



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).

DEEL I

INLEIDING

*'Belangrijk is de vraag hoe (overheids)organisaties in staat zijn om andere waarden dan alleen juiste toepassing van regelgeving, procedures en budgetten mogelijk te maken, zonder te vervallen in willekeur.'*¹

1.1

AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK

In de participatiesamenleving krijgen burgers de ruimte om (mede)verantwoordelijkheid te dragen voor de uitvoer van publieke taken. Er zijn door het hele land veel (kleinschalige) projecten te vinden waarin (groepen van) burgers lokaal of regionaal actief zijn, om zo hun steentje bij te dragen aan de oplossing, bestrijding of voorkoming van een probleem waaraan zij een maatschappelijke waarde toekennen. Zij nemen bijvoorbeeld het groenonderhoud of welzijnswerk in de buurt in eigen hand om zo de straat wat op te fleuren, elkaar beter te leren kennen, of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een zinvolle dagbesteding te geven. Ook komt het voor dat burgers dorpshuizen exploiteren² of het plaatselijke zwembad van de ondergang redden om er zo voor te zorgen dat deze voor hen belangrijke wijk- of dorpsfuncties niet verloren gaan en de leefbaarheid op peil blijft of zelfs verbetert.³ Steeds vaker gaat het ook om grotere projecten, waarbij substantiële (financiële) belangen een rol spelen. Plaatselijke verenigingen exploiteren bijvoorbeeld een windmolen en steken de opbrengsten daarvan in lokale projecten die steun verdienen,⁴ het wijkbedrijf helpt buurtbewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan of bij het opzetten van een eigen onderneming⁵ en de zorgcoöperatie van de buurt levert innovatieve zorg op maat waardoor zorgbehoevende buurtbewoners langer in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven.⁶ Wanneer burgers zich inzetten voor een taak of belang waarmee zij een bijdrage

1. Brenninkmeijer 2020, p. 203.

2. Enkele voorbeelden worden genoemd in Ham en Van der Meer 2015, hoofdstuk. 5.

3. 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.

4. Stichting MAST (stichting Milieu en Activiteiten StipeTsjom) <http://www.tsjom.nl/verenigen/mast/welkom-mast.htm>.

5. Ondernemend Selwerd is het eerste wijkbedrijf van Nederland: <http://wijkbedrijfselwerd.nl/initiatieven/ondernemend-selwerd/>.

6. Zorgcoöperatie Hoogeloon: <https://zorgcooperatie.nl/> en Austerlitz: <https://www.austerlitzzorgt.nl/>.

willen leveren aan de (lokale) samenleving, wordt dit vaak een burgerinitiatief⁷ genoemd.

Burgers die zich uit eigen beweging in willen zetten voor maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering, de leefbaarheid in dorpen en wijken, gezond en vitaal leven en oud worden, kunnen in de regel op de algemene instemming en steun van (lokale) overheden rekenen. Het zijn namelijk ook vraagstukken waaraan de overheid,⁸ samen met andere partijen, haar steentje wil bijdragen. Overheden zoeken daarom naar manieren om dit soort burgerinitiatieven te stimuleren, te faciliteren en daarop niet eenzijdig en directief, maar dienstbaar en responsief te sturen. De gedachte hierbij is dat het initiatief van de burgers moet blijven en niet door de overheid moet worden overgenomen, noch moet worden gesmoord in besluitvormingsprocedures, juridische procedures en regels. Deze wens en ambitie past naadloos bij termen als doe-democratie, de participatiemaatschappij en de netwerksamenleving die de afgelopen jaren beleidsmatig in zwang zijn geraakt en inmiddels erg vertrouwd in de oren klinken. Uit onderzoek blijkt echter dat het daadwerkelijk realiseren van deze beleidsambitie in de praktijk nog niet zo eenvoudig is. Burgerinitiatieven moeten vaak tegen een stroom van regelgeving, bureaucratie en financiële belemmeringen in roeien om tot bloei te kunnen komen.⁹

Als spelers op het snijvlak tussen overheid, markt en samenleving houden burgerinitiatieven geen rekening met bestaande structuren. Wel hebben zij vooral de wil en het enthousiasme om hun ideeën, die zij in het voordeel en belang van de (lokale) samenleving zien, te verwezenlijken. Zij willen daarbij vooral geholpen en gefaciliteerd worden door de overheid en niet worden gehinderd door – in hun ogen – lastige en onnodige regels die te weinig rekening houden met hun unieke positie als lokale speler die weet waaraan de wijk behoefte heeft.

Op het eerste gezicht komen de wensen van burgerinitiatieven en (lokale) overheden dus overeen. Waarom is de verwezenlijking van deze initiatieven dan zo

-
7. In dit proefschrift worden burgerinitiatieven als een verschijnsel benaderd waarbij burgers samen plannen bedenken en uitvoeren omdat zij hiermee een bepaalde maatschappelijke waarde willen nastreven. Een heel andere invulling van de term burgerinitiatief is de mogelijkheid om een onderwerp op de agenda van vertegenwoordigende organen als de gemeenteraad of de Tweede Kamer te zetten wanneer daarvoor genoeg handtekeningen zijn opgehaald. Over zulke agenderingsverzoeken gaat dit onderzoek niet.
 8. Voor bestuursrechtjuristen is het vanzelfsprekend om een concreet bestuursorgaan te noemen. Voor initiatiefnemers geldt dat niet. Er vindt al snel een veralgemenisering plaats naar 'de overheid'. In dit proefschrift wordt de term 'de overheid' eveneens veel gebruikt. Hoewel er ook burgerinitiatieven zijn die te maken hebben met de provincie, vinden de meeste initiatieven op gemeentelijk niveau plaats. Wanneer in dit proefschrift wordt gesproken van 'de overheid' gaat het, tenzij anders aangegeven, dus over (bestuursorganen van) de gemeente.
 9. Nationale Ombudsman 2018, Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, Movisie en Vilans 2016. Agora-Europa 2016.

ingewikkeld en frustrerend? Deels komt dit doordat de overheid, net als burgerinitiatieven, ook een unieke positie inneemt. Zij is niet slechts groot voorstander van de doe-democratie waar burgerinitiatieven naadloos in passen, maar ook (lokale) wetgever, handhaver, eigenaar van de openbare ruimte of panden waarin de initiatieven plaatsvinden en hoeder van het algemeen belang. Het komt regelmatig voor dat de uitoefening van deze rollen botst met de wens om burgerinitiatieven te faciliteren en te ondersteunen. Voor initiatiefnemers is dat nog wel eens moeilijk te verkroppen; de overheid wilde toch juist ruim baan voor hen maken?

In zulke gevallen wordt al snel gesproken van een kloof tussen de ‘echte’ leefwereld van de initiatiefnemers en de van de werkelijkheid losgezongen systeemwereld van de overheid. De oorzaak van deze kloof wordt grotendeels gezocht in knellende wet- en regelgeving die verhindert dat een initiatief snel, soepel en in de door de initiatiefnemers gewenste vorm, doorgang kan vinden. Althans, dat is de perceptie van initiatiefnemers en (sommige van) de hen ondersteunende ambtenaren.¹⁰

In zulke gevallen ontstaat al snel de reflex om de knellende regels weg te werken, of aan te passen door – ironisch genoeg – weer nieuwe regels te maken. In het regeerakkoord van Rutte-III stond de volgende passage:

“Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een Right to challenge¹¹-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.”¹²

En ook in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV is het Right to Challenge (inmiddels ingeruild voor de term ‘uitdaagrecht’)¹³ terug te vinden:

“We stimuleren op lokaal niveau mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven, zoals een uitdaagrecht waarbij mensen de mogelijkheid hebben om publieke taken over te nemen van de gemeenten, met de publieke middelen die hiervoor nodig zijn.”¹⁴

10. Naast de al genoemde in de vorige voetnoot, Platform 31 2016 en Ministerie BZK 2015a.

11. Right to Challenge is een instrument waarmee burgers de mogelijkheid krijgen om de uitvoer van bepaalde overheidstaken over te nemen wanneer zij een plan hebben om dit beter en/of goedkoper te doen. Een andere benaming hiervoor is het uitdaagrecht. Deze laatste term is sinds 2019 de gangbare benaming in Kamerstukken: Handelingen II 2019/20, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 8. Zie ook paragraaf 2.5.

12. Regeerakkoord Rutte III, p. 7.

13. De term Right to Challenge is vertaald naar ‘uitdaagrecht’ om zo het onnodige gebruik van Engelse termen tegen te gaan: Handelingen II 2019/20, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 8. Zie ook paragraaf 2.5.

14. Regeerakkoord Rutte IV 2021, p. 5.

1.2 DE ZOEKTOCHT NAAR EEN WETTELIJKE REGELING VAN HET RIGHT TO CHALLENGE

Idealiter lost nieuwe regelgeving, zoals de in de regeerakkoorden gewenste Right to Challenge-regeling, problemen op, of creëert zij mogelijkheden die er voorheen niet waren. Dat brengt de vraag met zich hoe een Right to Challenge-regeling eruit zou moeten zien en voor welke knelpunten het een oplossing zou moeten zijn? In dat kader heeft het ministerie van BZK de Universiteit Leiden verzocht om advies (hierna: het contractonderzoek). Het Leidse onderzoeksteam bestond, naast mijzelf, uit Willemien den Ouden en Geerten Boogaard. Aan de onderzoekers is gevraagd om de belangrijkste juridische knelpunten voor burgerinitiatieven in kaart te brengen en te bezien hoe deze kunnen worden opgelost, dan wel hoe daarmee kan worden omgegaan.¹⁵ Om er achter te komen welke (juridische) hindernissen initiatiefnemers tegenkomen en wat de mogelijkheden voor een algemene Right to Challenge-regeling zoals aangekondigd in het regeerakkoord zouden zijn, is, net als in dit proefschrift, gekozen voor een interdisciplinaire, praktijkgerichte onderzoeksaanpak. Om achter de knelpunten te komen is het contractonderzoek gestoeld op vijf casus, die door het onderzoeksteam zijn opgesteld en waarin veel voorkomende voorbeelden van burgerinitiatieven en ervaringen daarmee aan bod komen. Deze casusselectie is vervolgens getoetst en aangevuld naar aanleiding van de resultaten van een uitgebreide uitvraag onder alle Nederlandse gemeenten die het Ministerie van BZK in samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en Universiteit Leiden heeft uitgezet.¹⁶ Vervolgens zijn de casus voorgelegd aan experts uit de praktijk, waaronder (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers en gemeenten (de stakeholders). Deze inzichten zijn gebruikt om het realiteitsgehalte van de casus te testen en versterken. Vervolgens zijn de casus gebruikt om juridische knelpunten te destilleren. Deze knelpunten zijn in verschillende sessies besproken met juridische experts op de relevante rechtsterreinen. Tot slot is in diverse focusgroepen gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen voor de gevonden problematiek. Aan deze focusgroepen hebben eveneens zowel stakeholders als juridische experts deelgenomen.¹⁷ Deze aanpak leverde een indrukwekkende knelpuntenlijst op (zie paragraaf 1.5).¹⁸ Van het staatssteunrecht, tot het aansprakelijkheidsrecht, en van de financieringsstromen in de zorg tot het rechtspersonenrecht; op al deze terreinen krijgen initiatiefnemende burgers en de ambtenaren die hen moeten faciliteren te maken met knelpunten. Toch luidde de onderzoeksconclusie niet dat hiermee een valide aanleiding bestond om zo snel mogelijk met een regeling te komen. Integendeel. Uitgebreide juridische analyse van de door initiatiefnemers en ambtenaren aangedragen knelpunten leerde dat

15. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 4.

16. Van der Krieken 2018.

17. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 3.

18. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 4.3.

alle signalen erop wezen dat een dergelijke regeling juist géén oplossing zou zijn. De redenen daarvoor zijn meerledig. Ten eerste zijn de gevonden knelpunten afkomstig van verschillende regelgevers. Zo zijn grote delen van het aanbestedings- en staatssteunrecht – waarmee ook burgerinitiatieven te maken krijgen – afkomstig van de Europese Unie. De uitwerking hiervan in lokaal aanbestedings- en subsidiebeleid is dan weer afkomstig van de lokale wetgever. Voor knelpunten die initiatiefnemers ervaren, maar die voortvloeien uit zulke wetgeving is de nationale wetgever – regering en beide Kamers – dus niet de aangewezen actor om hieraan tegemoet te komen.

Bovendien geldt dat knelpunten waarmee initiatiefnemers te maken krijgen niet zonder meer in hun voordeel kunnen worden weggenomen. Ook niet wanneer het betreffende gebied wel tot het wetgevingsterrein van de nationale wetgever behoort. Dat komt doordat elke knellende regel waarmee initiatiefnemers te maken hebben, zijn eigen ratio en beschermingsbereik kent. Dat betekent dat een bepaalde regel in een concreet geval initiatiefnemers wel degelijk in de weg kan zitten, maar met het oog op de belangen die de regel beoogt te beschermen – veiligheid, voorkomen van concurrentievervalsing, belangen van derden, enzovoort – deze regel niet zonder meer in het voordeel van initiatiefnemers omgevormd kan worden. Voorbeelden van regels die initiatiefnemers hinderden, maar tegelijkertijd geen redelijk doel dienden en dus een ‘*quick fix*’ opleveren, zijn niet gevonden. Vaak onderschrijven initiatiefnemers zelf ook de ratio van regels; hoe technisch ingewikkeld sommige sectorspecifieke regels soms ook zijn, geen enkele initiatiefnemer wil als onveilig te boek staan.¹⁹ Hoogstens zijn zij op zoek naar wegen om op een laagdrempelige manier, passend bij hun initiatief, aan de eisen te voldoen, of stellen zij de manier waarop de ratio wordt toegepast ter discussie.²⁰

Tot slot blijkt uit het onderzoek ook dat wetgeving niet direct een logische oplossing is voor de gevonden knelpunten. Dát initiatiefnemers en de hen faciliterende overheden met knelpunten te maken krijgen staat buiten kijf. Maar regelgeving zou, als gezegd, in de eerste plaats een oplossing moeten vormen voor een *juridisch* probleem of een juridische lacune. Hoewel de gesignaleerde knelpunten duidelijke juridische componenten hebben – ze raken aan een breed palet van rechtsgebieden in zowel het publiek- als het privaatrecht – blijkt uit het contractonderzoek dat dit geen juridische knelpunten zijn in die zin dat het recht de plannen van initiatiefnemers onmogelijk maakt. Er zijn manieren om de wensen en plannen van het initiatief te verwezenlijken, maar om deze mogelijkheden te kennen en daarmee er gebruik van te kunnen maken, is specifieke juridische kennis nodig. Volgens juristen kunnen initiatieven namelijk al worden gefaciliteerd binnen het

19. Dit wordt ook onderschreven in Ham en Van der Meer 2015, p. 54.

20. Zie bijvoorbeeld Van der Lans 2020 en Lengkeek en Specht 2021.

bestaande wettelijk kader. De knelpunten die initiatiefnemers aandragen zijn daarmee niet zo zeer een gebrek of een lacune in het recht waartegen het initiatief aanloopt. Het zijn hoofdzakelijk specifieke juridische vragen over de uitwerking en (on)mogelijkheden binnen een bepaald rechtsgebied. Zo moeten veel initiatieven bijvoorbeeld op een zeker moment een rechtsvorm kiezen. Regelmatig komt het voor dat de ene rechtsvorm beter bij bepaalde activiteiten en wensen van het initiatief past terwijl andere onderdelen weer beter kunnen worden geborgd bij een andere vorm. Gespecialiseerde juristen weten zich wel raad met zulke vragen en kunnen constructies optuigen passend bij de wensen en activiteiten van de initiatiefnemers. Maar zulke specialistische kennis is kostbaar. Voor wie er niet over beschikt, zoals voor verreweg de meeste initiatiefnemers geldt, wordt een juridisch oplosbare vraag – welke rechtsvorm moet ik kiezen? – dan al snel een knelpunt: het rechtspersonenrecht faciliteert initiatieven niet. Dit betekent niet dat het knelpunt niet bestaat, want dat is er wel degelijk. Alleen is het een als juridisch *ervaren* knelpunt en geen gebrek in of van het recht (zie paragraaf 1.5). Er is sprake van kennisasymmetrie waardoor de mogelijkheden die het recht biedt niet (optimaal) worden benut. Hetzelfde geldt voor andere knelpunten waarmee initiatieven te maken krijgen, zoals onder andere het aansprakelijkheidsrecht en het aanbestedingsrecht. Een wettelijke regeling verhelpt een kennisprobleem niet en zou, mocht het toch worden ingevoerd, dus geen oplossing zijn voor de ervaren problemen.²¹

Uit dit contractonderzoek komt naar voren dat een algemene wettelijke regeling geen oplossing is. De vraag is echter welke weg dan wel kan worden ingeslagen. De wens van de overheid – zowel op nationaal als decentraal niveau – om initiatieven te ondersteunen en faciliteren en daarbij knelpunten weg te nemen, was immers niet verdwenen.²²

In plaats van een wettelijke regeling stelt het contractonderzoek twee andere oplossingsrichtingen voor: een recht op toegang tot het politiek bestuur gebaseerd op het bestaande petitierecht (art. 5 Gw) en/of de opname van een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb.²³ Bij deze twee oplossingsrichtingen is het contractonderzoek gestopt en gaat dit proefschriftonderzoek verder. Met de oplossingsrichtingen die in het contractonderzoek zijn gedaan zouden enkele belangrijke knelpunten die zien op het contact tussen overheid en initiatiefnemers verholpen kunnen worden. Het recht op toegang tot het politiek bestuur voorkomt dan dat initiatiefnemers binnen de overheidsorganisatie van het kastje naar de muur en van afdeling naar afdeling worden gestuurd voordat zij, na lange tijd in onduidelijkheid te hebben gezeten, een antwoord krijgen op de vraag of de overheid hun concrete initiatief

21. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. I.h.b. paragraaf 5.

22. Zie bijvoorbeeld Ministerie BZK 2010 en Ministerie BZK 2013c. Zie ook paragraaf 2.5.

23. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 5.

wil ondersteunen. De vormgeving van dit recht kan daarbij worden gezien als een uitwerking van het petitierecht (art. 5 Gw). De in paragraaf 2.5 nog te bespreken Wet versterking participatie op decentraal niveau ziet Right to Challenge-verzoeken van burgers aan hun gemeente eveneens als een uitwerking van het petitierecht.²⁴ Een recht op toegang tot het politiek bestuur, of ondersteuning, zoals voorgesteld in het contractonderzoek, zijn echter geen onderdeel van het wetsvoorstel.

1.3 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

De opzet van het hierboven beschreven contractonderzoek lag op twee punten vast: zowel de aanleiding als de gewenste uitkomst waren vooraf gegeven. De aanleiding was namelijk het coalitieakkoord van het kabinet Rutte III en de gewenste uitkomst was een wettelijke regeling van het Right to Challenge. De vraag was nog ‘slechts’ *wat* er dan precies in die wettelijke regeling zou moeten komen te staan. Het onderzoek wees echter uit dat het veronderstelde probleem – initiatiefnemers komen veel (juridische) obstakels tegen – en de voorgestelde oplossing – een wettelijke regeling – niet op elkaar aansloten.²⁵ Er werden wel problemen ervaren waarvoor oplossingen denkbaar waren, maar hun relatie met het recht lag minder eenvoudig dan het coalitieakkoord kennelijk hoopte en vereiste nader onderzoek. Dat onderzoek wordt in dit proefschrift gedaan.

Ten opzichte van het eerdere contractonderzoek veronderstelt dit promotieonderzoek geen specifieke oplossing waar een probleem bij moet worden gezocht. In plaats daarvan vormen de burgerinitiatieven in algemene zin en de knelpunten die zij ervaren het object van dit onderzoek. Het loslaten van een wettelijke regeling van het Right to Challenge als ankerpunt in de onderzoeksopzet heeft twee consequenties. Ten eerste wordt de noodzaak om het object zeer precies te definiëren en af te bakenen gerelativeerd. Door niet uit te gaan van een wettelijke regeling als oplossingsrichting hoeft niet te worden stilgestaan bij vragen als wie er dan ‘recht’ heeft op het uitdagen van de overheid, wanneer dit recht bestaat en wat dit precies inhoudt. In plaats daarvan wordt juist het omgekeerde mogelijk en wenselijk: een ruime aanduiding van het verschijnsel burgerinitiatieven. De bedoeling is immers om het spreekwoordelijke net breed over de praktijk uit te gooien om zo veel mogelijk knelpunten op te halen die werkelijk worden ervaren, zodat daarvoor oplossingen kunnen worden gezocht.

In de tweede plaats betekent het loslaten van een wettelijke regeling van het Right to Challenge als de op voorhand gewenste oplossingsrichting dat dit promotieonderzoek niet meer exclusief is gericht op knelpunten die überhaupt met een

24. *Kamerstukken II 2022/23*, 36 210, nr. 3, p. 17.

25. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 12.

algemene wettelijke regeling kunnen worden weggenomen. In plaats daarvan stelt dit onderzoek als toetsingskader de oplossingsrichting centraal die uit het contract-onderzoek volgde: een dienstbare overheid in algemene zin. Dat betekent dat ook knelpunten die wel als juridisch worden ervaren maar dat bij nadere juridische beschouwing eigenlijk niet zijn, binnen het bereik van het promotieonderzoek vallen (zie paragraaf 1.5).

In het eerdergenoemde contractonderzoek werd als mogelijke uitwerking van de dienstbare overheid in algemene zin de opname van een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb voorgesteld.²⁶ Over de vraag wat dienstbaarheid is bestaan de nodige discussies in de literatuur (zie paragraaf 1.6). Maar anders dan bij het omschrijven van en kijken naar burgerinitiatieven is het hier juist niet de bedoeling om ‘het net breed uit te gooien’. Daarom kiest dit promotieonderzoek voor een precieze en actuele invulling van het dienstbaarheidsbeginsel zoals dat is opgenomen in het conceptwetsvoorstel Wet Versterking Waarborgfunctie Awb.²⁷ Hierin wordt voorgesteld om de Awb uit te breiden met een nieuw artikel 2.4a:

“Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.”

De opname van dit beginsel past eveneens bij een tendens waarin de overheid zich – waar en indien mogelijk – responsiever op wil stellen ten opzichte van burgers.²⁸ Als gezegd moet ook de (politieke) wens om burgerinitiatieven te faciliteren in dit licht worden gezien. Daarmee ontstaat er een concreet aanknopingspunt om te onderzoeken hoe het dienstbaarheidsbeginsel *in de context van burgerinitiatieven* zou kunnen worden ingevuld.

Dat leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

“In hoeverre kan een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb bijdragen aan het verminderen van de (juridische) knelpunten die burgerinitiatieven ervaren en hoe zou dit beginsel daartoe in de context van burgerinitiatieven kunnen worden ingevuld?”

Deze centrale onderzoeksvraag heeft verdere verduidelijking en afbakening nodig. Die is als volgt. In paragraaf 1.4 komt een afbakening van burgerinitiatieven als object van dit onderzoek aan bod. Omdat niet wordt toegewerkt naar de invulling en het toepassingsbereik van een specifieke wettelijke regeling wordt niet gekozen voor een nauwe, of strakke definitie. In plaats daarvan worden burgerinitiatieven als verschijnsel benaderd en wordt dus gebruikgemaakt van een ruime omschrij-

26. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 37-38.

27. Conceptvoorstel, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29 279, nr. 763.

28. Toelichting op het conceptvoorstel, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29 279, nr. 763.

ving.²⁹ In paragraaf 1.5 wordt ingegaan op de selectie en verantwoording van de in dit proefschrift nader uitgewerkte knelpunten. Paragraaf 1.6 geeft de achtergrond van het dienstbaarheidsbeginsel als het theoretische en normatieve kader voor dit promotieonderzoek. In paragraaf 1.7 wordt ingegaan op de (verantwoording van de) gehanteerde onderzoeksmethodologie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten door in te gaan op de verhouding tot ander onderzoek (paragraaf 1.8) en met een plan van behandeling voor de rest van het proefschrift (paragraaf 1.9).

1.4 BURGERINITIATIEVEN

Onbekend is hoeveel burgerinitiatieven er precies zijn in Nederland. Grotendeels komt dit door een gebrek aan eenduidige terminologie. Hierdoor zijn er verschillende benamingen om (min of meer) hetzelfde te beschrijven. Wie dus in de literatuur of op internet zoekt op bijvoorbeeld de term burgerinitiatief, maar niet op buurt- bewoners of maatschappelijk initiatief loopt veel mis terwijl het termen zijn waarmee (regelmatig) hetzelfde wordt bedoeld. En hoewel (waarschijnlijk) slechts een klein gedeelte van de bevolking actief is binnen een burgerinitiatief,³⁰ weten zij wel veel initiatieven te ontplooien en een groot aantal personen te bereiken. Regelmatig fungeert een eerste succesvolle activiteit namelijk als vliegwiel; de initiatiefnemers bedenken meer projecten en activiteiten en breiden het initiatief uit. Daarbij worden grote en juridisch of bestuurlijk complexe initiatieven bepaald niet geschuwd.

Om het verschijnsel burgerinitiatieven nader te omlijnen zullen eerst de omschrijvingen die door anderen zijn gebruikt worden nagelopen (paragraaf 1.4.1). Vervolgens wordt naar de praktijk gekeken: wat voor soorten initiatieven worden er allemaal ontplooid? (paragraaf 1.4.2). Op die manier wordt duidelijk dat onder de noemer 'burgerinitiatief' niet alleen veel verschillende plannen worden ontplooid, maar ook dat er geen gangbare, strakke definitie kan worden gegeven. Dat neemt niet weg dat het verschijnsel burgerinitiatieven enigszins kan en zal worden afgebakend (paragraaf 1.4.3) en dat kan worden vastgesteld dat burgerinitiatieven in de kern verschillen van sociaal ondernemerschap, waarop in dit onderzoek niet de focus ligt (paragraaf 1.4.4).

1.4.1 *Omschrijvingen van burgerinitiatieven*

Burgerinitiatieven worden in de literatuur op verschillende manieren omschreven. Zo omschrijft Crisislab een burgerinitiatief als:

29. De hoofdstukken uit deel II van dit proefschrift zijn eerder verschenen als zelfstandig leesbare artikelen. Zoals gebruikelijk is in artikelen is hierin wel gekozen voor een werkdefinitie. Daarbij ging het ook om een ruime omschrijving.

30. Tonkens en Verhoeven 2011. SCP 2014, hoofdstuk 2.

*“het door burgers vrijwillig en zonder beloning leveren van diensten primair gericht op maatschappelijk voordeel voor de samenleving in een niet-formeel georganiseerd verband.”*³¹

Het eerste opvallende kenmerk is dat burgers ‘vrijwillig en zonder beloning’ optreden.³² Daarmee is deze beschrijving beperkt van aard. Hoewel voor veel initiatiefnemers inderdaad geldt dat zij hun werkzaamheden zonder vergoeding leveren, is het geen wezenskenmerk van een burgerinitiatief. Zo kunnen initiatiefnemers een (beperkte) vergoeding krijgen voor hun diensten, zoals het geval was bij de herinrichting van de Rotterdamse Schepenstraat, of kan onder voorwaarden gebruik worden gemaakt van een vrijwilligersvergoeding.³³

Daarnaast gaat Crisislab ervanuit dat burgerinitiatieven actief zijn om een maatschappelijk voordeel te behalen. Dit is een kenmerk dat regelmatig terugkomt bij burgerinitiatieven en dat breder bekendstaat onder de term ‘maatschappelijke (meer)waarde’.³⁴ Dat maakt dit onderdeel uit de Crisislab omschrijving behulpzaam bij het afbakenen van het onderzoeksveld.

Volgens het derde en laatste kenmerk uit de Crisislab-definitie zijn burgerinitiatieven niet-formeel georganiseerde verbanden. Voor dit kenmerk geldt min of meer hetzelfde als voor het kenmerk ‘vrijwillig en zonder beloning’. Zulke kenmerken worden aan de omschrijving toegevoegd om de beperkte organisatiegraad³⁵ die burgerinitiatieven volgens sommigen moeten hebben te benadrukken.³⁶ Maar ook de – al dan niet beperkte – organisatiegraad is geen wezenskenmerk van een burgerinitiatief. De organisatiegraad kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: intern (hoe is het burgerinitiatief georganiseerd) en juridisch (heeft het initiatief een rechtsvorm). Hoewel sommige burgerinitiatieven wars lijken van enige (interne) organisatiegraad omdat dit lijkt op hiërarchie en ‘de baas zijn’,³⁷ is een zekere organisatiegraad eigenlijk onontbeerlijk en – zo lijkt kleinschalig onderzoek uit te wijzen – juist een noodzakelijke succesfactor.³⁸ Indien de organisatiegraad ziet op het al dan niet hebben van een rechtsvorm (juridische organisatiegraad) is het eveneens een onnodige beperking van het onderzoeksveld.³⁹ Voor bepaalde

31. Crisislab 2015, p. 13.

32. De term ‘vrijwillig’ is ook terug te vinden in Ministerie BZK 2010.

33. Gemeente Rotterdam 2017, p. 23. Het kernteam kreeg €71.000,-.

34. Zie o.a. de definities van Denters e.a., Igalla e.a. en Platform 31 die hierna nog worden behandeld.

35. Zie over de vraag hoeveel interne en externe binding burgerinitiatieven hebben ook Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006 waarin gebruikmakend van het werk van Putman initiatieven worden ingedeeld als licht, netwerkend, coöperatief of federatief.

36. Zo ook Mijde en Daru 2005, p. 11.

37. Van der Harst, Bredewold en Tonkens, p. 37 e.v.

38. Edelenbos e.a. 2021.

39. Helemaal vreemd is een verwijzing naar de juridische organisatiegraad van burgerinitiatieven overigens niet. Regelmatig verwachten overheden namelijk dat initiatieven een rechtsvorm (met rechtspersoonlijkheid) kiezen. Zeker wanneer het initiatief subsidie wil aanvragen wordt het

kleinschalige burgerinitiatieven kan de vraag worden gesteld of de voordelen van een rechtsvorm wel opwegen tegen de rompslomp. Denk bijvoorbeeld aan buurtbewoners die samen plantenbakken aanleggen en verzorgen om de straat op te fleuren of buurtvaders die melding maken van kapotte bankjes en verkeerd geplaatst afval. Al met al zijn belangrijke onderdelen van de Crisislab-omschrijving dus te beperkt.

In het onderzoek ‘Burgers maken hun buurt’ van Platform 31 wordt niet gesproken van burgerinitiatieven maar van bewonersinitiatieven, oftewel:

Bewonersinitiatieven zijn collectieve activiteiten van burgers die zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de buurt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Bewoners bepalen zelf wat ze willen, hoe ze dat willen bereiken en wanneer ze dat doen. Gemeenten en instellingen hebben daarbij een stimulerende, faciliterende of een coproducerende rol.⁴⁰

Deze omschrijving bevat een materiële afbakening van het onderzoeksveld; alleen initiatieven die zich richten op leefbaarheid en veiligheid worden in het onderzoek meegenomen. Zulke afbakeningen komen vaker voor.⁴¹ Als gezegd is het in dit proefschrift de bedoeling om het net breed over de praktijk uit te gooien, waardoor een materiële afbakening te beperkend is.

In het onderzoek van Denters e.a. naar burgerinitiatieven in Overijssel worden burgerinitiatieven als volgt omschreven:

“Gemeenschappelijke activiteiten van burgers die zich richten op het borgen of verbeteren van de kwaliteit van het publieke domein. Burgers bepalen zelf wat ze willen, hoe ze dat tot stand willen brengen en wanneer ze dat doen. Burgers produceren op deze wijze collectieve voorzieningen en goederen.”⁴²

Dat burgerinitiatieven in de omschrijving van Denters e.a. gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van het publieke domein betekent niet dat alleen burgerinitiatieven zijn meegenomen die zich richten op fysieke activiteiten of het fysieke domein. Zoals de onderzoekers zelf aangeven moet het publieke domein breed worden opgevat en vallen daar ook sociale activiteiten onder.⁴³ Daarmee gaan ook Denters e.a. dus uit van de feitelijke situatie en is hun omschrijving praktijkgericht. De belangrijkste afbakening die met deze definitie wordt beoogd

zijn van een rechtspersoon gezien als een manier om de subsidieontvanger te beschermen en te verzekeren dat de subsidiegelden niet ‘verdwijnen’ wanneer de ontvanger bijvoorbeeld overlijdt of gaat scheiden.

40. Platform 31 2013, p. 7.

41. Zo richt Nederland Zorgt voor Elkaar 2018 zich op initiatieven binnen zorg en welzijn. Hetzelfde geldt voor Van der Harst, Bredewold en Tonkens 2019.

42. Denters e.a. 2013, p. 4-5.

43. Denters e.a. 2013, p. 5.

is om burgerinitiatieven af te zonderen van initiatieven die worden opgezet door een enkeling of slechts gericht zijn op een enkeling of privébelang (mantelzorg). Dit is te zien aan het consequente gebruik van het woord burgers – meervoud – en het tot stand brengen van ‘collectieve voorzieningen en goederen’. Hierin klinkt ook het al genoemde kenmerk dat burgerinitiatieven gericht zijn op het leveren van maatschappelijke (meer)waarde door. Dat er pas sprake is van een burgerinitiatief wanneer de plannen het privébelang overstijgen en afkomstig zijn van meerdere personen, komt in de praktijk eveneens terug.⁴⁴ Hierdoor is het een waardevolle afbakening van het onderzoeksobject.

Hetzelfde geldt voor het tweede belangrijke kenmerk uit de omschrijving van Denters e.a., namelijk dat burgers zelf bepalen wat ze willen, hoe ze dit doen en wanneer ze dit doen. Dit wordt in de literatuur en praktijk ook omschreven als ‘eigenaarschap’ en is eveneens een kenmerk van burgerinitiatieven dat in dit onderzoek wordt meegenomen.⁴⁵

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) deed onderzoek naar de financiering van maatschappelijke initiatieven en definieerde daarbij maatschappelijk initiatief als volgt:

“(...) (groepen van) burgers die zich inzetten voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen.”⁴⁶

Net als bij de omschrijving van Denters e.a. gaat het ook bij de omschrijving van de Rfv dus om de plannen van meerdere personen. De Rfv verbindt hier echter de term maatschappelijk initiatief aan. Deze benaming komt in de praktijk vaker voor maar wordt in dit proefschrift niet gebruikt. De reden hiervoor is om al in de gebruikte term de nadruk te leggen op de belangrijkste actoren: burgers. In de Rfv-omschrijving is ook ruimte voor zelfkwalificatie door initiatiefnemers – ‘waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen’. Dat element wordt niet langer overgenomen. Deze zelfkwalificatie is van weinig toegevoegde waarde. De publieke of maatschappelijke waarde waarvoor initiatiefnemers zich inzetten is nauwelijks omstreden te noemen.⁴⁷ Zij streven in algemene zin dezelfde doelen na als de overheid. Denk bijvoorbeeld aan het tegengaan van eenzaamheid, het verbeteren van sociale cohesie, het stimuleren van een gezonde en vitale levensstijl of duurzaamheid en circulariteit. Het verschil tussen burgerinitiatieven en de over-

44. Zo ook in de definitieomschrijvingen van Ministerie BZK 2010, Mijde en Daru 2005 en Crisislab 2015.

45. Dat burgerinitiatieven veel waarde hechten aan hun eigenaarschap is ook terug te vinden bij Platform 31 2013, Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk 2019 en Nederhand en Van Meerkerk 2017.

46. Rfv 2014, p. 14.

47. In Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, p. 20 worden burgerinitiatieven als ‘zeker niet hemelbestormend of revolutionair’ omschreven.

heid zit in de manier waarop deze doelen worden nagestreefd, de snelheid en intensiteit waarmee dit gebeurt en/of de prioritering die deze doelen krijgen. Dat neemt echter niet weg dat het in algemene zin wel dezelfde doelen zijn, waardoor zelfkwalificering niet van toegevoegde waarde is.

Omdat er veel verschillende omschrijvingen en benamingen aan burgerinitiatieven worden gegeven deden Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk internationaal literatuuronderzoek naar ‘citizen initiatives’. Op basis van dit onderzoek kwamen zij tot de conclusie dat ‘citizen initiatives’ vaak over de volgende vijf *kenmerken* beschikken:

- “1. Citizen initiatives are community-based and often locally oriented, which means that: a. local residents, often collectives of residents, are the (current) driving force behind the initiatives; b. they mobilize volunteers from within the community, and c. they focus on community needs.*
- 2. Citizen initiatives provide and maintain an alternative form of traditional governmental public services, facilities, and/or goods themselves, such as water distribution, education and training, and residential care;*
- 3. Citizen initiatives strive for autonomy, ownership, and control regarding internal decision-making;*
- 4. Citizen initiatives are often linked to formal institutions, such as local authority, governmental agencies, and NGOs, especially for facilitation and public funding;*
- 5. Citizen initiatives often develop their own business model to increase financial stability, which helps them continue their activities, but they are not focused on private profitmaking (i.e., profits are invested back into the local community).”⁴⁸*

Het belangrijke verschil tussen deze omschrijving en de hiervoor genoemde omschrijvingen is dat het onderzoek van Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk vaak voorkomende kenmerken destilleert en dus eveneens uitgaat van een praktijkgerichte, feitelijke aanpak van burgerinitiatieven als verschijnsel. De vraag is vervolgens of deze kenmerken ook allemaal worden overgenomen als afbakening in dit proefschrift. Grotendeels is dit wel het geval. Maar in plaats van de nadruk te leggen op wat initiatieven doen – kenmerk twee – wordt in dit proefschrift de nadruk gelegd op de vraag *waarom* ze dit doen: om maatschappelijke (meer)waarde te creëren. Ook wordt het vijfde kenmerk niet gebruikt als afbakening van het verschijnsel burgerinitiatieven. Er zijn inderdaad veel initiatieven die streven naar eigen inkomstenbronnen. Dit komt deels doordat eigen inkomsten zorgen voor stabiliteit, zoals ook de onderzoekers aangegeven. Daarnaast dragen eigen inkomsten ook bij aan de autonomie die het initiatief heeft – zie kenmerk drie. Met eigen geld kunnen initiatieven naar eigen inzicht nieuwe projecten starten zonder rekening te houden met financieringsvoorwaarden en -voorschriften die bijvoorbeeld horen bij een subsidie. Dat veel initiatieven streven naar eigen inkomstenbronnen neemt

48. Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk 2019.

echter niet weg dat er eveneens veel initiatieven zijn die hier niet naar streven en die bovendien altijd (grotendeels) publieke financiering nodig zullen hebben. Daarom wordt dit vijfde kenmerk niet overgenomen; het beperkt het onderzoeksveld onnodig.

Op basis van deze omschrijvingen kunnen grofweg de contouren van burgerinitiatieven als verschijnsel worden geschetst. In de volgende paragraaf wordt dit verder ingevuld aan de hand van praktijkvoorbeelden.

1.4.2 Een blik op de praktijk

In aanvulling op de voor mijn onderzoek waardevolle elementen uit omschrijvingen van burgerinitiatieven uit de literatuur, wordt in dit proefschrift uitgegaan van de – veelkleurige – praktijk. Ook zonder een precieze omschrijving te geven van het verschijnsel ‘burgerinitiatief’ zullen velen wel een idee hebben wat erachter schuilgaat. Bekend zijn burgerinitiatieven als maatjesprojecten waarbij personen aan elkaar gekoppeld worden om van elkaar te leren (schuldhulp, het leren van de Nederlandse taal of lezen en schrijven), of ter voorkoming of doorbreking van eenzaamheid. Andere bekende en laagdrempelige voorbeelden zijn buurtdagen en ruilkasten waarin boeken en levensmiddelen worden gedeeld. Achter het begrip gaat echter veel meer schuil dan deze kleinschalige, voornamelijk op zorg, welzijn en sociale cohesie gerichte activiteiten. Kijkend naar de praktijk kunnen burgerinitiatieven grofweg als volgt worden ingedeeld.⁴⁹

Groen

Burgerinitiatieven die vallen onder de categorie ‘groen’ onderhouden of verfraaien onder andere het groen in de wijk,⁵⁰ starten een wijkmoestuin, richten zich op stadslandbouw,⁵¹ of op behoud en uitbreiding van natuur.⁵² Veel gemeenten bieden mogelijkheden om ‘tegels te wippen’, waardoor er meer ruimte ontstaat voor beplanting en geveltuintjes. Ook is het mogelijk om boomspiegels – een stuk grond rondom een boomstam – te adopteren.⁵³

49. Een andere indeling is evengoed mogelijk. Aan de rubricering zijn geen consequenties verbonden. Zij is slechts bedoeld om voorbeelden te clusteren.

50. Zie o.a. <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/parken-en-groen/zelfbeheer/>.

51. Zie bijvoorbeeld <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/stadslandbouw/>.

52. Een voorbeeld is ‘Eetbaar Soest’ waar op verschillende plekken geprobeerd wordt om de omgeving te vergroenen door het planten van (fruit)bomen en struiken: <https://christiansson.nl/eetbaar/>.

53. Zie o.a. de gemeente Zaanstad: <https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=453&mVrg=2303&mAlle=J&mLok=1>, de gemeente Breda: <https://www.bredadoetmee.nl/groen-de-straat> en de gemeente Delft: <https://www.delft.nl/wonen/buitenruimte/zelf-beheren>.

Zorg en welzijn

Onder de noemer ‘zorg en welzijn’ worden ontelbare initiatieven ontplooid. Dat kan kleinschalig zijn, zoals het aanbieden van boodschappen- en klusdiensten. Maar ook grotere activiteiten zoals het aanbieden van dagbesteding en ouderenzorg – eventueel als onderaannemer van een grotere zorginstelling – en het beschikbaar stellen van zorgwoningen komen voor.

De Buurtbel – Buurt Coöperatie Oostelijk-Havengebied

Doel van de BuurtBel is om burens uit het Oostelijk Havengebied die een vraag hebben te koppelen aan een vrijwilliger die hen met de vraag kan helpen. De bedoeling hiervan is het zorgen voor meer sociale verbinding en sociale contacten binnen een wijk.⁵⁴

Buurtcoöperatie Stadsdorp Zuid

Zo lang mogelijk actief en gezond blijven en buurtgenoten leren kennen. Dat is de bedoeling van Stadsdorp Zuid. Leden kunnen gebruikmaken van het netwerk van de vereniging. Dat biedt uitwisseling van diensten, bemiddeling voor hulp, onderlinge hulp en veel sociale en culturele activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan diensten om samen te eten, een film te kijken of te bridgen. Ook klussen in en rondom het huis behoren tot de mogelijkheden.⁵⁵

Samen Zorgen Huis Leudal

Het Samen Zorgen Huis Leudal omschrijft zichzelf als een ‘dicht bij (t)huis ziekenboeg’ en is bedoeld voor mensen die wel zorg nodig hebben, maar (nog) niet naar huis kunnen en daardoor eigenlijk (langer) opgenomen moeten worden in het ziekenhuis. In samenwerking met huisartsen en zorgverleners zorgen mantelzorgers en vrijwilligers ervoor dat de cliënten worden verzorgd in een liefdevolle, zorgzame en vertrouwde omgeving. Onderdeel van het Samen Zorgen Huis is ook het aanbieden van hospicezorg en het ontlasten van mantelzorgers.⁵⁶

Austerlitz Zorgt

Waarschijnlijk de bekendste zorgcoöperatie van Nederland is te vinden in Austerlitz. Het doel van Austerlitz Zorgt is om senioren zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. De bewoners van Austerlitz richtten hiertoe in 2012 de zorgcoöperatie Austerlitz Zorgt op. Er worden diensten aangeboden op het vlak van zorg en welzijn. Om de kosten laag te houden wordt waar mogelijk gewerkt met vrijwilligers. De zorgtaken worden verricht door zzp'ers en medewerkers van bestaande zorgorganisaties. Om te zorgen voor de benodigde en gewenste ‘korte lijntjes’ en snelheid bij de voorbereiding van wettelijke (zorg)voorzieningen, is er een vast aanspreekpunt in de vorm van een dorpsondersteuner en zorgcoördinator. De combinatie van het werken met vrijwilligers en de korte lijntjes van de dorpsondersteuner en zorgcoördinator zorgen er voor dat Austerlitz Zorgt tegen een lager tarief kan leveren dan reguliere zorgaanbieders. Uit dit

54. <https://buurtcooperatieohg.nl/de-buurtbel/>.

55. <https://www.stadsdorpzuid.nl/wat-doen-wij/>.

56. <https://www.samenzorghuishisleudal.nl/>.

‘surplus’ vergoedt de gemeente de kosten van de dorpsondersteuner en de zorgcoördinator. Sinds enkele jaren biedt Austerlitz ook zorg- en jongerenwoningen aan.⁵⁷

Beheer en veiligheid

Onder de noemer ‘beheer’ vallen initiatieven die de exploitatie van voor de gemeenschap belangrijke functies op zich nemen. Denk dan aan het openhouden van met sluiting bedreigde zwembaden, sporthallen en buurthuizen. Of juist het openen van zulke functies in leegstaande panden of op braakliggende terreinen.

De Nieuwe Jutter

De Nieuwe Jutter is een buurthuis in de Utrechtse Rivierenbuurt dóór en vóór buurtbewoners. Het buurthuis is de ontmoetingsplek van de wijk waar veel activiteiten worden georganiseerd. Denk hierbij aan sportlessen (yoga, zumba enz.), taallessen en de organisatie van diverse ‘clubs’ (dart, kaart). Daarnaast worden er verschillende wijk- en feestavonden georganiseerd en worden ruimtes verhuurd voor onder andere vergaderingen.⁵⁸

Openluchtbad De Put in Rijswijk

Zwembad De Put in Rijswijk wordt beheerd door vrijwilligers. Met de opbrengsten van de kaartverkoop wordt het noodzakelijke en dagelijkse onderhoud gefinancierd. Voor groter onderhoud heeft de vrijwilligersvereniging niet altijd voldoende middelen en wordt soms de gemeente gevraagd om een bijdrage te leveren.⁵⁹

Cangeroes en Amazone in Lunetten

In de Utrechtse wijk Lunetten beheren basketbalclubs Cangeroes en Amazone de sporthal Lunetten. Reden om het beheer op zich te nemen is omdat ze geen geschikte ruimte voor het uitoefenen van hun sport konden vinden. Inmiddels beheren ze al een aantal jaren – sinds 2016 – de sporthal en worden er nieuwe sportactiviteiten georganiseerd waardoor de sporthal ook meer wordt gebruikt.⁶⁰

Daarnaast zijn er door het hele land initiatieven te vinden die zich richten op veiligheid en preventie: buurtvaders⁶¹ en teams die patrouilleren om overlast en verloedering van bijvoorbeeld de wijk of het park te melden en voorkomen.

57. <https://www.austerlitzzorgt.nl/over-ons/welkom/over-de-zorgcoöperatie> en: <https://www.austerlitzzorgt.nl/info-zorgwoningen>.

58. <https://denieuwejutter.nl/over-ons/>.

59. Ministerie BZK 2013c, p. 30 Ministerie BZK 2014.

60. Zie voor dit en andere Utrechtse voorbeelden: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld-voor-uw-initiatief/bewonersbod/ervaringen-bewonersbod/#c322052>.

61. <https://hetccv.nl/onderwerpen/burgerparticipatie-en-veiligheid/praktijkvoorbeelden/toezicht-en-opsporing/buurtvaders/>.

Buurtpreventieteam Bezuidenhout

Het buurtpreventieteam in de Haagse wijk Bezuidenhout is onderdeel van de Stichting Wijkbeeraad Bezuidenhout en bestaat uit tientallen vrijwilligers die regelmatig surveilleren door de wijk en daarbij letten op allerlei zaken. Denk aan kapot straatmeubilair, mogelijk onveilige plekken en situaties en afval. Ze onderhouden nauw contact met de gemeente en de politie die hen voorziet van het noodzakelijke materiaal, zoals verlichte kleding en zaklampen. Ook krijgen ze cursussen over reanimatie, weerbaarheid en het omgaan met agressie.⁶²

Energie en Wonen

Ook op het gebied van klimaat, energie en wonen worden allerhande initiatieven ontplooid. Zo slaan bewoners of gelijkgestemden de handen ineen om te voorzien in hun behoefte aan betaalbare woningen, of starten buurtbewoners een energiecoöperatie waarvan het klimaat profiteert, maar ook zichzelf en de buurt.

Ecodorp Boekel

In het Ecodorp Boekel staan tientallen sociale huurwoningen die niet alleen klimaatneutraal, maar zelfs klimaatpositief zijn. Het Ecodorp bestaat uit een mix van onder andere huurwoningen, een buurthuis, mantelzorgwoningen en werkplaatsen. Maar bij alleen woningen in zelfbeheer stopt het niet. Er zijn ook plannen om te starten met een eigen voedsel- en energievoorziening en een ecologische waterzuivering. Niet iedereen kan in het Ecodorp komen wonen. Wie er wil gaan wonen wordt gevraagd om ook mee te helpen als vrijwilliger.⁶³

Zonnepark Halo

In de gemeente Noordenveld is naast de gasopslag van de NAM een zonnecollectorenveld gerealiseerd dat volledig in handen is van de lokale energiecoöperatie. Met de panelen wordt voldoende energie opgewekt voor 264 huishoudens. De winsten van het zonnepark worden weer volledig geïnvesteerd in leefbaarheids- en duurzaamheidsinitiatieven binnen de gemeente Noordenveld.⁶⁴

Bewoners- of Wijkbedrijven

Bewoners- of wijkbedrijven zijn initiatieven die onder andere door het aanbieden van leer- en stageplekken, ateliers, en werkruimtes inwoners helpen bij het vergroten van hun zelfvertrouwen en zelfredzaamheid, het vinden van werk en het versterken van de buurteconomie.⁶⁵

62. Ministerie BZK 2013c, p. 30.

63. <https://www.isabewoners.nl/ondernemen/wonen-in-zelfbeheer-hoe-pak-je-dat-aan/>.

64. <https://www.noordseveld.nl/zonnepark-halo-2/>.

65. <https://www.isabewoners.nl/ondernemen/kennis/wat-is-een-bewonersbedrijf/> Zie ook Agentschap NL 2012.

De Meevaart Amsterdam-Oost

Na een ingrijpende verbouwing van het gebouw koos Stadsdeel Oost in december 2011 voor een nieuwe koers en vroeg een groep actieve bewoners van de Indische Buurt om het beheer van De Meevaart in eigen handen te nemen. Om deze overdracht mogelijk te maken werd de Stichting Meevaart Ontwikkelgroep (MOG) opgericht. De stichting beheert voor bewoners belangrijk vastgoed in de Indische Buurt in Amsterdam. Zij faciliteert hiermee bewonersinitiatieven, biedt werkervaring en scholingsplaatsen en wil de buurteconomie versterken. Dit doet zij door een 'broedplaats' te zijn voor ontmoetingen en ontwikkelingen in de wijk. Bewonersorganisaties en initiatieven kunnen in De Meevaart ruimten gebruiken voor eigen activiteiten en in en om De Meevaart heeft zich een community gevormd van waaruit nieuwe initiatieven voor activiteiten genomen worden. Zo heeft de Meevaart een theaterzaal, een bewegingsruimte en een grote keuken waar wekelijks door verschillende groepen gekookt wordt. Verder is er een aantal grotere en kleinere ruimtes waar vaste gebruikers wekelijks hun activiteiten uitvoeren maar die ook verhuurd worden voor workshops, cursussen, congressen, vergaderingen of boekpresentatie.

Bewonersbedrijf Heechterp-Schieringen

Het bewonersbedrijf Heechterp-Schieringen is in 2012 als eerste bewonersbedrijf in Nederland gestart. Het idee achter het bewonersbedrijf is om zoveel mogelijk werkzaamheden in de buurt door buurtbewoners te laten uitvoeren waardoor tevens de betrokkenheid bij de buurt wordt vergroot.⁶⁶

Ruimtelijke inpassing

Ook bij het (her)ontwikkelen van straten of gebieden nemen bewoners soms het voortouw.

Schepenstraat Rotterdam

Misschien wel een van de bekendste voorbeelden op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling door bewoners is te vinden in de Rotterdamse Schepenstraat. Bodemverzakking en de hierdoor ontstane problemen met het riool noopten ertoe dat de Schepenstraat op de schop moest. De gemeente Rotterdam legde tijdens een inspraakavond een herinrichtingsplan voor aan de bewoners, maar kreeg flinke kritiek. Met name het feit dat veel bomen het veld moesten ruimen zat de bewoners niet lekker. Zij besloten de handen zelf ineen te slaan en met een ontwerp te komen dat inmiddels ook is gerealiseerd.⁶⁷

Elizabeth Groen Amersfoort

Op het terrein waar tegenwoordig het Elisabeth Groen Park is gelegen, lag eerst een ziekenhuis. Toen het ziekenhuis verhuisde naar een andere locatie betekende dat, dat er een groot terrein moest worden herontwikkeld. Is samenwerking met omwonenden ontwikkelde de gemeente

66. <https://bewonersbedrijfheechterpschieringen.nl/>.

67. <https://schepenstraat.info/>.

Amersfoort het terrein en ontstond het park. Het beheer ervan willen bewoners nu zelf ter hand nemen.⁶⁸

1.4.3 *Het verschijnsel burgerinitiatief*

Wanneer wordt gekeken naar de praktijkvoorbeelden en de behulpzame onderdelen van eerdere omschrijvingen in de literatuur dan kunnen de contouren of kenmerken van het verschijnsel 'burgerinitiatieven' als volgt worden geformuleerd:

- Het burgerinitiatief draait hoofdzakelijk om de uitvoer van taken of het bereiken van maatschappelijke doelen.
- De activiteiten die binnen het burgerinitiatief worden ontplooid hebben een externe gerichtheid, een zekere mate van belangenloosheid en zijn met name gericht op de lokale gemeenschap.
- Het burgerinitiatief is gefocust op het leveren van maatschappelijke meerwaarde.
- Initiatiefnemers hechten grote waarde aan hun autonomie of 'eigenaarschap'.

Deze kenmerken kwamen ook terug in de omschrijvingen van Denters e.a., de Rfv en Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk. Hun omschrijvingen vertonen inhoudelijk sterke verwantschap en benaderen burgerinitiatieven eveneens als een verschijnsel. Omdat de omschrijving van de Rfv de meeste ruimte biedt wordt in Deel II met deze ruime omschrijving gewerkt.⁶⁹

Uitvoer van taken of bereiken van maatschappelijke doelen

De activiteiten die burgerinitiatieven verrichten zijn er in allerlei soorten en maten. Hetzelfde geldt voor de doelen die zij met hun activiteiten willen bereiken. In de vorige paragraaf zijn al enkele voorbeelden aan bod gekomen.

Externe gerichtheid, zekere mate van belangeloosheid en focus op de lokale gemeenschap

De activiteiten die het burgerinitiatief organiseert zijn primair gericht op de lokale gemeenschap. Hoe groot de lokale gemeenschap precies is, hangt af van het soort initiatief. Het in stand houden van een zwembad heeft uiteraard een groter bereik dan een speeltuintje met een handvol kleine speeltoestellen. Dat het initiatief lokaal is, betekent in de eerste plaats dat burgerinitiatieven aansluiten bij de wensen en behoeftes van de lokale gemeenschap. Daarnaast zijn zij de belangrijkste afnemers, klanten of bezoekers van het initiatief. Dat wil niet per definitie zeggen dat inwo-

68. <https://www.elisabethgroen.nl/het-verhaal-van-het-park/>.

69. De hoofdstukken uit deel II van dit proefschrift zijn eerder verschenen als zelfstandig leesbare artikelen. Zoals gebruikelijk is in artikelen is hierin wel gekozen voor een werkdefinitie. Daarbij ging het ook om een ruime omschrijving.

ners uit naburige dorpen, wijken of stadsdelen geen gebruik kunnen maken van het initiatief, maar alleen dat zij niet de primaire doelgroep zijn.

De focus op de lokale gemeenschap brengt ook een externe gerichtheid en zekere mate van belangeloosheid met zich. De activiteiten die worden ontplooid zijn niet primair voor de initiatiefnemers, maar zijn bedoeld om bij te dragen aan een maatschappelijk doel (zie ook hierna over de maatschappelijke meerwaarde). De klaverjasclub en de postduivenvereniging dragen bijvoorbeeld ook bij aan het tegengaan van eenzaamheid, maar hebben toch vooral een interne gerichtheid. Dat wil uiteraard niet zeggen dat initiatiefnemers niet ook de voordelen plukken van bijvoorbeeld het behouden van voorzieningen. In het kader van dit onderzoek worden initiatieven echter niet hoofdzakelijk opgericht omdat de initiatiefnemers hier in de eerste plaats zelf van willen profiteren.

Tot slot wordt in het kader van dit onderzoek ook ‘gewone’ mantelzorg, of andere hand- en spandiensten in de (directe) familiekring niet als burgerinitiatieven gezien. Ongetwijfeld dragen ook zulke handelingen bij aan verschillende maatschappelijke doelen, maar omdat dit achter de spreekwoordelijke voordeur plaatsvindt, wordt het in dit onderzoek niet als een burgerinitiatief beschouwd. De initiatieven die in dit onderzoek aan bod komen hebben met andere woorden dus een zekere externe gerichtheid; de activiteiten zijn gericht op anderen dan de (directe) familiekring.

Maatschappelijke meerwaarde⁷⁰

In de vorige paragraaf zijn diverse voorbeelden van burgerinitiatieven en de activiteiten die zij ontplooiën gegeven. Deze activiteiten zijn de zichtbare handelingen van het burgerinitiatief, maar nadrukkelijk niet de belangrijkste drijfveer. Met de zichtbare activiteiten willen initiatiefnemers een maatschappelijke meerwaarde nastreven. Hiermee positioneren zij zich nadrukkelijk tegenover reguliere ondernemingen die op basis van marktlogica een economische waarde nastreven. Wat maatschappelijke meerwaarde is, kan het beste worden doorgrond door te kijken naar de drijfveren en werkwijze van burgerinitiatieven.

De redenen om een burgerinitiatief te beginnen zijn divers. Zo kunnen initiatiefnemers een bijdrage willen leveren aan een grotere maatschappelijke opgave (energietransitie), zijn zij ontevreden met de manier waarop bepaalde taken en diensten worden uitgevoerd of aangeboden (groenonderhoud, zorg en welzijn), of worden zij geconfronteerd met het sluiten van voorzieningen die zij graag willen behouden (bibliotheek, buurthuis). Soms ontstaan ideeën en initiatieven spontaan – bijvoorbeeld omdat een groot pand al jaren leegstaat. Terwijl andere initiatiefnemers

70. Deze sub-paragraaf is eerder verschenen in Driessen en Boogaard 2021, p. 515-517.

worden getriggerd door gemeentelijke plannen of de uitvoering daarvan; buurtbewoners zijn het er niet mee eens en willen het anders (groenonderhoud, zorg) of denken het zelf beter te kunnen (herinrichten van gebieden).

Waar de aanleidingen om een initiatief te starten dus divers zijn, geldt dit zeker ook voor wat de initiatiefnemers met het initiatief willen bereiken. Wie bijvoorbeeld een initiatief op het gebied van zorg- en welzijn start en hiertoe een zorgcoöperatie opricht, biedt wellicht een boodschappendienst, klusdienst⁷¹ en dagbesteding⁷² aan, of huurt een zorgcoördinator in die als 'vraagbaken' of 'makelaar' allerlei (zorg)gerelateerde vragen beantwoordt. Dit zijn de zichtbare en concrete diensten die het initiatief levert. Toch is het aanbieden van deze diensten vaak niet het primaire doel van het initiatief. Het gaat initiatiefnemers juist om wat er met hun werk bereikt kan worden. Het openhouden en beheren van een buurthuis is dan een middel om sociale contacten te versterken, eenzaamheid tegen te gaan en *noaberschap* te bevorderen. Zorgcoöperaties worden opgericht om gelukkig en vitaal oud te worden in een vertrouwde omgeving met vertrouwde zorg 'zoals thuis'. En de baten die de eigen windmolen de energiecoöperatie oplevert dienen ook om de leefbaarheid in de eigen gemeenschap te vergroten. Burgerinitiatieven komen dus niet primair met ideeën alleen omdat zij een 'gat' zien – een leegstaand of met sluiting bedreigd pand, onpersoonlijke, niet integrale zorg – maar om wat zij met die taken of gebouwen zouden kunnen bereiken voor een bepaalde doelgroep. Vaak maken initiatiefnemers zelf deel uit van de doelgroep – ze komen uit de buurt –, of zijn er sterk aan gelieerd, bijvoorbeeld als mantelzorger. Deze binding met de doelgroep en het grote aantal vrijwilligers waarop een initiatief steunt, in combinatie met het achterliggende doel dat initiatiefnemers met hun initiatief willen bereiken kan een meerwaarde van het initiatief ten opzichte van reguliere (markt)partijen zijn.

Dit wil overigens niet zeggen dat 'gewone' partijen deze waarde niet (ook) kunnen leveren, of dat burgerinitiatieven een alleenrecht hebben op deze waarde. Aan burgerinitiatieven kan immers (potentieel) goed worden verdiend. Bekende spelers als de Rabobank en het Leger des Heils zijn ooit begonnen als burgerinitiatief, maar hebben dat stempel inmiddels al lang achter zich gelaten.⁷³ En met de energieprijzen uit 2022 hebben initiatieven met windmolens goud in handen. Maar door te kijken naar de ontstaansgeschiedenis van een burgerinitiatief ten opzichte

71. Zie bijvoorbeeld <https://zorgcooperatieschajk.nl/>.

72. Zie onder andere <https://zorgcooperatie.nl/ons-aanbod/dagbesteding/> en <https://www.zorgcooperatiegemert.nl/sociale-kaart/>.

73. Zie bijvoorbeeld het grootste windmolen-burgerinitiatief van Nederland: <https://www.rvo.nl/initiatieven/co%C3%B6peratieve-energieprojecten/windpark-krammer-het-grootste-co%C3%B6peratieve-burgerinitiatief-van-nederland>.

van reguliere ondernemingen, is het aannemelijker dat burgerinitiatieven dit soort meerwaarde sneller leveren.

Eigenaarschap en autonomie

Een belangrijk onderscheid tussen burgerinitiatieven en andere participatie-instrumenten betreft de vraag wie de sturende kracht achter het participatie-instrument is: de overheid of de burger? Sommige participatie-instrumenten zijn afkomstig van de overheid en kunnen ook alleen doorgang vinden wanneer de overheid hiertoe de mogelijkheid biedt. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad de beslissing heeft genomen om burgers te laten participeren en hiertoe instrumenten inzet. Er is dus wat betreft inzet van het instrument sprake van een top-down benadering. Burgerinitiatieven verschillen hiervan doordat bij hen het initiatief niet primair vanuit de overheid, maar vanuit de burger ontstaat. Ook zonder dat de overheid aangeeft burgerinitiatieven te willen faciliteren kunnen burgers met eigen plannen en ideeën komen. Burgerinitiatieven worden daarom als bottom-up omschreven. Dat betekent overigens niet dat overheden helemaal geen rol hebben in het ontstaan van burgerinitiatieven. Zo wijzen Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak er op dat zogenaamde onbevleete burgerinitiatieven nauwelijks bestaan. Hiermee bedoelen zij dat mensen regelmatig actief worden wanneer zij getriggerd worden door de overheid. Bijvoorbeeld omdat zij worden aangesproken door een opbouwwerker, of het niet eens zijn met plannen van de overheid.⁷⁴ Anders dan het geval is bij andere participatie-instrumenten hoeft de overheid de weg voor burgerinitiatieven niet expliciet open te stellen voordat zij kunnen ontstaan.

Omdat het ontstaan van een burgerinitiatief niet afhankelijk is van de wensen van de overheid en initiatiefnemers gericht zijn op de lokale gemeenschap, kunnen zij grotendeels zelf bepalen op welke doelen zij zich richten en wat hierbij hun werkwijze is.⁷⁵ Dit gegeven wordt regelmatig omschreven met de termen autonomie en eigenaarschap. Initiatiefnemers hechten veel waarde aan het gegeven dat het initiatief 'van hen' is. Een sturende rol van de overheid wat betreft werkwijze of na te streven doelen resulteert dan in de uitdrukking dat 'de overheid het initiatief heeft overgenomen'; een horrorscenario voor het initiatief.

1.4.4 Burgerinitiatief of sociaal ondernemer?

Bij de omschrijving van maatschappelijke meerwaarde kwam al aan bod dat burgerinitiatieven niet de enige partij zijn die deze waarde kunnen leveren. Ook

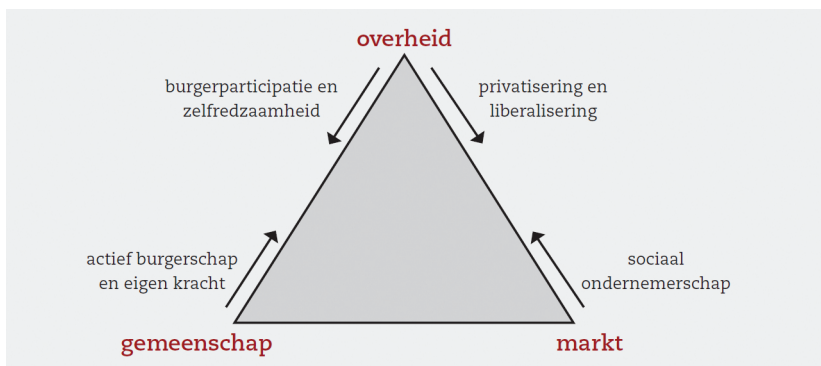
74. Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006.

75. Zie bijvoorbeeld de hiervoor genoemde omschrijving door Denters e.a., Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk en Platform 31. Zie ook Nederhand en Van Meerkerk 2017, p. 5. Edelenbos e.a. 2020, p. 8.

sociaal ondernemers opereren onder het adagium ‘impact first’ en streven dus maatschappelijke meerwaarde na. Sociaal ondernemers worden door de Europese Commissie als volgt omschreven:

“A social enterprise is an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involves employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities.”⁷⁶

Burgerinitiatieven en sociaal ondernemers liggen als verschijnselen dicht tegen elkaar aan. Dat komt doordat sociaal ondernemers, net als burgerinitiatieven, gericht zijn op het creëren van maatschappelijke (meer)waarde.⁷⁷ Tegelijkertijd zijn er ook burgerinitiatieven die zich ondernemend gedragen en eigen inkomstenbronnen genereren en op die manier het sociaal ondernemerschap dicht benaderen.⁷⁸ Toch zijn sociaal ondernemers en burgerinitiatieven niet hetzelfde. Het belangrijkste verschil tussen burgerinitiatieven en sociaal ondernemers is dat deze laatsten maatschappelijke meerwaarde creëren door hoofdzakelijk in te zetten op ondernemerschap. *In onderstaand figuur is het onderscheid tussen beiden te zien.*⁷⁹



De driehoek laat zien hoe allerlei maatschappelijke of publieke taken kunnen worden uitgevoerd. Daarbij moeten maatschappelijke of publieke taken in de meeste ruime zin van het woord worden opgevat. Het gaat dan om de voorbeelden die in paragraaf 1.4.2 aan bod kwamen, maar ook om het verzorgen van onderwijs, huisvesting en infrastructuur. De driehoek laat zien dat al deze taken door drie

76. https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en.

77. SER 2015. OECD 2019. BMC 2020. PwC 2018. Social Enterprise NL 2016.

78. Denk aan de genoemde bewonersbedrijven, of initiatieven waar producten kunnen worden gekocht of waarvoor entreekaartjes nodig zijn.

79. Van der Steen e.a. 2013, p. 11.

kernpartijen kunnen worden uitgevoerd: de overheid, markt of de samenleving (gemeenschap). Wanneer de overheid besluit om taken niet zelf uit te voeren maar (een deel van) deze taken of verantwoordelijkheden ergens anders te beleggen, kan zij dit allereerst aan de markt overlaten. In dat geval kan er sprake zijn van privatisering of verzelfstandiging. In de jaren '90 is dit op grote schaal gebeurd bij onder andere de post en op het spoor. In plaats van de markt kan de overheid ook naar de samenleving kijken. In dat geval dwingt de overheid de samenleving tot zelfredzaamheid, of, indien de gemeenschap de voorzieningen wil behouden, tot burgerparticipatie.

De overheid is een belangrijke speler bij het (laten) uitvoeren van publieke taken. Maar zij is niet de enige partij die bepaalt of en hoe publieke of maatschappelijke taken worden uitgevoerd. Dit kan ook bottom-up gebeuren; ofwel door de gemeenschap zelf, of door de markt. Wanneer de gemeenschap zelf publieke en maatschappelijke taken oppakt zonder hiertoe door de overheid gedwongen te zijn, wordt dit in de driehoek omschreven als actief burgerschap of eigen kracht. In dat geval kan het gaan om de voorbeelden die hiervoor aan bod zijn gekomen. Wanneer de markt de uitvoer van publieke taken op zich neemt zonder hiertoe door de overheid gedwongen te zijn, spreekt de driehoek van sociaal ondernemerschap. Denk bijvoorbeeld aan Thomashuizen – woonvoorzieningen voor mensen met een beperking – of de Voedselbank.⁸⁰

Burgerparticipatie wordt in deze driehoek dus gepresenteerd als top-down instrument dat de overheid inzet. Het is in de terminologie van de driehoek namelijk de overheid die bepaalt wanneer en hoe burgers mogen participeren. Daarmee verschilt burgerparticipatie van actief burgerschap en eigen kracht, omdat burgers in dat geval niet door de overheid gedwongen of aangespoord worden om te participeren. In de praktijk blijkt de overheid ook bij actief burgerschap en eigen kracht van invloed te zijn. Zo wijzen Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak er op dat zogenaamde onbevleete burgerinitiatieven nauwelijks bestaan. Hiermee bedoelen zij dat mensen regelmatig actief worden wanneer zij getriggerd worden door de overheid. Bijvoorbeeld omdat zij worden aangesproken door een opbouwwerker, of het niet eens zijn met plannen van de overheid.⁸¹ Het onderscheid tussen actief burgerschap en burgerparticipatie is dus niet altijd zo 'digitaal' als de driehoek doet voorkomen. Het laat echter wel goed zien dat de startposities van burgerinitiatieven en sociaal ondernemers ergens anders liggen. Voor sociaal ondernemers is die basispositie de markt, terwijl dit voor burgerinitiatieven de gemeenschap is.

80. Van der Steen e.a. 2013, hoofdstuk 2.

81. Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006.

Dat de basisposities van sociaal ondernemers en burgerinitiatieven verschillen betekent als gezegd niet dat zij elkaar niet dicht kunnen naderen. Het onderscheid tussen beide spelers is fluïde en in de praktijk lang niet altijd duidelijk te maken. Daarbij komt dat sociaal ondernemers en burgerinitiatieven regelmatig met gelijksoortige knelpunten worden geconfronteerd.⁸² In dit proefschrift wordt zo veel mogelijk stilgestaan bij burgerinitiatieven. Dat neemt echter niet weg dat een deel van de knelpunten – en daarmee ook de mogelijke oplossingen – opgeld kunnen doen voor sociaal ondernemers.

1.5 KNELPUNTEN

Een belangrijk aangrijpingspunt voor dit onderzoek zijn de knelpunten waarmee initiatiefnemers en overheden te maken krijgen. Als knelpunt wordt regelmatig ‘de wet’ genoemd. Concrete aanwijzingen waar de wet dan precies knelt worden in de regel niet gegeven. Als er een nadere concretisering van ‘knellende wetgeving’ wordt gegeven, dan gaat het vaak om de aanduiding van hele rechtsgebieden. Zo wordt bijvoorbeeld in diverse publicaties aangegeven dat het aanbestedingsrecht de realisatie van burgerinitiatieven hindert.⁸³ Maar een aanduiding van een compleet rechtsgebied is nog niet specifiek genoeg om er daadwerkelijk mee aan de slag te kunnen bij het formuleren van dienstbare oplossingen in het kader van burgerinitiatieven zoals de bedoeling is in dit proefschrift. Het eerdergenoemde contractonderzoek dat in opdracht van het ministerie van BZK is gedaan heeft een uitgebreide, veelomvattende knelpuntenlijst opgeleverd:⁸⁴

- I. Contact met de overheid – De toegang tot het bestuur en de interne overheidsorganisatie is voor burgers die een initiatief willen ontwikkelen vaak lastig te verkrijgen. Zij vinden het onder andere lastig om de juiste ingang te vinden, worden regelmatig van het kastje naar de muur gestuurd en stuiten op een (ambtelijke) organisatie die niet is ingericht op hun werkwijze.⁸⁵
- II. Financiering – De knelpunten bij de financiering van burgerinitiatieven kennen diverse facetten:
 - a. De snelle en soepele financiering van burgerinitiatieven is binnen zowel het aanbestedings- als het subsidierecht geen eenvoudige opgave. Hoewel er een groot aantal subsidieregelingen is waarop burgerinitiatieven een beroep kunnen doen bieden de (specifiek op burgerinitiatieven gerichte) regelingen in de regel onvoldoende financiële middelen, sluiten de aanvraagseisen niet goed op elkaar aan en kennen zij allemaal (net iets) andere verantwoordingseisen. Hierdoor wordt het aanvragen, financieren en ver-

82. SER 2015. OECD 2019. BMC 2020. PwC 2018.

83. Platform 31 2016. Van der Lans 2020.

84. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 32-33.

85. Zie ook Nationale Ombudsman 2018 en Driessen 2022 voor diverse concrete voorbeelden van deze problematiek.

antwoorden van een concreet initiatief een lastige en tijdrovende aangelegenheid. Wanneer gelden in competitie moeten worden verdeeld omdat sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht, de gekozen verdeelsystematiek dit vereist of er op basis van de jurisprudentie van de Nederlandse (bestuurs)rechter mededinging moet worden geboden, vissen burgerinitiatieven vaak achter het net. Zij vinden het lastig om tot een kansrijke inschrijving te komen, onder andere doordat er volgens hen te weinig rekening wordt gehouden met de maatschappelijke meerwaarde die zij leveren.

- b. Burgerinitiatieven leveren naar eigen zeggen een maatschappelijke meerwaarde. Deze maatschappelijke meerwaarde kan allerlei verschillende vormen aannemen. Soms gaat het daarbij om concrete, meetbare doelen, zoals het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar betaald werk. Maar vaak gaat het ook om gevolgen die (hiermee samenhangen en) slecht meetbaar en financieel waardeerbaar zijn, zoals een verhoogd gevoel van eigenwaarde, meer sociale cohesie in een wijk, of een gezondere levensstijl. Burgerinitiatieven vinden dat deze waarde óók en méér zou moeten meetellen in financieringsconstructies, zoals het verkrijgen van opdrachten of vastgoed.
 - c. Initiatieven die aanspraak willen maken op zorgbudgetten zoals op basis van de Wmo, de Wlz en de Zorgverzekeringswet, hebben als extra complicerende factor dat deze geldstromen worden beheerd door verschillende budgethouders waardoor het lastig is om integrale en op preventie gerichte zorg- en welzijnsinitiatieven te ontplooien en te financieren.
 - d. Waar initiatieven economische activiteiten ontplooien en tegelijkertijd gesteund worden met publieke middelen zoals subsidies of gunstige huur- of koopvoorwaarden, speelt het risico op concurrentievervalsing.
- III. Draagvlak – In ruil voor financiële of ambtelijke ondersteuning willen overheden dat burgerinitiatieven over draagvlak beschikken. Initiatiefnemers stellen zelf eveneens regelmatig dat zij weten wat er écht speelt in de wijk. Het is lastig om zulke claims te kunnen aantonen, te onderbouwen en te beoordelen.
- IV. Representatie – De verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie hoeft niet tot tegenstellingen te leiden, maar wanneer vertegenwoordigende organen als de gemeenteraad en burgerinitiatieven wel (inhoudelijk) tegenover elkaar staan is dit voor beide partijen een erg lastige situatie. Dit, ondanks het feit dat de representatieve democratie formeel steeds het laatste woord heeft.
- V. Aansprakelijkheid – Er leven veel aansprakelijkheidsvragen bij overheden en initiatiefnemers en dat kan leiden tot koudwatervrees.
- VI. Rechtspersonenrecht – Initiatiefnemers ervaren het rechtspersonenrecht als een lastige zoektocht naar een vorm die zakelijker is én voelt dan een vereniging

of een ideële stichting, maar zich ook onderscheidt van de (gevoelsmatig) op winstmaximalisatie gerichte bv en nv.

Deze knelpuntenlijst vormt de basis voor dit proefschrift (zie paragraaf 1.7.2). Dat betekent dat knelpunten die niet op deze lijst staan maar waar burgerinitiatieven en overheden wel hinder van ondervinden, of vragen over hebben, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het belastingrecht,⁸⁶ niet in dit onderzoek naar voren zullen komen.

Daarnaast wordt uitgegaan van de knelpunten die *initiatiefnemers* ervaren. Punten die door (bepaalde) ambtenaren of juristen als potentieel problematisch worden beschouwd, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat burgerinitiatieven – in de regel – niet publiekrechtelijk zijn genormeerd, maar door initiatiefnemers niet werd beaamd of herkend, komen niet terug in dit proefschrift.⁸⁷

Het contractonderzoek leverde echter niet alleen bovenstaande knelpuntenlijst op, maar tevens de wetenschap dat ‘de wet’ als zodanig burgerinitiatieven niet in de weg staat. De geconsulteerde juridische specialisten wisten namelijk wel raad met problemen op bijvoorbeeld het gebied van het staatssteun- of rechtspersonenrecht. In de ogen van deze juridische experts zijn de problemen van initiatiefnemers dan ook niet zo zeer gebreken in of van het recht, maar eerder een uiting van kennisasymmetrie tussen de initiatiefnemers en de mogelijkheden die het recht biedt. Die kwalificatie mag dan juridisch juist zijn, maar helpt initiatiefnemers en overheden niet verder. In dit proefschrift wordt dan ook bewust niet enkel een juridische lens gebruikt. De doelstelling is om de als juridisch ervaren knelpunten van een dienstbare oplossing te voorzien. Wat die uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven concreet in kan houden, komt vanaf Deel II – de hoofdstukken 3 tot en met 8 – en hoofdstuk 10 aan bod. De juridische kwalificatie – hoe zit het juridisch kader in elkaar en welke oplossingen worden hierin al geboden? – is daarbij uiteraard van belang, maar niet doorslaggevend voor de vraag óf er knelpunt is.

1.6 HET DIENSTBAARHEIDSBEGINSEL IN DE AWB

Als potentiële oplossingsrichting voor de door burgerinitiatieven ervaren knelpunten is in het contractonderzoek de opname van een dienstbaarheidsbeginsel genoemd.⁸⁸ Inmiddels hebben zich op het gebied van een Nederlands dienstbaar-

86. Movisie en Vilans 2016, p. 15.

87. Vergelijk het standpunt van initiatiefnemers in paragraaf 4.1.3 en dat van juristen in paragraaf 4.2.4 in Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019.

88. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 37.

heidsbeginsel de nodige ontwikkelingen voorgedaan.⁸⁹ In het conceptwetvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is – onder andere – een dienstbaarheidsbeginsel opgenomen. Dit voorstel is recent in pre-consultatie gegaan waardoor er een concreet aangrijpingspunt is voor de vormgeving van deze instructienorm voor de overheid.⁹⁰ Hierna wordt ingegaan op het dienstbaarheidsbeginsel zoals verwoord in het conceptvoorstel.

1.6.1 Een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb

Als het aan de regering ligt wordt de Awb uitgebreid met een dienstbaarheidsbeginsel. Daartoe wordt er een nieuw artikel 2.4a Awb ingevoegd dat luidt:

“Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.”

Dit dienstbaarheidsbeginsel maakt deel uit van de Wet versterking waarborgfunctie Awb waarin meerdere aanpassingen van de Awb worden voorgesteld met het oog op het doenvermogen van de burger, maatwerk en responsief overheids-handelen. De aanleiding van het voorstel is de constatering dat het vertrouwen in de overheid de laatste jaren verder onder druk is komen te staan.⁹¹ Zo bleek onder meer uit het vaak aangehaalde WRR-rapport ‘Weten is nog geen doen’ dat de overheid uitgaat van een onrealistisch burgerbeeld en doenvermogen van (ook hoogopgeleide) burgers. Tel daarbij op dat de maatschappij niet bepaald eenvoudiger of regelluwer is geworden, maar mede door (voorheen) dominante sturingsfilosofieën als New Public Management wel werd ingezet op kostenbesparing waardoor de nadruk kwam te liggen op controle, handhaving en fraudebestrijding en de basisingrediënten voor spijkerharde wetgeving, uitvoering en rechtspraak zijn gegeven. De kinderopvangtoeslagaffaire geldt daarbij als beschamende ‘kroon op het werk’. Om een dergelijke affaire te voorkomen moest volgens het coalitieakkoord van Rutte-IV worden gewerkt aan een overheid die ‘betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is.’ Dit betekent volgens het akkoord onder andere dat wetten moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid.⁹²

89. In meerdere publicaties is aandacht gevraagd voor de opname van een dienstbaarheidsbeginsel. Een greep: 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.

90. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29 279, nr. 763. Zie ook Marseille, De Graaf, Herregodts e.a. 2023 voor een bespreking van het voorstel en de ingekomen pre-consultatiereacties. Idem voor NTB-redactie 2023 en Schlössels en Albers 2023.

91. Toelichting op het pre-consultatievoorstel, paragraaf 1.

92. Regeerakkoord Rutte IV, inleiding en hoofdstuk 1.

Het voorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is één van de manieren waarop de regering aan deze doelstelling wil bijdragen. Het doel van het voorstel is om de overheid meer responsief te maken door onder andere (meer) mogelijkheden te bieden om maatwerk te leveren en uit te gaan en bij te dragen aan een realistischer mensbeeld.⁹³

Aanpassing van de Awb is uiteraard geen panacee om langdurig falen op overheidsniveau (wetgever, uitvoering en rechter) voor goed te voorkomen.⁹⁴ De regering geeft dan ook terecht aan dat niet alleen uit moet worden gegaan van een realistisch burger- maar ook van een realistisch bestuursbeeld. Bovendien moet óók de sectorale regelgeving op orde zijn; responsieve, dienstbare en maatwerkgerichte veiligheidskleppen in enkel de Awb zijn niet voldoende.⁹⁵

De toelichting bij het dienstbaarheidsbeginsel is summier. Dat is ook niet verwonderlijk want de concrete invulling van het beginsel is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Desondanks betekent dienstbaarheid in ieder geval dat:⁹⁶

“(...) Het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid en uitvoering zo inricht dat de belangen van de burger daarmee worden gediend.”

Daarmee lijkt het dienstbaarheidsbeginsel een geschikt algemeen kader om oplossingen te formuleren voor de door burgerinitiatieven ervaren knelpunt.

De reacties op de opname en formulering van het dienstbaarheidsbeginsel zijn tot nu toe ook positief. Kritiek is er niet zo zeer op de algemene inhoud van het beginsel, maar eerder over de aard van het beginsel en de vraag wat de rechter er precies mee moet.⁹⁷ In bezwaar en beroep draait het immers om de toetsing van een concreet besluit. Door opname in hoofdstuk 2 Awb – verkeer tussen burgers en bestuursorganen – is het bereik van het dienstbaarheidsbeginsel echter groter. In de toelichting op het voorstel is opgenomen dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de eerste plaats een richtsnoer zijn voor het bestuur en ook de ABRvS merkt op dat de opname van een dienstbaarheidsbeginsel een ‘positief te waarderen instructienorm voor het bestuur oplevert’.⁹⁸

93. Toelichting op het pre-consultatievoorstel paragraaf 1 en 2.

94. Zo ook Schlössels en Albers 2023.

95. Toelichting op het pre-consultatievoorstel paragraaf 1. Marseille, De Graaf en Herregodts 2023.

96. Toelichting op het pre-consultatievoorstel, p. 7.

97. Zie voor een overzicht Marseille, De Graaf en Herregodts 2023 en NTB-redactie 2023.

98. Toelichting op het pre-consultatievoorstel paragraaf 2.4 en reactie naar aanleiding van de pre-consultatie door de ABRvS: Pre-consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb en notitie – Raad van State.

1.6.2 Wat is dienstbaarheid? Verhouding tot aanverwante begrippen

In de toelichting op het pre-consultatievoorstel wordt dus niet diep op de inhoud van het dienstbaarheidsbeginsel ingegaan. Dat wil niet zeggen dat er in de literatuur, al dan niet onder een andere term, aandacht wordt besteed aan de vraag wat dienstbaar overheidsgedrag is. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op verwante begrippen als de dienende overheid, responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en good governance.

De dienende overheid

In het dienstbaarheidsbeginsel in het voorstel van de Wet versterking waarborgfunctie van de Awb klinkt duidelijk Scheltema's beginsel van de dienende overheid door. In 1989 kwalificeerde Scheltema dit beginsel namelijk als één van de vier essentiële beginselen van de rechtsstaat. Daarmee staat het beginsel van de dienende overheid in hetzelfde rijtje als het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het democratiebeginsel.⁹⁹ Het beginsel van de dienende overheid vloeit volgens Scheltema voort uit de gedachte dat de overheid er enkel en alleen is voor de burger. De overheid heeft geen eigen belang, maar kent slechts het algemeen belang:

*"Het gaat bij de werkzaamheden van de overheid nooit om een doel in zichzelf, maar om het zo goed mogelijk bevorderen van het belang van de leden van de samenleving. Daarop moeten alle overheidsactiviteiten zijn gericht; handelingen die niet tot dat doel kunnen bijdragen moeten achterwege blijven."*¹⁰⁰

De beginselen die samen de essentialia van de rechtsstaat vormen – rechtszekerheid, gelijkheid, democratie, en de dienende overheid – zijn op zichzelf nog weinig concreet en hebben verdere invulling nodig. Uit de beginselen vloeien wel basiseisen voort. Zo hangen het verbod van terugwerkende kracht en de regel dat overheidsoptreden moet steunen op een wettelijke basis (deel van het legaliteitsbeginsel) samen met het rechtszekerheidsbeginsel. De basiseisen die uit het beginsel van de dienende overheid voortvloeien zijn het opnemen van fundamentele voorwaarden voor een menswaardig bestaan in grondrechten en de eis dat overheidsoptreden doelmatig en doeltreffend moet zijn.¹⁰¹ Deze eerste eis laat zich eenvoudig vertalen naar het recht. Fundamentele rechten opnemen als grondrechten levert rechten op die kunnen worden ingeroepen voor, en kunnen worden getoetst door, een rechter. Bij doelmatig- en doeltreffendheidseisen ligt dat ingewikkelder. Uiteraard zijn deze eisen nader uitgewerkt voor Rekenkamers en in de Comptabiliteitswet, maar de beoordeling of er doelmatig en doeltreffend is

99. Scheltema 1989.

100. Scheltema 1989, p. 20.

101. Scheltema 1989, p. 20-21.

opgetreden is een beleidsvraag.¹⁰² Waar het echter volgens Scheltema steeds om draait is dat *“de overheid waar moet kunnen maken dat zij werkelijk het belang van de burgers behartigt.”*¹⁰³ Dit onderstreept volgens Scheltema het belang van het motiveerings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Langs deze lijnen wordt de overheid namelijk gedwongen om slechts de belangen van burgers te behartigen. Hoewel Scheltema het specialiteitsbeginsel niet met zoveel woorden noemt, kan dit er mijns inziens eveneens in worden gelezen.¹⁰⁴

Naast de basiseisen die Scheltema noemt, geven ook Schlössels en Damen verdere invulling aan het beginsel van de dienende overheid. De basiseisen – of zoals hij ze zelf noemt ‘vuistregels’ – van Schlössels zijn achtereenvolgens het fair play-beginsel, de opdracht om de burger serieus te nemen, het leveren van maatwerk en het integraal behandelen van de problemen van de burger. Fair play betekent in dit verband dat de overheid de burger moet behandelen zoals zij zelf behandeld wil worden. Dit betekent onder meer dan de overheid geen voor de burger belangrijke en relevante informatie achterhoudt of diens rechtspositie schaadt.¹⁰⁵ Ook Damen ziet fair play als uitwerking van het beginsel van de dienende overheid. Andere uitgangspunten zijn actieve en adequate informatieverstrekking die zo veel mogelijk is toegesneden op de concrete situatie van de burger,¹⁰⁶ een helpende hand bij het indienen van aanvragen, tijdige besluitvorming, zorgvuldige voorbereiding door doorvragen naar de wensen van de burger, de haalbaarheid van deze wensen en het voorkomen van onnodige juridisering door geen nodeloos gebruik te maken van bijvoorbeeld een beroep op de formele rechtskracht of op termijnen. Als laatste uitwerking van het beginsel van de dienende overheid ziet Damen mogelijkheden voor (omgekeerde) proportionaliteit. De dienende overheid zou bij belastende besluiten niet alleen dat besluit moeten nemen dat het minst nadelig is voor de burger (proportionaliteit), maar bij reguliere besluiten eveneens moeten opteren voor het gunstigste alternatief (omgekeerde proportionaliteit).¹⁰⁷

Zowel in het basisidee van het beginsel van de dienende overheid als in de verdere uitwerking ervan neemt het burgerperspectief een belangrijke rol in. Daarmee schurkt (de uitwerking van) het beginsel van de dienende overheid dicht aan tegen begrippen als responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en *good governance*.

102. Scheltema 1989, p. 20-21.

103. Scheltema 1989, p. 21.

104. Zo ook Schlössels 2010.

105. Schlössels 2010.

106. Zie hierover ook Damen 2007 en 2015.

107. Damen 2020b.

Responsiviteit

Het burgerperspectief neemt een prominente rol in bij de opname van het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb en Scheltema's beginsel van de dienende overheid. Dit perspectief heeft de laatste jaren ook veel aandacht gekregen binnen het bestuursrecht. Toch waren 'dienstbaarheid', of 'de dienende overheid' niet de termen die de afgelopen jaren het bestuursrechtelijk debat overstemden. In plaats van deze termen was/is de term responsiviteit in zwang geraakt. Er is geen algemeen geaccepteerde omschrijving van responsiviteit. Zo omschrijft Scheltema de responsieve rechtsstaat als:

*"(...) 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."*¹⁰⁸

Om het debat over (het leveren van) responsiviteit iets overzichtelijker te maken, verdeelt Vonk responsiviteit over verschillende niveaus. Hij onderscheidt handelingsresponsiviteit (responsiviteit op microniveau), stelselresponsiviteit (mesoniveau) en systeemresponsiviteit (macroniveau). Op het eerste niveau gaat het om concrete interacties tussen de overheid en een individuele burger. De overheid kan in deze relatie en op dit niveau responsief zijn door zich zo min mogelijk bureaucratisch op te stellen en het belang van de burger – indien mogelijk – voor te laten gaan op het systeem en de regel. Stelselresponsiviteit gaat vervolgens over de vraag in hoeverre het stelsel van de wet en procedures binnen de overheid faciliteren dat handelingsresponsiviteit kan worden verwezenlijkt. Bij systeemresponsiviteit gaat het ten slotte niet alleen om wet- en regelgeving en te volgen procedures, maar over de bredere sturingsvisie van de overheid. Het gaat om de ware over de vraag *hoe* en *door wie* de overheid beleid probeert te verwezenlijken. Dat kan de overheid zelf zijn, maar ook private partijen.¹⁰⁹

En op basis van diverse voorbeelden en omschrijvingen van responsiviteit komt Mitsinga ertoe om het begrip als volgt te omschrijven:

*"Een responsieve rechtsstaat is een staat waarin de overheid het burgerperspectief als leidend uitgangspunt neemt bij al het overheidshandelen dat direct of indirect van invloed is op de burger door zich rekenschap te geven van diens behoeften en belangen door zich in te laten met de omstandigheden waarin de burger zich verkeert."*¹¹⁰

108. Scheltema 2015.

109. Kromhout en Marseille 2018 (verslag van VAR-studiemiddag over responsiviteit waarin Vonk dit onderscheid maakte).

110. Mitsinga 2020, p. 10.

Ook al is er geen algemeen geaccepteerde definitie van het begrip responsiviteit, toch bestaat er nauwelijks discussie over wat in ieder geval responsief overheids-handelen is: uitgaan van het burgerperspectief, de burger serieus nemen, maatwerk leveren wanneer daartoe 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. Het zijn allemaal uitingen van een responsieve houding.¹¹¹

Deze voorbeelden laten al zien dat responsiviteit – net als de uitwerking van een dienstbaarheidsbeginsel – op vrijwel een oneindige hoeveelheid situaties kan worden geplakt.¹¹² Binnen het academisch debat wordt daarom veel gesproken over manieren waarop de wetgever, het bestuur en de rechter (meer) rekening kunnen houden met de burger. Het leveren van maatwerk, het breder toepassen van hardheidsclausules en de opwaardering van (algemene) beginselen (van behoorlijk bestuur) zijn daarbij veelgehoorde bezweringsformules.¹¹³ Ook de overheid laat zich horen en probeert op verschillende manieren rekening te houden met het doenvermogen om zo een tweede kinderopvangtoeslag-affaire te voorkomen.¹¹⁴ Naast de Wet versterking waarborgfunctie Awb is de regering per motie opgeroepen om alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur wettelijk te verankeren en de rechter de bevoegdheid te geven om hier ook bij gebonden bevoegdheden indringender aan te toetsten.¹¹⁵ Andere acties bestaan uit de Awb-toolbox om maatwerk te leveren en de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer waardoor een nieuw artikel wordt opgenomen dat als volgt luidt:

“Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.”¹¹⁶

Omdat de term ‘responsiviteit’ blijft terugkeren in het academisch debat en beleidsstukken als oplossing voor zeer uiteenlopende en ook zeer complexe problematiek, hebben verschillende auteurs het begrip daarom al bestempeld als juichwoord van het hedendaagse bestuursrecht.¹¹⁷ Daarbij wordt er ook op gewezen dat responsiviteit geen universele panacee voor complexe problematiek is.

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

112. Ippel en Scheltema 2023.

113. Onder andere: Scheltema 2018. Schlössels 2020. Damen 2015. Damen 2020a en b. Scheltema 2020. Scheltema 2021. Huisman en Jak 2021. Giezeman en Jak 2020. VAR 2020. Esser en Becker 2021. Koenraad 2020. De Poorter en Koenraad 2022. Schuurmans, Leijten en Esser 2020.

114. Zie Ortlep 2020 voor een aantal – zeer uiteenlopende – voorbeelden in zowel wetgeving als rechtspraak.

115. *Kamerstukken II* 2020/21, nr. 35 310, nr. 15 (motie Jetten en Marijnissen).

116. Pels Rijcken 2019. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 261 nr. 2. (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

117. Linthorst en Oldenhof 2020. Van den Berge 2020. Doornbos 2019. Schlössels 2018. Zie ook Konijnenbelt 2019 die aangeeft dat kennelijk niemand precies weet wat het begrip inhoudt.

Zo bestaat er een inherente spanning tussen gelijkheid en responsiviteit.¹¹⁸ Dat responsiviteit vraagt om maatwerk betekent naast spanningen rondom gelijkheid ook een (verdere) terugtred van de wetgever. Ippel wijst erop dat het bestuur in dat geval meer vrijheid krijgt, maar de burger nauwelijks waarborgen worden geboden.¹¹⁹ Bovendien is responsiviteit geen waardevrij begrip. Dat komt doordat responsiviteit de tegenhanger is en dus reageert op de uitwassen van autonoom recht. In het autonome recht is strakke regeltoepassing zonder aanzien des persoons het uitgangspunt. Het zorgt voor heldere en duidelijke regels en procedures en daarmee voor rechtszekerheid. Maar door de verheffing van het adagium 'regel is regel' wordt onvoldoende rekening gehouden met de menselijke maat, bijzondere omstandigheden en het doenvermogen van burgers.¹²⁰ Van den Berge heeft meermaals helder uiteengezet hoe de visies van repressief, autonoom en responsief recht op elkaar reageren en daarbij aangegeven dat ook responsiviteit door kan slaan.¹²¹

Omdat bij formuleringen over responsiviteit en het reageren op de uitwassen en onbedoelde consequenties van overheidsbeleid nauwelijks wordt teruggegrepen naar Scheltema's beginsel van de dienende overheid kan het idee ontstaan dat responsiviteit hetzelfde is als het beginsel van de dienende overheid, een dienstbaarheidsbeginsel of de modernere variant ervan is.¹²² Bezien vanuit de grondslag van de dienende overheid zoals geformuleerd door Scheltema – de overheid is er voor de burger – ligt dat anders. Om dienend te kunnen zijn moet de overheid uitgaan van het burgerperspectief en het doenvermogen van haar burgers. Dat betekent dat de dienende overheid dus responsief moet zijn.¹²³

Procedurele rechtvaardigheid

Een ander begrip dat dicht tegen de dienstbaarheid aanligt, is ervaren procedurele rechtvaardigheid. Ervaren procedurele rechtvaardigheid betekent dat mensen zich rechtvaardig behandeld voelen wanneer zij een procedure of hun contact met de overheid als rechtvaardig (fair) bestempelen.¹²⁴ Er is veel onderzoek gedaan naar procedurele rechtvaardigheid en de voordelen ervan. Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat wanneer burgers procedures en interacties met de overheid als 'fair' bestempelen, zij eerder geneigd zijn om zich neer te leggen bij de uitkomsten

118. Kromhout en Marseille 2018. Doornbos 2019. Mitsinga 2020, p. 10.

119. Ippel 2021

120. Autonoom recht wordt ook wel eens omschreven als de rechtmatige overheid of de *administrative state*. Zie ook paragraaf 2.4.

121. Van den Berge 2020 en Van den Berge 2016.

122. Zo ziet Doornbos responsiviteit als de materiële uitwerking van het rechtsstaatsbegrip dat de potentie heeft om uit te groeien tot een van de beginselen die samen het concept rechtsstaat vormen. Doornbos 2019, p. 569 en p. 577.

123. Ippel 2020. Ortlep 2020.

124. Thibaut en Walker 1975. Thibaut en Walker 1978. Lind en Arndt 2016. Zie deze laatste ook voor een literatuuroverzicht over procedurele rechtvaardigheid met input vanuit diverse disciplines.

van besluitvorming en welwillender zijn om te voldoen aan wet- en regelgeving. Hierdoor wordt ook handhaving eenvoudiger. Daarnaast blijkt procedurele rechtvaardigheid ook bij te dragen aan het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties.¹²⁵

Wil een procedure of interactie met de overheid van deze voordelen kunnen profiteren, moet rekening worden gehouden met een aantal zaken. Ten eerste moeten burgers de mogelijkheid tot inspraak hebben (*voice*). Hierbij gaat het niet alleen om het formeel openstellen van inspraakmogelijkheden, maar ook om het reageren op de inbreng die hieruit voortvloeit. Wil 'voice' tot zijn recht komen, dan moeten insprekers daadwerkelijk het gevoel hebben dat hun inbreng in overweging is genomen. Daarnaast is het van belang om burgers respectvol te behandelen en hun inbreng serieus te nemen. Tot slot is het geven van informatie en uitleg belangrijk. Voor de meeste mensen zijn formele (juridische) procedures en contact met de overheid geen dagelijkse bezigheden. Zij beschikken niet over evenveel of dezelfde kennis als de overheid en kunnen zich hierdoor gefrustreerd of juist geïntimideerd voelen.¹²⁶

Ook bij procedurele rechtvaardigheid staat de burger dus centraal. Hij is immers degene die de mogelijkheid tot inspraak moet hebben, met respect behandeld en serieus genomen moet worden. Maar ook voor procedurele rechtvaardigheid geldt dat het geen universele toverformule is. Zonder distributieve rechtvaardigheid – wordt de *uitkomst* van een procedure ook als rechtvaardig gezien – kan procedurele rechtvaardigheid niet. Distributieve rechtvaardigheid betekent niet dat de uitkomst van een procedure altijd in het voordeel van de betreffende burger moet zijn. Waar het om gaat is of hij de uitkomst als rechtvaardig ervaart.¹²⁷ Een procedure die hoog scoort op de hiervoor genoemde facetten van procedurele rechtvaardigheid, maar vervolgens duidelijk tekortschiet op de distributieve kant, zal alsnog als *unfair* worden bestempeld. Of, anders geformuleerd: "(...) *a gloss of apparent fairness cannot make up for objectively flaws or corruption in procedures or regulations.*"¹²⁸

Procedures en interacties die gebaseerd zijn op de inzichten uit het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid zorgen dat rekening wordt gehouden met het perspectief van de burger. Daardoor geldt voor procedurele rechtvaardigheid hetzelfde als voor responsiviteit. Wil een overheid recht kunnen doen aan haar dienende functie en een concrete uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel aan

125. Lind en Arndt 2016, p. 6-8 en de daarin aangehaalde literatuur.

126. Lind en Arndt 2016, p. 20-25.

127. Uit onderzoek blijkt dat, ook wanneer een procedure niet tot de door de burger gewenste uitkomst leidt, hij zich nog steeds rechtvaardig behandeld kan voelen: Walker e.a. 1974.

128. Lind en Arndt 2016, p. 10.

de dag leggen dan zal zij rekening moeten houden met de inzichten uit de procedurele rechtvaardigheid.

Good Governance

Ook op het niveau van de Europese Unie wordt nagedacht over de dienstbare overheid, zij het dan onder de term *good governance* (goed bestuur). Binnen de Europese Unie wordt good governance gebruikt als algemeen concept en als clusterbenaming voor een aantal beginselen.¹²⁹ Over good governance als algemeen concept zegt Addink het volgende:

*“Good governance is not only about the proper use of the government’s powers in a transparent and participative way, it also requires a good and faithful exercise of power. In essence, it concerns the fulfilment of the three elementary tasks of government: to guarantee the security of persons and society; to manage an effective and accountable framework for the public sector; and to promote the economic and social aims of the country in accordance with the wishes of the population.”*¹³⁰

Net als Scheltema doet bij het beginsel van de dienende overheid, rekent Addink het concept van good governance dus tot de essentialia van de rechtsstaat.¹³¹

Maar good governance wordt niet alleen als concept, maar ook als overkoepelend clusterbegrip voor diverse andere beginselen gebruikt. In dat geval omvat good governance de beginselen van behoorlijk bestuur (good administration), het transparantiebeginsel, het participatiebeginsel en de noodzaak tot effectief en efficiënt bestuur, verantwoordend bestuur en mensenrechten. Enkele van deze noties en beginselen hebben iets meer verduidelijking nodig. Onder behoorlijk bestuur vallen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals wij die binnen de Awb ook al kennen. Bij het transparantiebeginsel gaat het zowel om de toegang tot overheidsinformatie als om het bieden van gelijke kansen bij de verdeling van schaarse rechten en goederen. Het participatiebeginsel ziet vervolgens op het betrekken van burgers bij allerlei vormen van overheidsoptreden. En verantwoordend bestuur draait om de vraag welk orgaan ergens verantwoordelijk voor is, alsmede de vraag ten opzichte van wie er verantwoording moet worden afgelegd.¹³²

Een deel van de hiervoor genoemde beginselen die voortkomen uit het clusterbegrip good governance zijn opgenomen in jurisprudentie en wetgeving.¹³³ Zo bevat

129. VAR 2021, hd. 3. Addink 2019.

130. Addink 2019, p. 16.

131. De andere essentialia – of in de woorden van Addink, hoekstenen – zijn ‘the rule of law’ en democratie.

132. Addink 2019. Addink 2010.

133. VAR 2021, hoofdstuk 3.

art. 41 van het Handvest een recht op behoorlijk bestuur.¹³⁴ Daarnaast zijn er ook diverse stappen gezet om good governance als concept (deels) te codificeren.¹³⁵ Met name het Europees Parlement, de Europese Ombudsman en de ReNEUAL Model Rules zijn de belangrijkste aanjagers op het gebied van codificatie en verdere uitwerking van algemene bestuursrechtelijke beginselen en regels op het gebied van het bestuursrecht.¹³⁶ 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.”¹³⁷

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.¹³⁸

1.6.3 *Het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb als oplossingsrichting*

In het contractonderzoek is gebleken dat de door initiatiefnemers ervaren knelpunten niet kunnen worden weggenomen in een wettelijke regeling. Wel waren er oplossingen mogelijk voor specifieke knelpunten.¹³⁹ Bij het formuleren van deze oplossingsrichtingen is een groot gewicht toegekend aan het perspectief van burgerinitiatieven en de vraag of deze oplossingen ook tegemoet kunnen komen aan het knelpunt zoals zij dit ervaren. Ook bij de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel zoals voorgesteld in de Wet versterking waarborgfunctie Awb is een grote rol weggelegd voor het burgerperspectief. Dat maakt het dienstbaarheidsbeginsel een ideaal algemeen kader en oplossingsrichting voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

134. 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).

135. Zie voor een uitgebreide beschrijving het rapport van de VAR 2021. Zie over ‘goed bestuur’ ook Addink 2010 en 2019.

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

137. 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.

138. 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.

139. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, hoofdstuk 5 en 6.

Vervolgens is het de vraag hoe dit beginsel in de context van burgerinitiatieven kan worden ingevuld. Bij deze vormgeving moet worden uitgegaan van de ervaren knelpunten van initiatiefnemers. Het is namelijk op deze punten dat de overheid zich aldus de initiatiefnemers niet dienstbaar (genoeg) opstelt. Het contractonderzoek concludeerde dat de positie van initiatiefnemers mogelijk versterkt kon worden door onder andere het geven van informatie,¹⁴⁰ het creëren van mogelijkheden waardoor initiatiefnemers beter van het recht gebruik kunnen maken en/of beter kunnen laten zien waarvoor zij als maatschappelijke speler staan.¹⁴¹ Tot slot zou ook de overheid haar eigen processen en kaders aan kunnen passen om de door initiatiefnemers ervaren knelpunten op te lossen.¹⁴² De uitwerking en invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven zou daarom langs de volgende lijnen denkbaar zijn:

- Op basis van het dienstbaarheidsbeginsel kan de overheid voorlichting geven als een ervaren knelpunt een gebrek aan kennis is.
- Op basis van het dienstbaarheidsbeginsel kan de overheid een gebrek aan toegang tot het recht of bestuur compenseren.
- Op basis van het dienstbaarheidsbeginsel kan de overheid haar eigen processen, kaders en werkwijzen aanpassen.

In Deel II van dit proefschrift wordt ingegaan op diverse knelpunten en mogelijke dienstbare oplossingsrichtingen hiervoor. In Deel III volgt een reflectie op deze oplossingen en wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en daarmee uit de doeken gedaan hoe de uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven eruit zou kunnen zien.

1.7 METHODE EN VERANTWOORDING

De centrale onderzoeksvraag in dit proefschrift luidt:

“In hoeverre kan een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb bijdragen aan het verminderen van de (juridische) knelpunten die burgerinitiatieven ervaren en hoe zou dit beginsel daartoe in de context van burgerinitiatieven kunnen worden ingevuld?”

Omdat niet alle onderdelen van de centrale onderzoeksvraag met een juridisch-dogmatische methode kunnen worden beantwoord vergt de beantwoording van deze vraag een interdisciplinaire aanpak. Voor het verzamelen en inventariseren van de knelpunten zoals burgerinitiatieven die ervaren is sociaalwetenschappelijke literatuur bestudeerd. Ook is daarbij gebruikgemaakt van essays en rapporten geschreven door koepelorganisaties voor burgerinitiatieven, zoals het Landelijke

140. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 6.5.2.

141. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 6.2, 6.3 en 6.4.

142. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 6.1 en 6.3.

Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) of Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZvE). Organisaties van en voor initiatiefnemers en onderzoeks- advies- en kennisorganisaties als de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en Platform31 hebben de afgelopen jaren regelmatig gepubliceerd over het thema burgerparticipatie en burgerinitiatieven en daarbij aandacht besteed aan zowel het burger- als ambtelijk perspectief ten aanzien van burgerparticipatie.

Daarnaast zijn – deels aanvullend op het contractonderzoek – semigestructureerde interviews afgenomen met verschillende stakeholders vanuit verschillende perspectieven. Het is meermaals voorgekomen dat een knelpunt genoemd door de een, niet werd herkend door een andere partij. Zo vonden bijvoorbeeld juristen en tot op zekere hoogte ook ambtenaren de aanwezigheid van algemene beginselen van behoorlijk bestuur belangrijk. Omdat initiatiefnemers normaliter niet als bestuursorgaan (art. 1:1 lid 1 Awb) kwalificeren gelden deze eisen niet voor hen. Initiatiefnemers hechten minder waarde aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitvoering van hun activiteiten, of keren zich juist van de toepassing van zulke eisen op hen af; zij zijn geen overheid en willen bovendien worden vertrouwd.¹⁴³ Omgekeerd herkenden ook de juristen de ware omvang van de door initiatiefnemers ervaren knelpunten regelmatig niet. Zo was het antwoord op veel knelpunten, zoals bijvoorbeeld bij de keuze voor een rechtsvorm waarbij commerciële, democratische en ideële motieven worden gecombineerd, ‘dat kan de wet (al) oplossen of afdekken.’¹⁴⁴ In de ogen van juristen is er dan ook geen juridisch knelpunt; het recht kan namelijk doen wat de initiatiefnemers willen bereiken. In de ogen van juristen hebben initiatiefnemers en overheden een juridisch kennisprobleem. Omgekeerd hebben juristen en ambtenaren in de ogen van initiatiefnemers een regelprobleem en staan ze te ver af van de werkelijkheid. Door aanvullend op het contractonderzoek semigestructureerde interviews te houden met verschillende personen – ambtenaren, initiatiefnemers – kon een beter en diepgaandere kennis worden opgedaan over de ervaren knelpunten en mogelijke concrete dienstbare oplossingsrichtingen.¹⁴⁵

De verzamelde knelpunten zoals ze (kennelijk) worden ervaren zijn vervolgens nader geanalyseerd op hun juridische gehalte met gebruikmaking van de klassieke juridische methoden: onderzoek in de juridische literatuur en jurisprudentie. Daar-

143. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 28-31. In de hoofdstukken 3 tot en met 9 staan knelpunten centraal die initiatiefnemers zelf ervaren. Omdat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet op hen van toepassing zijn en zij hier ook geen problemen mee hebben, zal dit onderwerp daarom ook niet terugkeren in het tweede deel van dit onderzoek.

144. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 32.

145. Van Buuren 2017. Beckers en Tummers 2018. Hermus, Van Buuren en Beckers 2019. Clarke 2020. Dorst 2011. Buchanan 1992. Farrell en Hooker 2013.

bij is waar mogelijk telkens de samenwerking gezocht met een juridische vakspecialist om een complete juridische analyse te verzekeren. Het laatste deel van de onderzoeksvraag is ten slotte gericht op de verbinding tussen de *ervaren* knelpunten – dus ongeacht de vraag of het ook juridische knelpunten zijn – en de mogelijke effecten van een codificatie van een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb. Die vraag is in wezen evaluatief van aard, of, meer precies, een ex-ante-wetsevaluatie. Waar het daarbij steeds om draait is de vraag of, op voorhand, enig relevant effect van de wettelijke regeling van het dienstbaarheidsbeginsel te verwachten is voor de knelpunten die burgerinitiatieven ervaren?

Met deze gelaagde, interdisciplinaire aanpak wordt eveneens aangesloten bij de tendens en wens om in de rechtswetenschap niet eendimensionaal te werk te gaan, maar rechtswetenschappelijk onderzoek welbewust en doelgericht meer empirisch en sociaalwetenschappelijk in te bedden.¹⁴⁶

1.7.1 *Semigestructureerde interviews*

Zoals naar voren kwam in paragraaf 1.2 bouwt dit onderzoek nadrukkelijk voort op het contractonderzoek naar Right to Challenge. Ook dat onderzoek kent een zeer sterke empirische component. Zo is de knelpuntenlijst tot stand gekomen door diverse casus voor te leggen aan (afgevaardigden van) initiatiefnemers en overheden. Vervolgens zijn deze door de praktijk gevalideerde casus in focusgroepen voorgelegd aan relevante juridische experts op uiteenlopende rechtsgebieden. Deze aanpak leverde ontzettend veel informatie op over burgerinitiatieven, de knelpunten waarmee zij en de hen ondersteunende ambtenaren te maken krijgen en de strikt juridische kwalificatie van deze problemen. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag in dit proefschrift is echter nog meer en verdiepende informatie nodig. Zo moet bijvoorbeeld worden onderzocht waar de ‘mismatch’ zit tussen initiatiefnemers die zeggen dat een bepaald rechtsgebied hen hindert, terwijl gespecialiseerde juristen zeggen dat dit niet overeenkomt met de juridische realiteit. Ook is het belangrijk en noodzakelijk om te achterhalen hoe overheden en burgerinitiatieven omgaan met de knelpunten en welke oplossingen zij uitproberen. Vertaald naar dit proefschriftonderzoek is dat eigenlijk de vraag hoe overheden al dienstbaar (proberen te) zijn naar burgerinitiatieven toe. Niet al deze informatie kan via deskresearch worden ontsloten en vraagt om nader empirisch onderzoek.

De invalshoeken van diverse overheidsorganisaties en initiatiefnemers ten aanzien van verschillende knelpunten en rechtsgebieden die in dit onderzoek naar voren komen, zijn, naast het genoemde literatuuronderzoek, onderzocht door het hou-

146. Grootelaar 2017. Elbers e.a. 2018, Bijleveld e.a. 2020.

den van semigestructureerd kwalitatieve interviews. Dit houdt in dat tijdens de interviews is gevraagd naar de ervaringen, doelen, beweegredenen, knelpunten en oplossingen van initiatiefnemers en ambtenaren bij het opzetten, uitvoeren, faciliteren en/of ondersteunen van burgerinitiatieven. Het voordeel van semigestructureerde interviews is daarbij dat er steeds een aantal vragen vaststaan waardoor de interviewresultaten onderling vergelijkbaar zijn, maar er tegelijkertijd de mogelijkheid bestaat om door te vragen wanneer er iets wetenswaardigs aan bod komt.¹⁴⁷ Iets dat regelmatig is voorgekomen.

De geïnterviewde personen bestonden uit ambtenaren wiens taak het is om burgerinitiatieven te ondersteunen, of te stimuleren en (koepelorganisaties voor) initiatiefnemers.¹⁴⁸ De selectie van de geïnterviewde personen is via verschillende sporen tot stand gekomen. Zo zijn ambtenaren werkzaam bij de gemeenten Rotterdam, Utrecht en Peel en Maas – stuk voor stuk gemeenten die zichzelf profileren als koploper op het gebied van burgerparticipatie en burgerinitiatieven – geïnterviewd, maar is ook meer specifiek contact gezocht met verschillende gemeenten. Zo bleek uit een uitvraag gedaan door het ministerie van BZK en de Universiteit Leiden over de knelpunten rondom Right to Challenge dat een aantal gemeenten het aansprakelijkheidsrecht specifiek als knelpunt benoemden.¹⁴⁹ Met deze gemeenten is vervolgens contact gezocht naar aanleiding van het onderzoek over burgerinitiatieven en aansprakelijkheidskwesties (hoofdstuk 3).¹⁵⁰ Om zo veel mogelijk (verschillende) ervaringen te ontsluiten was het enige selectie criterium dat de persoon in kwestie (het stimuleren of faciliteren van) burgerinitiatieven in zijn of haar portefeuille moest hebben wanneer het ging om een interview met een ambtenaar, of, in het geval van een interview met een initiatiefnemer, dat deze persoon was aangesloten bij een burgerinitiatief of koepelorganisatie voor burgerinitiatieven zoals bijvoorbeeld Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZvE). Hoewel de interviews zijn gebruikt bij het schetsen van de praktijk bleek al snel dat de interviewresultaten onderling overlappen en eveneens aansluiten bij andere onderzoeken en literatuur over de knelpunten waarmee burgerinitiatieven te maken krijgen. Dit onderzoek heeft enorm geprofiteerd van de kennis en voorbeelden die in de gehouden interviews naar voren zijn gekomen en hebben dit onderzoek daarmee verrijkt. Veel dank gaat daarom – ook op deze plaats – uit naar eenieder die de tijd heeft genomen om bij te dragen aan dit onderzoek.

147. Van den Bos 2020, hoofdstuk 3. Mortelmans 2020.

148. Zie bijlage II voor een overzicht van geïnterviewde personen.

149. Deze uitvraag heeft uiteindelijk geleid tot Van der Krieken 2018.

150. In de inhoudelijke hoofdstukken wordt in de inleidende paragrafen eveneens kort ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethodologie en – indien van toepassing – op de manier waarop de geïnterviewde personen zijn geselecteerd.

1.7.2 *Selectie van de knelpunten*

Centraal in dit onderzoek staat de knelpuntenlijst uit paragraaf 1.5. Dat zijn de 'door burgerinitiatieven ervaren knelpunten'. Deze lijst is tot stand gekomen in het contractonderzoek zoals beschreven in paragraaf 1.2. De input voor deze knelpuntenlijst is op verschillende manieren verzameld, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Op basis van de beschikbare literatuur en onderzoeksrapporten is gezocht naar veelvoorkomende voorbeelden van burgerinitiatieven. Waar gaat het in de praktijk vaak over? Welke activiteiten worden opgepakt en welke partijen zijn daarbij betrokken? Van deze voorbeelden zijn concrete ervaringen verzameld. Internet biedt daarvoor een rijke bron, want veel initiatieven zijn digitaal gedocumenteerd. Op die manier zijn uiteindelijk vijf ideaaltypische casus samengesteld, waarin zoveel mogelijk concrete voorbeelden en ervaringen zijn verwerkt.

Deze casus zijn vervolgens getoetst en aangevuld naar aanleiding van een uitvraag onder alle Nederlandse gemeenten, die het Ministerie van BZK in samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Universiteit Leiden heeft uitgezet.¹⁵¹ Op die manier is gecontroleerd of de casus aansluiten bij de beschikbare ervaringen van en lopende activiteiten binnen gemeenten. Daarna zijn de casus voorgelegd aan experts uit de praktijk waaronder verschillende (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers (de stakeholders). De daaruit voortvloeiende inzichten zijn gebruikt om het realiteitsgehalte van de casus te testen en indien noodzakelijk te versterken.¹⁵² Op die manier gepoogd om langs verschillende manieren te verzekeren dat wat in dit proefschrift als een door burgerinitiatieven ervaren knelpunt wordt gepresenteerd, ook herkend wordt in de praktijk.

Dit proces heeft vijf typische casus opgeleverd van waaruit (juridische) probleemgebieden worden gedestilleerd en geïllustreerd. Op basis hiervan is uiteindelijk de in paragraaf 1.5 behandelde knelpuntenlijst ontstaan.¹⁵³ Voor zover in het promotieonderzoek nog sprake is van aanvullende interviews met vertegenwoordigers van burgerinitiatieven, geldt dat die primair gericht waren op het verwerven van aanvullend inzicht in een specifiek knelpunt. Denkbaar is dat in een dergelijk interview zou zijn gebleken dat de knelpuntenlijst onjuist of niet compleet was. Dat is echter niet gebeurd.

In Deel II van dit proefschriftonderzoek – de hoofdstukken 3 tot en met 8 – komen diverse knelpunten aan bod. Niet naar elk knelpunt is aanvullend onderzoek gedaan in het kader van het promotieonderzoek. De redenen daarvoor zijn

151. <https://www.lokale-democratie.nl/kennisbank/aan-de-slag-met-participatie-aan-de-slag-met-burgerparticipatie/right-challenge-stand>.

152. Zie bijlage III voor de topiclijsten.

153. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 3.2.

grotendeels van praktische aard. De inzet van het promotieonderzoek was een artikelsgewijze specialistische verdieping op losse knelpunten, waarbij telkens samenwerking is gezocht met experts op deelterreinen. In deze aanpak was het niet realistisch om de tijd die voor promotieonderzoek staat alle knelpunten op eenzelfde grondige manier uit te diepen. Een artikelsgewijze aanpak van het promotieonderzoek dwingt daar ook niet toe.

Niet elk gepubliceerd artikel is ten slotte opgenomen in Deel II van dit proefschrift. Naar het knelpunt rondom draagvlak en representatie is wel onderzoek gedaan, maar de publicatie die dit opleverde paste uiteindelijk minder goed in de opzet en samenhang van dit manuscript en de uiteindelijk gekozen hoofdvraag die in de sleutel van het dienstbaarheidsbeginsel is gezet. Het voordeel van promoveren op artikelen – zie hierna paragraaf 1.9 – is echter dat dit onderzoek niet verloren is gegaan en nog steeds raadpleegbaar is als zelfstandig artikel.¹⁵⁴

1.8 VERHOUDING TOT ANDER ONDERZOEK

De afgelopen jaren is vanuit allerlei verschillende disciplines gepubliceerd over burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Dit onderzoek past dan ook in een lange rij van publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen en de komende jaren ongetwijfeld nog zullen verschijnen. In dit proefschriftonderzoek is dankbaar gebruikgemaakt van tal van andere onderzoeken en levert dankzij de gekozen interdisciplinaire onderzoeksmethode toch nieuwe inzichten op.

Wat betreft de verhouding tot ander juridisch onderzoek dient het in 2021 verschenen proefschrift van Joost Westerweel te worden genoemd. Westerweel onderzoekt hoe diverse vormen van democratische vernieuwingen, zoals wijkraden en burgerbegrotingen, passen bij, en een aanvulling kunnen zijn op het bestaande wettelijk kader ten aanzien van de lokale democratie.¹⁵⁵ Dit onderzoek onderscheidt zich ten aanzien van dat van Westerweel, doordat het niet de vraag stelt of burgerinitiatieven passen binnen de uitgangspunten van de lokale, representatieve democratie en op welke punten zij fundamenteel botsen, maar door oplossingen te formuleren voor specifieke knelpunten. In dit proefschriftonderzoek is dus al bekend waar burgerinitiatieven botsen op de uitvoer, of ratio van de wet.

Aan het recht verwante disciplines zoals de bestuurskunde, politicologie en sociologie hebben de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan burgerparticipatie. Wie onderzoek doet naar burgerinitiatieven kan niet om namen als De Moor, Tonkens, Hurenkamp, Edelenbos, Oude Vrielink, Duyvendak, Nederhand en Van de Wijde-

154. Driessen 2021a.

155. Westerweel 2021.

ven heen. Van deze onderzoeken en invalshoeken heeft dit onderzoek kunnen profiteren en er kennis uit kunnen putten. Vragen die in de bestuurskunde en sociologie centraal staan en hebben gestaan, zoals de vraag waarom burgerinitiatieven ontstaan,¹⁵⁶ wat zij (willen) bereiken,¹⁵⁷ waarom mensen wel of niet participeren,¹⁵⁸ wat voor soort mensen dit zijn en of zij representatief zijn voor een groter geheel,¹⁵⁹ komen ook aan bod in dit onderzoek, maar zijn niet de onderzoeksfocus. Ze worden gebruikt als ondersteuning en inkleuring van de praktijk en dragen daardoor bij aan het bestuderen van burgerinitiatieven als verschijnsel.

‘De praktijk’ en onderzoeksbureaus hebben zich ook niet onbetuigd gelaten als het aankomt op het afleveren van publicaties. Essays, rapporten, handleidingen, *best practices* en ga zo maar door over het wel en wee van burgerinitiatieven en de obstakels die zij ervaren zijn ruim voorhanden.¹⁶⁰ Hetzelfde geldt voor de moeilijkheden die overheden ondervinden wanneer zich een burgerinitiatief bij hen aandient.¹⁶¹ Ook deze publicaties waren bijzonder nuttig bij het verkennen van ‘het werkveld’ wanneer het aankomt op zowel de knelpunten als de mogelijke oplossingen. Mijn onderzoek onderscheidt zich echter doordat zowel rekening wordt gehouden met het perspectief van initiatiefnemers, als het perspectief van de overheid en de ratio die (knellende) wettelijke regelingen nu eenmaal dienen; het is, kortom, interdisciplinair onderzoek. Bovendien gaan de oplossingen die in dit onderzoek worden aangedragen verder dan algemene opmerkingen zoals ‘durf los te laten’, ‘blijf met elkaar in gesprek’ en ‘zoek waar overheid en burgerinitiatief elkaar kunnen versterken’. Hoe waar deze opmerkingen ook zijn, er is meer nodig om ze te laten landen. De oplossingen die in dit onderzoek naar voren komen dragen hier – hopelijk – aan bij.

1.9 PLAN VAN BEHANDELING

Dit proefschrift bestaat uit drie delen. In het eerste deel – de hoofdstukken 1 en 2 – worden burgerinitiatieven en het onderzoek geïntroduceerd. Anders dan wellicht het geval is bij klassiek, niet-interdisciplinair (juridisch) onderzoek, is hoofdstuk 2 géén normatief kader! In hoofdstuk 2 wordt vanuit andere disciplines informatie gegeven over burgerinitiatieven. Op die manier ontstaat een breder beeld van burgerinitiatieven, hetgeen ook past bij de in dit proefschrift gehanteerde verschijnselbenadering.

156. De Moor 2013a en b.

157. Igalla, Edelenbos en Van Meerkerk 2019.

158. Van Eijck 2017.

159. Tonkens 2015, Tonkens en Verhoeven 2011, Denters e.a. 2013, Van der Harst, Bredewold en Tonkens 2019.

160. Lengkeek en Specht 2021, Platform 31 2016, Movisie en Vilans 2016, Nederland Zorgt voor Elkaar 2018.

161. Ministerie BZK 2010, Berenschot 2021.

Deel II – de hoofdstukken 3 tot en met 8 – gaat vervolgens in op specifieke knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Bij het formuleren van deze concrete, op de knelpunten toegesneden oplossingen, handvatten en stappenplannen, gaat het als het ware om het zoeken naar en formuleren van invullingen van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven. Toch komen het dienstbaarheidsbeginsel en de Wet versterking waarborgfunctie Awb niet (letterlijk) terug in deze hoofdstukken. Dat is niet verwonderlijk en ook niet problematisch. Dit proefschrift verschijnt namelijk niet in één keer als boek, maar is grotendeels een bundeling van eerder verschenen artikelen. Deze artikelen zijn in de periode tussen 2020 en 2022 verschenen en merendeels integraal en zonder grote aanpassingen als hoofdstukken in dit boek opgenomen. In deze periode was er nog geen voorstel tot opname van een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb. Dat betekent logischerwijs dat het dienstbaarheidsbeginsel zoals nu voorgesteld voor de Awb niet terugkomt in de artikelen en nu dus in de hoofdstukken 3 tot en met 8. Dat is echter niet problematisch voor dit onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvraag. In de artikelen/hoofdstukken is namelijk steeds uitgegaan van de politieke en beleidsmatige wens om burgerinitiatieven te faciliteren en ondersteunen. Die wens bestond al lang voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb.¹⁶² Omdat daarbij de wens bestond om als overheid als een responsieve partner en niet enkel als top-down sturende entiteit op te treden gaat het eigenlijk – zonder het met zoveel woorden te noemen – om dienstbaarheid.¹⁶³

1.9.1 *Verder bouwen op eerdere publicaties*

Promoveren op artikelen heeft het grote voordeel dat tussentijds feedback kan worden gekregen en de opgedane kennis eerder met de praktijk kan worden gedeeld. Zeker bij een actueel thema als burgerinitiatieven is promoveren op artikelen daarom een voordeel. Voor de lezers van dit proefschrift heeft deze aanpak echter een klein nadeel (of voordeel, afhankelijk van het perspectief van de lezer). Omdat de hoofdstukken 3 tot en met 8 en (een groot gedeelte van) hoofdstuk 10 al eerder zijn geschreven moesten zij als zelfstandig artikel leesbaar zijn. Hierdoor zitten er herhalingen in deze hoofdstukken. Zo komt de vraag wat een burgerinitiatief is en met welke knelpunten zij te maken hebben in elk artikel (en nu dus in elk hoofdstuk) terug. Wie echter wil inzoomen op een specifiek thema hoeft niet eerst de algemene delen door te nemen om te weten wat de knelpunten zijn en wat onder een burgerinitiatief wordt verstaan en kan direct de diepte induiken.

Dit proefschrift steunt, en bouwt voor een belangrijk gedeelte voort, op het in 2019 verschenen contractonderzoek naar Right to Challenge. Dit onderzoek is verricht

162. Ministerie BZK 2013c en Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 2.

163. Zie paragraaf 1.6 voor een uitleg over dienstbaarheid.

door onderzoekers van de Universiteit Leiden. Naast mijzelf gaat het dan om prof. mr. drs. W. (Willemien) den Ouden, prof. mr. G. (Geerten) Boogaard.¹⁶⁴ Het onderzoeksmateriaal dat is opgedaan tijdens de interviews die zijn gehouden voor het contractonderzoek hebben doorgewerkt en zijn opnieuw verwerkt in het onderzoek voor dit proefschrift.¹⁶⁵ Onderdelen van het contractonderzoek zijn echter niet integraal in dit proefschrift opgenomen, maar vormen wel de aanleiding en basis voor dit proefschrift (zie paragraaf 1.1 en 1.2). In de loop van het proefschrifttraject zijn de volgende publicaties verschenen:

- Hoofdstuk 3 E.M.M.A. Driessen, Burgerinitiatieven en aansprakelijkheid(skwesties), AA november 2020.
- Hoofdstuk 4 Gebaseerd op: 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, p. 79-89.
- Hoofdstuk 5 W.A. Janssen en E.M.M.A. Driessen, Het spanningsveld tussen burgerinitiatieven en het aanbestedingsrecht: ruimte voor stimulering?, *TA* 2020/85.
- Hoofdstuk 6 E.M.M.A. Driessen, 'Burgerinitiatieven in de zorg en populatiebekostiging: a match made in heaven?', in: Modderman C.B., Robbe T.H.G. & Boogaard G. (red.), *Juridische vragen in het sociaal domein*. Recht en Praktijk – Decentralisatierecht nr. 4, Deventer: Wolters Kluwer. 77-90.
- Hoofdstuk 8 E.M.M.A. Driessen en T. De Moor, De Bv-m: zwevend tussen nut en noodzaak, *NJB* 2021/2353.
E.M.M.A. Driessen, Weten wat de wijk wil. Over draagvlak en representatieclaims in relatie tot burgerinitiatieven, *Gst.* 2021/140.
- Hoofdstuk 10* E.M.M.A. Driessen, 'De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven', in: D.E. Bakker, E.M.M.A. Driessen en M. Pakkert & J. Ypinga, *Burgerparticipatie en burgerinitiatief*, VAR 2022.

* Dit hoofdstuk valt buiten de formele onderzoeksopzet, maar geldt als extraatje voor gemeenten die hun participatieverordening op willen stellen en/of hun eigen werkwijze beter willen laten aansluiten bij burgerinitiatieven. Zie paragraaf 10.1.

Sommige hoofdstukken uit dit proefschrift zijn in samenwerking met andere wetenschappers geschreven. Hoofdstuk 5 is een samenwerking met mr. dr. W.A.

164. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019.

165. Zie Bijlage II en III voor een overzicht van gesproken personen en behandelde onderwerpen c.q. vragen.

(Willem) Janssen van de Universiteit Utrecht.¹⁶⁶ In hoofdstuk 8 – vanaf paragraaf 8.2 – is het artikel opgenomen dat eerder in samenwerking met prof. dr. M. (Tine) De Moor is geschreven.¹⁶⁷ Beide onderzoekers hebben voorafgaand aan de publicatie van dit proefschrift hun toestemming gegeven om deze gezamenlijke publicaties op te nemen.

Zoals al werd aangestipt in paragraaf 1.7.2 zijn niet alle gepubliceerde artikelen als hoofdstuk terug te vinden in dit manuscript. Zo spelen er weldegelijk vragen rondom draagvlak en representatie (zie ook de knelpuntenlijst uit paragraaf 1.5) en is naar dit thema ook onderzoek gedaan.¹⁶⁸ Op die manier is de nodige verdieping aangebracht binnen dit knelpunt. Dat het onderzoek naar dit knelpunt niet tot een hoofdstuk in dit proefschrift heeft geleid heeft er slechts mee te maken dat deze publicatie uiteindelijk minder goed paste binnen de gekozen opzet, aanpak en onderzoeksvraag.

1.9.2 *Opbouw van dit proefschrift*

De centrale onderzoeksvraag in dit proefschrift luidt:

“In hoeverre kan een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb bijdragen aan het verminderen van de (juridische) knelpunten die burgerinitiatieven ervaren en hoe zou dit beginsel daartoe in de context van burgerinitiatieven kunnen worden ingevuld?”

Om deze vraag te beantwoorden wordt in hoofdstuk 2 dieper ingegaan op burgerinitiatieven en burgerparticipatie in algemene zin. Dit hoofdstuk vormt geen normatief kader, maar is bedoeld om burgerinitiatieven als verschijnsel verder te duiden. Vanaf hoofdstuk 3 wordt steeds een ervaren, inhoudelijk knelpunt behandeld. Daarbij wordt zo veel mogelijk¹⁶⁹ aangesloten bij de volgorde waarin de afzonderlijke hoofdstukken eerder als zelfstandige bijdrage zijn verschenen.

De aansprakelijkheid rondom burgerinitiatieven is het eerste inhoudelijke knelpunt dat aan bod komt (hoofdstuk 3). De financiering van burgerinitiatieven komt in de hoofdstukken 4 tot en met 7 aan bod. Hoofdstuk 4, met als titel ‘Publieke financiering van burgerinitiatieven’ geldt daarbij als algemeen hoofdstuk

166. Janssen en Driessen 2020.

167. Driessen en De Moor 2021.

168. Driessen 2021.

169. Hoofdstuk 7 dat gaat over de verkrijging van vastgoed door burgerinitiatieven is een uitzondering op deze volgorde. Het onderzoek voor dit hoofdstuk heeft in 2022 plaatsgevonden en zou in chronologisch opzicht na hoofdstuk 8 geplaatst moeten worden. Qua bredere thematiek past hoofdstuk 7 echter beter bij de hoofdstukken 4 tot en met 6 die zien op de financiering van burgerinitiatieven. Daarom is ten aanzien van dit hoofdstuk de chronologische volgorde niet doorgevoerd.

waarin onder meer wordt ingegaan op het onderscheid tussen subsidies en (overheids)opdrachten, en de vraag hoe subsidieregelingen en tenderprocedures beter toegesneden kunnen worden op burgerinitiatieven. In hoofdstuk 5 staan burgerinitiatieven in het aanbestedingsrecht centraal. Als gezegd worstelen vrijwel alle burgerinitiatieven met de vraag hoe zij over voldoende (publieke) financiering kunnen beschikken. Initiatieven die zich richten op zorg en welzijn hebben echter te maken met een extra obstakel, omdat de belangrijkste geldstromen in de zorg – Wmo, Wlz, Zorgverzekeringswet, Jeugdwet – van elkaar gescheiden zijn en ook eigen budgethouders kennen. Door deze schotten in de zorgbekostiging is het voor hen ingewikkeld om integrale, op preventie gerichte initiatieven gefinancierd te krijgen. Populatiebekostiging zien zij als mogelijke oplossing voor dit knelpunt. Omdat financiering van zorginitiatieven voor een eigen knelpunt zorgt, wordt hier in hoofdstuk 6 op ingegaan. In hoofdstuk 7, het laatste hoofdstuk met een financieringstintje, komt tot slot de verkrijging van vastgoed door burgerinitiatieven aan bod. Hoofdstuk 8 draait om de keuze van een rechtsvorm. Zoals in hoofdstuk 8 naar voren komt is de keuze voor een rechtsvorm ook onder sociaal ondernemers een bekend knelpunt. Om hieraan tegemoet te komen is de regering voornemens om de Handelsregisterwet aan te passen waardoor het mogelijk wordt om als BV-m geregistreerd te staan. Deze oplossing staat dan ook centraal in hoofdstuk 8. In hoofdstuk 9 wordt de balans opgemaakt en de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Aan het einde van hoofdstuk 9 eindigt formeel de onderzoeksopzet van dit proefschrift. Hoofdstuk 10 geldt als toegift voor gemeenten die hun participatieverordening willen aanpassen en/of hun eigen organisatie beter willen laten aansluiten bij burgerinitiatieven.

Bijna¹⁷⁰ al deze hoofdstukken zijn eerder verschenen als losse artikelen en deze moesten zelfstandig leesbaar zijn. Dat betekent dat de inhoudelijke hoofdstukken steeds als volgt zijn opgebouwd. Allereerst wordt stilgestaan bij de vraag wat een burgerinitiatief is en met welk specifiek knelpunt zij en overheden te maken hebben. Vervolgens wordt gekeken hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Welke schadesoorten worden bijvoorbeeld door overheden gevreesd? Daarna volgt een (juridische) analyse. Hoe zit het recht ten aanzien van het onderwerp dat in het hoofdstuk centraal staat, in elkaar? Vervolgens wordt gekeken naar de mogelijke oplossingen die worden gebruikt, of kunnen worden gebruikt om aan het gesignaleerde knelpunt tegemoet te komen. Zijn deze oplossingen ook werkbare oplossingen voor initiatiefnemers en de hen faciliterende overheden, of zijn ze te

170. Ook hier geldt weer dat hoofdstuk 7 een uitzondering is. Dit hoofdstuk is niet eerder verschenen als zelfstandig artikel. Aanvankelijk was dit wel de bedoeling, maar de afronding van dit artikel viel samen met de afronding van het complete manuscript. Daardoor is ervoor gekozen om hoofdstuk 7 niet eerder te publiceren. Omwille van de uniformiteit is ervoor gekozen hoofdstuk 7 conform de overige hoofdstukken vorm te geven. Ook de inleidende hoofdstukken en de slotbeschouwing (hoofdstuk 9) zijn niet eerder verschenen.

ingewikkeld, kostbaar, of komen ze eigenlijk niet tegemoet aan het daadwerkelijke knelpunt? Aan het einde van elk hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan of handvatten gegeven die wel een oplossing zijn, of die kunnen worden toegepast om het uitvoeren, ondersteunen en/of faciliteren van burgerinitiatieven te vergemakkelijken.

