



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

WIL EN WET

Over maatschappelijke
initiatieven en regelgeving

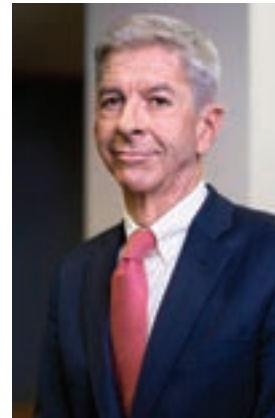
VOORWOORD

Overal in het land nemen bewoners waardevolle initiatieven. Met veel inzet houden ze voorzieningen in stand of bedenken nieuwe. Ze helpen zorgbehoevende medebewoners en runnen ondernemingen die de lokale economie versterken en bijdragen aan de gemeenschapszin. Al deze activiteiten beginnen met een idee. Met hart voor elkaar. Burgers beginnen niet met het bestuderen van wetten en regels. En daar geef ik hen groot gelijk in.

Dat neemt niet weg dat nogal wat initiatiefrijke burgers vroeg of laat met regelgeving te maken krijgen. Dat kan wrijving opleveren, zo blijkt uit deze publicatie. Ook overheden dienen immers het algemeen belang. En wet- en regelgeving zijn daar een weerslag van. Dit plaatst gemeenten, maar ook de rijksoverheid, in een dubbelrol: enerzijds stimuleren ze burgerinitiatief, anderzijds kunnen ze burgerinitiatief belemmeren.

Vanuit mijn departement onderzoeken we de schurende werelden van burgerinitiatief en wet- en regelgeving. Daarbij dienen zich belangrijke vragen aan. Is regelreductie mogelijk? Is meer experimenteer ruimte binnen regelgeving wenselijk? Benutten overheden (en andere institutionele partijen) de al aanwezige ruimte wel ten volle? Kunnen en durven overheden over de juridische bril heen te kijken en het meer te ‘laten gebeuren’?

Deze publicatie beschrijft praktijken waarin maatschappelijke initiatieven tegen wet- en regelgeving aanlopen. Daarbij vinden zij de overheid soms aan hun zijde en soms tegenover zich. De casussen zijn dus niet zozeer ‘goede voorbeelden’, maar vooral echte voorbeelden. Ze leveren inspiratie op om op verantwoorde wijze te zoeken naar meer ruimte en minder belemmeringen voor mensen in dorpen, wijken en steden die betekenisvolle bijdragen willen leveren aan hun omgeving. Ik hoop dat ook u wordt geïnspireerd.

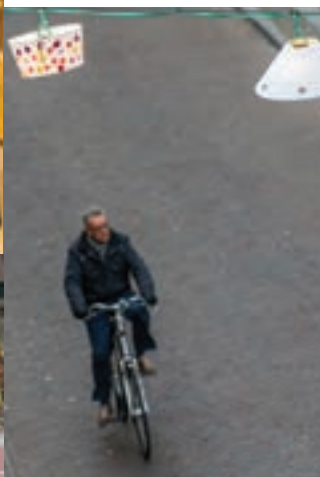


Ronald Plasterk

Minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

INHOUDSOPGAVE

1	ALLES GEREGLD	5	5	DE GEEST VAN DE REGEL	49
	<i>Speelwater versus zwemwater</i> <i>Vrij spelen</i>			<i>Een 'ja mits' mentaliteit</i> <i>Net binnen de wet</i>	
2	SCHURENDE BELANGEN	15	6	LEREN VAN EXPERIMENTEREN	61
	<i>Regelvrij, binnen grenzen</i> <i>Bijverdienen in de bijstand?</i>			<i>De Nieuwe Stad</i> <i>Een regel tegen regels?</i>	
3	SOCIAAL ÉN ONDERNEMER	27	7	'ARTIKEL 5'	73
	<i>Winst als middel</i> <i>Moeizaam combineren</i>			<i>Wilde praktijken</i>	
4	NIET VAN TOEPASSING	37			
	<i>Bureaucratie en initiatief</i> <i>Wetten, richtlijnen, interpretaties</i>				





1

ALLES GEREGELD

Speelwater versus zwemwater

Vrij spelen

Overheden stimuleren maatschappelijke initiatieven. Maar wat als bewoners dingen willen of doen die niet binnen de regels passen? Soms wordt dan duidelijk dat de systeemwereld waarin regels ontstaan niet aansluit bij de leefwereld van burgers. In dit hoofdstuk: hoe een provincie de demping van een plas speelwater verordonneerde; hoe een bestuurlijk ongehoorzame gemeente bewoners meer speelruimte gaf; en hoe een buurthuis de eigen broek moest ophouden, maar regels dat belemmerden.

A group of six children are playing in a pond. One child is standing on a log, another is jumping over it, and others are standing on the grassy bank. The water is calm, reflecting the children and the surrounding trees. The sky is overcast.

Speelwater versus zwemwater

‘Het eindresultaat van de risicomijdende cultuur zie je in het hele land terug: de wipkip op rubbertegels, waar volgens mij nog nooit een kind speelplezier aan heeft beleefd.’

In *Het Parool* van 11 april 2012 staat een prachtige foto. Er zijn zeker dertig deskundigen op te zien, aan de rand van een plasje water, op het eerste oog niet veel groter dan wat een natte zomer kan veroorzaken. De aanwezigen blijken deelnemers te zijn aan het symposium ‘Water voor later’. Locatie: natuurspeelterrein Het Woeste Westen, op het terrein van de Westergasfabriek in Amsterdam. De centrale vraag waar de deelnemers zich zichtbaar over buigen: waar kijken wij nu naar? Speelwater? Natuurwater? Zwemwater?



Het rioolbad

Op een warme zomerdag ging Martin Hup met zijn kinderen naar het officiële peuterbadje op het Westergasfabriekterrein. Officieel, omdat het aan alle wettelijke eisen voldoet. ‘Ik rook het meteen: een rioollucht. Desondanks was het bad afgeladen vol. Toen ik navraag deed, bleek dat de waterpomp die dag de verkeerde kant op draaide. Die pompte rottend afvalwater uit een opslagtank regelrecht het peuterbadje in. Honderden kinderen stonden dus op een hete dag in puur rioolwater. Ik heb die ouders nog gewaarschuwd. Maar de meesten zeiden: ze zeggen dat het zwemwater is, dus zal het wel goed zijn. Kennelijk kunnen mensen dan niet meer zelf nadenken. Dat is precies de reden waarom ik vind dat je natuurspeelwater nooit moet aanbieden als zwemwater. Laat mensen zelf hun gezonde verstand gebruiken.’

Tweeënhalf jaar later herinnert Martin Hup, initiatiefnemer en beheerder van Het Woeste Westen, zich de bijeenkomst nog goed. Dat komt doordat er echt iets op het spel stond. De provincie Noord-Holland had Stadsdeel Westerpark namelijk bevolen om de natuurspeelvijver te dempen. Voor Hup en de zijnen was dat om twee redenen onverteerbaar. In de eerste plaats is hij ervan overtuigd dat spelen in de natuur grote educatieve waarde heeft. ‘Kinderen kunnen hun fantasie kwijt, leren samen te werken aan constructies als een vlot, moeten risico’s inschatten en tegenslagen

overwinnen. Dat zijn zeer nuttige vaardigheden.’ Mede om die reden is speelnatuur enorm in opkomst in Nederland en is Het Woeste Westen een doorslaand succes. In de tweede plaats vroeg Hup zich af hoe het met al die honderden soortgelijke natuurspeelvijvers in Nederland verder moest. ‘Moesten die nu ook allemaal gedempt?’

Badinrichting categorie B

Het was Hup zelf, van huis uit bioloog, die het onheil over zijn natuurspeelterrein had afgeroepen. ‘Ik heb een keer tegen het



HEK VERPLICHT

In Boekend (900 inwoners, gemeente Venlo) bevindt zich De Bekkerie. Het is een initiatief van Rendiz, dat een groot aantal activiteiten ontplooit, met name gericht op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en een beperking. De Bekkerie is een lunchroom, bakkerij, VVV-kantoor, bibliotheek, copyshop, vergadercentrum, creatief atelier en een schoenen- en computer-reparatiewerkplaats ineen. Het bedrijf biedt werk aan mensen met een beperking, waar nodig onder begeleiding van zorgprofessionals. Doel is de leefbaarheid in Boekend te vergroten.

Om alle activiteiten in één gebouw te realiseren, moest stichting De Bekkerie een hek plaatsen tussen de horecafunctie en de overige functies. 'Als je vanuit onze lunchroom naar de bibliotheek wilt, moet je dus door een hek heen. Het poortje in het hek staat altijd open, in de praktijk dient het allemaal nergens toe. Maar zonder hek mag ik deze functies niet in hetzelfde gebouw aanbieden. De ambtenaar die belast is met de handhaving heeft het bevestigd: geen functie, wel verplicht, want anders had ik geen vergunning gekregen. Het heeft me dus alleen veel geld gekost. En het ontsiert ons gebouw.'

Overigens snapt Broekmans dat de handhaver niet een oogje dichtknijpt. 'We zijn onderdeel van Venlo en deze gemeente heeft te maken met drugsoverlast. Dan kun je als handhavers niet zeggen: wat in het centrum niet mag, zien we in Boekend door de vingers. Je moet één lijn trekken. De enige oplossing is een aanpassing van de wet.'

> [Lees meer over sociaal ondernemer Peter Broekmans op pagina 33.](#)

stadsdeel gezegd dat het geen kwaad kon dat water een keer te controleren. Gewoon om te weten wat erin zit. Dingen waar je misschien bultjes van krijgt. Niet erg natuurlijk, maar wel goed om te weten. Het stadsdeel schakelde een bedrijf in dat gespecialiseerd is in watercontrole. Er kwam een mannetje, maar dat wist niet hoe hij het moest aanpakken: langs welke kwaliteitseisen moest hij deze speelvijver leggen?' Het bedrijf vroeg vervolgens of het voor de controle een andere specialist mocht inschakelen. Zowel Hup als het stadsdeel vond dat prima. Totdat opeens de provincie Noord-Holland aan de plas water verscheen. De provincie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zwemwater. 'Er kwam een mevrouw met zo'n clipbordje. Die zag een plas groter dan twee vierkante meter en met minder dan vijftig centimeter diep water. Toen wist ze genoeg.' Voor de provincie was dit een Badinrichting categorie B volgens de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. 'Zeg maar de peuterbaden', zegt Hup. 'Alleen behoren peuterbaden harde, schrobbare bodems te hebben en zijn ze gevuld met kraanwater. En dat kon je van

deze speelvijver niet zeggen. Daar kwam volgens de controleur bij dat aan de rand van het water zand lag – een strandje! – en dat vijftig meter verderop een gebouwtje stond met een wc erin. Daardoor leek het er voor de controleur verdacht veel op dat wij deze zwemgelegenheid ook nog eens faciliteerden.’

Risico mijden

Zo bracht de controleur de waterplas eerst binnen een regelraamwerk – Badinrichting categorie B – om vervolgens te concluderen dat het niet binnen dit regelraamwerk paste. Conclusie: de plas moest gedempt. ‘In de beleving van de provincie kon onze natuurspeelvijver gewoon niet bestaan’, zegt Hup. Hij wijt de starheid overigens niet alleen aan regels, maar ook aan een diepgewortelde overheidscultuur van risico mijden. ‘Het eindresultaat van deze cultuur zie je in het hele land terug: de wipkip op rubbertegels, waar volgens mij nog nooit een kind speelplezier aan heeft beleefd. De natuurspeeltuinen wil daar juist iets tegenover zetten. Kinderen moeten leren om met risico’s om te gaan, uiteraard binnen de grenzen die je van een kind mag verwachten.’ Daarnaast vindt Hup dat de overheid een ‘veiligheidsillusie’ in stand houdt. ‘Dat is gevaarlijk. Mensen denken dat het wel goed zit als de overheid controleert. Als er dan iets misgaat – en dat gebeurt natuurlijk – reageren mensen heel anders dan wanneer ze zelf een oogje in het zeil moeten houden.’ (Zie kader: Het rioolbad)

Hoe dan ook: de natuurspeelvijver moest gedempt. De provincie had het stadsdeel daartoe opdracht gegeven. Toch liep het anders.

- > Lees op pagina 79 hoe het verderging met de natuurspeelvijver.
- > En op pagina 42 of de wetgever andere opties had.



Vrij spelen

Almere is een jonge stad en dus is het belangrijk dat de openbare ruimte kinderen de gelegenheid biedt om te spelen. Voor speeltoestellen geldt het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen, dat kwaliteitseisen stelt die gemeenten moeten handhaven. Maar Almere kan het niet meer uitleggen aan haar bewoners en vindt dat wetgeving het eigen initiatief in de weg zit. Het gemeentebestuur heeft besloten bestuurlijk ongehoorzaam te zijn.

‘Een schommel in je achtertuin valt onder het WSP en in de openbare ruimte onder het WAS. Die bewoners vroegen zich af: Waar gaat dit over? En eerlijk gezegd: wij ook.’

Het relaas van Peter Post, beleidsadviseur Groen en Speelvoorzieningen van Almere, luistert als een droomvoorbeeld van burgerinitiatief. ‘Het begon een paar jaar geleden met drie houten pallets en een bankje in de Polonaisestraat. Die hadden kinderen daar neergezet en het was een ontmoetingsplek geworden. Daartegenover woonde een jongen van toen een jaar of twaalf. Hij zat in een moeilijke levensfase, vertelde zijn moeder. De hele dag achter de spelcomputer en verder kwam er niks uit. Waarop moeder geregeld wanhopig uitriep: “Ga alsjeblieft buitenspe-len!” Schoorvoetend is hij met die pallets gaan rommelen. Er kwamen meer pallets. Omdat het niet helemaal lukte, schoot een technisch onderlegde buurman hem te hulp. Ze maakten samen een ontwerp, regelden pallets en ander hout en gingen aan de slag. Dat trok de aandacht van andere kinderen en niet lang daarna waren er dagelijks misschien wel twintig kinderen naar hartenlust aan het bouwen, problemen oplossen, alternatieve constructies bedenken, overleggen, samenwerken. Voor de kerst moesten ouders uit hun huizen gekaapte versiering heroveren op de huttenstellage. De saamhorigheid groeide, volwassenen hielden bij toebuurt een oogje in het zeil wanneer de kinderen aan het bouwen en spelen waren. Een vrouw die al veertien jaar in die straat woonde zei: “De

sfeer is eigenlijk nog nooit zo goed geweest.” Dat duurde tot de zomer van 2014. Toen werden wij als gemeente door NVWA op onze vingers getikt.’

‘Almere Principles’

Op grond van het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) stelde de NVWA dat er sprake was van een niet gecertificeerd en bovendien onveilig speelobject. De gemeente werd gesommeerd het te verwijderen. Dat was op zichzelf niet zo moeilijk, zegt wethouder Openbare Ruimte Frits Huis. ‘Als bewoners iets willen in de openbare ruimte wat niet mag, dan win je als gemeente zo’n kwestie natuurlijk altijd.’ Toch lag het niet zo simpel. Almere profileert zich namelijk graag als gemeente waar de inwoners alle ruimte krijgen voor initiatieven. Een van de in 2008 geformuleerde ‘Almere Principles’ luidt: ‘Vanuit de erkenning dat burgers de drijvende kracht zijn in het maken, behouden en verduurzamen van de stad, ondersteunen wij hun streven om hun unieke mogelijkheden te verwezenlijken, met bezieling en waardigheid.’ Een gemeente die dat van de daken roept, kan zich niet verschuilen achter regels waardoor zelfs de meest onschuldige burgerinitiatieven onmogelijk worden, stelt Huis. ‘Onze slogan luidt “Mensen maken de stad”. Maar als ze dat daadwerkelijk doen, dan

treden wij daartegen op. Het een prediken en het ander doen, dat konden wij niet meer rijmen.’

Onverteerbaar

De kloof tussen regels en initiatief werd al onverteerbaar bij een eerder initiatief dan waarvoor de NVWA aan de bel trok. Een groep bewoners kocht bij een bouwmarkt een schommel, bedoeld voor alle buurtkinderen. Huis: ‘Wij zeiden dat het ding niet mocht worden neergezet, omdat het niet voldeed aan het WAS. Een schommel die je in je achtertuin zet, valt onder het Warenwetbesluit Speelgoed (WSP), een schommel in de openbare ruimte onder het WAS. Zo zit het. Maar die bewoners vroegen zich af: Waar gaat dit over? En eerlijk gezegd: wij als gemeente ook.’

Almere besloot zich achter het bewonersinitiatief te scharen en niet in te grijpen. In plaats daarvan bond de gemeente de strijd aan met de wetgever. Begin 2014 stuurde Almere brieven aan de ministers van VWS en BZK, waarin het college de bewindspersonen informeerde ‘over het besluit van het college van B&W van Almere om niet langer te handhaven in de openbare ruimte als het gaat om particuliere speeltoestellen. Almere leeft door de kracht van haar inwoners (...). Het moet vanzelfsprekend zijn dat een overheid

ruimte biedt aan bewoners die zelf het initiatief en de verantwoordelijkheid nemen. Op het gebied van de speeltoestellen constateren wij echter een belemmering voor burgerinitiatief.'

Ambtelijke gesprekken

Over de brief van Almere hebben inmiddels meerdere ambtelijke gesprekken plaatsgevonden. VWS benadrukt dat het WAS er niet voor niets is. Er gebeuren veel ongelukken met speeltoestellen. De wetgeving is erop gericht om door kwaliteitscontrole dit aantal omlaag te brengen. In een brief van april 2014 aan het Almeerse college stelt VWS dat 'deze regelgeving gericht is op het welzijn van gebruikers'.

Tevens wijst VWS op de verplichtingen die de gemeente in dit licht heeft. Daarnaast stelt het departement dat het WAS burgerinitiatieven niet in de weg hoeft te staan. 'Als burgers zelf een speeltoestel willen bouwen dan kan dat ook. De vereiste veiligheid van een dergelijk speeltoestel kan worden bereikt door de in het WAS aangewezen normen te volgen, maar dat hoeft niet. Het is namelijk ook mogelijk om op andere wijze, dus niet volgens de normen, te voldoen aan de eis dat een speeltoestel veilig moet zijn. Bij deze speeltoestellen is het wel noodzakelijk dat een aparte, een zogenaamde stukskeuring plaatsvindt door een daartoe aangewezen keuringsinstantie.' Om de kosten te drukken

kan de gemeente ook een verzoek indienen om zelf als keuringsinstantie te worden aangewezen, oppert VWS. Een groep bewoners kan dat ook doen.

Dit is echter niet de richting die Almere op wil. 'Het is een omslachtige benadering', zegt Post. 'Daar zitten mensen niet op te wachten en wij als overheid eigenlijk ook niet. De kern is: wat is ieders verantwoordelijkheid? Als ik op te dun ijs ga schaatsen en ik zak erdoorheen, dan is dat mijn eigen schuld. Het is immers mijn eigen handeling. Maar als ik mijn trampoline verplaats van de achtertuin naar de openbare ruimte, dan is opeens de gemeente verantwoordelijk. Waarom? Ook dat is toch gewoon een handeling van een burger? Ik snap wel dat het te maken heeft met het eigenaarschap van de openbare ruimte. Maar de discussie gaat over de vraag wanneer de burger verantwoordelijk is, wanneer de overheid medeverantwoordelijk is en wanneer de overheid eindverantwoordelijk is.'

Gezond verstand

Almere tast nu af waar deze grenzen liggen. Tot hoever kan een gemeente dingen laten gebeuren? 'Dat is inderdaad een discussie waar we zelf ook nog niet uit zijn', zegt Peter Post. 'Natuurlijk blijven we optreden wanneer zich een acute onveilige situatie voordoet. Maar voordat we formeel gaan handhaven, voeren we eerst gewoon een gesprek met de betrokken mensen, om ze in staat te stellen een onveilige situatie zelf op te heffen. Dat werkt tot dusverre goed. Met wijkregisseurs en de technische toezichthouders hebben we een soort bandbreedte afgesproken. Als mensen een speeltoestel op een gevaarlijke manier neerzetten, dan spreken we hen daarop aan. Dat is wat anders dan meteen de regels erbij pakken en verbieden. Je zegt alleen: houd er rekening mee dat dit gevaarlijk kan zijn. Die beoordeling doen we op gezond verstand. Dankzij deze benadering ontstaat een heel ander gesprek dan wanneer je als handhaver optreedt. Heel vaak zeggen bewoners: "Goed dat u het zegt", waarna ze het gevaar meteen zelf aanpakken. Ook zij willen immers niet dat hun kinderen met hun hoofd ergens tegenaan vallen.'

Wethouder Frits Huis snapt wel dat VWS vooralsnog vasthoudt aan de plicht tot



Speelgoed of speeltoestel?

De wetgever maakt onderscheid tussen speelgoed en speeltoestellen. Alles wat bestemd is voor privégebruik, te koop is in speelgoedzaken, bouwmarkten en tuincentra, is speelgoed en valt onder het Warenwetbesluit Speelgoed (WSP). De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleert de deugdelijkheid ervan. Speeltoestellen in de openbare ruimte, publieke speeltuinen, scholen, kinderdagverblijven, restaurants, winkelcentra en vergelijkbare publieke speelplaatsen, vallen onder het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS). Ook hier ligt het toezicht bij de NVWA. Het WAS hanteert strengere normen, omdat de verantwoordelijkheid niet ligt bij de privégebruiker maar bij de beheerder of eigenaar van het openbaar toegankelijke speeltoestel. Verder wordt van intensiever gebruik uitgegaan en worden de risico's op ongelukken groter ingeschat dan bij speelgoed in de achtertuin. Een gemeente moet de speeltoestellen jaarlijks laten keuren en een logboek bijhouden met keurings- en onderzoeksgegevens, evenals informatie over onderhoud en ongevallen. In antwoord op de brief van Almere heeft het ministerie van VWS laten weten dat de logboekverplichting komt te vervallen.



regelnaleving. 'De gesprekken spelen zich af op ambtelijk niveau. Ambtenaren kunnen natuurlijk niet eigenstandig beslissen de wet maar even de wet te laten. Dat is iets wat we op bestuurlijk niveau moeten bespreken.' De Almeerse inzet is daarbij duidelijk. Huis vindt dat overheden vanuit angst voor aansprakelijkheid geneigd zijn om door te slaan. 'Wij willen toe naar een situatie waarin ook initiatiefnemers zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Zodat ze niet automatisch roepen: de overheid moet het regelen. Als overheid moeten we niet alleen zeggen en opschrijven dat we willen dat mensen meer initiatief nemen, we moeten zelf ook echt een omslag maken. En dan helpt zo'n wet niet. Gedeelde verantwoordelijkheid, dat is de kern van dit verhaal. Als gemeente toetsen we, want het moet wel veilig zijn. Maar er hoeft van ons niet meteen een certificaat op.'

Vervolgopleiding

Hoe is het afgelopen in de Polonai-sestraat? Inmiddels is de jongen die de

boel in gang zette de speelleeftijd ontstegen. De groep kinderen viel uiteen en het speelbouwwerk eveneens. Op dat moment kwam de NVWA langs en die was niet blij met de situatie. 'We hebben de bewoners erover geïnformeerd', zegt Post. 'Waarop moeder en zoon besloten niet langer verantwoordelijk te willen zijn voor het speeltoestel. Ze hebben het object ontmanteld. De bewoners waren daar ook wel blij mee. Maar het allermooiste is wel dat die jongen nu een vervolgopleiding in de houtbewerking doet.' Inmiddels is een nieuwe generatie bouwers opgestaan in de Polonai-sestraat, onder leiding van Steven. 'Ik heb een hut gemaakt omdat ik later technet wil worden', zegt hij. 'En omdat sommige kinderen de speeltuin verderop niet zo leuk vonden. We wilden samen een hut maken. Ik heb iets bedacht en toen geschetst. En uiteindelijk heb ik het gebouwd met een vader van mijn vriend. Zo is de hut ontstaan.'

SPORTENDE VERSUS BSO-KINDEREN

In opdracht van het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen onderzocht een taskforce welke belemmeringen er zijn voor sport en bewegen in de buurt. De taskforce stuitte op een 'vreemde situatie', zo meldt het actieprogramma dat begin 2013 verscheen: 'Met name bij gebruik van sportaccommodaties door de Buitenschoolse Opvang (BSO) worden problemen gemeld. De eisen ten aanzien van veiligheid en beheer bij de bouw van een sportaccommodatie zijn minder stringent dan de eisen die de BSO aan eenzelfde accommodatie stelt. Veiligheidseisen die bij de BSO aan accommodaties worden gesteld, worden door de lokale GGD-inspecteur strikt aan de regelgeving getoetst en gehandhaafd. Hierdoor worden ruimtes in de praktijk regelmatig als onveilig beoordeeld en afgekeurd voor gebruik door de BSO.'

In de praktijk kan deze "opeenstapeling" van regels leiden tot vreemde situaties: locaties worden niet geschikt geacht voor sport door kinderen in de BSO, terwijl diezelfde locatie in het weekend door een groot aantal sportende kinderen wordt gebruikt.

Hoewel deze kwaliteitseisen niet voor niets zijn opgesteld en risico's voor bepaalde doelgroepen in specifieke situaties zo veel mogelijk beperkt dienen te worden, leidt de regelgeving tot uitsluiting van een groot aantal accommodaties die onder bepaalde voorwaarden goed benut zouden kunnen worden.'



2

SCHURENDE BELANGEN

Regelvrij, binnen grenzen

Bijverdienen in de bijstand?

Bewoners nemen enthousiast de regie over hun eigen leefomgeving. Dat levert niet alleen maar blijde gezichten op. Soms wringen wensen en belangen van dorpen of buurten met wet- en regelgeving – én beleid – die eveneens zijn geformuleerd om sociale en maatschappelijke doelen te bereiken. In dit hoofdstuk: hoe een dorpscoöperatie de macht wil en hoe een buurt bijverdienen in de bijstand mogelijk wil maken. En hoe deze ideeën schuren met gemeentelijke en landelijke regelgeving.

DC
ND DorpsCoöperatie
Nieuw-Dordrecht

DIT GEBOUW

werd door ons gesloopt op 10 oktober 2014

**Regelvrij, binnen
grenzen**

De dorpscoöperatie Nieuw-Dordrecht (2000 inwoners, gemeente Emmen) wil het dorp runnen. De gemeente, maar ook zorginstellingen en de woningcorporatie, moeten daarvoor veel beleid en taken overdragen aan de bewoners. De gemeente is enthousiast, maar ziet ook grenzen.

‘Hier botsen dus twee maatschappelijke belangen: het dorp dat de gemeenschapszin wil versterken en de gemeente die werk wil bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.’

De dorpscoöperatie Nieuw-Dordrecht is in korte tijd uitgegroeid tot een voorbeeld van burgerinitiatief waar heel Nederland naar kijkt. ‘Het dorp wil de macht overnemen’, zegt Jan van der Bij, die namens projectbureau Stamm nauw bij de ontwikkelingen betrokken is. ‘Dat gaat natuurlijk niet zonder slag of stoot. Er zijn nog heel wat hobbels te nemen.’

Nieuw-Dordrecht is een van de projecten uit het experimentenprogramma ‘Ruim op die Regels’, een coproductie tussen het ministerie van BZK en Platform 31. Het dorp wil ‘regelvrij’ worden: door veel wet- en regelgeving buiten beschouwing te laten, krijgt de dorpscoöperatie de kans om vorm te geven aan de nieuwe verhoudingen tussen bewoners en instituties. Maar zo veel ruimte zat er voor Nieuw-Dordrecht niet in. De vrijheid die het dorp heeft gekregen zit in experimenteerartikelen binnen bestaande wet- en regelgeving. En experimenteren met regels rondom ruimtelijke ordening is vooralsnog niet mogelijk, liet het ministerie van BZK weten. ‘Daarover zijn we nog in overleg’, zegt Van der Bij. ‘Want ruimtelijke ordening is nu juist het

domein waar Nieuw-Dordrecht, net als andere dorpen in krimpgebieden, het hardst tegenaan lopen. De bewoners waren daar erg teleurgesteld over. Hou je experiment dan maar, was hun eerste reactie. Gelukkig zijn ze wel doorgegaan.’

Dorpscoöperatiebestuurder Wim Hassink, in het dagelijks leven eigenaar-directeur van een ICT-bedrijf, ziet eveneens regelbelemmeringen, maar zegt ook begrip te hebben voor de overheid. ‘Regels zijn er niet voor niets. Je hebt nu eenmaal aansprakelijkheden. Op het





DAKLOOS TUSSEN TWEE AFDELINGEN

Met een buurtinitiatief weten gemeenten doorgaans wel raad: de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling - of een soortgelijke gemeentelijke afdeling - beoordeelt of ze wel of geen subsidie verstrekt. Maar wat doe je met een buurtonderneming? Die valt niet onder 'maatschappelijke ontwikkeling', maar ook niet onder bijvoorbeeld 'economische zaken'. Hoe zich dat kan wreken, merkte een sociaal ondernemer die begeleiding wilde geven aan dak- en thuislozen. In zijn stad zijn tweehonderd (fictief) mensen die de nacht onder de brug doorbrengen. De gemeente wil dit probleem innovatief oplossen, door hun eerst een woning te geven en pas daarna te kijken hoe ze geholpen kunnen worden om hun bestaan op de rails te krijgen. De sociaal ondernemer kwam met een voorstel. Hij wist dat de gemeente circa honderd (fictief) leegstaande woningen in bezit had. Daarmee leek het huisvesten van deze doelgroep gemakkelijk te regelen. De praktijk was anders. De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling was enthousiast over het aanbod van de sociaal ondernemer om via activiteitenbegeleiding deze groep mensen te helpen een eigen bestaan te geven. De afdeling Vastgoed vond dat alleen goed op voorwaarde dat de sociaal ondernemer garant zou staan voor de huur. Hetgeen voor hem een onmogelijk financieel risico betekende. Doordat de twee gemeentelijke afdelingen met verschillende brillen naar dezelfde kwestie keken, slapen de dak- en thuislozen nog steeds onder de brug en staan de gemeentewoningen nog steeds leeg.

gebied van veiligheid en milieu moet je zorgen dat alles netjes verloopt, dat vinden wij natuurlijk ook. Wij zijn er niet op uit om maar een regelloze situatie te creëren.'

Samen gelachen

De gemeente Emmen gaf eerder al haar volle steun aan de coöperatie. Ton Sleeking, wethouder tot de verkiezingen van maart 2014, was een pleitbezorger van het project. Toch schrok hij toen de initiatiefnemers in een van hun eerste documenten schreven dat zij zelf wilden bepalen waar gebouwd en gesloopt zou gaan worden. Ondanks de positieve grondhouding ging dat de gemeente een stap te ver. 'Dat kan dus niet', zei de inmiddels vertrokken wethouder Sleeking. De gemeente heeft namelijk een gemeentebrede woonvisie voor alle 35 kernen. Als één kern dan opeens haar eigen plan trekt, blijft er van de overstijgende visie niet veel over. Omdat de samenwerking goed en intensief was, konden Nieuw-Dordrecht en de gemeente er later wel om lachen. 'Het was de eerste keer dat iedereen zich realiseerde dat belangen dus kunnen schuren', zegt Van der Bij.



Grond ruilen

Eind 2013 ging de dorpscoöperatie formeel van start. 'Veel concreets hebben we nog niet bereikt', zegt Hassink bescheiden. Het grootste wapenfeit van de coöperatie is de sloop van het Groene Kruisgebouw, dat ernstig vervallen was en door een planologisch slippertje in een grijs verleden op een ongelukkige plek stond. De coöperatie had het ontsierende gebouw – en vooral de grond daaronder – uit eigen zak betaald. Begin oktober 2014 joeg een sloopkogel de boel tegen de vlakte. 'We hebben er keurig een vergunning voor aangevraagd', zegt Hassink. De coöperatie wil de grond ruilen tegen een gunstiger gelegen stuk gemeentegrond, om daar woningen op te kunnen ontwikkelen. Net als een 'gewone' projectontwikkelaar kan de coöperatie zo de investering terugverdienen. Volgens Hassink is de gemeente hier mondeling mee akkoord. 'Er staat niks zwart op wit, anders kan de gemeente door marktpartijen van oneerlijke concurrentie worden beticht. We bevinden ons dus in een schemergebied. De gemeente wil wel meewerken, maar er zijn wettelijke kaders waardoor ze dat niet hardop kan zeggen.' Hassink ziet wel mogelijkheden om dit probleem te omzeilen. 'We hebben de grond gekocht om de leefbaarheid van het dorp te versterken,

niet om geld te verdienen. Het is een maatschappelijk doel zonder winstoogmerk. Daar moet iets voor te regelen zijn.'

Belemmeringen

Hank Peters van de gemeente Emmen is als procesbegeleider betrokken bij het opzetten van de dorpscoöperatie. Hij was er zelfs enige

tijd technisch voorzitter van, 'om de boel op gang te helpen'. Peters denkt graag mee, maar ziet ook wettelijke en beleidsmatige belemmeringen. 'Ik denk dat die bebouwing erg lastig gaat worden. De gemeentegrond die ze op het oog hebben, heeft een agrarische bestemming. De grond waarop het Groene Kruisgebouw stond, heeft wel een bouwbestemming maar geen woningbouwbestemming. Hoe graag je het ook zou willen, bestemmingsplantechnisch kan dit dus niet zomaar.'

Een ander terrein waarover de dorpscoöperatie graag afspraken wil maken, is onderhoud van het openbaar groen. Daar loopt het dorp tegen gemeentelijke aanbestedingsregels aan. Van der Bij: 'Wanneer een groep bewoners de verantwoordelijkheid wil nemen, passen die regels niet. Want in het programma van eisen van zo'n aanbesteding moet de inschrijver natuurlijk ervaring en deskundigheid aantonen, voldoen aan bepaalde omzeteisen, et cetera. Dat winnen de bewoners dus nooit. Daarom moeten die aanbestedingsregels overboord.'

Botsende maatschappelijke belangen

De dorpscoöperatie krijgt binnen het experimentenprogramma 'Ruim op die Regels' weliswaar ruimte, maar op het gebied van aanbesteding voorziet



gemeenteambtenaar Peters complicaties wanneer regels buiten werking worden gesteld. 'Alles wat met grijs en groen te maken heeft, besteedt de gemeente nu uit. In de aanbestedingsprocedure is een van de eisen *social return on investment*. Voor ons betekent dat eenvoudig dat we willen dat het vuil wordt opgehaald en het groen wordt onderhouden door mensen uit de sociale werkvoorziening in onze regio. Wanneer Nieuw-Dordrecht deze diensten zelf gaat verzorgen, dan strookt dat niet met het sociale beleid van de gemeente. Hier botsen dus twee maatschappelijke belangen: het dorp dat de gemeenschapszin wil versterken en de gemeente die werk wil bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.'

Precedentwerking

Nog verder gaat het idee om in Nieuw-Dordrecht minder lokale belastingen te heffen, omdat het dorp veel zelf doet. 'Dat plan hebben we al enige tijd geleden gelanceerd, maar er zit nog niet veel beweging in', zegt coöperatiebestuurder Hassink. 'Het idee is dat het bedrag dat bewoners minder aan de gemeente afdragen in het dorp blijft, om dingen te doen die wij zelf van belang vinden. Dat is technisch een zeer ingewikkelde zaak en ik weet niet of dit wettelijk mogelijk is. Wij hopen daar dankzij onze experimentenstatus achter te komen.'

Peters vindt de ideeën van dorpscoöperatie Nieuw-Dordrecht mooi en riskant tegelijk. 'Het zijn allemaal buitengewoon ingewikkelde zaken, die een zeer lange adem vereisen. En uiteindelijk is het nog maar de vraag of het dorp krijgt wat het wil. Ik denk dat het moeilijk wordt. Op rijksniveau, maar ook op gemeentelijk niveau. Wetten en regels zijn doorgaans niet gemaakt voor maatwerk of kleine initiatieven. Bovendien wil de gemeente liever geen uitzonderingen op de regel toestaan, uit vrees voor precedentwerking. Dat is ook wel te begrijpen. Wanneer je in Emmen iets oplost in de geest van de wet in plaats van naar de letter van de wet, dan staan er morgen nog 34 kernen op de stoep die ook wel zoiets willen. Dat is moeilijk te behappen.'





KLEINE SCHOLEN

In krimpgebieden daalt het aantal kinderen snel. Nogal wat basisscholen moeten daardoor de deuren sluiten. Soms verzetten bewoners zich daartegen. Zeven ouderverenigingen namen het initiatief tot een Kleine Scholen Coöperatie. Vooral nog lijkt het geen oplossing.

In het dorp Hoog-Keppel (gemeente Bronckhorst) namen bewoners openbare basisschool De Bongerd, met een kleine zestig leerlingen, over van de gemeente voor het symbolische bedrag van 1 euro. Voor de gemeente Bronckhorst was het een lastige kwestie. Aanvankelijk zou het schooltje sluiten. Daarover was ook overleg geweest met de inwoners van Hoog-Keppel. In het nabijgelegen Hummelo liet de gemeente nieuwe lokalen bouwen om de kinderen uit Hoog-Keppel te kunnen ontvangen.

Maar die staan tot op heden leeg, omdat dorpsbewoners dus een andere richting op wilden. Ze knapten het gebouw op en maakten er zelfs een buurthuis van. Daarmee was weliswaar het gebouw gered, maar het onderwijs nog niet. Daar gaat koepelorganisatie IJsselgraaf over. Die wilde De Bongerd sluiten om kwaliteitsredenen: met zo weinig kinderen is goed onderwijs niet meer te garanderen. De bewoners van Hoog-Keppel verzetten zich hevig en de medezeggenschapsraad van de school stemde tegen een fusie met de school in Hummelo. In de zomer van 2014 sprak een geschillencommissie uit dat de MR dit met goed recht had gedaan, waardoor de fusie van de baan was.

Daarmee is de kous nog niet af. Staatssecretaris Dekker van Onderwijs wil, met het oog op prijs en kwaliteit, de samenwerking tussen kleine scholen stimuleren. Zo behouden kleine scholen voorlopig hun 'kleinescholentoeslag' ook als ze een samenwerkingsschool gaan vormen. Ouderverenigingen in zeven dorpen, verspreid over het land, hebben een bijzondere vorm van samenwerking verzonnen om boven de opheffingsnorm te blijven: de Kleine Scholen Coöperatie. Ook Hoog-Keppel behoort tot deze zeven. Het idee is dat diverse openbare en bijzondere schoolbesturen de dorpsscholen overdragen aan de ouders, die samen met leerkrachten de school zowel onderwijskundig als financieel runnen, terwijl de coöperatie het bevoegd gezag vormt. Staatssecretaris Dekker liet op verzoek van de Tweede Kamer onderzoeken of dit een begaanbare route is voor kleine dorpsscholen. Eind oktober concludeerde het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht van niet. In de eerste plaats omdat de coöperatie geen geschikte rechtsfiguur is om het bevoegd gezag van scholen te vormen. In de tweede plaats omdat het aan het schoolbestuur is om te bepalen of een kleine school de gelegenheid moet krijgen om zelfstandig verder te gaan. En in de derde plaats omdat er voor de Kleine Scholen Coöperatie ook geen experimenteerruimte is binnen de Wet op het primair onderwijs.

De coöperatievorm is niet haalbaar, de bedreigde dorpsscholen zoeken nu naar andere wegen.

Bijverdienen in de bijstand?



‘Ambtenaren wezen ons erop dat er in de sfeer van onkostenvergoedingen wel wat meer mogelijk is. Maar dan vraag ik me af: waarom de regels creatief gebruiken in plaats ze aan te passen?’



De Indische Buurt in Amsterdam is een schoolvoorbeeld van maatschappelijk initiatief. Buurthuis De Meevaart, gerund door buurtbewoners, vormt het epicentrum. Directeur Pierre Mehlkopf van de Meevaart Ontwikkelgroep, zoekt meer financiële ruimte voor bijstandsgerechtigden. De vraag is waar die ruimte vandaan moet komen.

Bewoners en Stadsdeel Oost werken in de Indische Buurt eendrachtig samen om maatschappelijke initiatieven in de wijk te bevorderen. Veel kan in partnerschap tot stand komen. Zo werkte Stadsdeel Oost mee aan pogingen van buurtbewoners om op straatniveau te achterhalen wat het stadsdeel jaarlijks uitgeeft. Dit resulteerde in de buurtbegroting, waarbij bewoners en stadsdeel op basis van buurtanalyses, buurtprioriteiten en een buurtagenda enerzijds en de stadsdeelbegroting anderzijds in gesprek gaan over nut en noodzaak van uitgaven en investeringen. Daarnaast nemen bewoners voorzieningen over, waaronder buurthuis De Meevaart. De Meevaart Ontwikkelgroep (MOG) die er haar thuisbasis heeft, biedt gelegenheid aan bewonersgroepen om er activiteiten te ontplooiën die de sociale cohesie en de economische kracht van de buurt versterken.

Inmiddels heeft de MOG meerdere panden in de buurt in beheer en breidt haar activiteiten nog steeds uit. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Zo maken aanbestedingsregels het niet gemakkelijk om ontwikkelingen op voorhand aan de buurt te gunnen. Daar hebben de buurt en het stadsdeel samen iets op bedacht, dat nu proefondervindelijk tot ontwikkeling komt [zie pagina 71](#).

Financiële armslag

Voor een ander belangrijk vraagstuk heeft de MOG niet zozeer het stadsdeel, maar de centrale stad en de Rijksoverheid nodig. Pierre Mehlkopf, directeur van de MOG, vertelt dat De Meevaart er is om mensen de gelegenheid te geven zich te ontplooiën. Vaak gaat het daarbij om mensen met een bijstandsuitkering – en daar wringt de schoen. ‘De regelgeving is erop gericht om mensen uit de bijstand te krijgen’,

zegt Mehlkopf. ‘Dat is een prima streven. Alleen weten wij dat dit voor veel van de mensen die wij over de vloer krijgen nooit zal lukken. Omdat ze betaald werk niet aankunnen of omdat een werkgever hen niet wil. Maar ze hebben wel verdien capaciteit. Op dat punt maakt de regelgeving het deze mensen lastig. Wij denken dat enige bijverdienste mogelijk moet zijn, omdat het mensen zelfrespect geeft én de mogelijkheid om net iets meer financiële armslag te hebben wanneer de koelkast kapotgaat. Maar vanuit overheids perspectief is elke beloning het begin van een zelfstandig inkomen en dus moet elke verdienste meteen worden afgedragen. Het gevolg is dat mensen in het grijze en zwarte circuit belanden. Voeg of laat lopen ze tegen de lamp en moeten ze alsnog betalen. Ze komen in de schulden en de problemen zijn niet meer te overzien. Dat heeft consequenties voor de hele buurt.’

OUDERPARTICIPATIECRÈCHES

Mogen ouders hun kinderen opvangen in door henzelf gerunde kindcentra? Het is een lastige kwestie, stelt minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief aan de Tweede Kamer van maart 2014.

In de brief beschrijft de minister zijn dilemma. De overheid wil het enerzijds mogelijk maken dat ouders op eigen initiatief gezamenlijk groepsopvang vormgeven in een zogeheten ouderparticipatiecrèche (OPC), waarvan er momenteel zes worden gedoogd. Anderzijds beschrijft hij twee belemmeringen. Uitgangspunt is 'dat binnen het stelsel van Nederlandse kinderopvang het waarborgen van kwaliteit van de kinderopvang belangrijk is en dat de kwaliteitsregelgeving en het daarop gebaseerde toezicht daarin onmisbaar is. (...) Wanneer binnen dit stelsel aan sommige kinderopvanginstellingen kostenvoordelen worden gegund omdat zij niet gehouden worden aan de algemeen geldende kwaliteitseisen, kan dat het draagvlak voor naleving van kwaliteitsvoorwaarden ook bij andere instellingen onder druk zetten.'

Het andere probleem is van financiële aard. 'Het recht op kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het contract dat tussen de ouders en de aanbieders van kinderopvang wordt gesloten en de daarin gemaakte afspraken over omvang en prijs. Bij de OPC's doet zich de bijzonderheid voor dat aanbieders en afnemers van de kinderopvang dezelfde personen zijn. (...) De Belastingdienst wijst er dan ook op dat dit fraudegevoelig is en dat het nauwelijks te controleren is of de in het contract vastgelegde gegevens overeenkomen met de werkelijkheid. Regulering van de OPC's binnen het toeslagstelsel brengt dan ook het gevaar met zich mee dat dit personen en organisaties aantrekt die minder geïnteresseerd zijn in de ideële overwegingen van de huidige OPC's.' Participerende ouders krijgen momen-

teel ongeveer 30 procent van de kinderopvangtoeslag die ouders in 'normale' crèches krijgen.

Buiten het toeslagstelsel

Vanwege deze bezwaren concludeert de minister 'dat er een keuze gemaakt moet worden'. De beste optie is volgens hem dat 'OPC's erkenning krijgen buiten het toeslagstelsel', zodat ze naar eigen inzicht, maar 'met behoud van de wettelijke veiligheidseisen', vorm kunnen geven aan hun kwaliteitskader. Daarbij vervalt dan wel de kinderopvangtoeslag, hetgeen de minister geen onoverkomelijk probleem acht. 'De grootste kostenpost binnen de reguliere kinderopvang, de loonkosten, ontbreekt immers bij de OPC's. Alles afwegende stel ik voor de toekomstige wettelijke positie van de OPC's langs deze lijn vorm te geven.'

In september kwam de minister met een wetsvoorstel. Dat zorgt ervoor dat OPC's onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen komen te vallen, maar wel ruimte krijgen om zelf kwaliteitseisen vorm te geven. Daardoor komt een einde aan de gedoogsituatie. De bekostiging komt voor rekening van de ouders zelf. 'Met dit wetsvoorstel wordt tegemoetgekomen aan de maatschappelijke wens tot ruimte voor participatie-initiatieven in de samenleving, waarin eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Die verantwoordelijkheid betekent ook, dat ouders de OPC's zelf financieren.'

'Brede verkenning'

De bevindingen van de minister bij het onderzoek naar OPC's reiken overigens verder dan de kinderopvang alleen. Hij schrijft: 'Mijn conclusie naar aanleiding van de brede verkenning is dat het niet goed mogelijk is om maatschappelijke initiatieven, sociaal ondernemers en burgerinitiatieven in algemene zin meer ruimte te geven met lichtere regelregimes.'



Vrijwilligersvergoeding

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken, wil de MOG dat met name oudere bijstandsgerechtigden, waarvan vrijwel vaststaat dat ze nooit meer een reguliere baan vinden, de mogelijkheid krijgen om bij te verdienen in de vorm van een vrijwilligersvergoeding plus een onkostenvergoeding. 'Zodat ze vreugdevol kunnen meedoen aan de samenleving door hun vakmanschap en kennis in te zetten voor de buurt. Dat doen ze feitelijk ook, dus zo'n vergoeding is aan alle kanten te rechtvaardigen. Maar daar komen we op dit moment dus niet doorheen.' Bijstandsgerechtigden mogen wel een onkostenvergoeding ontvangen, maar dat is niet genoeg. Zo wordt een deel van de gegenereerde inkomsten in De Meevaart gebruikt om een opleiding voor mensen te betalen. 'Veel verder dan dat komen we niet, want bijvoorbeeld reiskosten hebben ze niet. Het gaat immers om buurtbewoners, ze wonen letterlijk om de hoek.' De praktijk is volgens Mehlkopf dat het buurthuis de actieve mensen in twee categorieën moet verdelen: niet-uitkeringsgerechtigden (bijvoorbeeld mensen met een partner die verdient) die 1500 euro per jaar aan onkostenvergoeding mogen declareren; en uitkeringsgerechtigden die helemaal niet mogen verdienen. 'Om te voorkomen dat mensen in de fout gaan, houden wij bij of ze een burgerservicenummer hebben, een uitkering of niet, hoe hun werkzaamheden zich daartoe verhouden, noem maar op. Die hele administratieve rimram ligt bij ons, allemaal om problemen te voorkomen. En dat voor zestig, zeventig vrijwilligers, die we eigenlijk louter willen beoordelen op hun inzet voor de samenleving, los van welke inkomenspositie dan ook.'

Verruimen van regels

De MOG heeft de vrijwilligersvergoeding inmiddels aangekaart bij de Dienst Werk en Inkomen van Amsterdam. 'Die wil wel meedenken, hoor. Maar echte oplossingen zijn er nog niet. Ambtenaren wezen ons erop dat er in de sfeer van onkostenvergoedingen wel wat meer mogelijk is. Maar dan vraag ik me af: waarom de regels creatief gebruiken in plaats ze aan te passen?'

Gijsbert van de Lagemaat van Stadsdeel Oost benadrukt dat zijn organisatie erg voor verruiming van de regels is. Ook op stedelijk

niveau wordt nagedacht over de mogelijkheden. 'Het staat in ieder geval op de agenda om werken van onderop te bevorderen.' De Gebiedsagenda voor de Indische Buurt stelt dat langdurige werkloosheid een groot probleem is en beschrijft omzichtig dat een bijzondere aanpak nodig is, zonder duidelijke verwijzing naar de wensen van de MOG. 'Een van de belangrijkste opgaven van de buurt blijft het creëren van werk, het toeleiden naar werk en als dat een stap te ver is mensen laten participeren in de maatschappij. (...) De aanpak van werkloosheid in het huidige economische klimaat vraagt soms om een onorthodoxe aanpak, lef hebben te experimenteren en soms risico's nemen. Om op deze manier zo veel mogelijk mensen aan het werk te krijgen.' Volgens Van de Lagemaat is nog niet duidelijk of gemeenten de ruimte hebben om bijvoorbeeld bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden naast hun uitkering een vergoeding te geven voor vrijwilligerswerk. 'Participatie wordt nog sterker gemeentelijk beleid dan tot dusverre al het geval was, dus wellicht ontstaat er meer handelingsvrijheid. Maar in hoeverre die zich ook uitstrekt tot dit soort ideeën, weten we nog niet.'

De meedenkende ambtenaar

Pierre Mehlkopf van de Meevaart Ontwikkelgroep in de Indische Buurt vertelt hoe afhankelijk vrijwilligers zijn van begrip van hun klantmanagers bij de sociale dienst.

'In onze keuken verzorgen cateringgroepjes van twee of drie personen maaltijden voor mensen die zalen bij ons huren. Het is geen activiteit van ons, maar van henzelf. Wij bieden alleen de faciliteiten, maar vragen wel huur: 25 procent van de omzet van de cateringopdracht. De overige 75 procent blijft dan over om boodschappen van te doen. Onlangs moest iemand uit een cateringgroep – we hebben er een stuk of zestien – een uitkering aanvragen, vanwege een scheiding. De sociale dienst vroeg natuurlijk naar bankafschriften, om te controleren of ze inderdaad geen extra inkomsten had. Op die afschriften bleken stortingen te staan van 200, soms 300 euro per maand. Die kreeg ze van ons, om voor haar groepje te kunnen cateren. Die bedragen zijn veel hoger dan je mag bijverdienen. Voor de sociale dienst was het een uitgemaakte zaak: afdragen die inkomsten. De vrouw zei nog dat het geen inkomsten waren, maar dat ze er boodschappen van moest doen en het bedrag ook nog voor twee andere mensen was bedoeld. Maar dat hielp niet. Wij hebben toen gezegd: wij bellen je klantmanager wel even. Hem hebben we het systeem uitgelegd en gelukkig: de klantmanager begreep het. En zei zelfs dat hij het een fantastisch systeem vond, geheel binnen de grenzen van wat mag. Dankzij deze meedenkende klantmanager was dit probleem dus opgelost. Maar een andere klantmanager had met net zoveel recht kunnen zeggen: "Sorry, maar er wordt te veel op uw rekening bijgeschreven. En waar u die inkomsten aan uitgeeft, kan mij niet schelen. U hangt." Dat maakt het leven voor de kwetsbare groep mensen waarmee wij werken erg onzeker.'





3

SOCIAAL ÉN ONDERNEMER

Winst als middel

Moeizaam combineren

Wie iets ‘maatschappelijks’ wil doen begint een stichting, wie gewoon geld wil verdienen een besloten vennootschap. Wat nu als je met geld verdienen iets goeds wilt doen? Voor deze sociaal ondernemer bestaat geen juridische vorm. Moet die er – in navolging van bijvoorbeeld Groot-Brittannië – komen? Het platform Social Enterprise NL vindt van wel. Sociaal ondernemer Peter Broekmans denkt zonder te kunnen, als andere wettelijke belemmeringen maar worden weggenomen.



Winst als middel

‘Vanuit een stichting is echt ondernemen, met het aantrekken van kapitaal of het uitkeren van winst, niet mogelijk. Bij een bv denkt iedereen dat het alléén om winst gaat.’

Groot-Brittannië kent de *Community Interest Company*, een rechtsvorm voor sociale ondernemingen. Het platform *Social Enterprise NL* pleit voor iets soortgelijks in Nederland.

Social Enterprise NL volgt de definitie van de Europese Unie voor de sociale onderneming. Sociale ondernemingen nemen een positie tussen de overheid, commerciële bedrijven en charitatieve instellingen. Ze onderscheiden zich van traditionele commerciële bedrijven doordat ze hun maatschappelijke missie boven financiële doelen hebben gesteld. Commerciële bedrijven zijn daarom zelden een social enterprise. Die doen misschien aan ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’, in hun streven naar winstmaximalisatie zo min mogelijk schade aan te richten. Maar het commerciële belang blijft groter dan het maatschappelijke belang. Voor een sociale onderneming daarentegen is de winst een middel, geen doel.

De sociale onderneming is in Nederland geen bestaande rechtsvorm. Iemand die iets maatschappelijks wil doen, heeft grofweg de keuze uit twee vormen: de stichting of de besloten vennootschap. ‘Aan beide kleven nadelen’, zegt Stefan Panhuijsen van Social Enterprise NL. ‘Vanuit een stichting is echt ondernemen, met het aantrekken van kapitaal

of het uitkeren van winst, niet mogelijk. Bij een bv denkt iedereen dat het alléén om winst gaat. Wij weten dat sociale ondernemingen in de zorg daar last van hebben. Ze komen bijna niet binnen, omdat aan hen het imago kleeft dat ze voor het geld komen en niet voor de

mensen. Bovendien is het voor een bv lastig om een maatschappelijke missie echt te bewaken, bijvoorbeeld tegenover externe financiers die vinden dat het anders moet.’ Om die reden ziet Social Enterprise NL in de praktijk veel combinaties: een deel van de





‘Constructief passief’

Het platform Social Enterprise NL schreef in maart 2014 een brochure onder de titel ‘Social enterprise als businesspartner van de gemeente’. Daarin doet het platform aanbevelingen aan gemeenten over hoe ze de meerwaarde van sociaal ondernemers kunnen benutten, in de wetenschap dat deze niet zo van regels en procedures houden. ‘Sociaal ondernemers kunnen niet door overheidsbeleid worden gezaaid en geoogst, het werkt alleen als ze op basis van intrinsieke motivatie en eigen ondernemerschap zelf opstaan. Gemeenten die proberen te dirigeren met subsidies eindigen meestal met problemen omdat daar niet de juiste mensen op afkomen, maar de traditionele spelers die zich gemakkelijk bewegen in subsidie- en aanbestedingsprocessen. Dat zijn ook de mensen die weer stoppen als de geldkraan wat minder stroomt. Mensen met een echte passie om het probleem op te lossen zullen tot het gaatje gaan. Die zijn slecht in de procedures, maar verdienen juist de steun van de gemeente.

Van de gemeente vraagt dit een andere opstelling en gedrag, wat wij “constructief passief” noemen. De gemeente kan proactief communiceren en intenties uitspreken, maar moet zich dan tegennatuurlijk opstellen, wachten tot de juiste personen opstaan uit de gemeenschap.’

aandelen is dan in handen van een stichting. ‘Dat levert weer veel administratieve rompslomp en vraagt soms om speciale regelingen met de Belastingdienst. Het is ook niet erg transparant’, zegt Panhuijsen.

Algemeen nut

Social Enterprise NL wenst een eigen rechtspositie voor de sociale onderneming, bijvoorbeeld naar analogie van de *Community Interest Company* (CIC) in Groot-Brittannië. Een regulator toetst daar eerst of een bedrijf inderdaad een maatschappelijk doel dient. Dat is een procedure die enigszins te vergelijken is met het verkrijgen van de ANBI-status in Nederland. Een ‘algemeen nut beogende instelling’ kan deze status krijgen na toetsing door het ANBI-team van de Belastingdienst. Wanneer een Britse ondernemer inderdaad primair dingen doet die in het belang zijn van de gemeenschap, kan hij het predicaat CIC krijgen. Daar zitten overigens geen belastingvoordelen aan. Panhuijsen: ‘Het belangrijkste is dat het uitkeren van dividend tot een bepaald maximum is beperkt, om zo zeker te stellen dat winsten voor het overgrote deel ten goede komen aan maatschappelijke doelen. Zo wordt de maatschappelijke missie verankerd, zonder een liefdadigheidsinstelling te worden.’

Kringloopwinkels

Panhuijsen zou wensen dat voor sociale ondernemingen in Nederland soms wel fiscale voordelen gelden. Als voorbeeld noemt hij de kringloopwinkels. ‘Daarin werken zo’n 8000 mensen, waarvan het merendeel een arbeidshandicap heeft. Doordat ze geheel of gedeeltelijk een eigen inkomen verdienen, besparen ze de gemeente dus nogal wat uitkeringsgeld. Daarnaast dragen kringloopwinkels bij aan een meer circulaire samenleving. Desondanks vallen de producten die ze



verkopen onder het hoge btw-tarief. Dat is jammer, want doordat ze een aanzienlijk deel van hun omzet meteen weer aan de overheid kunnen geven, kunnen ze minder mensen aan het werk zetten. Daar komt bij: over de spullen die ze verkopen, is al btw betaald. Het is zo'n categorie bedrijven waarmee de wetgever soepeler zou kunnen omgaan. Je kunt het oplossen door bijvoorbeeld een fiscaal voordeel te geven vanaf een bepaald percentage personeelsleden met een arbeidsbeperking.' Duitsland bijvoorbeeld, kent zogenaamde *Integrationsfirmen*, waarvan 30 procent of meer van het aantal personeelsleden een arbeidsbeperking heeft. Deze bedrijven hebben een eigen rechtspositie en vallen onder het lage btw-tarief.

Rondje in driehoekje

Toch betekent het ontbreken van een speciale status volgens Panhuijsen niet dat veel sociaal ondernemers afhaken. 'Dat heeft met het type mensen te maken. Sociaal ondernemers zijn mensen die proberen een rondje in een driehoek te krijgen. Ze lopen voortdurend tegen belemmeringen op, maar dat drijft hen er juist toe om er nog fanatieker tegenaan te gaan. Het zijn echt mensen met doorzettingsvermogen.'

SER-ADVIES

Het kabinet is gecharmeerd van sociaal ondernemers. Maar of er voor hen een aparte rechtsvorm moet komen, daar heeft het zijn twijfels bij. 'Sociale ondernemingen dragen bij aan maatschappelijke vernieuwing en bieden innovatieve oplossingen voor complexe vraagstukken rond gezondheid(szorg), veiligheid en leefbaarheid, arbeidsparticipatie, voedsel- en energievoorziening', zei minister Kamp van Economische Zaken in een brief aan de Tweede Kamer op 24 februari 2014. Ook de Tweede Kamer is geïnteresseerd en wil graag dat het kabinet zoekt naar manieren om sociaal ondernemerschap te stimuleren. Om die reden heeft het kabinet de SER gevraagd advies uit te brengen over de mogelijke barrières waar sociale ondernemingen tegenaan lopen. Het advies moet onder meer antwoord geven op de vraag 'in hoeverre de dynamiek van sociaal ondernemerschap alternatieve oplossingsrichtingen' kan opleveren voor vraagstukken als (achterblijvende) participatie, integratie en leefbaarheid, zo schrijft minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de adviesaanvraag van eind juni 2014. De belangrijkste vraag die de SER moet beantwoorden luidt: 'In hoeverre is het wenselijk onderscheid te maken tussen sociale ondernemingen en andere ondernemingen?' Het kabinet vraagt tevens of de sociale onderneming 'ook bij re-integratie op de arbeidsmarkt van toegevoegde waarde' is. Verder moet de SER onderzoeken of er belemmerende wet- en regelgeving is voor sociaal ondernemerschap en zo ja, wat de overheid daaraan zou kunnen doen. Of het tot een aparte rechtspositie komt, valt te bezien. Minister Kamp liet de Kamer op 10 juni, in antwoord op schriftelijke vragen, weten op voorhand geen reden te zien om een aparte rechtsvorm te creëren. 'Voorlopig zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat de huidige rechtsvormen onvoldoende ruimte en flexibiliteit bieden om sociaal ondernemen in Nederland mogelijk te maken.'

Moeizaam combineren





‘Het beleid is erop gericht dat zorginstellingen op andere manieren inkomsten genereren. Maar tegelijkertijd hebben we met een andere overheid te maken. Die roept: “Wat u wilt kan zomaar niet”.’

Peter Broekmans is mede-eigenaar van Rendiz, een sociale onderneming die in Noord-Limburg meerdere bedrijven heeft met een maatschappelijke doelstelling. Broekmans heeft er een ‘kerstboom’ van bv’s en stichtingen voor moeten optuigen, maar vindt dat niet het grootste probleem. Hij heeft meer last van wetten en regels – en van controleurs – die hem belemmeren de zorg goedkoper te maken.

Broekmans is een ondernemer die opperverbaasd kan zijn over alle belemmeringen die hij tegenkomt, maar die zijn frustratie daarover uiterst charmant weet te verpakken. Zo stuurde hij een brief naar burgemeester Delissen van de gemeente Peel en Maas over handhaving. ‘Ik heb een goede relatie met de gemeente, dus ik kon eerlijk zijn. Prima dat jullie komen controleren, schreef ik, maar dat in drie weken tijd vijf verschillende instanties langskomen, is wat veel van het goede. De gemeente voor de horeca- en exploitatievergunning, de brandweer voor de brandveiligheid, de GGD voor de kinderopvang, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit voor de horeca en een andere afdeling van de NVWA voor de speeltoestellen. Die mensen willen allemaal aandacht en een kopje koffie, onder het genot waarvan ze gaan vertellen hoe druk ze het hebben. In mijn brief heb ik geschreven dat ik gelukkig héél veel tijd heb, want anders kon ik ze niet zo uitgebreid te woord staan. En doordat ik toch niet veel te doen heb, is het ook niet zo erg dat al die instanties me komen vertellen wat ik níét goed doe. Dat zou veel vervelender

zijn als ik het druk had...’

De brief viel in goede aarde en niet lang daarna kreeg hij van de burgemeester een uitnodiging om met haar mee te denken in het project ‘Beter en Concreter’, een initiatief van de VNG en de ministeries van BZK en EZ. Het richt zich onder meer op vermindering van de regeldruk. Want o ja, Broekmans heeft voor een van zijn bedrijven ook nog zeven- tien verschillende vergunningen moeten aanvragen, van een bodemsaneringsvergunning tot een inritvergunning.

Net als Schiphol

Rendiz werkt, zoals Broekmans het zelf uitdrukt, ‘op het snijvlak van commercieel en maatschappelijk’. ‘We proberen met commerciële inkomsten de kosten van de zorg terug te dringen.’ Hij vergelijkt die ontwikkeling met Schiphol. ‘Dat haalde zijn inkomsten ooit volledig uit start- en landingsrechten. Starten en landen is nog steeds de core business van Schiphol, maar doordat zo veel mensen die vliegtuigen in- en uitstappen, kun je er ook spullen verkopen, vastgoed verhuren, parkeergeld ontvangen.



Nu bepalen de start- en landingsrechten misschien nog 30 procent van de inkomsten. Op dezelfde manier zijn traditionele zorginstellingen volledig afhankelijk van de Wet langdurige zorg, de Wmo of de Participatiewet. Bij onze projecten ligt dat anders. Rond De Fabriek Maasbree staan op een normale dag misschien wel vijftig auto's, van personeel en bezoekers. We hebben in De Fabriek Maasbree een binnenspeeltuin, vergader- en horecaruimten en een dagvoorziening voor mensen met een beperking. Zorg is onze core business, maar Rendiz haalt minder dan vijftig procent van haar omzet uit zorg.'

Twee gezichten

Op alle combinaties zijn wet- en regelgeving niet ingericht, merkt Broekmans, waardoor hij tegen twee gezichten van dezelfde overheid aanloopt. 'Het beleid is erop gericht dat zorginstellingen op andere manieren inkomsten genereren. Daar zijn we redelijk succesvol in. We combineren echt van alles met zorg: van lunchrooms tot een pannenkoekenhuis en van een kinderboerderij tot een binnenspeeltuin. We hebben een eigen bouwploeg met acht vakprofessionals en een grote groep mensen met een dagbestedingsindicatie. Met al die activiteiten genereren we

geld, precies wat de bedoeling was. Maar tegelijkertijd hebben we met een andere overheid te maken. Die roept: "Wat u wilt kan zomaar niet". Die stroming wil alles in regels gieten. Laat mij één voorspelling doen: wanneer die stroming er uiteindelijk in slaagt om alles tot in de puntjes te regelen en creatieve combinaties onmogelijk te maken, dan zal blijken dat de zorg nog steeds onbetaalbaar is.'

Notaris en accountant

Een aparte rechtsvorm voor de sociale onderneming vindt Broekmans niet nodig, ondanks dat hij heel wat uit de kast heeft moeten halen om de zaken juridisch rond te krijgen. 'Ik zeg altijd dat ik in ieder geval twee mensen gelukkig maak: de notaris en de accountant. Die vinden het fantastisch dat de wetgever mij verplicht om aparte entiteiten op te richten.' Rendiz Holding is van Broekmans en zijn compagnon Vivian Kersten. Daaronder hangen vijf aparte bv's. 'Een zorg-bv, want die mag geen btw factureren. Een bouwbedrijf waarin het bouwteam de deelnemers begeleidt en de nieuwe projecten bouwt. En dan nog bv's voor de horeca, het schoonmaakbedrijf en het vastgoed. Dat heeft met verschillende cao's te maken. Daaronder hangen, op verzoek van de gemeenten waarin

we actief zijn, nog weer drie stichtingen: Kinderboerderij Hagerhof, De Bekkerie en De Hei Venray.'

Het is een hele klus, maar wanneer de boel is opgetuigd, is het juridisch rond. Van knellende wet- en regelgeving daarentegen, heeft Rendiz blijvend ongemak. 'Waar het om gaat, is dat de Rijksoverheid aan gemeenten wel meer ruimte kan geven om de zorg anders te gaan organiseren, maar dat je voor de echte creatieve oplossingen dan ook nog een hoop andere regelgeving moet vergemakkelijken. Een locatie heeft een maatschappelijke bestemming, maar we doen er ook horeca. De ambtenaren zitten met de handen in het haar, want wat wij ontwikkelen past niet in hun bestemmingsplan. Terwijl Rendiz dankzij dat combineren een enorme besparing op de zorgkosten kan realiseren. Wanneer je zorg decentraliseert moet je ook in de omgeving van die zorg meer mogelijk maken.' Zodat Rendiz bijvoorbeeld niet langer verplicht is om een nutteloos hek te plaatsen tussen de horeca- en andere activiteiten in het project De Bekkerie in het dorp Boekend [zie pagina 8](#). 'Zorg ervoor dat wet- en regelgeving geen onnodige belemmeringen opwerpen voor ondernemers die gemotiveerd zijn om daadwerkelijk bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.'



EEN BORDJE LANGS DE WEG

Je ziet in veel gemeenten mooie bruine bordjes langs de weg met een verwijzing naar recreatie en andere voorzieningen of attracties.

In Maasbree hangen op straat borden die verwijzen naar De Fabriek, een van de Rendiz-bedrijven. 'Daar moet je een vergunning voor aanvragen bij de provincie, je betaalt er 250 euro voor, maar goed, dan mag je dat bordje ophangen. Hetzelfde wilden mijn compagnon en ik ook graag voor De Bekkerie in Boekend, dat onder de gemeente Venlo valt. Ik sprak er met de wethouder over en die zei meteen: "Dat gaan we regelen." Kort daarop nam een ambtenaar contact op. Ik zei dat de initiatiefnemers graag langs de weg een verwijlsbordje naar De Bekkerie wilden. Ik hoorde dat die ambtenaar begon te bladeren in het *Handboek bewegwijzering*, of hoe het ook heten mag en dat daarin op pagina 47 staat dat hij moest vragen: "Wat doet u eigenlijk?" Ik: "De Bekkerie is een zorginstelling, maar ook weer niet." Ambtenaar: "Maar u heeft toch cliënten?" Ik: "Ja, dat klopt, maar die cliënten runnen een lunchroom. En dat ze een beperking hebben, staat daar los van. De lunchroom is onze core business." De ambtenaar bladerde naar pagina 66, waarop de vraag volgde: "Wat is uw omzet in de zorg en wat in de horeca?" Op dat moment moest de horecagelegenheid nog open dus ik zeg: "Nul voor de horeca en laten we zeggen 100 duizend euro in de zorg." Na enig geblader volgde de conclusie: "Volgens artikel zoveel bent u een zorginstelling, dus u krijgt geen bruin bordje." Uiteindelijk heb ik de wethouder gebeld, die in de lach schoot. Daarna werd het geregeld. Alles bij elkaar heeft dit dus tweeënhalf jaar geduurd en zijn er drie externe adviseurs bij betrokken geweest.'



4

NIET VAN TOEPASSING

Bureaucratie en initiatief

Wetten, richtlijnen, interpretaties

Wet- en regelgeving zodanig aangepast krijgen dat meer ruimte ontstaat voor maatschappelijk initiatief is lastig. Maar minstens zo lastig is het om het te moeten opnemen tegen handhavers van niet bestaande of niet geldende regels. Hoe wijkbewoners jarenlang regels tegengeworpen kregen die niet van toepassing waren. En hoe mantelzorgers niet door de wet, maar door de uitleg ervan worden belemmerd.



Bureaucratie en initiatief



Bewoners van Alkmaar runden al sinds 1988 wijkboerderij d'Oosterhout. De vrijwilligers kregen steeds meer last van regelbelemmeringen. Of beter gezegd: vermeende regelbelemmeringen, zo blijkt uit een onderzoek van de Kafkabrigade.



Wijkboerderij d'Oosterhout is een kinderboerderij en multifunctioneel centrum ineen, in de Alkmaarse 'aandachtswijk' Overdie. Structurele subsidie heeft de wijkboerderij nooit gehad. De actieve bewoners moesten het hebben van projectsubsidies, inkomsten uit verhuur en horeca en vooral van vrijwillige inzet. Naarmate de gemeente het accent meer legde op 'zelf de broek ophouden' werd het lastiger. De Kafkabrigade kwam in september 2014, in opdracht van het ministerie van BZK en de gemeente Alkmaar, met het rapport 'De

bureaucratie en het burgerinitiatief'. Het beschrijft minutieus hoe het accent op handhaving het zicht belemmerde op de ruimte die in de regelgeving ligt besloten.

Afzuiginstallatie

Vanaf september 2012 verhuurden de vrijwilligers van de wijkboerderij een gebouw aan de buitenschoolse opvang (BSO), er kwamen mensen met een handicap op de boerderij werken en kinderen uit het speciaal onderwijs veegden twee keer per week de boel aan en knuffelden met de dieren. Dat leverde



DE WETTELOZE WILGENHUT

Valt een zelfgemaakte hut van wilgentakken onder het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS)? Het goede antwoord is: nee. Geen regel lijkt wilgenhutspeelplezier in de weg te staan. Maar daar denkt een certificerings- en inspectiebedrijf anders over.

Volgens artikel 1c van het WAS is een speeltoestel 'een inrichting bestemd voor vermaak of ontspanning waarbij uitsluitend van zwaartekracht of fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt'. Met de opkomst van speelnatuur ontstonden nieuwe vragen en kwam de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) met aanvullende omschrijvingen van wat speeltoestellen zijn. Ze moeten doelbewust door de beheerder zijn geplaatst, opdat kinderen ermee kunnen spelen; er moet sprake zijn van een constructie, die bovendien expliciet uitnodigt tot spelen. Wat 'uitnodigen tot spelen' betekent, heeft de NVWA eveneens omschreven. Een bankje en een prullenbak bijvoorbeeld, zijn wel constructies maar nodigen niet uit tot spelen. Zo formuleerde de NVWA zes categorieën speelaanleidingen, waarvan er vijf niet onder het WAS vallen. Een daarvan zijn 'constructies zonder duidelijke speelwaarde en -risico's'. Tussen haakjes voegde de NVWA wat voorbeelden toe van constructies zonder speelaanleiding: 'doolhoven of hutten van wilgentakken, vogeluitkijkplaatsen etc.'

Waarmee de wilgenhut geen speeltoestel is en dus ook niet valt onder het WAS.

Of deze vrijheid nog lang duurt, is de vraag. In dit geval komt de 'regelbehoefte' niet van de overheid, maar van het particuliere bedrijf TÜV Nederland. Dat vindt de wilgenhutanarchie maar niks. 'In de praktijk komen we risico's tegen (zoals uitstekende takken op ooghoogte), en is de speelwaarde vergelijkbaar met een gelijkvloers (peuter)huisje. Op basis hiervan zouden wilgenhutten moeten worden beschouwd als toestellen die vallen onder het WAS', stelt TÜV in een factsheet. Het bedrijf beschrijft exact hoe de wetteloze wilgenhut aan te pakken: 'Omdat het deels levende constructies zijn en ze niet worden behandeld in NEN-EN1176:2008 volgen hier de te nemen maatregelen op basis van risico-inschattingen:

- kapstokken (uitstekende takresten) mogen niet voorkomen op ooghoogte. Tot ooghoogte wordt gerekend: van knie tot kruin, bij een volwassene.
- Semi-vaste voetsteunen (zoals ingevlochten takken die eerst meegeven en dan steun bieden) mogen alleen hoger dan 120 cm worden toegepast, zodat beklimming wordt voorkomen.
- Indien vaste voetsteunen (zoals een houten frame) bij de wilgenhut aanwezig zijn moet worden voldaan aan NEN-EN1176-1, o.a. m.b.t. beknellingen.
- Als er geen beklimmingmogelijkheden zijn hoeft niet te worden voldaan aan NEN-EN1176 m.b.t. beknellingopeningen en variabele spleten.'

TÜV Nederland is uiteraard bereid om alle wilgenhutten in Nederland hierop te toetsen.

wel inkomsten op, maar om de zaak financieel rond te krijgen, vroeg het toenmalige bestuur van d'Oosterhout aan de gemeente een vergunning om vaker dan twaalf dagen per jaar alcohol te mogen schenken. Een verzoek dat keer op keer werd afgewezen. Daar droeg de gemeente verschillende argumenten voor aan. De ene keer strookte een drankvergunning niet met de bestemming kinderboerderij. De andere keer zouden andere horecaondernemers in de omgeving erdoor worden benadeeld. Bij weer een poging hing de vergunning af van de aanleg van een afzuiginstallatie, die 3000 euro moest kosten. Die legden de bewoners uiteindelijk op tafel. Maar, zo stelt het rapport van de Kafkabrigade, 'velen vragen zich af waarom zo'n installatie nodig is. En waarom is een afzuiginstallatie alleen verplicht als er alcohol wordt geschonken en niet bij koffie en thee? Is het nut van zo'n installatie niet veel meer afhankelijk van bijvoorbeeld het aantal bezoekers? Kortom, er is veel onduidelijkheid over het nut van een afzuiginstallatie, nog los van de hoge kosten die erbij komen kijken.'

Na acht jaar kwam de vergunning alsnog rond. 'Ten gevolge van een minder strenge interpretatie van de wetgeving en meer politieke wil bleek het verstrekken van de vergunning uiteindelijk zonder al te veel moeilijkheden te kunnen.'

Parkeerplaatsen

Maar daarmee waren de bewoners nog niet van de problemen af. Om aan de BSO te mogen verhuren, moest de wijkboerderij van de gemeente parkeerplaatsen aanleggen. Dit ondanks het feit dat de BSO ervoor zorgde dat alle kinderen werden opgehaald en thuisgebracht en dat parkeerplaatsen voor halende en brengende ouders dus niet nodig waren. Omdat de BSO aan twintig kinderen plaats wilde bieden, moest d'Oosterhout volgens de gemeentelijke parkeernorm vijf parkeerplaatsen aanleggen, ondanks dat er nauwelijks geparkeerd werd. De aanleg daarvan zou 6.500 euro kosten, een bedrag dat de BSO en d'Oosterhout niet konden opbrengen. Gelukkig liep de vraag naar kinderopvang terug, waardoor de BSO het aantal kindplaatsen naar tien terugbracht en er maar twee

parkeerplaatsen verplicht waren. 'Die werden vervolgens met verf getekend op het terrein, waardoor de aanlegkosten minimaal waren', vermeldt het Kafkabrigaderapport. 'Later ontdekte een ambtenaar van de gemeente dat de gemeentelijke parkeernorm als regel helemaal niet bestaat in Alkmaar. De parkeernorm is alleen een richtlijn.'

Deregulering

Ondertussen liep binnen de gemeente Alkmaar een project 'deregulering'. 'In de praktijk blijken de belemmeringen vanuit wet- en regelgeving wel mee te vallen', zegt projectleider Erik Hesselink. 'Veel belangrijker is hoe je met wet- en regelgeving omgaat. Dan blijkt er vaak aanzienlijk meer mogelijk dan gedacht.' Uit zijn inventarisatie concludeert Hesselink dat 70 procent van alle regelknelpunten niet voortkomt uit wet- en regelgeving of uit gemeentelijk beleid, maar uit de interne behandeling van aanvragen uit de samenwerking. Hesselinks onderzoek heeft een rapport opgeleverd waarin de verbetermogelijkheden zijn geïnventariseerd. Die moeten nu door de

'Later ontdekte een ambtenaar van de gemeente dat de gemeentelijke parkeernorm als regel helemaal niet bestaat. De parkeernorm is alleen een richtlijn.'



diverse afdelingen zelf worden uitgevoerd. Maar in hoeverre dat gebeurt, is voor hem moeilijk te achterhalen. 'Dit vergt wat van het management. In de sfeer van gedragsveranderingen liggen er grote uitdagingen. Maar iedereen is druk. Je zult verbeterd moeten inplannen om dit echt goed aan te pakken.' Aan specifiek inzoomen op maatschappelijke initiatieven is Hesselink niet toegekomen. 'Belangrijkste uitgangspunt om het project deregulering op te starten, was dat de overheid meer overlaat aan burgers en ondernemers en dat dit ook een andere houding van de gemeente vergt. Onder meer dat je niet alles moet willen regelen. Maar we hebben niet de tijd gehad om dieper naar dit vraagstuk te kijken.'

Flottrekken

Dat betekent niet dat Alkmaar heeft stilgezet. Het belangrijkste wapenfeit in relatie tot wijkboerderij d'Oosterhout is aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Daarin is een aangepaste paragraaf 'paracommerciële activiteiten' opgenomen, die aan wijkondernemingen de ruimte biedt om meer inkomsten te genereren uit horeca-activiteiten [zie pagina 56](#). Voor d'Oosterhout biedt die echter even geen soelaas. Door ruzie viel het bestuur van de wijkboerderij uit

elkaar. Daarna zegde de gemeente de huur op en kwam het pand leeg te staan. In de zomer van 2014 meldden zich drie vrouwen die bereid waren de zaak weer vlot te trekken. 'We hebben echt helemaal niets meer', zegt penningmeester Tonnie Nieuwenburg. 'De lampen, de gordijnen, zelfs de gordijnrails, de bar en de tapinstallatie, werkelijk alles is weg.' Nieuwenburg en haar compagnons willen de wijkboerderij weer aan de praat brengen. 'Zodat kinderen hier naar de dieren kunnen komen, ouderen een kopje koffie kunnen drinken en mensen uit de buurt een feestje kunnen organiseren.' Overal haalt het nieuwe bestuur spullen vandaan. 'Ik merk dat we een grote gunfactor hebben', zegt Nieuwenburg. Ook de gemeente ervaart ze als 'zeer behulpzaam'. Zo kwam er in ijltempo een eenmalige subsidie van 10.000 euro los. 'En als spoedoverleg met de wethouder nodig is, dan blijkt dat dezelfde dag nog te kunnen. Daar zijn we heel blij mee.' Toch zijn er wel complicaties. Allereerst is de complete administratie van de wijkboerderij ook verdwenen. Daarnaast is een deel van de APV-aanpassing een experiment in het jaar 2014, terwijl de wijkboerderij pas in 2015 weer opengaat. 'Ik denk dat we alle vergunningen opnieuw moeten aanvragen', zegt Nieuwenburg.

DE ZWEMWATERBRIL

De natuurspeelvijver in Amsterdam [zie pagina 7](#) moest gedempt omdat die niet voldeed aan de eisen die de wet aan zwemwater stelt. Beheerder Martin Hup probeerde de toezichthoudende provincie Noord-Holland er te overtuigen van te overtuigen dat zijn vijver ook niet als zwemwater was bedoeld, maar als speelwater. Voor speelwater gelden namelijk andere regels. In opdracht van het voormalige ministerie van LNV werden al in 2008 richtlijnen opgesteld voor 'Speelnatuur en veiligheid'. Dit omdat natuurbeheerders weliswaar enthousiast waren over speelnatuur, maar omdat tegelijkertijd 'weerstand, aarzeling, misverstand en angst inzake aansprakelijkheden en veiligheidsverplichtingen bij inrichting en beheer van speelnatuur' werden geconstateerd. Om deze weg te nemen gingen een projectgroep van vier, een begeleidingsgroep van veertien en een klankbordteam van tien leden aan de slag, met als conclusie dat er niets kan misgaan,

zolang 'men de aangereikte aanbevelingen en richtlijnen van het onderzoek volgt'. Volgens de richtlijnen hoeft speelwater 'niet de kwaliteit van drinkwater of zwemwater te hebben'. Want: 'Bij zichtbaar slechte waterkwaliteit ("groene soep") van oppervlaktewater gaan kinderen uit zichzelf niet het water in; ook ouders zien dat.'

Waarom ging het dan mis in Amsterdam? Omdat het stadsdeel een particulier bedrijf inschakelde dat zich geen raad wist en op zijn beurt de provincie Noord-Holland vroeg om het water te toetsen. In dit geval had dat niet Noord-Holland, maar de GGD moeten zijn. 'De provincie gaat over zwemwater en bekijkt elk water dus door een zwemwaterbril', zegt Martin Hup. 'De GGD zou alleen hebben gekeken of in het water bijvoorbeeld de E-coli bacterie zat. En als dat was meegevallen, dan was het gewoon goedgekeurd als speelwater.'





Wetten, richtlijnen, interpretaties

‘De mantelzorger die met een zelfgebakken appeltaart aankomt, wordt door de ene intramurale zorginstelling enthousiast ontvangen en door de ander weggestuurd omdat zoiets volgens de richtlijnen niet mag.’

Al jaren vindt de overheid dat er in de zorg meer ruimte moet zijn voor vrijwilligers en mantelzorgers. Maar als de overheid dat zo graag wil, waarom geeft diezelfde overheid dan in wet- en regelgeving niet de ruimte om deze beleidswens mogelijk te maken? Vilans onderzocht het in opdracht van het ministerie van VWS. En kwam tot opmerkelijke conclusies.

In 2010 nam de Tweede Kamer een motie aan, die de regering opriep om belemmerende regelgeving voor vrijwilligers in de zorg weg te nemen, ‘zodat professionele en vrijwillige zorg op een natuurlijke wijze in elkaar overvloeien’. De Kamer constateerde dat ‘vrijwilligers worden belemmerd door de regelgeving die hen bijvoorbeeld niet toestaat dezelfde handelingen te verrichten in de instelling zoals uitgevoerd in de thuissituatie’ en verzocht de regering ‘te kijken waar regelgeving de vrijwilliger belemmert en waar deze kan worden weggenomen’. Terwijl de Kamer overging ‘tot de orde van de dag’, besloot Vilans, kenniscentrum voor langdurige zorg, alle relevante regelgeving gedetailleerd na te pluizen op mogelijke belemmeringen voor de inzet van in de motie genoemde ‘vrijwilligers’ in de zorg. In 2012 verschenen per wet de bevindingen [zie pagina 46 en 47](#). Conclusie: de door de Tweede Kamer gesignaleerde belemmeringen bestaan helemaal niet.

Interpretaties

De gefileerde regelgeving mag dan inmiddels zijn ingehaald door de Wet langdurige zorg

(WLZ), het rapport geeft een scherp inzicht in de verhouding tussen wetgeving, de daarop gebaseerde richtlijnen, protocollen en beleidskaders van de zorgsector zelf én de manier waarop zorgaanbieders deze weer vertalen naar hun dagelijkse praktijk. Bovendien, zo stelt senior programmamedewerker Informele zorg van Vilans Cecil Scholten, zal de nieuwe wetgeving de discussie niet direct doen verstommen. ‘Het probleem zit namelijk niet in de wet- en regelgeving. Het is goed dat de WLZ de mantelzorger expliciet noemt waar voorgaande wetgeving dat niet deed, maar er is meer nodig om echt een goed samenspel te krijgen tussen professionele en informele zorgverleners.’ Volgens Scholten vloeien de grootste knelpunten voort uit de interpretaties die zorgaanbieders geven aan wet- en regelgeving en aan de uitwerkingen daarvan in richtlijnen, beleidskaders, protocollen et cetera. ‘De mantelzorger die met een zelfgebakken appeltaart aankomt, wordt door de ene intramurale zorginstelling enthousiast ontvangen en door de ander weggestuurd omdat zoiets volgens de richtlijnen niet mag.’

Voorbehouden handeling

Dat is nog kinderspel vergeleken met de situatie waarin de mantelzorger handelingen gaat verrichten met een enigszins medisch karakter. ‘Neem bijvoorbeeld insuline spuiten vanwege diabetes’, zegt Scholten. ‘Dat mantelzorgers – of patiënten zelf – dat thuis doen, vindt iedereen normaal. Maar wanneer diezelfde patiënt in een intramurale instelling terecht komt, dan mag het opeens niet meer. Want dergelijke handelingen zijn volgens menige instelling voorbehouden aan daartoe bevoegde personen, zoals een arts of een verpleegkundige. In werkelijkheid is er geen wet die mantelzorgers verbiedt om binnen een zorginstelling hetzelfde te doen als wat ze bij mensen thuis doen.’

Iets dergelijks speelde rondom een project in een instelling voor mensen met een lichamelijke beperking, waarbij Vilans betrokken was. ‘Ook daar kwam direct de reflex dat de beleidsrichtlijn zei dat vrijwilligers geen risicovolle en “voorbehouden” handelingen mochten verrichten. Terwijl ze dat in de praktijk al volop doen. Ze tillen mensen uit de rolstoel, bieden hulp in het zwembad, noem maar op. En iedereen is er heel blij mee. Het



zijn eigenlijk welzijnsactiviteiten waar zorg bij nodig is. Maar de neiging blijft om het allemaal vanuit een medisch-professionele bril te bekijken.'

Inspectie

Ligt het niet aan de wet- en regelgeving, dan staat de volgende vermeende 'belemmeraar' al klaar: de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). 'Dat horen we ook regelmatig: de Inspectie zegt dat het niet mag. Uiteraard voeren wij gesprekken met de IGZ. Dan blijkt dat er in de meeste gevallen sprake is van verabsolutering van wat de IGZ zegt. Die wijst op een tekortkoming binnen een instelling, die vervolgens wordt geïnterpreteerd als een verbod.' Als voorbeeld noemt Scholten mantelzorgers die helpen bij het reilen en zeilen van een instellingsafdeling. 'Dan komt een inspecteur langs en die vraagt aan de mantelzorger of hij weet wat toezicht houden precies betekent. Dat weet zo'n mantelzorger lang niet altijd, waarna de IGZ deze bevinding aan de instelling rapporteert en adviseert om de mantelzorgers te informeren en waar nodig te begeleiden. In plaats daarvan concludeert de instelling dat mantelzorg dus niet mag.'

Aansprakelijkheid

De belangrijkste oorzaak van de weerstand is volgens Scholten angst. 'Nogal wat organisaties vrezen dat het misgaat wanneer meer wordt overgelaten aan informele ondersteuners. Ze durven mantelzorgers geen rol te geven, uit angst om aansprakelijk te worden gesteld. Ook dat hebben we uitgezocht: die angst is ongegrond. Ik geef daar geregeld workshops over en merk hoe snel managers in de kramp schieten. Maar de werkelijkheid is dat niet de instelling, maar de mantelzorger aansprakelijk is. Desondanks snap ik die instellingen wel, want belangrijker dan aansprakelijkheidstelling is misschien de imagoschade. En dan wordt het interessant. Want die voorkom je juist door het samenspel tussen de formele en informele zorg goed te organiseren in plaats van te vermijden. Als een mantelzorger insuline spuit, kun je als professional ook zeggen: "Goh, wat goed dat u dat doet. Mag ik een keer met u meekijken,

Weg belemmering

Vilans bekeek eerst het Besluit zorgplanbespreking AWBZ-zorg (inmiddels opgegaan in de WLZ), dat regelt dat de zorgaanbieder voor iedere cliënt die langer dan drie maanden AWBZ-zorg gaat ontvangen, een zorgplan opstelt. Het zorgplan is geen overeenkomst met de cliënt, vermeldt het Besluit, maar 'een deel van de invulling van het begrip verantwoorde zorg' waaraan de zorgaanbieder gebonden is. Mantelzorgers en familieleden van de cliënt blijven in het Besluit geheel buiten beschouwing. 'Nu de zorgaanbieder de bevoegdheid heeft het zorgplan eenzijdig vast te stellen en dus te bepalen welke zorg hij de cliënt biedt, lijkt het ook aan hem te zijn om te beoordelen of mantelzorg al dan niet verleend kan worden', schrijven de onderzoekers. 'Het is echter de vraag of dit juist is.' Want zorgplan of geen zorgplan, het is aan de cliënt om te bepalen welke zorg hij wel en welke hij niet van de zorgaanbieder wenst af te nemen. 'De regelgeving over het zorgplan levert dus geen belemmering op voor de inzet van mantelzorgers', concluderen de onderzoekers.

Kwaliteitswet

De Kwaliteitswet Zorginstellingen bepaalt dat de zorginstelling 'verantwoorde zorg' moet aanbieden. Aan het begrip 'verantwoorde zorg' is door de zorgsector zelf nadere invulling gegeven. Zo geldt voor de ouderenzorg het Kwaliteitskader Verantwoorde Zorg voor de sector Verpleging, Verzorging en Zorg Thuis. Dit kader geeft wel expliciet ruimte aan mantelzorgers: 'Indien de cliënt het wenst, wordt de mantelzorg nadrukkelijk betrokken in het zorgproces. De zorgaanbieder vraagt de cliënt en de mantelzorgers naar de gewenste en mogelijke hulp van mantelzorgers. De zorgverlener stemt de professionele zorg hierop af.' De onderzoekers concluderen daarom: 'Bepalend voor de vraag of iemand voor een bepaalde taak kan worden ingezet, is niet of hij daarvoor betaald wordt, maar of hij over de kennis en vaardigheden beschikt die nodig zijn om die taak verantwoord uit te voeren. Een vrijwilliger die over dezelfde kwalificaties, kennis en vaardigheden beschikt als een beroepskracht, kan dezelfde taken verrichten als een beroepskracht.'

Inspectie

Vervolgens onderzocht Vilans of de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) belemmeringen opwerpt. De IGZ toetst onder meer op de wijze waarop instellingen zich houden aan protocollen. Deze protocollen beschrijven de manier van handelen



bij zeer specifieke gezondheidsrisico's en zijn op basis van landelijke richtlijnen door de sector zelf opgesteld. Zo is er een Richtlijn Slikproblemen, die stelt dat voeding aan cliënten met slikproblemen alleen gegeven mag worden door 'een persoon' die instructie heeft gekregen hoe hij dat moet doen. De onderzoekers concluderen: 'Uit het gebruik van de neutrale term "een persoon" die instructies heeft gekregen, kan worden afgeleid dat het zowel een beroepskracht als een vrijwilliger als een mantelzorger kan zijn.'

BIG

Dan is er nog de Wet BIG (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg). De wet bepaalt dat sommige handelingen zijn voorbehouden aan daartoe bevoegde personen, de zogenoemde 'voorbehouden handelingen'. Onbevoegden mogen niet 'beroepsmatig' en niet 'buiten noodzaak' voorbehouden handelingen verrichten. De toevoegingen 'beroepsmatig' en 'buiten noodzaak' maken het mogelijk dat bijvoorbeeld suikerpatiënten zelf insuline spuiten. Ze doen dat immers niet beroepsmatig en het is wel noodzakelijk. De onderzoekers van Vilans concluderen dat voor mantelzorgers, die sowieso niet onder de Wet BIG vallen, hetzelfde geldt: 'Een mantelzorger handelt niet beroepsmatig en kan dus bijvoorbeeld injecties geven aan degene die hij verzorgt, ondanks dat injecteren een voorbehouden handeling is.'

Aansprakelijkheid

Tot slot heeft Vilans uitgezocht in hoeverre een zorgaanbieder aansprakelijk gesteld kan worden voor het handelen van een mantelzorger. Niet zelden denken zorginstellingen dat ze aansprakelijk zijn voor alles wat onder hun dak gebeurt. Dat blijkt niet het geval, zo blijkt uit een uitspraak van de Hoge Raad. Een zorgaanbieder heeft wel de 'bijzondere zorgplicht' om toe te zien op het welzijn en de veiligheid van een cliënt. Wanneer de aanbieder aan zijn toezichthoudende plicht heeft voldaan, kan hij niet aansprakelijk gesteld worden voor desondanks ontstane schade. De onderzoekers concluderen: 'Aan het aansprakelijkheidsrecht kan de zorgaanbieder derhalve geen reden ontleenen om de inzet van mantelzorgers te beperken. Maakt een mantelzorger een fout, dan is hij zelf aansprakelijk voor de schade die daardoor ontstaat. De zorgaanbieder is in dat geval alleen aansprakelijk als hij tekortschoot als toezichthouder.'

zodat ook ik weet wat bij deze cliënt de beste manier is?" In de praktijk blijkt dat er op die manier een prima samenwerking kan ontstaan.'

Dwangmaatregelen

Nieuwe wetgeving lijkt eveneens bevattelijk voor aanvullende regels door de groeiende rol van mantelzorgers. Zo is er veel te doen om de Wet zorg en dwang, die wel iets regelt voor vrijheidsbeperkende maatregelen door professionals, maar niet voor vrijheidsbeperkende maatregelen door mantelzorgers. Uit onderzoek blijkt dat nogal wat mensen met dementie geconfronteerd worden met dwangmaatregelen, zoals vastbinden, door mantelzorgers. 'En dus hoor je de roep om uitbreiding van de reikwijdte van die wet', zegt Scholten. 'Dan vraag ik me af: willen we deze wetgeving – en in het verlengde is er dan nog wel meer wetgeving – echt laten gelden tot achter de voordeur? Mijn stelling is: we weten dat er alternatieven zijn voor dwangmaatregelen, want ook binnen instellingen is dit een issue. Laten we dan kennis delen, zodat we dit soort misstanden kunnen voorkomen. Want in de meeste gevallen bindt een mantelzorger zijn naaste vast uit radeloosheid. Daar moeten we wat aan doen door mantelzorgers te helpen. Wanneer een mantelzorger dwang uitoefent uit kwaadaardige motieven kun je bestaande regels omtrent mishandeling uit de kast halen. Bovendien is dan sprake van huiselijk geweld waarop de meldcode van toepassing is.'

Scholten hoopt dat de politiek niet naar 'bezwerende regelgeving' grijpt om mantelzorgers tot achter de voordeur ge- en verboden op te leggen. 'Ten eerste zal handhaving van dergelijke wetgeving onuitvoerbaar en onbetaalbaar blijken. Ten tweede is er geen mantelzorger meer die dan nog durft te zorgen. De stelselwijziging die nu is doorgevoerd, gaat alleen maar werken wanneer vertrouwen het uitgangspunt is, in plaats van controle en wetten. Alles hangt af van een goed samenspel tussen formele en informele zorg.'

Vilans werkt aan een nieuwe notitie, toegespitst op de wet- en regelgeving vanaf 2015.



5

DE GEEST VAN DE REGEL

Een 'ja mits' mentaliteit

Net binnen de wet

De regels zijn er voor de samenleving en niet andersom. Soms is het in het algemeen belang om flexibel met regels om te gaan. In de praktijk blijken die niet zelden buigzamer dan aanvankelijk gedacht.

Zo probeert de ideeënmakelaar van de gemeente Zwolle maatschappelijke initiatieven voorbij de letter van de regel te krijgen. En zoekt Breda regelluwte in onontgonnen gebieden van de re-integratie.

Een 'ja mits' mentaliteit





‘Soms moet je iets nieuws de ruimte durven geven. Ook al weet ik dat ik daarmee tegen ons eigen beleid inga. Het hoort bij mijn rol om een initiatief te beoordelen op zijn maatschappelijke impact.’

Plooien is misschien wel het belangrijkste onderdeel van het werk van ideeënmakelaar Marijke Sterkenburg van de gemeente Zwolle. Een maatschappelijk initiatief mag niet verloren gaan door ‘het mag niet’.

De Akkerbergstraat ligt in een uitbreidingswijk aan de westkant van Zwolle. Zoals in zo veel uitbreidingswijken viel de nieuwbouw door de crisis plotseling stil. Gevolg: de bewoners die wel zijn gekomen, kijken tegen braakliggend terrein aan. In de zomer van 2011 meldden ze zich bij de gemeente. Of ze iets leuks van het terrein mochten maken om de buurt wat op te sieren. Ze kregen nul op het rekest. De grond was weliswaar nog in eigendom van de gemeente, maar een projectontwikkelaar had er al wel een bouwclaim op liggen. Jammer, vonden de bewoners. En bij nader inzien ook een beetje gek, want zij zagen het terrein niet gauw bebouwd worden. Eind 2011 kwamen ze terug met de vraag: ‘Waarom mogen we er niet tijdelijk iets mee?’

Rond diezelfde tijd ging de Zwolse gemeenteraad akkoord met een notitie over ‘Tijdelijk Anders Bestemmen – Gebruiken’, dat ruimte schept voor initiatieven zoals die van de Akkerbergstraatbewoners. ‘Het lijkt niet wijs om alles dicht te timmeren met beleidskaders, mede omdat het juist om tijdelijke functies gaat’, vermeldt de notitie. Een initiatief moet niet in de kiem gesmoord worden door te veel regels.’ Dat dit niet vanzelf zou gaan, begreep het college eveneens. ‘Tijdelijke initiatieven vergen een andere instelling van iedereen. Proactief en eerder een “Ja, mits” dan een

“Nee, tenzij” mentaliteit, zowel ambtelijk als politiek. (...) Er moet de bereidheid zijn om lef te tonen en risico’s te nemen. Het mag ook een keer fout gaan, dat kan ook veel informatie opleveren.’

Regelreflex

Toch moesten de bewoners nog even geduld hebben voordat deze bestuurlijke uitspraak tot vervulling van hun wens leidde. De gemeentelijke ideeënmakelaar Marijke Sterkenburg raakte bij het initiatief betrokken. ‘Ik deed navraag bij de afdeling Vastgoed en kreeg eveneens te horen dat de grond niet bedoeld was voor bewoners, maar voor de projectontwikkelaar. Het is uiteindelijk een lastig en langdradig proces geworden. Mijn rol is om binnen en buiten de gemeentelijke organisatie verbindingen te leggen waardoor iets wel mogelijk wordt. Ik heb bij de projectontwikkelaar nagevraagd wanneer hij wilde gaan bouwen. Die liet weten de bouw te hebben opgeschort. Dat simpele telefoontje maakte de weg vrij om de afdeling Vastgoed door de reflex van “regels zijn regels” heen te helpen. Dat is uiteindelijk gelukt, maar het heeft wel twee jaar geduurd. Er is een contractje opgesteld waardoor tijdelijk gebruik wel kon. Nu is het een ontzettend leuk terrein, met een moestuin, beplanting en een kinderspeelplek.’



Leve de makelaar?

De ideeënmakelaar, de stadsmakelaar, de dorps- of wijkcontactpersoon. Het zijn allemaal functionarissen in dienst bij gemeenten, die als taak hebben een brug te slaan tussen maatschappelijke initiatieven en met name de verschillende beleidsafdelingen binnen de eigen organisatie. De Kafbrigade, die onderzoek deed naar de belevenissen van wijkboerderij d'Oosterhout in Alkmaar [zie pagina 39](#) gaf als aanbeveling om meer te doen dan een functionaris aan te stellen. 'De werkwijze met contactpersonen betekent niet dat verkokering binnen de organisatie afneemt: contactpersonen blijven schipperen tussen de verschillende afdelingen. De accountmanager "verhult" tot op zekere hoogte het interne gebrek aan afstemming voor de klant, maar omdat hij niet de regie mag voeren (dat doen de vakafdelingen), is de afstemming toch moeizaam en blijft de verkokering bestaan.'

De gemeente Zwolle deelt die analyse. Om die reden heeft ideeënmakelaar Marijke Sterkenburg de opdracht gekregen zichzelf uiterlijk eind 2015 overbodig te maken. 'Mezelf opheffen is een beetje vreemd, maar wel heel goed. Nu ben ik een soort stootkussen tussen enthousiaste initiatiefnemers en terughoudende collega's. Er moeten veel meer meedenkende ambtenaren komen, ook bij Vergunningen, Vastgoed, Groenbeheer. Als gemeenteambtenaren moeten we ons echt gaan realiseren dat de buitenwereld allang is veranderd. Daar hoort een andere ambtelijke houding bij. Dus hoe spijtig ook, het is belangrijk dat een functionaris zoals ik niet meer nodig is.'

Zebrakikker

Inmiddels is Sterkenburg het scharnierpunt voor heel wat burgerinitiatieven. Soms helpt ze de regels wat leniger te interpreteren, soms gaat ze er zelfs tegen in. 'Elders in de stad hadden bewoners gemeenteground gewoon in gebruik genomen als moestuin. Daar hebben we achteraf ook het predicaat tijdelijke bestemming opgeplakt.' In andere gevallen moet Sterkenburg creatiever zijn. Zo wilden bewoners van een flat in de wijk Holtenbroek een zebrapad voor hun entreehal, omdat zich daartegenover de kinderopvang bevindt. Maar dat mocht niet, Sterkenburg weet niet meer of dat kwam omdat een ander zebrapad te nabij lag – er zijn regels voor de afstand tussen twee zebrapaden – of omdat een zebrapad op die plek onveilig werd bevonden. 'In ieder geval bedacht een collega van Beheer Openbare Ruimte een creatieve, zeer eenvoudige oplossing. Met een potje verf heeft hij geen zebrapad, maar een soort kikker met zebrastrepen op de straat geschilderd. Er was namelijk geen regel die dat verbood.'

Ontspruiten.nl

In andere gevallen bindt Sterkenburg niet zozeer de strijd aan met formele regelgeving, maar probeert ze rek te vinden in gemeentelijk beleid. Zo ondersteunt de gemeente de Vrijwilligerscentrale Zwolle, die onder meer vraag en aanbod van initiatieven samenbrengt. 'Die is er echt op gericht om mensen hun kennis en ervaring te laten inbrengen om initiatieven te laten slagen. Dat vind ik echt zeer nuttig.' In principe moet Sterkenburg mensen die iets willen naar de Vrijwilligerscentrale verwijzen. Totdat zich in 2012 drie Zwolse vrouwen bij haar meldden met een idee. 'Hard werkende dames, die in hun vrije tijd een plan hadden uitgedroefd en daar ook al heel slim onze bestuurders én anderen warm voor hadden gemaakt. Ze hadden ontspruiten.nl bedacht, een plek waar iedereen zijn of haar maatschappelijke overwaarde kan inzetten in tijd en in ruilwaarde: jij bent goed in computers, ik weet daar niks van, maar ik kan wel heerlijke taarten bakken. Alles met gesloten beurzen. Natuurlijk was de eerste reactie: dat gaan wij



als gemeente niet subsidiëren, want we geven al geld aan de Vrijwilligerscentrale. Ik heb gezegd: dat gaan we wel doen. Ze doen alles zelf, ze verbinden alles met alles in Zwolle, alleen hadden ze een heel klein beetje financiële ondersteuning nodig om een website in de lucht te krijgen. Dat heb ik geregeld. Soms moet je ook iets nieuws de ruimte durven geven. Ook al weet ik dat ik daarmee tegen ons eigen beleid inga. Het hoort bij mijn rol om een initiatief te beoordelen op zijn maatschappelijke impact. En dit gaat verder dan vrijwilligerswerk, het gaat over het opzetten van een complete Zwolse ruilhandel, op initiatief van een paar Zwollenaren. Waarom zou gemeentebestuur het begin van alles moeten zijn? Als gemeente kun je ook aansluiting zoeken bij initiatieven die al gaande zijn, daar de belemmeringen voor wegnemen en het verder vooral bij de samenleving zelf laten.'

Voor nog weer andere initiatieven schroomt Sterkenburg niet om de regels even de regels te laten [zie pagina 78](#). 'Dan is het wel belangrijk dat je weet dat je bestuurlijk wordt gesteund.'

REGELLUW? SOMS LIEVER NIET

Jan van der Bij is als adviseur van projectbureau Stamm betrokken bij diverse maatschappelijke initiatieven. Regelluwte is prettig, maar soms te omslachtig, weet hij uit ervaring. 'Initiatiefnemers moeten er vooraf goed over nadenken: wat wil je met regelluwte bereiken? En wat heb je ervoor nodig van de gemeente? Wij merken dat initiatieven soms soepeler van de grond komen wanneer een gemeente bereid is de regels flexibel toe te passen, dan wanneer er eerst uitgebreid onderzoek moet komen naar de haalbaarheid van bijvoorbeeld een regelluwe zone. Een concreet voorbeeld zijn de aanbestedingsregels. Die werken inderdaad niet in het voordeel van maatschappelijke initiatieven. Natuurlijk zou je willen dat dit wel het geval is. Maar om in een concreet project een beetje vaart te maken, kan de opdrachtgever het aanbestedingstraject zo inkleden dat de opdracht uiteindelijk wel bij de gewenste maatschappelijke onderneming terecht móét komen. Bijvoorbeeld door unieke vaardigheden te eisen waar een commerciële mededinger nooit aan kan voldoen. Kennis van het Drentse dialect in woord en geschrift, om maar wat te noemen. Dat soort kwalitatieve eisen in een aanbestedingsbestek werkt ook.'

A high-angle, wide shot of a modern, bright interior space. The ceiling is a large, slanted glass skylight with a white frame, allowing natural light to flood the space. A curved staircase with a metal railing and a teal-colored wall is on the left. Two young women are walking towards the camera on the ground floor. The floor is a light-colored, polished material. The walls are a mix of teal, red, and white. The overall atmosphere is clean, modern, and open.

Net binnen de wet



Buurthuis ONS in Geeren-Zuid is niet zomaar een buurthuis in Breda, het is een regelluwe zone. Bijstandsgerechtigden werken er in coöperatief verband als ondernemers. De gemeente zoekt zo veel mogelijk ruimte in de wet om het initiatief te stimuleren.

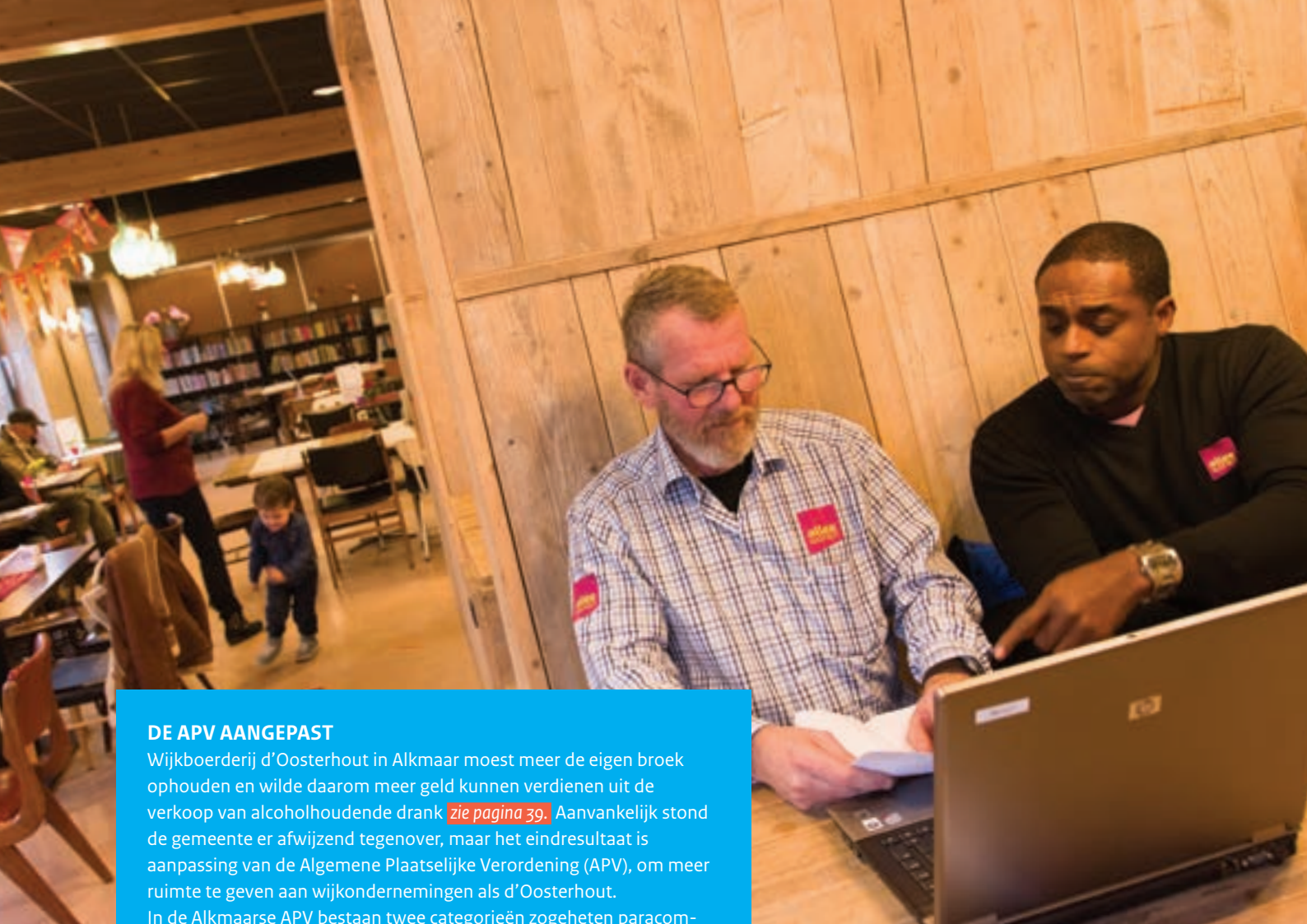
Het zag er beroerd uit voor het buurthuis in de aandachtswijk Geeren-Zuid in Breda. Als gevolg van bezuinigingen zag de gemeente zich genoodzaakt de deuren eind 2009 te sluiten. 'Dat was voor de buurt echt een probleem', zegt Monique van Winkel, projectmanager wijkontwikkeling bij woningcorporatie AlleeWonen. 'Wij hebben toen besloten de boel aan te kopen en het met een nieuw concept financieel toekomstbestendig te maken.' Samen met buurtbewoners besprak de corporatie waar het buurthuis onderdak aan moest bieden. Naast commerciële verhuur van zalen kwamen er een wijkrestaurant en diverse ateliers. Deze ruimten zijn het domein van een coöperatie van 'ondernemers in de bijstand'. 'De zeventien leden van de coöperatie ondernemen collectief, voor het overgrote deel met behoud van uitkering. Je kunt lid worden

wanneer je minimaal zestien uur in de week werkt. De coöperatie is daarmee ook een ideale ondernemingsvorm voor vrouwen met kinderen. Het aardige is ook dat je de coöperatie als juridische vorm nauwelijks hoeft uit te leggen. Mensen uit alle culturen kennen iets soortgelijks: je doet dingen samen en je bent samen eigenaar.'

Wettelijke kader

De coöperatie is mogelijk gemaakt doordat de gemeente bereid was mee te denken. Want voor de hand ligt de constructie geenszins, zegt gemeentelijk beleidsadviseur re-integratie Michiel Luigjes. 'Het gaat om een groep ondernemers die niet in het wettelijke kader past. Maar als gemeente vonden we het idee van een coöperatie zo interessant dat we in gesprek zijn geraakt. We zien het als een nieuwe manier om inkomsten te genereren

en zo geheel of gedeeltelijk uit de bijstand te komen. En dat voor een categorie mensen waarvan wij weten dat ze er niet snel in zullen slagen om op de normale manier uit te stromen of aan een baan te komen.' Voor mensen die willen ondernemen, is er in principe het Besluit bijstandverlening zelfstandigen. Via die regeling kan de gemeente aan zelfstandigen een renteloze lening, een starterskrediet of een aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau geven. Daar hoort een behoorlijk strak keurslijf bij. Zo moet je een plan opstellen waarmee je aan nemelijk maakt dat je binnen anderhalf jaar uit de bijstand bent. Voldoe je niet aan de criteria, dan zijn er verder nauwelijks mogelijkheden om vanuit de bijstand als zelfstandige aan de slag te gaan. Breda was bereid om de deelnemers als collectief te zien. 'Het uitgangspunt is dat niet individuen



DE APV AANGEPAST

Wijkboerderij d'Oosterhout in Alkmaar moest meer de eigen broek ophouden en wilde daarom meer geld kunnen verdienen uit de verkoop van alcoholhoudende drank [zie pagina 39](#). Aanvankelijk stond de gemeente er afwijzend tegenover, maar het eindresultaat is aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), om meer ruimte te geven aan wijkondernemingen als d'Oosterhout. In de Alkmaarse APV bestaan twee categorieën zogeheten paracommerciële rechtspersonen: wijk- en buurtondernemingen, sociaal-culturele instellingen e.d. (cluster 1) en sportverenigingen, educatieve instellingen, kerken en instellingen van levensbeschouwelijke aard e.d. (cluster 2). Volgens de verordening bepaalt 'het bevoegd gezag voor elke paracommerciële rechtspersoon in welk cluster deze wordt ingedeeld'. Dankzij dit onderscheid kan de burgemeester aan de cluster 1-rechtspersonen maximaal zes keer per jaar ontheffing verlenen van de schenk- en sluitingstijden, 'tot maximaal 02:00 uur' en 'in geval van bijzondere omstandigheden'. Voor de cluster 2-rechtspersonen geldt een maximum van twee ontheffingen per jaar.

Daarnaast experimenteert Alkmaar in 2014 met iets extra's voor wijkondernemingen als d'Oosterhout: 'Mede gelet op de bijzondere positie die wijkcentra hebben, als ontmoetingsplek in de wijk, is het voor paracommerciële rechtspersonen uit cluster 1 in 2014 bij wijze van proef, met inachtneming van de uiterste schenk- en sluitingstijden, toegestaan om zonder maximering bijeenkomsten van persoonlijke aard te houden waarbij zowel zwak als sterk alcoholhoudende drank mag worden geschonken. Wel zullen deze bijeenkomsten vooraf aan de gemeente moeten worden gemeld.'

De vraag is: hoe bepaal je wat een wijk- of buurtonderneming is? Als bijvoorbeeld een sportvereniging tegelijkertijd buurthuis is, valt die dan onder cluster 1 of 2? Gerrit Prins van de gemeente zegt dat ook niet precies te weten. 'Het is redelijk arbitrair. We hebben geen afvinklijstje waarmee je tot de conclusie kunt komen of je wel of geen bewonersonderneming bent. Achter aanpassing van de APV zit de drive om regelgeving zo soepel te hanteren dat we ruimte bieden aan bewonersondernemingen. Hoe dat uitpakt, moet in de praktijk blijken.'

economische activiteit ontplooiën, maar de coöperatie. Tegelijkertijd zijn de deelnemers niet in loondienst, want de coöperatie dat zijn zij zelf.'

Winst reserveren

Het is dus de coöperatie die omzet maakt in plaats van dat individuele leden 'bijverdienen'. Het spannende is nu: hoe de coöperatie-inkomsten te verdelen onder de leden? En hoe deze inkomsten te verrekenen met de bijstandsuitkering? 'Elke euro die je verdient naast een bijstandsuitkering behoor je op te geven en wordt in mindering gebracht op je bijstandsuitkering. De wet is daar heel duidelijk over', zegt Luigjes. 'Maar als je collectief gaat ondernemen, in hoeverre beschikken de leden dan over de gegenereerde inkomsten? En vervolgens: wat betekent dat voor de uitkering per lid?' Hierover hebben de coöperatie en de gemeente afspraken gemaakt. De gezamenlijke inkomsten van de coöperatieleden heet omzet. Van die omzet mogen bedrijfskosten worden afgetrokken. Wat overblijft is winst. Ten aanzien van die winst zoekt Breda de ruimte binnen de regels. Luigjes: 'Een deel van de winst mag de coöperatie reserveren en besteden aan dingen

die de coöperatie of individuele leden verder helpen in hun ontwikkeling. Je moet daarbij denken aan opleidingen en cursussen. Waarbij het voor ons niet uitmaakt of de persoonlijke ontwikkeling direct iets met de coöperatie te maken heeft.' De rest van de winst wordt naar rato van de ingebrachte omzet uitgekeerd aan de individuele leden en vervolgens in mindering gebracht op de uitkering. 'Zo heeft ook de gemeente een voordeel, want die hoeft minder bijstandsgelden te betalen.'

Re-integratieverplichting

Breda doet meer om de leden van de coöperatie tegemoet te komen. Zo gaat ze soepel om met de verplichting die bijstandsgerechtigden hebben om te werken aan hun re-integratie. 'Het is een gemeentelijke verantwoordelijkheid om te beoordelen of mensen hun best doen om weer aan het werk te gaan', zegt Luigjes. 'Tegen de meeste cliënten zeggen we: je moet op zoek naar een baan of als je daar nog niet aan toe bent, ga je eerst een tijdje aan de slag bij de groenvoorziening. Tegen de leden van de coöperatie zeggen we dat ze niet hoeven te solliciteren en dat we hen ook niet elke week aan het loket hoeven te zien. We beschouwen de coöperatie zelf als een uitstroomtraject, ook al weten we dat ze daar op korte termijn niet volledig hun eigen brood uit kunnen verdienen.'

Wasmachine

Natuurlijk kent het ongebaande pad dat Breda nu bewandelt ook hobbels en kuilen. Een van de vraagstukken is de ruimte die de coöperatie heeft om zelf te bepalen wat 'goede uitgaven' zijn. 'Daar hebben we wel afspraken over gemaakt, maar natuurlijk zijn er twijfelgevallen', zegt Luigjes. 'Hoe dan ook: uitgangspunt van de gemeente is dat we ons terughoudend opstellen, om de leden van de coöperatie de ruimte te geven. Wel willen we aan het einde van het jaar de financiële administratie graag zien. Het idee is dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen. We beginnen met vertrouwen geven en willen achteraf even meekijken om geen gedoe te krijgen.'

'Het idee is dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen. We beginnen met vertrouwen geven en willen achteraf even meekijken om geen gedoe te krijgen.'





GEEN STRIKTE HANDHAVING

Almere handhaaft niet meer op de aanwezigheid van particuliere speeltoestellen in de openbare ruimte, ondanks dat ze daartoe als beheerder van de openbare ruimte wel verplicht is. Het gemeentebestuur overwoog nog om risico's langs privaatrechtelijke weg af te dekken, maar koos daar niet voor. In een brief aan de gemeenteraad van januari 2014 zet het college zijn overwegingen uiteen. 'Door het afsluiten van plaatsingsovereenkomsten zou de gemeente het aansprakelijkheidsrisico kunnen neerleggen bij de initiatiefnemers. Relevante wetgeving zal ook dan van toepassing blijven. Daarbij is het denkbaar om de voorwaarde te stellen dat initiatiefnemers een WA-verzekering moeten afsluiten. Het afsluiten van overeenkomsten waarbij verantwoordelijkheden worden vastgelegd, is passend bij door derden in beheer en onderhoud te nemen permanente speelinrichtingen. Bij de spontaan geboren en vaak tijdelijke initiatieven, is een overeenkomst niet passend. Behalve dat hiervoor extra administratieve handelingen nodig zijn die bovendien achteraf zouden plaatsvinden, past iets degelijks niet in het beeld van de zelfredzame burger. In een tijd waarin een beroep wordt gedaan op de zelfstandigheid van de burger hoort ook het vertrouwen en de verwachting dat men zich verantwoordelijk weet en voelt voor zijn acties.' In plaats van risico's afdekken of de wet handhaven, kiest Almere voor een proefondervindelijke benadering. 'Een strikte handhaving op speelvoorzieningen bestemd voor huishoudelijk gebruik of zelfbouwtoestellen wordt verlaten. Het gemeentelijk optreden legt voortaan de nadruk op ontoelaatbare onveilige situaties. Op dit moment is het lastig om aan te geven waar precies de momenten liggen van het gemeentelijk optreden. Deze momenten zullen zich gaandeweg als onderdeel van een leerproces duidelijker gaan aftekenen. In dit leerproces worden de buurtbewoners actief betrokken.'



Eén kwestie ligt al op tafel. 'Het kan niet zo zijn dat de coöperatie voor een lid een nieuwe wasmachine koopt. Zoiets behoort niet tot de bedrijfskosten en draagt ook niet bij aan de persoonlijke ontwikkeling.' Toch ligt er vanuit de coöperatie de wens om hier soepeler mee om te gaan, weet Monique van Winkel. 'Er is veel armoede in de buurt. Het zou toch prachtig zijn als de ondernemers in de coöperatie kunnen sparen voor vervanging van hun kapotte wasmachine? Of als ze hun kind dat naar de middelbare school gaat een laptopje kunnen geven? Nu kloppen ze daarvoor bij de gemeente aan via de bijzondere bijstand. Dan denk ik: ja gemeente, wat wil je nu liever? Laat mensen er gewoon voor werken, dan zien we wel hoe het uitpakt.' Luigjes zegt deze wensen te kennen, maar dat de gemeente er anders in staat. 'Wij moeten ook naar andere cliënten kunnen verantwoorden hoe we dit aanpakken. Er zijn mensen met een parttime baan die hun inkomsten direct aan ons moeten afdragen. Daar zouden

we dan ook tegen moeten zeggen: als je eerst een wasmachine wilt kopen, ga je gang. We moeten de rechtsgelijkheid goed bewaken.'

Profijt trekken

Desondanks hoopt ook Luigjes dat er wellicht een nog iets stimulerender beleid mogelijk wordt. Nader onderzoek daarnaar vindt momenteel plaats onder de vlag van het experimenteerprogramma 'Ruim op die Regels' van Platform 31 en het ministerie van BZK. Luigjes: 'Als gemeente willen we graag onderzoeken of het mogelijk is om niet alle inkomsten te verrekenen, maar om nog een stapje verder te gaan. De redenering is dan dat mensen gaan ondernemen en dus risico nemen. Je kunt betogen dat ze dan ook profijt mogen trekken van hun ondernemende gedrag. Ik kan me een systeem voorstellen waarbij je vooraf een percentage van het inkomen afsprekt dat de ondernemer afdraagt. Dat percentage kun je geleidelijk aan verhogen. De uitkering wordt dan stapsgewijs

lager, maar wat mensen verdienen mogen ze gewoon houden. Volgens de wet kan dat nu niet, maar het zou interessant zijn om ermee te experimenteren.'

Zelf aan het stuur

Ondertussen gaat het met de leden van de coöperatie in buurthuis ONS in Geeren-Zuid meer dan goed, zegt Van Winkel. 'Er zijn al drie leden uitgestroomd, omdat ze zichzelf konden bedruipen. Eén daarvan had nooit eerder gewerkt. De eerste opleidingscertificaten zijn behaald en er zijn afspraken gemaakt met het ROC over opleidingen op maat die uit de coöperatie kunnen worden betaald. Het mooiste vind ik dat mensen zelf aan het stuur zitten. Zij bepalen wat de coöperatie doet, ze moeten netwerken en presentaties geven. Dat is echt prachtig.' Luigjes ziet dat ook. 'Mensen bloeien helemaal op. Dat buurthuis wordt zeer professioneel gerund. Het is voor de ondernemers prachtig, maar als gemeente zien we dat natuurlijk ook graag.'



6

LEREN VAN EXPERIMENTEREN

De Nieuwe Stad

Een regel tegen regels?

Wet- en regelgeving zijn nog niet ingespeeld op de nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving. Om desondanks maatschappelijke doelen te realiseren, is lef en ruimte nodig om van de regels af te wijken. In hoeverre durft Amersfoort dat in een uniek stadsontwikkelingsproject? En over burgerinitiatieven oude en nieuwe stijl: is het mogelijk en zinvol om een regel tegen belemmerende regels te bedenken?

De Nieuwe Stad



‘Bij de uitwerking ontdek je welke regels onhandig zijn voor de realisatie. Dan kun je regels stellen op grond van wat je in een concrete situatie ziet in plaats van wat je in wet- en regelboeken leest.’

Met de herontwikkeling van de voormalige Prodentfabriek startte in mei 2013 een spannend proces dat het Amersfoortse Oliemolenkwartier moet transformeren tot De Nieuwe Stad. Toepassing van regelgeving is geen kwestie van de boeken erop naslaan, maar vloeit voort uit de toegevoegde waarde die de deelnemende partijen in het gebied willen realiseren.

‘Ik kan me enorm ergeren aan mensen die roepen dat er minder regels moeten zijn. Dat het beter is wanneer de overheid zich er niet mee bemoeit.’ Aan het woord is Bülent Yokus, projectondernemer van De Nieuwe Stad. ‘Het gaat erom dat alle betrokken partijen vanuit een gezamenlijk belang kijken naar wat waarde creëert. Dus niet de commerciële partij die geld wil slaan uit het zoveelste projectje. En ook niet de gemeente die alles best vindt zolang er maar een goede grondprijs wordt betaald. Van dit soort eenzijdige belangen moeten we echt afscheid nemen. Alle partijen moeten ervan doordrongen zijn dat er een gemeenschappelijk belang is. Van daaruit kunnen we programmeren op basis van de werkelijke behoefte. Programmeren betekent samen kijken naar wat op die specifieke locatie of in dat gebied het beste is voor de samenleving. Als je dat goed doordenkt, kom je op ambities, ontdek je waar de kansen liggen en kun je bestemmingen formuleren. En dan kun je ook kijken welke regels dan voor de hand liggen en welke niet.’

Vanzelfsprekend

In mei 2013 startten de gemeente Amersfoort en gebiedsontwikkelaar Schipper Bosch de ambitieuze herontwikkeling van het Oliemolenkwartier, aan de noordkant van het Amersfoortse stadscentrum. Om te beginnen met de leegstaande gebouwen van de voormalige fabriek van tandpastaproductent Prodent. Daar zijn inmiddels tal van creatieve bedrijven – van advocatenkantoor en mediabedrijf tot sportfietsenmaker en horecagelegenheid – én nieuwe bewoners neergestreken. Yokus is als eindverantwoordelijke aangetrokken. ‘Vanzelfsprekend is de gemeente een cruciale partij in deze ontwikkeling’, zegt hij. ‘Sterker nog: als de gemeente bij aanvang van De Nieuwe Stad had gezegd dat ze het aan de markt zou overlaten, dan hadden wij niet geïnvesteerd in dit gebied. De gemeente, dat zijn wij allemaal samen. En dus mag die haar rug niet naar de stad keren.’



Koehandel

Waar volgens Yokus het grootste gevaar ligt, is dat publieke en private partijen tegenover elkaar komen te staan. ‘Vaak zie je dit soort projecten verworden tot een koehandel van belangen. De een krijgt hier zijn zin, de ander daar. Maar niemand tekent voor het totaalresultaat. In De Nieuwe Stad hebben we dat omgedraaid. We zijn naar de gemeente gestapt en hebben daar een gesprek gehad met de politiek en het bestuur. Daar is een gemeenschappelijke visie uit voortgevloeid, die een vertaalslag heeft gekregen naar de harde en de zachte ambtelijke domeinen. Ook dat was heel belangrijk: “vastgoed”, “duurzaamheid”, “maatschappelijke ontwikkeling” en al die andere domeinen vanuit verschillende disciplines die hetzelfde eindresultaat voor ogen hebben. Bij de uitwerking ontdek je dan

vanzelf welke regels onhandig zijn voor de realisatie. Dan kun je regels stellen op grond van wat je in een concrete situatie ziet in plaats van wat je in wet- en regelboeken leest. Op die manier kunnen minder regels een gevolg zijn in plaats van een doel op zichzelf.'

Parkeerverordening

Yordi Grutters is als senior projectmanager de gemeentelijke counterpart van Yokus. Hij

bevestigt dat een gemeenschappelijke ambitie om te realiseren waar de stad behoefte aan heeft, in combinatie met toetsen op concrete situaties, leidt tot een andere manier van kijken naar regels. Zo liep Amersfoort tegen de eigen parkeerverordening aan. 'Die stelt per functie hoeveel parkeerplaatsen er moeten zijn ten opzichte van het aantal vierkante meter vloeroppervlak. Voor De Nieuwe Stad was de conse-

quentie dat er tussen de 800 en 1200 parkeerplaatsen bij moesten komen. Maar als je regelmatig in het gebied bent, ontdek je dat er al ruim voldoende parkeerruimte is. Bovendien verwachten we veel lokaal publiek dat vooral per fiets of openbaar vervoer komt. We willen kijken naar het doel van de regels in plaats van de regels zelf als doel te stellen.' Het is nu aan de gemeenteraad van Amersfoort om goed te keuren dat pas



achteraf wordt vastgelegd hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn, in plaats van dat aantal vooraf op te leggen.

Brandtrappen

Brandveiligheid is een tweede terrein waar Amersfoort 'praktisch' met de regels omgaat. 'Natuurlijk staat brandveiligheid bij ons hoog in het vaandel. We kunnen daar echt geen risico's mee nemen', zegt Grutters. 'De

fabriek bleek door de verkopende partij volledig te zijn gestript. Zelfs de brandtrappen waren verdwenen. Ondertussen zaten er al wel nieuwe gebruikers in het gebouw. Met een team van ambtelijk specialisten zijn we erdoorheen gelopen en hebben we aangegeven waar direct wat aan moest gebeuren. Over minder urgente, maar nog steeds verplichte brandveiligheidsvoorschriften hebben we afgesproken dat de ontwikkelaar

een expert in de arm neemt, om ook die zaken op de langere termijn in orde te brengen.'

Bouwvergunningen

Bij een derde regelgevingkwestie gaat het over bouwvergunningen. Hier loopt Amersfoort tegen landelijke wetgeving aan.

> Lees er meer over op pagina 76.



RECHT OM UIT TE DAGEN

Nogal wat landelijke wetgeving kent experimenteerartikelen. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil nog een stap verder gaan. Hij heeft een experimentenwet aangekondigd, die voor een beperkt aantal gemeenten vijf jaar lang bepaalde wetten buiten werking stelt. Ook is hij geïnteresseerd in het idee van 'buurtrechten'.

Tijdens de behandeling van de begroting 2015 van BZK zei minister Plasterk geïnspireerd te zijn door de aanpak in Denemarken, waar negen zogeheten *free municipalities* op eigen verzoek kunnen afwijken van bestaande wet- en regelgeving, op basis van een experimenteerwet. 'Dat is eigenlijk verrassend goed afgelopen', zei Plasterk. 'Je zou denken dat het een mooie puinzooi zou worden als gemeenten wetten buiten werking kunnen stellen, maar die gemeenten zijn natuurlijk ook niet dom. Ik vind het een interessant traject om te verkennen.' Die verkenning is gaande.

Daarnaast is Plasterk gecharmeerd van het idee 'buurtrechten', waarvan onder meer het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) een groot pleitbezorger is. Buurtrechten komen overgewaaid uit Groot-Brittannië. Burgers hebben het 'recht om uit te dagen' (*right to challenge*), hetgeen inhoudt dat ze taken van de overheid mogen overnemen wanneer ze denken die beter te kunnen uitvoeren. Het recht om uit te dagen is inmiddels verankerd in de Wmo. Daarnaast is er het recht om over maatschappelijk vastgoed te beschikken: de gemeente is verplicht om mee te werken aan de overdracht van bijvoorbeeld een buurthuis wanneer bewoners daar om vragen. Tot slot is er het recht op buurtplanning: bewoners mogen een ontwikkelingsplan maken voor hun eigen woonomgeving. Gemeenten zijn verplicht dergelijke plannen in te bedden in hun beleid rond gebiedsontwikkeling.

In Groot-Brittannië zijn deze rechten verankerd in de *Localism Act*, de voorlopers in Nederland streven naar een 'Maak de buurtwet'. Volgens de LSA experimenteren meer dan dertig gemeenten met buurtrechten.

Een regel tegen regels?





Veel gemeenten hebben een Verordening Burgerinitiatieven, een instrument om burgers bij de overheid te betrekken. Inmiddels zijn overheid en samenleving een stap verder: overheidsparticipatie is het credo. Tegelijkertijd lopen veel initiatieven nog steeds tegen belemmeringen aan. Is het tijd voor een Verordening Burgerinitiatieven 2.0?

'Het omvormen van grasstroken langs sloten en plassen naar een voor vlinders, bijen en mensen aantrekkelijke, bloemrijke zomerbegroeiing.' Onder de naam 'Idylles scheppen' diende Jan Greeve dit idee op 20 juni 2014 in als burgerinitiatief bij de gemeenteraad van Lansingerland. Hij deed dat mede namens de Vlinderstichting, de Nederlandse Bijenhoudersvereniging en een aantal bewoners uit Lansingerland.

Burger Greeve had vol spanning al zeven agendapunten voorbij horen komen, toen de raad zijn initiatief op 17 juli 2014 besprak. Hieronder het integrale verslag van agendapunt 8a.

Burgemeester: 'Dan is nu aan de orde het bespreekpunt Burgerinitiatief Idylles scheppen. Dat is een procedurevoorstel, waarbij het reglement van orde erin voorziet dat u een aantal besluiten kunt nemen. De gebruikelijke in deze kring zijn: u verwijst het rechtstreeks door naar de commissie ter bespreking; u vraagt een voorbereiding door het college; of u zegt: wij vinden dit niets en wij willen er verder niet over spreken. Mag ik daar uw opvatting over horen. De heer Bovens.'

Bovens: 'Hulde voor de initiatiefnemers, goed dat hier weer een initiatief uit de burgerij ligt. Maar mijn voorstel zou zijn om het via het college te laten lopen.'

Een voor een sluiten alle raadsfracties zich hierbij aan. Burgemeester: 'Dit voorstel wordt met een pre-advies van het college behandeld in een volgende commissie. Aan de orde is agendapunt 8b.'

Alles bij elkaar nam de eerste behandeling van het burgerinitiatief nog geen twee minuten in beslag. 'Dat lag ook aan mij', verontschuldigt Greeve zich achteraf. 'Ik had het niet goed begrepen. Iemand had me verteld dat ik recht van spreken had en dus had ik een klein verhaaltje voorbereid. Maar zo werkt het dus niet. Als je iets wilt zeggen tijdens zo'n vergadering, dan moet je dat van tevoren aanvragen. Dat wist ik niet. Dom.'

'Ambitieuw'

In september stuurde het college een brief over 'Idylles scheppen' naar de raad. In de brief schrijft het college dat bezuinigingen op groenbeheer dwingen tot 'onderhoudsvriendelijker groen' in plaats van de door Greeve en de zijnen gewenste bloemrijke zomerbegroeiing. 'Voor de uitvoering zijn naar verwachting vele handen nodig.' Verder spreekt niet in Greeves voordeel dat zijn initiatief 'ambitieuw' is. En dat het college signalen heeft ontvangen dat niet alle inwoners van Lansingerland 'liefhebber zijn van ruige bermen'. Greeve moet op zoek naar inwoners of verenigingen die bereid zijn hem te helpen, schrijft het



ECODORP EXPERIMENTEERT

Ecodorp Boekel wil op lokale schaal duurzaam kunnen voorzien in de levensbehoeften van de bewoners. Woningen worden zo veel mogelijk gebouwd met organische materialen uit de eigen omgeving. Zoals leem en hout van bomen. Het Bouwbesluit is beperkend voor deze manier van bouwen. Woningen voldoen niet aan minimaal vereiste plafond- en deurhoogten, oppervlakten van ruimten en daglichttoetreding. Om deze beperkingen weg te nemen mag Ecodorp Boekel bij wijze van experiment afwijken van wet- en regelgeving. Met name mogen de bewoners gedurende tien jaar afwijken van onderdelen van het Bouwbesluit 2012. Daartoe besloot de ministerraad in juni 2014, op voordracht van Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu. De experimenteerruimte valt onder het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, waarbij gemeenten voor duurzame innovatieve projecten mogen afwijken van wet- en regelgeving.

college. Ambtenaren willen hem wel adviseren.

Greeve heeft de brief van het college nooit gezien. Wel is hij een keer op het gemeentehuis geweest, waar hij met ambtenaren sprak. 'Die zeiden: je moet het verder uitwerken. Hoe je het financieel denkt te gaan doen, wie je eventueel kan helpen, dat soort dingen. Inmiddels is de Vlinderstichting ermee bezig, dus wie weet gaat het lukken. Maar ik vind het wel een beetje gemakkelijk om alles op mijn bordje te leggen. Het moet ook een beetje van hun kant komen.' Greeve hoopt halverwege 2015 zijn voorstel rond te hebben. Daarna zal de gemeenteraad zich er opnieuw over buigen.

Dalende belangstelling

Het 'officiële burgerinitiatief', waaronder de idylle van Greeve valt, ontstond toen in 2002 het dualisme zijn intrede deed. Burgers kregen meer mogelijkheden om de agenda van de gemeenteraad te beïnvloeden. Het officiële burgerinitiatief is 'een schriftelijk en gemotiveerd verzoek van ingezetenen aan de raad om te beraadslagen en te besluiten over een door



hen geformuleerd voorstel dat betrekking heeft op een gemeentelijke aangelegenheid', zoals Lansingerland het formuleert. Uit onderzoek van de stichting ProDemos blijkt dat 60 procent van de gemeenten een Verordening Burgerinitiatieven heeft. Echt populair is deze vorm van burgerinitiatief niet geworden. ProDemos signaleert een dalende belangstelling. Was in 2009 in ruim 50 procent van de gemeenten de Verordening Burgerinitiatieven een dode letter, in 2013 was dat percentage gestegen tot 70 procent.

In Lansingerland diende tussen 2007 (toen de verordening werd ingesteld) en 2012 niemand een initiatief in. De gemeente riep 2013 uit tot het Jaar van de Burgerparticipatie en stelde voor anderhalf jaar een 'accountmanager burgerinitiatieven' aan. Dat leidde tot een kleine opleving: twee formele initiatieven bereikten de gemeenteraad, waaronder het idee van een 'maatschappelijke coffeeshop' die door de raad meteen terzijde werd geschoven. Elf 'informele initiatieven' deed de ambtelijke organisatie zelf af.

Informele burgerinitiatieven

Het wat treurige beeld van het formele burgerinitiatief laat zien hoeveel er in een decennium is veranderd. Het uitgangspunt was destijds dat burgers met de overheid moesten meedoen. Hoewel de praktijk nog weerbarstig is, proberen gemeenten massaal

andersom te denken: het is niet de burger, maar de overheid die participeert. Bewoners zien dat niet anders, getuige de toename van het aantal 'informele burgerinitiatieven'. Volgens ProDemos kreeg 86 procent van de gemeenten in 2013 verzoeken in de categorie informele burgerinitiatieven, gedefinieerd als 'activiteiten van bewoners om vorm te geven aan hun straat, buurt of stad, waarbij de bewoners zelf bepalen wat er gebeurt en waarbij de gemeente een ondersteunende c.q. faciliterende rol heeft/kan hebben'. Arno Bonte, de voormalig accountmanager burgerinitiatieven van Lansingerland, begrijpt deze verschuiving wel. 'Niet iedereen zit erop te wachten om heel formeel een initiatief in elkaar te sleutelen, dat je dan ook nog moet verdedigen tegenover een gemeenteraad. Dat is voor nogal wat mensen een drempel. Impliciet is de vereiste dat burgers zich

'Impliciet is de vereiste dat burgers zich aanpassen aan het besluitvormingsmodel van de gemeente. Waarmee je een hele groep buitensluit, terwijl die ongetwijfeld wel initiatieven wil nemen.'

aanpassen aan het besluitvormingsmodel van de gemeente. Waarmee je een hele groep buitensluit, terwijl die ongetwijfeld wel initiatieven wil nemen. Gemeenten onderschatten dat, niet alleen Lansingerland. De politieke wens om ruimte te geven aan burgers is er echt wel. Maar dat vergt heel wat meer dan zo'n formeel burgerinitiatief.'

Proeve

De conclusie is dus dat het formele burgerinitiatief weliswaar een kwijnend bestaan lijdt, maar dat overal in het land spontane initiatieven van bewoners opbloeien, al dan niet begeleid – of juist geblokkeerd – door gemeenten. Het aardige van deze informele initiatieven is vaak dat ze samenvallen met de energie die in de lokale samenleving aanwezig is, los van institutionele kaders. Tegelijkertijd – dat blijkt ook uit deze publicatie – lopen

deze initiatieven niet zelden eveneens tegen belemmeringen aan. De vraag is daarom: als informele burgerinitiatieven zo populair zijn, maar stranden op formele kaders, is het dan misschien een idee om een Verordening Burgerinitiatieven 2.0 te maken die deze kaders buiten werking kan stellen? Een nieuwe regel tegen regels dus? Met die gedachte loopt Kees van Alphen rond. Van Alphen is jurist en heeft een eigen adviespraktijk. Hij heeft inmiddels een 'proeve van een verordening' gemaakt, maar geeft toe dat het geen gemakkelijke weg is. 'Je wilt in één verordening omschrijven welke plaatselijke regels en verordeningen buiten werking treden bij een bepaald initiatief. Dat is ingewikkeld, omdat de diversiteit aan burgerinitiatieven zo groot is. Voordat je het weet, tuig je weer nieuwe bureaucratie op.' In ieder geval vindt Van Alphen dat een moderne Verordening Burgerinitiatieven geen stelsel van verboden moet zijn. 'Ze moet een initiatief erkennen als waardevol, omdat het van burgers zelf komt. De gemeente behoort dat positief tegemoet te treden en waar nodig te faciliteren.' Hij denkt aan een 'groene golf' voor burgerinitiatieven, waarin alle gemeentelijke belemmeringen in de vorm van regelgeving opzij worden gezet, om zo spontane burgerinitiatieven mogelijk te maken. 'In plaats van publiekrechtelijke regels vertrouwt de overheid erop dat het goed komt wanneer een burgerinitiatief aan bepaalde voorwaarden voldoet. Door een regeling voor burgerinitiatieven valt er voor de gemeente niets meer te vergunnen of te gedogen. Wat overblijft is adopteren of overeenkomen en de groene golf voor spontane burgerinitiatieven. Zowel het adopteren, het overeenkomen als de spontane burgerinitiatieven kun je in de verordening omschrijven.' Vooralsnog zijn er geen voorbeelden bekend van gemeenten met een dergelijke verordening. 'Maar er is wel belangstelling', weet Van Alphen. 'We moeten dit met een aantal gemeenten verder uitwerken. Daarna kunnen we beoordelen of het een begaanbare weg is.'





BUURTBESTEDEN

Aanbesteden is niet goed voor de buurt en maatschappelijk aanbesteden werkt uiteindelijk ook niet, stelt Pierre Mehlkopf, directeur van de bewonersorganisatie Meevaart Ontwikkelgroep in de Amsterdamse Indische Buurt. 'Het blijven marktinstrumenten. Wij willen niet aanbesteden, maar buurtbesteden.'

'In de reguliere aanbestedingspraktijk komen bewonersorganisaties er niet aan te pas. De overheid wil bewijzen dat een inschrijvende partij goed is, voldoende omzet heeft, referenties kan overleggen, noem maar op. Volkomen logisch als je bijvoorbeeld een brug wilt laten bouwen, maar lastig als je participatie en initiatief in een buurt wilt bevorderen. Gelukkig snappen gemeenten dat ook wel en daarom is maatschappelijk aanbesteden nu zo'n hype. Maar ook dat werkt in onze situatie niet goed. Er staat in de Indische Buurt een klein buurthuisje, dat moet worden verbouwd, waarna het stadsdeel graag wil dat de bewoners het beheer gaan doen. De gedachte was aanvankelijk dat verschillende groepen in de buurt met een plan komen van wat er in dat buurthuis moet gebeuren. De groep met het beste idee zou het dan gaan doen. Het probleem is dat je mensen eerst met elkaar laat concurreren, terwijl je daarna wilt dat ze eendrachtig samenwerken. Het gaat immers om versterking van de sociale cohesie in de buurt. Wij wilden een model waarin je eerst de buurt uitnodigt om gezamenlijk te werken aan een plan. Daar vloeit uiteindelijk een bestek en een exploitatiemodel uit voort. Vervolgens krijgen de mensen die het hebben bedacht gewoon de opdracht, zonder aanbestedingsprocedure. Dat noemen wij buurtbesteden.

Je kunt met maatschappelijk aanbesteden meer kans geven aan kleine partijen en meer waarde hechten aan maatschappelijk rendement, maar die laatste stap, de opdracht gaat naar de buurt, is moeilijk te maken. Want uiteindelijk is ook maatschappelijk aanbesteden een marktinstrument. En dat verdraagt zich nu eenmaal slecht met bewoners daadwerkelijk eigenaar maken van hun omgeving.'

Subsidierelatie

Het Amsterdamse Stadsdeel Oost experimenteert met buurtbesteden. 'Wij hebben ervoor gekozen om de buurt uit te nodigen een coalitie te vormen en een plan te ontwikkelen', zegt Gijsbert van de Lagemaat van het stadsdeel. 'Het opstellen van het bestek gaat dan in samenspraak. We maken dus geen gebruik van klassiek of maatschappelijk aanbesteden.'

Het idee van buurtbesteden verdraagt zich niet met aanbestedingsregels. Daarom moet dit project in de vorm van een klassieke subsidierelatie worden gegoten. 'Bij contracten hoort al snel een aanbesteding', zegt Van de Lagemaat. 'Op zich kun je alles dan nog steeds met de buurt voorbereiden, inclusief het bestek, maar daarna moet elke commerciële partij kunnen meedingen naar de uitvoering. Dan ben je het hele idee van in de buurt gewortelde plannen door de buurt laten uitvoeren dus kwijt.'

Buurtpartijen willen soms liever een contractrelatie dan een subsidierelatie, om uitdrukking te geven aan gelijkwaardigheid. 'Een contract sluit je als gelijkwaardige partners, subsidie verstrek je als overheid aan een uitvoerende partij. Daarover moet die partij verantwoording afleggen, de subsidie kan worden teruggevorderd of beëindigd als het geld op is. Zo willen we eigenlijk niet meer met elkaar omgaan. Gelukkig zijn binnen een subsidierelatie ook mogelijkheden voor gelijkwaardig partnerschap.'

Of buurtbesteden een wettelijke vorm krijgt die recht doet aan de gelijkwaardigheidsgedachte, moet nog blijken. Op landelijk niveau wordt er wel over nagedacht, weet Van de Lagemaat. 'Het ministerie van BZK heeft de versnellingsagenda maatschappelijk aanbesteden op gang gebracht en daarin is buurtbesteden een agendapunt. Zowel de maatschappelijke als de politieke wens is dat de *civil society* dingen zelf oppakt. Dan mogen aanbestedingsregels geen belemmering vormen.' Ondertussen gaan de Meevaart Ontwikkelgroep en het Stadsdeel Oost gewoon door.



7

‘ARTIKEL 5’

Wilde praktijken

Elke bestuurder kent ‘Artikel 5’. Houd je hand voor je gezicht en spreid je vingers. Dat is Artikel 5. Het is een veelvoorkomend verschijnsel in het openbaar bestuur, maar geen onderwerp waarover verantwoordelijke bestuurders graag praten. Want zodra je zegt iets door de vingers te zien, ontstaat commotie waarna de ‘risicoregelreflex’ toeslaat. Over het sluitstuk van regelgeving: de omgang met ‘wilde praktijken’.

Wilde praktijken



Regels blijken meer te bewerkstelligen dan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid alleen. Ze kunnen beperkend werken voor maatschappelijk initiatief, omdat ze vanuit een andere gedachtewereld zijn opgesteld. Deze beperkingen zijn altijd schadelijk, maar soms ook te begrijpen vanuit het perspectief van het algemeen belang. Daarnaast is duidelijk geworden dat regels lang niet altijd zijn wat ze lijken: de belemmering blijkt te zitten in kaders en richtlijnen die organisaties of sectoren zelf hebben opgesteld. Bovendien kan enige creativiteit helpen om binnen de regels de mogelijkheden te zoeken. De focus op de oplossing in plaats van op het probleem kan daarbij behulpzaam zijn. Tot slot maakt deze publicatie duidelijk dat overheden hun best doen om ruimte te bieden, onder meer via regelluwte en experimenteeruimte. Is het genoeg?



Of een maatschappelijk initiatief groen licht krijgt, omdat de gemeente geen problemen ziet, hangt voor een groot deel af van de handelend ambtenaar.

Bijsluiter

Deze publicatie is als een bijsluiter: ze wijst op mogelijke bijeffecten van wetten en regels. Neem het voorbeeld van het peuterbadje in Amsterdam, [zie pagina 7](#) waaruit blijkt dat mensen minder geneigd zijn hun gezonde verstand te gebruiken wanneer 'het' geregeld is. Daarnaast kennen wet- en regelgeving gelukkig altijd ruimte voor interpretatie; was dat niet het geval, dan zou de samenleving onleefbaar worden.

Maar de keerzijde van die ruimte is een zekere willekeur: de ene ambtenaar legt een regel anders uit dan de andere. Mark Verhijde, adviseur stedelijke ontwikkeling, schreef in opdracht van het ministerie van BZK het rapport 'Regel die burgerinitiatieven', over de vraag hoe gemeenten omgaan met juridische aansprakelijkheden rondom maatschappelijke initiatieven. Uit de talloze praktijkvoorbeelden die hij en medeauteur

Maarten Bosman bestudeerden, doemt het beeld op van willekeur, zegt hij. 'Gemeenten schatten risico's onprofessioneel in. Of een maatschappelijk initiatief groen licht krijgt, omdat de gemeente geen problemen ziet, hangt voor een groot deel af van de handelend ambtenaar. De een zegt: leuk idee, het past binnen de regels. De ander is zwaarder op de hand en meent dat voor hetzelfde initiatief van alles geregeld moet worden.'



EERST BOUWEN, DAN VERGUNNING

De Nieuwe Stad in Amersfoort draait om transformatie van een voormalig industrieterrein, vanuit een gemeenschappelijk gemeentelijk, maatschappelijk en projectontwikkelaarsbelang [zie pagina 63](#). De bouwer die de voormalige Prodentfabriek een nieuw leven geeft, had meer ruimte nodig dan wettelijk toegestaan, vertelt Yordi Grutters van de gemeente Amersfoort. 'Officieel moest hij voor elke aanpassing die hij wilde doen apart een bouwvergunning aanvragen, omdat het om constructieve wijzigingen ging. Wij zeggen: die bouwer is professioneel genoeg om te weten wat je bouwkundig moet doen wanneer je bijvoorbeeld een muur doorbreekt. We gaan hem niet bij elke ingreep onze regeltjes onder de neus duwen. De afspraak is gemaakt dat we vertrouwen op de deskundigheid van de bouwer. Hij mag een trits van aanpassingen doen, vertelt ons achteraf wat er allemaal is gebeurd en waarvoor hij vergunning wil hebben. Volgens het Bouwbesluit kan dat niet. Het begint met de vergunningaanvraag, dan de vergunningverlening, dan de werkzaamheden. En tijdens die werkzaamheden moet de gemeente de gelegenheid krijgen om controles uit te voeren. Daar heeft de gemeente zich dus niet aan gehouden. De melding en de uiteindelijke vergunningaanvraag hebben we wel gehandhaafd. Andere burgers in de stad moeten immers ook een aanvraag indienen en leges betalen.'

Rugdekking

Dat ambtenaren moeite hebben om een oogje dicht te knippen wanneer een maatschappelijk initiatief eigenlijk niet past binnen de lokale en landelijke regelkaders, begrijpt Verhijde wel. 'Ze hebben de ambtseed afgelegd om wet- en regelgeving zo goed mogelijk uit te voeren. Dan besluit je niet zomaar dat niet naleven ook mag.' Met bestuurlijke rugdekking is dat gemakkelijker, maar opvallend genoeg ontdekten Verhijde en Bosman regionale verschillen. 'In Zuid-Nederland, bijvoorbeeld in Venray, kan veel meer zonder vergunning of contract dan bijvoorbeeld in Den Helder of Deventer.' Tot slot blijkt dat regels soms onnavolgbaar zijn, soms achterlopen op de praktijk, elkaar tegenspreken of onwenselijk hoge drempels opwerpen voor maatschappelijke initiatieven.

'Wijzen van omgang'

Is er een manier om, in het belang van maatschappelijk initiatief, de regels even de regels te laten? Filosoof Gijs van Oenen



schreef al aan het begin van deze eeuw over 'wilde praktijken'. Daarmee bedoelt hij de dingen die zich afspelen in het grijze gebied tussen wat mag en wat niet mag ('legaliteit en illegaliteit'). Hij pleit voor 'niet louter bestrijdingsmiddelen' tegen wilde praktijken, maar ook 'wijzen van omgang', zoals gedogen. Van Oenen schrijft: 'Centraal staat de overtuiging dat de instandhouding van de rechtsorde een project moet zijn van overheid en burger gezamenlijk. Geen overheid ter wereld zal een orde kunnen garanderen wanneer die niet al grotendeels door burgers zelf wordt gedragen. Gedogen kan daarom tot op grote hoogte worden begrepen als ondersteuning en bevordering van goed burgerschap. De uitdaging voor de overheid bestaat erin zodanige voorwaarden te creëren dat burgers (weer) in staat zijn om zelf sociaal verantwoorde oplossingen tot stand te brengen voor de fricties die in onze moderne, plurale en multiculturele rechtsorde onvermijdelijk zullen optreden.' Van Oenen

EEN ROLSTOELPAADJE

De dorpscoöperatie Nieuw-Dordrecht probeert zo veel mogelijk regelvrijheid te krijgen [zie pagina 17](#). Dat kost tijd. In de tussentijd hebben de bewoners al wel de vrijheid genomen om een pad aan te leggen, dwars door een gemeenteplantsoen. Coöperatiebestuurder Wim Hassink: 'Dat plantsoen ligt bij een rijtje huizen waar een mevrouw woont die in een rolstoel zit. Om bij haar dochtertje in de speeltuin aan de andere kant van het plantsoen te komen, moest ze een enorme omweg maken. Wij dachten: daar gaan we niet moeilijk over doen. We leggen er acht meter tegels in en klaar is Kees. Feitelijk hadden we daar een vergunning voor moeten aanvragen. We hebben het de gemeente wel verteld. Die wilde er verder geen woorden aan vuilmaken.'



KNUFFELMOMENTEN

Konijnenstal 'Het Knuffelkonijn' in Zwolle fokt konijnen op een plek waar dat van de gemeente niet mag. Maar zoals de naam al zegt: Het Knuffelkonijn doet meer dan fokken alleen. Ideeënmakelaar Marijke Sterkenburg van de gemeente Zwolle [zie pagina 51](#) vindt het lastig. 'Het is een bedrijfje van een echte sociaal ondernemer. Echt leven van de konijnenhandel kan hij niet, maar daar gaat het hem ook niet om. Hij fokt niet alleen konijnen, hij gaat ook langs bij verzorgingscentra en andere zorginstellingen om mensen een knuffelmoment te geven. Dat blijkt jongeren met bijvoorbeeld autisme of dementerende ouderen heel veel op te leveren. Maar ja, officieel mag hij daar niet zitten. De kwestie is inmiddels tot het niveau van de verantwoordelijk wethouder doorgedrongen. Die kan twee dingen beslissen: de aanwezigheid van het bedrijfje verbieden of door de vingers zien vanwege de maatschappelijke rol het vervult. Als ideeënmakelaar vind ik natuurlijk het laatste. Maar de wethouder moet fiat geven.'

stelt nadrukkelijk dat 'omgaan met wildheid' geen recept is 'voor bestuurlijk, justitieel of politieel handelen. Eerder verwijst het naar een visie op illegaliteit en naar een houding ten opzichte daarvan die zowel burgers als ambtsdragers zich eigen kunnen en moeten maken. Het onaantrekkelijke alternatief hiervoor is voortgaan op de weg van (grotendeels illusionaire) "risicobeheersing" door anonieme, repressieve machten en van steeds meer "controle", "toezicht" en "handhaving" door instituties met een steeds twijfelachtiger democratisch mandaat.'

'Informeel rechtsordes'

Voor Van Oenen is 'gedogen geen teken van slapheid maar juist van kracht. Het is geen kwestie van louter compromissen sluiten, of van de kool en de geit willen sparen, maar een kwestie van weten om te gaan met spanningen die inherent zijn aan de instandhouding van een rechtsorde. Gedogen geeft uitdrukking aan de erkenning dat die instandhouding meer inhoudt dan "zich gewoon (weer) aan de regels houden". Het

creëert en ondersteunt “informele rechtsordes”, die niet zozeer een ondermijning van de formele rechtsorde vormen als wel een noodzakelijke aanvulling daarop en ondersteuning daarvan.’ Een soepele omgang met ‘informele rechtsordes’ die de formele rechtsorde ondersteunen, dat is de oproep aan de overheid.

Sinds Van Oenen erover schreef heeft ‘goed burgerschap’ de gedaante aangenomen van ‘initiatiefrijk burgerschap’. Deze publicatie beschrijft de spanning tussen de wereld van deze energieke burgers en die van het regelsysteem. Aan de lezer om te beoordelen of de behoefte aan een ‘omgangsvorm met “wildheid” om de rechtsorde in stand te houden’ is toe- of afgenomen.



‘IEDEREEN IS HET VERGETEN’

Hoe liep het af met de natuurspeelvijver in Amsterdam? [zie pagina 7.](#)

Er lijkt sprake van een al dan niet bewust collectief geheugenverlies. Van de provincie moest het plasje gedempt. Maar dat de provincie eraan te pas kwam, was eigenlijk toeval. Het stadsdeel had ook de GGD kunnen inschakelen. De provincie controleert zwemwater, de GGD speelwater. Zeer waarschijnlijk was het waterplasje dan gewoon goedgekeurd. De verantwoordelijke stadsdeelwethouder wilde de provinciale opdracht daarom niet uitvoeren. ‘We doen gewoon niks’, zei hij volgens beheerder Martin Hup. ‘Daar sloeg de betrokken ambtenaar natuurlijk weer een beetje van op tilt. De juridische afdeling had namelijk uitgezocht dat de consequentie een fikse boete en of zelfs inhechtenisneming kon zijn.’ Hoe het ook zij, na verloop van tijd werd het stil rondom de natuurspeelvijver. ‘Van de provincie hebben we geloof ik nog één keer iets gehoord’, zegt Hup. ‘Ik heb de kwestie zelf nogmaals aangekaart bij het stadsdeel, waar gelijk weer paniek uitbrak: de afdeling veiligheid moest ernaar kijken. Men wilde zich meteen weer indekken. Maar ook dat is niet doorgesijpeld. En inmiddels lijkt iedereen het vergeten.’

De natuurspeelvijver is er nog steeds. Er komen jaarlijks meer dan 50 duizend kinderen in Het Woeste Westen, er vinden kinderfeestjes plaats, kinderen van de buitenschoolse opvang gaan er naartoe en het is een bestemming voor schoolreisjes. ‘Kinderen gaan helemaal los en kunnen het hier uren achter elkaar volhouden’, vermeldt de website. ‘Trek vooral niet je mooiste kleren aan, want echte avonturiers worden hier natuurlijk vies en nat!’

Volgens Hup heeft zich nog nooit een noemenswaardig incident voorgedaan.



MEER INFORMATIE

ALLES OVER SPELEN.

Initiatief van onder meer de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die informeert over eisen aan speeltoestellen.

> www.allesoverspelen.nl

ASSOCIATION OF COMMUNITY INTEREST COMPANIES.

Britse vereniging voor sociale ondernemingen.

> www.cicassociation.org.uk

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT INTEGRATIONSFIRMEN.

Netwerk van sociale ondernemingen in Duitsland.

> www.bag-integrationsfirmen.de

DE NIEUWE STAD.

Vernieuwende herontwikkeling van het Oliemolenkwartier in Amersfoort.

> www.denieuwestad.nl

DORPSCOÖPERATIE NIEUW-DORDRECHT.

> www.facebook.com/dorpscooperatienieuwdordrecht

ECODORP BOEKEL.

Ontwikkeling van een zelfvoorzienende buurt in Boekel.

> www.ecodorpboekel.nl

HET WOESTE WESTEN.

Alles over spelen in de Amsterdamse natuur.

> www.woestewesten.nl

IDEEËNMAKELAAR ZWOLLE.

Brengt initiatiefnemers en gemeente bij elkaar.

> www.zwolle.nl/doemee/ideeenmakelaar

KAFKABRIGADE.

Opgericht om overbodige en disfunctionele bureaucratie op te sporen en aan te pakken.

> www.kafkabrigade.nl

LANDELIJK SAMENWERKINGSVERBAND ACTIEVE BEWONERS.

> www.lisabewoners.nl

LOCALISM ACT.

Buurtrechten in Groot-Brittannië.

> www.local.gov.uk/localism-act

MEEVAART ONTWIKKELGROEP.

Maatschappelijke onderneming in de Indische Buurt, Amsterdam.

> www.meevaart.nl



ONS IN GEEREN-ZUID.

Verzamelplek voor bewonersbedrijven in de Bredase wijk Geeren-Zuid

> www.onsingeeren-zuid.nl

ONTSPRUITEN.NL.

Zwolse sociale marktplaats waar mensen hun 'overwaarde' kunnen delen.

> www.ontspruiten.nl

PLATFORM31.

Kennis- en netwerkorganisatie voor stad en regio.

> www.platform31.nl

PRODEMOS.

Huis voor democratie en rechtstaat.

> www.prodemos.nl

RENDIZ.

Maatschappelijke onderneming met tal van projecten en activiteiten.

> www.rendiz.nl

SOCIAL ENTERPRISE NL.

Platform dat sociaal ondernemers vertegenwoordigt, verbindt en ondersteunt.

> www.social-enterprise.nl

SPORT EN BEWEGEN IN DE BUURT.

Initiatief van het ministerie van VWS en bestuurlijke partners, dat een vraaggericht lokaal sport- en beweegaanbod en meer lokaal maatwerk stimuleert.

> www.sportindebuurt.nl

SPRINGZAAD.

Stichting die zich inzet voor een natuurlijke, avontuurlijke en speelse buitenruimte.

> www.springzaad.nl

TÜV NEDERLAND.

Certificatie- en inspectie-instelling.

> www.tuv.nl

VILANS.

Helpt zorgaanbieders, gemeenten en verzekeraars de langdurende zorg goed en betaalbaar te houden met aandacht voor de cliënt.

> www.vilans.nl

COLOFON

Auteur: **Jos Moerkamp**, Public Creation

Fotografie: **Jan Vonk**

Grafisch ontwerp: **Rob Wickerhoff**, GAZmedia, digital media design

© 2015 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



