



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Naschrift: [naar aanleiding van recensie preadvies Jonge VAR 2022, NTB 2023/4]

Driessen, E.M.M.A.

Citation

Driessen, E. M. M. A. (2023). Naschrift: [naar aanleiding van recensie preadvies Jonge VAR 2022, NTB 2023/4]. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2023(1), 14-15. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728900>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728900>

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

NTB 2023/5

Naschrift

E.M.M.A. Driessen, datum 19-12-2022

Datum	19-12-2022
Auteur	E.M.M.A. Driessen ^[1]
JCDI	JCDI:ADS681180:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V)

Het schrijven van een preadvies is, naast een hele eer, ook best spannend. Zeker wanneer dat preadvies zo breed onder de aandacht wordt gebracht als het geval is bij de preadviezen voor de jonge VAR én het preadvies in kwestie geen klassiek juridisch verhaal is, maar gebruikmaakt van sociologie en bestuurskunde. Wanneer de recensie dan in de mailbox ploft gaat de hartslag dan ook een beetje omhoog. Althans, de mijne wel. Des te fijner is het wanneer de niet-klassieke aanpak in de smaak valt.

De Lange heeft een mooi beknopt overzicht van mijn preadvies gegeven. Dat zal beslist niet eenvoudig zijn geweest, want de informatiedichtheid is hoog. Desondanks heeft hij de essentie van mijn betoog perfect weten te vangen in de volgende zinnen:

“ Als ik het goed lees komt dit beginsel [het dienstbaarheidsbeginsel ED] erop neer dat de overheid niet alleen formeel bepaalde rechten of aanspraken voor burgers in het leven moet roepen, maar dat de overheid zich waar mogelijk ook dienstbaar moet opstellen zodat deze rechten of aanspraken materieel kunnen worden verwezenlijkt. In het geval van burgerinitiatieven kan de overheid dus niet volstaan met een wettelijke mogelijkheid burgerinitiatieven te organiseren, maar dient de overheid zich zo op te stellen dat het burgerinitiatief gerealiseerd wordt (of in ieder geval een redelijke kans van slagen heeft). Uiteraard binnen juridische en beleidsmatige grenzen.” [2]

De Lange vraagt zich echter af of de introductie van het dienstbaarheidsbeginsel en de hierop gebaseerde concrete handelingsperspectieven - 3B-loket, gids, team en beginselbesluit - daadwerkelijk tot een significante gedragsverandering bij de overheid zal leiden. Hij heeft gelijk dat onderbezetting en een breder gebrek aan middelen en capaciteit niet (kunnen) worden verholpen met de door mij aangedragen oplossingsrichtingen. Wat dat betreft moet ook de overheid roeien met de riemen die zij heeft. Minder reden voor coulance is er mijns inziens wanneer de knelpunten waarmee burgerinitiatieven worden geconfronteerd (grotendeels) zijn ingegeven door de manier waarop de overheid is ingericht en/of door politiek-bestuurlijke keuzen, zoals het geval is bij burgerinitiatieven. In dat geval is denk ik een herinnering aan de kern van het dienstbaarheidsbeginsel op zijn plaats: de overheid is er niet voor zichzelf, maar om de belangen van de burger te behartigen.^[3] Steeds vaker - ook buiten het terrein van burgerparticipatie en burgerinitiatieven - vergt dat een (beleids)afdeling overstijgende, coöperatieve opstelling. Ook - vooral? - naar personen van buiten de eigen organisatie.

Het organiseren van burgerparticipatie is - wettelijke inspraakuitzonderingen daargelaten - geen verplichting. Dat wordt het juridisch gezien ook niet wanneer de Wet participatie op decentraal niveau in werking treedt.^[4] Wie dus de politieke keuze maakt om burgerparticipatie te stimuleren en daarbij de bevolking uitnodigt om met initiatieven te komen dient de eigen organisatorische infrastructuur op orde te hebben om die keuze in praktijk te kunnen brengen. Dat betekent niet dat álle initiatieven áltijd doorgang moeten vinden, maar wel dat de overheidsorganisatie uit- en toegerust moet zijn om met hun vragen en plannen om te gaan. Vraagtekens

zetten bij de voorgestelde oplossingen omdat ze niet perfect passen bij hoe het er nu bij de overheid aan toegaat is begrijpelijk, maar overtuigt mij niet. Sterker nog, wanneer burgerinitiatieven goed zouden passen bij de overheid zou het contact met diezelfde overheid waarschijnlijk ook niet zo'n hardnekkig knelpunt zijn.

De Lange wijst er ook op dat het dienstbaarheidsbeginsel geen duidelijke contouren heeft en dat beginselen als het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel eerder het gedrag van ambtenaren beïnvloedt. Deze beginselen bestaan echter al vele jaren en bestuursorganen en de rechter hebben er de nodige ervaringen mee opgedaan. Het dienstbaarheidsbeginsel kan (nog?) niet steunen op die lange ervaring en traditie. Dat hoeft echter niet problematisch te zijn. Rechter bewijzen al sinds mensenheugenis overweg te kunnen met minder uitgekristalliseerde bepalingen en begrippen. Bij (evidente) schendingen zal de rechter kunnen ingrijpen en zo langzaam maar zeker bijdragen aan de verdere operationalisering van het beginsel. Daarin staat hij overigens niet alleen. Bestuursorganen geven als eerste vorm aan de concrete uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel door zich, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, dienstbaar op te stellen. Daarbij zie ik het dienstbaarheidsbeginsel overigens niet als een materieel, maar als formeel beginsel. Daarmee boet het wellicht aan 'afschrikwekkendheid' in, maar het maakt de drempel om een schending aan te nemen ook minder groot.

Waar De Lange en ik het roerend over eens zijn is dat de uiteindelijke uitwerking van de aangedragen oplossingen het nodige van de overheid vragen. Als gezegd is dat wat mij betreft het gevolg van de politieke keuze die de overheid zelf heeft gemaakt toen zij burgerinitiatieven - op papier - omarmde. Ik hoop dat het dienstbaarheidsbeginsel en de hierop gebaseerde handelingsperspectieven bij kunnen dragen aan die noodzakelijke verandering.

Tot slot wil ik het VAR bestuur bedanken voor de gelegenheid om dit preadvies te schrijven. Christian de Lange dank ik voor de mooie recensie. Hetzelfde geldt voor alle positieve, lovende en kritische reacties en vragen die ik heb mogen ontvangen. Ik ben ervan overtuigd dat zulke zaken de wetenschap alleen maar vooruithelpen.

Voetnoten

[1] Mr. E.M.M.A. (Esmée) Driessen is promovenda bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en tevens als Thorbecke-fellow verbonden aan de Thorbeckeleerstoel aan diezelfde universiteit. Haar proefschriftonderzoek richt zich op burgerinitiatieven.

[2] C.J. de Lange, 'Dienen en bediend worden: burgerinitiatieven en het dienstbaarheidsbeginsel. Bespreking van het preadvies "De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven" van Esmée Driessen, *NTB* 2023/4.

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

[4] Gemeenten worden alleen verplicht om aan te geven hoe zij bewoners gaan betrekken. Kijkend naar de redactie van het nieuwe artikel 150 Gemeentewet mag daarbij ook worden volstaan met de al bestaande inspraak. [Kamerstukken II 2022-23, 36210, nr. 2.](#)