**IMPLEMENTATIE Right to Challenge 2016**

Naam: Tijmen Distelvelt

Studentnummer: s1071602

Docent: Maarten Verstuijf

Inleverdatum: 26-05-2016

Versie: 1.0

Inhoudsopgave

[Voorwoord 5](#_Toc451964094)

[Samenvatting 6](#_Toc451964095)

[Hoofdstuk 1: Inleiding 7](#_Toc451964096)

[Inleiding 7](#_Toc451964097)

[Probleemanalyse 7](#_Toc451964098)

[Doelstelling 8](#_Toc451964099)

[Centrale vraag 9](#_Toc451964100)

[Deelvragen 9](#_Toc451964101)

[Het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte 9](#_Toc451964102)

[Right to Challenge? 9](#_Toc451964103)

[Het Right to Challenge binnen de Wmo 9](#_Toc451964104)

[Het praktijkonderzoekgedeelte 9](#_Toc451964105)

[Eisen qua kwaliteit 9](#_Toc451964106)

[Eisen qua continuïteit 9](#_Toc451964107)

[Evalueren 9](#_Toc451964108)

[Begrippen operationaliseren 9](#_Toc451964109)

[Onderzoeksmethode/kwaliteit/analyse 11](#_Toc451964110)

[Right to Challenge? 11](#_Toc451964111)

[De wetgever en het Right to Challenge binnen de Wmo 11](#_Toc451964112)

[Eisen aan kwaliteit 11](#_Toc451964113)

[Continuïteit waarborgen 13](#_Toc451964114)

[Evalueren 14](#_Toc451964115)

[Beroepsproduct 15](#_Toc451964116)

[Planning 15](#_Toc451964117)

[Hoofdstuk 2: Informatief kader 16](#_Toc451964118)

[Hoofdstuk 3: Juridisch kader 20](#_Toc451964119)

[Right to Challenge? 20](#_Toc451964120)

[Oorsprong 20](#_Toc451964121)

[Betekenis 21](#_Toc451964122)

[Het Right to Challenge in Nederland 23](#_Toc451964123)

[De wetgever en het Right to Challenge binnen de Wmo 26](#_Toc451964124)

[Definitie Right to Challenge binnen de Wmo 26](#_Toc451964125)

[Amendement Right to Challenge 29](#_Toc451964126)

[Toepasbare artikelen 30](#_Toc451964127)

[Invulling kwaliteitseisen artikel 2.6.7. Wmo 32](#_Toc451964128)

[Aanbestedingen 32](#_Toc451964129)

[Samenvatting juridisch kader 36](#_Toc451964130)

[Deelconclusie juridisch kader 37](#_Toc451964131)

[Hoofdstuk 4: Resultaten 38](#_Toc451964132)

[Eisen aan kwaliteit 38](#_Toc451964133)

[algemene kennis eisen 38](#_Toc451964134)

[Innovatie, maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid 38](#_Toc451964135)

[Primaire eisen 40](#_Toc451964136)

[Samenhang 41](#_Toc451964137)

[Deelconclusie kwaliteiteisen 42](#_Toc451964138)

[Continuïteit 44](#_Toc451964139)

[Uitvoering 44](#_Toc451964140)

[Financieel 44](#_Toc451964141)

[Deelconclusie continuïteit 45](#_Toc451964142)

[Evaluatie 46](#_Toc451964143)

[Praktijk 46](#_Toc451964144)

[Criteria artikel 2.6.7 Wmo. 46](#_Toc451964145)

[Deelconclusie Evaluatie 47](#_Toc451964146)

[Hoofdstuk 5: Conclusies 48](#_Toc451964147)

[Conclusie ten aanzien van de centrale vraag 48](#_Toc451964148)

[Doelstelling 49](#_Toc451964149)

[Hoofdstuk 6: Aanbevelingen 50](#_Toc451964150)

[Subsidieverordening Right to Challenge 50](#_Toc451964151)

[Literatuurlijst 52](#_Toc451964152)

[Kamerstukken 52](#_Toc451964153)

[Overige rapporten en beleidsdocumenten 52](#_Toc451964154)

[Bijlagen 55](#_Toc451964155)

# Voorwoord

Na mijn stage bij Zorg en Zekerheid groeide mijn interesse voor de transitie van zorg.

Fred Kok van de gemeente Noordwijk gaf aan dat zij tegen een aantal juridische vraagstukken aanlopen omtrent de implementatie van de nieuwe Wmo 2015. Naar aanleiding van zijn hulpvragen heb ik een aantal gemeenten aangeschreven.

Een aantal onderwerpen zoals het overhevelen van Hulp bij Huishouden naar de algemene voorziening waren helaas niet vatbaar voor onderzoek door het ontbreken van jurisprudentie.

Right to Challenge bleef als onderwerp over en daar ben ik in september 2015 gestart door te inventariseren welke gemeenten een start hebben gemaakt met het ontwikkelen van beleid omtrent de eisen die gesteld kunnen worden aan een challenge.

Het onderwerp heb ik als zeer interessant ervaren, omdat het concept Right to Challenge nieuw is binnen Nederland, waardoor de mogelijkheden van implementatie van het Right to Challenge nog niet zijn uitgekristalliseerd. Dit maakte onderzoek doen naar het Right to Challenge ook lastig, omdat er geen onderzoeken zijn waarop ik mij kon baseren.

Daarbij heb ik de interviews ook positief ervaren, omdat ik daardoor een goed beeld kreeg hoe ver de Nederlands Gemeenten met het onderwerp Right to Challenge binnen de Wmo zijn. Een nadeel van het houden van interviews is de reistijd die ik kwijt was aan het bezoeken van de gemeenten.

Heel interessant was gedurende mijn onderzoek de berichtenstroom die in de media ontstond naar aanleiding van dit onderwerp en het gevoel daarbij dat mijn onderzoek dergelijke standpunten onderschrijven.

# Samenvatting

Het onderzoek naar de eisen die een gemeente mogelijk kan stellen aan een challenge op grond van artikel 2.6.7. Wmo leverde geen rode draad op. Een summier aantal gemeenten hebben daadwerkelijk een start gemaakt om een beleid te ontwikkelen met betrekking tot challenges binnen het Wmo domein.

Acht van de negen geïnterviewde gemeenten stellen het Right to Challenge op voor de algemene voorziening, terwijl de intentie van de wetgever is dat het Right to Challenge zich afspeelt op het gebied van de maatwerk voorziening. Wat precies een Right to Challenge betekent, is voor veel gemeenten onduidelijk. De geïnterviewde gemeenten zijn allemaal nog in een onderzoekende fase en daardoor is er ook nog niet een organisatie opgezet voor de behandeling van challenges binnen het Wmo domein.

De geïnterviewde gemeenten willen wel een soepel beleid gaan hanteren voor burgerinitiatieven die een publieke taak willen overnemen binnen het Wmo domein, maar de gemeente is wel verantwoordelijk voor de waarborging van de kwaliteit en continuïteit van de geleverde zorg en ondersteuning. Om een soepel beleid te hanteren voor burgerinitiatieven is wel een enorme politieke wil omdat meerdere moties, amendementen en initiatiefnota’s omtrent buurtrechten afgelopen jaar zijn aangenomen.

Daarbij is het niet duidelijk voor welke initiatiefnemers een Right to Challenge openstaat. Gemeenten laten het nu vrij voor burgers in vrijwilligersverband en ook voor sociaal ondernemers die zich framen als burgerinitiatief. De sociaal ondernemers zijn wellicht een risicogroep, omdat deze groep voor frictie kan zorgen tussen de gemeente en andere zorgaanbieders die buiten de beschrijving van een challenge vallen.

Als uitkomst van het onderzoek zijn er wel een aantal eisen aan het licht gekomen die de gemeente in eerste aanleg kan stellen aan challenges. Verder is duidelijk geworden dat met challenges een apart traject, een pilotfase, moet ingaan buiten de aanbestedingen en subsidieregeling voor algemene voorzieningen om. Na een pilotfase kan een gemeente bepalen of de challenge geschikt is om mee te doen met de aanbestedingen of een subsidievraag indienen. Om een challenge mee te laten doen in de aanbestedingen, moet een gemeente wel de wil hebben om daarvoor ruimte te creëren en gebruik te maken van de handreiking maatschappelijk aanbesteden vanuit VWS.

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## Inleiding

Na ervaring opgedaan te hebben met het Pgb tijdens mijn stage bij zorgverzekeraar Zorg en Zekerheid, wilde ik verder met het uitverdiepen van het Pgb. Daarin centraal staat de transitie van de AWBZ naar de nieuwe Wmo 2015 en Wlz. Bij gemeente Noordwijk heb ik de kans gekregen om mij verder te verdiepen in het juridisch kader van de transitie van de zorg ten aanzien van de nieuwe Wmo 2015.

## Probleemanalyse

Per 1 januari 2015 heeft de transitie van de AWBZ plaatsgevonden. Het Pgb van de AWBZ is ondergebracht in de nieuwe Wlz, Jeugdzorgwet en de Wmo 2015. De gemeente is sinds 2015 verantwoordelijk om de zorg uit de nieuwe Wmo 2015 en de nieuwe Jeugdzorgwet te organiseren en verstrekken. Het beschermend wonen, ondersteuning zelfredzaamheid, ondersteuning bij participatie, jeugdhulpplicht en mantelzorg is onder de verantwoordelijkheid van de gemeente gekomen,waarbij voor GGZ-cliënten een waarborg ingebouwd is dat zij de komende vijf jaar de ondersteuning houden waar ze nu al gebruik van maken. [[1]](#footnote-1)

Met het regeerakkoord ´´Bruggen slaan´´ wil het kabinet meer zorg in de buurt en deze voorzieningen betaalbaar houden, zodat latere generaties hiervan nog gebruik kunnen maken. Deze nieuwe verantwoordelijkheden voor de gemeente brengen kosten en juridische problemen met zich mee. Daarnaast is het oogmerk van deze transitie dat de gemeente beter maatwerk kan verrichten.

Mijn opdrachtgever gemeente Noordwijk moet vanaf 1 januari 2015 meer zorg organiseren en verstrekken ten aanzien van de nieuwe Wmo 2015. [[2]](#footnote-2)

De nieuwe Wmo 2015 geeft gemeenten veel vrijheid om hun zorgplicht in te vullen. Bijvoorbeeld als collectieve voorziening, als algemene gebruikelijke voorziening, door middel van resultaatfinanciering of [door het versoberen van normtijden](http://www.schulinck.nl/opinie/2014/hulp-bij-het-huishouden-voor-5-per-uur-kan-dat.3.222933.lynkx). Deze vrijheid bevat ook de mogelijkheid om gebruik te maken van het Right to Challenge. [[3]](#footnote-3)

Het Right to Challenge houdt in, dat bewoners de gemeente kan uitdagen om publieke taken zelf uit te voeren. Het proberen binnen te halen van een publieke taak wordt een Challenge genoemd. De bewoners moeten daarbij wel kunnen aantonen, dat zij deze publieke taken beter kunnen uitvoeren dan een professionele partij.

Voorbeeld van een Challenge is het overnemen van intensieve zorg ten behoeve van ouderen. Een groep buurtbewoners heeft het initiatief genomen om de buurtcoöperatie op te richten in Amsterdam-Oost. De buurtcoöperatie coördineert de bewoners en professionals en houdt de administratie bij. De bestuurscommissie Oost=gemeente ondersteunt de buurtcoöperatie.

Een ander voorbeeld is het overnemen van ouderenvervoer. In de gemeente Haaren hebben de bewoners de stichting ouderenvervoer opgericht. Ongeveer 25 % van de ritten binnen de gemeente Haaren komen voor de rekening van de nieuwe stichting. Dit tot tevredenheid van de bewoners die graag worden geholpen door buurtbewoners op vrijwillige basis. Daarnaast is de gemeente ook blij, omdat dit kosten bespaard dat ook in lijn is met de nieuwe Wmo.

Het Right to Challenge is opgenomen binnen de Wmo 2015, na een amendement van Groenlinks politica Linda Voortman. Daarbij kan het Right to Challenge ook worden gebracht onder buurtrechten, na een initiatiefnota van PvDA politica Tanamal. Volgens de LSA (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners) kan het Right to Challenge ook nog tot uitvoering worden gebracht in een mengvorm van de twee voornoemde initiatieven. Door deze zeer recente ontwikkelingen omtrent het Right to Challenge, zijn veel gemeenten gaan experimenten.

De gemeente Noordwijk wil vooralsnog het Right to Challenge implementeren binnen de kaders van de Wmo 2015. Ongeveer 20 gemeenten hebben aangegeven dat zij werk maken van het Right to Challenge binnen de nieuwe Wmo volgens de LSA. Deze gemeenten hebben kennis op welke wijze een het Right to Challenge kan worden geïmplementeerd binnen de Wmo 2015. Het is niet duidelijk of al deze gemeenten daadwerkelijk in een vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge.

Voor de gemeente Noordwijk is het onduidelijk op welke wijze de eisen aan maatschappelijke initiatieven binnen de kaders van de Wmo denkend aan maatwerk of een algemene voorziening, moeten worden ingevuld ten aanzien van een uitvoeringsbesluit. Bij eisen aan het Right to Challenge kan men denken aan de kwaliteit die geleverd moet worden aan de hand van ervaring en opleidingsniveau. Voortman heeft voor de gemeente Zwolle een modelverordening gemaakt op basis van artikel 2.6.7. Wmo ten aanzien van het Right to Challenge. In artikel 2.6.7. Wmo staat dat de gemeente eisen moet stellen aan een maatschappelijk initiatief. Deze eisen zijn volgens de voornoemde modelverordening te verdelen onder de categorieën kwaliteitseisen, waarborgen en evalueren.

Al eerder is er benoemd dat, er eisen moeten worden gesteld aan een maatschappelijke initiatief zoals het Right to Challenge volgens artikel 2.6.7. Wmo. Vanuit het Rijk is er nog geen Algemene Maatregel van Bestuur opgelegd voor de uitvoering van het Right to Challenge. Door dit gegeven is het Right to Challenge nog niet verplicht binnen de Wmo. Maar het geeft de gemeenten wel zelf de ruimte om een uitvoeringsbesluit ten aanzien van het Right to Challenge zelf te ontwikkelen. Een duidelijk voorbeeld van een uitvoeringsbesluit voor het Right to Challenge ontbreekt. Gemeenten die in een vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge hebben dus speelruimte ten aanzien van de eisen die zij stellen aan het maatschappelijk initiatief, waardoor er verschillende variaties kunnen ontstaan qua eisenpakket.

Verder lijkt een harde eis te zijn dat er draagvlak is bij de zorgbehoevende, maar eveneens moet ook duidelijk worden op welke wijze dat wordt getoetst. Verder is het voor de gemeente Noordwijk ook onduidelijk welke eisen men moet stellen bij het breder trekken van het Right to Challenge door middel van buurtrechten. Bij het breder trekken van het Right to Challenge doelt men op het recht van faciliteit en organiseren. Deze twee rechten zijn uitgangspunten, waardoor het succes van het Right to Challenge kan worden gewaarborgd.

## Doelstelling

Het doel van het onderzoek is de gemeente Noordwijk nieuwe inzichten en kennis te geven over de invulling van eisen die gesteld moeten worden aan het Right to Challenge in het kader van de nieuwe Wmo 2015. Met deze nieuwe kennis en inzichten kan de gemeente Noordwijk een keuze maken op welke wijze zij invulling geven aan de eisen die gesteld moeten worden aan het Right to Challenge binnen de kaders van de nieuwe Wmo 2015.

## Centrale vraag

Wat is de beste manier voor de gemeente Noordwijk om de eisen in te vullen ten aanzien van het Right to Challenge binnen de kaders van de Wmo 2015 naar aanleiding van wetsgeschiedenis en interviews met gemeenten, VNG en experts?

## Deelvragen

## Het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte

### Right to Challenge?

Wat houdt het Right to Challenge in?

### Het Right to Challenge binnen de Wmo

Wat heeft de wetgever bedoeld met de eisen die staan vermeldt in artikel 2.6.7. Wmo omtrent het Right to Challenge?

## Het praktijkonderzoekgedeelte

### Eisen qua kwaliteit

Welke kwaliteitseisen kan de gemeente Noordwijk het beste verbinden aan het right to challenge?

### Eisen qua continuïteit

Wat zijn de eisen die de gemeente Noordwijk het best kan stellen om de continuïteit van de uitvoering van de challenge te waarborgen?

### Evalueren

Wat zijn de criteria die de gemeente Noordwijk het best kan stellen ten aanzien van de evaluatie van de challenge?

## Begrippen operationaliseren

Onder ’’maatwerk’’ wordt verstaan: het werk afstemmen op de behoefte van de patiënt is de basis van goede zorg[[4]](#footnote-4).

Onder ‘’algemene voorziening’’ wordt verstaan: een activiteit afstemmen aan de behoeften van een groep.

Onder ‘’Challenge’’ wordt verstaan: een aanbod van een groep georganiseerde bewoners, cliënten en/ of professionals op (een deel van) het aanbod dat de gemeente gecontracteerd heeft in het kader van de Wmo.[[5]](#footnote-5)

Onder ‘’publieke dienst’’ wordt verstaan: een taak binnen de publieke domeinen zorg, welzijn en leefbaarheid.[[6]](#footnote-6)

## Onderzoeksmethode/kwaliteit/analyse

### Right to Challenge?

*Wat houdt het Right to Challenge in?*

Om deze vraag te beantwoorden zal ik allereerst de oorsprong van het Right to Challenge behandelen. Hierna, zal ik aangeven wat het Right to Challenge betekent volgens de betrokken partijen zoals organisaties en gemeenten. Verder zal ik de beweging ‘’buurtrechten’’ toelichten waar het Right to Challenge deel van uit maakt. Tot slot zal ik de introductie van het Right to Challenge in Nederland behandelen.

### De wetgever en het Right to Challenge binnen de Wmo

*Wat heeft de wetgever bedoeld met de eisen die staan vermeldt in artikel 2.6.7. Wmo omtrent het Right to Challenge?*

Aan de hand van de initiatiefnota van Groen Links politica Voortman en overige documentatie over de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning, wil ik erachter komen wat er wat bedoeld wordt met de eisen die staan vermeldt in artikel 2.6.7. Wmo 2015 omtrent het Right to Challenge. De initiatiefnota van Voortman gaat puur over de implementatie van het Right to Challenge binnen de nieuwe Wmo 2015 in tegenstelling tot de initiatiefnota van Tanamal, maar de laatstgenoemde nota geeft wel inzicht op welke wijze het Right to Challenge naar Brits voorbeeld moet worden geïmplementeerd, wat mogelijk ook voor implementatie binnen de Wmo geldt.

### Eisen aan kwaliteit

*Wat zijn de eisen die de gemeente Noordwijk het best kan stellen qua kwaliteit ten aanzien van de challenge?*

Aan de hand van interviews met negen gemeenten die in een vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge wil ik erachter komen welke eisen qua kwaliteit de gemeenten stellen aan de challenge. Het invullen van kwaliteitseisen is nodig voor de beoordeling van de challenge binnen de Wmo volgens de modelverordening van politicus Linda Voortman. Deze gemeenten(Groningen, Leeuwarden, Zutphen, Eindhoven, Tilburg, Apeldoorn, Utrecht, Rotterdam en Enschede) zijn volgens de LSA (een partij die zich sterk maakt voor het Right to Challenge) bezig om het Right to Challenge te implementeren binnen de Wmo. Deze zes gemeenten vormen 30% van het aantal gemeenten die mogelijk in vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge. Een ambtenaar van de gemeente Leeuwarden heeft in een reactie laten weten dat de voornoemde gemeenten de enige gemeenten zijn die in een vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge, omdat zij van oudsher al burgerinitiatieven de ruimte geven om te ontplooien op verschillende sociale domeinen.

Verder wordt Thijs van Mierlo van LSAbewoners geïnterviewd. LSAbewoners is de drijvende kracht achter het Right to Challenge amendement binnen de Wmo. Hij zal beantwoorden wat de verhouding is van het artikel Right to Challenge met andere Wmo artikelen en kwaliteitseisen. En hij zal zijn visie geven over het Right to Challenge binnen de Wmo.

Daarbij wordt de Daniel Kruithof, projectleider maatschappelijke ondersteuning van de Vereniging Nederlandse Gemeenten geïnterviewd. De laatstgenoemde heeft aangegeven dat hij veel afweet van artikel 2.6.7. Wmo in samenhang met andere Wmo artikelen en richtlijnen. Tot slot, wordt een beleidsmedewerker(Mirjam Dolfing) van Tweede Kamer lid Linda Voortman geïnterviewd. De laatstgenoemde weet eveneens veel over artikel 2.6.7. Wmo in samenhang met andere Wmo Artikelen en richtlijnen.

Wat is de waarde van ervaring bij het uitvoeren van een algemene voorziening?

Wat is de waarde van ervaring bij het uitvoeren van een maatwerk voorziening?

Wat is de waarde van het opleidingsniveau bij het uitvoeren van een algemene voorziening?

Wat is de waarde van het opleidingsniveau bij het uitvoeren van een maatwerk voorziening?

Worden de kwaliteitseisen afgestemd per zwaarte niveau indicatie?

*De voornoemde vier vragen zijn bedoeld om een beeld te krijgen van in welke mate ervaring en opleidingsniveau van toepassing is bij de beoordeling van het uitvoeren van algemene en maatwerk voorzieningen door een challlenge.*

Wat is de waarde van innovatie bij het uitvoeren van een algemene voorziening?

Wat is de waarde van innovatie bij het uitvoeren van een maatwerk voorziening?

Wat is de waarde van de maatschappelijke meerwaarde bij het uitvoeren van een algemene voorziening?

Wat is de waarde van de maatschappelijke meerwaarde bij het uitvoeren van een maatwerk voorziening?

Wat is de waarde van duurzaamheid bij het uitvoeren van een algemene voorziening?

Wat is de waarde van duurzaamheid bij het uitvoeren van de maatwerk voorziening?

Wat is volgens u de definitie van de maatschappelijke meerwaarde?

Kunt u een voorbeeld geven wat u verstaat onder innovatie in het kader van het Right to Challenge binnen de Wmo?

Kunt u een voorbeeld geven wat u verstaat onder duurzaamheid in het kader van het Right to Challenge binnen de Wmo?

Kan volgens u een challenge zich alleen onderscheiden door te scoren op de kwaliteiteisen innovatie, duurzaam en maatschappelijke meerwaarde?

*De voornoemde twaalf vragen zijn bedoel om een beeld te krijgen in welke mate de kwaliteitseisen innovatie, duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde die zijn genoemd in het juridische leaflet Maatschappelijk aanbesteden, van toepassing zijn bij de beoordeling van de uitvoering van de algemene en maatwerk voorziening door een challenge.*

Wordt er een plan van aanpak verlangd van de initiatiefnemers?

Waar moet het plan van aanpak qua inhoud aan voldoen?

Wat is de rol van draagvlak bij de beoordeling van een challenge?

Op welke wijze wordt het draagvlak beoordeeld?

Vindt u dat een Challenge burgerinitiatieven moet versterken?

Speelt vrijwilligersbeleid nog een rol bij de beoordeling van de challenge?

Op welke wijze moeten de initiatiefnemers beschrijven of zij aan de behoeften voldoende van clienten?

Wat is de rol van het Right to Challenge ten aanzien van andere burgerinitiatieven?

Welke rol speelt de challenge in relatie tot andere Wmo gerelateerde buurtinitiatieven?

Wat is de rol van de challenge in relatie tot het reguliere Wmo aanbod aan zorgaanbieders?

Wat is de rol van de challenge op het gebied van meerdere sociale domeinen zoals de Jeugdwet en Participatiewet?

*De voornoemde acht vragen geven een beeld over de primaire eisen die worden gesteld aan een challenge met betrekking tot het doel binnen de Wmo.*

Aan de hand van deze vragen ontstaat er een beeld waarom bijvoorbeeld de gemeente Groningen kiest voor aanpak A en gemeente Zutphen voor aanpak B ten aanzien van de kwaliteitseisen.

Wat is de relatie van de kwaliteitseisen van artikel 3.1 en 2.1.3.2, lid c Wmo met betrekking to de eisen van artikel 2.6.7. Wmo?

Wat is de rol van de basisset kwaliteitseisen die zijn aangedragen door de VNG ten aanzien van artikel 2.6.7. Wmo?

Zijn de kwaliteitseisen die Movisie heeft opgesteld voor de uitvoering van de maatschappelijk ondersteuning toepasbaar met betrekking tot artikel 2.6.7. Wmo?

Zijn de kwaliteitseisen maatschappelijke meerwaarde, duurzaam en innovatie die zijn genoemd in het Juridisch Leaflet ‘’Maatschappelijk aanbesteden’’ toepasbaar met betrekking tot artikel 2.6.7. Wmo?

Denkt u dat challenges zich alleen kunnen onderscheiden op de kwaliteitseisen innovatie, maatschappelijke meerwaarde een duurzaam, met betrekking tot het reguliere aanbod?

Welke rol is voor het Right to Challenge vanuit de Wmo weggelegd, met betrekking tot het uitvoeren van maatwerk voorzieningen op termijn?

*De voornoemde zes vragen zullen een beeld geven over wat de verhouding tussen de eisen van artikel 2.6.7.Wmo met andere artikelen van Wmo is.*

### Continuïteit waarborgen

*Wat zijn de eisen die de gemeente Noordwijk het best kan stellen om de continuïteit van de uitvoering van de challenge te waarborgen?*

Aan de hand van interviews met gemeenten die in een vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge wil ik erachter komen op welke wijzen de gemeenten een challenge kunnen waarborgen. Invulling geven aan het waarborgen is nodig voor de beoordeling van de challenge binnen de Wmo volgens de modelverordening van politicus Linda Voortman. Deze gemeenten(genoemd bij kwaliteitseisen) zijn volgens de LSA (een partij die zich sterk maakt voor het Right to Challenge) bezig om het Right to Challenge te implementeren binnen de Wmo. Deze zeven gemeenten zijn als enige in een vergevorderd stadium met het Right to Challenge.

Deze gemeenten hebben ook aangegeven dat zij genoeg weten over het Right to Challenge om mee te doen aan dit onderzoek. Er volgt een bezoek aan de gemeente of een telefonisch interview.

Het doel van het interview is om achter de motivatie van de keuzes die de gemeente heeft gemaakt met betrekking tot het waarborgen van de challenge. Bij het waarborgen van een challenge kan men denken aan de eisen die worden gesteld aan de initiatiefnemers op welke wijze de continuïteit van de uitvoering van de publieke taak wordt gegarandeerd. Aan de gemeente zullen de volgende vragen gesteld worden omtrent waarborgen:

Wordt er een omschrijving van de taakverdeling binnen het burgerinitiatief verwacht?

Op welke wijze moet er gehandeld worden door een challenge als een initiatiefnemer wegvalt door bijvoorbeeld verhuizing?

Wat wordt er verwacht qua vrijwilligersbeleid ten aanzien van de challenge?

Wat wordt er verwacht qua klachtenbehandeling ten aanzien van de challenge?

Wat wordt er verwacht qua protocol omtrent geweld en calamiteiten?

*De voornoemde vijf vragen moeten een beeld geven over het beleid van de initiatiefnemers, waardoor de continuïteit van de uitvoering van de voorziening gewaarborgd blijft.*

Op wijze moet het financiële continuïteit worden aangetoond?

Op welke wijze is de verantwoording van het budget gewenst?

Wat verwacht u van de initiatiefnemers als zij een faciliteit in gebruik willen nemen?

*De voornoemde drie vragen moet een beeld geven over het financiele beleid van de initiatiefnemers, waardoor de continuïteit van de uitvoering van de voorziening gewaarborgd blijft.*

Hierdoor ontstaat er een beeld waarom bijvoorbeeld de gemeente Groningen kiest voor aanpak A en gemeente Zutphen voor aanpak B ten aanzien van het waarborgen van de challenge.

## Evalueren

*Wat zijn de criteria die de gemeente Noordwijk het best kan stellen ten aanzien van de evaluatie van de challenge?*

Aan de hand van interviews met gemeenten die in een vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge wil ik erachter komen op welke wijzen de gemeenten een challenge kunnen evalueren. Invulling geven aan het evalueren is nodig voor de beoordeling van de challenge binnen de Wmo volgens de modelverordening van politicus Linda Voortman. Deze gemeenten(genoemd bij kwaliteitseisen) zijn volgens de LSA (een partij die zich sterk maakt voor het Right to Challenge) bezig om het Right to Challenge te implementeren binnen de Wmo. Deze zeven gemeenten zijn de enige die in vergevorderd stadium zijn met het Right to Challenge. Deze gemeenten hebben ook aangegeven dat zij genoeg weten over het Right to Challenge om mee te doen aan dit onderzoek.

Het doel van het interview is om achter de motivatie van de keuzes die de gemeente heeft gemaakt met betrekking tot het evalueren van de challenge. Tijdens het interview zullen de volgende facetten behandeld worden omtrent de evaluatie:

Wat is de rol van resultaat bij de beoordeling van de challenge?

Wat is volgens u een definitie van resultaat in samenhang met de beoordeling van een challenge?

Wat is de rol van draagvlak bij de evaluatie van een challenge?

Welke richtlijnen gebruikt deze professional om de handelingen van de initiatiefnemers te toetsen?

Speelt de verantwoording van de subsidie een grote rol bij het evalueren van de challenge?

*De voornoemde vijf vragen geven een beeld op welke criteria een challenge wordt gevalueerd.*

Speelt een consulent een rol bij de evaluatie van een challenge?

Wat is mening over het gebruik maken van een pilotfase?

Is bij sommige challenges het gebruik van monitoren van belang?

Hoe vaak wordt de challenge geëvalueerd?

Wat vindt u van het betrekken van bewoners bij de evaluatie doormiddel van een publiek debat?

*De voornoemde drie vragen geven een beeld op welke wijze er in de praktijk wordt gevalueerd.*

Deze vragen worden gesteld worden gekoppeld aan maatwerk en eveneens aan de algemene voorziening. Naar aanleiding van deze vragen ontstaat er een beeld waarom bijvoorbeeld de gemeente Groningen kiest voor aanpak A en gemeente Zutphen voor aanpak B ten aanzien van het evalueren van de challenge.

## Beroepsproduct

Als beroepsproduct zal er een advies volgen aan de gemeente Noordwijk omtrent de eisen aan een burgerinitiatief op grond van artikel 2.6.7 Wmo. Het Advies zal bestaan uit twee delen. Het eerst deel betreft een model voor een subsidieregeling ten aanzien van de algemene voorziening binnen de Wmo. In deze subsidieregeling staat vermeld aan welke eisen een burgerinitiatief moet voldoen om een algemene voorziening binnen het kader van de Wmo te mogen uitvoeren.

Het tweede deel betreft een artikel geschreven voor de Wmo verordening van Noordwijk omtrent de eisen met betrekking tot de maatwerk voorziening, die gesteld worden aan het burgerinitiatief binnen de Wmo.

De motivering en achtergronden van deze eisen en criteria worden verwerkt in het advies. Deze motiveringen en achtergronden zijn achterhaald door het interviewen van de eerdergenoemde gemeenten en experts.

## Planning

*Werkzaamheden bij deelvraag 1*

Vanaf 1 september tot en met 1 mei de Nederlandse wetsgeschiedenis ten aanzien van het Right to Challenge bestuderen en daarvan een heldere analyse maken. Uit deze analyse moet duidelijk worden op welke wijze de Nederlandse het voornoemde tot uitvoering zien komen binnen de Wmo. Het maken van deze analyse zal 30 uur in beslag nemen.

*Werkzaamheden bij deelvraag 2*

Vanaf 6 januari tot en met 20 april heb ik interviews afgenomen bij gemeenten en betrokkenen om zo de kwaliteitseisen die gemeenten stellen aan een challenge in kaart te brengen.

*Werkzaamheden bij deelvraag 3*

Vanaf 6 januari tot en met 20 april heb ik interviews afgenomen bij gemeenten om zo waarborgen die gemeenten gebruiken ten aanzien van het Right to Challenge in kaart te brengen.

*Werkzaamheden bij deelvraag 4*

Vanaf 6 januari tot en met 20 april heb ik interviews afgenomen bij gemeenten om zo de evaluatiemethodes ten aanzien van het Right to Challenge in kaart te brengen.

# Hoofdstuk 2: Informatief kader

In mijn zoektocht naar gemeenten die een start hebben gemaakt met het implementeren van het Right to Challenge viel het mij al snel op dat een hoop gemeenten wel een motie hebben aangenomen dat zij het Right to Challenge willen implementeren, maar dat er nog geen start is gemaakt met het ontwikkelen van beleid. Dit komt mede door het feit dat er slechts een summier aantal challenges zijn in Nederland.

Het voornoemde geldt ook voor een aantal gemeenten die ik heb geïnterviewd. Een gevolg daarvan is dat er nog geen organisatie is opgericht binnen de gemeente om challenges binnen de Wmo te behandelen. De geïnterviewde ambtenaren die het Right to Challenge in eerste aanleg behandelen hebben allemaal een verschillende functie of achtergrond, waardoor het afwerken van de vragenlijst af en toe tot problemen leidde. Een aantal geïnterviewde ambtenaren die het Right to Challenge behandelen hebben in eerste aanleg veel kennis met betrekking tot burgerparticipatie maar geen kennis omtrent de wetgeving.

Na interviews met Thijs van Mierlo van LSAbewoners en Katia Scholder van de gemeente Utrecht, kreeg ik van hen te horen dat zij graag een scriptiemeeting willen organiseren. Zij hadden andere studenten die zich bezig houden met het Right to Challenge benaderd en Daniel Kruithof van de VNG hierover ingelicht. Laatstgenoemde heeft zijn stagiair Quinten Lainert die onderzoek verricht naar het Right to Challenge hierover ingelicht en is er een scriptiemeeting georganiseerd door Quinten bij de VNG in Den Haag.

Vooraf was ik erg benieuwd of de andere studenten ook tegen de eerdergenoemde problematiek waren aangelopen en wat hun visie is omtrent het Right to Challenge binnen de Wmo. Tijdens de scriptiemeeting hebben we onze onderzoeken toegelicht in het bijzijn van Daniel Kruithof en discussies gevoerd over de knelpunten en mogelijkheden van het Right to Challenge binnen de Wmo. Er zouden ook twee hoogleraren aanwezig zijn, maar die hadden helaas afgezegd.

**Scriptie-meeting Right to Challenge**

Op maandag 2 mei was er bij de VNG een scriptiemeeting met enkele studenten die hun scriptie schrijven, of hebben geschreven, over de Right to Challenge. Hieronder een samenvatting van de (voorlopige inhoud) van de scripties en enkele gedeelde opmerkingen over de Right to Challenge.

**Amber Bleeker – Master Publiek Management**

Het onderzoek tot en met het hoofdstuk methodologie zijn reeds compleet. Het nog uit te voeren kwalitatieve onderzoek richt zich uitsluitend op initiatiefnemers die aan de Right to Challenge in de gemeente Utrecht deelnemen. In de gemeente Utrecht is de Right to Challenge omgedoopt tot een Bewonersbod. Centraal in het onderzoek staat het concept ‘empowerment’ . Dit betekent dat door middel van interviews met de initiatiefnemers wordt nagegaan of en in hoeverre burgers en maatschappelijke initiatieven daadwerkelijk door de Right to Challenge in staat worden gesteld om maatschappelijk en sociale doelen te bereiken. Het concept ‘empowerment’ is reeds veelvuldig onderzocht in onderzoeken over burgerparticipatie en –initiatieven. Maar door de mogelijke inhoudelijke en contextuele verschillen tussen burgerinitiatieven en de Right to Challenge is het onderzoek een toevoeging aan de wetenschappelijke literatuur. De verwachting is dat het onderzoek in de maand juli 2016 klaar zal zijn.

*Contact:*[*a.c.bleeker@students.uu.nl*](mailto:a.c.bleeker@students.uu.nl)

**Tijmen Distelvelt – Bachelor HBO Rechten**

In opdracht van de gemeente Noordwijk behandelt deze scriptie de beleidsmatige kant van de Right to Challenge. Het onderzoek heeft de strikte formulering van artikel 2.6.7, Wmo, als uitgangspunt genomen. Zowel deze bepaling als de toelichting erop bevatten amper aanknopingspunten voor de invulling van de Right to Challenge door gemeenten. Daarom wordt in het onderzoek gezocht naar de criteria die aan initiatieven gesteld kunnen worden, bij AMvB of bij gemeentelijke verordening. Door middel van ruim tien interviews met gemeenteambtenaren van verschillende gemeenten, VNG, LSA en politici is gezocht naar een ‘rode draad’ van de criteria waaraan initiatieven zouden moeten voldoen. Voorlopig zijn de resultaten echter niet eenduidig, en kan slechts worden geconcludeerd dat gemeenten erg zoekende zijn naar de wijze waarop deze criteria moeten worden ingevuld.  Naar verwachting is het onderzoek afgerond voor 1 juni 2016.

*Contact:*[*tijmen.distelvelt@hotmail.nl*](mailto:tijmen.distelvelt@hotmail.nl)

**Marieke Merkus (afwezig) – Master Recht & Onderneming**

Marieke was helaas niet meer in de gelegenheid om de scriptie-meeting te bezoeken. Haar scriptie zal in ieder geval de aanbestedingsrechtelijke kant van de Right to Challenge gaan belichten. Dit zal ze doen in opdracht van de gemeente Utrecht, het onderzoek loopt tot de zomer van 2016.

*Contact:*[*mimerkus@gmail.com*](mailto:mimerkus@gmail.com)

**Quinten Lainert – Master Rechtsgeleerdheid: Staats- en Bestuursrecht**

Dit onderzoek bekijkt de wijze waarop het huidige staats- en bestuursrechtelijke kader geschikt is voor een doeltreffende uitvoering van de Right to Challenge. Uit de juridische analyse van de belangrijkste wetgeving over de staatsorganen, zoals de Grondwet en de Gemeentewet, blijkt dat deze wetgever de gemeente er te beperkt toe aan zet om na te denken over burgerparticipatie anders dan door middel van inspraak. Uit de voorlopige juridische analyse die ziet op de verhouding tussen burger en overheid blijkt dat voor een effectieve toepassing van de Right to Challenge de actieve openbaarmaking van (begroting)informatie door gemeenten een positieve bijdrage kan leveren. Daarnaast worden ook de rechtsbescherming voor maatschappelijke initiatieven onder de loep genomen, evenals  de financiering, rechtspersoonlijkheid en handhaving van maatschappelijke initiatieven. Eind juli 2016 zou deze scriptie afgerond moeten zijn.

*Contact:*[*q.lainert@students.vu.nl*](mailto:q.lainert@students.vu.nl)

**Dirk Wijkstra (afwezig) – Bachelor Bestuurs- en organisatiewetenschappen**

Deze afgeronde scriptie heeft op kwalitatieve wijze de manier waarop controle kan worden gehouden op de ‘challenges’ in de gemeente Utrecht onderzocht. Het onderzoek richt zich op vier verschillende cases in de gemeente. Initiatiefnemers van deze  cases en diverse ambtenaren van de gemeenten zijn geïnterviewd, daarnaast zijn er enkele observaties verricht tijdens bijeenkomsten over de Right to Challenge. De belangrijkste conclusies van het onderzoek is dat er formeel weinig verantwoord plaatsvindt. Voor zover er verantwoording wordt afgelegd gebeurt dit informeel en op basis van vertrouwen. Zowel de gemeente als de initiatiefnemers zijn tevreden over deze informele verantwoordingswijze. Uit het onderzoek komen een tweetal aanbevelingen voort: allereerst roept het onderzoek op om de effecten van de maatschappelijke initiatieven beter te monitoren. Het meten van de daadwerkelijke toegevoegde waarde van een challenge ten opzichte van de voorgaande situatie zal echter uiterst moeilijk zijn. Ten tweede, wordt de gemeente erop gewezen dat ondanks de tot nu toe beperkte budgetten van challenges, deze challenges wel degelijk invloed kunnen hebben op het welzijn van mensen. Het toewerken naar een meer gestructureerde vorm van controle is met het oog op de mogelijke toename van het aantal initiatieven en de bestedingen hieraan gewenst.

*Contact:*[*d.a.wijkstra@students.uu.nl*](mailto:d.a.wijkstra@students.uu.nl)

**Algemene opmerkingen over de Right to Challenge**

Het heeft er schijn dat initiatiefnemers sterk verschillende achtergronden, zoals opleidingsniveau, en motivatie hebben. Voor een gemeente is het dan ook essentieel dat de Right to Challenge begrijpelijk en toegankelijk is voor een brede diversiteit aan personen.

Daarnaast waren er zorgen of de Right to Challenge op de lange termijn houdbaar  is. Het kan niet de bedoeling zijn om opstartsubsidies te blijven verlenen aan nieuwe initiatieven. Deze subsidies worden nu vooral gebruikt om de nodige expertise in te kopen en om onderzoek te doen naar de haalbaarheid van het idee.

De Right to Challenge lijkt momenteel niet te voldoen aan de verwachtingen van gemeenten en/of de indieners van het amendement. In plaats van dat initiatieven geïndiceerde zorg van bestaande instellingen gaan overnemen, richten de nieuwe initiatieven zich vooral op welzijnstaken. Door de complexe juridische en financiële context voor het organiseren van maatwerk voorzieningen zullen veel initiatieven zich daarom blijven richten op het overnemen/aanvullen van algemene voorzieningen.

De studenten verbaasden zich soms over de matige borging en bekendheid van de Right to Challenge binnen een gemeente. Zelfs Wmo-ambtenaren waren niet altijd op de hoogte van het bestaan van de Right to Challenge binnen hun gemeente.

Gemeenten kennen soms de angst dat door de uitvoering van Right to Challenge juridische problemen ontstaan. Bijvoorbeeld doordat de toepassing van de Right to Challenge in strijd blijkt met de Aanbestedingswet en daardoor een procedure tegen de gemeente wordt gestart.

**Algemene opmerkingen over het onderzoeken van de Right to Challenge**

Het wordt als prettig ervaren dat via contact met de gemeente challenges (vaak) toezeggen om deel te nemen aan de scriptie-onderzoeken;

Een gedeeld probleem voor studenten die hun scriptie schrijven is het gebrek aan onafhankelijke en betrouwbare informatie over de Right to Challenge. Ondanks het feit dat er recent enkele beleidsdocumenten (zoals het Kompas) zijn gepubliceerd zijn er geen wetenschappelijk onderbouwde publicaties beschikbaar.

Door het gebrek van informatie wordt er door de studenten vaak inductief (theorievormend)  onderzoek verricht. Als uitgangspunt worden bestaande concepten over burgerinitiatieven/burgerparticipatie gebruikt.

# Hoofdstuk 3: Juridisch kader

### Right to Challenge?

*Wat houdt het Right to Challenge in?*

Om deze vraag te beantwoorden zal ik allereerst de oorsprong van het Right to Challenge behandelen. Hierna, zal ik aangeven wat het Right to Challenge betekent volgens de bij dit onderzoek betrokken partijen zoals organisaties (VNG, LSA) en gemeenten. Verder zal ik de beweging ‘’buurtrechten’’ toelichten waar het Right to Challenge deel van uit maakt. Tot slot zal ik de introductie van het Right to Challenge in Nederland behandelen.

### Oorsprong

Het Right to Challenge vindt zijn oorsprong binnen het Verenigd Koninkrijk van Groot Brittannië.[[7]](#footnote-7) Daar is het Right to Challenge onderdeel van Community Rights welke wettelijk zijn vastgelegd in de Localism Act, de wet over lokaal samenwerken.[[8]](#footnote-8) Naast Right to Challenge bestaat buurtrechten uit:[[9]](#footnote-9)

* het Right to Bid - Het overnemen van maatschappelijk vastgoed;
* Right to Build - Dat een buurt zelf gebieds- of bouwplannen kan ontwerpen en indienen;
* Right to Organize - Dat een buurt de regie kan voeren over publieke taken.

Het Right to Challenge in het Verenigd Koninkrijk betekent dat een maatschappelijk initiatief de mogelijkheid krijgt om publieke taken van de overheid over te nemen, waaronder zorg en welzijn. [[10]](#footnote-10)

Het Right to challenge bestaat in Engeland in de praktijk uit de volgende zeven stappen:

1. Het vormen van een bewonersorganisatie. De zogeheten 'Contract Readiness Checker' is een hulpmiddel om organisaties te helpen bij het indienen van een right to challenge.
2. Het benaderen van de overheid en het verwerven van informatie over betreffende dienst. De bewonersorganisatie doet onderzoek naar de details van de dienst die ze streven over te nemen.
3. Het bouwen van een business case.
4. Het indienen van een blijk van belangstelling ('expression of interest'). De overheid bepaalt aan welke richtlijnen men moet voldoen om daadwerkelijk mee te kunnen bieden.
5. De beslissing van de overheid over de 'expression of interest'. De 'challenge' kan worden aanvaard (ga naar stap 6), afgewezen, of er kan gevraagd worden om meer informatie (dan moeten de stappen één tot en met vier opnieuw worden doorlopen).
6. Het bieden op het recht om de dienst uit te voeren. Bij deze stap worden de zaken competitief. Er dient meer informatie in de lijn van de business case te worden ingediend. Ook andere (professionele) organisaties krijgen de kans om hetzelfde te doen. De overheid zal uiteindelijk de keuze maken wie het contract 'wint'.
7. Als de bewonersorganisatie het contract 'wint', begint pas het echte werk: het uitvoeren van de publieke dienst[[11]](#footnote-11).

Locality, een ondersteuningsorganisatie voor de buurtrechten in Engeland, heeft onderzoek gedaan naar de duur van het 'challenge proces'. Het proces van 'expression of interest' tot het daadwerkelijk overnemen van een publieke dienst duurt gemiddeld 18 maanden. De tijd van het vormen van een bewonersorganisatie tot het bouwen van een business case is hierin niet meegenomen.[[12]](#footnote-12)

Het Right to Challenge is in Engeland vastgelopen op een aantal punten waardoor er maar weinig publieke taken door bewonersinitiatieven zijn overgenomen van gemeenten.

Ten eerste moesten de challenges zich houden aan de gestelde wettelijke kaders van gemeenten in Engeland. Aan deze eisen konden bewonersinitiatieven vaak niet voldoen.

Ten tweede was de bureaucratische houding van de gemeenten vaak een probleem in Engeland. Er ontstond spanning tussen de bewonersinitiatieven en de gemeente omdat de bewoners de gemeente erop wezen dat zij het beter en slimmer kunnen.

Ten derde werden (en wordt) in Engeland bij publieke taken op grote schaal gebruik gemaakt van het aanbestedingsproces. Bewonersinitiatieven kwalificeerden vaak niet voor deelname aan het aanbestedingsproces.

Uit Engels onderzoek bleek tevens, dat ondanks de goede hoop van initiatiefnemers en gemeenten, het Right to Challenge niet van de grond kwam door de lange aanlooptijd.[[13]](#footnote-13)

Tot slot, hadden bewonersinitiatieven vaak te maken met informatieachterstanden en duurden de procedures vrij lang. Volgens hoogleraar Samenlevingsopbouw Justus Uitermark mislukte het Right to Challenge in Engeland, omdat de challenges nauwelijks kans van slagen hadden en de opdrachten uiteindelijk toch bij het reguliere aanbod terecht kwamen. In Engeland probeert men nu een tussenvorm te bedenken, waarbij bewoners inspraak kunnen hebben op de uitvoering van publieke taken door professionele partijen.[[14]](#footnote-14)

Thijs van Mierlo van LSAbewoners en Daniel Kruithof van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bevestigden, tijdens de interviews in het kader van dit onderzoek, dat het Right to Challenge in Engeland mislukt of niet goed van de grond gekomen is, omdat uiteindelijk alleen de elite onder de samenleving de kennis en het geld had om publieke taken over te nemen.[[15]](#footnote-15)

### Betekenis

Het Right to Challenge is volgens de LSA een recht om mee te bieden op publieke taken van de lokale overheid door organisaties, clubs en verenigingen bestaande uit buurtbewoners. Het moet gaan om taken die bewoners beter en effectiever kunnen uitvoeren. Introductie van het Right to challenge kan volgens de LSA resulteren in een betere werkgelegenheid en gebruik van de openbare ruimte. Voorbeelden van publieke taken zijn het onderhouden van groen, organiseren van activiteiten in buurthuizen en het verzorgen van ouderenvervoer .

Bovenstaande uitleg van het Right to Challenge wordt globaal ook onderschreven door partijen als Movisie en de VNG.

***Volgens Movisie:***

Bewoners en/of wijkondernemers kunnen door middel van het Right to Challenge aangeven dat zij bepaalde bestaande publieke taken willen overnemen van de overheid. Hier moeten zij wel argumenten voor kunnen aanvoeren hoe de uitvoering bijvoorbeeld efficiënter, goedkoper of kwalitatief beter kan.

***Volgens de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG)***

De VNG heeft het Right to Challenge als volgt gedefinieerd: Het Right to Challenge staat voor ‘het recht om uit te dagen’. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeente kunnen overnemen als zij het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. De relatie tussen overheid en bewoners veranderd met het Right to Challenge in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. [[16]](#footnote-16)

***Volgens LSAbewoners***

LSAbewoners definieert het Right to Challenge als volgt: Het Right to Challenge gaat over het recht van bewoners om publieke taken over te nemen van hun gemeente. Het zijn taken die zij beter of goedkoper kunnen uitvoeren dan de gemeente, of taken die voordelen opleveren voor de buurt als zij die zelf uitvoeren. Met het Right to Challenge verschuiven initiatieven van overheid naar burgers. Bewoners krijgen hiervoor de middelen en verantwoordelijkheid.[[17]](#footnote-17)

### Het Right to Challenge in Nederland

Het (Landelijke samenwerkingsverbanden actieve bewoners (LSA) , pleit al langer voor buurtrechten, om zo burgers meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving. De afgelopen jaren is de verzorgingsstaat gaan krimpen. Waar eerst altijd geld was om professionals de problematiek in buurten op te laten lossen qua zorg en welzijn, wordt er nu meer gevraagd qua inzet van burgers met betrekking tot problematiek in de buurt. LSA stelt de vraag: waarom zouden bewoners lijdzaam moeten toezien dat buurthuizen worden wegbezuinigd? De LSA gelooft in de kracht van bewonersinitiatieven om zulke problematiek, ook op het gebied van zorg en welzijn, op te pakken. LSA is daarom van mening dat het tijd is om buurtrechten, waaronder het Right to Challenge, te introduceren in Nederland. LSA verwacht dat bewoners, door introductie van het Right to Challenge in Nederland, meer verantwoordelijkheden kunnen oppakken en dat resulteert volgens hun visie in een meer betrokken en actieve samenleving. [[18]](#footnote-18)

Als een groep bewoners een publieke taak wil overnemen, dan moeten zij dit zelf kenbaar gaan maken bij de lokale overheid. Een gemeente moet hier verplicht actief op ingaan om zo samen met het bewonersinitiatief het plan van aanpak door te lichten. Uiteindelijk moet duidelijk worden wat het kostenplaatje wordt en wat de maatschappelijke meerwaarde is van het bewonersinitiatief. Een contract kan gegund worden aan een bewonersinitiatief als het plan aan een aantal basisvoorwaarden voldoet. De aanbestedingsvoorwaarden moeten door gemeentes openbaar gemaakt worden. De gemeente kan een opdracht gunnen aan een partij. Dat kan op basis van de kostprijs of de kwaliteit die wordt geleverd. De LSA vindt dat er bij de aanbestedingen rekening gehouden moet worden met de maatschappelijke meerwaarde die een bewonersinitiatief brengt. [[19]](#footnote-19)

Het amendement van Tweede Kamerleden Linda Voortman en Otwin van Dijk, tijdens de wetsbehandeling van de Wmo 2015 op 24 april 2014, heeft het Right to Challenge wettelijk verankerd in de Wmo 2015 per 1 januari 2015.[[20]](#footnote-20) Het Right to Challenge is in tweede aanleg door een amendement van Tweede Kamerlid Mona Keizer van het CDA onder de aandacht gebracht binnen de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) op 14 juni 2014.[[21]](#footnote-21)  Het Right to challenge in deze wet houdt in dat niet alleen lokale overheden mogen besluiten of een bibliotheek openblijft, maar ook de ingezetenen. Het idee daarachter is dat buurtbewoners de buurt het beste kennen en daardoor met ideeën kunnen komen om bijvoorbeeld een bibliotheek te laten voortbestaan door vrijwilligers in te zetten of door de bibliotheek te combineren met andere commerciële functies. Volgens de indienster van het amendement wordt de bibliotheekvoorziening daarmee een buurtinitiatiefrecht, wat lijkt op het Britse Right to Challenge.

Het Right to Challenge is onderdeel van een bredere beweging genaamd ´´Buurtrechten´´, wat onder de aandacht is gebracht door Tweede Kamerlid Grace Tanamal met haar initiatiefnota. Volgens Tanamal worden buurtbewoners teveel belemmerd door bureaucratie. Buurtbewoners moeten beter in de gelegenheid worden gesteld om meer betrokken te zijn bij de domeinen zorg, welzijn en leefbaarheid. De initiatiefnota van Tanamal geeft inzicht in de wijze waarop het Right to Challenge kan worden uitgevoerd in de praktijk. Buurtrechten zijn een verzameling van participatierechten om buurtproblemen op te lossen door de buurtbewoners. Onder deze participatierechten valt ook het Right to Challenge. Volgens Tanamal willen buurtbewoners meer verantwoordelijk zijn over hun eigen leefomgeving. Met buurtrechten kunnen buurtinitiatieven sneller van de grond komen, omdat deze niet meer worden belemmerd door bureaucratie, langzame besluitvorming, onwillende ambtenaren en onvoldoende mogelijkheden om als buurtcollectief te opereren. Volgens Tanamal past de invoering van buurtrechten bij de decentralisering van de zorg in Nederland. Buurtbewoners moeten op lokaal gebied handvatten krijgen om de zorg te kunnen uitvoeren en organiseren. De verzorgingsstaat komt in handen van de burger in plaats van de overheid. Buurtbewoners kunnen diensten ten behoeve van de zorg perfect laten aansluiten aan de behoeften.

Naast het Right to Challenge krijgen de bewoners onder de noemer van buurtrechten ook het recht op vastgoed en het recht om eigen plannen te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen.

Een voorwaarde van het buurtrecht is wel dat het buurtcollectief zich verenigt in een rechtspersoon.

Uit de correspondentie tussen de initiatiefnemer en de VVD blijkt dat er geen wettelijke grondslag hoeft te zijn voor de implementatie van buurtrechten waar het Right to Challenge onder valt. De initiatiefnemer wil voorkomen dat de burgerinitiatieven wettelijk verder worden afgebakend dan de initiatiefnota. Hierin wijkt het concept buurtrechten af van het de Britse Community Rights.

Volgens de initiatiefnemer van het concept buurtrechten moet er eerst geëxperimenteerd worden met de buurtrechten zonder wettelijke basis. Bij complicaties kan vervolgens nog worden bekeken of de buurtrechten onder de huidige wetgeving kunnen worden gebracht.

Volgens de initiatiefnemer moeten de gemeenten zelf het initiatief nemen om de experimenten met buurtrechten invulling te geven.

Deze invullingen zien wij terug in de 3 vormen: Right to Challenge onder de Wmo, Right to Challenge onder buurtrechten en een mengvorm. [[22]](#footnote-22)

Minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk vindt dat de initiatiefnota van Tanamal aansluit bij de Agenda Lokale Democratie.[[23]](#footnote-23) Het laatstgenoemde stuk van Willem Witteveen beschrijft dat de verzuilde, verticaal georganiseerde samenleving plaats heeft gemaakt voor een horizontale netwerksamenleving waarin grenzen tussen verschillende domeinen vervagen, omdat de burgers meer inspraak willen in het publieke domein. Verder wordt er aandacht geschonken aan de decentralisatie en het betrekken van burgers binnen het sociale domein. Minister Plasterk heeft vervolgens aangegeven dat vanuit Binnenlandse Zaken een proces in gang gezet is om samen met betrokkenen uit de praktijk, deskundigen op het gebied van gemeentelijke wetgeving en lokale bestuurders de gedachtenvorming over het recht op participatie/buurtrecht in een aantal interactieve bijeenkomsten vorm te geven.[[24]](#footnote-24)

De initiatiefnota van Tanamal is vervolgens aangenomen op 14 september 2015. De initiatiefnota van Tanamal werd verder nog ondersteund door moties. Tweede Kamerleden Voortman en Fokke zijn van mening dat de initiatiefnemer in haar nota over buurtrechten mooie voorstellen doet om buurtbewoners meer grip te geven op hun wijken en buurten. De motie verzoekt de regering experimenten uit te zetten.[[25]](#footnote-25)

Een tweede motie van de laatstgenoemde Tweede Kamerleden pleit voor het opzetten van een maatschappelijke bank, omdat buurtinitiatieven niet over de financiële middelen beschikken in de startfase om tot een volwaardige wijkonderneming te groeien. In Engeland heeft men goede ervaringen met een maatschappelijke bank. De financiering bestaat uit tegoeden van slapende bankrekeningen, donaties van bedrijven en loterijen van goede doelen. [[26]](#footnote-26)

In een andere motie van Koser Kaya en Veldman wordt de initiatiefnota ook ondersteund. De motie verzoekt de regering om met voorstellen te komen die niet leiden tot burocratisering van burgerparticipatie. [[27]](#footnote-27)

In een brief van Minister Plasterk op 16 november 2015, benadrukt hij dat de lokale overheid een cultuuromslag moet maken.[[28]](#footnote-28) De minister erkent dat gemeenten de professionaliteit van buurtinitiatieven een vraagstuk vinden. Op termijn zou het mogelijk moeten zijn dat buurtinitiatieven zich kunnen ontwikkelen richting het Wmo domein. De nadruk moet liggen volgens de Minister op maatschappelijk rendement. Daarnaast erkent de minister dat burgerinitiatieven moeite hebben om mee te doen in de openbare aanbestedingen, omdat de vereisten vaak te hoog gegrepen zijn. Hier staan burgers vaak niet bij stil en dit belemmerd hen om een maatschappelijk probleem op te lossen. Volgens de minister zal er een volwassen relatie tussen burger en gemeente tot stand moeten komen, zodat er een ingroeimodel ontstaat voor burgerinitiatieven. Volgens de Minister geeft de handreiking maatschappelijk aanbesteden [[29]](#footnote-29) afdoende mogelijkheden om een burgerinitiatief mee te laten doen in de aanbestedingen.

De Minister geeft aan dat hij onderzoek gaat doen naar de verdere juridische verankering van buurtrechten. Daarbij gaat zijn ministerie onderzoek doen naar de juridische mogelijkheden in de huidige wetgeving om een beter onderscheid te maken tussen de omvang en activiteiten bij het stellen van kwaliteitseisen, waardoor burgerinitiatieven meer ruimte krijgen en bijvoorbeeld niet hoeven te voldoen aan dezelfde eisen die worden gesteld aan commerciële bedrijven.

**Samenvatting theoretisch kader:**

Het Right to Challenge is onderdeel van een Brits concept Community Rights en dat is wettelijk vastgelegd in de Localism Act, de wet over lokaal samen te werken. Het recht geeft de burger de mogelijkheid om een publieke taken over te nemen en uit te voeren. In Nederland zijn lobbygroepen zoals LSAbewoners, Movisie en Vilance al langer bezig om het Right to Challenge op de politieke agenda te krijgen. De afgelopen jaren zijn er meerdere onderzoeken geweest naar burgerparticipatie binnen het publieke domein. Begin 2014 kwam senator Witteveen met een handreiking aan de Tweede Kamer genaamd Agenda Lokale Democratie, waarbij burgerparticipatie in het sociale domein en de houding van de lokale overheid centraal staat. Daarop inhakend heeft de LSAbewoners gelobbyd bij de politiek om het Right to Challenge wettelijk te gaan verankeren en zij zagen met Tweede Kamerleden Linda Voortman en Otwin van Dijk de nieuwe Wmo 2015 daarvoor als geschikt. In de loop van 2015 kwam PvDA Tweede Kamerlid Grace Tanamal met de initiatiefnota ‘’Buurtrechten’’. Hierin staat dat lokale overheden burgerinitiatieven de ruimte moet geven om publieke taken over te nemen. Het idee buurtrechten komt sterk overeen met het Britse concept Community Rights. In tegenstelling tot Community Rights hoeft het concept buurtrechten niet wettelijk worden verankerd volgens de initiatiefneemster. De initiatiefnota van Tanamal kreeg waardering van Minister Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk. Hij gaf aan dat het concept buurtrechten past binnen de decentralisatie. De initiatiefnota is vervolgens na het zomerreces aangenomen op 14 september 2015. Daarbij werd de initiatiefnota gesteund door moties van: Voortman/Fokke over een maatschappelijke bank ter ondersteuning van buurtinitiatieven, de motie-Koşer Kaya/Veldman over burgerparticipatie zonder bureaucratisering en de motie-Fokke/Voortman over experimenten met buurtrechten.

## De wetgever en het Right to Challenge binnen de Wmo

*Wat is de gedachte van de wetgever achter het Right to Challenge binnen de kaders van de nieuwe Wmo?*

Om deze vraag te beantwoorden zal ik allereerst het concept Right to Challenge binnen de Wmo 2015 uitleggen. Ten tweede zal ik de initiatiefnota´s van Linda Voortman en Grace Tanamal en de inbreng van de LSA en de VNG ten aanzien van het Right to Challenge, behandelen. Tot slot zal ik in kaart brengen op welke wijze het Right to Challenge op gemeentelijk niveau binnen de kaders van de nieuwe Wmo en Aanbestedingswet kan worden uitgevoerd. Hierbij wordt er gekeken met welke vraagstukken gemeenten te maken krijgen.

### Definitie Right to Challenge binnen de Wmo

De definitie van het Right to Challenge is: “ het recht van buurtbewoners om aan te geven dat zij een bestaande publieke taak willen overnemen van de overheid.”[[30]](#footnote-30) Het Right to Challenge kan publieke taken in het kader van de Wmo, zoals hulp bij huishouden, mantelzorg en wijkactiviteiten overnemen.[[31]](#footnote-31) Het doel van de Wmo is, om burgers die niet zelfredzaam zijn, zolang mogelijk in hun eigen leefomgeving te laten houden en mee te laten participeren in de maatschappij.

H Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gaat bij het Right to Challenge in het kader van de Wmo 2015 uit van de volgende punten:[[32]](#footnote-32)

* Een challenge is een aanbod van een groep georganiseerde bewoners, cliënten en/ of professionals op (een deel van) het aanbod dat de gemeente gecontracteerd heeft in het kader van de Wmo.
* Er is altijd sprake van een maatschappelijk initiatief; (zorg)instellingen kunnen geen challenge indienen, maar als georganiseerde bewoners zich bijv. verenigd hebben in een zorgcoöperatie dan is dit wel mogelijk.
* De challenge biedt (veronderstelde) voordelen ten opzichte van het door de gemeente gecontracteerde aanbod. Deze voordelen kunnen betrekking hebben op de prijs (aanbod wordt meer kostenefficiënt uitgevoerd) en/ of de kwaliteit (aanbod leidt bijv. tot hogere klanttevredenheid);
* Het aanbod waar de challenge betrekking op heeft, komt altijd (deels) in de plaats van door de gemeente gecontracteerd aanbod. Met andere woorden, er kan geen sprake zijn van (volledig) additioneel aanbod.

De gemeente Rotterdam heeft ook samen met initiatiefnemers definities bedacht voor het Right to Challenge binnen de Wmo: Het Right to Challenge is een alternatieve vorm van maatschappelijk aanbesteden. Het Right to Challenge is een instrument om ruimte te bieden aan nieuwe spelers en initiatieven. Het Right to Challenge is één van de instrumenten voor maatschappelijke en bestuurlijke innovatie.[[33]](#footnote-33)

Het Right to Challenge is opgenomen in de Wmo onder artikel 2.6.7.

Het Right to Challenge kan tot uitvoering worden gebracht op gemeentelijk niveau aan de hand van artikel 2.6.7. Wmo 2015:

* 1.Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.
* 2.In de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald:
  + **a.**welke eisen gelden voor het door ingezetenen en maatschappelijke initiatieven laten uitvoeren van taken van het college;
  + **b.**op welke wijze en aan de hand van welke criteria de effecten worden geëvalueerd.
* 3.Het ontwerp van een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Wmo en daarom lijkt het op voorhand logisch dat het Right to challenge is opgenomen in deze wet. Een gemeenteraad is verplicht een verordening vast te stellen met regels voor de uitvoering van de Wmo. Hierin is opgenomen hoe bewoners (of hun vertegenwoordigers) worden betrokken bij het doen van voorstellen voor beleid of bij het geven van advies. De nadruk ligt hier op de voorbereiding van het beleid op grond van artikel 2.1.3 Wmo. Een voorbeeld hiervan is de Wmo verordening van de gemeente Leeuwarden. Daar is het Right to Challenge opgenomen in de verordening en gekoppeld aan artikel 3.1 Wmo waar een aantal algemene kwaliteitseisen staan genoemd.[[34]](#footnote-34) In het derde lid van artikel 2.1.3. Wmo, staat dat het betrekken van de ingezetenen bij het uitvoeren van het beleid moet worden opgenomen in de verordening. Kortom, bewoners van een gemeente moeten de mogelijkheid krijgen om inspraak te hebben op het beleid. Daar sluit het idee van het Right to Challenge goed bij aan, omdat een challenge de mogelijkheid geeft om het beleid te veranderen van een gemeente.

Door het artikel Right to Challenge binnen de Wmo en de ondersteunende artikelen (art 2.1.3 en art. 3.1)[[35]](#footnote-35) die er al zijn binnen de Wmo, kan het Right to Challenge naar Brits model worden toepast op buurtniveau. Het artikel zelf geeft aan dat gemeenten eisen kunnen stellen aan de bewonersinitiatieven. Door het ontbreken van de een algemene maatregel van bestuur, kunnen gemeenten voorlopig nog zelf invulling geven aan de eisen. Het ontbreken van een Amvb op het gebied van het Right to challenge betekent ook dat het Right to Challenge binnen de WMO nu een mogelijkheid in plaats van een verplichting voor gemeenten is.

De beschrijving van Right to Challenge door het Ministerie van VWS is toegespitst op de Wmo en sluit grotendeels aan bij de gehanteerde omschrijving en de ervaringen met Right to Challenge in bijvoorbeeld Engeland. Als gemeenten het invullen van de eisen van art. 2.6.7 Wmo nalaten, dan kan er alsnog een Amvb volgen. Uit een bijeenkomst tussen de LSA en Linda Voortman blijkt dat er onvrede is bij de drijvende krachten achter het Right to Challenge over de voortgang van de implementatie bij gemeenten. Te weinig gemeenten doen actief iets met het Right to Challenge. Dat heeft tot gevolg dat de indieners van het amendement gaan onderzoeken of het mogelijk is een Amvb tot stand te brengen.[[36]](#footnote-36) De VNG heeft aangegeven dat gemeenten voor de invulling van het Right to Challenge kunnen aansluiten bij het beleid van de VNG met betrekking tot burgerinitiatieven. Een aantal burgerinitiatieven valt buiten de beschrijving Right to Challenge, omdat het niet over gecontracteerd aanbod in het kader van de Wmo gaat.

Subsidierelaties kunnen gemeenten altijd aangaan, onafhankelijk van de toepassing van een Right to Challenge. Een algemene voorziening kan worden gesubsidieerd, want de algemene voorziening valt onder de noemer informele zorg. Aan subsidiëringproces zijn juridische regels verbonden. Een gemeente kan deze regels vastleggen in een subsidieverordening en beleidsregels. Voorwaarden voor het opstellen van een subsidieverordening vloeien voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

Een burgerinitiatief kan een algemene voorziening op basis van de Wmo uitvoeren en in aanmerking komen voor een subsidie.

. Een algemene voorziening is er voor iedereen in tegenstelling tot de maatwerk voorziening waar je een indicatie voor nodig hebt. De algemene voorziening valt eerder onder welzijn dan onder zorg. Voorbeelden van een algemene voorziening zijn ontmoetingsplaatsen, hulp en ondersteuning aan buurthuizen of het organiseren van boodschappendiensten.[[37]](#footnote-37) Gemeenten, zoals de gemeente Zwolle, kiezen er soms ook voor om de dagbesteding een algemene voorziening te maken.[[38]](#footnote-38)

Verder zijn er burgerinitiatieven die in een grijsgebied vallen, tussen aanbesteding en andere vormen van bewonersinitiatieven, tussen gecontracteerd en niet gecontracteerd aanbod, maar die in publicaties en gemeenten soms ook omschreven worden met termen als Right to Challenge. Voorbeelden van dergelijke burgerinitiatieven zijn het project Stadsakkers in Apeldoorn (een stichting opgericht door bewoners die subsidie aanvragen bij de gemeente om mensen te ondersteunen werkervaring op te doen) of Buurtnetwerk Rhoon-Noord (waar bewoners de gelegenheid hebben zelf sturing te geven aan de budgetten voor groenbeheer en waar onder andere personen met psychiatrische problematiek onderhoud als dagbesteding doen). Dit laatste is een samenwerking tussen formele en informele zorg. Al kan je je wel afvragen of deze tussenvormen wel zuivere bewonersinitiatieven zijn en binnen het kader van het Right to Challenge passen zoals de wetgever het heeft bedoeld.

Er zijn veel initiatieven denkbaar ten aanzien van verzorging ouderen en chronisch zieken. In veel plaatsen zijn bewoners het vervoer van ouderen en zieken gaan uitvoeren, wat kostenbesparend is voor de gemeente. De afgelopen jaren heeft de overheid veel publieke diensten overgelaten aan de private markt. Dit leidt in sommige gevallen tot hoge prijzen, slechte service en lage efficiëntie. De bewoner betaalt voor deze diensten en is daarom direct belanghebbende, maar kon tot de invoering van de Wmo 2015 hier geen invloed op uitoefenen. De bewoner in georganiseerd verband kan wel een bod doen op een publieke dienst, maar de gemeente was voor de invoering van de Wmo 2015, niet verplicht om te reageren op een bod. Bewoners kunnen een bod doen op deze publieke diensten als zij zich bijvoorbeeld organiseren in een vereniging of stichting. Als burgerinitiatief moet je wel kunnen aantonen dat het initiatief voordelen oplevert en dat de publieke dienst efficiënter wordt uitgevoerd. Als binnen de lokale gemeenschap een groep burgers een publieke dienst zou willen overnemen, moeten ze dit kenbaar maken aan de gemeente. De gemeente is dan verplicht hierop te reageren. De gemeente zal de groep uitnodigen om een plan van aanpak te maken waarin duidelijk staat hoe en met welke middelen ze de dienst wil overnemen en hoeveel de dienst zal kosten. Hierin moet ook de aanvullende sociale waarde die de burgers kunnen leveren, duidelijk benoemd worden. Dat is de meerwaarde die het heeft wanneer burgers deze publieke dienst uitvoeren. Als een burgerinitiatief aan een aantal basisvoorwaarden voldoet, zal de gemeente hierop reageren door de dienst openbaar aan te besteden. [[39]](#footnote-39)

De aanbestedingsdocumenten moeten officieel worden gepubliceerd. Op dat moment kunnen ook andere partijen die de dienst willen uitvoeren, een bod doen. De gemeente bepaalt uiteindelijk aan welke partij het contract gegund wordt. De gunning van de opdracht kan plaatsvinden op grond van de laagst aangeboden prijs of op basis van de hoogste waarde voor de prijs van de aanbieding. Hier is de aanvullende sociale waarde die burgers kunnen leveren van groot belang.[[40]](#footnote-40)

### Amendement Right to Challenge

Het Right to Challenge werd bij het aannemen van de nieuwe Wmo 2015 voorgesteld door Groenlinks politica Linda Voortman en PDVA politicus Otwin Van Dijk, mede door het lobbyen van LSAbewoners.[[41]](#footnote-41)

"Het ‘right to challenge’: de decentralisatie van taken naar gemeenten is in wezen op termijn een decentralisatie naar de burgers. Met dit amendement wordt het, naar Brits voorbeeld, mogelijk om op buurtniveau een 'right to challenge' toe te passen. Bewoners krijgen het recht om de gemeente uit te dagen als zij denken, dat zij de zorg in hun buurt beter kunnen verlenen dan de gemeente. Gemeenten zullen in hun beoordeling ook de sociale meerwaarde van bewonersinitiatieven meenemen. Bewoners hoeven geen bod te doen op de gehele zorgtaak van de gemeente, zij kunnen ook een bod doen op een apart geografisch of thematisch perceel."[[42]](#footnote-42)

De gemeente Zwolle heeft het Right to Challenge ondergebracht in hun Wmo verordening, nadat Voortman en Van Dijk door het aangenomen amendement een wettelijke basis verkregen voor het Right to Challenge in het kader van de Wmo 2015.

Naar aanleiding van het vorige artikel heeft GroenLinks Zwolle in samenwerking met Tweede Kamerlid Linda Voortman van GroenLinks na een bijeenkomst een modeltekst gemaakt ten aanzien van de uitvoering van het Right to Challenge.[[43]](#footnote-43) Deze modeltekst is voor gemeentes bedoeld om op te nemen in hun Wmo-verordening.

Right to challenge ( artikel Y ):

1. Het college wijst de ingezetenen actief op de mogelijkheid initiatieven te ontplooien die het uitvoeren van taken van het college op grond van de wet betreffen, zoals vastgelegd in artikel 2.6.7 van de wet;

2. Het college biedt ingezetenen en maatschappelijke initiatieven minimaal eenmaal per jaar de mogelijkheid tot intekening op de uitvoering van (delen van) de in lid 1 genoemde taken, het college legt deze mogelijkheid vast in de inkoopprocedure en/ of contracten van voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning;

3. Ingezetenen en maatschappelijke initiatieven kunnen alleen taken van het college op grond van de wet overnemen als zij zich organiseren in een rechtspersoon en een plan overleggen;

4. In het plan, zoals bedoeld in lid 3, staat beschreven welke resultaten beoogd worden, op welke wijze de continuïteit is gegarandeerd, hoe aan de kwaliteitseisen zoals beschreven in artikel X wordt voldaan;

5. Het plan, zoals bedoeld in lid 3, dient tenminste door 3 ingezetenen te zijn ondertekend;

6. Het college wijst een of meerdere onafhankelijke organisaties aan die zorg draagt/ dragen voor:

a. Ondersteuning van de ingezetenen en maatschappelijke initiatieven gedurende de onderzoeksfase en de uitvoering van de taken;

b. Ondersteuning bij de verantwoording aan het college van de realisatie van het plan, zoals bedoeld in lid 3;

c. De afhandeling van klachten [, hiertoe richt de regionale ombudsfunctie een procedure in]

d. De beoordeling van de initiatieven, zoals bedoeld in lid 1

7. Het college maakt het besluit op de aanvraag voor een initiatief, zoals bedoeld in lid 1, binnen 14 dagen openbaar en informeert de gemeenteraad hierover.

**Eisen aan het RTC:**

De modelverordening van de gemeente Zwolle laat zien dat het Right to Challenge binnen de kaders van de nieuwe Wmo kan worden uitgevoerd, ondanks het ingewikkelde bekostigingssysteem. Aan de voornoemde modelverordening hangen uitgangspunten en voorwaarden om deze daadwerkelijk goed tot uitvoering te brengen. De uitgangspunten en voorwaarden van de voornoemde modelverordening komen overeen met de uitkomsten van het onderzoek van de gemeente Utrecht op het gebied van kwaliteitswaarborging en dat de gemeente het initiatief steunt bij de onderzoeksfase.[[44]](#footnote-44)

Uit de motivering van de voornoemde modelverordening is op te maken dat de eisen die staan vermeld in artikel 2.6.7. Wmo, zijn op te delen in continuïteitseisen en kwaliteitseisen. Omtrent de continuïteitseisen stelt de modeltekst dat challenges over rechtspersoonlijkheid moet beschikken. De gemeenten omtrent continuïteit eisen stellen ten aanzien van betrokkenheid van vrijwilligers en professionele partijen. Een vrijwilligersbeleid zou daardoor een eis in het kader van de continuïteit borgen zijn. Daarnaast moet een challenge ook over een klachtenregeling beschikken, maar zal wel anders georganiseerd moeten worden door de nauwe betrokkenheid van de initiatiefnemers bij de buurt.

Verder geeft de modeltekst aan dat gemeenten een challenge tijdens een pilotfase moet ondersteunen, zodat voorkomen wordt dat een challenge ten onder gaat. Het evalueren van het verloop van een challenge gaat op basis van een publiek debat tussen bewoners, initiatiefnemers en gemeente. De challenge kan ook op kwaliteit geëvalueerd worden door een professionele partij (consulent) van buiten de gemeente.

### Toepasbare artikelen

Volgens de modeltekst zijn de eisen van artikel 2.6.7. Wmo te verdelen onder continuïteitseisen en kwaliteitseisen. De continuïteit moet gegarandeerd worden en dat kan doordat het initiatief een rechtspersoon opricht. Daarnaast moet ook duidelijk worden wat de betrokkenheid is van de initiatiefnemers en hoe zij de bedrijfsvoering inrichten. De gemeente kan daarnaast ook extra kwaliteitseisen per functie stellen, naast de algemeen geldende kwaliteitseisen die een gemeente al had moeten opnemen in de verordening. Terugkomend op de verordening van de gemeente Leeuwarden, zien we daar dat het Right to Challenge wordt gekoppeld aan de kwaliteitseisen van artikel 3.1 Wmo. Een challenge wordt een aanbieder in de zin van artikel 1.1.1. Wmo en daarop zijn alle andere artikelen toepasbaar.

#### Artikel 3.1

* 1De aanbieder draagt er zorg voor dat de voorziening van goede kwaliteit is.
* 2Een voorziening wordt in elk geval:
  + **a.**veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verstrekt,
  + **b.**afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt,
  + **c.**verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard;
  + **d.**verstrekt met respect voor en inachtneming van de rechten van de cliënt.

Onder c zien we dat het handelen van de beroepskracht wel overeen moet komen met de professionele standaard. Uit het overleg tussen de LSA en de indieners Linda Voortman en Otwin van Dijk van 20 januari 2016 blijkt dat de initiatiefnemers zich zorgen maken over het Right to Challenge bij aanbestedingstrajecten. De gemeente moet maatwerk voorzieningen uitbesteden aan zorgaanbieders. Een Right to Challenge is in die zin een aanbieder en moet dan meedoen in de aanbestedingen om geïndiceerde zorg te kunnen overnemen. Mensen met een indicatie verlangen echter vaak complexere vormen van zorg. Deze zorg werd op voorhand altijd uitgevoerd door de reguliere zorginstellingen, waarbij de kwaliteit overeenkomt met de professionele standaard. Bij de aanbestedingen worden er per publieke taak kwalitatieve eisen gesteld door de gemeente. Als bewonersinitiatieven geïndiceerde zorg willen overnemen, dan moet wel de kwaliteit gewaarborgd zijn, want de gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg op grond van artikel 2.1.1. Wmo.

Het Right to Challenge opnemen binnen de nieuwe Wmo 2015 is lastig, omdat deze wet een ingewikkelde bekostigingssystemen kent, professionele standaarden eist en in de praktijk vaak in grote aanbestedingen tot uitvoering wordt gebracht. De gemeente Utrecht heeft in eerste aanleg niet gekozen om het Right to Challenge onder de nieuwe Wmo 2015 te brengen. Vanaf begin 2016 is de gemeente Utrecht wel begonnen met een aantal proefchallenges binnen de Wmo. Verder geeft de gemeente Utrecht aan dat initiatieven de ruimte krijgen om bepaalde kwaliteitseisen ter discussie mogen stellen. De gemeente Utrecht vindt de modeltekst van GroenLinks Zwolle voor het implementeren van het Right to Challenge te zware eisen stelt aan challenges omtrent kwaliteit en continuïteit. De gemeente Utrecht geeft aan dat zij aan een regeling werken waarbij er een goede balans wordt gezocht ten aanzien van de waarborging van kwaliteit en continuïteit en in verlengde zal de gemeente Utrecht een risicoanalyse maken waarbij duidelijk wordt welke taken de gemeente open gaat stellen voor het Right to Challenge.

### Invulling kwaliteitseisen artikel 2.6.7. Wmo

De voornoemde problematiek speelt zich ook af in de gemeenten Tilburg en Groningen. De gemeente Tilburg vroeg zich af of de kwaliteitseisen aan initiatieven gelijk moet zijn aan dat van professionele partijen. Of dat professionele partijen dan de challenge gaan beoordelen op kwaliteit. Maar bij de aanbestedingen zijn de professionele partijen en challenges van elkaar concurrenten. [[45]](#footnote-45) De gemeente Groningen vraagt zich ook af of het Right to Challenge moet worden opgesteld voor maatwerk voorzieningen. Het idee van het Right to Challenge is juist om de bewoners de ruimte te geven. Bij geïndiceerde zorg loopt de gemeente meer risico en daarom is het wenselijk dat initiatiefnemers wel aannemelijk kunnen maken dat zij de publieke taak kunnen overnemen op basis van ervaring en kennis. De VNG en ook Movisie geven wel basissets kwaliteitseisen voor maatschappelijke ondersteuning. [[46]](#footnote-46) [[47]](#footnote-47)

Deze kwaliteiteisen zouden gemeenten kunnen gebruiken om de eisen van het artikel over het Right to Challenge verder in te vullen. In Groningen vraagt men zich af, of je per challenge al een bepaald opleidingsniveau kan eisen. En voor wie stel je het Right to Challenge open vraagt Groningen zich af. Stel je het open voor alleen bewoners of ook voor ondernemers en zzp’rs en hoe maak je dat onderscheid daarin? Volgens een onderzoek van Vewey Jonker kan je verschillende vormen van burgerparticipatie onderscheiden. [[48]](#footnote-48)

Waarvan de optie dialoogsturing het meest lijkt op het Right to Challenge waarbij burgerinitiatieven zelf initiatieven opstarten en daarbij nauw samenwerken met professionals.

Het gevaar is natuurlijk dat alleen sociale ondernemers de elite van de samenleving de gemeente kunnen challengen, waardoor zich hetzelfde scenario gaat afspelen zoals in Groot Brittannië. [[49]](#footnote-49)

### Aanbestedingen

Indien een challenge een maatwerk voorziening wil overnemen, dan moet de gemeente hiervoor ruimte maken in de aanbestedingen en krijgt het te maken met de beperkingen die de aanbestedingswetgeving met zich mee brengt.

Gemeente Tilburg geeft bijvoorbeeld aan dat voor het uitvoeren van publieke diensten het reguliere professionele aanbod voor meerdere jaren is gecontracteerd. Dit betekent dat bewonersinitiatieven voorlopig geen kans meer hebben om mee te doen in de aanbestedingen en dat er ook moeilijk ruimte te vinden is voor hen. Een aanbesteding is inkopen. Een aanbesteding is een opdracht onder bezwarende titel met betrekking tot werken, diensten en levering. Een opdracht onder bezwarende titel betekent een tweezijdige verbintenis waaronder een wilsovereenstemming bij partijen. En deze overeenstemming betekent een op geld waardeerbare tegenprestatie voor de gemeente.

Het aanbieden van zorg in het kader van de Wmo is een 2B dienst. [[50]](#footnote-50) Een 2B dienst kan alleen door een nationale onderneming worden aangeboden. Voor 16 april 2016 mochten gemeenten deze diensten nog onder een licht regime gunnen aan een partij buiten een openbare aanbesteding om

(meervoudig aanbesteden). Bij meervoudig aanbesteden kan de gemeente vooraf op basis van objectieve criteria een partij selecteren om een offerte in te dienen. Bij openbaar aanbesteden staat de dienst open voor alle mogelijke inschrijvers om een offerte in te dienen.

Deze overeenkomsten met partijen blijven nog rechtsgeldig na het vervallen van het hanteren van een licht regime voor 2B diensten na 18 april 2016. In de praktijk hebben gemeenten de Wmo zorg al uitbesteed en gegund aan het reguliere aanbod.

Dit betekent dat een gemeente na 18 april 2016 niet een 2B dienst meervoudig onderhands kan gunnen aan een challenge , maar dat deze challenge mee moet doen in de openbare aanbestedingen. [[51]](#footnote-51)

Gemeente Groningen geeft aan dat het openstellen van het Right to Challenge voor de maatwerk voorzieningen risico´s met zich meebrengt, omdat bewonersinitiatieven nieuw zijn en de gemeente verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de ingekochte zorg.

Een voorbeeld dat de gemeente Groningen geeft, is dat het niet goed verlenen van persoonlijke verzorging(maatwerk voorziening) grotere consequenties met zich meebrengt dan het niet goed verlenen van een klussendienst(algemene voorziening).

Al lijkt de intentie van de wetgever te zijn dat het Right to Challenge zich afspeelt op de maatwerk voorziening, omdat in de motivering van het artikel staat dat een bewonersinitiatief een bod kan doen. Maatwerk voorzieningen worden aanbesteed door de gemeente aan zorgaanbieders. Een bewonersinitiatief geldt zoals eerder genoemd als een aanbieder op grond van artikel 1.1.1. Wmo.

Indien er wel ruimte is of komt om een bod te doen als bewonersinitiatief, dan moet de gemeente rekening houden met het gelijkheidsbeginsel dat onderdeel uitmaakt van de aanbestedingwet 2012. Dit betekent dat je geen onderscheid mag maken bij de behandeling tussen verschillende aanbieders. Met andere woorden: de challenge moet hetzelfde worden beoordeeld als de andere inschrijvers bij een aanbesteding.

Verder geldt er een opknipverbod van de opdracht op grond van artikel 2.14 aanbestedingswet 2012. Dit betekent in de praktijk dat diensten die samenhang met elkaar hebben als één opdracht in de markt moeten worden gezet. [[52]](#footnote-52) Zo´n opdracht is dan vaak te groot voor kleine aanbieders zoals challenges, waardoor zij alsnog geen kans maken bij de aanbestedingen. Daarbij houdt zo´n opdracht in dat de inschrijver zowel lichte als zware vormen van zorg overneemt, waardoor de gemeente hoge kwaliteitseisen moet stellen aan de mogelijke inschrijvers. Vaak kunnen bewonersinitiatieven(challenges) wel de lichte vormen van zorg op zich nemen, maar niet de zware vormen van zorg door een gebrek aan professionaliteit. Met als gevolg dat zij zich niet kunnen kwalificeren voor een opdracht die de gemeente in de markt zet. Dit zou voorkomen kunnen worden door het openstellen van een raamovereenkomst. Het is niet verplicht volgens de aanbestedingswet 2012 om een opdracht aan één ondernemer te gunnen maar kan ook aan meerdere ondernemers worden gegund. Dit moeten dan wel minimaal 3 ondernemers zijn.

Daarnaast zijn er ook nog andere aanbestedingstechnieken waardoor er meer ruimte komt voor kleine ondernemers volgens het juridisch leaflet ´´maatschappelijk aanbesteden´´.[[53]](#footnote-53) Deze aanbestedingstechnieken zijn nauwelijks gebruikt door gemeenten bij de inkoop van Wmo zorg in aanloop van de nieuwe Wmo 2015. [[54]](#footnote-54)

Op de juiste wijze een inschrijver beoordelen is het proportionaliteitsbeginsel. Het laatstgenoemde beginsel daarover is een gids gemaakt. Volgens de Gids Proportionaliteit 2013 kan de gemeente op grond van de aanbestedingswet algemene- en bekwaamheids-geschiktheidseisen stellen aan inschrijvers op basis van gewenste ervaring en technische competenties.

De gemeenten Tilburg en Groningen en ook andere gemeenten vragen zich af of zij al algemene kwaliteitseisen kunnen stellen aan challenges op het gebied van opleidingsniveau en ervaring. Als het gaat om een challenge op het gebied van de maatwerk voorzieningen, dan moeten deze algemene kwaliteitseisen wel overeenkomen met behandeling van de andere inschrijvers bij de aanbesteding.

Voor sociale en andere specifieke diensten geldt er vereenvoudigde regelgeving. Opdrachten boven de 750.000 euro dienen (onder meer) vooraf te worden aangekondigd via TenderNed. Voor reguliere diensten geldt het volledige aanbestedingsregime (en een drempelwaarde van 207.000 euro). Bij sociale en andere specifieke diensten en de reguliere diensten is de Gids Proportionaliteit onverkort van toepassing.

Opdrachten die bij elkaar horen worden ook wel homogeen genoemd, deze moeten als één opdracht in de markt worden gezet. Als op de markt voor de te onderscheiden onderdelen van deze opdracht leveranciers uit verschillende marktsegmenten aanwezig zijn, dan zou dit een reden kunnen zijn om verschillende opdrachten in de markt te plaatsen.[[55]](#footnote-55)

In verschillende rapporten, uitspraken, mededelingen en handleidingen wordt aandacht besteed aan het begrip ‘homogeniteit’. Telkens blijkt dat er geen klip-en-klare definitie bestaat voor dit begrip. Ook de jurisprudentie levert geen helder beeld op. Veel aanbestedende diensten kiezen daarom een eigen koers. Voor leveringen is expliciet bepaald dat homogene leveringen die gelijktijdig worden gegund tezamen moeten worden genomen op grond van art. 2.19 Aw 2012. Aangenomen mag worden dat dit ook geldt voor werken en diensten.

De volgende beoordelingscriteria kunnen helpen om vast te stellen wat bij elkaar geteld moet worden:  
- Wanneer eenzelfde doel wordt beoogd, of  
- Wanneer het om één functioneel samenhangende opdracht gaat, dus wanneer deze opdracht als één Programma van Eisen wordt gezien, of  
- Wanneer de gehele opdracht bij één leverancier kan worden afgenomen.

Er kan ook naar de volgende criteria worden gekeken:

1. Economische samenhang (functioneel)  
2. Technische samenhang (functioneel)  
3. Zelfde contractvoorwaarden/specificaties  
4. Zelfde CPV-code (eerste vier tot acht posities)   
5. Zelfde markt(partijen)  
6. Zelfde eindproducten  
7. Repeterend karakter  
8. Zelfde kostensoort/inkooppakketnummer.

Hoe meer criteria gescoord worden, hoe groter de kans op homogeniteit.

Een aanbestedende dienst mag een opdracht niet opknippen om onder de verplichting tot Europees aanbesteden uit te komen. Dit splitsingsverbod staat in art. 2.14 van de Aanbestedingswet 2012. In dit verband spreekt men vaak ten onrechte over percelen.

Het is overigens altijd mogelijk en in beginsel ook verplicht om een homogene opdracht in percelen te verdelen. Bij aanbesteden wordt met percelen bedoeld het binnen de regels onderverdelen van één opdracht in meer stukken (en dus niet het splitsen van een opdracht in meerdere opdrachten). Uitgangspunt van de Aanbestedingswet is dat geclusterde opdrachten in principe in percelen verdeeld moeten worden. Het opdelen van opdrachten verhoogt de marktwerking, ook kunnen kleinere ondernemingen zich inschrijven. Wanneer een opdacht niet in percelen verdeeld wordt moet dit gemotiveerd worden in de aanbestedingsstukken (Aanbestedingswet 2012, art. 1.5).

### Samenvatting juridisch kader

Het Right to Challenge is vooralsnog alleen wettelijk verankerd in artikel 2.6.7. Wmo en in de Bibliotheekwet. Waarin staat dat de gemeente eisen kan stellen aan een challenge. Uit de motivering van het artikel 2.6.7. Wmo blijkt dat de bewoners een bod kunnen doen op een geografisch of thematisch perceel. Met een bod doen op een publieke taak lijkt de wetgever te bedoelen dat challenges mee moeten doen in de aanbestedingen. Aanbestedingen in het kader van de Wmo zijn maatwerk voorzieningen. Dit lijkt ook bevestigd te worden in een overleg tussen de LSA en de Tweede Kamerleden Voortman en Van Dijk, waarbij men zich focust op de aanbestedingen. Uit onderzoek van de VWS in samenwerking met Thijs Harmsen Procesmanagement blijkt dat er burgerinitiatieven zijn die niet groot genoeg zijn om mee te kunnen doen in de aanbestedingen. Deze burgerinitiatieven kunnen dan een algemene voorziening gaan uitvoeren in het kader van de Wmo en hiervoor aanspraak maken op een subsidie. Deze burgerinitiatieven krijgen dan in de praktijk ook het label Right to Challenge opgehangen.

De eisen van artikel 2.6.7. Wmo zijn volgens een modeltekst GroenLinks Zwolle onder te verdelen in kwaliteitseisen en continuïteitseisen. De modeltekst omtrent kwaliteitseisen verwijst naar de modelverordening van de VNG, die aangeeft dat de kwaliteit van de aanbieder moet voldoen aan de kwaliteitseisen van artikel 3.1 Wmo. Opvallend is dat de VNG het Right to Challenge niet heeft opgenomen in de modelverordening. Verder geeft de modeltekst aan dat de gemeente nog aanvullende kwaliteitseisen kan opstellen, maar wat deze aanvullende kwaliteitseisen kunnen zijn, daar wordt verder niet op in gegaan. Daarbij is er ook nog geen Amvb die aangeeft welke eisen gemeenten moeten hanteren bij de beoordeling van een challenge.

Uit onderzoeken van de gemeente Tilburg en Groningen blijkt dat deze eisen mogelijke ingevuld kunnen worden met eisen aan opleidingsniveau of ervaring. Uit onderzoek van de gemeente Utrecht blijkt dat men daar graag wil dat de gemeente de maatschappelijke meerwaarde meeneemt in het beoordelen van een challenge.

Terugkomend op de aanbestedingen geeft de aanbestedingswetgeving kaders aan waar de gemeenten zich aan moeten houden. In aanloop van de decentralisatie van de zorg hebben de gemeenten de Wmo zorg aanbesteed aan de reguliere zorginstellingen. En is er weinig gebruik gemaakt van nieuwe technieken in het kader van maatschappelijk aanbesteden, om zo burgerinitiatieven de kans te geven. Het juridisch leaflet maatschappelijk aanbesteden geeft aan dat burgerinitiatieven zich kunnen onderscheiden op het gebied van innovatie, duurzaamheid en maatschappelijk meerwaarde van het reguliere aanbod. Gemeenten hebben verder te maken met de Europese regels omtrent aanbesteden. Indien opdrachten teveel samenhang met elkaar hebben(homogeen), dan mag de gemeente deze opdrachten niet opknippen om zo onder het Europees aanbesteden uit te komen. Wel kan een opdracht worden onderverdeeld in percelen en dat is ook een uitgangspunt van de aanbestedingwetgeving. Op deze percelen kunnen kleine ondernemers waaronder challenges zich wel op inschrijven. Tijdens het opdelen van percelen kunnen gemeenten gebruik maken van de nieuwe aanbestedingstechnieken maatschappelijk aanbesteden.

### Deelconclusie juridisch kader

Er is een enorme politieke wil om een cultuuromslag te maken binnen de overheid, om burgers meer inspraak en recht te geven ten einde invloed uit te oefenen op publieke diensten. Dat blijkt uit de voorbereidingen van de decentralisatie van de zorg en de aangenomen initiatiefnota’s om het Right to Challenge wettelijke te verankeren in de Wmo. Het concept buurtrechten is opgenomen in een initiatiefnota ten einde deze ook te verankeren in wetgeving. De lokale overheden moeten openstaan voor burgerparticipatie en minder bureaucratisch te werk gaan.

Het artikel Right to Challenge binnen de Wmo geeft aan dat de gemeente eisen kan stellen aan een challenge. Deze eisen krijgen, buiten het feit dat het wordt onderverdeeld in continuïteitseisen en kwaliteitseisen door de modeltekst, geen verdere invulling. Verder hebben we gezien dat de VNG het Right to Challenge (vooralsnog) niet heeft opgenomen in een modelverordening om invulling te geven aan de eisen en verder ontbreekt er ook een Amvb over de invulling van de eisen. Gemeenten staan daardoor voor een dilemma, want enerzijds stelt de wetgever dat burgers betrokken moeten worden bij de uitvoering van Wmo taken en anderzijds wil de gemeente wel de kwaliteit en de continuïteit van de zorg waarborgen, door ruimte te geven aan challenges. Maar gemeenten krijgen hierbij geen hulp van de wetgever. Daarnaast geven gemeenten aan dat burgerinitiatieven niet altijd voldoen aan de definitie van het Right to Challenge en dat deze eerder in aanmerking komen voor een subsidierelatie in het kader van de algemene voorzieningen. Verder hebben gemeenten weinig gebruik gemaakt van maatschappelijk aanbesteden in aanloop van de decentralisatie, waardoor er weinig ruimte is gemaakt voor burgerinitiatieven binnen de Wmo.

Door de nieuwe aanbestedingswet vervalt het lichte regime en worden op termijn nieuwe Wmo opdrachten openbaar aanbesteed waar challenges zich voor kunnen inschrijven. Gemeenten kunnen dan de inkooptechnieken die staan in het juridisch leaflet maatschappelijk aanbesteden gebruiken. Wel moeten gemeenten rekening houden met mogelijke samenhang van Wmo opdrachten en geldt er een opknipverbod indien deze opdrachten samen boven een waarde van 750.000 uitkomt, waardoor de opdracht door **één aanbieder wordt uitgevoerd. Gemeenten zullen bij nieuwe Wmo opdrachten deze kunnen opdelen in percelen, waardoor opdrachten op een maatschappelijke wijze kunnen worden aanbesteed.**

**Conclusie is dat ondanks de politieke wil, de lokale overheden nog een behoorlijke aanlooptijd nodig hebben om invulling te geven aan de eisen behorend bij het Right to Challenge binnen de Wmo, omdat de wetgever zelf geen invulling geeft aan deze eisen.** Gemeenten kunnen eventueel wel alvast van start met de challenges door opdrachten in de nieuwe aanbestedingsrondes onder te verdelen in percelen.

# Hoofdstuk 4: Resultaten

## Eisen aan kwaliteit

### algemene kennis eisen

Bij aanvragen voor challenges op het gebied van de algemene voorzieningen zien we dat de waarde van ervaring en opleidingsniveau bij zeven van de negen gemeenten niet zwaar wordt meegerekend . Alleen gemeente Rotterdam gaf aan dat indieners van challenges het aannemelijk moeten maken dat zij de algemene voorziening kunnen uitvoeren op basis van ervaring en mogelijk opleidingsniveau. Gemeente Apeldoorn gaf aan dat het wel of niet eisen van een bepaald opleidingsniveau afhangt van de functie van de algemene voorziening. Cliëntondersteuning eist bijvoorbeeld meer van de initiatiefnemer dan vrijwilligersondersteuning.

De waarde van ervaring en opleidingsniveau bij maatwerkvoorzieningen wordt bij alle gemeenten verschillend meegerekend. Gemeenten Groningen, Eindhoven en Utrecht vinden bepaalde vastgestelde eisen aan ervaring en opleidingsniveau wel belangrijk maar willen het niet aan de voorkant ‘dichtregelen’ en hebben ervaring en een bepaald opleidingsniveau daarom nog niet als harde eis gesteld. Rotterdam en Leeuwarden toetsen de aanvragers van een challenge wel op opleidingsniveau en ervaring. Bij Enschede, Zutphen, Apeldoorn en Tilburg is er nog geen beleid gemaakt voor een challenge op het gebied van maatwerkvoorzieningen, waardoor de voornoemde gemeenten aangeven dat de kwaliteit gelijk moet zijn aan wat het reguliere aanbod levert. De laatstgenoemde gemeenten zien challenges eerder voorkomen bij de algemene voorziening dan bij de maatwerk voorziening.

Alle gemeenten vinden dat de challenges rekening moeten houden met de indicatie van een cliënt, b.v. de gemeente Eindhoven gaf aan dat henk en piet van de hoek van de straat een cliënt met een zware psychose niet kunnen behandelen.

### Innovatie, maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid

Innovatie wordt bij acht van negen gemeenten beoordeeld en belangrijk gevonden bij de algemene voorziening. De gemeenten Apeldoorn, Zutphen en Enschede hebben uitsluitend een beleid gemaakt voor een mogelijke challenge die een algemene voorziening wil overnemen en uitvoeren. Gemeente Tilburg geeft aan dat een challenge op elk gebied in ieder geval ‘betere kwaliteit’ moet leveren dan wat het huidige aanbod biedt.

Als enige van de geïnterviewde gemeenten geeft de gemeente Eindhoven aan dat zij challenges uitsluitend beoordelen op het gebied van maatwerkvoorzieningen, waardoor de vraag "wat is de waarde van innovatie" bij de algemene voorziening niet van toepassing is. Maatschappelijke meerwaarde is bij acht van de negen gemeenten belangrijk bij de beoordeling van een challenge voor de algemene voorziening. Alleen gemeente Eindhoven geeft aan dat zij alleen challenges beoordelen op maatwerk voorziening.

Maatschappelijke meerwaarde is bij zeven van de negen gemeenten belangrijk bij de beoordeling van een challenge voor de maatwerk voorziening. Gemeenten Zutphen en Enschede hebben nog geen ervaring met challenges en hebben hun beleid vooral gericht op de algemene voorziening en gemeente Apeldoorn heeft wel een raamovereenkomst openstaan voor challenges. Challenges worden daar ook op maatschappelijke meerwaarde getoetst.

Ik zou eerder zeggen: acht van de negen gemeentes stellen als eis dat een challenge voor een algemene voorziening duurzaam is.

Wel definiëren gemeenten duurzaamheid anders. Een aantal gemeenten willen dat een challenge goedkoper is dan het reguliere aanbod een aantal gemeenten zoals Apeldoorn en Tilburg verstaan onder duurzaam dat indieners van een challenge de taak voor langere tijd kunnen blijven uitvoeren. Gemeente Zutphen ziet graag dat er budgetverschuiving plaatsvindt. Gemeente Rotterdam wil duurzaamheid terugzien in het verdienmodel van een challenge waaruit blijkt dat het steeds minder afhankelijk wordt van overheidsgeld. Alle andere gemeenten zien duurzaamheid ook terug bij challenges, maar gemeente Groningen geeft aan dat een challenge niet perse goedkoper moet zijn, het mag ook best duurder zijn, als het maar kwaliteit oplevert.

Duurzaamheid is bij zeven van de negen gemeenten belangrijk bij de beoordeling van een challenge voor de maatwerk voorziening. Gemeente Enschede en Zutphen hebben namelijk geen beleid voor een challenge op het gebied van maatwerk. Bij de overige gemeenten wordt het wel meegenomen in de beoordeling.

De gemeenten vinden dat het versterken en behouden van sociale netwerken onder de noemer van maatschappelijk meerwaarde valt. Gemeente Eindhoven gaf als duidelijk voorbeeld dat de afstand tussen initiatiefnemers van challenges en cliënt veel kleiner is dan tussen het reguliere aanbod en cliënt. Gemeente Utrecht ziet de maatschappelijke meerwaarde vooral in het feit dat het een andere kwaliteit zorg is dan wat het regulier aanbod levert. Gemeente Groningen ziet vooral maatschappelijke meerwaarde wanneer de zorg beter uitgevoerd kan worden of waar nodig aangevuld kan worden ten opzichte van het reguliere aanbod. De overige gemeenten zien vooral maatschappelijke meerwaarde in het feit dat het Right to Challenge in de preventieve sfeer (als algemene voorziening) werkt. Door sociale netwerken te versterken en te behouden, zullen mensen niet vereenzamen.

Het merendeel van de gemeenten heeft nog geen ervaring met challenges maar heeft wel een idee waar de challenges zich op kunnen onderscheiden. Gemeente Eindhoven gaf aan dat de voorzieningen die tot stand komen na challenges, gebruik maken ervaringsdeskundigen in combinatie met hooguit twee professionals, waardoor de kostprijs van deze voorzieningen lager wordt. Gemeente Groningen gaf aan dat zij een challenge hebben lopen waarbij mantelzorgers worden ontlast door vrijwilligers die een respijthuis hebben opgericht. Gemeente Utrecht heeft een challenge lopen waarbij de initiatiefnemer een dagopvang uitvoert waar ouderen komen die eigenlijk in een instelling horen, waardoor de challenge zorgt voor uitgestelde zorg (idzv een maatwerkvoorziening). Gemeente Rotterdam heeft een zorgcoöperatie opgericht door bewoners, waardoor zij doelgroepen makkelijker met elkaar in contact kunnen brengen. Dat laatste is ook het beeld bij veel andere gemeenten op het gebied van de algemene voorzieningen. Challenges kunnen verschillende doelgroepen bij elkaar brengen of samenwerken met het professionele aanbod. Gemeente Leeuwarden gaf als voorbeeld dat eenzame ouders in contact komen met mensen die beschermd moeten werken in een buurthuis, waarbij de mensen die beschermd moeten werken dan de koffie inschenken voor de ouderen.

### 

### Primaire eisen

Alle gemeenten eisen een plan van aanpak. De gemeente Utrecht gaf aan dat zij eerst in gesprek gaan met initiatiefnemers en zodoende samen het plan vormgeven.

Alle gemeenten willen graag de activiteiten en doelen zien van een challenge met een motivatie. Bij challenges op het gebied van algemene voorzieningen, hoort daar ook een verwachte kostenopgaaf voor het verkrijgen van een subsidie bij. Op het gebied van maatwerk voorzieningen verlangt men een businessplan. De gemeente Groningen voegde eraan toe dat zij graag willen weten van een challenge welke taak zij precies denken over te nemen. Verder eisen de gemeenten dat de challenge wel over een legitieme rechtsvorm beschikt voor het verkrijgen van een opstartkrediet, subsidie of contract.

Een aantal gemeenten vindt dat een challenge vooraf het draagvlak in de buurt moet aantonen en stelt dat daarom als belangrijke voorwaarde. Challenges zijn vervolgens vrij om dat draagvlak aan te tonen. Al liggen hier en daar wel nuances. Gemeente Utrecht gaf aan dat zij de indieners van de challenges al langer kennen en dat het daarom aannemelijk is dat er draagvlak is. Deze indieners waren voor het traject Right to Challenge al betrokken bij de buurtinitiatieven.

Alleen gemeente Eindhoven gaf aan dat het draagvlak pas achteraf wordt beoordeeld. De bewoners gaan de challenge zelf beoordelen op termijn.

Op het gebied van samenwerken als eis zijn de gemeenten verdeeld. Gemeenten Groningen, Tilburg en Utrecht hebben niet als eis geformuleerd dat de challenge moet samenwerken met andere initiatieven of het reguliere aanbod. Groningen gaf daarbij als motivatie dat samenwerking op natuurlijke manier tot stand komt en daarom geen eis is op voorhand. Utrecht wil het niet als eis opnemen aan de voorkant en Tilburg ook niet maar ziet het wel als een meerwaarde. Gemeenten Zutphen, Enschede, Rotterdam, Leeuwarden en Apeldoorn hebben samenwerking wel als harde eis gesteld, omdat zij het Right to Challenge vooral zien binnen de algemene voorziening, waarbij samenwerking noodzakelijk is met de vaste partners die door gemeenten al zijn gecontracteerd. Gemeente Eindhoven ziet vooral samenwerking tussen ervaringsdeskundigen en professionals om maatwerk over te nemen.

Ook over het breder trekken van de challenge op het gebied van Jeugd- en Participatiewet als eis, zijn de gemeenten verdeeld. Gemeenten Groningen, Tilburg en Utrecht zien het niet als harde eis. Gemeente Groningen gaf aan dat een challenge al domeinoverstijgend is en dat die eis daarom niet nodig is. Utrecht en Tilburg hebben deze eis niet opgenomen bij de beoordeling van de challenge. Gemeente Eindhoven richt zich specifiek op maatwerk en de drie challenges daar zijn ook gericht op een specifieke doelgroep, waardoor er binnen deze challenges van breder trekken geen sprake kan zijn. Aangezien alle huidige challenges binnen de gemeente Eindhoven zich op een zeer specifieke doelgroep richten hebben zij geen antwoord op het feit of de challenges, daar waar mogelijk, breder getrokken moeten of kunnen worden.

Dat geldt wel bij de andere gemeenten omdat daar de algemene voorziening zich meer leent voor een challenge. Daar zien zij bijvoorbeeld graag dagbestedingen of ontmoetingsplaatsen waar verschillende doelgroepen met elkaar in contact komen.

### Samenhang

Maar twee van de vijf geïnterviewden konden aangeven wat de samenhang is van de artikelen binnen de Wmo. De kwaliteitseisen Artikel 3.1. Wmo zijn algemeen geldend voor Wmo zorgaanbieders en daarom ook toepasbaar op challenges. De anderen hadden te weinig kennis van de wettekst van de Wmo ondanks dat zij zelf hebben meegewerkt aan het artikel Right to Challenge of te maken hebben met de Wmo in hun werkzaamheden. Alleen Remco Liefers (bestuurlijk juridisch medewerker van de gemeente Leeuwarden) kon een duidelijk antwoord geven op de samenhang, omdat gemeente Leeuwarden deze artikelen aan elkaar heeft gekoppeld. Mirjam Dolfing beleidsmedewerker GroenLinks kon alleen aangeven dat deze artikelen waarschijnlijk samenhang met elkaar hebben.

Vier van de vijf geïnterviewde gemeenten gaven aan dat kwaliteitseisen van de VNG en Movisie voor maatschappelijke ondersteuning een handreiking zijn voor het opstellen van kwaliteitseisen en daarom ook toepasbaar voor de eisen van het Right to Challenge. Remco Liefers gaf aan dat zij deze handreikingen wel willen gebruiken bij het opstellen van kwaliteitseisen bij de aanbestedingen. Alleen Bram van Luijten (Wmo ambtenaar van de gemeente Tilburg) kon niet aangeven of deze kwaliteitseisen gebruikt worden bij het toetsen van een challenge.

Over de begrippen innovatie, maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid in relatie tot het Right to Challenge dachten de geïnterviewde allemaal anders, welicht omdat zij allemaal een andere achtergrond hebben in relatie tot het Right to Challenge. De initiatiefnemers (GroenLinks en LSA) achter het Right to Challenge zien het Juridisch Leaflet Maatschappelijk Aanbesteden als een handreiking en vinden dat gemeenten er wel gebruik van moeten maken. Daniel Kruithof van de VNG vindt het maar onduidelijke begrippen en spreekt liever over maatschappelijk rendement. Bram van Luijten denkt dat deze begrippen alleen toepasbaar zijn voor de algemene voorzieningen en niet voor maatwerk, omdat de gemeente Tilburg geen kleine aanbieders wil. Remco Liefers zegt dat zij met deze begrippen rekening houden bij challenges en ook op termijn met de aanbestedingen.

Of er een rol is weggelegd voor het Right to Challenge bij de maatwerk voorziening, daar hebben de geïnterviewden hun bedenkingen bij. Al gaf Mirjam Dolfing aan dat het wel de insteek is van het Right to Challenge is dat bewonersinitiatieven bestaande publieke taken op het gebied van de Wmo zouden overnemen en dus mee zouden doen in de aanbestedingen. Al denkt zij wel dat het moeilijk wordt voor challenges, omdat gemeenten kwaliteit willen waarborgen. Thijs van Mierlo van de LSA is hoopvol dat gemeenten wel iets gaan doen aan hun aanbestedingsbeleid, waardoor challenges kansen krijgen. De andere geïnterviewden zijn er heel sceptisch over. Remco Liefers denkt dat challenges wel cliënten kunnen behandelen die tussen algemene en maatwerk voorzieningen zitten, maar wel in samenwerking met een professional met de juiste papieren.

### Deelconclusie kwaliteiteisen

Welke kwaliteitseisen kan de gemeente Noordwijk het beste verbinden aan het right to challenge?

De geïnterviewde gemeenten zijn allemaal op een andere manier aan de slag gegaan met het Right to Challenge. Gemeenten Groningen, Utrecht, Rotterdam, Leeuwarden en Eindhoven lijken het verst te zijn met het Right to Challenge en zij lijken ook de lijn van de wetgever te volgen in die zin dat het Right to Challenge ervoor bedoelt is dat bewoners maatwerk voorzieningen gaan overnemen.

Als de gemeente de algemene voorziening openstelt voor een challenge, dan betekent dat dat de activiteiten zich vooral op steun zullen richten in plaats van op zorg. Gemeenten hebben wel vrijheid welke functies zij openstellen voor de algemene voorziening. Vrijwilligersondersteuning of hulp bij huishouden vragen niet of nauwelijks ervaring of een opleidingsniveau, want iedereen kan een huishouden bijhouden. Indien initiatiefnemers van een challenge een dagbesteding voor mensen die eerst een AWBZ indicatie hadden, willen uitvoeren en organiseren, dan moeten zij wel enige vorm van ervaring en opleidingsniveau hebben dat zorg gerelateerd is. Gemeenten bieden dan ook de mogelijkheid dat met de subsidie een professional kan worden ingehuurd als dat nodig is, zodat je een mix tussen formele en informele zorg krijgt. Bij deze mix houden de initiatiefnemers de dagbesteding of ontmoetingsplaats op vrijwillige basis draaiend terwijl de professional maatwerk verricht waar nodig.

Die mix geldt ook bij de maatwerkvoorzieningen, alleen spreek je dan over ondernemers in plaats van vrijwilligers. Bij de gemeenten Rotterdam en Eindhoven zijn de ondernemers dan ervaringsdeskundigen. Mensen die in hun leven bijvoorbeeld veel te maken hebben gehad met Alzheimer of dementie of juist bekend zijn met jeugdproblematiek. Een team van bijvoorbeeld vijf ervaringsdeskundigen en hooguit twee professionals wordt dan ingezet voor een bepaalde doelgroep. De afstand tussen de cliënt en zorgverlener wordt dan kleiner en de voorziening is een stuk goedkoper voor de gemeente. Bijkomend voordeel wordt gezien in de mogelijkheid dat de cliënt door gebruik te maken van ervaringsdeskundigen ook meer gebruik zal gaan maken van de sociale basis in plaats van professionals. Een gemeente kan dus stellen dat een challenge op maatwerk niveau in ieder geval één professional met de juiste papieren binnen het team heeft. De overige leden van het initiatief moeten kunnen aantonen dat zij ervaring hebben met de doelgroep. Door deze slimmere aanpakken is er sprake van innovatie en duurzaamheid, maar ook van maatschappelijke meerwaarde omdat de afstand tussen cliënt en zorgverlener kleiner wordt, met het gevolg dat de cliënt de zorg meer als maatwerk ervaart.

De vraag is of het makkelijk is voor gemeenten om ondernemers en challenges te kunnen onderscheiden van elkaar op het gebied van maatwerk? Met andere woorden: een onderneming die zich framed als bewonersinitiatief. Is het dan wel zo fair om deze bewonersinitiatieven anders te behandelen qua kwaliteitseisen dan andere (sociale)ondernemers?

Challenges op de algemene voorziening of tussen algemeen en maatwerk in lenen zich dan weer veel meer voor de Wmo doelen die gemeenten hebben gesteld omtrent versterking sociale cohesie in de buurt. Dat bewonersinitiatieven op vrijwillige basis voor meer sociale cohesie in de buurt zorgen en dat eisen de gemeenten ook. Dat zien we terug bij de vragen over samenwerking tussen bewonersinitiatieven en het reguliere aanbod. Uit de interviews is ook op te maken dat gemeenten die een subsidieregeling hebben voor challenges, vooral inzetten op het samenkomen van verschillende doelgroepen. Dat is ook een eis die zij stellen aan challenges, omdat het mede bijdraagt aan de sociale cohesie en het tegenaan van vereenzaming. Het tegenaan van vereenzaming werkt immers preventief, waardoor minder mensen zullen aankloppen voor een maatwerk voorziening.

Verder eisen de gemeente allemaal min of meer hetzelfde bij een plan van aanpak. Al zitten er nuance verschillen in omdat niet alle gemeenten beleid hebben gemaakt op het Right to Challenge. Gemeenten die al beleid hebben gemaakt zoals Groningen, Utrecht, Rotterdam, Leeuwarden en Groningen, gaan veel meer in gesprek met de initiatiefnemers om een plan van aanpak voor een challenge vorm te geven. De overige gemeenten hebben bijvoorbeeld wel een subsidieregeling, maar dat is niet speciaal voor challenges, waardoor plannen vaak schriftelijk worden ingediend. De initiatiefnemers kunnen overigens wel vaak aankloppen voor gratis steun bij het schrijven van zo’n plan van aanpak.

Uit de interviews met de initiatiefnemers achter het artikel Right to Challenge en betrokken partijen is naar voren gekomen dat de wetgever nog niet heeft uitgekristalliseerd op welke manier gemeenten de eisen van artikel 2.6.7. Wmo moeten invullen. Ze geven wel aan dat er samenhang bestaat tussen artikel 3.1. Wmo en artikel 2.6.7. Wmo omtrent de eisen. Innovatie, maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid zijn wel begrippen die door gemeenten worden meegenomen in de beoordeling van een challenge, maar zijn wel vage begrippen om daar invulling aan te geven. GroenLinks zag het Right to Challenge als een recht voor bewonersinitiatieven om mee te gaan doen in de aanbestedingen, terwijl dat in de praktijk heel moeilijk is volgens de andere geïnterviewden. Alleen LSA geeft aan hoopvol te zijn dat gemeenten toch ruimte gaan maken in de aanbestedingen voor challenges. Remco Liefers en Bram van Luijten geven aan dat op gemeentelijk niveau het Right to Challenge voorlopig in het kader is van de algemene voorziening. Alleen door samenwerking tussen vrijwilligers en professionals kunnen mogelijk bepaalde functies worden overgenomen als daar ruimte voor is bij de aanbestedingen.

Conclusie is dat de kwaliteit binnen een initiatief altijd door een professional gewaarborgd moet worden, indien het gaat om challenge op maatwerk -of tussen maatwerk en algemeen niveau in. Per functie zal de gemeente voor zich zelf moeten bepalen of de inzet van professionals gewenst is. Of dat de gemeente het bij sommige voorzieningen aandurft om het geheel over te laten aan vrijwilligers en ervaringsdeskundigen. Daarnaast moet de gemeente zich afvragen wat voor soort bewonersinitiatieven zij de kans willen geven. De wetgever geeft te weinig handvatten aan gemeenten om het traject Right to Challenge, en daarmee de eisen, een invulling te geven. Daarnaast is de insteek om challenges mee te laten doen aan de aanbestedingen nog een brug te ver. Een rode draad uit de interviews halen omtrent kwaliteit is nog onmogelijk gebleken, omdat het Right to Challenge nog niet zover ontwikkeld is. Gemeenten zijn qua organisatie nog niet ingericht op het beoordelen van challenges.

## Continuïteit

### Uitvoering

Inzicht in de taakverdeling wordt bij geen enkele gemeente als eis geformuleerd. Al geeft gemeente Leeuwarden aan dat het afhangt per functie die wordt uitgevoerd. De gemeente Eindhoven geeft in dit verband aan dat zij wel graag de verdeling van mankracht wil zien. Gemeenten hoeven de taakverdeling echter niet in te zien op persoonsniveau.

De gemeenten zien graag dat de initiatiefnemers een protocol hebben omtrent geweld, calamiteiten en een vrijwilligersbeleid. Al geeft gemeente Rotterdam aan dat zij geen vrijwilligersbeleid hoeven te zien. Een paar andere gemeente zoals Eindhoven en Utrecht geven aan dat zij later, als de challenge wat verder gevorderd is, op die punten terug zullen komen. De overige gemeenten houden zich vast aan hun subsidieregeling voor de algemene voorziening waarin deze eisen reeds zijn opgenomen.

### Financieel

De eis van het aantonen van financiële continuïteit is vooral van toepassing bij challenges die een maatwerk voorziening willen uitvoeren. Hierbij is een businessplan een eis, waaruit kan worden opgemaakt wat de inkomsten en uitgaven zijn. Gemeente Eindhoven gaf als voorbeeld dat challenges dan cliënten kunnen afpakken van het reguliere aanbod om zo de financiële continuïteit in hun businessplan te kunnen aantonen. Gemeente Rotterdam gaf aan dat uit het financiële plan van een challenge wel moet aantonen dat de voorziening op den duur minder afhankelijk wordt van overheidssteun. Gemeente Groningen gaf aan dat een voorziening die is ontstaan door een challenge, niet hoeft te rekenen op een doorlopende subsidie.

Als een challenge gebruik wil maken van een faciliteit dan is daar bij de meeste gemeenten een vastgoedregeling voor. Er wordt dan een sympathieker stramien gehanteerd, maar bij een aantal gemeenten zoals Apeldoorn, Tilburg en Enschede is daar nog geen speciaal beleid voor gemaakt. Gemeenten Groningen en Eindhoven geven aan dat zij geen eisen stellen. Gemeente Zutphen geeft aan dat de challenge wel rekening moet houden met vluchtwegen en veiligheid. In de praktijk zie je dat challenges worden ingediend door partijen die al langer burgerinitiatieven opzetten en daarom al een ruimte huren zoals bij de gemeente Utrecht. De gemeente Leeuwarden geeft aan dat er een kostenopgaaf moet komen van de huur zodat de huur vergoed worden.

### Deelconclusie continuïteit

*Wat zijn de eisen die de gemeente Noordwijk het best kan stellen om de continuïteit van de uitvoering van de challenge te waarborgen?*

In het algemeen vinden de geïnterviewde gemeenten dat challenges een klachten-, calamiteiten- en geweldsprotocol en een vrijwilligersbeleid moeten bevatten. Het is voor gemeenten belangrijk dat de challenge gecontinueerd blijft worden als initiatiefnemers wegvallen. Verder moeten initiatiefnemers van challenges ook om kunnen gaan met geweld en klachten, op termijn. Gemeenten die alleen handelen vanuit de subsidieverordening vragen direct om de klachten-, calamiteiten- en geweldsprotocollen en een vrijwilligersbeleid, maar de gemeenten die met challenges een traject zijn ingegaan doen dit nog niet. Vaak komt dat gaande weg wel tot stand. Gemeente Utrecht gaf wel aan dat de partijen die nu een challenge indienen al langer bekend zijn bij de gemeente in het kader van bewonersinitiatieven, waardoor gemeente Utrecht het aannemelijk vond dat deze protocollen al aanwezig zijn. Al is het wel belangrijk dat initiatieven duidelijk aantonen wat er gebeurt als er initiatiefnemers wegvallen door bijvoorbeeld ziekte of verhuizing. In de challenge moeten de initiatiefnemers duidelijk kunnen aantonen hoe de mankracht wordt verdeeld. Gemeente Groningen gaf aan dat het zelfs bij een algemene voorziening als maaltijdbezorgingen belangrijk is dat dit wel goed gecontinueerd wordt.

Het antwoord op de vraag naar welke eisen een gemeente het best kan stellen om de cntinuiteit van een challenge te waarborgen, en of deze eisen direct bij de aanvraag dan wel gaande weg gesteld moeten worden, lijkt dan ook afhankelijk te zijn van welke partijen zich aandienen voor een challenge. Op financieel gebied ligt het er ook aan of een gemeente al beleid heeft geschreven of ontwikkeld voor het Right to Challenge. De gemeente Apeldoorn, Enschede en Zutphen focussen zich nu vooral op de algemene voorziening en daar is een subsidieverordening voor, waarbij initiatieven daar telkens aanspraak op kunnen maken. Deze mogelijkheid is er ook bij de gemeente Rotterdam, maar zij willen dat het initiatief elk jaar minder afhankelijk wordt van subsidie. De andere gemeenten, die wel beleid hebben gemaakt, vinden dat initiatieven op termijn mee moeten doen met de aanbestedingen en dus een businessplan moeten hebben. De pilotfase, zoals bij de gemeente Eindhoven, is er dan voor bedoelt om te kijken of de challenge daadwerkelijk afdoende cliënten aantrekt.

Niet alle gemeenten hebben een duidelijk antwoord kunnen geven op de vraag welke eisen gelden voor het in gebruik nemen van een faciliteit. Dit komt omdat sommige geïnterviewden niet van alle beleidsterreinen kennis bleken te hebben. De meeste gemeenten hebben een vastgoedregeling voor maatschappelijke initiatieven. In die gemeentes moeten challenges wel kunnen aantonen welke kosten zij maken(huur) zodat die eventueel vergoed kunnen worden.

Conclusie is dat gemeenten vooraf wel willen inzien dat challenges het aannemelijk kunnen maken dat zij de activiteiten kunnen uitvoeren. Op termijn worden de eisen preciezer ingevuld en wordt het ook duidelijk of het businessplan voldoet en of een challenge mee kan doen met het aanbestedingstraject. De eisen zijn min of meer hetzelfde, maar er zitten nuance verschillen doordat niet elke gemeente even ver is met de implementatie van het Right to Challenge.

## Evaluatie

### Praktijk

Een consulent speelt bij de meeste gemeenten ook een rol bij de beoordeling van een challenge. Alleen de gemeente Tilburg, Zutphen en Groningen hebben daarop nog geen beleid ontwikkeld. Al is het wel de bedoeling van de gemeente Groningen dat een challenge op termijn wordt vergeleken met het professionele aanbod.

Bij de helft van de gemeente is er sprake van een pilotfase of het monitoren van een challenge. Gemeente Enschede, Zutphen, Apeldoorn hebben nog geen challenges ontvangen en daar is ook nog geen beleid voor gemaakt. Leeuwarden heeft het spits al een aantal jaar geleden afgebeten en veel bewonersinitiatieven al meegenomen in een pilotfase en is deze gaan monitoren en ondersteunen. Dit traject is al een tijd geleden afgesloten. Groningen, Eindhoven, Utrecht en Rotterdam zijn wel begonnen met een pilotfase en het monitoren van challenges. Dit betekent dat de initiatiefnemers ondersteuning krijgen vanuit de gemeenten en een opstartkrediet. Na verloop van tijd wordt het dan duidelijk of een challenge een publieke taak definitief kan overnemen door mee te doen in de aanbestedingen of juist een subsidie krijgt in het kader van de algemene voorziening. Gemeente Tilburg heeft nog geen challenges binnen maar heeft wel als insteek om challenges op te nemen in een pilotjaar en deze nauwlettend volgen.

Een challenge wordt door de meeste gemeenten met een subsidieverordening (Enschede, Zutphen, Apeldoorn) over het algemeen hooguit tweemaal in de pilotfase (veelal 1 jaar) geëvalueerd. Groningen en Rotterdam hebben nog geen idee hoe vaak zij een challenge willen gaan evalueren. Gemeente Eindhoven geeft aan dat ze de challenge eerst een jaar de tijd willen gunnen voordat het wordt geëvalueerd. Gemeente Tilburg wil per kwartaal een stand van zaken.

Het inzetten van een publiek debat bij het evalueren van een challenge is bij het merendeel van de gemeenten geen beleid of daar is nog niet over nagedacht. Gemeente Leeuwarden heeft het concept wel toegepast waarbij ambtenaren, bewoners en initiatiefnemers samenkomen. Gemeente Rotterdam heeft ook burgercomités, maar hecht wel minder waarde aan de uitkomst van een publiek debat. Gemeente Utrecht heeft wel als insteek om horizontaal te evalueren en is continu in gesprek met bewoners en initiatiefnemers op de locaties waar de challenges zich plaatsvinden, om zo een goed beeld te krijgen over het resultaat van de challenge. In Groningen wordt het buiten het Right to Challenge traject om al toegepast. De G1000 is een festival waarbij de gemeente en bewoners met elkaar in gesprek komen, om zo nieuwe ideeën vorm te gaan geven.

### Criteria artikel 2.6.7 Wmo.

Alle gemeenten geven aan dat het uiteindelijke resultaat van de challenge belangrijk is. In de praktijk zijn er nog weinig challenges ontvangen of zelfs geëvalueerd waardoor de definities over wat een succesvolle challenge is nog niet of slechts summier aanwezig zijn. In grote lijn vinden de gemeenten het belangrijk om te zien dat de sociale cohesie in een wijk of buurt versterkt is. En dat de bewoners in gesprekken echt kunnen aangeven dat ze er wat aan hebben. Gemeente Enschede geeft aan dat er een cijfermatige en kwalitatieve koppeling plaatsvind. De gemeente Rotterdam kijkt vooral naar de spinoff, dus of er naast de aangeboden zorg ook meer bewoners met elkaar in contact komen. Groningen ziet liever als resultaat dat slechts een aantal mensen wat hebben aan een challenge, dan dat er honderd bijeenkomsten zijn georganiseerd door een challenge waar niemand iets aan heeft gehad.

Het draagvlak onder de bewoners wordt in het algemeen na afloop ook getoetst bij gemeenten, maar een aantal gemeenten zoals Apeldoorn, Tilburg, Zutphen, Enschede en Groningen hebben nog geen beleid ontwikkeld over of en hoe zij het draagvlak gaan toetsen.

Richtlijnen of kwaliteitskeurmerken zijn van toepassing bij reguliere maatwerk voorzieningen. Aangezien er nog bijna geen challenges zijn voor maatwerk voorzieningen en degene die er zijn (in de gemeenten Rotterdam en Eindhoven) nog worden vrijgelaten tijdens de pilotfase, zullen Richtlijnen pas in een later stadium worden toegepast.

De meeste gemeenten vinden de subsidieverantwoording belangrijk. De kosten en activiteiten moeten wel overeen komen met de ingediende begroting. De gemeenten Eindhoven en Tilburg hebben daarop nog geen beleid gedefinieërd.

### Deelconclusie Evaluatie

*Wat zijn de criteria die de gemeente Noordwijk het best kan stellen ten aanzien van de evaluatie van de challenge?*

Als een challenge zich afspeelt op het gebied van de algemene voorziening dan willen de gemeenten in de evaluatiefase graag terugzien dat bepaalde doelgroepen, zoals ouderen, meer sociale contacten gaan onderhouden, wat vereenzaming tegengaat. Bij gemeenten die alleen plaats bieden voor challenges via een subsidieregeling, speelt de subsidieverantwoording een belangrijke rol. Bij andere gemeenten die echt een traject ingaan met challenges, speelt dat minder een rol. De definities voor het resultaat zijn bij elke gemeente anders maar in grote lijn gaat het erom dat in de evaluatiefase aangetoond moet worden dat de sociale cohesie versterkt is door de activiteiten van de challenge. Aangezien de activiteiten van challenges gekoppeld moeten zijn aan de Wmo doelstellingen van gemeenten, gaat het er bij maatwerk voorzieningen namelijk vooral om dat de afstand tussen de cliënt en zorgverlener kleiner wordt. Verder is het belangrijk dat een cliënt meer gebruik gaat maken van de sociale basis in plaats van een professional. Richtlijnen en dergelijke zijn bij het right to challenge traject niet van toepassing maar wel bij het aanbestedingstraject.

In de praktijk blijken de ondervraagde gemeenten (op Leeuwarden na) nog weinig ervaring op het gebied van evalueren van challenges of bewonersinitiatieven, omdat het concept nog in de kinderschoenen staat. De gemeenten die challenges of mogelijke challenges hebben, zijn wel allemaal met een traject gestart waarbij zij de challenges aan het monitoren zijn in een pilotfase. Dat betekent dat de challenges hulp en ondersteuning krijgen waar nodig. Deze gemeenten volgen bijna allemaal de lijn dat het draagvlak wordt meegenomen in de beoordeling of dat de bewoners zelf de challenge gaan evalueren in de vorm van een publiek debat.

Conclusie is dat door het ontbreken van challenges nog niet alle geïnterviewde gemeenten een beleid hebben ontwikkeld voor het evalueren van challenges. De gemeenten waar al wel challenges spelen geven wel aan dat bewoners de challenge gaan evualeren en beoordelen na een pilotfase waarin de challenge is ondersteund vanuit de gemeente. Na de evaluatie moet duidelijk worden of een challenge bepaalde Wmo doelen heeft behaald en of er nog draagvlak is onder de bewoners voor de challenge.

# Hoofdstuk 5: Conclusies

## Conclusie ten aanzien van de centrale vraag

*Wat is de beste manier voor de gemeente Noordwijk om de eisen in te vullen ten aanzien van het Right to Challenge binnen de kaders van de Wmo 2015 naar aanleiding van wetsgeschiedenis en interviews met gemeenten, VNG en experts?*

Uit de interviews is gebleken dat gemeente vooraf geen specifieke opleidingseisen of ervaringseisen stellen ten aanzien van een challenge. Wel moeten de initiatiefnemers van een challenge het aannemelijk maken op basis van ervaring en opleidingsniveau dat zij de activiteiten kunnen uitvoeren op basis van hun plan van aanpak. Het summier aantal challenges in Nederland bestaan uit een samenwerking tussen ervaringsdeskundigen en professionals. Op de algemene voorziening betekent dat initiatiefnemers van een challenge op vrijwillige basis gaan samenwerken met het professionele aanbod en andere maatschappelijke initiatieven. De initiatiefnemers moeten aantonen welke problematiek zich afspeelt in de buurt en voor hun maatschappelijke oplossing moet wel draagvlak zijn in de buurt. Op de maatwerkvoorziening bestaan challenges uit een groep ervaringsdeskundigen met hooguit twee professionals. De ervaringsdeskundigen moeten kunnen aantonen dat zij over een specifieke doelgroep veel kennis beschikken. Daarbij moet een challenge kunnen aantonen dat de cliënt meer gebruik gaat maken van de sociale basis en dat de afstand tussen cliënt en de zorgverlener(challenge) kleiner is dan bij het reguliere aanbod.

Verder beoordeelt een gemeente een challenge op innovatie, duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde. Dat betekent dat een challenge andere en betere kwaliteit leveren dan het reguliere aanbod. Te denken aan het meer gebruik maken van de sociale basis in plaats van tweedelijns voorzieningen. Met als effect dat bewoners en verschillende doelgroepen meer met elkaar in contact komen, waardoor de sociale cohesie in een buurt versterkt wordt. Het voornoemde moeten challenges omschrijven in het plan van aanpak aan de hand van activiteiten en doelstellingen gekoppeld aan de verwachte resultaten. Daarnaast dient een challenge een verwachte kostenopgaaf of een businessplan in te dienen bij het plan van aanpak.

De wetgever en betrokken partijen zoals de VNG en LSAbewoners geven geen specifieke invulling omtrent de eisen die gesteld kunnen worden aan een challenge. Wel is naar voren gekomen dat ook de kwaliteitseisen van artikel 3.1. Wmo gekoppeld kan worden aan het artikel Right to Challenge zoals de gemeente Leeuwarden heeft gedaan in hun Wmo verordening. Daarnaast is gebleken dat de wetgever challenges kansen zag op het gebied van de maatwerk voorziening in plaats van de algemene voorziening. De wetgever vindt dat lokale overheden een soepeler en minder bureaucratisch aanbestedingsbeleid moet hanteren, waardoor challenges de ruimte krijgen om geïndiceerde zorg over te nemen. Hiervoor is een enorme politieke wil gezien het feit dat de laatste twee jaar een aantal moties, amendementen en initiatiefnota’s zijn aangenomen.

De gemeente stelt dat de initiatiefnemers van een challenge moet kunnen aantonen hoe om te gaan met calamiteiten als bijvoorbeeld een initiatiefnemer wegvalt. Verder eist een gemeente ook een vrijwilligersbeleid en een protocol omtrent geweld en klachten. Al wordt in de praktijk wel vaak aangenomen dat deze protocollen en beleidstukken aanwezig zijn als het een bewonersinitiatief betreft die langer in de gemeente actief is en al geregeld contact heeft gehad met de gemeente voor overheidssteun.

Uit de interviews blijkt dat De gemeente evalueert een challenge aan de hand van de uitkomsten van een publiek debat tussen bewoners omtrent het functioneren van de challenge en de evaluatie van een externe consulent omtrent kwaliteit. De challenges worden in een pilotfase of proefjaar ondersteund door de gemeente, waardoor een challenge werkende wijs zich kan ontwikkelen als een zelfstandige onderneming op maatwerk niveau of vrijwilligersorganisatie op algemeen niveau.

Tot slot blijkt uit de interviews dat veel gemeenten nog niet afdoende georganiseerd zijn om een challenge in relatie tot de Wmo te behandelen, waardoor specifiek beleid voor eisen voor een challenge nog niet is uitgekristalliseerd. De geïnterviewde ambtenaren die een challenge in eerste aanleg beoordelen hadden allen een verschillende functie, waardoor de behandeld ambtenaar of geen Wmo kennis beschikte of juist geen inzicht heeft over de bestaande burgerinitiatieven. Daarbij vullen gemeenten het Right to Challenge vaak op verschillende wijzen in. Gemeente Enschede vindt bijvoorbeeld een kortstondig buurtinitiatief om een plantsoen op te knappen al een challenge, terwijl de gemeente Eindhoven het overnemen van geïndiceerde zorg alleen beschouwt als een challenge. Daarnaast hebben nog weinig gemeenten gebruik gemaakt van maatschappelijk aanbesteden, waardoor challenges niet de ruimte hebben gekregen om mee te kunnen doen in de aanbestedingen.

### Doelstelling

*Het doel van het onderzoek is de gemeente Noordwijk nieuwe inzichten en kennis te geven over de invulling van eisen die gesteld moeten worden aan het Right to Challenge in het kader van de nieuwe Wmo 2015. Met deze nieuwe kennis en inzichten kan de gemeente Noordwijk een keuze maken op welke wijze zij invulling geven aan de eisen die gesteld moeten worden aan het Right to Challenge binnen de kaders van de nieuwe Wmo 2015.*

Naar mijn mening heb ik met dit onderzoek in kaart kunnen brengen welke gemeenten een start hebben gemaakt met het Right to Challenge en op welke wijze zij invulling geven aan de eisen. Naast de invulling heb ik ook in kaart kunnen brengen tegen welke problemen gemeenten aanlopen bij de beoordeling van een challenge. Ondanks dat er nog weinig challenges van de grond zijn gekomen en de wetgever nog niet heeft uitgekristalliseerd wat de eisen zijn de een gemeente kan stellen aan een challenge.

# Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

Mijn eerste aanbeveling voor de gemeente Noordwijk is dat de gemeente moet nadenken wie een challenge mag indienen. Zijn dat alleen buurtinitiatieven bestaande uit vrijwilligers of mogen ook sociale (startende)ondernemers een challenge indienen. Naar mijn mening moet de gemeente Noordwijk wel opletten bij de sociale ondernemers die zich framen als buurtinitiatief, omdat een challenge wel ondersteuning en een minder bureaucratische houding van de gemeente verwacht. Andere zorgaanbieders die niet in aanmerking komen voor een Right to Challenge zouden zich hierdoor benadeelt kunnen voelen en zich kunnen beroepen op het gelijkheidsbeginsel. Daarom is het goed om vast te stellen of deze sociale ondernemers daadwerkelijk diepgeworteld zijn met een specifieke buurt en kennis hebben over de bewoners van die specifieke buurt.

Ten tweede stel ik voor dat de gemeente Noordwijk bedenkt of het Right to Challenge alleen voor de algemene voorziening wordt opengesteld of toch voor de maatwerk voorziening. Met in het achterhoofd dat er een politieke wil is dat bewoners ook de mogelijkheid moeten krijgen om maatwerk voorzieningen over te kunnen nemen. Naar mijn mening kan een Right to Challenge zich op beide domeinen afspelen, omdat bij beide domeinen de buurt een voorziening kan overnemen en daardoor het recht naar zich toetrekt.

Ten derde stel ik voor dat de gemeente Noordwijk een aantal ambtenaren selecteert met verschillende functies en achtergronden die samen als team inkomende challenges binnen de Wmo behandelen. Een challenge wordt op verschillende wijzen beoordeeld en belicht, waardoor het voor de gemeente duidelijk wordt welke specifieke eisen er gesteld kunnen worden per functie en waar er juist ruimte gegeven moet worden aan een challenge. Hiervoor heeft de gemeente ook vrijheid door het ontbreken van een Amvb.

Ten vierde stel ik voor dat de gemeente Noordwijk subsidieverordening gaat vast stellen op basis van de modeltekst van GroenLinks Zwolle, speciaal voor het Right to Challenge. Waarbij deze challenges buiten de aanbestedingen en de subsidieregeling voor de algemene voorziening om een subsidie krijgen voor een pilotfase. Na deze pilotfase kan worden vastgesteld of een challenge meer geschikt is om mee te doen in de aanbestedingen om een maatwerk voorziening uit te voeren of juist een subsidieaanvraag moet indienen voor het uitvoeren van een algemene voorziening. In deze verordening staat de rol van de gemeente opgenomen ten aanzien van de behandeling van een challenge en de eisen die gesteld worden aan initiatiefnemers van een challenge.

De subsidieverordening Right to Challenge stel ik voor om op de volgende wijze te vorm te geven:

### Subsidieverordening Right to Challenge

***Rol van de gemeente:***

* Het college wijst de ingezetenen actief op de mogelijkheid initiatieven te ontplooien die het uitvoeren van taken van het college op grond van de wet betreffen, zoals vastgelegd in artikel 2.6.7 van de wet;
* Het college biedt ingezetenen en maatschappelijke initiatieven minimaal eenmaal per jaar de mogelijkheid tot intekening op de uitvoering van (delen van) de in lid 1 genoemde taken.
* Het college wijst een of meerdere onafhankelijke organisaties aan die zorg draagt/ dragen voor:
  + Ondersteuning van de ingezetenen en maatschappelijke initiatieven gedurende de onderzoeksfase en de uitvoering van de taken;
  + Ondersteuning bij de verantwoording aan het college van de realisatie van het plan, zoals bedoeld in lid 3;
  + De afhandeling van klachten [, hiertoe richt de regionale ombudsfunctie een procedure in]
  + De beoordeling van de initiatieven, zoals bedoeld in lid 1

***Subsidiecriteria***

***1. Het college waarborgt de kwaliteit van de zorg of ondersteuning aan de hand van de volgende criteria:***

* de initiatiefnemers maken het aannemelijk op basis van ervaring en opleidingsniveau dat zij de activiteiten kunnen uitvoeren;
* In het plan staat beschreven welke resultaten beoogd worden, wat de activiteiten inhouden, wat de doelstelling van de challenge is en op welke wijze de continuïteit is gegarandeerd, hoe aan de kwaliteitseisen zoals beschreven in artikel 3.1 Wmo wordt voldaan;
* bij het uitvoeren van de activiteiten is er altijd een professional beschikbaar om indien nodig maatwerk te verrichten. De professional kan een initiatiefnemer zijn van de challenge of de professional is beschikbaar door samenwerking tussen de challenge en het reguliere aanbod.

***2. Het college beoordeeld de meerwaarde van de activiteiten van een challenge aan de hand van de volgende criteria:***

* de mate van integraal aanbod voor meerdere deeldomeinen(Wmo, Participatie, Jeugd);
* de activiteit draagt bij aan de verschuiving van tweedelijns zorg naar de sociale basis(duurzaam);
* de activiteit beantwoordt de behoefte van bewoners in een specifieke buurt en heeft daarvoor ook draagvlak vanuit de bewoners(innovatie);
* de activiteit zoekt verbinding met andere maatschappelijke initiatieven;
* de sociale cohesie in de buurt wordt versterkt(maatschappelijke meerwaarde).

***3. Het college waarborgt de continuïteit aan de hand van de volgende criteria:***

* de challenge moet over een rechtspersoonlijkheid beschikken;
* de challenge beschikt over een calamiteitenprotocol en geweldsprotocol;
* de challenge beschikt over een vrijwilligersbeleid waarin staat op welke wijze de werving en begeleiding van nieuwe vrijwilligers wordt georganiseerd;
* de challenge beschikt over een beleid omtrent klachtenbehandeling;
* de subsidieverantwoording bevat een inhoudelijk verslag van de activiteiten en een financieel jaarverslag.

**4. Het college evalueert aan de hand van de criteria:**

* de uitkomsten vanuit een publiekdebat tussen de initiatiefnemers en bewoners waar ambtenaren van de gemeente deel aan nemen;
* de uitkomsten van de evaluatie van een externe consulent die de activiteiten van de challenge nog beoordeelt op kwaliteit.

# Literatuurlijst

## Kamerstukken

Behandeling right to challenge een Commissiebrief aan de Tweede kamer onder kenmerk:

368189-120542-DMO.

Reactie initiatiefnota Buurtrecht brief van 4 juni 2015, kenmerk: 34065-3/2015D21219

Standpunt Buurtrechten brief 16 november 2015 kenmerk: 2015-0000650087

Kamerstukken 2013-2014, 30 597, nr. 380.

Kamerstukken 2012-2013, 30 597, nr. 296

Kamerstukken 2013-2014, 29 538, nr. 152.

Kamerstukken 2013-2014, 30 597, nr. 435.

Kamerstukken 2013-2014, 30 597, nr. 428.

Kamerstukken 2014-2015, 20 538, nr. 165.

Kamerstukken 2013-2014, 33 841, nr. 158.

Kamerstukken 2014–2015, 34 065, nr. 3

Kamerstukken 2015-2016, 34 065, nr. 2

Kamerstukken 2015-2016, 34065, nr. 7

Kamerstukken 2015-2016, 34065, nr. 5

Kamerstukken 2015-2016, 34065, nr. 6

## Overige rapporten en beleidsdocumenten

Het WRR-rapport “Vertrouwen in Burgers”

<http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/kabinetsreacties/Kabinetsreactie_WRR_rapport_88_Vertrouwen_in_Burgers.pdf>

Het Sociaal en Cultureel Rapport 2012 ‘Een beroep op de burgers’

Public rapport UK

<http://moderngoveddc.christchurchandeastdorset.gov.uk/Data/Resources%20Committee/201207110930/Agenda/Implementation%20Of%20Community%20Right%20To%20Challenge%20Regulations.pdf>

Impact assessment by the department for communities and local governments

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6048/1829777.pdf>

Government of the United Kingdom, Localism Act 2011 (London 2011).

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>

Government of the United Kingdom, Social Value Act (London 2012).

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>

Cijfers van Locality over Community Rights

<http://www.stamm.nl/sites/default/files/files/12236.pdf>

Modeltekst artikel ´Right to Challenge´ in verordening Wmo 2015

<https://zwolle.groenlinks.nl/sites/default/files/downloads/page/2014-10-05%20Model%20verordening%20Rtc%20Wmo%202015_0.pdf>

Toelichting amendement in de Wmo 2015 ´Right to Challenge´

<https://zwolle.groenlinks.nl/sites/default/files/downloads/page/Relevante%20teksten%20amendement%20en%20VNG-modelverordening.pdf>

Opbrengsten document ‘Right to Challenge’ Utrecht

<http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/1.concern-bestuur-ontwikkeling/Wijken/Participatie/Jij_maakt_Utrecht/Right-to-challenge_opbrengstendocument.pdf>

Initiatiefnota van Tanamal omtrent buurtrechten

<http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2014A05064>

Document van de LSA ten aanzien van de stand van zaken omtrent Right to Challenge

<http://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2014/10/Stand-van-zaken-Right-to-Challenge-Buurtrechten-in-het-land-30102014.pdf>

Amendement Voortman Right to Challenge binnen de nieuwe Wmo 2015

<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2014Z07742&did=2014D15230>

Schriftelijk overleg initiatiefnota buurtrechten onder kenmerk: 2015D02288

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014Z19674&did=2014D39872

kansen voor bewoners Right to Challenge en de Wmo

<https://vng.nl/files/vng/20150825-right_to_challenge.pdf>

LSA buurtrechten rapport

<http://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2014/02/LSA-Buurtrechten.pdf>

VNG Leidraad kwaliteit waarborgen binnen de Wmo

<file:///C:/Users/Tijmen/Downloads/558_141028-leidraad-17-handreiking-kwaliteit-Wmo.pdf>

Knelpunten gemeente Groningen met het Right to Challenge binnen de Wmo

<https://groningen.groenlinks.nl/sites/default/files/downloads/newsarticle/Right%20to%20Challenge.pdf>

Literatuur onderzoek Right to Challenge gemeente Hattem

http://www.hattem.nl/gemeenteraad/Commissies/Raadscommissies/Commissievergaderingen/Vergaderschema\_commissie\_sociale\_zaken/Commissie\_Sociale\_Zaken/Commissie\_Sociaal\_Domein\_2015/Commissie\_Sociaal\_Domein\_28\_september\_2015/II\_Literatuuronderzoek\_Right\_to\_Challenge\_1\_9

Onderzoek Right to Challenge Tilburg

<http://www.righttochallenge.nl/images/pdf/Tilburg-Resultaten-onderzoek-Right_to_challenge.pdf>

Maatschappelijk aanbesteden

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/08/03/juridisch-leaflet-maatschappelijk-aanbesteden>

Model basisset kwaliteitseisen Wmo

<https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/brieven/model-basisset-kwaliteitseisen-wmo-ondersteuning-voor-zeer-kwetsbare-burgers>

Movisie competentiekaart uitvoering Wmo

<https://www.movisie.nl/publicaties/competenties-maatschappelijke-ondersteuning>

Right to Challenge in Nederland

<http://horizontalisering.ning.com/profiles/blogs/right-to-challenge-in-nederland-een-blik-over-de-noordzee>

Kompas Right to Challenge

<http://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2016/03/KompasRTC.pdf>

Agenda lokale democratie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/01/05/agenda-lokale-democratie>

Bijlage overleg LSA met Voortman&Van Dijk

Wmo voorziening

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015>

Dagbesteding

<https://swtzwolle.nl/zorg-en-welzijn/voor-cli-nteninwoners/veelgestelde-vragen/dagbesteding>

VNG modelverordening

<https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/20141002_ledenbrief_model-basisset-kwaliteitseisen-wmo-ondersteuning-voor-zeer-kwetsbare-burgers_1.pdf>

Maatschappelijk aanbesteden

<http://www.maatschappelijkaanbesteden.nl/wp-content/uploads/2015/12/Kenniscahier-Lokaal-sturen-op-de-inzet-burgers-kan-dat-Verwey-Jonker.pdf>

Aanbestedingswetgeving

<https://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten>

Aanbestedingswetgeving

<https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/nationale-procedures#meervoudigeonderhandseprocedure>

Aanbestedingswetgeving

<https://www.pianoo.nl/metrokaart/mag-of-moet-ik-opdracht-in-percelen-splitsen>

VWS op weg naar maatschappelijke meerwaarde in het sociaal domein

Aanbestedingswetgeving

<https://www.pianoo.nl/metrokaart-wijziging-aanbestedingswet-2012-faq>

# Bijlagen

Zie bijlagen-de interviews.

1. Kamerstukken 2013-2014, 30 597, nr. 380.

   Kamerstukken 2012-2013, 30 597, nr. 296 [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken 2013-2014, 29 538, nr. 152. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken 2013-2014, 30 597, nr. 435.

   Kamerstukken 2013-2014, 30 597, nr. 428. [↑](#footnote-ref-3)
4. Federatienieuws Nr. 45 – 11 november 2010 (Maatwerk voor de ouderzorg) [↑](#footnote-ref-4)
5. VNG rapport: Right to Challenge en Wmo: kansen voor bewonersaansturing [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstukken 2014–2015, 34 065, nr. 3 [↑](#footnote-ref-6)
7. Public rapport UK [↑](#footnote-ref-7)
8. Government of the United Kingdom, Localism Act 2011 (London 2011).

   <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> [↑](#footnote-ref-8)
9. Literatuur onderzoek Right to Challenge gemeente Hattem [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> [↑](#footnote-ref-10)
11. <http://www.righttochallenge.nl/images/pdf/Tilburg-Resultaten-onderzoek-Right_to_challenge.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. <http://www.righttochallenge.nl/images/pdf/Tilburg-Resultaten-onderzoek-Right_to_challenge.pdf> pagina 1 [↑](#footnote-ref-12)
13. Cijfers van Locality over Community Rights

    <http://www.stamm.nl/sites/default/files/files/12236.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.righttochallenge.nl/images/pdf/Tilburg-Resultaten-onderzoek-Right_to_challenge.pdf> pagina 2 [↑](#footnote-ref-14)
15. Bijlage interviews Thijs van Mierlo en Daniel Kruithof [↑](#footnote-ref-15)
16. Kompas Right to Challenge in Wmo pagina 1 [↑](#footnote-ref-16)
17. Kompas Right to Challenge in Wmo pagina 2 [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.lsabewoners.nl/burgerrecht-om-gemeente-uit-te-dagen-vastgelegd-wet/> [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2014/02/LSA-Buurtrechten.pdf> [↑](#footnote-ref-19)
20. Kamerstukken 2013-2014, 33 841, nr. 158. [↑](#footnote-ref-20)
21. Kamerstukken 2013/2014, 33 841 nr. 41. [↑](#footnote-ref-21)
22. Kamerstuk 34 065, nr. 2 [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/01/05/agenda-lokale-democratie> [↑](#footnote-ref-23)
24. Met de brief van 4 juni 2015, kenmerk 34065-3/2015D21219 [↑](#footnote-ref-24)
25. Kamerstuk 34065, nr. 7 [↑](#footnote-ref-25)
26. Kamerstuk 34065, nr. 5 [↑](#footnote-ref-26)
27. Kamerstuk 34065, nr. 6 [↑](#footnote-ref-27)
28. Brief kenmerk 2015-0000650087 [↑](#footnote-ref-28)
29. Juridisch Leaflet maatschappelijk aanbesteden [↑](#footnote-ref-29)
30. LSA document Buurtrechten [↑](#footnote-ref-30)
31. invoeringWmo [↑](#footnote-ref-31)
32. VNG document kansen voor bewoners Right to Challenge en de Wmo [↑](#footnote-ref-32)
33. ‘Zo ken het ook’ Gemeente Rotterdam [↑](#footnote-ref-33)
34. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-5805.html [↑](#footnote-ref-34)
35. Kamerstukken 2013-2014, 33 841, nr. 158. [↑](#footnote-ref-35)
36. Bijlage overleg LSA met Voortman&Van Dijk [↑](#footnote-ref-36)
37. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015> [↑](#footnote-ref-37)
38. <https://swtzwolle.nl/zorg-en-welzijn/voor-cli-nteninwoners/veelgestelde-vragen/dagbesteding> [↑](#footnote-ref-38)
39. <https://vng.nl/files/vng/20150825-right_to_challenge.pdf> kansen voor bewonersaansturing Wmo en Right to Challenge [↑](#footnote-ref-39)
40. LSA document Buurtrechten [↑](#footnote-ref-40)
41. Kamerstuk 29 538 nr. 165 [↑](#footnote-ref-41)
42. Kamerstuk 33 841 nr. 152 [↑](#footnote-ref-42)
43. <https://zwolle.groenlinks.nl/sites/default/files/downloads/page/2014-10-05%20Model%20verordening%20Rtc%20Wmo%202015_0.pdf> [↑](#footnote-ref-43)
44. Opbrengsten document ´Right to Challenge´ [↑](#footnote-ref-44)
45. <http://www.righttochallenge.nl/images/pdf/Tilburg-Resultaten-onderzoek-Right_to_challenge.pdf> [↑](#footnote-ref-45)
46. <https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/20141002_ledenbrief_model-basisset-kwaliteitseisen-wmo-ondersteuning-voor-zeer-kwetsbare-burgers_1.pdf> [↑](#footnote-ref-46)
47. <https://www.movisie.nl/sites/default/files/Basisnotitie-kwaliteit-in-de-Wmo.pdf> [↑](#footnote-ref-47)
48. <http://www.maatschappelijkaanbesteden.nl/wp-content/uploads/2015/12/Kenniscahier-Lokaal-sturen-op-de-inzet-burgers-kan-dat-Verwey-Jonker.pdf> pagina 18 [↑](#footnote-ref-48)
49. <https://groningen.groenlinks.nl/sites/default/files/downloads/newsarticle/Right%20to%20Challenge.pdf> [↑](#footnote-ref-49)
50. <https://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten> [↑](#footnote-ref-50)
51. <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/nationale-procedures#meervoudigeonderhandseprocedure> [↑](#footnote-ref-51)
52. <https://www.pianoo.nl/metrokaart/mag-of-moet-ik-opdracht-in-percelen-splitsen> [↑](#footnote-ref-52)
53. Juridisch Leaflet ‘’maatschappelijk aanbesteden’’ pagina 12 [↑](#footnote-ref-53)
54. VWS op weg naar maatschappelijke meerwaarde in het sociaal domein [↑](#footnote-ref-54)
55. <https://www.pianoo.nl/metrokaart-wijziging-aanbestedingswet-2012-faq> [↑](#footnote-ref-55)