

De herovering van de publieke samenleving

Naar coöperatief overheidsbestuur

ChristenUnie



PARTIJ VAN DE ARBEID

Initiatiefnota PvdA & ChristenUnie - Augustus 2016.

Inleiding

Nederlanders hebben zelf vaak de beste ideeën om hun eigen omgeving beter, mooier, betrokkener en socialer te maken. We zien nu overal prachtige initiatieven ontstaan. In Apeldoorn wekken inwoners en bedrijven samen duurzame energie op, delen de winsten en investeren die weer in nieuwe energie met extra banen voor de regio als gevolg. In Lierop is bijna de helft van de inwoners verenigd in 'Lierop leeft', waar gezinnen samen een helpende hand bieden voor wie hulp nodig heeft, zoals zorg voor ouderen en betaalbare woningen voor jongeren. In de Reinwaterbuurt (Almere) bepaalt de gemeente nog enkel de ligging van de straten, maar gaan de bewoners verder over de openbare ruimte: de speelplekken, de groenstroken, de trottoirs, de parkeerplekken en de ligging van de oever. In al die initiatieven is het resultaat hetzelfde: mensen voelen zich meer betrokken bij de buurt, bij de kwaliteit van publieke voorzieningen, zij kijken eerder naar elkaar om en weten elkaar sneller te vinden.

Het is daarom belangrijk dat de samenleving de ruimte krijgt. De overheid moet mensen die samen verantwoordelijkheid willen nemen voor maatschappelijke zaken daartoe in de gelegenheid stellen, ruimte bieden en belonen. Ook moeten de essentiële professionals in de frontlinie van het overheidsbeleid –de wijkagent, de leraar, de huisarts, de verpleegkundige – de ruimte en de vrijheid krijgen om samen met die mensen tot de beste oplossingen te komen.

Een overheid dus die dit soort initiatieven niet van bovenaf beknot, zoals nu te vaak gebeurt, maar juist aansluit bij ontwikkelingen van onderop; ruimte geeft, ondersteunt, stimuleert. Een overheid als partner. Dat is wat we willen. Met deze initiatiefnota doen we daarom voorstellen die burgers meer zeggenschap geven over publieke voorzieningen en professionals ruimte geven om met burgers mee te denken. Dat doen we, omdat we ervan overtuigd zijn dat de overheid en de samenleving samen verantwoordelijkheid dragen voor publieke taken.

Deze nota bestaat uit drie delen. In het eerste deel schetsen we kort de analyse van de huidige situatie: waar komen we vandaan, waar staan we nu. In het tweede deel schetsen we ons alternatief: coöperatief overheidsbestuur. In het derde deel koppelen we daar een aantal concrete voorstellen en verkenning aan.

Diederik Samsom
Gert Jan Segers

I. Probleemanalyse: Verloren bezieling in de publieke samenleving

De Nederlandse verzorgingsstaat is gebouwd op een unieke verantwoordelijkheidsverdeling tussen een betrokken samenleving, een beschermende staat en een verantwoorde markt. De organisatie van veel sociale voorzieningen werd aan maatschappelijke organisaties overgelaten en daarmee werd de verantwoordelijkheid voor publieke voorzieningen mede van onderop vorm gegeven. Zo waren burger niet alleen de gebruikers van publieke voorzieningen, maar voelden ze zelf ook de ruimte én verplichting om deze goed te organiseren.

In de loop der tijd zijn deze verantwoordelijkheidsgevoelens verwaterd. De 'publieke' samenleving, waarin de verantwoordelijkheid voor publieke voorzieningen mede door burgers werd gedragen, verdween deels. Onder de vlag van marktwerking hebben overheid en samenleving zich teruggetrokken op veel terreinen waar zij eerst actief waren. Publieke instellingen werden bedrijven, burgers werden klanten. Volgens het parlementair onderzoek naar privatisering van de senaatscommissie Kuiper ('Verbinding verbroken') raakte daarbij het belang van de burger uit het zicht. Om risico's te verkleinen en efficiency te vergroten werd de schaal vergroot, kwam het bestuur meer op afstand en verzakelijkte de organisatiecultuur. De veronderstelling dat dit alles zou leiden tot meer kwaliteit tegen een lagere prijs, is vaker niet dan wel uitgekomen. Veel maatschappelijke organisaties kwamen in een 'verdwijndriehoek': geen controle meer van de overheid, geen disciplinerende van de markt en geen intern toezicht door een grotendeels buitengesloten samenleving. Excessen bleven niet uit.

De reflex van de politiek is vaak geweest om activiteiten op het raakvlak tussen overheid, markt en samenleving (zoals bij energie, wonen, zorg, onderwijs en veiligheid) weer onder controle te krijgen met meer regulering en verantwoording. De bureaucratie is vergroot in een poging de publieke sector weer te laten werken voor de burgers van dit land. Van vertrouwen naar een web van regelgeving, controle en toezicht.

Hierdoor voelen de professionals in de frontlinie – de wijkagent, de leraar, de verpleegkundige – zich steeds meer bekneeld tussen alle regels en protocollen. Complexe administratieve systemen, registraties, controles en afvinklijstjes zijn fnuikend voor de vindingrijkheid, het plezier en de oplossingsgerichtheid van onze mensen. Het gevolg: ontevreden agenten, docenten en zorgprofessionals én ontevreden burgers, studenten en patiënten.

In de samenleving is een tegenreactie op gang gekomen. We zien steeds meer burgers die zeggenschap voor zichzelf opeisen. Ze willen de gebroken verbinding tussen mensen en hun publieke voorzieningen herstellen. Mensen richten coöperaties op om met de buurt schone energie op te wekken of in hun dorp publieke voorzieningen overeind te kunnen houden. Ze starten eigen verzorgingstehuizen omdat ze goede ideeën hebben voor betere zorg. Of ze richten een nieuwe school op, omdat ze vinden dat bestaande scholen te weinig gebruik maken van nieuwe technologie.

De indieners willen de overheid aanzetten deze beweging te omarmen en te versterken. Onze overtuiging is dat mensen meer grip krijgen op hun eigen bestaan wanneer ze meer zeggenschap krijgen over de publieke voorzieningen waar ze in hun leven mee te maken krijgen. Dat geldt zowel voor inwoners, als voor de overheidsprofessionals. De leraar, de huisarts, de verpleegkundige. Deze initiatiefnota is een pleidooi voor hernieuwde samenwerking tussen overheid en burgers. Met als onbescheiden doel de publieke samenleving gezamenlijk te heroveren. Niet uit misplaatste romantiek over het verleden, maar vanuit realistisch optimisme over de nieuwe energie van

mensen die zich gezamenlijk willen inzetten voor een betere samenleving, die overal in de samenleving is waar te nemen.

VOORBEELDEN

Dorpscoöperatie Lierop

Het dorp Lierop is eigenlijk één grote coöperatie. Van de 2.150 inwoners in Lierop zijn maar liefst 1.000 inwoners (400 gezinnen) lid van de dorpscoöperatie 'Lierop Leeft'. Door samen te werken - met elkaar maar ook met de overheid, scholen en zorginstellingen - proberen de inwoners de kwaliteit van leven in het dorp zo goed mogelijk te houden. Goede zorg voor ouderen, betaalbaar woningen voor jongeren, een helpende hand voor wie hulp nodig heeft en voldoende voorzieningen. De overheid stelde een werkgroep in rond zorg en welzijn, die uiteindelijk tot deze coöperatie leidde.

> <http://www.lieropleeft.nl/>

Bijzonder Thuisafgehaald

Bijzonder Thuisafgehaald is een initiatief voor mensen die extra ondersteuning rond de avondmaaltijd kunnen gebruiken omdat ze tijdelijk of langer in een lastige situatie zitten. De sociale onderneming koppelt 'thuiskokks' aan mensen die graag een gezonde en vers bereide maaltijd willen eten. Het doel is: met passie voor koken mensen ontzorgen en verbinden. Een particulier initiatief dat naast directe aanvragen van burgers ook aanmeldingen krijgt door verwijzingen vanuit overheidsinstellingen rond zorg en welzijn.

> <https://www.thuisafgehaald.nl/>

Het Kleiklooster

In Amsterdam, in een flat in de Bijlmerbajes, is een modern klooster opgericht. Een leefgemeenschap, die ook plek biedt aan mensen die tijdelijk onderdak nodig hebben. Met een bierbrouwerij, een gezamenlijke ruimte, een kapel en gastenverblijven. De gemeente werkte soepel mee met de projectontwikkelaar om samenvoeging van de woningen mogelijk te maken. En de gastenverblijven hebben een woonzorgbestemming gekregen, zodat er geen probleem ontstaat bij leegstand. Het stadsdeel is zo enthousiast dat ze het Kleiklooster nu ook benaderd hebben voor het invullen van een leeg kavel in de wijk. Daar moet een bierbrouwerij, een proeflokaal en een hop-plantage verrijzen. Er is ontheffing van het bestemmingsplan en landschapsarchitecten van de gemeente helpen mee bij de inrichting van het terrein. Goed voor het klooster-initiatief, maar ook voor de wijk.

> <http://kleiklooster.nl/>

Grunneger Power

Groene energie dóór Groningers en vóór Groningers. Een energicoöperatie met als doel een klimaatneutraal Groningen. Ze wekken lokaal duurzame energie op en de winsten worden weer geïnvesteerd in nieuwe duurzame projecten in de buurt. Dat levert stroom op, maar ook werkgelegenheid in de regio. De overheid geeft een duwtje in de rug: een speciale belastingkorting maakt het extra aantrekkelijk om lokaal energie op te wekken.

> <http://www.grunnegerpower.nl/>

II. Coöperatief bestuur: de overheid als partner

Door indicatieorganen vastgestelde lijstjes afvinken. Dat is wat heel veel wijkverpleegkundigen en thuishulpen deden. Buurtzorg Nederland kreeg van de regering echter de ruimte om te laten zien dat het ook anders kan. Met een 'regelarmexperiment' mochten ze aantonen dat de wijkverpleegkundige verantwoordelijk kan zijn voor het hele zorgproces, van intake tot ontslag. De kwaliteit bleek daar niet onder te leiden te hebben, sterker nog: deze schoot omhoog terwijl de kosten onder gemiddeld bleven. Zodra wijkverpleegkundigen zelf weer verantwoordelijkheid kregen, konden zij weer nadenken en meedenken met patiënten, de familie en de buurt over de beste oplossingen. Van dichtgeregelde zorg beredeneerd vanuit het perspectief van de overheid, naar regelvrije zorg die de vraag van de patiënt weer centraal stelt. Niet alleen formeel vanuit de overheid opgelegd, maar samen met alle betrokkenen: de patiënt zelf, de familie en de buurt. Met de decentralisatie van de zorg zijn nu de eerste stappen gezet om die nieuwe manier van werken landelijk de ruimte te geven, via de wijkteams. Maar daar mag het niet bij blijven.

Het regelarme experiment van Buurtzorg Nederland is een voorbeeld van hoe de overheid er aan kan bijdragen dat professionals en gebruikers gezamenlijk weer bezit nemen van een publieke dienst (zoals zorg). Een overheid die mensen die samen verantwoordelijkheid willen nemen voor maatschappelijke zaken daartoe de ruimte biedt en beloont. Dat is wat we willen, maar dat vergt een cultuuromslag. We moeten van een *controlerend* overheidsbestuur naar een *coöperatief* overheidsbestuur toewerken. In dit deel van onze nota willen we die gedachte verder uitwerken.

Een coöperatieve overheid ontstaat helaas niet vanzelf. De overheid is gewend te regelen of te reguleren. Bij klassieke overheidstaken, zoals defensie en belastingheffing spreekt dat voor zich. Maar op het grensvlak tussen overheid, samenleving en markt is dat ingewikkelder. Voorbeelden daarvan zijn (delen van) de zorg, wonen, sociale veiligheid en energie. Niet puur publiek, niet puur privaat, niet puur samenleving, maar van alles een beetje. Op dit grensvlak ontstaan de grootste problemen. Van overdreven bureaucratie en regelzucht (de "paarse krokodil") en ontevreden burgers, tot excessieve beloningen, financieel mismanagement en zelfs fraude.

Na jaren van 'meer markt, minder overheid', schaalvergroting, professionalisering en risicobeheersing is in onze scholen, ziekenhuizen, woningbouwverenigingen de relatie tussen gebruikers, professionals en bestuurders verstoord geraakt. Bij gebruikers is het gevoel 'mede-eigenaar' te zijn verdwenen. Tegelijkertijd dreigt het plezier, de vindingrijkheid en de oplossingsgerichtheid van leraren, wijkagenten, verpleegkundigen en huisartsen in een overgeorganiseerde omgeving vol regels en protocollen verloren te gaan.

Mensen komen daartegen nu in opstand met nieuwe particuliere alternatieven op het grensvlak van markt, samenleving en overheid. Zie Buurtzorg, zie Apeldoorn, zie Almere. Die initiatieven die noch puur markt noch puur staat zijn maar zich richten op de samenleving vragen van de overheid niet om een leidende rol, maar een begeleidende rol. Niet een sturende verantwoordelijkheid, maar een dienende verantwoordelijkheid. Niet een stap vooruit, maar een stap opzij.

In plaats van steeds meer regelgeving, controle en toezicht moet de overheid weer toe naar het uitgangspunt: vertrouwen vooraf en verantwoording achteraf. Zodra je mensen – gebruiker én aanbieder van publieke voorzieningen – weer vertrouwen en ruimte geeft, komt de creativiteit en professionaliteit namelijk vanzelf naar boven om tot een beter, mooier, betrokkener en socialer Nederland te komen.

De manier van denken die wij bepleiten vraagt om een verandering bij de overheid. Om die te helpen bevorderen, stellen wij een nieuw instrument voor, dat is ontworpen om beter om te gaan met particuliere initiatieven op het raakvlak van samenleving, markt en overheid. Geïnspireerd door een suggestie van de Raad van Openbaar Bestuur om te komen tot een 'overheidsparticipatietrap' zouden wij willen spreken van een 'coöperatieladder'.ⁱ Die coöperatieladder vertrekt niet vanuit het perspectief van de overheid, maar vanuit het perspectief van mensen. Ze kent vijf treden, oplopend in organisatiegraad en samenwerking met de overheid.

Coöperatieladder

- 1. Zelf*
- 2. Samen*
- 3. Coöperatie*
- 4. Partnerschap*
- 5. Overheid*

1. Zelf

Mensen willen graag grip op hun eigen bestaan, zelf keuzes maken, ook in de publieke sfeer. Het is aan de overheid om daar ruimte aan te geven en publieke voorzieningen zo in te richten dat die keuzes van mensen ondersteunen. Mensen moeten invloed kunnen hebben op de publieke voorzieningen waar ze gebruik van maken. Bijvoorbeeld over hun eigen zorg, over het onderwijs voor de kinderen, over de eigen huurwoning.

2. Samen

Bij de tweede trede is de vraag of mensen het samen met anderen willen en kunnen doen. Mooie voorbeelden zijn mantelzorg, eigen krachtconferenties, buurtfeesten, buurtpreventie. Van de overheid vraagt dit om waar nodig groepsvorming te faciliteren. Dat kan bijvoorbeeld door te zorgen voor een goede ruimte om samen te komen of door met kleine materiële ondersteuning samenwerking te ondersteunen. Het kan ook zijn dat de overheid als scheidsrechter optreedt. Als er discussie is in een buurt over onderhoud of ruimtelijke ordening, kan de overheid helpen om gezamenlijk tot besluitvorming te komen door duidelijke voorwaarden vooraf te stellen en te helpen samen tot conclusies te komen.

3. Coöperatie

De derde stap is de vorming van coöperaties waarin mensen gezamenlijk, of samen met bedrijven of maatschappelijke organisaties activiteiten ondernemen in het publieke belang. Mooie voorbeelden zijn buurtbedrijven, zorgcoöperaties, een schoolvereniging, energiecoöperaties en vrijwilligersinitiatieven. Dit gebeurt in de samenleving. De overheid kan helpen om deze samenwerking van de grond te krijgen door netwerkvorming te ondersteunen en te faciliteren. Daarnaast mag ook van de overheid worden verwacht dat ze ruimte schept voor dit soort initiatieven van onderop. Zie bijvoorbeeld de Reinwaterbuurt in Almere, waar de gemeente zich voor wat betreft de organisatie van de publieke ruimte zich beperkt tot de ligging van de straten (en alles onder de straat) en de rest overlaat aan de buurt.

4. Partnerschap

Veel kan van onderop worden georganiseerd. Maar niet alles. Toch betekent dat niet meteen dat de overheid alles moet overnemen. Groepen mensen of hun organisaties kunnen ook in partnerschap met de overheid gezamenlijk maatschappelijke verantwoordelijkheden dragen. Een mooi voorbeeld is samenwerking tussen buurtpreventie en de politie: de buurt houdt samen (zie 2) een oogje in het zeil, maar veiligheid blijft de primaire verantwoordelijkheid van de wijkagent en de gemeente. De politie kan echter wel met buurtpreventieteams samenwerken en afspraken maken over het doorgeven van problemen, bijvoorbeeld digitaal via Burgernet. Partnerschappen werken alleen goed als duidelijke afspraken worden gemaakt, als helder is hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn en zowel burgers en hun organisaties enerzijds als de overheid anderzijds weten waar ze op kunnen rekenen.

5. Overheid

De overheid heeft een overkoepelende verantwoordelijkheid die geen van de andere maatschappelijke partijen toekomt. Toch kan ook waar de overheid een eindverantwoordelijkheid heeft meer ruimte worden geboden aan de samenleving en de professionals. In onze visie is de overheid op het grensvlak van markt, samenleving en overheid een verbindende kracht die de zekerheid en omstandigheden kan helpen scheppen waarin mensen en hun organisaties de ruimte krijgen om publieke voorzieningen zo goed mogelijk te organiseren. De overheid is bij voorkeur niet louter aanwezig via regels en protocollen, maar juist via mensen: de leraar, de wijkagent, de verpleegkundige. Zij weten wat er speelt en als zij weer de ruimte krijgen, kunnen zij ook weer meedenken en de buurt verder helpen. De overheid heeft dan een gezicht, in plaats van een loket.

De ladder is gericht op initiatieven die liggen op het grensvlak van staat (publieke voorzieningen), markt (ondernemingsvormen) en samenleving (maatschappelijke gedrevenheid, inzet van vrijwilligers). Dat wat puur markt of puur overheid is kan dat blijven, maar op het grensvlak zien wij dat er behoefte is aan meer ruimte voor de samenleving. De vele particuliere initiatieven op het gebied van wonen, energie, veiligheid en zorg tonen dat aan. De coöperatieladder is ontworpen om die initiatieven te ondersteunen en te versterken. Daarbij moet de overheid het publieke belang blijven verzekeren, maar kan zij wel meer ruimte geven aan de eigen inrichting daarvan door particuliere initiatieven.

De indieners van de nota stellen de ladder dus voor als hulpmiddel voor de overheid en het parlement om te bepalen of overheidsoptreden wel voldoende ruimte geeft aan mensen zelf en de initiatieven die mensen gezamenlijk ontplooiën of zouden kunnen ontplooiën. Het zou een instrument moeten zijn dat al in de planvorming een rol speelt en waarmee de overheid of publieke instanties zichzelf dwingen om te beginnen bij het perspectief van de burger en zijn zeggenschap voorop te stellen waar dat kan. De ladder kan daarnaast ook behulpzaam zijn als denkraam bij individuele hulpvragen waarmee mensen bij de overheid of publieke instanties komen. Immers, ook daarbij is het logisch om eerst de vraag te stellen wat mensen zelf of samen met anderen kunnen en willen doen.

- De indieners stellen voor dat wet- en regelgeving aan de hand van de Coöperatieladder wordt getoetst op de uitgangspunten van het coöperatief bestuur. In toelichtingen op regelgeving, zoals de Memorie van Toelichting van een wetsvoorstel, moet deze toets worden gemaakt.

III. Coöperatief bestuur: een aantal voorstellen

De initiatiefnemers hopen dat de coöperatieladder het veranderend denken over een nieuwe interactie tussen overheid en mensen in de publieke dienstverlening bevordert. Daarnaast doen we ook concrete voorstellen doen om nieuw initiatief van onderop en de professionals in de frontlinie meer ruimte en vertrouwen te geven. En om bestaande instituties te dwingen tot meer maatwerk en meer zeggenschap voor gebruikers van publieke voorzieningen.

(1) Het uitdaagrecht

In de Britse *Localism Act* is vastgelegd dat burgers en maatschappelijke organisaties een uitdaagrecht hebben, waarmee ze de overheid kunnen uitdagen een publieke taak met bijbehorende budgetten aan hen over te dragen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de exploitatie van een buurthuis of een woningblok, maar ook om taken als afvalinzameling of groenvoorzieningen. Lokale overheden moeten de voorstellen van burgers serieus bestuderen en beargumenteerd accepteren of afwijzen. Inmiddels is in de WMO ook een dergelijk uitdaagrecht vastgelegd.

Verschillende politieke partijen zijn voorstander van een breder ingebed uitdaagrecht. En ook maatschappelijke organisaties bepleiten zo'n recht, bijvoorbeeld het Landelijk Steunpunt Aandachtswijken.

Het uitdaagrecht geeft ruimte aan actieve burgers die graag samen hun schouders zetten onder het organiseren van een publieke taak. Als mensen erin slagen gezamenlijk publieke taken te organiseren, heeft dat tot groot voordeel dat de publieke voorziening zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van de gebruikers en burgers actief betrokken worden bij de publieke voorzieningen. De hoeveelheid zorgcoöperaties die inmiddels in Nederland bestaat, laat zien dat daar animo voor is.

Het bestaan van de mogelijkheid om de overheid uit te dagen en ook echt taken over te nemen, dwingt publieke aanbieders om meer rekening te houden met de wensen van gebruikers. We benadrukken dat het overnamerecht en het uitdaagrecht niet geïntroduceerd moeten worden op het niveau van de huidige grootschalige aanbieders, maar juist op het kleine schaalniveau van een individuele school, een buurt of een locatie van een zorginstelling.

- Wij stellen voor de regering opdracht te geven met voorstellen te komen om het uitdaagrecht breder in wetgeving op te nemen te onderzoeken.

(2) Recht op overname

In het Verenigd Koninkrijk is naast het uitdaagrecht ook het recht op overname geïntroduceerd. Lokale gemeenschappen, gemeenteraden, vrijwilligersorganisaties en buurten hebben het recht om gebouwen en stukken grond aan te wijzen die waarde voor de gemeenschap hebben. Denk aan een buurthuis, een markant gebouw in de wijk of een voetbalveldje. Voorwaarde voor plaatsing op de lijst is dat het gebouw of stuk grond een maatschappelijke functie heeft of heeft gehad. Wordt een gebouw of land dat op de lijst staat verkocht, dan krijgen lokale verenigingen en buurten zes weken de gelegenheid om hun interesse kenbaar te maken. Doen ze dat, dan volgt een

moratorium op de verkoop voor zes maanden, zodat een wijk of vereniging de kans krijgt een plan te maken voor de exploitatie en financiering van de aankoop. Ook in Nederland gebeurt het dat gemeenten een buurthuis aan een wijk of vereniging overdragen. Soms voor een symbolisch bedrag van 1 euro.

- Wij stellen voor de regering de opdracht te geven met voorstellen te komen om het recht op overname in wetgeving vast te leggen, zodat een wettelijke grondslag ontstaat voor lokale verenigingen en buurten om belangrijke gebouwen met een maatschappelijke functie over te nemen.

(3) Recht op zeggenschap

Wij vinden dat burgers recht hebben op zeggenschap over hun eigen leven, ongeacht wie publieke taken uitvoert. In de Kamer zijn al eerste stappen gezet met een 'recht op zeggenschap'. In oktober 2013 nam de Tweede Kamer bijvoorbeeld een amendement aan van Joel Voordewind (ChristenUnie) en Loes Ypma (PvdA) om gezinnen die gebruik maken van jeugdzorg het recht te geven om een 'familiegroepsplan' op te stellen. Ook op andere plekken wordt met 'recht op zeggenschap' geëxperimenteerd, soms onder namen zoals 'recht op regie', 'regie op locatie', etc. Hulpverleningstrajecten in de gehandicaptenzorg, maar bijvoorbeeld ook het beleid in verpleeghuizen worden dan vastgesteld in een open gesprek tussen professionele zorgverleners, cliënten en hun omgeving.ⁱⁱ

Wij stellen voor de regering te vragen dit recht op zeggenschap breder vast te leggen binnen de gezondheidszorg, in lijn met de PvdA/ChristenUnie-motie Bouwmeester/Dik-Faber.ⁱⁱⁱ Ook stellen we voor de regering te vragen te onderzoeken of bewoners in de sociale huursector een zeggenschapsrecht kunnen krijgen. Bijvoorbeeld door bewoners het recht te geven om hun huurwoning zelf te verbouwen of te moderniseren. Zo worden ze minder afhankelijk van grootschalige moderniseringsoperaties van de woningcorporatie. Net als bewoners van een koopwoning zouden huurders het individuele recht moeten hebben hun woning te verbeteren tegen een verlaging van de maandelijkse lasten of een (gedeeltelijke) vergoeding van de kosten.

Het recht op zeggenschap zou ook in andere domeinen van de publieke sector kunnen worden geïntroduceerd. Te denken valt aan de sociale zekerheid of activiteiten van de gemeente. Eerder diende Grace Tanamal (PvdA) al een voorstel in om mensen meer zeggenschap over hun eigen buurten te geven.^{iv}

- Wij stellen voor de regering te vragen het recht op zeggenschap binnen de gezondheidszorg breed vast te leggen en uit te werken.
- Wij stellen voor de regering te vragen onderzoek te doen naar de toepassing van zeggenschapsrecht in de sociale huursector.

(4) Ruimte voor coöperaties

In domeinen van wonen, zorg, zorgverzekering of energie ontstaan allerlei nieuwe burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur. Die ruimte bestaat al principieel. De coöperatie is een bestaande rechtsvorm, met oude papieren in bijvoorbeeld de agrarische sector. De wetgever

heeft bovendien al ingezet op vergroting van de ruimte voor dit soort coöperatieve vormen. Toch is de praktijk vaak dat coöperaties niet dezelfde toegang hebben tot het publieke stelsel als anderszins georganiseerde maatschappelijke organisaties. Denk bijvoorbeeld aan het verkrijgen van financiële waarborgen. Ook lopen coöperaties die een maatschappelijk doel nastreven tegen regels aan die zijn opgesteld voor commerciële bedrijfsactiviteiten.

Wij stellen voor dat de regering onderzoekt of voor coöperaties die een maatschappelijk doel dienen en geen winstoogmerk hebben een verbijzondering van de bestaande rechtsvorm kan worden geïntroduceerd. Voor zo'n coöperatie kunnen dan bijvoorbeeld bepaalde regels die voor commerciële partijen gelden buiten werking worden gesteld. Ook kunnen dergelijke coöperaties toegang krijgen tot subsidies, garanties en financieringen waar nu alleen stichtingen of verenigingen voor in aanmerking komen. Daarmee wordt de maatschappelijke coöperatie een natuurlijke organisatievorm voor maatschappelijke initiatieven, die op steun kunnen rekenen van de overheid.

- Wij stellen voor dat de regering onderzoekt of er een maatschappelijke variant van de bestaande coöperatieve rechtsvorm kan worden geïntroduceerd.
- Wij stellen voor dat de regering in kaart brengt welke obstakels er voor coöperaties zijn met betrekking tot onder meer zorg, wonen, energie, voedsel en welzijn.

GEDEELD WONEN

Steeds vaker gaan mensen gezamenlijk wonen. Bijvoorbeeld om zorgtaken op zich te nemen, samen met familie te wonen of om een nieuwe kerngemeenschap te vormen in een wijk. Dat soort initiatieven vragen nu veel regel, omdat veel woonregels zijn gericht op huishoudens en niet op gemeenschappen. Woningen samenvoegen is bijvoorbeeld een hele papierwinkel. Gemeenten zouden andere regels moeten kunnen toepassen op mensen die gedeeld willen wonen, als zij zich organiseren in een maatschappelijke coöperatie. Dat kan het eenvoudiger maken om samen met anderen een woongemeenschap op te richten. De rijksoverheid zou daarnaast moeten onderzoeken of er uitzonderingen mogelijk zijn voor woongemeenschappen en mensen die bijzondere zorg hebben voor familie op landelijke regels die zich richten op huishoudens. Denk aan een uitzondering op de kostendelersnorm bijvoorbeeld.

(5) De vertrouwensregel

VWS is in 2011 een experiment 'regelarme zorg' gestart, met 120 zorgaanbieders. In 2014 heeft staatssecretaris Van Rijn de Kamer geïnformeerd dit experiment te willen verlengen.^v De indieners stellen voor dat er vaker permanente regelarme ruimtes worden aangewezen. Dat kan ook buiten het domein van de zorg, bijvoorbeeld in het onderwijs. Daarom stellen de indieners voor dat vaker onderscheid wordt gemaakt tussen scholen en zorginstellingen die goed functioneren volgens controles en inspecties en organisaties die zichzelf moeten verbeteren. De inspectie geeft scholen die excellent presteren bijvoorbeeld al meer vrijheid. Dat zou ook moeten gelden voor andere scholen waar geen zorgen over zijn. Voor goed presterende instellingen zou 'de vertrouwensregel' moeten gelden: een minder streng regime van regels en voorschriften.

- De indieners stellen voor dat er vaker permanente regelarme ruimtes worden aangewezen in de zorg en onderwijs.

- Zij vragen de regering om te onderzoeken in hoeverre de vertrouwensregel structureel kan gaan gelden in onder meer de domeinen van zorg, onderwijs en wonen.

(6) Geef professionals de waardering die bij hen past

De hernieuwde samenwerking tussen overheid en burgers begint bij direct contact. Tussen leraar en leerling, verpleegkundige en patiënt, wijkagent en buurtbewoner. Dat contact loopt stroef wanneer onze professionals worden afgeleid door complexe administratieve systemen, registraties, controles, afvinklijsten, structuurwijzigingen en outputsturing. Loon naar boetes voor een agent, naar het aantal verrichtingen voor een verpleegkundige, of naar slaginspercentage voor een leraar. Zoals Buurtzorg laat zien moeten die administratieve taken zoveel mogelijk elders belegd worden, via een goed ICT-systeem en met de juiste mensen om dat te controleren. Niet bij de mensen in het veld. Daarbij moet er een einde worden gemaakt aan de perverse prikkel die er nu van het salarisgebouw uitgaat: verhuis je van de straat naar het bureau, dan ga je er op vooruit. Dat miskent dat we juist de beste mensen nodig hebben op straat, waar ze in direct contact staan met de buurt.

- Als je een goede wijkagent bent, dan moet je salaris kunnen doorgroeien, juist als je liever op straat staat dan achter een bureau zit. Daarom stellen we voor om het traditionele salarisgebouw te doorbreken zodat je de beste mensen in de frontlinie kunt behouden. Daarnaast moeten we zorgen voor de beste ICT systemen, waardoor onze professionals zich zoveel mogelijk met hun werk bezig kunnen houden, en hun tijd niet kwijt zijn aan afvinklijsten. We vragen de regering dit in beleid om te zetten.

(7) Nieuwe vormen van meebesturen in publieke organisatie.

In publieke instellingen bestaan traditionele vormen van medebestuur en medezeggenschap zoals cliëntenraden, medezeggenschapsraden, oudercommissies en huurdersraden. Het zijn prachtige vormen van zeggenschap voor actieve gebruikers van publieke taken. Toch geven deze vormen van inspraak maar weinig gebruikers van publieke voorzieningen het gevoel dat ze daadwerkelijk zeggenschap hebben in het beleid van de instellingen. Daarom stellen we een paar versterkingen voor:

- Beslis op het laagste niveau. In publieke instellingen moeten afzonderlijke locaties maximale beleidsvrijheid hebben om eigen keuzes te maken in overleg met de gebruikers, bijvoorbeeld bij een school, een verpleeghuis of een kinderopvang. Op elke locatie moet een gebruikersraad dezelfde formele rechten hebben als op het centrale niveau van de instelling. We vragen de regering te inventariseren hoe deze beginselen in wetgeving kunnen worden opgenomen.
- Kies rechtstreeks. De leden van gebruikersorganen worden bij voorkeur gekozen met rechtstreekse verkiezingen onder alle gebruikers. Helaas zijn er zelden zo veel kandidaten dat er verkiezingen gehouden hoeven worden. Daarom concentreren wij ons liever op de samenstelling van raden van toezicht. Wij vinden het wenselijk dat overal in de publieke sector gebruikers in elk geval eenderde van de toezichthouders kiezen. Rechtstreeks. Dat democratiseert publieke instituties en vergroot de zeggenschap en betrokkenheid van gebruikers. Wij stellen voor dat de regering bij een aantal publieke instellingen in verschillende sectoren gaat experimenteren met dergelijke rechtstreekse verkiezingen.

- Beslis samen. Behalve met de bestaande gebruikersorganen is het ook goed om beslissingen te nemen in samenspraak met alle gebruikers. Moderne technologie biedt nieuwe mogelijkheden om bij bepaalde beslissingen alle betrokkenen mee te laten beslissen. Bijvoorbeeld een buurt waarvan alle bewoners mogen meebeslissen over de inrichting van een park, speeltuin of de keuze voor een bouwplan.
 - Wij stellen voor dat de regering een aantal experimenten organiseert om te testen hoe gebruikers rechtstreeks kunnen meebeslissen en echte zeggenschap kunnen krijgen over voorzieningen.

IV. Aanbevelingen

Wij doen de volgende voorstellen om een begin te maken met de idee van coöperatief overheidsbestuur:

- **Coöperatieladder.** Wij willen dat de overheid de coöperatieladder gaat gebruiken. Die bevat de uitgangspunten van coöperatief bestuur en moet ervoor zorgen dat de overheid zich bij het maken van beleid eerst afvraagt wat mensen zelf of samen kunnen. De indieners stellen voor dat wet- en regelgeving aan de hand van de Coöperatieladder wordt getoetst. In toelichtingen op regelgeving, zoals de Memorie van Toelichting van een wetsvoorstel, moet deze toets worden gemaakt.
- **Uitdaagrecht.** Wij stellen voor de regering opdracht te geven met voorstellen te komen om het uitdaagrecht breder in wetgeving op te nemen. Het uitdaagrecht biedt burgers de mogelijkheid om de overheid een alternatief plan voor te stellen.
- **Recht op overname.** Wij stellen voor de regering de opdracht te geven met voorstellen te komen om het recht op overname in wetgeving vast te leggen, zodat lokale verenigingen en buurten het eerste recht krijgen om belangrijke gebouwen of stukken grond met een maatschappelijke functie over te nemen.
- **Recht op zeggenschap.** Wij stellen voor de regering te vragen het recht op zeggenschap binnen de gezondheidszorg breed vast te leggen en uit te werken. Ook vragen we de regering onderzoek te doen naar de toepassing van zeggenschapsrecht in de sociale huursector.
- **Maatschappelijke coöperatie als rechtsvorm.** Wij stellen voor dat de regering onderzoekt of er een maatschappelijke variant van de bestaande coöperatieve rechtsvorm kan worden geïntroduceerd. Wij stellen daarnaast voor dat de regering in kaart brengt welke obstakels er voor coöperaties zijn met betrekking tot onder meer zorg, wonen, energie, voedsel en welzijn.
- **De vertrouwensregel.** Wij vragen de regering om te onderzoeken in hoeverre de vertrouwensregel structureel kan gaan gelden in onder meer de domeinen van zorg, onderwijs en wonen. Scholen en zorginstellingen die gewoon goed functioneren hebben dan te maken met minder toezicht. Verder stellen we voor dat er vaker permanente regelarme ruimtes worden aangewezen in de zorg en onderwijs.
- **Professionals carrière laten maken in de frontlinie.** Als je een goede wijkagent bent, dan moet je salaris kunnen doorgroeien, juist als je liever op straat staat dan achter een bureau zit. Daarom stellen we voor om het traditionele salarisgebouw te doorbreken zodat

je de beste mensen in de frontlinie kunt behouden. Daarnaast moeten we zorgen voor de beste ICT systemen, waardoor onze professionals zich zoveel mogelijk met hun werk bezig kunnen houden, en hun tijd niet kwijt zijn aan afvinklijsten. We vragen de regering dit in beleid om te zetten.

- **Democratisering van publieke organisaties en het toezicht daarop.** Wij stellen voor dat de regering een aantal experimenten organiseert om te testen hoe gebruikers van publieke organisaties rechtstreeks kunnen meebeslissen, echte zeggenschap kunnen krijgen over voorzieningen en minimaal eenderde van de toezichthouders rechtstreeks mogen kiezen.

Verwijzingen

ⁱ Mede geïnspireerd op de 'overheidsparticipatietrap', ROB *Loslaten*, 67-68.

ⁱⁱ Van Kraam e.a. 2012; vgl. *Zorg & zeggenschap* (mei 2013) nr. 22, 8-9 over experimenten van woonzorgcentra onder de noemer 'samen kleur geven aan waardevol leven'.

ⁱⁱⁱ Zie de motie Bouwmeester/Dik-Faber.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2015Z21065&did=2015D42881>

^{iv} Zie de initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten

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

^v Brief d.d. 30 sept. 2014.