

# Een algemene regeling voor het *Right to Challenge*

## Over *interfaces* in het publiekrecht

Geerten Boogaard, Esmée Driessen & Willemien den Ouden<sup>1</sup>

Politiek gezien leek een regeling van het *uitdaagrecht* wat in Den Haag ‘laaghangend fruit’ wordt genoemd. Iedereen is vóór, het moet alleen nog even worden geregeld. En dat kon evenmin veel moeite kosten, was de gedachte. Dat bleek tegen te vallen. Uitvoering van deze politieke afspraak uit het regeerakkoord bleek nog een hele puzzel. Aan het oplossen van deze puzzel hebben de auteurs van dit artikel een bijdrage geleverd door een mogelijke inhoud van een algemene regeling van het *Right to Challenge* vanuit juridisch perspectief verder te onderzoeken. De kern van hun conclusie is dat de in het coalitieakkoord overeengekomen regeling een onbegaanbaar pad vormt. In dit artikel reflecteren de onderzoekers op deze ontvullende valorisatie-ervaring, om het onderzoek op een abstracter niveau voort te zetten.

### 1. Inleiding: mislukt onderzoek?

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III kwamen de fracties van VVD, CDA, D66 en de ChristenUnie een *Right to Challenge*-regeling overeen waarmee ‘burgers en verenigingen de mogelijkheid krijgen om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van de collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.’<sup>2</sup> De fracties dachten daarbij zelf aan ‘onderhoud van een park, het beheer van sportvelden en andere maatschappelijke voorzieningen.’ Voor wie het onderwerp volgde, kwam dit niet als verrassing. Het CDA had het *Right to Challenge* in het verkiezingsprogramma staan<sup>3</sup> en de ChristenUnie bracht in 2016 samen met de PvdA een initiatiefnota uit over ‘Coöperatief Bestuur’<sup>4</sup> met een vergelijkbaar voorstel. De coalitiepartners D66 en VVD hadden in hun verkiezingsprogramma’s minder specifiek over een *Right to Challenge* gesproken, maar zij waren zeker niet tegen.<sup>5</sup> Politiek gezien leek een regeling van het *uitdaagrecht*, zoals het *Right to Challenge* wordt vertaald, al met al wat in Den Haag laaghangend fruit wordt genoemd. Iedereen is vóór, het moet alleen nog even worden geregeld. En dat kon evenmin veel moeite kosten, was de gedachte. Het *Right to Challenge* bestond immers al in het Verenigd Koninkrijk, was in Nederland reeds ingevoerd in de Wmo 2015 en de Bibliotheekwet<sup>6</sup> en verschillende gemeenten hadden al ervaring opgedaan. Kortom: hoe moeilijk kon het zijn?

Dat bleek tegen te vallen. Het *Right to Challenge* uit de *Localism Act 2011* is een specifieke regeling waarmee

burgercollectieven het recht hebben om een aanbestedingsprocedure tijdelijk stil te leggen om zelf een serieus bod te kunnen ontwikkelen.<sup>7</sup> Het enkele overzetten van een dergelijke regeling naar Nederland zou bij lange na niet het doel bereiken dat de coalitiefracties zichzelf gesteld hadden. Zij wilden namelijk burgers *empoweren*, hun professionaliteit en gelijkwaardigheid ten opzichte van andere partijen benadrukken door actief ruimte te maken voor burgers die verantwoordelijkheid willen nemen voor publieke taken. Nieuwe, technisch ingewikkelde aanbestedingsprocedures passen niet in dat beeld. Ook het kopiëren van het *Right to Challenge* uit de Wmo 2015 was geen snelle oplossing. Juridisch gezien is dat namelijk het schoolvoorbeeld van een symboolbepaling. Artikel 2.6.7 Wmo bevat namelijk de bevoegdheid voor de regering om bij AMvB ‘voorwaarden te bepalen waaronder ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.’<sup>8</sup> Een dergelijke AMvB is echter nooit tot stand gekomen en ligt evenmin op de plank bij het Ministerie van VWS. Ten slotte bood ook de gemeentelijke praktijk geen heldere aanknopingspunten. De lokale ervaringen en (voor zover bestaand) wettelijke regelingen zijn namelijk zeer divers. In sommige gemeenten bestaat het *Right to Challenge* feitelijk uit een apart telefoonnummer om een goed idee door te bellen, in sommige gevallen is het een aparte besluitvormingsroute door de ambtelijke

# Het was niet dat de Kamerleden de conclusie van het rapport niet begrepen – maar kennelijk was het aan de verkeerde wetenschappers gevraagd, zo concludeerden zij

organisatie en heel vaak is het een summier subsidie-regeling met bescheiden bedragen voor kortlopende, kleinschalige initiatieven.<sup>9</sup> Het fruit hing in juridisch opzicht dus helaas veel minder laag dan gedacht. Uitvoering van deze politieke afspraak uit het regeerakkoord bleek nog een hele puzzel.

Aan het oplossen van deze puzzel hebben wij in opdracht van het Ministerie van BZK een bijdrage geleverd door een mogelijke inhoud van een algemene regeling van het *Right to Challenge* vanuit juridisch perspectief verder te onderzoeken. Onze conclusie is, kort en goed, dat de in het coalitieakkoord overeengekomen regeling een onbegaanbaar pad vormt. Het zal óf geen echte juridische *regeling* met rechtsgevolgen zijn, óf de regeling is niet *algemeen* omdat de veelsoortige juridische knelpunten waarmee burgerinitiatieven in de praktijk te maken krijgen zich niet voor regeling in één wet of door één wetgever lenen. Deze conclusie hebben wij in maart 2019 aan het ministerie opgeleverd.<sup>10</sup> Niet veel later, op 3 april 2019, belegde de Tweede Kamer een rondetafelgesprek over het uitdaagrecht. In drie blokjes lieten de Kamerleden zich informeren door 'Onderzoekers', door 'Gemeentelijke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen' en ten slotte door 'Experts uit betrokken organisaties en burgerij'.<sup>11</sup> In het eerste blokje, waarin de hoogleraren Den Ouden (UL), Gerards (UU) en Van Buuren (EUR) optraden, werden onder andere onze onderzoeksresultaten gepresenteerd. Ook de andere wetenschappers hadden als boodschap dat een wet niet voor de hand ligt. Hetzelfde geldt voor het tweede blokje en in bepaalde mate ook voor het derde: geen hele regeling, maar misschien net een beetje. Zelfs de meeste 'burgers en buitenlui' die inspraken waren geen voorstander van een (volledige) regeling. Veel effect op de politieke wens om toch tot een algemene regeling van het *Right to Challenge* te komen had dat allemaal niet. Het was niet dat de Kamerleden de conclusie van het rapport niet begrepen – maar kennelijk was het aan de verkeerde wetenschappers gevraagd, zo concludeerden zij. Waren er geen wetenschappers te vinden die het nut van

algemene regeling van het *Right to Challenge* wél zagen, vroeg Kamerlid Den Boer (D66) aan de praktijkexperts uit het derde blokje?

In dit artikel reflecteren wij op deze ontnuchterende valorisatie-ervaring. Niet om na te pleiten, maar om het onderzoek op een abstracter niveau voort te zetten. Als op een klassiek-juridisch ogende vraag 'hoe maken wij een algemene regeling' ons klassiek-juridisch antwoord (dat is niet mogelijk gezien de competentieverdelingen en betrokken onderwerpen) niet voldoet, in welke richting zou een bevredigend antwoord dan wél gezocht kunnen worden? Natuurlijk is het mogelijk dat wij de vraag uit het coalitieakkoord verkeerd hebben geïnterpreteerd dan wel gewoon het verkeerde antwoord hebben gegeven en dat het Kamerlid Den Boer terecht verzocht om betere onderzoekers. Maar de kans bestaat ook dat de politieke roep om een algemene regeling voor het *Right to Challenge* naar iets anders verwijst dan waar juristen als eerste aan denken. Dat kan verklaren waarom het door ons aangedragen alternatief dat is opgetrokken uit het versterken van de rechtspositie van initiatiefnemers of het wegneemen van juridische knelpunten in de regelgeving niet bevredigt. Maar wat dan wel? Dat is de onderzoeksvraag van dit artikel. Het materiaal dat wij voor dit artikel gebruiken, zijn de nevenbevindingen van ons onderzoek. De brede opzet daarvan heeft namelijk meer opgeleverd dan nodig was om de gestelde onderzoeksvraag te beantwoorden. Die nevenbevindingen, observaties op meta-niveau, gebruiken we hier voor ons aanvullende onderzoek.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. In par. 2 en 3 zetten wij eerst kort uiteen hoe wij ons onderzoek hebben opgezet, tot welke knelpunten wij kwamen en met welke middelen wij die dachten op te lossen. Voor het complete onderzoeksrapport verwijzen wij naar de Kennisbank Openbaar Bestuur.<sup>12</sup> De par. 4 en 5 gaan vervolgens over een alternatieve benadering van de politieke roep om een algemene regeling voor het *Right to Challenge*.

## Auteurs

1. Prof. mr. G. Boogaard is hoogleraar decentrale overheden (Thorbecke-leerstool), mr. E.M.M.A. Driessen is promovenda op het onderwerp *right to challenge* en Thorbecke-fellow, prof. mr. drs. W. den Ouden is hoogleraar staats- en bestuursrecht. Allen zijn verbonden aan de Universiteit Leiden.

## Noten

2. Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 7.

3. CDA-verkiezingsprogramma 2017-2021 *Keuzes voor een beter Nederland*, p. 23.

4. Initiatiefnota van de leden Samsom en Segers: 'De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur', *Kamerstukken II 2016/17*, 34581, 2.

5. VVD, *Zeker Nederland. Verkiezingsprogramma 2017-2021*, p. 79 en 12. D66, *Samen sterker. Kansen voor iedereen. Verkiezingsprogramma 2017-2021*, onderdeel 8.

6. In art. 2.6.7 Wmo en art. 6 Biblio-

theekwet.

7. Part. 5, chapter 2, Localism Act 2011. Zie voor relevante handleidingen ook: [www.gov.uk/government/publications/community-right-to-challenge-statutory-guidance](http://www.gov.uk/government/publications/community-right-to-challenge-statutory-guidance).

8. De strekking van art. 6 lid 5 Bibliotheekwet is hiermee vergelijkbaar.

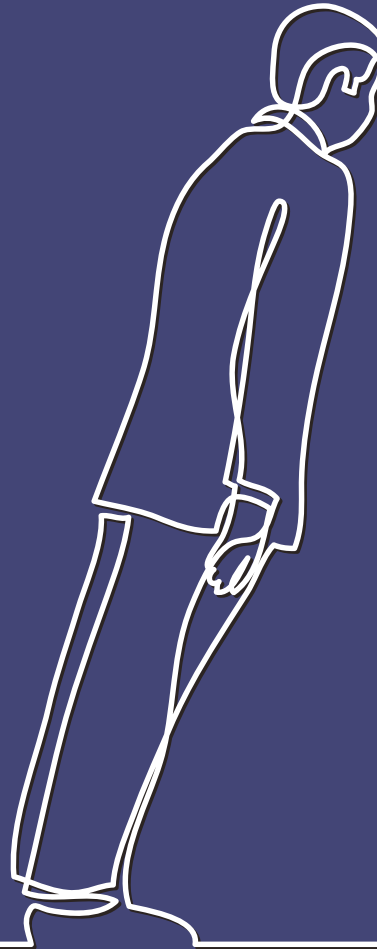
9. W. den Ouden, 'Wel betalen, niet betalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven', in: N.S. Efthymiou, J. Goossens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen* (Publicaties van de Staatsrecht-kring, nr. 21), Oisterwijk: Wolf Legal Publis-

hers 2018.

10. W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: 2019.

11. <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/uitdaagrecht>.

12. Kennisopenbaarbestuur.nl, of de bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35000-VII, 97.



## 2. Onderzoekopzet en de grootste knelpunten

De oorspronkelijke onderzoekopdracht was rechtstreeks uit het coalitieakkoord afgeleid: hoe zou een algemene wettelijke regeling van het *Right to Challenge* eruit kunnen zien? Om recht te doen aan de politieke context ervan, hebben we definitiekwesties zoveel mogelijk vermeden. We hebben niet gepoogd het *Right to Challenge* precies te omschrijven, maar in plaats daarvan in algemene zin de regeling van 'het *Right to Challenge* en andere burgerinitiatieven in Nederland' onderzocht. Om dan toch tot enige afbakening van het onderzoek te komen, hebben we aangesloten bij de methode die het coalitieakkoord zelf ook kiest: typische voorbeelden benoemen. Op basis van die richting hebben wij vijf typische casus uitgewerkt en met de opdrachtgever afgestemd. De casus betroffen het overnemen en exploiteren van een zwembad, het opzetten en runnen van een wijkbedrijf 'op afstand van de arbeidsmarkt', een wijkbudget met 'zachte vinkjes', de (Friese) dorpsmolen en de zorgcoöperatie. Internet staat vol met voorbeelden en praktijkverhalen van dergelijke initiatieven en wij hebben zoveel mogelijk daarvan in fic-

tieve doch realistische casus verwerkt. Uit deze vijf casus, die dus feitelijk de geaggregeerde ervaringen van veel voorbeelden bevatten, hebben we de juridische kwesties gesignaleerd die kennelijk in de praktijk een probleem vormen. Deze vijf casus hebben we ingebracht in verschillende focusgroepen van praktijkexperts en juridische deskundigen. De vraag aan hen was steeds: zijn dit herkenbare problemen, ontbreken er knelpunten en zijn er oplossingen beschikbaar? Het idee van deze onderzoekopzet was om de *input* voor de regeling zoveel mogelijk 'van onderop' op te halen uit praktijkervaringen. Zo interpreteerden we ook de politieke wens uit het coalitieakkoord: als vrucht van frustratie uit de praktijk van de burgerinitiatieven.<sup>13</sup> Daar past een bovenaf uit abstracte doelstellingen afgeleide en op de tekentafel ontworpen regeling veel minder bij.

Ons onderzoek leverde zo een aantal knelpunten op die in meer of mindere mate van juridische aard zijn. Wij noemen hier de belangrijkste. Een breed herkend knelpunt betrof de toegang tot het politieke bestuur en ambtelijke medewerking. Tussen het enthousiasme waarmee

**Tussen het enthousiasme waarmee een wethouder het *Right to Challenge* in algemene zin omarmt en de praktijk van diens ambtenaren die het moeten uitvoeren, gaapt regelmatig een enorme kloof**

een wethouder het *Right to Challenge* in algemene zin omarmt en de praktijk van diens ambtenaren die het moeten uitvoeren, gaapt regelmatig een enorme kloof. Van feitelijk niet aansluiten bij initiatiefnemers (door bijvoorbeeld tijdens kantoortijden te willen vergaderen), via het bekende meestribbelen, naar onverbloemd tegenwerken – het komt allemaal voor. Dit knelpunt blijkt hardnekkig, hoewel reeds uit veel onderzoek naar voren is gekomen dat een ambtenaar die zowel de taal van initiatiefnemers spreekt als de weg in het stadhuis weet de succesfactor van een geslaagd initiatief is.<sup>14</sup> Tegelijkertijd beseften ook de initiatiefnemers dat ambtenaren niet per se uit onwil of onvermogen handelen. Zij hebben rekening te houden met nationale en Europese regels, verschillende budgetten, processen, beleidsafdelingen en soms meerdere wethouders. Als uitvoerders van het primaat van de politieke organen is het bovendien primair hun taak om de wil van de volksvertegenwoordiging door te zetten. Het implementeren van besluiten van de raad beperkt dus ook het mandaat van ambtenaren en bepaalt hun focus. Daardoor kunnen ambtenaren niet zomaar blanco bij burgerinitiatieven aanschuiven. Ambtelijke medewerking hangt dus sterk samen met de politieke ruimte die ambtenaren hebben en de instructies waarmee zij moeten werken. Wordt het gebrek aan ambtelijke medewerking veroorzaakt door een gebrek aan lokale beleidsruimte dan treft de ambtenaar verder geen blaam, maar moet de wethouder beslissen in het kennelijke conflict tussen de wens van de volksvertegenwoordiging en de wens van een burgercollectief. Alleen ontbreekt het de initiatiefnemende burgers die duidelijkheid willen over de ruimte voor hun idee soms aan mogelijkheden om de wethouder ter verantwoording te roepen, zoals de raad dit wel kan.

Het tweede knelpunt dat breed terugkwam in de besproken casuïstiek kan worden samengevat als een botsing tussen de marktgerichte, deels Unierechtelijke logica van het economisch bestuursrecht en de meer maatschappelijke logica van initiatiefnemers. Veel initiatieven met een zekere omvang ontwikkelen vroeg of laat een verdienmodel en dus enige economische activiteit: een horecavoorziening in het wijkzweembad of de commerciële verhuur in het gesubsidieerde dorpshuis. Daarmee treden de initiatieven evenwel in concurrentie met de lokale snackbar, of het plaatselijk ook nog maar ternauwernood overlevende zalencentrum.<sup>15</sup> En soms ontwikkelt een initiatief zich dermate door dat het de vraag wordt of het nog wel aanspraak mag maken op de sympathieke associatie van een *burger*initiatief. De overzichtelijke dorpsmolens die

langzaam serieuze deelnemingen in windmolenparken worden, bijvoorbeeld,<sup>16</sup> of de steeds grotere en professionelere zorgcoöperaties. Vaak leidt de onverkorte toepassing van de regels van eerlijke concurrentie op de initiatieven tot onbegrip. Breed leeft het gevoel dat de 'sociale opbrengst' of 'maatschappelijke waarde' van een initiatief te weinig gewicht in de schaal legt bij de afwegingen in het economisch bestuursrecht. Opvallend genoeg willen de initiatieven niet zuiver langs de meetlat van de vrije markt gelegd worden, maar spreekt de klassieke subsidierelatie – waarvan in de praktijk overigens op grote schaal sprake is<sup>17</sup> – hen evenmin aan. Een subsidierelatie is tijdelijk, ingewikkeld en suggereert vooral te veel afhankelijk van de overheid. Bovendien zijn subsidiebudgetten gecompartmenteerd naar beleidsterreinen van de overheid en zijn initiatieven vaak die klassieke beleidsterreinen overschrijdend. Initiatieven zouden veel liever meer op basis van gelijkwaardigheid en op basis van een contract met de overheid zaken doen, maar daar staat het aanbestedingsrecht al snel in de weg.

Daarbij komt dat burgerinitiatieven zichzelf zien als mengvormen van overheid, markt en samenleving. Dat levert knelpunten op in het bestuursrecht en in het aansprakelijkheidsrecht. Het bestuursrechtelijke knelpunt ziet op de toepassing van de systeemeisen van de Awb en de daarvan afgeleide rechtsbescherming. Initiatieven willen geen bestuursorgaan zijn en zeker niet naar de rechter moeten om hun verdeling van het wijks afbreuk te moeten verdedigen.<sup>18</sup> Sterker nog, dit zou zelfs afbreuk doen aan de aard van het initiatief. Tegelijkertijd is – met name voor juristen – duidelijk dat bij het overnemen van publieke taken die geen zuivere uitvoering betreffen, altijd moet worden voorzien in enige mate van *checks and balances*. Zouden lichtere varianten van de Awb, met bijvoorbeeld een c-orgaan, algemene beginselen van behoorlijke burgerinitiatieven en nog laagdrempeligere geschilbeslechting dan een oplossing kunnen zijn? Het knelpunt in het aansprakelijkheidsrecht ziet op de bestaande verdeling van de aansprakelijkheid. Soms komt naar het gevoel van de initiatiefnemers de aansprakelijkheid (en de voor de verzekering daarvan benodigde middelen) te lang voor rekening van de initiatiefnemers terwijl zij toch een *publieke* taak uitvoeren, soms vindt juist de overheid dat zij bijvoorbeeld via de aansprakelijkheid voor opstellen te lang kunnen worden aangesproken voor iets wat juist is *weg-geschallenged*. Meer in het algemeen geldt dat onduidelijkheden over wie voor wat aansprakelijk is als er iets mis gaat met het initiatief, niet alleen in juridische zin,

13. Die frustratie als gevolg van een stroom aan wet- en regelgeving waar initiatiefnemers tegenin moeten roeien is ook gedocumenteerd door onder andere de Ombudsman, Agora-Europa, Platform 31 en Movisie en Vilans; Nationale Ombudsman, *Waar een wil is: onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*, Den Haag: april 2018; Agora-Europa, *Werkplaats MaakdeBuurt. Hoe maatschappelijke initiatieven zich echt verder kunnen ontwikkelen*, november 2016; Platform 31,

*Ruim op die regels. Evaluatieonderzoek experimentprogramma*, Den Haag: mei 2016; Movisie en Vilans, *Wat Knelt? Inventarisatie knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning*, juni 2016.

14. Zie onder andere: Nationale Ombudsman, *Burgerinitiatief: Waar een wil is...* Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven, Den Haag 2018 rapportnummer 2018/020.

15. ECLI:NL:RBDHA:2015:15812 (De Stolp), ECLI:NL:RBAMS:2013:6780

(MusiQ! I); ECLI:NL:RBAMS:2015:2388 (MusiQ! II); ECLI:NL:RBNNE:2019:1681.

16. [www.hieropgewekt.nl/nieuws/koning-opent-grootste-burgerinitiatief-van-nederland-windpark-krammer](http://www.hieropgewekt.nl/nieuws/koning-opent-grootste-burgerinitiatief-van-nederland-windpark-krammer).

17. W. den Ouden a.w.

18. Zo gaven zowel de gemeente Amsterdam als de private partij die het budget verdeelde aan dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling was om de budgetverdeling bestuursrechtelijk te normeren: ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB

2015/308, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls). Hiermee vergelijkbaar is de verdeling van de GoudApot in Gouda waar op de website te vinden is dat er vanaf nu 'geen ambtenaar meer aan te pas komt'. Zie over dit onderwerp ook de *NJB*-topscriptie van D. Jongkind, *Het wijkbudget: voor de wijk door de wijk. Een onderzoek naar de inrichting, uitvoering en rechtsbescherming bij wijkbudgetten*, Leiden: 2019, [www.njb.nl/blog/het-wijkbudget.32760](http://www.njb.nl/blog/het-wijkbudget.32760). lynx.

maar ook in het maatschappelijk debat, leidt tot vertragen en koudwatervrees.

### 3. Conclusies en aanbevelingen

Gegeven de juridische veelsoortigheid van de belangrijkste knelpunten en het feit dat het doorgaans afwegingen betreft in omvangrijke regelcomplexen (een beetje minder marktlogica in het economisch bestuursrecht, een beetje meer of minder opstalaansprakelijkheid in civiele recht e.d.) is één algemene regeling met een werkelijke oplossing voor de belangrijkste juridische knelpunten een praktisch onbegaanbare weg. Dat volgt reeds uit de algemene knelpunten uit par. 2, maar wordt nog eens ondersteund door de in dit artikel verder niet besproken casus-specifieke knelpunten van juridische aard. Die lopen van de Europese Zwembadrichtlijn voor de exploitant van het dorpszwembad, via de hygiënevoorschriften voor de zorgcoöperatie, tot NEN-normen voor speeltoestellen voor de buurtspeeltuin. Wat het coalitieakkoord vraagt, gaat eerder over een compleet wetgevingsprogramma dan over één heldere *Wet op het uitdaagrecht*. Dat is de eerste conclusie van het onderzoek.

Tegelijkertijd concludeerden we dat er genoeg andere (wetgevende) mogelijkheden zijn om het succes van burgerinitiatieven te vergroten. Als algemene versterking van de rechtspositie van de initiatieven is het denkbaar om een toegang tot het (lokale) politieke bestuur in de Grondwet te verankeren als de moderne, horizontale tegenhanger van het middeleeuwse, verticale recht op petitie uit artikel 5 Grondwet. Parallel daaraan kan in de Awb een dienstbaarheidsbeginsel worden gecodificeerd,<sup>19</sup> aangevuld met en uitgewerkt in een overheidsbreed programma in de categorie 'Passend Contact met de Overheid'. Daarmee hebben initiatiefnemers twee extra normen die zij tegen het bestuur kunnen inroepen: recht op ambtelijke medewerking en een beroep op de wethouder als dat tegenvalt. Voor zover het probleem bestaat uit twee tegenstrijdige claims op representativiteit (de gemeenteraad wil iets met een gebied, terwijl een burgercollectief stelt dat 'de wijk' iets heel anders wil) zouden instrumenten kunnen worden ontwikkeld waarmee de gemeenteraad de representativiteit van burgercollectieven kan beoordelen of waarmee burgercollectieven hun claim kunnen onderbouwen. In de Wet op de bedrijveninvesteringszones is bijvoorbeeld voorzien in een verplichte draagvlakmeting die een ondernemersvereniging moet houden voordat zij de gemeente mag vragen om op een bedrijventerrein bij alle ondernemers een BIZ-bijdrage te heffen om de initiatieven van de ondernemersvereniging te betalen.<sup>20</sup>

**Voor het mislopen van het eerste en eigen idee, dat van een algemene regeling, lijkt als een graat in de keel van de Tweede Kamer te blijven steken**

Als het om de knelpunten in het economisch bestuursrecht gaat, zal het deel dat van Europese oorsprong is niet zomaar kunnen worden aangepast. Wel is er vaak in het aanbestedingsrecht veel meer mogelijk dan wordt gedacht, met name via het zogenaamd 'emv-criterium'. Zo kan naast de prijs ook rekening worden gehouden met kwaliteitskenmerken, die bijvoorbeeld kunnen bestaan uit samenwerking met lokale partijen of kennis van de lokale omstandigheden. Toch blijkt het formuleren van dergelijke criteria voor gemeentelijke aanbestedende diensten niet eenvoudig. Dat een dergelijke aanbesteding een ingewikkelde procedure oplevert is een probleem dat op dit moment al breder wordt aangepakt in het actieprogramma 'Beter Aanbesteden'.<sup>21</sup> Als het om de (opstart)financiering gaat, is het mogelijk om in de Awb een aangepaste regeling voor incidentele subsidieverstrekking op te nemen en via de VNG een modelverordening te ontwikkelen.

Zo waren, ondanks de geconcludeerde onmogelijkheid om een *Algemene wet op het uitdaagrecht* vast te stellen, veel andere dingen wel mogelijk: een symbolisch belangrijke wijziging van de Grondwet, een veel sneller te realiseren wijziging van de Awb en een VNG-modelverordening voor subsidie van burgerinitiatieven. Verder hebben wij in het onderzoeksrapport ruime mogelijkheden aangegeven om met meer voorlichting *veronderstelde* knelpunten weg te nemen. In dat licht is het toch opvallend dat vooral het mislopen van het eerste en eigen idee, dat van een algemene regeling, als een graat in de keel van de Tweede Kamer lijkt te blijven steken. Die conclusie, die we na afloop van het eigenlijke onderzoek en de reacties daarop nu zo'n beetje wel kunnen trekken, is aanleiding om verder op het onderwerp te reflecteren

### 4. Nadere reflectie

Door de brede onderzoeksopzet en het royale gebruik van externe experts uit theorie en praktijk hebben we veel meer informatie vergaard dan nodig was voor het onderbouwen van de conclusie dat één algemene regeling geen haalbaar idee is, maar dat er wel verwante manieren zijn om de ervaren knelpunten enigszins te verhelpen. Deze informatie bestaat vooral uit observaties van patronen in en de verschillen tussen de casusoverleggen en zijn ook onderzoeksresultaten.<sup>22</sup>

De eerste observatie is dat de populaire voorstelling van sympathieke, kleinschalige burgerinitiatieven die sneuvelen in een woud van gedetailleerde regels zonder redelijk doel, in ons onderzoek niet werd bevestigd. Bij het 'laden' van de typische casuïstiek met de talloze praktijkverhalen op internet en de beschikbare onderzoeksrapporten, is welbewust gezocht naar voorbeelden van regels die zonder meer afgeschafte of geflexibiliseerd zouden kunnen worden. Er is met andere woorden gezocht naar afschafbare regels die ook juridisch zouden kunnen kwalificeren als laaghangend fruit. Wij hebben dat soort regels nauwelijks gevonden. Er zijn wel voorbeelden van behoorlijk technische regelingen die op het eerste gezicht weinig relevant overkomen in de casus waarin ze wel voor een probleem zorgen, maar een eenstemmig advies om ze af te schaffen gaven de *stakeholders* in onze casusoverleggen zeker niet. Zelfs de moeilijk uitlegbare regel die (ook) voor dorpswindmolens met een zekere hoogte een rood knipperlicht

voorschrijft, mocht in stand blijven voor een gebied waarboven nooit werd gevlogen. Men zag wel in dat dergelijke wereldwijde veiligheidsnormen een stuk minder effectief worden als daar naar het oordeel van de lokale gedragsdrager van mag worden afgeweken. Bovendien kunnen vliegroutes veranderen. Evenmin hoefden de moeilijk uitvoerbare technische regelingen over filters in zuiveringsinstallaties in wijkzwembaden eraan te geloven. Het was juist belangrijk dat wijkzwembaden van burgercollectieven niet de naam zouden krijgen het minder nauw te nemen met de kwaliteit van het zwembadwater. En zelfs strenge hygiënevoorschriften waardoor een zorgcoöperatie geen haring van de lokale visboer zonder HACCP-keurmerk mag serveren, verschenen niet in zichzelf als een probleem in onze focusgroepen. Van al dat soort materiële veiligheidsvoorschriften zagen ook (of misschien wel juist) de initiatiefnemers die er aan moeten voldoen het achterliggende doel wel in. Naarmate het belang dat de regel dient duidelijker is of wordt, zo observeerden wij, neemt de roep om ervan te mogen afwijken duidelijk af. De enig merkbare uitzondering daarop vormden de publiekrechtelijke systeemeisen en de doorwerking van algemene beginselen van behoorlijk bestuur op burgerinitiatieven. Het helpen verdelen van een wijkbudget is één ding, het vervolgens bij de rechter moeten verdedigen waarom iemand géén of naar eigen zeggen te weinig geld heeft gekregen van de bewonersvertegenwoordiging is iets heel anders. Van dat soort 'systeemeisen' (in zichzelf al een verdacht woord in kringen van burgerinitiatieven) zagen de juridische experts meer het nut in dan de praktijkexperts.

Ongetwijfeld zal meespelen dat wij in dit onderzoek vooral spraken met de initiatiefnemers zelf, en minder met de (veel moeilijker bereikbare) buurtbewoners die achter het net vissen of mensen die gewoon met rust willen worden gelaten door hun initiatiefnemende buurtgenoten.<sup>23</sup> Goede kans dat bij hen meer begrip gevonden wordt voor de systeemeisen die juist in hun belang zijn geschreven. Los hiervan blijft het opvallend dat nauwelijks voorbeelden van zinloze regels zijn gevonden, hoewel wij het net toch zo breed mogelijk hebben uitgeworpen. Het doet vermoeden dat het probleem dat de politiek met een algemene regeling voor het *Right to Challenge* wil oplossen complexer is dan de ééndimensionale voorstelling van een verstikte leefwereld die uit de greep van een systeemwereld moet worden gered. Er is zelfs van een zekere tegenstrijdigheid sprake tussen het draagvlak voor de individuele specifieke voorschriften en de weerzin tegen het totaal ervan. Kennelijk zijn de regels op zichzelf geen

## Kennelijk zijn de regels op zichzelf geen probleem, maar zijn het in de ogen van de initiatiefnemers teveel, zijn zij moeilijk toegankelijk (welke regels gelden er allemaal) en te doorgronden

probleem, maar zijn het in de ogen van de initiatiefnemers teveel, zijn zij moeilijk toegankelijk (welke regels gelden er allemaal) en te doorgronden. Dat verklaart ook het paradoxale van de wens voor een algemene regeling van het *Right to Challenge*. Daarmee wordt immers ter bestrijding van te veel regels om nieuwe regels geroepen.

De tweede opvallende meta-bevinding in ons onderzoek was een zeker patroon in de *mismatch* tussen de definitie van een knelpunt door de juridische experts en de experts uit de praktijk. Kort gezegd: *wiens* probleem is dit knelpunt eigenlijk? De *mismatch* zat bij wat telt als een probleem van het recht zelf versus een probleem van de gebruikers ervan. Typisch voorbeeld geeft hier de discussie over de rechtsvorm van burgerinitiatieven. Daarvan wordt al lang gesproken als een knelpunt, onder andere omdat de scheiding tussen de stichting zonder winstoogmerk en de ondernemingen met winstoogmerk te digitaal zou zijn. Tussen beide categorieën in zou een soort maatschappelijke onderneming mogelijk moeten worden gemaakt waarin wel winst mag worden gemaakt, mits die weer terugvloeit naar de maatschappij. Ook in de voor ons onderzoek ontwikkelde casuïstiek kwam de zoektocht naar een passende rechtsvorm uitgebreid terug. Maar de geraadpleegde experts erkenden de knelpunten nauwelijks als een probleem van het recht zelf. Er is immers veel maatwerk mogelijk voor wie er echt verstand van heeft. Onder de rechtsvorm van een stichting kunnen winstmakende onderdelen worden gehangen (een groot ziekenhuis kan een stichting zijn), terwijl bij vennootschappen statutair kan worden verzekerd dat de winsten maatschappelijk worden bestemd. Het is vooral een kwestie van over de juiste kennis beschikken of het (financiële) vermogen hebben om de juiste adviseurs in te schakelen. In ieder geval zagen de experts in de knelpunten uit de casuïstiek onvoldoende redenen om de oude grondvormen

19. Daarover eerder bijv. Schlössels die zich afvraagt of het geen waardevol signaal zou zijn als in de toekomst de Awb met een dienstbaarheidsopdracht aan het bestuur zou openen: R.J.N. Schlössels, 'Principle', *Gst.* 2016/20, dezelfde, 'Het recht op toegang tot het bestuur', *NTB* 2017/23 en W. den Ouden, 'Kan het dienstbaarheidsbeginsel bijdragen in vertrouwen in de overheid?', in: L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann & R.F.B. van Zutphen, *Vertrouwen in de over-*

*heid: Verslag van de algemene VAR vergadering 2018*, VAR-reeks nr. 161, Den Haag: BJU, p. 7-11.

20. Art. 4 en 5 van de Wet op de bedrijven-investeringszones. Movisie heeft al iets ontwikkeld voor het sociaal domein: E-tools voor gemeenten die inwoners online willen betrekken.

21. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Actieagenda Beter Aanbesteden*, Den Haag: 2018.

22. De geanonimiseerde verslagen van deze gesprekken worden (beveiligd) bewaard en zijn opvraagbaar bij de auteurs van het rapport. De niet-geanonimiseerde verslagen zullen gedurende tien jaar (beveiligd) worden bewaard en zijn alleen door de 'directe onderzoekers' raadpleegbaar. Zie verder het datamanagement uit Bijlage IV van het rapport. Een complete lijst met gesprekspartners is opgenomen als Bijlage II bij het rapport.

23. Mediaberichten bewijzen dat die er zeker zijn. Zie bijv.: M. Landeweer & L. de Jonge, 'Burenruzie om halve ton aan wijk-geld', *AD* 27 oktober 2017 en *Binnenlands Bestuur*, 'De keerzijde van het wijkbudget', *binnenlandsbestuur.nl*, 1 juli 2010. Geraadpleegd via [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/de-keerzijde-van-het-wijkbudget.201516.lynx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/de-keerzijde-van-het-wijkbudget.201516.lynx).

uit Boek 2 BW te verstoren met – uiteindelijk – politieke doelstellingen die geen probleem in het rechtspersonenrecht zelf oplossen. Eenzelfde patroon kon worden ontwaard in discussies over het aanbestedingsrecht, het subsidierecht en over het aansprakelijkheidsrecht: de experts benadrukten ook daar dat heel veel meer mogelijk is dan zij merkten dat doorgaans wordt gedacht en daar moest eerst maar eens maximaal gebruik van worden gemaakt voordat een wetswijzing op tafel komt.

Ongetwijfeld speelt hier mee dat voor ons onderzoek echte specialisten waren benaderd die mogelijkheden zien die niet alleen de gewone burgers maar veelal ook de ‘gewone’ juristen zullen ontgaan. Maar misschien werd wel juist daardoor de kloof tussen de verschillende definities van het probleem duidelijk. Zijn de ervaren knelpunten een lacune in het recht, zoals de initiatiefnemers – en in hun kielzog het regeerakkoord – veronderstellen, of zijn zij een lacune in de kennis van dat recht of tekortschietende toegang tot de rechtshulp, zoals de juridische experts concludeerden? Een opvallend feit in dit verband is dat het soort initiatiefnemers dat zich met het *Right to Challenge* bezig houdt doorgaans hoog is opgeleid en dat er op heel veel terreinen aan (toegankelijke) voorlichting voor burgerinitiatieven wordt gedaan.<sup>24</sup> Al langer en vaker is de conclusie dat het gewoon allemaal nog een keertje moet worden uitgelegd. Maar aan iemand uitleggen dat een ervaren probleem geen gebrek van het recht is, maar een eigen gebrek aan kennis daarvan, is communicatief natuurlijk een lastige opgave – ook als de analyse op zich niet onjuist is.

## Aan iemand uitleggen dat een ervaren probleem geen gebrek van het recht is, maar een eigen gebrek aan kennis daarvan, is communicatief natuurlijk een lastige opgave

Een derde bevinding, deels in het verlengde van de vorige, is meer van algemene aard en betreft het sentiment achter en het soort energie waarop de burgerinitiatieven rondom het *Right to Challenge* draaien. Dat zijn dus niet de burgers die ‘gewoon’ uitvoerende overheidstaken overnemen in de categorie van het zelf beheren van een stukje gemeentegrond naast het huis, het vrijwilligerswerk in de buurt of de ondernemer met een sociaal hart. Dat gebeurt allemaal al heel lang en wordt doorgaans door geen van de betrokkenen als iets bijzonders beleefd dat algemene regeling behoeft. Het zijn de dingen die je eenvoudig doet – of niet. In dit onderzoek gaat het om initiatieven die zichzelf verbinden met het *Right to Challenge*, met het uitdaagrecht. Sommige van hen maakten zelfs bezwaar tegen de uitbreiding van ons onderzoek

naar ‘het *Right to Challenge* en andere burgerinitiatieven’ en de daarin impliciet vervatte gelijkenschakeling tussen de klassieke burgerinitiatieven en de inzet van het *Right to Challenge*. Het *Right to Challenge* wordt beleefd als nét een beetje meer, nét dat stapje hoger op de participatieladder dan de ‘doe-democratie’ uit de kabinetsnota van 2013.<sup>25</sup> De ervaren knelpunten die in ons onderzoek naar voren kwamen, bevestigden dat. Veel knelpunten gingen over initiatieven die zichzelf nadrukkelijk als een bijzondere, nieuwe categorie tussen de maatschappij, de markt en de staat presenteerden. Het woord ‘uitdagen’ betekent ook meer dan simpelweg ‘zelf doen’ of ‘overnemen’. Echt *uitdagen* heeft de wederzijdse erkenning van politieke en professionele gelijkwaardigheid als inzet. En dat lijkt het overheersende gevoel in deze beweging. In die zin is het *Right to Challenge* – breed gevat – een uitdrukking van een nieuw soort directe democratie, met als steekwoorden: maximale directe invloed, individuele autonomie, een gelijkwaardige relatie met de overheid en erkenning van de professionaliteit van de burger. In de woorden van een van de belangrijkste woordvoerders en deelnemer aan de rondetafelbijeenkomst Thijs van Mierlo: ‘*Right to Challenge* gaat dus over de vernieuwing van de lokale democratie: meer invloed en meer zeggenschap aan de burgers geven.’<sup>26</sup>

Beschouwd tegen deze achtergrond wordt veel duidelijker dat de burgerinitiatieven die zichzelf achter het *Right to Challenge* scharen te maken krijgen met nogal wat publiekrechtelijke begrippen waarvan de connotaties hen niet zullen bevallen. Door het gebruik van materiële definities is het voor juridische experts niet ongewoon om collectieven huns ondanks ‘aan te merken’ als bestuursorgaan of om een financiële relatie tussen de overheid en een initiatief toch te kwalificeren als een subsidierelatie. Terwijl de betrokken collectieven geen van beide kwalificaties bevalt. Zelf beleven zij zich juist *niet* als onderdeel van die overheid en een bestuursorgaan zijn zou de doodsteek voor hun gevoel van eigenaarschap vormen. Evenmin bevalt hen de hiërarchische connotatie van een subsidierelatie. Zij zien het zelf eerder als geld dat al van ‘de burger’ was en dat diezelfde burger dus moet kunnen teruggeven. Juristen zullen de relevantie van deze dimensie misschien minder gemakkelijk accepteren, maar voor wie de initiatiefnemers wil erkennen in wat zij zelf belangrijk vinden, doen begrippen er toe. Misschien gaat het bij de algemene regeling voor het *Right to Challenge* wel *juist* over de begrippen.

### 5. Conclusie: de functionaliteit van het recht

De vraag van ons onderzoek voor BZK was gericht op de inhoud van een algemene regeling van het uitdaagrecht: een politieke wens die in het regeerakkoord is beland. Ons negatieve antwoord op die onderzoeksvraag (zo’n regeling is niet haalbaar) leek geen impact te hebben op de politieke wens. Hoewel wij naar ons idee royaal hadden meegeacht met wat de wetgever en de regering dan wél zouden kunnen doen (wijzigen van de Grondwet, wijzigen van de Awb, modelverordening van de VNG, nog meer voorlichting e.d.), vroegen Kamerleden na afloop van de presentatie gewoon naar andere wetenschappers die een algemene regeling van het uitdaagrecht wél een goed idee vonden. Kennelijk moest en zou het hoe dan ook een algemene

regeling worden. Aan dit resultaat voegen we in dit artikel drie andere observaties toe. Ten eerste: het *Right to Challenge* is niet gericht tegen een overdaad aan feitelijk bestaande onzinnige regels – daarvan zijn nauwelijks praktijkvoorbeelden te geven – maar veel meer tegen een algemeen idee van contraproductiviteit van de hoeveelheid, de complexiteit en de onoverzichtelijkheid van de op burgerinitiatieven toepasselijke regels. In de tweede plaats bleek in ons onderzoek dat de definitie van het probleem tegelijk ook een onderdeel daarvan is: wat is een lacune in het recht, wat is een gebrek aan kennis van het recht? In ieder geval laat de wens om tot een algemene regeling van het *Right to Challenge* te komen zich maar matig vervullen met extra informatiecampaagnes. Gebrek aan informatie lijkt dus niet het grootste probleem, gebrek aan erkenning (én ondersteuning) wel. Dat is de derde observatie: met het uitdaagrecht zoekt de moderne burger erkenning en bevestiging van zijn professionaliteit en gelijkwaardigheid ten opzichte van de overheid. Daarom zou het *Right to Challenge* algemeen moeten zijn, en worden vastgelegd in een regeling. De grote (nieuwe) onderzoeksvraag die hieruit volgt is hoe dat laatste dan zou kunnen. Met dit artikel wordt hiertoe een eerste aanzet gegeven.

## De roep om de algemene regeling kan dan worden gezien als een klacht over de bruikbaarheid in algemene zin: het geheel *functioneert* niet zoals de politiek wil

Op basis van de reactie op het onderzoeksrapport, gecombineerd met de nevenbevindingen uit ons onderzoek, concluderen wij dat er reden is om zo iets als de *functionaliteit* van het recht serieuzer te nemen. Daarmee bedoelen we zoveel als de bruikbaarheid voor de eindgebruikers van het recht als een zelfstandige categorie te onderzoeken en hierbij verder te gaan dan alleen het bestaande recht opnieuw uit te leggen. De conclusie dat aan de politieke wens voor een algemene regeling van het *Right to Challenge*, noch met het wijzigingen van het

recht, noch met voorlichting kan worden voldaan, is daarvoor een aanwijzing. De roep om de algemene regeling kan dan worden gezien als een klacht over de bruikbaarheid in algemene zin: het geheel *functioneert* niet zoals de politiek wil.

Onze conclusie om de wens tot een algemene regeling van het *Right to Challenge* bij nader inzien te duiden als een klacht tegen de functionaliteit van het recht is geïnspireerd op een vergelijkbare gedachte die Brenninkmeijer onlangs ontwikkelde.<sup>27</sup> Hij introduceerde het begrip ‘interface’ in dit verband. *Interfaces* zijn manieren waarop systemen met elkaar communiceren. Een toetsenbord is een interface, een afstandsbediening is dat, maar ook ingewikkelde applicaties om op een smartphone bijvoorbeeld foto’s te maken of een besturingssysteem met een ‘bureaublad’ en ‘mappen’. *Interfaces* stellen gewone mensen in staat om ingewikkelde digitale processen te gebruiken, zonder dat ze die achterliggende processen zelf begrijpen. Bruikbare *interfaces* ontwikkelen is een vak apart. De ontwerpers van een *interface* moeten proberen te voorspellen wat een gebruiker logisch vindt om te doen. Bijvoorbeeld op een driehoekje drukken om iets te laten spelen en op twee streepjes om het te laten pauzeren e.d. In al zijn eenvoud is dat een briljante uitvinding: kinderen over de hele wereld kunnen er de meest ingewikkelde apparaten mee bedienen. Het aardige van de vergelijking met *interfaces* is dat het de bruikbaarheid van complexe applicaties als een zelfstandig probleem erkent. Sommige dingen zijn niet met een extra dikke handleiding op te lossen, daar moet de *interface* een oplossing voor bieden. Natuurlijk ligt de norm anders bij commerciële bruikbaarheid van nieuwe apparaten dan bij wat burgers in een democratie van de functionaliteit van het recht mogen verwachten. Maar waar die norm dan precies ligt, daar zou meer onderzoek naar moeten worden gedaan.

Wat betekent dit dan meer concreet voor het *Right to Challenge*? Wanneer wordt aangenomen dat de eindgebruikers van het recht niet uit de voeten kunnen met de regels die op hen van toepassing zijn, betekent dit dat nagedacht moet worden over arrangementen – *interfaces* – die hen wel (eenvoudig) in staat stellen om met behulp van het recht te krijgen wat zij verlangen. Hierbij kan worden gedacht aan een (sjabloon van een) rechtsvorm die de ondernemingsgeest van de kapitaalvennootschappen verbindt met het ideeële van een stichting, of aan een bepaalde set aan financiële regels om de financiële relatie tussen de overheid en de ontvanger van de publieke gelden te omschrijven. Die relatie heeft dan niet het subsidie-etiket, maar staat bijvoorbeeld te boek als een ‘maatschappelijke investering’; een uitdrukking van wederkerigheid, professionaliteit en gelijkwaardigheid. En

24. Aantal voorbeelden: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, *Werkboek help een burgerinitiatief*, Den Haag: 2010. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, *Samen werken aan het Right to Challenge. Inspiratiegids voor gemeenten en bewoners*, Den Haag: 2019. Het project ‘Financieren in netwerken’ een samenwerkingsproject tussen de

provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, de Universiteit Leiden en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur waarbinnen een online keuzetool en handleiding voor diverse financieringsinstrumenten zijn ontwikkeld. Raadpleegbaar via: <https://financieringeninnetwerken.nl/>; LSA Bewoners, *10 tips voor right to challenge*, raadpleegbaar via: [www.lsabewoners.nl/buurtrechten/](http://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/)

kennis/10-tips-right-to-challenge/. Zie ook de informatiebladen op [www.rijksverheid.nl/onderwerpen/leefbaarheid/ondernemend-initiatief-en-leefbaarheid](http://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/leefbaarheid/ondernemend-initiatief-en-leefbaarheid).

25. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-democratie, Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: 2013.

26. Directeur van LSA bewoners, een lande-

lijk netwerk dat zich inzet voor actieve bewoners. *Statement uit zijn position paper voor het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer* 3 april 2019.

27. A.F.M. Brenninkmeijer, ‘De burger tussen de ambities en doelstellingen van de Awb’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 39-48.

wat te denken van algemene beginselen van behoorlijk initiatiefnemen als variant op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en nog lichtere varianten van geschilbeslechting? Dit zijn allemaal voorbeelden die wellicht zouden kunnen bijdragen aan de verbetering van de uiteindelijke functionaliteit van het recht. Op sommige gebieden worden er al eerste, voorzichtige stappen gezet met het ontwikkelen van deze interfaces. Denk bijvoorbeeld aan het al eerder genoemde voorstel van de ChristenUnie dat sociale ondernemers een modaliteit in Boek 2 wil aanbieden in de vorm van de maatschappelijke BV.<sup>28</sup> Hetzelfde geldt voor het Bijzonder Statuut, een instrument in de vorm van een notariële akte waarmee initiatiefnemers de mogelijkheid krijgen om hun doelstellingen en hun interne structuur vast te leggen nog voordat voor een rechtsvorm is gekozen.<sup>29</sup> Menig (ondernemingsrecht)jurist zal zich bij de noodzaak van deze (specifieke) interfaces achter de oren krabben en zich afvragen welk *juridische* lacune wordt weggepoetst met de BVm en wat de status en voordelen zijn van een Bijzonder Statuut. Dat zijn op zichzelf natuurlijk legitieme vragen, maar wat wij uit de nevenbevindingen van ons onderzoek in ieder geval hebben kunnen concluderen, is dat moet worden opgepast met juridische antwoorden die burgerinitiatieven willen vangen in bestaande (materiële) definities die

– in de ogen van veel initiatiefnemers – geen recht doen aan hun unieke situatie en positie. Voor een jurist is dat wellicht geen eenvoudige boodschap. Wij vinden diezelfde ‘knellende regels’ vaak helemaal niet zo knellend of ingewikkeld, kennen het belang en de ratio van de systeemeisen waartegen initiatiefnemers zich verzetten en vragen ons af waarom een wetgevingsoperatie zou moeten worden opgezet wanneer het probleem niet een juridische basis heeft. Maar laten wij ons niet rijk rekenen. Ook wanneer het alleen maar gaat om gepercipieerde juridische problemen, is dat in de kern ook een probleem van de juristen. Het is (ook) hun taak om de kloof tussen het recht zelf, de voorlichting daarover en de daadwerkelijke praktische functionaliteit daarvan in de praktijk op een nieuwe manier te overbruggen. De vraag hoe dat moet voor het *Right to Challenge* en andere burgerinitiatieven is te ingewikkeld gebleken om in kortlopend contractonderzoek te kunnen beantwoorden. Die vraag verlangt naar een proefschrift. •

<sup>28</sup>. ChristenUnie, *Ondernemen met een maatschappelijke missie. (H)erkenning van Sociale Ondernemingen door de BVm*, online raadpleegbaar via: [\[unie.nl/library/download/1227578\]\(http://unie.nl/library/download/1227578\).](http://www.christen-</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>29</sup>. N. Estejé, *Bijzonder Statuut voor sociale coöperatie*, [www.socialealliantie.nl/images/pdf/bijzonder-statuut.pdf](http://www.socialealliantie.nl/images/pdf/bijzonder-statuut.pdf).