korte/lange termijn)
- In welke mate heeft de kostenefficiëntie meegewogen in het oordeel denkt u?
- Kwam uit het voorstel naar voor dat de sociale cohesie zou toenemen?
- In welke mate heeft sociale cohesie meegewogen in het oordeel denkt u?
- Kwam uit het voorstel naar voor dat er meer inwoners benut werden bij het uitvoeren?
- In welke mate heeft het benutten van maatschappelijke kracht meegewogen denkt u?
- In welke mate denkt u dat de efficiëntie doorslaggevend is geweest bij het toekennen van de challenge?

### Afsluiting

- Heeft u zelf nog vragen aan mij of opmerkingen die u kwijt wil naar aanleiding van dit interview?
- Toelichting vervolg van onderzoek en verwerking informatie
- Bedanken voor tijd en moeite

## Vragenlijst gemeente ambtenaar Right to Challenge & (ex-)wethouder

- Voorstellen
- Toelichting onderzoek
- Benadrukken vertrouwelijkheid en verwerking resultaten

### Right to Challenge in het algemeen

- Uw gemeente maakt het voor inwoners mogelijk om publieke diensten of taken over te nemen. Wat is volgens u/de gemeente de motivatie om dit mogelijk te maken?
- Wat denkt u dat inwoners beter kunnen?
- Wat zijn volgens u de kerncriteria waarop challenges worden beoordeeld?

### De casus

- Welke dienst is precies overgenomen? collectieve voorziening?
- Wat was de aanleiding volgens de inwoners om deze taak over te nemen?
- Wat dachten zij precies 'beter' te kunnen?
- Beoogde de inwoners de gehele dienst over te nemen?
- In welke mate hebben inwoners het bijbehorende budget van de gemeente gekregen?

### Legitimiteit

- Wat verstaat u onder legitimiteit/draagvlak van een publieke taak?
- Wordt door de inwoners onderschreven dat inwoners de taak horen uit te voeren?
- Wordt door de inwoners onderschreven dat inwoners de taak beter kunnen uitvoeren?
- Wordt de verschuiving van de taak naar inwoners gezien als een positief of negatief door de inwoners?
- In welke mate is legitimiteit doorslaggevend bij het toekennen van challenges?

### Efficiëntie

- Wat verstaat u onder efficiëntie van een publieke taak? (Kosten/soc.coh./maats.kracht)
- Kwam uit het voorstel naar voor dat er een kostenverbetering zou optreden?
- Voor wie zou het efficiënter worden? (inwoners/gemeente/gebruikers)
- Op welke termijn zou de publieke taak efficiënter worden? (korte/lange termijn)
- In welke mate heeft de kostenefficiëntie meegewogen in het oordeel?
- Kwam uit het voorstel naar voor dat de sociale cohesie zou toenemen?
- In welke mate heeft sociale cohesie meegewogen in het oordeel?
- Kwam uit het voorstel naar voor dat er meer inwoners benut werden bij het uitvoeren?
- In welke mate heeft het benutten van maatschappelijke kracht meegewogen denkt u?
- In welke mate is efficiëntie doorslaggevend bij het toekennen van een challenge?

### Afsluiting

- Heeft u zelf nog vragen aan mij die u kwijt wil naar aanleiding van dit interview?
- Toelichting vervolg van onderzoek en verwerking informatie
- Bedanken voor tijd en moeite

## **Vragenlijst experts Right to Challenge**

- Bedanken voor beschikbaarheid
- Toelichten onderzoek en cases

### Redenen achter Right to Challenge

- Wat is volgens u de aanleiding/motivatie achter het creëren van de mogelijkheid dmv Right to Challenge om inwoners publieke taken te laten overnemen?
- Wat verwachten de rijksoverheid en gemeenten dat inwoners beter kunnen?
- Wat is uw beeld van doorslaggevende elementen in een challenge die voor een gemeente leidend zijn om een publieke taak aan inwoners over te laten?

#### -Legitimiteit/draagvlak

- Wat verstaat u daaronder onder in het kader van Right to Challenge?
- In welke mate is het belangrijk in een challenge om het over te laten aan inwoners?

#### -(kosten)efficiëntie

- Wat verstaat u daaronder aangaande Right to Challenge?
- In welke mate is het belangrijk in een challenge om het over te laten aan inwoners?

#### -Maatschappelijke kracht: In welke mate is deze factor doorslaggevend bij een initiatief?

#### -Sociale cohesie: In welke mate is deze factor doorslaggevend bij een initiatief?

#### -Kwaliteit taak: Men kan beter maatwerk leveren dat meer aansluit op de behoefte van inwoners. In welke mate is deze factor doorslaggevend?

#### -Duurzaamheid: In welke mate ziet u dat de veronderstelde organisatiegraad en professionaliteit van een initiatief doorslaggevend is?

### Bevindingen cases en algemeen

#### -Voorleggen bevindingen in de cases : Herkenbare situatie of afwijkend?

#### - Opsomming tussentijdse bevindingen: Komt dit overeen met uw beeld?

### Voorleggen overige bevindingen

- Definitie Right to Challenge vloeibaar/wordt flexibel toegepast.
- Het instrument is in alle steden opgekomen bij de colleges die in 2014 startte. Is Right to Challenge een uitwerking van de participatiemaatschappij?
- Bij uitdagen van fysieke taak (onderhoud groen) toevoegen sociale taak vaak succesvol
- Ambtelijke weerstand bij Right to Challenge (disruptief instrument)
- Instrument voor hoger opgeleiden/semi-professionals?

### Afsluiting

- Bedanken voor tijd
- Toelichting verwerken gegevens en opleveren scriptie