



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven

Driessen, E.M.M.A.

Citation

Driessen, E. M. M. A. (2022). De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven. In *Preadviezen Jonge VAR-reeks* (pp. 81-139). Den Haag: Boom Juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728420>

Version: Accepted Manuscript

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728420>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven

mr. E.M.M.A. (Esmée) Driessen¹

Preadvies Jonge VAR 2022

Derde generatie burgerparticipatie vraagt om een andere manier van denken en doen. Het vraagt erom de logica van de burger als vertrekpunt te nemen en niet die van de overheid.²

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Burgerinitiatieven	4
3. Waarom een dienstbaarheidsbeginsel?	6
3.1 Dienstbaarheidsbeginsel als oplossing voor een veelvoorkomend en hardnekkig knelpunt	6
3.1.1 De knelpunten lastige wet- en regelgeving en financieringsperikelen	7
3.1.2 Het knelpunt contact met de overheid	8
3.2 Dienstbaarheidsbeginsel omdat de overheid zelf wil aansluiten en dit maar slecht lukt.	10
3.3 Tussenconclusie.	10
4. Het dienstbaarheidsbeginsel	11
4.1 Grondslag voor een dienstbaarheidsbeginsel	11
4.2 Borging van het dienstbaarheidsbeginsel	13
4.2.1 De wet versterking participatie op decentraal niveau.	14
4.2.2. VNG-handreiking participatieverordening en uitdaagrecht.	16
4.3 Tussenconclusie	20
5. De dienstbare overheid bij burgerinitiatieven	20
5.1 Handelingsperspectieven voortvloeiend uit een dienstbaarheidsbeginsel	21
5.2 Verankering aan de hand van de VNG-handreiking	25
6. Keerzijden van een dienstbaarheidsbeginsel	30
7. Weerlegging	32
8. Uitgeleide	33
Bijlage: Voorbeeld Verordening participatie en uitdaagrecht	34
Literatuurlijst	36

¹ mr. E.M.M.A. Driessen is promovenda en Thorbeckefellow bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Haar proefschrift gaat over burgerinitiatieven. Met dank aan dr. Georgina Kuipers voor haar waardevolle commentaar op de eerste versie van dit preadvies.

² Kilic 2008, p. 3.

1. Inleiding

De afgelopen jaren is er in het bestuursrecht veel aandacht voor responsiviteit. De responsieve rechtsstaat wordt door Michiel Scheltema als volgt omschreven:

‘(...) een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het bij de rechtsstaat om hem te doen is. In de [responsieve ED] rechtsstaat is de overheid een dienende overheid. Dat betekent niet dat de burger altijd krijgt wat hij wil – ook de burger begrijpt dat hij niet beter behandeld kan worden dan zijn buurman – maar het betekent wel dat hij merkt dat hij serieus wordt genomen.’³

Hoewel de term volgens sommigen dreigt te verworden tot een juichbegrip dat keer op keer ten tonele wordt geroepen als hét wondermiddel tegen uiteenlopende, complexe problematiek, lijken zowel (bestuursrecht)juristen als de wetgever het erover eens te zijn dat er weldegelijk iets moet veranderen.⁴ Spraakmakende gebeurtenissen zoals de kinderopvangtoeslagaffaire laten pijnlijk duidelijk zien wat de gevolgen zijn van spijkerharde wetgeving, opsporing en handhaving waarbij het slechts draait om ‘regel is regel’ en er geen ruimte lijkt te zijn voor een andere, proportionelere, responsievere aanpak. Tel daarbij het rapport van de WRR over het doenvermogen van – ook hoogopgeleide – burgers op en het feit dat de samenleving alleen maar complexer en bepaald niet regelluwer wordt en het is duidelijk dat een overheid die te weinig oog heeft voor de uitwerking van haar regels en zich formeel opstelt, zichzelf én haar burgers in grote problemen kan en zal brengen.⁵

Het is dan ook niet vreemd dat de laatste tijd veel wordt gesproken over meer maatwerk, hardheidsclausules en een herwaardering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁶ Ook wordt er gesproken over een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, namelijk het dienstbaarheidsbeginsel.⁷ Een eerste opstap hiernaar en een herinnering voor bestuursorganen dat zij zich behulpzaam moeten opstellen, is al dichtbij. Wanneer de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking treedt zal onder andere art. 2.1 Awb wijzigen.⁸ Aan het artikel, waarin nu staat opgenomen dat burgers zich kunnen laten bijstaan door een gemachtigde, wordt dan een nieuw eerste lid toegevoegd dat als volgt luidt: “Een

³ Scheltema 2015

⁴ Linthorst en Oldenhof 2020. Van den Berge 2020. Doornbos 2019. NTB-redactie 2021.

⁵ WRR 2017.

⁶ Een greep: Scheltema 2018. Schlössels 2020. Damen 2020. Scheltema 2021. Giezeman en Jak 2020. Preadviezen VAR 2020. Esser en Becker 2021. De Poorter en Koenraad 2022. *Kamerstukken II* 2020/21, nr. 35 310, nr. 15 (motie Jetten en Marijnissen). In deze motie roepen de indieners de minister op om alle abbb's in de Awb te verankeren en met wetgeving te komen die het mogelijk maakt dat de rechter indringender toetst en ook dwingendrechtelijke bepalingen buiten toepassing kan laten.

⁷ Den Ouden 2018b. De Raad van State adviseert in het kader van digitalisering om te komen tot een recht op zinvol contact met de overheid: Raad van State 2018. Ook de VAR commissie Europeanisering van het bestuursrecht beveelt een recht op dienstbaar bestuur aan: VAR 2021, p. 83. Zo ook Schlössels 2016. In *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 17 wordt per motie opgeroepen om het recht op toegang tot het bestuur te codificeren als abbbb. Claessens 2021 zet vraagtekens bij nut en noodzaak van een dergelijk recht.

⁸ Naar verwachting zal dat op 1 januari 2023 gebeuren: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-modernisering-elektronisch-bestuurlijk-verkeer/>

bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.”⁹

Het grote voordeel van beginselen, en door de gelaagde opbouw van de Awb ook van het toekomstige art. 2:1, is dat zij een enorm breed bereik hebben en dus toegepast kunnen worden op tal van situaties. Zo ook op het ondersteunen van burgerinitiatieven. Het stroeve contact met de overheid is onder burgerinitiatieven van allerlei pluimage – van groen tot zorg en van duurzaamheid tot re-integratieprojecten – namelijk een bekend en hardnekkig probleem.¹⁰ En dat terwijl (lokale) overheden op zeer ruime schaal aangeven juist ruimte te willen maken voor initiatieven uit de samenleving en hierbij op willen treden als een faciliterende partner. Omdat het contact tussen overheid en initiatiefnemers een terugkerend knelpunt vormt bij burgerinitiatieven en ondersteuning door de overheid vaak onontbeerlijk is wil het initiatief van de grond kunnen komen, is ook in deze context al eerder gepleit voor een dienstbaarheidsbeginsel.¹¹ Omdat zowel het probleem – contact tussen (lokale) overheid en burgerinitiatieven – en de oplossing – een dienstbaarheidsbeginsel en hieruit voortvloeiende handelingsperspectieven – tot nu toe nogal algemeen zijn beschreven, wil ik in dit preadvies stappen zetten naar een concrete invulling van zo’n dienstbaarheidsbeginsel *specifiek* bij de omgang met burgerinitiatieven. Centraal staat dus de vraag: wat houdt het dienstbaarheidsbeginsel bij het ondersteunen van burgerinitiatieven in en waar en hoe kan het worden verankerd?

De termen ‘dienstbaarheidsbeginsel’ of de ‘dienstbare overheid’ en ‘burgerinitiatieven’ zijn nogal breed en zonder verdere verduidelijking weinigzeggend, daarom is dit preadvies als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt allereerst ingegaan op het verschijnsel burgerinitiatieven. Wat wordt er in het kader van dit preadvies mee bedoeld en wat voor soorten initiatieven worden er onder die vlag door burgers ontplooid? In paragraaf 3 komt aan bod welke knelpunten initiatiefnemers ervaren in hun contact met de overheid en waarom een dienstbaarheidsbeginsel een passende oplossing zou kunnen zijn voor deze problemen. In paragraaf 4 en 5 wordt het dienstbaarheidsbeginsel verder uitgewerkt. Waar komt het beginsel vandaan, welke handelingsperspectieven vloeien eruit voort en waar kunnen deze worden verankerd? Maar de introductie van een dergelijk beginsel kan volgens criticasters ook nadelen meebrengen. Deze komen aan bod in paragraaf 6. Wanneer deze kritiekpunten zijn weerlegd in paragraaf 7 wordt geëindigd met een samenvattende conclusie (paragraaf 8).

Tot slot nog twee opmerkingen over de gebruikte terminologie. Voor juristen is het vanzelfsprekend om het te hebben over een concreet bestuursorgaan. Voor initiatiefnemers geldt dat niet. Zij maken meestal geen onderscheid tussen het college van burgemeester en wethouders en de raad. Ook wordt er meestal geen onderscheid gemaakt tussen ambtenaren van de ene afdeling en ambtenaren van de andere afdeling. Er vindt al snel een veralgemenisering plaats naar ‘de overheid’. Omdat bij het dienstbaarheidsbeginsel het perspectief van de initiatiefnemers centraal staat, spreek ik in dit preadvies ook over ‘de overheid’. Hoewel er ook burgerinitiatieven zijn die te maken hebben met de provincie, vinden

⁹ *Kamerstukken II 2018/19*, 35 261 nr. 2.

¹⁰ Nationale Ombudsman 2018 . Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, i.h.b. p. 23. Agora-Europa 2016, hd. 5. Movisie en Vilans 2016.

¹¹ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p.36-38.

de meeste initiatieven op gemeentelijk niveau plaats.¹² Wanneer ik het dus heb over de overheid bedoel ik, tenzij anders aangegeven, (bestuursorganen van) de gemeente.

Ook de termen uitdaagrecht en Right to Challenge komen in dit preadvies regelmatig langs. Het Right to Challenge is een participatie-instrument waarbij burgers de mogelijkheid krijgen om taken van de overheid 'over te nemen' wanneer zij denken de uitvoering ervan beter en/of goedkoper te kunnen doen. Het 'uitdaagrecht' is de Nederlandse vertaling van Right to Challenge. Deze term wordt sinds 2019 door de regering gebruikt.¹³ In de gemeentelijke praktijk komen beide termen voor.

2. Burgerinitiatieven

De term burgerinitiatief zal bij veel lezers een belletje doen rinkelen. Velen zullen in eerste instantie waarschijnlijk denken aan buurtbewoners die straatfeesten organiseren of zeskampen voor de jeugd. Wie regelmatig wandelt zal vast wel eens een bibliotheekkastje in iemands tuin hebben zien staan waar voorbijgangers boeken kunnen ruilen. Of denk aan door burgers georganiseerde klus- en boodschappendiensten voor buurtbewoners die (tijdelijk) slecht ter been zijn. Dit soort voorbeelden zijn op zichzelf nog weinig onderscheidend en definiërend. Wanneer in dit preadvies van een (burger)initiatief wordt gesproken, wordt daarmee bedoeld op burgers die zich inzetten voor een taak of belang waaraan een maatschappelijke waarde wordt toegekend en dat de volgende kenmerken heeft:¹⁴

- Het burgerinitiatief draait hoofdzakelijk om de *uitvoering van taken of het bereiken van doelen* met een maatschappelijke waarde en behoort daarmee tot de participatieve democratie;
- Het burgerinitiatief is gefocust op het leveren van *maatschappelijke meerwaarde*;
- Initiatiefnemers hechten grote waarde aan hun *autonomie of 'eigenaarschap'*;
- Het initiatief is gericht op de *lokale* gemeenschap.

Naast de term burgerinitiatief zijn er verschillende benamingen gangbaar om de initiatieven van burgers die aan deze kenmerken voldoen te duiden. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijk-, bewoners-, of buurtinitiatief, dan wel –collectief, Right to Challenge of uitdaagrecht. Omdat met deze benamingen regelmatig op hetzelfde wordt gedoeld én de knelpunten waarmee initiatiefnemers te maken krijgen niet veranderen al naar gelang er een andere benaming op wordt geplakt, wordt hierna steeds gesproken van burgerinitiatief. Voordat in paragraaf 3 wordt ingegaan op de knelpunten waarmee initiatiefnemers te maken krijgen, worden hieronder eerst enkele kenmerken van burgerinitiatieven verduidelijkt.

Uitvoer van taken of het behalen van doelen

Burgerinitiatieven reduceren tot 'slechts' gezelligheidsclubs zou een misrekening zijn. Hoeveel initiatieven er precies zijn is, mede door de wisselende terminologie, onbekend. Maar zeker is dat het er veel zijn, dat zij op zeer uiteenlopende terreinen actief zijn en daarbij grote en bestuurlijk en juridisch complexe initiatieven bepaald niet schuwen. Denk onder andere aan

¹² Voor enkele voorbeelden van initiatieven op provinciaal niveau zie *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3 p. 12 e.v.

¹³ *Handelingen II 2019/20*, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 8.

¹⁴ Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk komen op basis van grootschalig literatuuronderzoek tot min of meer dezelfde kenmerken: Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk 2019.

burgers die een (met sluiting bedreigd) zwembad overnemen,¹⁵ speeltuinen,¹⁶ sporthallen¹⁷ en buurthuizen beheren,¹⁸ speciale voorzieningen openen omdat zij merken dat hieraan behoefte is, zoals bij wijkbedrijven die buurtbewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier werk willen begeleiden.¹⁹ Om ouderen langer in hun vertrouwde omgeving te laten wonen met persoonlijke, niet steeds wisselende zorgverleners richten burgers zorgcoöperaties op²⁰ en gaan zij samenwerkingen aan met reguliere zorgverleners.²¹ Ook op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling zijn burgers actief. Zo kent Leiden het Singelparkproject. Dit is een burgerinitiatief waarbij het de bedoeling is om alle singels van Leiden met elkaar te verbinden door middel van een park waarin kan worden gerecreëerd en dat een echte blikvanger moet worden.²² Aan dit project zijn inmiddels vele (grote) partijen verbonden, zoals de Rabobank en Fonds 1818.²³ Soortgelijke initiatieven waarbij burgers het voortouw nemen bij de (her)ontwikkeling van straten en gebieden zijn ook te vinden in Rotterdam,²⁴ Tilburg²⁵ en Amersfoort.²⁶

De lijst met voorbeelden die hier wordt aangehaald is lang, maar bij lange na niet compleet. Het laat echter zien dat er heel wat meer schuilgaat achter de term burgerinitiatief dan maatjesprojecten, buurtbarbecues en tegelwippen (tegels eruit, bloemen erin).²⁷

Maatschappelijke meerwaarde

De redenen waarom burgers zich in het publieke domein inzetten voor een taak of belang met een publieke of maatschappelijke waarde – en dus een burgerinitiatief starten – zijn divers. Regelmatig zijn de initiatiefnemers op enige manier betrokken bij het probleem of het vraagstuk dat zij willen oppakken, bijvoorbeeld als buurtbewoner, ervaringsdeskundige of mantelzorger.²⁸ De voorbeelden die hiervoor zijn aangehaald zijn de zichtbare activiteiten die burgerinitiatieven ontplooiën, maar daarmee niet dé reden waarom initiatiefnemers met ideeën komen. Het gaat doorgaans juist om wat ze met deze activiteiten kunnen bereiken. Zoals het op peil houden van het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid in dorpen, het aanzetten tot een gezondere leefstijl, het voorkomen of doorbreken van eenzaamheid en

¹⁵ Zoals het openluchtzwembad De Groene Jager in Den Ham. Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit initiatief: Ham en Van der Meer 2015, p. 47-54. Ook 'de Fuut' in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk wordt door vrijwilligers gerund: <https://www.zwembaddefuut.nl/>

¹⁶ Zoals natuurspeeltuin Het woeste westen in Amsterdam: <https://www.woestewesten.nl/>

¹⁷ Basketballers Cangeroes beheren de sporthal in Lunetten (Utrecht), Gemeente Utrecht 2017, p. 8-9.

¹⁸ Ham en Van der Meer, 2015, hd. 5.

¹⁹ LSA 2019.

²⁰ Ham en Van der Meer 2015, hd. 3.

²¹ Zo is Zorgcoöperatie Austerlitz Zorgt een samenwerking aangegaan met Joris Zorgt en ook Buurtcoöperatie Apeldoorn-Zuid is als onderaannemer een samenwerking aangegaan met de lokale welzijnsorganisatie.

²² <https://www.singelpark.nl/singel/doel/>

²³ <https://www.singelpark.nl/overons/partners/>.

²⁴ <https://schepenstraat.info/right-to-challenge-r2c/>

²⁵ <https://spoorparktilburg.nl/burgerinitiatief-spoorpark-verbindt-tilburg/>

²⁶ <https://www.elisabethgroen.nl/achtergrond/verhaal-elisabeth-groen/>

²⁷ O.a. Zaanstad:

<https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=453&mVrg=2303&mAlle=J&mLok=1>, Breda:

<https://www.bredadoetmee.nl/groen-de-straat> en Delft: <https://www.delft.nl/wonen/buitenruimte/zelf-beheren>.

²⁸ Zie over de vraag waarom mensen actief worden ook SCP 2014, hd 3. Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks 2013, p. 21-28. Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, hd. 2. Of, omgedraaid, waarom participeren mensen niet: Verba, Schlozman en Brady 1995.

sociaal isolement, of het bijdragen aan een duurzamere wereld.²⁹ De maatschappelijke meerwaarde is daarmee het indirecte, niet-economische resultaat dat wordt bereikt door het verrichten van activiteiten en het aanbieden van diensten.

Autonomie en eigenaarschap

Initiatiefnemers hebben vaak duidelijke ideeën over hoe zij hun initiatief voor zich zien, hoe zij het willen runnen en wat zij willen bereiken. Het is voor hen belangrijk dat deze eigenheid zo veel mogelijk wordt gerealiseerd, behouden en gerespecteerd door de overheid. Eigenaarschap betekent dat het initiatief grotendeels zelf kan bepalen wat zij doet – welke plannen en activiteiten – en wat daarbij haar werkwijze is.³⁰ Dit betekent dat sterke sturing hierin door middel van subsidie- of vergunningsvoorschriften of andere afspraken met de overheid al snel gezien worden als een ongewenste overname van het initiatief door de overheid.

Gericht op de lokale gemeenschap

De activiteiten van de initiatiefnemers zijn hoofdzakelijk gericht op de lokale gemeenschap. Hoe groot die gemeenschap is en wie er allemaal wel – of juist niet – toe behoren, is afhankelijk van de aard en de omvang van het initiatief. Zo heeft de (her)inrichting van gebieden of het oprichten van zorgcoöperaties een grotere uitstraling en impact dan het opfleuren van groenstroken. Dat het initiatief lokaal is, wil in de eerste plaats zeggen dat wordt aangesloten bij de wensen en behoeftes van de lokale gemeenschap. De mensen uit deze gemeenschap zijn daarmee ook de belangrijkste afnemers, klanten, cliënten en bezoekers van het initiatief. Dat wil niet zeggen dat bewoners die uit andere dorpen, wijken of standsdelen afkomstig zijn per definitie geen gebruik kunnen maken van de diensten of faciliteiten die het initiatief aanbiedt, maar alleen dat zij niet de primaire doelgroep zijn.

3. Waarom een dienstbaarheidsbeginsel?

Nu duidelijk is wat een burgerinitiatief is, is het de vraag waarom er in de omgang tussen overheden en henzelf een dienstbaarheidsbeginsel zou moeten gelden. Voor welk probleem, of welke problemen is zo'n beginsel een oplossing? Er zijn – mijns inziens – twee redenen om dit beginsel te introduceren in deze context, namelijk als oplossing voor de stroeve verhouding in het contact tussen de overheid en burgerinitiatieven (paragraaf 3.1.2) én omdat de overheid zelf aangeeft graag 'aan te willen sluiten' bij burgerinitiatieven, maar hier tot nu toe niet goed in slaagt (paragraaf 3.2).

3.1 Dienstbaarheidsbeginsel als oplossing voor een veelvoorkomend en hardnekkig knelpunt

Er zijn veel rapporten, onderzoeken en praktijkschetsen in omloop over de knelpunten waarmee burgerinitiatieven te maken krijgen.³¹ Deze knelpunten kunnen worden ingedeeld in drie categorieën: lastige wet- en regelgeving en financieringsperikelen (3.1.1) en contact met de overheid (3.1.2).

²⁹ Zie over de beweegredenen van burgerinitiatieven en de meerwaarde die zij hiermee (willen) bereiken ook Driessen en Boogaard 2021.

³⁰ Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk 2019. Nederhand en Van Meerkerk 2017, p. 4-5.

³¹ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. Ombudsman 2018. Agora-Europa 2016. Movisie en Vilans 2016. Platform 31 2016.

3.1.1 De knelpunten lastige wet- en regelgeving en financieringsperikelen

Initiatiefnemers hebben naar eigen zeggen veel last van ingewikkelde en onduidelijke wet- en regelgeving die slecht past bij hun (innovatieve, integrale) manier van werken. De categorie, ‘lastige wet- en regelgeving’, is ontzettend breed, maar gedacht kan worden aan obstakels zoals het vinden van een rechtsvorm die zowel het ideële van een stichting, het democratische van een vereniging als het ondernemende van een BV of NV combineert. Ook staat allerlei technische wetgeving vaak aan uitvoering in de weg, zoals voor initiatieven die een natuurspeeltuin willen realiseren, maar te horen krijgen dat dit niet overeenkomstig het Warenwetbesluit Attracties en Speeltoestellen is en het initiatief dus ‘aansprakelijkheidstechnisch’ geen doorgang kan vinden.³² Een aparte categorie lastige, ingewikkelde regelgeving ziet op de financiering van burgerinitiatieven. Financiering van burgerinitiatieven en dan met name hoe moeilijk het is om voldoende financiering te krijgen en hoe hoog de administratieve aanvraag- en verantwoordingslasten daarbij zijn, is een veelgehoord knelpunt.³³ Voor initiatiefnemers is het lastig in te schatten op welke beschikbare subsidiepoten zij een beroep kunnen doen en welke opdrachten er worden verstrekt. Wanneer zij in een tenderprocedure meedingen naar een (overheids)opdracht vinden zij het bovendien lastig om tot een kansrijke inschrijving te komen. Daarbij maken zij door gunningsvoorschriften en -criteria die nauwelijks rekening houden met maatschappelijke meerwaarde, maar wel punten toekennen aan ‘traditionele punten’ zoals schaalgrootte en past performance, weinig kans om de publieke gelden in de wacht te slepen.³⁴

Aan de oplossing van de knelpunten met betrekking tot ‘lastige wet- en regelgeving’ en financieringsperikelen zal een dienstbaarheidsbeginsel waarschijnlijk niet bijdragen. Dat komt doordat deze knelpunten te maken hebben met de uitwerking van specifieke regelcomplexen. Hierdoor kunnen initiatieven soms niet, of niet in de door de initiatiefnemers gewenste vorm doorgang vinden. Een jurist zal zich wellicht afvragen hoe erg aanpassingen aan het initiatief nu helemaal zijn. Regels zijn er immers niet voor niets. En dat klopt. Aan sommige regels moet en mag niet getornd worden. Bijvoorbeeld uit veiligheidsoverwegingen of omwille van het beschermen van de rechten en belangen van derden. In dat opzicht is het ook goed te vermelden dat onderzoek heeft uitgewezen dat er geen wetten zijn die initiatiefnemers hinderen maar géén redelijk doel dienen.³⁵ Daar staat echter tegenover dat er wel misverstanden bestaan over hoe de regels moeten worden uitgelegd, over het bereik ervan of over de mogelijkheden die het recht biedt.³⁶ Dat laatste is het duidelijkst zichtbaar in het aansprakelijkheids- en rechtspersonenrecht. Zo krijgen initiatiefnemers nog wel eens te horen dat er aansprakelijkheidstechnisch bezwaren zijn tegen de plannen van het initiatief. Wanneer echter wordt gekeken naar de kans dat de overheid daadwerkelijk succesvol aansprakelijk wordt gesteld wanneer er schade ontstaat rondom een burgerinitiatief, blijken deze bezwaren meestal geen juridische grondslag te hebben.³⁷ Hetzelfde geldt mutatis mutandis in het rechtspersonenrecht. Sommige burgerinitiatieven denken dat hun initiatief niet past binnen het bestaande instrumentarium aan rechtsvormen. Wie echter de fijne kneepjes van boek 2

³² Zie voor andere sprekende voorbeelden Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

³³ Den Ouden 2018a. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. Ombudsman 2018. Agora-Europa 2016. Movisie en Vilans 2016. Platform 31 2016.

³⁴ Zie hierover ook Janssen en Driessen 2020 en Driessen en Den Ouden 2020.

³⁵ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 35

³⁶ Zie hierover ook Boogaard 2021.

³⁷ Driessen 2020. Van der Veen 2015.

BW kent, weet dat vrijwel elke wens en behoefte kan worden afgedekt binnen de bestaande rechtsvormen.

De knelpunten die gaan over financiering en lastige wet- en regelgeving hebben, kortom, een materieel karakter. Om aan deze knelpunten tegemoet te komen zullen andere wegen moeten worden bewandeld dan de invoering en uitwerking van een dienstbaarheidsbeginsel. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een (door initiatiefnemers gewenste) uitzonderingspositie voor burgerinitiatieven in tenderprocedures waarin publieke gelden worden verdeeld of toch een aparte rechtsvorm. Per knelpunt en per rechtsgebied zal echter gekeken moeten worden óf en hóe aan deze specifieke, materiële knelpunten tegemoet kan worden gekomen. Daarbij zal dan steeds rekening moeten worden gehouden met de ratio en het beschermingsbereik van de, in de ogen van de initiatiefnemers, knellende regel.

Anders dan de hiervoor besproken knelpunten, heeft het knelpunt dat ziet op het contact met de overheid een procedureel karakter. In dat geval hoeft niet gekeken te worden naar uitzonderingsposities of bijzondere rechtsvormen, maar kunnen handelingsperspectieven voortvloeiend uit een dienstbaarheidsbeginsel bijdragen aan de oplossing van het knelpunt.

3.1.2 Het knelpunt contact met de overheid

Een eerste knelpunt in het contact met de overheid dat veel initiatiefnemers ervaren, is dat zij moeite hebben met het vinden van de juiste ingang om hun initiatief onder de aandacht van de gemeente te brengen. Zij voelen zich in hun zoektocht regelmatig van het kastje naar de muur gestuurd. Moet het initiatief bij de betreffende vakinhoudelijke afdeling zijn – zo ja, welke is dat dan? (zie het punt hierna) – of is er een apart loket? Kan het burgerinitiatief zich direct tot dit loket wenden, of moet dit via een sociaal makelaar, gebiedsmanager, of buurt- of opbouwwerker?³⁸ Hoe uitgewerkt moet het plan zijn op het moment dat de initiatiefnemers zich bij de potentiële ingang melden? Mag het plan zich nog in de ideeënfase bevinden, of is meer uitwerking, compleet met financiële onderbouwing en draagvlak voor de plannen noodzakelijk?³⁹ In dit kader ligt de één loket-gedachte voor de hand als oplossing. Dan moet er echter wel één loket zijn en niet meerdere ingangen voor initiatieven en ideeën die praktisch gezien weinig van elkaar verschillen en bovendien met min of meer dezelfde knelpunten te maken krijgen.⁴⁰

In het verlengde hiervan liggen de obstakels die verband houden met (de inrichting van) de overheidsorganisatie zelf. Eén van deze problemen is de verkokering binnen de overheidsorganisatie. Initiatieven zijn niet zelden (beleids)afdeling overstijgend. Een bekend voorbeeld is lokaal (groen)onderhoud als opstap naar regulier, betaald werk of als zinvolle dagbesteding. Een charmant initiatief, maar groenbeheer en Wmo of begeleiding naar werk

³⁸ Dit zijn als het ware de voelsprietten van de gemeente in de verschillende wijken en dorpen. Het is onder andere hun taak om de verbinding te leggen tussen de burger en de overheid. Andere benamingen zoals buurtcoach komen ook voor.

³⁹ De VNG-uitwerking van de participatie-verordening 'nieuwe stijl' gaat ervan uit dat burgers die gebruik willen maken van het 'uitdaagrecht' een uitgewerkter plan hebben. Op deze bepalingen in het VNG voorbeeld ben ik al eerder kritisch geweest: Driessen 2021b. En komen hierna in paragraaf 4 en 5 ook nog aan bod.

⁴⁰ Zo zijn er bijvoorbeeld in Rotterdam diverse ingangen c.q. regelingen voor burgerinitiatieven. Maar initiatiefnemers worden niet altijd naar het juiste kader gestuurd als ze verkeerd zitten: Rekenkamer Rotterdam 2021, p. 17. Hetzelfde dreigt te gebeuren wanneer gemeenten de VNG-handreiking over regels met betrekking tot het uitdaagrecht overnemen.

zijn bij de overheid gescheiden werelden. En groenbeheer, Wmo of begeleiding naar werk zijn slechts de mogelijk toepasselijke vakinhoudelijke afdelingen. Burgerinitiatieven hebben tegelijkertijd ook te maken met algemene afdelingen zoals financiering/inkoop, vastgoed en/of juridische zaken. Voor initiatiefnemers heeft dat een aantal consequenties. Ten eerste kent elke afdeling zijn eigen wettelijke regels, beleid, werkwijzen, prioriteiten en mores. Hoe meer afdelingen een initiatief beslaat hoe meer regels en des te meer malles waarin het initiatief moet passen. Daarnaast moeten alle afdelingen het eens worden en het initiatief 'zien zitten'. Zo niet, dan wordt het een moeilijk verhaal. Meerdere afdelingen betekent ook dat er meer ambtenaren bij het initiatief betrokken zijn. Initiatiefnemers verzochten regelmatig dat zij zich al een half jaar aan het voorstellen zijn. Niet alleen omdat in gesprekken blijkt dat toch (ook) een andere collega erbij moet worden betrokken, maar ook omdat portefeuilles snel kunnen veranderen, overvol zitten, of ambtenaren ander werk vinden. Dit alles leidt tot veel vertraging, frustratie en in het ergste geval tot zodanige aanpassingen van initiatieven dat er weinig van het eigenaarschap – zie paragraaf 2 – overblijft.

Ten derde sluiten de algemene werkwijzen van het burgerinitiatief en de overheid soms slecht bij elkaar aan.⁴¹ Overheden hebben te maken met voorgespreven werkwijzen en hier hangt doorgaans een bepaald ritme aan vast. Zo zijn sommige subsidiegelden alleen in bepaalde tijdvakken beschikbaar, of moet rekening worden gehouden met inspraakmogelijkheden en termijnen. Die bestuurlijke ritmes zijn goed te verklaren, maar voor burgerinitiatieven is het regelmatig onduidelijk wat de termijnen zijn en waarom een besluit waar zij op wachten maar blijft liggen. Het omgekeerde komt overigens ook voor; de gemeente heeft nú een bepaald rapport of onderzoek nodig, maar het initiatief is daarvan niet op de hoogte en wordt als het ware overvallen. Het gevolg: wederom onnodige frustratie en vertraging. Hoe bijna tragikomisch zulke situaties kunnen zijn blijkt treffend uit de volgende situatie:

*"[...] De initiatiefnemer vroeg aan het begin hoe lang het zou duren om een horecaverunning te krijgen. Dan werd er door de gemeente gezegd: één dag. Maar als hij dan vroeg waar de vergunning bleef, bleek dat het bij de uiteindelijke vergunningverlening één dag duurde, maar dat de brandweer er eerst naar moest kijken en daar drie weken voor had. Als hij navroeg hoe het ermee stond kreeg hij telkens te horen dat het nog niet terug was van de brandweer. Op de laatste dag kwam alles rond, nadat hij weer navraag had gedaan. Toen hij op de vergunning keek zag hij dat de stempel van de brandweer daar al een week eerder op was gezet."*⁴²

De bestuurlijke en politieke wil om burgerinitiatieven te faciliteren is een belangrijke succesfactor voor het slagen van burgerinitiatieven.⁴³ Het is echter niet altijd gemakkelijk om duidelijkheid te krijgen over de vraag of de overheid het initiatief in kwestie wil faciliteren. In algemene termen stellen overheden dat zij allerhande initiatieven vanuit de maatschappij mogelijk willen maken en willen ondersteunen, maar het is in de praktijk vaak lastig om zulke toezeggingen ook te krijgen wanneer zich een concreet plan aandient. Het gevolg is dat initiatieven lang in onzekerheid verkeren over de vraag of de overheid zich wil inzetten om de initiatiefnemers te ondersteunen en het initiatief te helpen realiseren.

⁴¹ Scherpenisse en Van der Steen 2018. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015.

⁴² Nationale Ombudsman 2018, p. 16.

⁴³ Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 3, p. 19.

Tegenover deze knelpunten staat de vraag wat initiatiefnemers van de overheid verwachten. De Nationale Ombudsman deed hier onderzoek naar en kwam tot de volgende vijf punten: (1) de overheid biedt ondersteuning en hulp op maat; (2) de overheid denkt in mogelijkheden en niet te zeer in regels; (3) de overheid treedt als één geheel op en handelt voortvarend; (4) de overheid biedt duidelijkheid over de mogelijkheden en (5) de overheid neemt het initiatief serieus.⁴⁴ Willen de knelpunten die betrekking hebben op het contact met de overheid worden opgelost, moet dus rekening worden gehouden met deze punten bij het formuleren van concrete handelingsperspectieven.

3.2 Dienstbaarheidsbeginsel omdat de overheid zelf wil aansluiten en dit maar slecht lukt.

Naast de in paragraaf 3.1.2 genoemde knelpunten bij het contact tussen overheid en burgerinitiatieven die tot veel vertraging en frustratie leiden, is er nog een reden voor een dienstbaarheidsbeginsel bij de ondersteuning en facilitering van burgerinitiatieven. Burgers die zich inzetten voor anderen en tegelijkertijd bijdragen aan beleidsdoelen waarvoor ook de overheid zich wil inspannen, – duurzaamheid, zelfredzaamheid, gezondere leefstijl enzovoort – passen naadloos in de gedachte van de participatiesamenleving en de doe-democratie. De gedachte achter deze termen is dat van iedereen die dat kan, gevraagd wordt om een steentje bij te dragen aan, en verantwoordelijkheid te nemen voor, zijn eigen leven en leefomgeving.⁴⁵ De doe-democratie wordt omschreven als een vorm van meebeslissen en bepalen door te doen, dus door zelf vorm te geven aan de eigen leefomgeving.⁴⁶ Eén van de doelen die het kabinet hiermee probeert te bereiken is *“het vergroten van het aansluitingsvermogen van alle overheden [bij burgerinitiatieven ED].”*⁴⁷ Lokale overheden geven aan allerlei initiatieven en ideeën uit de samenleving te willen steunen, faciliteren en mee te nemen. Zij willen aansluiten, een partner zijn en burgers ‘in de lead’ laten. Bij een dergelijke wens past een dienstbare houding. Dat betekent absoluut niet dat de overheid zich alleen maar dienstbaar en ja-knikkend tegenover een burgerinitiatief moet opstellen. Ook in de doe-democratie heeft de overheid op tal van terreinen nog steeds een hiërarchische rol als bijvoorbeeld vergunningverlener, handhaver en wetgever. Bovendien kan een burgerinitiatief haaks staan op het beleid van de (lokale) overheid, of om andere redenen onwenselijk zijn. Bijvoorbeeld vanwege veiligheidsaspecten of door een gebrek aan draagvlak. Dat neemt niet weg dat een dienstbare houding passend is.

3.3 Tussenconclusie.

In grote lijnen komen de knelpunten uit paragraaf 3.1.2 neer op slechte, onhandige communicatie en weinig inlevingsvermogen in de werkwijze en de vragen van burgerinitiatieven. Met name dat laatste, het gebrek aan inlevingsvermogen en initiatiefnemers slecht op de hoogte houden klinkt niet als een dienende, responsieve overheid die haar burgers serieus neemt.⁴⁸ Het past ook niet bij de verwachtingen die burgerinitiatieven hebben van overheden zoals naar voren komt in het onderzoek van de

⁴⁴ Nationale Ombudsman 2018, p. 12.

⁴⁵ Troonrede 2013: <https://www.koninklijkhuus.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013#:~:text=Leden%20van%20de%20Staten%2DGeneraal,ik%20met%20grote%20dankbaarheid%20terugdenk.>

⁴⁶ Van der Wijdeven 2012, p. 13 e.v.

⁴⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 16.

⁴⁸ Zie de quote van Michiel Scheltema aan het begin van de inleiding.

Nationale Ombudsman, of de beleidsambities die de overheid zelf heeft.⁴⁹ Kijkend naar de knelpunten in het contact tussen overheid en burgerinitiatief is een verplichte cursus 'klanttevredenheid' voor ambtenaren een voor de hand liggende oplossing. De afgelopen jaren is er (ook vanuit de landelijke overheid) geïnvesteerd in leertrajecten, netwerkprojecten en cursussen. Dit zal ongetwijfeld het nodige hebben opgeleverd, maar niet genoeg om de knelpunten op te lossen. Gezien de aard van de knelpunten lijkt mij een cursus ook niet het juiste instrument hiervoor. De knelpunten zitten namelijk niet alleen bij een of enkele ambtenaren, maar als het ware ingebakken in de werkwijze en inrichting van de overheidsorganisatie waarin uiteindelijk ook ambtenaren vastlopen. Willen de knelpunten dus opgelost kunnen worden, moet de oplossing dieper in de organisatie worden verankerd. De oplossing die daarvoor in dit preadvies wordt onderzocht en dat in mijn ogen goede papieren heeft is een dienstbaarheidsbeginsel. Het brede karakter van een beginsel maakt namelijk dat het, anders dan een cursus, overheidsbreed gelding heeft.

De vraag is hoe een juridisch dienstbaarheidsbeginsel iets kan verbeteren aan de hiervoor genoemde knelpunten in het contact tussen overheid en burgerinitiatieven. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet eerst aandacht worden besteed aan het dienstbaarheidsbeginsel. Waar komt het beginsel vandaan? Vervolgens is het de vraag waar deze norm moet worden vastgelegd. Deze twee vragen komen hierna, in paragraaf 4, aan bod. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de concrete invulling van het dienstbaarheidsbeginsel bij het ondersteunen van burgerinitiatieven door het formuleren van handelingsperspectieven.

4. Het dienstbaarheidsbeginsel

In paragraaf 3 is naar voren gekomen met welke knelpunten initiatiefnemers te maken krijgen bij hun contact met de overheid. Ook is de vraag opgeworpen of een dienstbaarheidsbeginsel kan bijdragen aan het verminderen, wegnemen of zelfs voorkomen van deze problemen. In paragraaf 4.1 wordt eerst ingegaan op de grondslag van een dienstbaarheidsbeginsel. Paragraaf 4.2 draait om de vraag waar dit beginsel verankerd kan worden.

4.1 Grondslag voor een dienstbaarheidsbeginsel

In 1989 beschreef Scheltema vier beginselen van de democratische rechtsstaat. Dit zijn het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel en het beginsel van de dienende overheid.⁵⁰ Uit deze beginselen vloeien eisen voort die op hun beurt weer voeding geven aan andere beginselen. Het beginsel van de dienende overheid noodzaakt de overheid er volgens Scheltema toe zich te bezinnen waarvoor en voor wie zij er is. De overheid heeft geen eigen belang, maar is er om de belangen van de samenleving te bevorderen. Hieruit vloeien twee eisen voort: het waarborgen van fundamentele rechten in grondrechten en de eis dat overheidswerkzaamheden doelmatig en doeltreffend worden ingericht. Dit onderstreept volgens Scheltema het belang van algemene beginselen van behoorlijk bestuur als het zorgvuldigheids-, en het motiveringsbeginsel.⁵¹ Schlössels destilleert uit het beginsel van de dienende overheid nog vier andere maatstaven voor de overheid. Dit zijn het fair play beginsel (behandel de burger zoals je zelf behandeld wil worden en benadeel hem niet), de

⁴⁹ Nationale Ombudsman 2018.

⁵⁰ Scheltema 1989, p. 15.

⁵¹ Scheltema 1989, p. 20-22.

opdracht om de burger serieus te nemen, maatwerk te leveren en zijn problemen integraal te behandelen.⁵²

Op Europees niveau wordt eveneens nagedacht over een dienstbare overheid, een dienstbaarheidsbeginsel en behoorlijk bestuur in algemene zin.⁵³ Zo bevat art. 41 van het Handvest een recht op behoorlijk bestuur.⁵⁴ Met name het Europees Parlement, de Europese Ombudsman en de ReNEUAL Model Rules zijn de belangrijkste aanjagers op het gebied van codificatie en verder uitwerking van algemene bestuursrechtelijke beginselen en regels op het gebied van het bestuursrecht.⁵⁵ Het Europees Parlement heeft in 2013 een voorstel gedaan tot verankering van een dienstbaarheidsbeginsel. Onder een dienstbaar bestuur wordt volgens het Europees Parlement het volgende verstaan: *“dat het bestuur moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen, en dus omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite bespaart.”*⁵⁶ Naast efficiencyoverwegingen hoopt het Parlement met de verankering van een dienstbaarheidsbeginsel ook op betere dienstverlening en daarmee te voldoen aan de legitieme verwachtingen van burgers.⁵⁷

Uit de vereisten die Scheltema en Schlössels formuleren en de omschrijving van de dienstbare overheid door het Europees Parlement volgt nog niet per se een dienstbaarheidsbeginsel bij de ondersteuning van burgerinitiatieven. Maar zowel Schlössels, Scheltema als het Europees Parlement gaan nadrukkelijk uit van het burgerperspectief. Zo stelt Scheltema:

*“Wanneer men de dienende functie van de overheid als beginsel ziet, zal de overheid waar moeten kunnen maken dat zij werkelijk het belang van de burgers behartigt.”*⁵⁸

Sterk gelinkt aan de dienstbare overheid en het burgerperspectief staat de notie van de responsieve overheid. Het burgerperspectief staat de afgelopen jaren volop in de belangstelling en leidt tot oproepen aan bestuursorganen, de wetgever en de rechter om zich responsiever op te stellen.⁵⁹ Hoewel er geen algemeen geaccepteerde definitie is van responsiviteit is er weinig discussie over wat in ieder geval responsief handelen is. Uitgaan van het burgerperspectief, de burger serieus nemen, maatwerk leveren wanneer daartoe

⁵² Schlössels 2010.

⁵³ Zie voor een uitgebreide beschrijving het rapport van de VAR Commissie Europeanisering van het bestuursrecht: VAR Europeanisering 2021, hd. 3. Zie over ‘goed bestuur’ ook Addink 2010 en 2019.

⁵⁴ De bepalingen van het Handvest zijn alleen van toepassing op de instellingen, organen en organisaties van de EU. Op de lidstaten is het Handvest van toepassing wanneer zij EU-recht ten uitvoer brengen (art. 51 Handvest).

⁵⁵ Craig e.a. (red.) 2017. VAR 2021, p. 50.

⁵⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024(INL)). Dienstbaarheid is te vinden onder overweging M.

⁵⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024(INL)). Dienstbaarheid is te vinden onder overweging M.

⁵⁸ Scheltema 1989, p. 21.

⁵⁹ Wederom een greep: Scheltema 2020. Scheltema 2019. Damen 2020. Esser en Becker 2021. Giezeman en Jak 2020. Huisman en Jak 2021. Schuurmans, Leijten en J.E. Esser 2020. De Poorter en Koenraad 2022. Ippel 2020. Koenraad 2020.

aanleiding is, bewust zijn van en rekenschap geven over de uitwerking van beleid, de burger geven waar hij recht op heeft en hem zo min mogelijk in de weg zitten, zijn allemaal tekenen van een responsieve houding.⁶⁰ Bij deze formuleringen over responsiviteit wordt overigens nauwelijks teruggesproken naar Scheltema's beginsel van de dienende overheid. Hierdoor kan het idee ontstaan dat responsiviteit hetzelfde is als het beginsel van de dienende overheid of de modernere variant ervan is. Bezien vanuit de grondslag van de dienende overheid zoals geformuleerd door Scheltema – de overheid is er voor de burger – ligt dat anders. Een dienende overheid moet responsief zijn.⁶¹ Dat betekent dus dat het door mij voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel bij het ondersteunen van burgerinitiatieven voortvloeit uit het door Scheltema gedestilleerde beginsel van de dienende overheid en daarom een responsieve uitwerking moet hebben.

4.2 Borging van het dienstbaarheidsbeginsel

De norm die van een dienstbaarheidsbeginsel uitgaat is die van een dienende overheid zoals geformuleerd door Scheltema. Oftewel, de overheid is er voor de burger en behartigt zijn belang. Gezien het algemene karakter van het dienstbaarheidsbeginsel en het gegeven dat deze norm voortvloeit uit één van de basisbeginselen van de rechtsstaat waaruit andere (algemene) beginselen (van behoorlijk bestuur) voortvloeien, ligt opname in de Awb voor de hand.⁶² Opname in een algemene wet zoals de Awb past ook bij de tegenwoordig breed uitgedragen wens voor een responsieve overheid. Zelf zou ik de opname van een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb toejuichen.⁶³ Niet alleen omdat het aan de basis van de rechtstaat ligt, maar ook omdat een dergelijke norm aan kan zetten tot het formuleren van uitwerkingen op diverse rechtsgebieden en in diverse aanvraag- en besluitprocedures waardoor hopelijk meer en concretere stappen gezet kunnen worden op het vlak van responsiviteit. Wellicht dat het toekomstige art. 2:1, eerste lid, Awb ook bij kan dragen aan dergelijke concrete uitwerkingen.⁶⁴ De minister heeft in ieder geval aangegeven dat de opdracht aan bestuursorganen om te zorgen voor passende ondersteuning niet alleen ziet op digitaal contact met de overheid.⁶⁵ Maar door de focus van het wetsvoorstel waarin de wijziging van art. 2:1 Awb is opgenomen – digitaal contact met de overheid – en het gegeven dat de minister bij dit artikel de nadruk legt op informatieverstrekking en communicatie tussen overheid en burger is het de vraag hoe dit artikel zich zal gaan ontwikkelen.

Opname van een dienstbaarheidsbeginsel in (hoofdstuk 3 van) de Awb is echter niet alleen van toepassing op burgerinitiatieven. Het beginsel geldt dan voor iedereen die in contact komt met de overheid en ziet in beginsel ook op alle gedragingen van de overheid (art. 3:1 lid 2

⁶⁰Schlössels 2010. Damen 2020. Damen 2015. Damen 2007. Koenraad 2020.

⁶¹Ippel 2020. Ortlep 2020.

⁶²Zo vloeien volgens Scheltema het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel voort uit het beginsel van de dienende overheid: Scheltema 1989, p. 22.

⁶³Ook de VAR commissie Europeanisering van het bestuursrecht beveelt een recht op dienstbaar bestuur aan: VAR 2021, p. 83.

⁶⁴Dit nieuwe artikellid gaat volgens luiden: Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.

⁶⁵Hierover zegt de minister: Als gevolg daarvan hebben burgers en bedrijven aanspraak op ondersteuning bij bestuurlijk verkeer. Met deze bepaling, een zorgplicht, wordt beoogd dat bestuursorganen – los van digitalisering – zich bewust zijn van de wijze waarop zij met belanghebbenden communiceren, hen te verplichten hier beleid op te voeren en hiertoe maatregelen te nemen. De concrete invulling en vormgeving wordt aan bestuursorganen gelaten. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 261, nr. 3, p. 38.

Awb). Als het gaat om dienstbaarheid bij het faciliteren van burgerinitiatieven ligt een ander wettelijk kader veel meer voor de hand: de participatieverordening nieuwe stijl.

4.2.1 De wet versterking participatie op decentraal niveau.

Ruim anderhalf jaar na het einde van de consultatieronde is onlangs de Wet versterking participatie op decentraal niveau naar de Kamer gestuurd. Door een wijziging van art. 150 Gemeentewet worden gemeenten⁶⁶ binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet verplicht om hun al bestaande inspraakverordening om te vormen tot een participatieverordening.⁶⁷ Wanneer de wet participatie op decentraal niveau in werking treedt zal art. 150 Gemw er als volgt uit komen te zien (de onderstrepingen geven de toevoegingen aan die met de wetwijziging worden doorgevoerd):

Artikel 150

1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken.
2. Indien de raad de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelt in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.
3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:
 - a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het gemeentebestuur heeft opgedragen;
 - b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet van het gemeentebestuur is gevorderd, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het gemeentebestuur met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

Doel van de wet participatie op decentraal niveau is meerledig. Ten eerste moet de wetwijziging ervoor zorgen dat de gemeentewet weer ‘bij de tijd is’. De afgelopen jaren hebben gemeenten volop geëxperimenteerd met allerlei vormen van participatie. Naast de al bekende en verplichte inspraak kan dan worden gedacht aan G1000’s, Right to Challenge (ook wel uitdaagrecht genoemd), burgertoppen, burgerfora, wijkbudgetten, vouchers, burgerbegrotingen, ontwerpateľiers, gesprekstafels en ga zo maar door. Deze participatievormen gaan verder dan de nu al geregelde inspraak omdat zij niet zien op een concreet (ontwerp)besluit, maar ook op de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid (zie ook de aanpassingen in art. 150 lid 1 Gemw). Het staat gemeenteraden uiteraard al vrij om hun eigen verordenende bevoegdheid uit art. 147 Gemw aan te wenden en over deze participatievormen zelfstandig regels te maken. De minister wil echter met de wetwijziging aangeven dat gemeenteraden regels kunnen maken over de manier waarop binnen de gemeente vorm wordt gegeven aan burgerparticipatie. Hoewel het gezien de wettekst mijns inziens nog steeds mogelijk is om te formaliseren dat er alleen geparticipeerd kan worden wanneer bijzondere wetgeving hiertoe dwingt en/of inspraak de enige vorm van participatie

⁶⁶ De wet geldt eveneens voor provincies, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omdat in dit preadvies de nadruk ligt op gemeenten wordt in het vervolg steeds hiervan gesproken.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3, p. 30.

te laten zijn, gaan de verwachtingen van de minister verder.⁶⁸ De minister zet duidelijk in op wat participatieve ambitie; het is de bedoeling dat inwoners in elke gemeente weten welke 'kaders en spelregels gelden'. Door vooraf duidelijk te maken hoe en wanneer inwoners kunnen participeren hoopt de minister dat het vertrouwen in de klassieke, representatieve democratie wordt versterkt, dat er betere plannen worden gemaakt, er meer draagvlak voor deze plannen is en dit zich vervolgens weer uitbetaalt in minder juridische procedures.⁶⁹

Een participatieproces zodanig inrichten dat burgers mee willen en kunnen doen en zich bovendien gehoord en serieus genomen voelen is een hele opgave.⁷⁰ Niet elk participatie-instrument is geschikt voor elke vraag of elk probleem waardoor met de wetswijziging geen speciale regels worden opgenomen ten aanzien van specifieke participatie-instrumenten. Hierop is één uitzondering. Ten aanzien van het participatie-instrument dat bekendstaat als het uitdaagrecht/Right to Challenge wordt in art. 150, derde lid, Gemw. opgenomen dat gemeenten hierover regels kunnen maken. Dit derde lid is daarmee een uitwerking van twee regeerakkoorden en diverse moties.⁷¹ Zo spreekt het regeerakkoord van Rutte III van 'Right to Challenge-regels' en het huidige akkoord van 'het stimuleren van het uitdaagrecht'.⁷² Toen uit onderzoek bleek dat een algemene Right to Challenge-regeling geen aanbeveling verdiende, leek het er heel even op dat zulke Right to Challenge-regels er niet zouden komen.⁷³ De Kamer reageerde echter onmiddellijk met een breed gesteunde motie om vooral toch met wetgeving te komen.⁷⁴ Omdat uit het onderzoek naar een Right to Challenge-regeling eveneens is gebleken dat veel initiatiefnemers moeite hebben met het vinden van een ingang bij de overheid (zie ook paragraaf 3.1.2).⁷⁵ Door opname van het uitdaagrecht in art. 150, derde lid Gemeentewet wil de minister ook dit knelpunt aanpakken. De minister wil met de (facultatieve) uitdaag-bepaling benadrukken dat gemeenten weldegelijk regels kunnen maken waardoor er kaders en daarmee duidelijkheid kan ontstaan.⁷⁶ Of enkel zulke algemene uitlatingen daadwerkelijk zullen leiden tot de oplossing van een zeer concreet knelpunt durf ik te betwijfelen. In paragraaf 5 ga ik in op een concrete manier die bijdraagt aan het oplossen van het genoemde knelpunt.

De Raad van State heeft zich in haar advies erg kritisch uitgelaten over het wetsvoorstel. Zo acht zij het voorstel onder meer onvoldoende onderbouwd en doordacht. Ook wordt onvoldoende aandacht besteed aan de mogelijke negatieve gevolgen van (meer) burgerparticipatie, zoals het ondergesneeuwd raken van de wensen en belangen van burgers die niet participeren.⁷⁷ Ook de potentiële ondergraving van de gemeenteraad is een punt waar de Raad van State veelvuldig op wijst. Zo kunnen raadsleden door de in hoeveelheid toegenomen participatietrajecten en de bijbehorende verwachtingen van burgers het gevoel

⁶⁸ Deze ondertoon is ook de Raad van State opgevallen: *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 4, p. 17-18.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3, p. 15 e.v.

⁷⁰ Zie de ontwerpprincipes in Hurenkamp en Tonkens 2020.

⁷¹ Regeerakkoord Rutte III, p. 7 en Regeerakkoord Rutte IV, p. 5. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000, nr. 24. (motie Segers). *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775-VII, nr. 16 (motie Özütok)

⁷² Regeerakkoord Rutte III, p. 7 en Regeerakkoord Rutte IV, p. 5.

⁷³ *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 VII, nr. 80. Dit standpunt werd nogmaals onderstreept in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 juni 2019 over Versterking en vernieuwing van de lokale democratie

⁷⁴ *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000, nr. 24. (motie Segers)

⁷⁵ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 23.

⁷⁶ *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3, p. 15 e.v.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 4., p. 13

krijgen dat zij ‘alleen nog maar mogen tekenen bij het kruisje’. Omgekeerd geldt dan weer dat wanneer de hooggespannen verwachtingen die burgers kunnen hebben wanneer zij meedoen in participatietrajecten niet worden ingelost, het beeld wordt versterkt dat de overheid niet luistert.⁷⁸ Beide scenario’s schetsen geen aantrekkelijk beeld. De Raad van State adviseerde daarom om het wetsvoorstel niet naar de Kamer te sturen, maar in plaats daarvan grondig te herzien.⁷⁹ De aanpassingen die de minister heeft doorgevoerd zijn echter minimaal. Zo zijn er wat kleine tekstuele aanwijzingen gedaan.⁸⁰ Deze aanpassingen raken echter niet aan de kern van het voorstel. Daarnaast is de Memorie van Toelichting iets verder aangekleed, bijvoorbeeld door meer achtergrondinformatie over de verschillende ‘generaties’ van burgerparticipatie te geven.⁸¹ Met de fundamentele kritiek van de Raad van State is echter niets wezenlijks gedaan. De minister vertrouwt erop dat lokaal maatwerk ervoor zorgt dat er heldere kaders ontstaan waardoor burgers weten wanneer er geparticipeerd kan worden en dat dit leidt tot een versterking van de representatieve democratie.

Omdat participatiewetgeving – met name Right to Challenge/uitdaagrecht – terugkomt in twee regeerakkoorden en het bevorderen van burgerparticipatie op brede instemming binnen de Kamer kan rekenen, is het aannemelijk dat het wetsvoorstel zonder grote problemen de eindstreep zal halen. De kritiek van de Raad van State op de onderbouwing van het wetsvoorstel snijdt in mijn ogen zeker hout; de minister gaat teveel uit van de vaak bewierookte voordelen van burgerparticipatie zonder echt oog te hebben voor de nadelen ervan en de betekenis van meer burgerparticipatie voor het representatieve stelsel. De minister verwacht (wellicht is ‘hoopt’ een passendere term) daarbij dat lokaal maatwerk deze ruwe randjes glad kan strijken. Maar al kan ik me vinden in het advies van de Raad van State, dat neemt niet weg dat ik – net als de minister – het potentieel van dit wetsvoorstel zie. Wanneer de vormgeving en uitvoering van de lokale participatieverordening goed wordt aangepakt kan hiermee enorme winst worden behaald. Die winst zit dan in het wegnemen van enkele veelvoorkomende knelpunten waarmee burgerinitiatieven te maken krijgen én het gestalte geven aan een ‘dienstbare overheid’ waarin ook het dienstbaarheidsbeginsel in relatie tot burgerinitiatieven kan worden opgenomen. Omdat de VNG een belangrijke rol speelt bij de vormgeving van de nieuwe participatieverordening wordt hieronder de VNG-handreiking participatieverordening en uitdaagrecht besproken.

4.2.2. VNG-handreiking participatieverordening en uitdaagrecht.

Ruim voordat het wetsvoorstel tot wijziging van art. 150 Gemw was ingediend bij de Kamer, kwam de VNG al met een handreiking voor de participatieverordening. In deze handreiking zijn ook facultatieve bepalingen opgenomen over het uitdaagrecht (zie bijlage). Inmiddels hebben al de nodige gemeenten de handreiking overgenomen en vastgesteld. Daarbij worden

⁷⁸ Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4, p. 14 e.v.

⁷⁹ Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4, p. 2-3 en p. 30.

⁸⁰ Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4, p. 31.

⁸¹ Burgerparticipatie wordt in de literatuur onderverdeeld in drie generaties. Deze generaties volgen elkaar dan wel in tijd op maar vervangen elkaar niet. De eerste generatie betreft inspraak (jaren ‘70), de tweede ‘interactieve beleidsvorming (jaren ‘90). Bij deze generaties was het de overheid die bepaalde wanneer er geparticipeerd mocht worden. Bij inspraak was dit naar aanleiding van een concreet plan, bij interactieve beleidsvorming werd het participatiemoment iets naar voren gehaald met de gedachte dat er dan co-creatie kon plaatsvinden. De derde generatie burgerparticipatie bestaat sinds het begin van de 21^e eeuw en wordt gekenmerkt door burgerinitiatieven. Het is in deze generatie niet langer de overheid die bepaalt wanneer er geparticipeerd wordt; in plaats daarvan komen burgers zelf met plannen.

ook de uitdaagbepalingen overgenomen. Hoewel het uitdaagrecht in zowel art. 150 lid 3 Gemw als de VNG-handreiking facultatief is, zijn er tot nu toe slechts vier decentrale overheden geweest die in hun participatieverordening ‘nieuwe stijl’ geen uitdaagregels hebben opgenomen.⁸² Het facultatieve karakter van de opname van het uitdaagrecht leidde tot kritiek tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel en ook Kamerleden van verschillende fracties hadden op een dwingendere formulering van art. 150, derde lid, Gemw gehoopt.⁸³ De eerste aanwijzingen uit de praktijk wijzen er nu dus voorzichtig op dat de meeste gemeenten waarschijnlijk uitdaagregels op zullen gaan stellen. Bezien vanuit de knelpunten die burgerinitiatieven ervaren (paragraaf 3.1.2), wat valt dan op aan de VNG-handreiking?

Het eerste dat opvalt is de definitie van uitdaagrecht in art. 1. De VNG-handreiking volgt hierin de toelichting bij de consultatieversie. Het uitdaagrecht is daarmee het ‘recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren’[onderstreping ED]. Deze omschrijving – beter én goedkoper – was ook te vinden in de toelichting op het wetsvoorstel tijdens de consultatieronde, maar is er in de uiteindelijke Memorie van Toelichting uitgehaald. Over de reden hiertoe zwijgt de Memorie van Toelichting, maar tijdens de consultatieronde kwam er kritiek op deze opsomming in de omschrijving van het uitdaagrecht.⁸⁴ Die kritiek is in mijn ogen terecht. Dat de minister het uitdaagrecht aanvankelijk omschreef als ‘beter én goedkoper’ is namelijk een duidelijke breuk ten aanzien van wat in de praktijk en literatuur bekendstond als het Right to Challenge. Zoals in de inleiding al aan de orde kwam is de term Right to Challenge inmiddels ingeruild voor uitdaagrecht. De reden hiervoor is om het gebruik van Engelse termen tegen te gaan wanneer dit niet noodzakelijk is. Uitdaagrecht is daarmee niets anders dan de Nederlandse vertaling van het Right to Challenge. Het is geen ander, afzonderlijk participatie-instrument.⁸⁵ Voor het Right to Challenge is nooit een officiële definitie vastgesteld in wetgeving. In de praktijk en literatuur worden onder dit instrument burgers geschaard die taken van de overheid overnamen wanneer zij een plan hebben om deze taak beter *en/of* goedkoper uit te kunnen voeren.⁸⁶ Het gaat bij Right to Challenge dus om alternatieve en niet om cumulatieve voorwaarden. De praktijk heeft inmiddels uitgewezen

⁸² Op 15 oktober 2022 levert de term ‘uitdaagrecht’ 35 resultaten op in de lokale wettenbank van overheid.nl. Hiervan zijn 21 resultaten participatieverordeningen ‘nieuwe stijl’. De overige resultaten zijn met name beleidskaders waarin over participatie wordt gesproken en het woord ‘uitdaagrecht’ ook in voorkomt. De drie decentrale overheden die geen uitdaagregels hebben zijn de gemeente Aa en Hunze, Capelle aan den IJssel en Tynaarlo. Deze laatste twee gemeenten geven in de toelichting op de verordeningen aan de ontwikkelingen rondom het uitdaagrecht af te willen wachten en het uitdaagrecht bij een evaluatie en herziening van de verordening mee te willen nemen. Bij de bepalingen over het uitdaagrecht in de participatieverordening van de gemeente Halderberge staat vooralsnog ‘gereserveerd’. Naar verwachting zal ook het waterschap Brabantse Delta geen uitdaagregels maken. In de lokale wettenbank is geen voorbeeld gevonden van de participatieverordening van dit waterschap met daarin uitdaagregels. Wel is een algemeen beleidskader (Beleidskader Participatie (#samencreatief)) dat is vastgesteld op 1-1-’22 gevonden. Hierin geeft het waterschap aan geen rol te zien voor het uitdaagrecht binnen de taken van waterschappen.

⁸³ *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3 bijlage bij MvT reactie op consultatievoorstel door Netwerk Right to Challenge en LSA Bewoners. *Handelingen II 2019/20*, 35300-VII, nr. 18 item 4.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3 bijlage bij MvT reactie op consultatievoorstel door Netwerk Right to Challenge en LSA Bewoners

⁸⁵ *Handelingen II 2019/20*, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 8.

⁸⁶ Van der Krieken 2018. Op ’t Hoog 2019. Movisie, Vilans en LSA 2016. Kraaij en Specht 2018. Gemeente Rotterdam 2017. DIA 2019a en 2019b.

dat taken vaak niet één op één over worden genomen, maar dat burgers stukken van taken aan elkaar koppelen.⁸⁷ Bijvoorbeeld groenonderhoud en leer-werkplekken in een specifieke wijk of stadsdeel. Deze initiatieven zijn lang niet altijd goedkoper dan de gemeentelijke uitvoer.⁸⁸ Vreemd is dat overigens niet, want burgers komen ook regelmatig met ideeën waar de overheid weliswaar achterstaat, maar die zij tot dan toe niet financierde waardoor het dus al snel duurder is. Bovendien heeft de praktijk uitgewezen dat van een 'overname' van taken geen sprake is. De uitvoer van taken of ideeën kan in handen zijn van burgers, maar de verantwoordelijkheid blijft steeds bij de overheid liggen.⁸⁹ Voor het uitdaagrecht is nu wel een definitie vastgesteld. Deze definitie is vrijwel gelijk aan de omschrijving van het Right to Challenge, maar met de subtiële doch grote aanpassing dat de initiatieven beter *én* goedkoper moeten zijn. Gezien de ervaringen met het Right to Challenge, zal de beschrijving dat initiatieven beter *én* goedkoper dienen te zijn, in de praktijk dus slechts op een zeer beperkt aantal initiatieven van toepassing zijn. Er kunnen uiteraard vraagtekens worden gezet bij wetgevingsacties die feitelijk maar voor zéér specifieke situaties zullen gelden. Maar ik heb geen bedenkingen bij de definitieomschrijving omwille van efficiencyoverwegingen. Het grootste nadeel van de beperkte omschrijving van het uitdaagrecht, is dat er te weinig initiatieven kunnen profiteren van de sterke kanten uit de handreiking. De VNG heeft in de handreiking namelijk een aantal voorzetten gedaan die, in combinatie met de juiste ambtelijke ondersteuning (paragraaf 5), de knelpunten in het contact tussen de overheid en burgerinitiatieven kunnen wegnemen en passen bij een dienstbare overheid.

Wanneer gemeenten ervoor kiezen om uitdaagregels te maken, biedt de VNG-handreiking een aantal opties aan waartussen kan worden gekozen. De eerste betreft de keuze tussen een positieve en een negatieve lijst. In het eerste geval wordt (limitatief) opgesomd voor welke taken het uitdaagrecht kan worden uitgeoefend. Bij de negatieve lijst is het uitdaagrecht in principe altijd mogelijk, tenzij er harde buitengrenzen worden geraakt. Het uitdaagrecht toepassen op het vaststellen van de gemeentebegroting is er bijvoorbeeld niet bij (art. 5 lid 3 VNG-handreiking). De praktijk rondom burgerparticipatie en burgerinitiatieven laat duidelijk zien dat initiatieven zich niet laten plooien naar vooraf bedachte taken, labels en hokjes. De negatieve lijst (uitdaagrecht is mogelijk, tenzij...) heeft daarom mijn voorkeur. De zoektocht naar uitdaagregels binnen de lokale wettenbank laat zien dat de meeste gemeenten er net zo over denken. Alleen de Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020 werkt met een positieve lijst.⁹⁰

Wanneer burgers gebruik willen maken van het uitdaagrecht moet de procedure uit art. 6 worden gevolgd. Omdat het uitdaagrecht feitelijk het doen van een verzoek tot het mogen uitvoeren van bepaalde taken is, wordt de procedure ingeleid met een soort businessplan. Hierin geven de initiatiefnemers onder andere aan welke taak zij willen uitvoeren, waarom ze dit beter denken te kunnen doen, hoeveel het gaat kosten en of er draagvlak is voor hun plannen. Vervolgens is de gemeente aan zet en moet zij naar aanleiding van het verzoek een beslissing nemen. De VNG-handreiking biedt twee mogelijkheden voor het nemen van deze

⁸⁷ Kraaij en Specht 2018. Van Popering-Verkerk en Van Buuren 2017. DIA 2019a en 2019b.

⁸⁸ Kraaij en Specht 2018. DIA 2019a en 2019b.

⁸⁹ Van der Krieken 2018. Kraaij en Specht 2018. Gemeente Rotterdam 2017, p. 19. Dit wordt ook onderkend door de minister: *Kamerstukken II* 2022-23, 36 210, nr. 3, p. 5.

⁹⁰ 7 lokale overheden werken met geen enkele lijst. Dit zijn de gemeenten Wierden, Almelo, Enschede, Middelburg, Wassenaar, Bodegraven-Reeuwijk en Bergen. De overige 13 decentrale overheden werken dus met een negatieve lijst.

beslissing (art. 6 lid 3). Eén van die mogelijkheden leidt in mijn ogen tot het nemen van een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Met de andere optie worden geen rechtsgevolgen in het leven geroepen, waardoor er ook geen sprake is van een besluit. De betreffende opties uit de VNG-handreiking zien er als volgt uit:

Artikel 6

3. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.

OF

3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces.

Deze opties roepen de nodige vragen op. Zo zwijgt de toelichting jammer genoeg over het rechtskarakter van de beslissing op het verzoek; is er sprake van een besluit of van een gewone beslissing? Bij de eerste mogelijkheid tot vormgeving van het artikel wordt in mijn ogen een besluit in de zin van de Awb genomen. Het (rechts)gevolg van een positieve beslissing naar aanleiding van het ingediende verzoek is namelijk dat er 'passende ondersteuning' wordt geboden. Deze passende ondersteuning lijkt zonder positief antwoord op het verzoek niet mogelijk, waardoor er sprake is van een rechtsgevolg. Daarnaast blijkt uit de toelichting ook niet wat 'inwilligen' (zie eerste optie voor vormgeving van art. 6 lid 3) precies betekent. Betekent een voor de initiatiefnemers positieve beslissing (ongeacht de vraag of dit een Awb-besluit is, of niet) dat het initiatief doorgang kan vinden? Of, dat de overheid positief ten opzichte van de plannen van de initiatiefnemers staat en hen dus wil helpen met verdere ondersteuning? Duidelijkheid daarover lijkt mij van groot belang. In het eerste geval zou namelijk sprake zijn van een resultaatverplichting en in het tweede geval van een inspanningsverplichting. Mocht een positieve beslissing betekenen dat het initiatief doorgang kan vinden, dan zal dit in de praktijk betekenen dat een dergelijke beslissing lang op zich zal laten wachten. De daadwerkelijke invulling van een taak is namelijk afhankelijk van diverse andere wettelijke en financiële kaders. Er zal dus eerst duidelijkheid moeten komen of het initiatief past binnen deze kaders waarna een beslissing op het verzoek kan worden genomen. In dat geval is het de vraag wat de toegevoegde waarde van het verzoekschrift is, aangezien eventuele vergunningen en subsidies afzonderlijke besluiten opleveren. De optie dat de beslissing op het verzoek inhoudt dat de overheid in principe positief tegenover het initiatief staat en de initiatiefnemers verder wil helpen om hun plannen te realiseren lijkt mij daarom realistischer. Ik zou bij de eerste mogelijkheid tot vormgeving van art. 6 lid 3 daarom willen spreken van een 'beginselbesluit'. In de tweede optie die door de VNG wordt voorgesteld wordt in mijn ogen geen besluit genomen. De vaste contactpersoon is er namelijk altijd, dus ongeacht de beslissing op het verzoek. Uit de redactie van beide opties meen ik op te kunnen maken dat de faciliterende rol van de gemeente groter is bij het nemen van een beginselbesluit dan bij de tweede optie. Bij het beginselbesluit wordt namelijk gesproken van 'passende ondersteuning' terwijl bij de tweede optie alleen wordt gesproken van een begeleidende contactpersoon. Zoals in paragraaf 3.1.2 naar voren is gekomen krijgen initiatieven soms maar moeilijk duidelijkheid over de vraag of de overheid ook een concreet plan wil ondersteunen. Daardoor zitten initiatiefnemers lange tijd in onzekerheid en weten zij niet goed waar zij aan toe zijn. Het beginselbesluit biedt de mogelijkheid om sneller duidelijkheid te krijgen over de vraag of de overheid potentie ziet in de plannen van de initiatiefnemers en zich wil inspannen om het initiatief mogelijk te maken. Dat is dus

nadrukkelijk niét hetzelfde als een toezegging of besluit dat het burgerinitiatief gerealiseerd zal worden. De uiteindelijke realisatie is namelijk gebonden aan financiële en wettelijke kaders. Deze kaders kunnen en moeten niet zonder meer overboord worden gezet omdat sprake is van een burgerinitiatief waaraan de overheid zich willen committeren. Het beginselbesluit is een inspanningsverplichting waarvan de vervulling (passende ondersteuning) kan worden ingekleurd aan de hand van het dienstbaarheidsbeginsel. Op de vraag hoe die passende ondersteuning eruit kan zien, kom ik in paragraaf 5 terug.

4.3 Tussenconclusie

Het dienstbaarheidsbeginsel vloeit voort uit het door Scheltema gedestilleerde kernbegrip van de 'dienende overheid'. Het houdt in dat de overheid er voor de burger is en ook zijn belang moet dienen. Om dit te kunnen doen moet de overheid een responsieve overheid zijn. Dat betekent onder andere dat de overheid bereikbaar is voor de burger, luistert naar en zich rekenschap geeft van diens wensen en verwachtingen en waar mogelijk probeert om de burger te ondersteunen en faciliteren. In paragraaf 3.1.2 zijn de knelpunten in het contact tussen burgerinitiatieven en de overheid aan bod gekomen. Deze knelpunten laten zien dat op het gebied van dienstbaarheid en responsiviteit ten aanzien van burgerinitiatieven de nodige verbeteringen mogelijk zijn. Met de op handen zijnde wetswijziging van art. 150 Gemw is er een concreet aangrijpingspunt om die situatie te verbeteren. De VNG heeft al een handreiking opgesteld met daarin voorbeeldregels over het uitdaagrecht. Hoe moeten deze regels worden gezien in het licht van een dienstbaarheidsbeginsel en een dienende, responsieve overheid die zich inspannt om burgerinitiatieven waar mogelijk te ondersteunen? Kijkend naar paragraaf 4.2.2 volgt dan een verdeelde conclusie. Enerzijds is de definitie van het uitdaagrecht dusdanig beperkt dat het de vraag is of er initiatieven zullen zijn die binnen de definitie zullen passen. Dat is ontzettend zonde, want de knelpunten waarmee initiatiefnemers te maken krijgen zijn algemeen. Zij bestaan dus ongeacht het label dat op instrumenten wordt geplakt: uitdaagrecht/Right to Challenge, burgerinitiatief, particulier initiatief, maatschappelijk initiatief en ga zo maar door. Wanneer burgers initiatieven willen ontplooien in de openbare ruimte en/of met publiek geld komen de knelpunten uit paragraaf 3.1.2 naar boven drijven. De procedure voor het uitdaagrecht die de VNG in haar handreiking schetst en dan met name de mogelijkheid tot het nemen van een beginselbesluit heeft enorme potentie om deze knelpunten weg te kunnen nemen. Het is daarom ontzettend zonde wanneer slechts een zeer selecte groep van initiatieven de voordelen van deze aanpak kan ondervinden. Wil een overheid zich dienstbaar opstellen ten opzichte van burgerinitiatieven is er dus nog wat werk aan de winkel. In paragraaf 5 ga ik in op handelingsperspectieven die tegemoetkomen aan de in paragraaf 3.1.2 gedestilleerde knelpunten. Daarbij worden in paragraaf 5.2 voorstellen tot verbetering en aanvulling van de VNG-handreiking gedaan.

5. De dienstbare overheid bij burgerinitiatieven

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is hoe de knelpunten in het contact tussen overheid en burgerinitiatieven aangepakt kunnen worden en hoe de overheid zich hierbij dus dienstbaar op kan stellen. In deze paragraaf worden met andere woorden dus handen en voeten gegeven aan een dienstbaarheidsbeginsel voor de overheid bij het ondersteunen van burgerinitiatieven.

5.1 Handelingsperspectieven voortvloeiend uit een dienstbaarheidsbeginsel

Schematisch gezien is het eerste knelpunt waarmee initiatiefnemers te maken krijgen het vinden van de (juiste) ingang om hun plannen aan de overheid voor te leggen. Om aan dit knelpunt tegemoet te komen en daarmee dus hulp en ondersteuning op maat te kunnen bieden kan de één-loketgedachte uitkomst bieden. Dit handelingsperspectief wordt al vaker ingezet bij het ondersteunen van burgerinitiatieven. Maar pas wanneer dit loket voldoet aan de drie B's en dus breed, bekend en bereikbaar is, kan het daadwerkelijk bijdragen aan de oplossing van het knelpunt. Met breed bedoel ik: een aanspreekpunt voor meerdere 'soorten' initiatieven. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De Rekenkamer Rotterdam deed onderzoek naar verschillende participatievormen in die gemeente en kwam tot de conclusie dat er veel verschillende loketten bestonden voor initiatieven. Als iemand zich bij het verkeerde loket meldde leverde dat bovendien niet altijd een (juiste) doorverwijzing naar het goede loket op.⁹¹ De ingangen en loketten in Rotterdam zijn gebaseerd op verschillende subsidieregelingen of participatie-instrumenten die op papier van elkaar gescheiden kunnen worden. In de praktijk houden initiatiefnemers zich echter niet aan vooraf bedachte beleids- of subsidiehokjes. Zij hebben een idee, willen hulp en melden zich bij de overheid. Of het initiatief dan €10.000,- nodig heeft, of maar €1.000,- en of er sprake is van een initiatief gericht op 'groen' of op 'sport', het zou, gezien vanuit een dienstbaarheidsbeginsel, niet de taak van de initiatiefnemers moeten zijn om de juiste ingang te vinden. Bovendien zijn de knelpunten waarmee initiatieven te maken krijgen algemeen, wat betekent dat zij voorkomen ongeacht de aard van het initiatief (sport, groen, beheer van maatschappelijke functies, zorg en welzijn). Als het uitgangspunt is om initiatiefnemers te helpen, is er dus ook vanuit dat perspectief geen reden om loketten op te knippen.⁹² Rotterdam is overigens niet de enige gemeente die versnipperde ingangen kent. Hetzelfde geldt voor gemeenten die vasthouden aan de beperkte definitie van het uitdaagrecht.⁹³ Door de beperkte definitie van 'uitdaagrecht' (het initiatief moet beter én goedkoper zijn) ontstaat er een niche binnen de participatieverordening nieuwe stijl waardoor de ondersteuningsmogelijkheden die worden geboden slechts aan een zeer select deel van de initiatieven toekomt. Initiatieven die niet aan de omschrijving van het uitdaagrecht voldoen zullen op zoek moeten naar een andere ingang en ondersteuning.

De tweede B – bekend – heeft een intern en een extern werkende component. Zowel binnen de organisatie als in de samenleving moet bekend zijn dat het loket er is en dat er een gids – hier kom ik later op terug – beschikbaar is om burgers te helpen wanneer zij initiatieven hebben. Zeker bij wethouders, raadsleden en buurtwerkers,⁹⁴ omdat zij vanwege de aard van hun werkzaamheden regelmatig in aanraking komen met burgers en burgerparticipatie in

⁹¹ Rekenkamer Rotterdam 2021, p.17.

⁹² Zo ook de aanbeveling van Van Poperingen-Verkerk en Van Buuren 2017, p. 11. Zij wijzen er – terecht – op dat het aan ambtenaren is om ervoor te zorgen dat dit loket ook daadwerkelijk zijn functie en potentieel kan vervullen.

⁹³ Uit de zoektocht binnen de lokale wettenbank van overheid.nl houden de gemeenten Wierden, Noordoostpolder, Wijk bij Duurstede, Middelburg, Delft, Krimpenerwaard, West Betuwe, Bodegraven-Reeuwijk en Bergen vast aan de beperkte definitie van beter én goedkoper. De gemeenten Halderberge en Tynaarlo hebben nog geen regels over het uitdaagrecht in hun participatieverordening nieuwe stijl opgenomen, maar wachten de ontwikkelingen nog even af. In de toelichting op hun verordeningen wordt het uitdaagrecht echter wel beperkt (beter én goedkoper) omschreven.

⁹⁴ In plaats van buurtwerkers komen ook termen als opbouwwerker, sociaal makelaar of – vanuit de meest originele – stadscheerleader/stadfluencer voor. Wat de naam ook is, het zijn steeds mensen die veel in wijken en onder burgers te vinden zijn en zo de voelsprietten zijn van wat er onder de inwoners groeit en broeit.

brede zin. Op deze manier kan niet voorkomen worden dat er initiatieven elders in de gemeentelijke organisatie binnenkomen. Maar mocht dit het geval zijn, dan kan snel de gids op de hoogte worden gesteld en hoeft het initiatief niet van het kastje naar de muur te worden gestuurd.

Tot slot moet het loket bereikbaar zijn. Bijvoorbeeld via de genoemde buurtwerkers, spreekuren, e-mail, sociale media of een telefoonnummer.⁹⁵ Daarbij is *less* in dit geval niet *more*. Dus hoe bekender en bereikbaarder het loket en de gids, hoe beter. Met een breed, bekend en bereikbaar loket wordt dus een knelpunt aangepakt en eveneens aangesloten bij de wensen van initiatiefnemers tot voortvarendheid en duidelijkheid over de mogelijkheden.

Wanneer het initiatief 'binnen' is volgen al snel de knelpunten die zien op onduidelijkheid over de vraag of de overheid dit concrete initiatief wil ondersteunen. Een manier om binnen afzienbare tijd hierover duidelijkheid te krijgen en daarmee wederom aan te sluiten bij de wensen tot voortvarendheid en duidelijkheid, is door het nemen van een beginselbesluit, waartoe ook de VNG-handreiking de mogelijkheid lijkt te bieden.⁹⁶ Ik verwacht overigens niet dat elk initiatief dat zich bij het loket meldt tot een beginselbesluit leidt. Er zullen ook burgerinitiatieven zijn die slechts een subsidie nodig hebben, een evenement moeten melden, of die praktische ondersteuning nodig hebben. Bijvoorbeeld tuingereedschap om groen te onderhouden of regenjassen voor zogenaamde buurtvaders. In die gevallen hoeft geen beginselbesluit te worden genomen, maar kan de gids de weg wijzen naar de juiste regeling of de benodigde materialen verstrekken. Indien gewenst kunnen de initiatiefnemers alsnog bij het loket en de gids terecht wanneer er bijvoorbeeld vragen zijn over de aan te vragen subsidie. Het beginselbesluit is daarmee dus een uitkomst voor initiatieven met een zekere omvang en impact. Denk aan de herinrichting van gebieden, het openen van buurtkamers of het oprichten van zorgwoningen. Zulke initiatieven zijn bestuurlijk en beleidsmatig flinke dossiers en de initiatiefnemers ervan zitten daardoor lange tijd in onzekerheid. Zij zijn dus gebaat bij een beginselbesluit, omdat op deze manier duidelijk wordt of de overheid positief ten opzichte van het initiatief staat. Een andere manier om het beginselbesluit vorm te geven is in de vorm van wat Kwast een buurtconcessie noemt.⁹⁷ Met een buurtconcessie krijgt een groep burgers het (exclusieve) recht om een bepaalde activiteit uit te voeren. De andere kant van dit recht betreft een uitvoeringsplicht. Het college van burgemeester en wethouders krijgt van de gemeenteraad (ten aanzien van autonome taken) of een hogere wetgever (voor medebewindstaken) de bevoegdheid om te beslissen over het toekennen van de buurtconcessie.⁹⁸ De buurtconcessie draagt daarmee bij aan het bieden van een duidelijke ingang en een besluit over het al dan niet toestaan van een concreet initiatief. De grondgedachte van de door Kwast voorgestelde buurtconcessie zijn daarmee hetzelfde als het door mij voorgestelde loket, beginselbesluit en verdere ondersteuning. Ook al onderschrijf ik de grondgedachte van een buurtconcessie, toch kies ik niet voor een uitwerking langs deze lijn. Dat komt doordat de buurtconcessie een eindbesluit is. De initiatiefnemers krijgen namelijk een recht toegekend. Een dergelijk besluit kan pas genomen worden wanneer allerlei

⁹⁵ Het spreekt – hopelijk – voor zich dat dit dan niet het algemene nummer van de gemeente moet zijn. Voor Right to Challenge-initiatieven heeft Rotterdam een speciaal telefoonnummer beschikbaar: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>

⁹⁶ Deze optie wordt ook als overweging meegegeven in Van Popering-Verkerk en Van Buren 2017, p. 8.

⁹⁷ Kwast 2019.

⁹⁸ Kwast 2019.

zaken zijn uitgekristalliseerd en besloten. Dat betekent dat initiatiefnemers bij de buurtconcessie alsnog hetzelfde spoor bewandelen als momenteel al het geval is. Dus compleet met onzekerheid over de vraag of de overheid (in beginsel) positief staat tegenover hun plannen en zonder (mogelijke) ambtelijke ondersteuning. Het verschil met de huidige situatie zit dus in het bieden van een duidelijk ingang en het ‘karakter’ van het eindbesluit. In plaats van een subsidie, (overheids)opdracht, of vergunning krijgen initiatiefnemers dan een buurtconcessie.⁹⁹ Het beginselbesluit is geen eindbesluit en zit daarmee dus eerder in de procedure. Het biedt initiatiefnemers zekerheid over de vraag of het bestuursorgaan in beginsel positief is over hun plannen en activeert bij een positieve beslissing uitgebreidere ambtelijke ondersteuning. De buurtconcessie zoals door Kwast wordt voorgesteld biedt deze voordelen niet en daarom gaat mijn voorkeur uit naar het beginselbesluit. Daarnaast vereist de buurtconcessie aanvullende regelgeving door de gemeenteraad (autonome taken) of een hogere wetgever (taken in medebewind) waarin het college de bevoegdheid krijgt om een buurtconcessie te verlenen. Dat betekent dat de raad of een hogere wetgever moet aangeven op welke taken de buurtconcessie ziet. In mijn ogen is een dergelijke regeling vergelijkbaar met de positieve lijst uit de VNG-handreiking (tweede manier van vormgeving van art. 5 lid 3). In paragraaf 4.2.2 heb ik al aangegeven dat een positieve lijst niet mijn voorkeur heeft. Hetzelfde geldt daarmee mutatis mutandis voor een regeling met taken waarvoor de buurtconcessie in aanmerking komt.

De vraag is hoe de passende ondersteuning eruit moet zien en wie dit moet verzorgen. Het is aan de initiatiefnemers om aan te geven waar zij ondersteuning behoeven. Hoe de hulp er dus concreet uit ziet is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De ondersteuning kan worden geboden door een team ambtenaren, afkomstig uit verschillende relevante afdelingen. Aan het spreekwoordelijke hoofd van dit ondersteuningsteam staat een ‘gidsambtenaar’. Het is de taak van de gids om het initiatief te helpen manoeuvreren door de verkokerde overheidsorganisatie.¹⁰⁰ Meerdere gemeenten hebben al een ambtenaar die een dergelijke gidsfunctie vervult.¹⁰¹ Maar om daadwerkelijk tegemoet te komen aan de knelpunten van burgerinitiatieven en aan te sluiten bij hun wensen, moet de gids aan een aantal voorwaarden voldoen. Ten eerste moet de gids voldoende tijd hebben. Een gids wiens werkweek praktisch gezien vol zit met andere taken zal niet tegemoetkomen aan de wensen van initiatiefnemers en de knelpunten ook niet kunnen verhelpen. Daarnaast moet de gids de weg weten in de overheidsorganisatie. Niet alleen binnen de eigen afdeling, maar zeer zeker ook op andere afdelingen. Initiatieven overstijgen regelmatig (beleids)afdelingen en hebben daarnaast te maken met allerlei algemene afdelingen zoals juridische zaken, vastgoed, inkoop en financiën. Op al deze afdelingen moet de gids aanspreekpartners hebben die kunnen helpen wanneer zich een initiatief aandient. Dat betekent dat dus ook op deze andere afdelingen ruimte gemaakt moet worden wat betreft fte’s om de gids en de initiatieven te ondersteunen. Tot slot moet de gids doorzettingsmacht en dus een dekkend mandaat hebben. De gids moet in staat zijn om collega’s van andere afdelingen om tafel te krijgen en aan te zetten tot het meedenken met het initiatief. Daarbij zal, indien de situatie hiertoe aanleiding

⁹⁹ Het kunnen toekennen van een buurtconcessie betekent uiteraard ook dat de formele wetgever de buurtconcessie als instrument implementeert. Gebeurt dit niet dan is een buurtconcessie feitelijk een moderne sticker op al bestaande instrumenten. Zie over dergelijk (welbewust) verhullend taalgebruik ook van den Brink en Den Ouden 2016.

¹⁰⁰ Zie ook Outhuijse 2021 die de verkenning van een ‘zaaksambtenaar’ binnen de Awb aanbeveelt.

¹⁰¹ Komen onder andere terug in Nationale Ombudsman 2018. Rekenkamer Rotterdam 2021. Denters e.a. 2013. Tonkens en Verhoeven 2011.

en ruimte geeft, afgeweken moeten worden van standaard werkwijzen. Het is aannemelijk dat dit tot frictie in de organisatie zal leiden. Bij het ontstaan van frictie en de noodzaak om een andere aanpak te proberen, is het ruime mandaat van de gids van groot belang. Een ruim mandaat zorgt ervoor dat de overheid in ieder geval dienstbaar en responsief kán sturen. Het mandaat kan bijvoorbeeld inhouden dat de gids zelf, of samen met andere ondersteuningsambtenaren de knoop doorhakt om in een concreet geval een andere werkwijze toe te passen. Een andere invulling van het mandaat zou de mogelijkheid zijn om het in zulke gevallen hogerop te zoeken door de situatie aan het hoger management of de wethouder voor te leggen en hen de knoop te laten doorhakken. Het voordeel van het 'hogerop zoeken' is dat de andere werkwijze eveneens extra rugdekking krijgt.

Niet alleen de beschikbaarheid van de gids en de vakinhoudelijke ambtenaren moeten geregeld zijn. Eén van de verwachtingen van de initiatiefnemers is dat de overheid denkt in mogelijkheden. Dat betekent dat de ondersteunende ambtenaren ook een opdracht moeten meekrijgen die hiertoe aanzet. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Juristen krijgen regelmatig het verwijt overal problemen en risico's te zien. Maar een gemeentejurist die de opdracht heeft om alle potentiële risico's in kaart te brengen zit heel anders in de wedstrijd dan zijn collega jurist die de opdracht heeft gekregen om te kijken of deze risico's daadwerkelijk leiden tot realistische en onaanvaardbare aansprakelijkheidsrisico's en, indien deze er zijn, wat de mogelijkheden zijn om realistische risico's af te dekken. De Nationale Ombudsman verwoordt het als volgt:

*Weliswaar vormen wet- en regelgeving het uitgangspunt, maar de overheid houdt nadrukkelijk rekening met de bedoeling van regels en gaat zo nodig flexibel om met belemmerende regelgeving als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.*¹⁰²

Om ervoor te zorgen dat initiatiefnemers niet verdwalen in de overheidsorganisatie heeft de gids ook een belangrijke functie in de communicatie met en de terugkoppeling naar de initiatiefnemers. Denk daarbij aan informatie over welke afdelingen bij het initiatief betrokken zullen zijn, welke besluiten genomen moeten worden, hoeveel tijd daarmee is gemoeid, welke subsidies beschikbaar zijn en ga zo maar door. De communicatie van deze informatie moet zo veel mogelijk lopen via de gids. Op die manier hebben zowel de initiatiefnemers als de betrokken afdelingen een vast aanspreekpunt en wordt voorkomen dat het initiatief tegenstrijdige informatie krijgt. Door de gids het aanspreekpunt te laten zijn voor zowel het initiatief als de betrokken afdelingen wordt gezorgd dat de overheid als één geheel optreedt richting het initiatief.

Als scharnierpunt in de communicatie tussen initiatiefnemers en de eigen organisatie kan de gids ook bijdragen aan een ander knelpunt, namelijk de uiteenlopende werkwijze en tempo van initiatiefnemers en de overheid. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat nauwere samenwerking tussen ambtenaren en initiatiefnemers leidt tot wederzijdse sociale opwarming.¹⁰³ Dit betekent dat beide partijen meer begrip en waardering voor elkaar, elkaars werkwijzen en bijbehorende belangen krijgen. Daarmee kan het mechanisme van sociale opwarming bijdragen aan de wens van initiatiefnemers om serieus genomen te

¹⁰² Nationale Ombudsman 2018. p. 26.

¹⁰³ Denters e.a. 2013. Tonkens en Verhoeven 2011.

worden. Volledig zullen de frustraties over de andere werkwijze niet verholpen kunnen worden. Ook een responsieve, dienende overheid is immers gehouden aan regels en procedures die niet synchroon zullen lopen met de timing van burgerinitiatieven maar waaraan wel gewoon voldaan moet worden. Maar wanneer er door de inzet van een gids en ondersteunend team dat meedenkt en duidelijke, gericht communiceert¹⁰⁴ een proces van sociale opwarming in gang kan worden gezet, wordt hopelijk de angel al voor een deel verwijderd.

5.2 Verankering aan de hand van de VNG-handreiking

De laatste vraag is hoe de handelingsperspectieven die zojuist aan bod kwamen in paragraaf 5.1 verankerd kunnen worden in de overheidsorganisatie en regelgeving. De wet participatie op decentraal niveau en de bijbehorende omvorming van de inspraakverordening naar een participatieverordening is daarvoor een uitgelezen kans. Om het dienstbaarheidsbeginsel en de bijbehorende handelingsperspectieven te verankeren moeten gemeenteraden de volgende aanpassingen aan het VNG-voorbeeld doen.

Ruime definitie

In dit preadvies is geen onderscheid gemaakt tussen soorten initiatieven. Hooguit kan voor sommige initiatieven een beginselbesluit aangewezen zijn. De VNG-regels maken wel een onderscheid naar type burgerinitiatief. In het VNG-voorbeeld zijn speciale regels opgenomen voor het uitdaagrecht. Door het uitdaagrecht te omschrijven als initiatieven die beter én goedkoper zijn zullen de VNG-regels in de praktijk slechts op een zeer beperkt aantal initiatieven van toepassing zijn. Wanneer overheden de ambitie hebben om daadwerkelijk aan te sluiten bij initiatieven doen zij er dus goed aan om de definitie van het uitdaagrecht niet over te nemen. In plaats daarvan komt dan een definitie van het begrip burgerinitiatief. Omdat initiatieven tegen grotendeels dezelfde knelpunten aanlopen ongeacht het naamlabel dat er op wordt geplakt – uitdaagrecht/ Right to Challenge, maatschappelijk initiatief, buurtinitiatief, Bewonersbod enz. – verdient het aanbeveling om de definitie eveneens ruim te houden. Ik heb gekozen voor de volgende definitie: *van een burgerinitiatief is sprake wanneer burgers zich inzetten voor een taak of belang waaraan een maatschappelijke waarde wordt toegekend*. Toegegeven, deze definitie is erg ruim en uiteraard kan en zal gediscussieerd worden over de vraag wat nu precies maatschappelijke waarde is. In de meeste gevallen zal echter wel duidelijk zijn wat hier ongeveer onder valt en als terugvaloptie is er nog altijd de ‘negatieve-lijst’ met plannen die niet op ondersteuning kunnen rekenen.

Creëer één loket

Een brede definitie geeft ook ruimte voor een breed loket. Zoals naar voren kwam in paragraaf 5.1 moet dit loket voldoen aan de drie B’s: breed, bereikbaar en bekend. Een overheid die zich daadwerkelijk dienend op wil stellen gaat met initiatiefnemers in gesprek over wat zij willen bereiken en werpt nog geen hoge drempels op voordat het gesprek begonnen is. In art. 6, eerste lid, van de VNG-voorbeeldregels zijn aardig wat motiveringseisen aan het indienen van een uitdaag-initiatief verbonden. Zo moeten initiatiefnemers aantonen dat er draagvlak is voor hun plannen, een financiële onderbouwing overleggen en aantonen dat zij over voldoende kennis en kunde beschikken om het initiatief uit te voeren. Die motiveringseisen kunnen verklaard worden gezien definitie van uitdaagrecht; beter én goedkoper. Omdat het

¹⁰⁴ Damen heeft met betrekking tot overheidscommunicatie al duidelijk deelregels opgesteld: Damen 2015 en Damen 2007.

niet aan te raden is om vast te houden aan de definitie uit de VNG-regels, kunnen deze motiveringseisen ook beter niet worden overgenomen. Om contact te krijgen met het loket zou de drempel zo laag mogelijk moeten zijn.¹⁰⁵ Naar aanleiding van de gesprekken die worden gehouden met de gids en ondersteuners kan blijken dat alsnog een draagvlakmeting noodzakelijk is, maar als toelatingseis is dit een te hoge drempel.¹⁰⁶

Zorg voor ondersteuning

Zodra het initiatief zich gemeld heeft bij het loket, kijkt de gids samen met de initiatiefnemers wat zij nodig hebben. De VNG-regels bieden hiertoe al de mogelijkheid in art. 6, derde lid. Eén van de twee opties voor de vormgeving van dit artikellid is door initiatieven een contactambtenaar toe te wijzen die hen begeleidt (optie twee voor vormgeving van art. 6 lid 3). Dit is een goede en nuttige toevoeging die zeker tegemoetkomt aan knelpunten en overeenkomt met de wensen van burgerinitiatieven. De begeleiding zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het uitzoeken op welke subsidieregelingen het initiatief een beroep kan doen en eventueel uit hulp bij de aanvraag of verantwoording van subsidies. Het is aan de initiatiefnemers om aan te geven waar zij hulp nodig hebben. Het ‘eigenaarschap’ – zie paragraaf 2 – ligt immers bij de initiatiefnemers.

Het is mogelijk dat er een initiatief bij het loket wordt ingediend dat bestuurlijk en beleidsmatig flink wat impact heeft. In dat geval wordt de realisatie van het initiatief al snel ingewikkelder omdat ondersteuning meer vergt dan het helpen bij subsidieaanvragen of het regelen van gereedschap. In paragraaf 3.1.2 is naar voren gekomen dat initiatieven lang moeten wachten voordat zij duidelijkheid krijgen over de vraag of de overheid hen wil ondersteunen. Met een beginselbesluit kan hierover duidelijkheid worden gekregen (optie één voor de vormgeving van art. 6 lid 3).

Het voorgaande betekent dus dat er géén keuze gemaakt moet worden tussen de twee verschillende manieren waarop artikel 6, derde lid volgens de VNG-handreiking kan worden vormgegeven. In plaats daarvan moeten beide opties worden geïmplementeerd, maar dan als afzonderlijke stappen. Het vaste contactpunt – door mij ook de gids genoemd – is er altijd, het beginselbesluit alleen wanneer de omvang en de impact van het initiatief hierom vragen.

Alles overziend zou de VNG-handreiking dus als volgt aangepast kunnen worden om de in paragraaf 3.1.2 gedestilleerde knelpunten weg te nemen en de overheid zich dienstbaar op te laten stellen:

VNG	Alternatief
Artikel 1 (definitie) : Uitdaagrecht: recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om	Artikel 1 (definitie) : Burgerinitiatief: burgers die zich inzetten voor een taak of belang waaraan een

¹⁰⁵ Dit heb ik eveneens bepleit in Driessen 2021c.

¹⁰⁶ Bovendien blijkt uit de VNG-regels niet bij wie er draagvlak moet zijn, hoeveel draagvlak voldoende is en hoe het draagvlak moet worden gemeten. Deze drie basisvragen moeten duidelijk zijn voordat een meting wordt gehouden anders wordt de uitkomst van de draagvlakmeting eenvoudig discutabel. Zie: ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1606, AB 2022/24 m.nt. E.M.M.A. Driessen (Draagvlakmeting Alkmaar).

de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren

maatschappelijke of publieke waarde wordt toegekend

Artikel 5 (onderwerp van het uitdaagrecht):

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of hierop uitdaagrecht wordt toegepast.
2. Het bestuursorgaan wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op het van toepassing zijn van het uitdaagrecht.
3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is niet mogelijk:
 - a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft;
 - b. als het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt;
 - f. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
 - g. als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

OF

3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is mogelijk:
 - a. [...];
 - b. [...];
 - c. [...]

Artikel 5 (onderwerp van burgerinitiatieven):

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of initiatieven voor ondersteuning in aanmerking komen zoals bedoeld in artikel 6, zesde lid.
2. Het bestuursorgaan wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op de mogelijkheid om initiatieven te ontplooien.
3. Ondersteuning van initiatieven is in de volgende gevallen niet mogelijk:
 - a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft;
 - b. als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening, belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet, of ziet op een van de bevoegdheden genoemd in artikel 156, tweede lid, artikel 165, tweede lid en artikel 178, tweede lid van de Gemeentewet.
 - e. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
 - f. als het belang van het initiatief niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 6. Procedure uitdaagrecht

1. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. omschrijving van de gemeentelijke taak die de verzoeker wil overnemen;
 - b. uitleg waarom of hoe de verzoeker deze taak beter en goedkoper kan uitvoeren;
 - c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker;
 - d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen;
 - e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
 - f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
 - g. inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd.
2. Het bestuursorgaan beslist binnen [aantal] weken op het verzoek.
3. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.

OF

3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces.
4. Het bestuursorgaan maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.
5. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen veertien dagen openbaar.

Artikel 6. Procedure burgerinitiatieven

1. Het bestuursorgaan stelt zich bij het ondersteunen van burgerinitiatieven waar mogelijk dienstbaar op.
2. Burgerinitiatieven worden ingediend bij het loket ondersteuning burgerinitiatieven.
3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces
4. Een verzoek met betrekking tot het nemen van een beginselbesluit wordt bij het loket ondersteuning burgerinitiatieven ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. omschrijving van het initiatief dat de initiatiefnemers willen uitvoeren;
 - b. uitleg waarom dit initiatief volgens de initiatiefnemers maatschappelijke waarde heeft;
 - c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker;
 - d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen. Voorafgaand aan het indienen van een beginselbesluit wordt met verzoekers afgesproken hoe de draagvlakmeting moet plaatsvinden, wie tot de belanghebbende ingezetenen behoren, hoe hoog de respons van de meting moet zijn en wat als voldoende draagvlak kwalificeert;
 - e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering het initiatief verbonden zijn;
 - f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
 - g. indien van toepassing: inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering

van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd.

5. Het bestuursorgaan beslist binnen [aantal] weken op het verzoek.
6. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.
7. Het bestuursorgaan maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.
8. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen veertien dagen openbaar.

Toelichting op wijzigingen

Om initiatieven niet onnodig te beperken, maar toch enkele harde buitengrenzen aan te geven is in art. 5 gekozen voor de negatieve lijst: ondersteuning van initiatieven is niet mogelijk indien... Daarbij is ervoor gekozen om sub e uit de VNG-handreiking niet over te nemen. In het VNG-voorbeeld is het overschrijden van de Europese aanbestedingsdrempel een harde buitengrens. Initiatieven die deze grens overschrijden kunnen niet direct doorgang vinden. Daarvoor zal eerst een aanbestedingsprocedure gevolgd moeten worden die door de initiatiefnemers moet worden gewonnen. Maar ook wanneer de drempel niet gehaald wordt kan het noodzakelijk zijn om gelden in competitie te verdelen of een passende mate van openbaarheid te garanderen. Bijvoorbeeld op basis van de Gids Proportionaliteit of wanneer de gelden (of vergunningen) zijn aan te merken als schaarse rechten. Geldt in die gevallen de harde buitengrens uit de VNG-handreiking dan niet? Ik kies er echter niet voor om sub e uit de VNG-handreiking uit te breiden, maar om het lid te schrappen. De reden daarvoor is dat ik geen reden zie waarom een initiatief dat een aanzienlijk bedrag nodig heeft per definitie uitgesloten zou moeten worden. Sub d van art. 5 lid 3 is wel uitgebreid. De taken die de VNG noemt zijn als het ware kerntaken die vanwege hun aard altijd in handen moeten blijven van de gemeente. Er zijn echter meer bevoegdheden die botsen op het gesloten stelsel van de Gemeentewet. Het gaat dan om de bevoegdheden genoemd in art. 156, lid 2, art. 165 lid 2 en art. 178 lid 2 Gemw. Deze artikelen worden daarom toegevoegd.

In art. 6 lid 1 wordt het dienstbaarheidsbeginsel bij de ondersteuning van burgerinitiatieven gecodificeerd. Aan de brede omschrijving uit art. 1 wordt in art. 6 lid 2 eveneens een breed loket gekoppeld. Om ervoor te zorgen dat initiatiefnemers één aanspreekpunt hebben wordt hen een vast contactpersoon aangewezen (lid 3). Deze optie stond al in de VNG-handreiking, maar dan als één van de twee mogelijkheden nadat op een verzoek over het uitdaagrecht was besloten. Omdat vrijwel elk initiatief behoefte heeft aan een vaste contactpersoon is deze optie daarom losgekoppeld van een verzoek, maar een gevolg van een aanmelding bij het loket. Voor initiatieven met een grotere bestuurlijke en politieke impact kan dan een beginselbesluit worden genomen. De basis hiervoor was eveneens al aanwezig in de VNG-handreiking. Omdat het beginselbesluit niet alleen van toepassing is op het uitdaagrecht, zijn

tekstuele aanpassingen gedaan aan de eisen die aan het verzoekschrift kunnen worden gesteld. Wanneer het bestuursorgaan positief beslist en daarmee aangeeft zich te willen committeren aan de plannen van de initiatiefnemers worden afspraken gemaakt (lid 7) en krijgen de initiatiefnemers ondersteuning door het ondersteuningsteam (lid 6).

6. Keerzijden van een dienstbaarheidsbeginsel

De opname en concretisering van een dienstbaarheidsbeginsel bij het ondersteunen van burgerinitiatieven heeft grote toegevoegde omdat ze naar mijn verwachting bij zullen dragen aan het oplossen en/of voorkomen van veel voorkomende knelpunten in het contact tussen overheid en initiatieven. Toch zitten er volgens critici ook schaduwzijden aan de introductie van een dienstbaarheidsbeginsel.

Versterking van de participatie-paradox.

Bij burgerinitiatieven en literatuur over burgerparticipatie in brede zin wordt veel gesproken over (het overbruggen van) kloven. Het gaat dan om een kloof tussen 'leef- en systeemwereld', waarbij 'het systeem' staat voor de overheid die leeft in een ivoren toren, niet wetend wat er écht speelt, zich verschuilend achter ondoorzichtige en onnodige regels en ondoordringbare, niet-burgervriendelijke computersystemen en algemene telefoonnummers. De 'leefwereld' is daarentegen het domein van de burger, de specialist in weten wat de wijk wil. Die gewoon mooie plannen heeft voor de wijk en deze in de praktijk wil brengen, ongehinderd door de nodeloze bureaucratie uit de systeemwereld. In het kader van democratische vernieuwingen en de participatieve democratie als aanvulling op de representatieve democratie, wordt ook wel gesproken van een kloof tussen kiezer en gekozene. Tussen zij die gaan stemmen en gekozen worden en zij die thuisblijven en zich niet gerepresenteerd voelen. Burgerinitiatieven lijken op het eerste gezicht een oplossing voor zulke kloven: ze schudden de systeemwereld lekker op met hun grote praktijkkennis en non-nonsense stijl en kunnen een antwoord zijn voor mensen die zich niet aangesproken voelen tot de klassieke representatieve democratie met verkiezingen, maar wel graag de handen uit de mouwen steken.¹⁰⁷ Dat zijn nogal flinke beloftes voor burgerinitiatieven om waar te maken en de vraag is of zij hiertoe in staat zijn.¹⁰⁸

Ten aanzien van de tweede kloof – burgerinitiatieven zijn een welkome en goede aanvulling op de gebreken van de representatieve democratie omdat zij ook mensen aanspreken die niet gaan stemmen – toont onderzoek aan dat de verwachtingen te hoog gespannen zijn. Kijkend naar de personen die burgerinitiatieven starten, zijn dat in de regel hoger opgeleide, oudere, witte mannen.¹⁰⁹ Oftewel dezelfde groep die ook over gerepresenteerd is in de klassieke representatieve democratie. In dat kader wordt ook wel gesproken van de participatie-paradox: juist degene die al sterk aanwezig zijn in de representatieve democratie maken gebruik en profiteren van democratische vernieuwingen. Wanneer de samenstelling van initiatiefnemers meer gaat in de richting van vrouwen, mensen met een migratieachtergrond of lager opgeleiden dan hebben zij vrijwel allemaal veel sociaal kapitaal of sociale binding.¹¹⁰ Dit laatste wil zeggen dat mensen meer verbonden zijn met de plek waar zij wonen.

¹⁰⁷ Denktank VNG 2013.

¹⁰⁸ Kleinstra en Walraven 2014.

¹⁰⁹ Tonkens 2015. Van der Harst, Bredewold en Tonkens 2019.

¹¹⁰ Tonkens en Verhoeven 2011. Denters e.a. 2013.

Bijvoorbeeld omdat zij er al lang wonen, kinderen of een koophuis hebben en hierdoor eerder geneigd zijn om te investeren in zaken die het prettig leven maakt. Met sociaal kapitaal wordt bedoeld op het gegeven dat mensen aangesloten zijn bij diverse verenigingen – kerk, vakbond, politieke partij, sportvereniging enz. – en daardoor een groter netwerk hebben en over bureaucratische vaardigheden beschikken zoals plannen, subsidies en vergunningen aanvragen en vergaderen. Deze bureaucratische vaardigheden – die hoger opgeleiden vanwege hun opleiding en werk waarschijnlijk eveneens bezitten – zijn van groot belang bij het starten en uitvoeren van een burgerinitiatief.¹¹¹ Omdat burgerinitiatieven doorgaans plaatsvinden in de publieke ruimte en/of gefinancierd worden met publiek geld krijgen initiatiefnemers op enig moment te maken met de overheid. Dat kan zijn als financier, opdrachtgever, handhaver, vergunningverlener, eigenaar van de publieke ruimte, wetgever of hoeder van het algemeen belang. Wat de hoedanigheid ook is, bij de omgang zijn bureaucratische vaardigheden bijna een vereiste voor het slagen van het initiatief. Feitelijk gezien komen de handelingsperspectieven die voortvloeien uit een dienstbaarheidsbeginsel neer op extra hulp en ondersteuning van burgerinitiatieven door de overheid. Gezien de samenstelling van initiatiefnemers – in de regel niet een erg representatieve afspiegeling van de bevolking – moet de vraag worden gesteld of de overheid wel (extra) dienstbaar moet zijn aan initiatiefnemers, terwijl zij ook al beter vertegenwoordigd zijn in de representatieve democratie. Wordt met een dienstbaarheidsbeginsel de participatie-paradox niet onnodig versterkt?

Onduidelijke symboolpolitiek

Een dienstbaarheidsbeginsel kan ook als symboolpolitiek worden gezien. Het roept wel allerlei vragen en onduidelijkheden op; wat is dienstbaarheid eigenlijk? Wanneer ben je als overheid voldoende dienstbaar? Het soort en de hoeveelheid hulp dat een burgerinitiatief nodig heeft hangt af van de kennis en kunde van initiatiefnemers en de complexiteit van hun plannen. De uitvoering of naleving van een dienstbaarheidsbeginsel kan voor de overheid dus ontzettend tijdrovend zijn. Bovendien is een dienstbaarheidsbeginsel alleen niet voldoende. Om echt iets aan de knelpunten uit paragraaf 3.1.2 te doen, zal de dienstbare ambtenaar ook over voldoende mandaat moeten beschikken. Zo niet, dan blijft hij zelf ook (nog steeds) steken in de verkokerde overheidsorganisatie.

Té hooggespannen verwachtingen

Een dienstbaarheidsbeginsel klinkt aantrekkelijk; wie kan er eigenlijk tegen een dienstbare overheid zijn? Maar zijn de verwachtingen niet veel te hoog gespannen? Zullen initiatiefnemers niet te veel beslag leggen op de overheid en veel te veel van hen vragen onder het mom van dienstbaarheid? Een dienstbaarheidsbeginsel verandert namelijk niets aan bestaande wet- en regelgeving of de (financiële) mogelijkheden van de overheid (de knelpunten uit paragraaf 3.1.1). Niet elk burgerinitiatief zal dus doorgang kunnen vinden en de overheid zal nog steeds 'nee' moeten verkopen. Wordt dat wel geaccepteerd? De overheid had toch beloofd om initiatiefnemers te helpen en dienstbaar te zijn? Kortom, wordt een dienstbaarheidsbeginsel in de praktijk niet opgevat als een *recht* op een door de initiatiefnemers gewenste afloop? De invoering van een dienstbaarheidsbeginsel zou verdere jurisdisering van het contact tussen overheid en initiatiefnemers betekenen en tot meer rechtszaken kunnen leiden wanneer de verwachtingen niet worden ingelost.

¹¹¹ Denters e.a.2013.

7. Weerlegging

De keerzijden van een dienstbaarheidsbeginsel of de mogelijke nadelige gevolgen ervan in de context van burgerinitiatieven zijn bepaald niet mals. Toch heeft een dienstbaarheidsbeginsel erg goede papieren om te zorgen voor een soepelere en vlottere facilitering van burgerinitiatieven. Daarnaast is het een mooi aangrijpingspunt voor overheden die aan willen sluiten bij (initiatieven vanuit) de samenleving en daarmee gehoor willen geven aan hun eigen beleidsambities. Hieronder wordt uitgelegd waarom door de in paragraaf 6 aangehaalde keerzijdes te weerleggen.

Kritiekpunt 1: Versterking participatie-paradox

Het eerste kritiekpunt komt erop neer dat een dienstbaarheidsbeginsel vooral ten goede zal komen aan een beperkte groep die bovendien al een streepje voor heeft. Dat initiatiefnemers een kleiner percentage van de bevolking zijn en bovendien in de regel niet erg representatief valt nauwelijks te ontkennen. Daar staat tegenover dat deze groep wel veel mooie plannen realiseert, veel mensen weet te bereiken en bijdraagt aan het realiseren van allerlei overheidsdoelstellingen. Dat is echter niet de primaire reden om de kritiek van de participatie-paradox te weerleggen. Het punt van de participatie-paradox legt pas gewicht in de schaal op het moment dat burgerinitiatieven een oplossing zouden zijn voor gebreken in de representatieve democratie. Pas in dat geval wordt de representativiteit van de groep die het meest wordt geholpen door een dienstbaarheidsbeginsel namelijk relevant.¹¹² Burgerinitiatieven zijn echter geen oplossing voor gebreken in de representatieve democratie. Daarvoor moeten andere sporen worden bewandeld. Burgerinitiatieven proberen met hun plannen maatschappelijke meerwaarde te creëren en daarbij lopen zij tegen veel knelpunten aan. Een groot deel daarvan wordt veroorzaakt door de manier waarop de overheid is ingericht en met hen omgaat. De opname en operationalisering van een dienstbaarheidsbeginsel helpt om aan deze knelpunten tegemoet te komen.

Kritiekpunt 2: Onduidelijke symboolbepaling

Juristen houden traditioneel niet van symboolwetgeving. Daarbij roepten dienstbaarheidsbeginsel weer nieuwe vragen op waardoor er een situatie ontstaat van hooggespannen verwachtingen, teleurstellingen en onduidelijkheid. Maar eigenlijk is dat inherent aan elke wetgevingsactie. Na verloop van tijd kristalliseert zich dat ook weer uit. In dat opzicht overtuigt de kritiek van de symboolwaarde dus niet. Bovendien, een dienstbaarheidsbeginsel kan ook een signaal geven aan bestuursorganen waardoor zij het gevoel hebben er echt iets mee te moeten. In praktisch opzicht hoeft dus helemaal geen sprake te zijn van symboolwetgeving. Bij wetgeving rondom burgerinitiatieven heeft 'lege' of nog niet bestaande wetgeving al twee keer tot de nodige urgentie op lokaal niveau geleid om toch met wetgeving te komen. Zo werd een aantal jaren geleden het Right to Challenge opgenomen in art. 2.6.7 Wmo. Juridisch gezien was en is dit een lege bepaling. In het artikel staat namelijk dat er een AMvB gemaakt kan worden met daarin regels over het Right to Challenge. Die AMvB is er nooit gekomen, maar dat nam niet weg dat vanaf 2015 door het hele land allerlei lokale invoeringen als uitwerking van art. 2.6.7 opdoken. Uiteraard kan een gemeente technisch gezien nooit de uitwerking van een AMvB op zich nemen. Dat hinderde gemeenteraden echter niet om in hun Wmo-verordeningen op te nemen dat de betreffende

¹¹² Dit betekent niet dat representativiteitsclaims die initiatiefnemers neerleggen niet van belang zijn en voor zoete koek geslikt moeten worden. De vraag of zij voor een groter publiek spreken en of er draagvlak is voor hun plannen kan zeker relevant zijn. Zie over dit thema Driessen 2021a.

lokale Right to Challenge-bepaling een uitwerking van art. 2.6.7 Wmo was of hieruit voortvloeide.¹¹³ Daarnaast lopen als gezegd steeds meer gemeenten alvast vooruit op de invoering van de Wet participatie op decentraal niveau. Het kritiekpunt dat een dienstbaarheidsbeginsel zonder mandaat voor de betreffende ambtenaar nog steeds lood om oud ijzer is, is een stuk taaier. Dat kritiekpunt klopt namelijk. Dienstbaarheid en een groter, passender mandaat moeten hand in hand gaan. Zo niet, dan wordt het een recept voor teleurstellingen.

Kritiekpunt 3: Té hooggespannen verwachtingen

Het is goed voorstelbaar dat de verwachtingen aanvankelijk hooggespannen zullen zijn, maar dat maakt een dienstbaarheidsbeginsel nog geen 'u vraagt, wij draaien'-knop. Het doet niets af aan bestaande wet- en regelgeving of de rechten en belangen van derden die wellicht niet blij zijn met het initiatief. Het herinnert en verplicht de overheid daarentegen wel om burgerinitiatieven correct te behandelen en het hen niet moeilijker te maken door de manier waarop zij is georganiseerd. Dat daarbij ook de gang naar de rechter wordt gemaakt wanneer burgerinitiatieven ontevreden zijn is niet per se problematisch en draagt bij aan de verdere uitkristallisering van het beginsel.

8. Uitgeleide

Het moge duidelijk zijn; ik draag (de uitwerking van) een dienstbaarheidsbeginsel voor de overheid bij het faciliteren en ondersteunen van burgerinitiatieven een warm hart toe. In mijn ogen biedt het de mogelijkheid om veelvoorkomende knelpunten in het contact tussen overheid en initiatiefnemers aan te pakken, waardoor het starten en uitvoeren van een burgerinitiatief makkelijker wordt. Dit is zowel een wens van initiatiefnemers als een beleidsambitie van de overheid. Wie weet bieden de (hopelijk goede) ervaringen op basis van dit lokale en specifieke dienstbaarheidsbeginsel inspiratie voor een algemeen dienstbaarheidsbeginsel in de Awb.

¹¹³ Zie voor meer uitwerkingen Driessen, Boogaard en Den Ouden 2019.

Leeswijzer voorbeeldbepalingen

- [...] of (bijvoorbeeld) [**iets**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 1.
- [**iets** **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 5, derde lid.
- Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 7 waarbij afhankelijk van de keuze mogelijk ook nog het een en ander ingevuld dient te worden.
- Ook wordt er gewerkt met varianten waaruit gekozen kan worden, zie bijvoorbeeld varianten A en B bij artikel 3.

De voorbeeldverordening kent een aantal artikelen waar het aan individuele gemeenten is om een keuze te maken. Het kan gaan om 'invulbepalingen', varianten, keuzemogelijkheden en bepalingen die als 'facultatief' zijn aangemerkt (deze laatste zijn te herkennen aan de cursieve tekst). Gemeenten die ervoor kiezen om de bepalingen uit de voorbeeldverordening niet of in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, zullen er zelf scherp op moeten zijn dat deze keuzes zowel in lijn zijn met de toepasselijke wetgeving als met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Artikelen of artikelliden moeten mogelijk vernummerd worden. In de toelichting zijn de facultatieve bepalingen eveneens als facultatief (*cursief*) aangemerkt.

Nadere uitleg is opgenomen in de VNG ledenbrief.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- participatie: betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid;
- uitdaagrecht: *recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren.*

(....)

Paragraaf 3. Uitdaagrecht

Artikel 5. Onderwerp van uitdaagrecht

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of hierop uitdaagrecht wordt toegepast.

[2. Het bestuursorgaan wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op het van toepassing zijn van het uitdaagrecht.]

[3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is niet mogelijk:

- a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft;
- b. als het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;

¹¹⁴ Raadpleegbaar via: <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>

- c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;*
- d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;*
- e. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt;*
- f. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;*
- g. als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.*

OF

3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is mogelijk:

- a. [...];*
- b. [...];*
- c. [...].]*

Artikel 6. Procedure uitdaagrecht

1. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:

- a. omschrijving van de gemeentelijke taak die de verzoeker wil overnemen;*
- b. uitleg waarom of hoe de verzoeker deze taak beter en goedkoper kan uitvoeren;*
- c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker;*
- d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen;*
- e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;*
- f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;*
- g. inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd.*

2. Het bestuursorgaan beslist binnen [**aantal**] weken op het verzoek.

[3. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.

OF

3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces.]

4. Het bestuursorgaan maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.

[5. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen veertien dagen openbaar.]]

Boeken, rapporten en artikelen

Addink 2010

G.H. Addink, *Goed bestuur*, Deventer: Kluwer 2010

Addink 2019

G.H. Addink, *Good Governance. Concept and Context*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Agora-Europa 2016

Agora-Europa, *Werkplaats MaakdeBuurt. Hoe maatschappelijke initiatieven zich echt verder kunnen ontwikkelen*, november 2016.

Van den Berge 2020

L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen en S. Heukelom-Verhage, *Maatwerk in het bestuursrecht. Pre-advies VAR 2020*, Den Haag: Boom Juridisch 2020.

Boogaard 2021

G. Boogaard, 'Ruimte door regels. Spelregelwetgeving voor de civil society', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Essaybundel ruimte in regels*, Den Haag 2021, p. 47-52.

Van den Brink en Den Ouden 2016

J.E. van den Brink en W. den Ouden, De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?, *NJB* 2016/2000

Claessens 2021

M. Claessens, Het (on)nut van een recht op toegang tot de overheid als nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, *NTB* 2021/105.

Craig e.a. 2017

P. Craig, H. Hofman, J.-P. Schneider & J. Ziller (red.), *Model Rules on EU Administrative Procedures*, Oxford: Oxford University Press 2017

Damen 2007

L.J.A. Damen, 'Public administration: "At your service!"', in: K.J. de Graaf a.o. (ed.), *Quality of Decision-Making in Public Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 151-167

Damen 2015

L.J.A. Damen, 'Een informatieplicht voor dienende bestuursorganen, een hintplicht voor dienende bestuursrechters?', in: *Behoorlijk bestuursprocesrecht* 2015, p. 421-446

Damen 2020

L.J.A. Damen, Op naar 2GST in het bestuursrecht, *NTB* 2020/2

Democratie in Actie (DiA) 2019a

Democratie in Actie (DIA), *Samen werken aan het Right to Challenge. Inspiratiegids voor gemeenten*, Den Haag: Ministerie BZK 2019

Democratie in Actie (DiA) 2019b

Democratie in Actie (DIA), *Samen werken aan het Right to Challenge. Inspiratiegids voor inwoners*, Den Haag: Ministerie BZK 2019

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeente 2013

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeente, *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*, Den Haag: VNG 2013.

Denters e.a. 2013

S.A.H. Denters e.a., *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*, Overijssel: 2013.

Doornbos 2019

N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat', in: T. Barkhuysen e.a., *25 Jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019.

Driessen Boogaard en Den Ouden 2019

E.M.M.A. Driessen, G. Boogaard en W. den Ouden, Een wettelijke regeling van het right to challenge in de praktijk. Much ado about nothing?, *RegelMaat* 2019 (34) 6

Driessen 2020

E.M.M.A. Driessen, Burgerinitiatieven en aansprakelijkheid(skwestie), AA november 2020

Driessen en Den Ouden 2020

E.M.M.A. Driessen en W. den Ouden, *Publieke financiering van burgerinitiatieven*, in B. Leurs (red.) *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*, Den Haag: ROB, 2020

Driessen en Boogaard 2021

E.M.M.A. Driessen en G. Boogaard, 'De zoektocht naar de meerwaarde bij burgerinitiatieven', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Kluwer 2021, p. 511 e.v.

Driessen 2021a

E.M.M.A. Driessen, Weten wat de wijk wil. Over draagvlakeisen en representatieclaims in relatie tot burgerinitiatieven, *Gst.* 2021/140

Driessen 2021b

E.M.M.A. Driessen, Nieuwe regels voor uitdaagrecht onder de loep, *EW Podium*, 2021.

Driessen 2021c

E.M.M.A. Driessen, 'Right to Challenge wetgeving; politiek laaghangend fruit met een (te) beperkte uitwerking', in: B. Moed (red.), *Burgers Ontvoogd*, Harderwijk: Gopher 2021

Esser en Becker 2021

J. Esser en R.G. Becker, Maak van maatwerk de regel. Maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering, *NJB* 2021/106.

Gemeente Rotterdam 2017

Gemeente Rotterdam, *Right to Challenge. Procesevaluatie 2016-2017*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam 2017

Gemeente Utrecht 2017

Gemeente Utrecht, *Bewonersbod. Een jaar verder...*, Utrecht: Gemeente Utrecht 2017

Giezeman en Jak 2020

K. Giezeman en N. Jak, Bestuursrechtelijk maatwerk. De wetgever en het bestuur aan zet, *NJB* 2020/572.

Ham en Van der Meer 2015

M. Ham en J. van der Meer, *De ondernemende burger. De woelige wereld van lokale initiatieven*, Utrecht: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken (Movisie) 2015.

Harst, Bredewold en Tonkens 2019

M. van der Harst, F. Bredewold en E. Tonkens, *Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn*, Universiteit voor Humanistiek: Utrecht 2019.

Huisman en Jak 2021

P.J. Huisman en N. Jak, Verschillende gezichten van bestuursrechtelijk maatwerk: interactie tussen wetgever, bestuur en bestuursrechter, *Gst.* 2021/45.

Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006

M. Hurenkamp, E. Tonkens en J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/ NICIS Kenniscentrum grote steden 2006.

Hurenkamp en Tonkens 2020

M. Hurenkamp en E. Tonkens, Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie, *Bestuurskunde* 2020 (29) 1

Huygen, Van Marissing en Boutellier 2012

A. Huygen, E. van Marissing en H. Boutellier, *Conditie voor zelforganisatie*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2012.

Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk 2019

M. Igalla, J. Edelenbos en I. van Meerkerk, Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizens initiatives, their main characteristics, outcomes and

factors, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations* 2019 (30) p. 1176–1194.

Ippel 2020

M. Ippel, Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrecht, *NTB* 2020/73

Janssen en Driessen 2020

W.A. Janssen en E.M.M.A. Driessen, Het spanningsveld tussen burgerinitiatieven en het aanbestedingsrecht: ruimte voor stimulering?, *TA* 2020/85.

Kilic 2008

M. Kilic, *Derde generatie burgerparticipatie: hoe doe je dat?*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2008.

Kleinstra en Walraven 2014

Y. Kleinstra en G. Walraven, Van eerste overheid naar eerst de burgers, maar hoe?, *Bestuurskunde* 2014/4.

Koenraad 2020

L.M. Koenraad, De welwillende overheid, *NTB* 2020/52

Kraaij en Specht 2018

Rineke Kraaij en M. Specht, *De Right to Challenge als Right to Collaborate. (en dat echt samenwerken een challenge op zich is...)*, Rotterdam: gemeente Rotterdam 2018.

Krieken 2018

K. van der Krieken, *Right to Challenge en recht op overname in Nederland. Een inventarisatie van de stand van zaken (eerste helft 2018)*, Den Haag: ministerie BZK 2018

Kwast 2019

O. Kwast, Een andere benadering van het right to challenge. De concessie als kern van een algemene regeling?, *RegelMaat* 2019 (34) 6.

Linthorst en Oldenhof 2020

E. Linthorst en L. Oldenhof, Maatwerk aan de keukentafel: van ‘hoera’ begrip tot betwiste norm, *NTB* 2020/209.

Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) 2019

LSA, *Bewonersbedrijven. Bouwen aan een sterke sector*, Utrecht: LSA 2019.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wil en Wet. Over maatschappelijke initiatieven en regelgeving*, Den Haag: 2015.

Movisie en Vilans 2016

Movisie en Vilans, *Wat knelt? Inventarisatie knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning*, Utrecht: 2016

Movisie, Vilans en LSA 2016

Movisie, Vilans en LSA, *Kompas Right to Challenge in de Wmo*, Den Haag: ministerie BZK 2016

Nationale Ombudsman 2018

Nationale Ombudsman, *Burgerinitiatief: Waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*, Den Haag 2018

Nederhand en Van Meerkerk 2017

J. Nederhand en I. van Meerkerk, Activating citizens in Dutch care reforms: Framing new co-production roles and competences for citizens and professionals, *Policy & Politics* August 2017

Nederhand e.a. 2019

J. Nederhand, E-H Klijn, M. van der Steen en M. van Twist, The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer?, *Policy Sciences* (2019) 52:233-253.

NTB-redactie 2021

NTB-redactie, Kabinet: voorjaar 2022 consultatieversie wijziging Awb inzake maatwerk, *NTB* 2021/215

Op 't Hoog 2019

T. Op 't Hoog, *Het uitdaagrecht in Nederland. Een stand van zaken onder gemeenten anno 2019*, Den Bosch: 2019.

Ortlep 2020

R. Ortlep, Referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen, *JBplus* 2020/4

Den Ouden 2018a

W. den Ouden, 'Wel betalen, niet bepalen, de financiering van burgerinitiatieven', in: N.S. Efthymiou, J. Goossens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 131-162

Den Ouden 2018b

W. den Ouden, *Kan het dienstbaarheidsbeginsel bijdragen in vertrouwen in de overheid?*, Rede van de voorzitter gehouden bij de algemene vergadering van de VAR op 18 mei 2018.

Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019

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

Outhuijse 2021

A. Outhuijse, Een zaadje voor meer burgerperspectief is geplant, maar let op cultuur- en contextcheck, *NTB* 2021/144

Platform 31 2016

Platform 31, *Ruim op die regels*, Den Haag: 2016.

De Poorter en Koenraad 2022

J.C.A. de Poorter en L.M. Koenraad, Responsieve bestuursrechtspraak. Een beschouwing over de rol van maatwerk in bestuursrechtelijke appelprocedures, *NJB* 2022/1072.

Popering-Verkerk en Van Buuren 2017

J. Van Popering-Verkerk en A. van Buuren, *Oefenen in bescheidenheid. Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge in Rotterdam*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam – REPOLIS 2017

Raad van State 2018

Raad van State, *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtstatelijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State 2018.

Raad voor de financiële verhoudingen 2014

Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag: 2014.

Rutte III 2017

Regeerakkoord Rutte III, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag: 2017

Rutte IV 2021

Regeerakkoord Rutte IV, *Omzien naar elkaar, voortuitkijken naar de toekomst*, Den Haag: 2021

Rekenkamer Rotterdam 2021

Rekenkamer Rotterdam, *Burgers op de bres. Onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning naar burgerinitiatieven*, Rotterdam: 2021, p. 17.

Scheltema 1989

M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1989

Scheltema 2015

M. Scheltema, Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?, *NTB* 2015/37

Scheltema 2018

M. Scheltema, Wetgeving in de responsieve rechtsstaat, *RegelMaat* 2018/3

Scheltema 2019

M. Scheltema, De troonrede en het burgerperspectief, *NTB* 2019/38

Scheltema 2020

M. Scheltema, Handvatten voor vernieuwingen in het bestuursrecht, *NTB* 2020/256

Scheltema 2021

M. Scheltema, Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?, *AA* 2021- sep.

Scherpenisse en Van der Steen 2018

J. Scherpenisse & M. van der Steen, *Gepast geregeld, Tijdig financieren in netwerken*, NSOB 2018

Schlössels 2010

R.J.N. Schlössels, Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid. *Gst.* 2010/102

Schlössels 2016

R.J.N. Schlössels, Service Principle, *Gst.* 2016/20

Schlössels 2020

R.J.N. Schlössels, Het ongrijpbare burgerperspectief, *NTB* 2020/170

Schuurmans, Leijten en Esser 2020

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten en J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) 2014

Sociaal Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag: SCP 2014.

Van der Steen e.a. 2013

M. van der Steen, M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, Den Haag: NSOB 2013.

Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015

M. van der Steen, J. Scherpenisse en M. van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig te organiseren*, Den Haag: NSOB 2015.

Van der Steen 2021

M. van der Steen, 'Overheidssturing in de coronacrisis: perspectieven, praktijken en dilemma's' in: M. van der Steen, J.E. van den Brink, J.P. Loof en J. Korzelius, *Bestuursrecht in crisistijd. Pre-adviezen VAR 2021*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Tonkens en Verhoeven 2011

E. Tonkens en I. Verhoeven, *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*, Amsterdam: UvA 2011.

Tonkens 2015

E. Tonkens, *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving. Afscheidsrede bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap UvA*, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken 2015/1.

VAR 2020

L. van den Berge, M.F. Vermaat, M. Lurks, N.A. van Renssen & S. van Heukelom-Verhage, *Maatwerk in het Bestuursrecht*, Den Haag: 2020 VAR preadviezen nr. 164,

VAR 2021

Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde. Rapport van de Commissie Europeanisering van het algemeen bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Van der Veen 2015

G.A. van der Veen (red.), *Vorbereid op aansprakelijkheid. Gemeenten en overheidsaansprakelijkheid*, Den Haag: VNG 2015.

Verba, Schlozmann en Brady 1995

S. Verba, K.L. Schlozmann en H.E. Brady, *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Harvard: Harvard University Press 1995.

Van de Wijdeven 2012

T. M. F. van de Wijdeven, *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken* (diss. Tilburg), Utrecht: Eburon 2012.

Van der Wijdeven, De Graaf en Hendriks 2013

T.M.F. van de Wijdeven, L.J. de Graaf en F. Hendriks, *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*, Tilburg/Den Haag: Tilburg School voor Politiek en Bestuur/ BZK 2013.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

Parlementaire stukken

Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2013 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie (2012/2024(INL)).
Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VII, nr. 16 (motie Özütok)
Kamerstukken II 2018/19, 35 261 nr. 2. (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer)
Kamerstukken II 2018/19, 35 261 nr. 3. (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer)
Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24. (motie Segers)
Kamerstukken II 2018/19, 35000 VII, nr. 80.
Handelingen II 2019/20, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 8.

Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 17 (motie opname recht op toegang als abbb)
Kamerstukken II 2020/21, nr. 35 310, nr. 15 (motie Jetten en Marijnissen).
Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 3 (Wet versterking participatie op decentraal niveau)

Jurisprudentie

ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1606, AB 2022/24 m.nt. E.M.M.A. Driessen
(Draagvlakmeting Alkmaar).