



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie

Driessen, E.M.M.A.

Citation

Driessen, E. M. M. A. (2024, June 18). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie*. Boom, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3731030>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3731030>

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

Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid

Dit proefschrift is mede tot stand gekomen dankzij de financiële steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Thorbeckestichting.

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2024 E.M.M.A. Driessen | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproprechtregeling van Stichting Reproprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reproprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reproprecht.nl). Voor het veelevoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

De handelseditie van dit proefschrift wordt uitgegeven door Boom (Den Haag)

ISBN 978-90-4730-223-0

ISBN 978-94-0011-423-4 (e-book)

NUR 805

www.boom.nl

www.boom.nl/bestuurskunde

STIMULERING EN FACILITERING VAN BURGERINITIATIEVEN
DOOR DE OVERHEID

*Over de invulling van de 'dienende overheid'
bij derde generatie burgerparticipatie*

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof. dr. ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op dinsdag 18 juni 2024
klokke 16.15 uur
door

Esmée Maria Mathilde Anne Driessen

geboren te Berg aan de Maas op 25 maart 1993

Promotoren

prof. mr. G. Boogaard

prof. mr. drs. W. den Ouden

Promotiecommissie

mr. dr. P.C. Adriaanse

prof. mr. J.E. van den Brink (UvA)

prof. dr. M. De Moor (EUR)

prof. mr. Y.E. Schuurmans

prof. mr. W.J.M. Voermans

*Voor Jim en voor jou, Alexis.
Opdat je zult weten dat alles mogelijk is.*

*Come on, come on,
turn a little faster.*

*Come on, come on,
the world will follow after.*

(Counting Crows – Accidentally in Love)

DANKWOORD

Er wordt gezegd dat het schrijven van een proefschrift een solitaire aangelegenheid is. Ik heb ondervonden dat dat maar voor een klein deel klopt. Bij de totstandkoming van dit proefschrift zijn velen betrokken geweest, enkelen daarvan wil ik graag uitgebreider bedanken.

Als eerste gaat mijn grote dank uit naar mijn beide promotores: Willemien den Ouden en Geerten Boogaard. Ik had mijzelf voorgenomen om alleen aan een proefschrift te beginnen als het onderwerp mij aansprak en ik het met mijn begeleiders zou kunnen vinden. Aan beide eisen is ruimschoots voldaan. Niet alleen hebben jullie begeleiding, aanwijzingen en commentaar ervoor gezorgd dat het onderzoek steeds beter is geworden, ik heb ook veel andere dingen van jullie geleerd. Tot op het einde hebben jullie steeds voor mij klaargestaan met wijze raad en – indien noodzakelijk – opbeurende woorden. Heel veel dank daarvoor!

Ook Jacobine van den Brink wil ik graag bedanken. In Maastricht was jij het die zich afvroeg of een proefschrift niks voor mij zou zijn. Zie hier het resultaat. Dat je daarnaast deel van de leescommissie uitmaakt is extra bijzonder.

Dit proefschrift bestaat uit diverse artikelen die eerder zijn verschenen. Sommige (delen) daarvan zijn geschreven in samenwerking met andere wetenschappers. Willem Janssen en Tine de Moor, dank voor de fijne samenwerking en de prachtige resultaten die dat heeft opgeleverd. Tine, dank dat je in de leescommissie plaats hebt willen nemen. Datzelfde geldt voor jou, Paul Adriaanse.

Dank ook aan mijn (voormalige) collega's van de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden. In het bijzonder aan Demy Jongkind, Rowie Stolk (je bent niet voor niets één van mijn paranimfen), Heleen van Amerongen, Jonathan Huijts, Annemarie Drahmman en Veerle van Waarde (niet helemaal uit Leiden, maar goed). Met jullie werken was een feest. Dank ook aan mijn mede Thorbecke-fellows: Roel Becker, Joost Westerweel, Rogier van der Wal, Lianne van Kalken, Gert Jan Geertjes en Coen Modderman; het is altijd goed toeven in jullie midden.

Tot slot nog een bijzonder woord van dank aan mijn oud-collega bij de Raad van State Charlotte Duijf: dank voor jouw steun bij het afronden van het manuscript.

Jana Gorissen en Roelof Bruls, het lijkt nog niet zo lang geleden dat wij elkaar in de collegebanken van Maastricht leerden kennen. Ondertussen zijn er toch al de nodige jaren verstreken en is er een echte vriendschap ontstaan. Dank dat jullie mijn paranimfen wilden zijn.

Mijn ouders en zusje wil ik danken voor hun liefde en steun; dit heb ik dus al die jaren gedaan. Op hoogtijdagen als deze worden ook mensen gemist: mijn grootouders en neef Glenn. Niemand had gedacht dat jullie het einde van dit proefschrift niet mee zouden maken. Jullie worden nog elke dag gemist.

Maar mijn grootste woord van dank behoort jou toe, Jim. Voor jouw onvoorwaardelijke liefde en steun kan ik slechts, vanuit de grond van mijn hart, 'dank je' zeggen. Weet dat mijn verdiensten net zo goed de jouwe zijn.

Lieve Alexis, dit boek is voor jou. Ooit begrijp je wellicht wat het betekent. Ik houd van je.

Zevenbergen, december 2023.

Het onderzoek is afgrond in juli 2023. Met latere gebeurtenissen is slechts in beperkte mate rekening gehouden.

LIJST MET AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACM	Autoriteit Consument en Markt
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
AP	Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
art.	artikel
artt.	artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awet 2012	Aanbestedingswet 2012
BM&O	Besluit Markt en Overheid
BV	Besloten vennootschap
BV-m	Maatschappelijke besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
CAT	Community Asset Transfer
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
DBC	Diagnose Behandel Combinatie
EOI	Expression of Interest
EU	Europese Unie
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving
LSA	Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners
MAEX	Maatschappelijke AEX
mBC	maatschappelijke businesscase
meo-beginsel	market economy operator-beginsel
MKB	Midden- en kleinbedrijf

MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
MvT	Memorie van Toelichting
Mw	Mededingingswet
NLZvE	Nederland Zorgt voor Elkaar
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NV	Naamloze vennootschap
R2B	Right to Bid
R2C	Right to Challenge
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SDG	Sustainable Development Goals
SER	Sociaal-Economische Raad
SROI	Social Return on Investment
ToC	Theory of Change
uov	uniforme openbare voorbereidingsprocedure
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
Wet M&O	Wet Markt en Overheid
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Woo	Wet open overheid
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsob	Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen
ZvW	Zorgverzekeringswet

INHOUD

DEEL I	INLEIDING	17
1	Inleiding	19
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	19
1.2	De zoektocht naar een wettelijke regeling van het Right to Challenge	22
1.3	Centrale onderzoeksvraag	25
1.4	Burgerinitiatieven	27
1.4.1	Omschrijvingen van burgerinitiatieven	27
1.4.2	Een blik op de praktijk	32
1.4.3	Het verschijnsel burgerinitiatief	37
1.4.4	Burgerinitiatief of sociaal ondernemer?	40
1.5	Knelpunten	43
1.6	Het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb	45
1.6.1	Een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb	46
1.6.2	Wat is dienstbaarheid? Verhouding tot aanverwante begrippen	48
1.6.3	Het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb als oplossingsrichting	55
1.7	Methode en verantwoording	56
1.7.1	Semigestructureerde interviews	58
1.7.2	Selectie van de knelpunten	60
1.8	Verhouding tot ander onderzoek	61
1.9	Plan van behandeling	62
1.9.1	Verder bouwen op eerdere publicaties	63
1.9.2	Opbouw van dit proefschrift	65
2	Burgerinitiatieven en burgerparticipatie	69
2.1	Inleiding	69
2.2	Burgerinitiatieven: geen nieuw verschijnsel	70
2.3	Burgerparticipatie in soorten en maten	74
2.3.1	Generaties van burgerparticipatie	74

2.3.2	Participatieladders en -trappen	76
2.4	Sturing door de overheid	81
2.5	Politiek-bestuurlijke discussie: Right to Challenge en uitdaagrecht.	85
2.5.1	Right to Challenge: één benaming met uiteenlopende uitwerkingen	86
2.5.2	De problematische omschrijving van het Right to Challenge	87
2.5.3	Right to Challenge: de zoektocht naar een verankering	92
2.6	Conclusie	103
DEEL II	KNELPUNTEN EN DOOR OVERHEDEN EN BURGERINITIATIEVEN AANGEDRAGEN DIENSTBARE OPLOSSINGEN	105
3	Burgerinitiatieven en aansprakelijkheid (skwesties)	107
3.1	Inleiding	107
3.1.1	Een ervaren of juridisch knelpunt?	107
3.1.2	Onderzoeksmethodologie en opzet	108
3.2	Begripsomschrijving: Right to Challenge, maatschappelijk initiatief, burgerinitiatief, of toch iets anders?	110
3.3	Het aansprakelijkheidsrecht als ervaren knelpunt	111
3.3.1	Mogelijke oorzaken voor het aansprakelijkheidsrecht als terugkerend knelpunt	111
3.3.2	Interviewresultaten	112
3.3.2.1	In welke situaties rijzen aansprakelijkheidsvragen?	112
3.3.2.2	Gevreesde schade-soorten	113
3.3.2.3	Een gebrek aan voorbeelden	114
3.4	Vestiging van aansprakelijkheid	114
3.4.1	Aansprakelijkheid van de overheid voor schade aan initiatiefnemers	115
3.4.2	Aansprakelijkheid van de overheid voor schade aan derden	116
3.4.2.1	Opstalaansprakelijkheid	116
3.4.2.2	Onrechtmatige daad en verhouding tot opstalaansprakelijkheid	118
3.4.3	Imagoschade voor de overheid	119
3.4.4	Tussenconclusie	120
3.5	Juridische oplossingen in de realiteit van burgerinitiatieven	120
3.5.1	Opstalrecht of eigendomsoverdracht	120
3.5.2	Overeenkomst	121
3.5.3	Verzekering	122
3.5.4	Subsidievoorschriften	123

3.6	Slotbeschouwing. Hoe nu verder?	124
4	Publieke financiering van burgerinitiatieven	127
4.1	Inleiding	127
4.2	Waarom worden burgerinitiatieven gefinancierd met publieke middelen?	129
4.3	De financiering van burgerinitiatieven in de praktijk	130
4.3.1	Géén overdracht van publieke middelen, wél faciliteren	130
4.3.2	Verstrekking van financiële middelen: een grote variëteit aan 'bekostigingsvormen'	131
4.3.3	Subsidie en opdracht	132
4.3.3.1	Subsidie	132
4.3.3.2	Opdracht	136
4.3.3.3	Waarom is het onderscheid van belang?	136
4.3.3.4	Overheidsopdrachten	137
4.3.4	Tussenconclusie	140
4.4	De knelpunten bij het publiek financieren van burgerinitiatieven	140
4.4.1	Knelpunten voor overheden	140
4.4.2	Knelpunten voor initiatiefnemers	142
4.4.3	De incidentele subsidie of subsidiëring op grond van de ASV als oplossing?	144
4.4.4	Tussenconclusie	146
4.5	Soepele subsidiëring van burgerinitiatieven: wat werkt wel en wat werkt niet?	147
4.5.1	Kleine activiteiten en initiatieven	147
4.5.2	Grotere initiatieven	149
4.5.3	Tussenconclusie	151
4.6	Het incorporeren van maatschappelijke meerwaarde bij de verdeling van publiek geld	152
4.6.1	Maatschappelijke meerwaarde bij burgerinitiatieven	152
4.6.2	Instrumenten om maatschappelijke meerwaarde aan te tonen	156
4.6.3	Handvatten bij het incorporeren van maatschappelijke meerwaarde	160
4.7	Conclusie	163
5	Het spanningsveld tussen burgerinitiatieven en het aanbestedingsrecht: ruimte voor stimulering?	165
5.1	Inleiding	165
5.2	Burgerinitiatieven: de omschrijving van een 'nieuwe' actor	166

5.3	Juridische obstakels voor burgerinitiatieven	167
5.3.1	Het spanningsveld: aanbestedingsrecht vs. burgerinitiatieven	168
5.4	Algemene regelgeving als oplossing voor de knelpunten van burgerinitiatieven	170
5.5	Juridische mogelijkheden om burgerinitiatieven te stimuleren binnen de reikwijdte van het aanbestedingsrecht	172
5.5.1	Geïstitutionaliseerde samenwerking tussen overheid en burgerinitiatief	172
5.5.2	Deelname van een burgerinitiatief aan een voorbehouden aanbesteding	173
5.5.3	Stimulering van een burgerinitiatief binnen een aanbestedingsprocedure	176
5.6	Concluderende gedachten: meer ruimte in de toekomst?	178
6	Burgerinitiatieven in de zorg en populatiebekostiging; <i>a match made in heaven?</i>	181
6.1	Inleiding	181
6.2	Burgerinitiatieven	182
6.2.1	Burgerinitiatieven: een wereld vol voetangels en klemmen	183
6.2.2	Hoe zorgbekostiging een extra dimensie geeft aan het financieringsknelpunt van initiatieven	185
6.3	Diverse manieren om zorg te bekostigen	186
6.3.1	Fee for service-bekostiging	186
6.3.2	Productbekostiging	187
6.3.3	Vast bedrag per periode en/of instelling	188
6.3.4	Populatiebekostiging	188
6.3.5	Populatiebekostiging als lonkend perspectief voor burgerinitiatieven in de zorg	189
6.4	Populatiebekostiging; een oppervlakkige panacee	190
6.4.1	Gebrek aan schaalvoordelen	190
6.4.2	Tenders	191
6.4.3	Samenwerking	192
6.5	Slotbeschouwing: een stip op de horizon	193
7	De verkrijging van vastgoed door burgerinitiatieven	195
7.1	Inleiding	195
7.2	Begripsomschrijving	196
7.3	De verkrijging van vastgoed; financiële obstakels voor burgerinitiatieven	198

7.4	Juridisch kader: (on)mogelijkheden tot het bieden van gunstige(re) voorwaarden	201
7.4.1	Inleiding	201
7.4.2	Staatssteun	202
7.4.2.1	Is sprake van staatssteun?	202
7.4.2.2	Mogelijkheden onder de AGVV	206
7.4.3	Wet Markt en Overheid	208
7.4.4	Onrechtmatige daad	211
7.4.5	Welke ruimte is er nog sinds het Didam-arrest?	212
7.4.6	Tussenconclusie	216
7.5	Slotbeschouwing en stappenplan	217
8	Burgerinitiatieven en het rechtspersonenrecht	221
8.1	Inleiding	221
8.2	De BV-m	224
8.2.1	Inleiding	224
8.2.2	Hoe ziet de BV-m eruit?	225
8.2.3	Waarom de BV-m zweeft tussen nut en noodzaak	226
8.3	Conclusie	229
DEEL III SLOTBESCHOUWING EN TOEGIFT		231
9	Slotbeschouwing	233
9.1	Inleiding	233
9.2	Beantwoording deel I onderzoeksvraag: kan een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb bijdragen aan het verminderen van de (juridische) knelpunten die burgerinitiatieven ervaren?	234
9.2.1	Aansprakelijkheid	235
9.2.2	Financiering	236
9.2.3	Rechtsvorm	238
9.2.4	Tussenconclusie	240
9.3	Beantwoording deel II onderzoeksvraag: hoe zou dit beginsel daartoe in de context van burgerinitiatieven kunnen worden ingevuld?	241
9.4	Uitgeleide	245
9.4.1	Mogelijkheden voor toekomstig onderzoek	245
9.4.2	Afsluiting	248
10	Toegift: suggesties voor dienstbaarheid in de praktijk	251
10.1	Inleiding	251
10.2	De wet versterking participatie op decentraal niveau	252

10.3	VNG-handreiking participatieverordening en uitdaagrecht	255
10.4	Aanpassingen aan de VNG-handreiking	259
10.4.1	Het beginselbesluit	260
10.4.2	Praktische vormgeving en inbedding	266
10.4.3	Verankering aan de hand van de VNG-handreiking	270
	Bijlage I Voorbeeld Verordening participatie en uitdaagrecht	277
	Samenvatting	281
	Summary	285
	Bijlage II Gesprekspartners	289
	Bijlage III Topiclijsten interviews	293
	Literatuurlijst	301
	Blogs en krantenartikelen	323
	Parlementaire stukken	325
	Jurisprudentieregister	327
	Curriculum vitae	331