



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).

“Het publieke is niet per definitie het monopolie van de overheid.”¹⁷¹

2.1

INLEIDING

Dit proefschrift gaat over burgerinitiatieven en hun relatie tot de overheid. De opzet van dit onderzoek, zoals beschreven in hoofdstuk 1, maakt daarbij twee keuzes. Allereerst worden burgerinitiatieven gezien als een actueel verschijnsel dat op basis van actuele literatuur en bestaande praktijk is omschreven met een aantal kenmerken (paragraaf 1.4). Daarnaast is voor het formuleren van de oplossingen van de door hen ervaren knelpunten en daarmee de vormgeving van de relatie tussen burgerinitiatieven en de overheid voor een specifiek en concreet rechtsbeginsel gekozen: het dienstbaarheidsbeginsel zoals dat opgenomen zou kunnen worden in de Awb (paragraaf 1.6). Over burgerinitiatieven en hun relatie tot de overheid valt evenwel veel meer te zeggen. Het meeste daarvan valt logischerwijze buiten de gekozen onderzoeksoptzet en kan hier dus buiten beschouwing blijven. Toch kan het juridisch debat over een dienstbare overheid waaraan dit proefschrift een bijdrage wil leveren, niet volledig worden geïsoleerd van de historische, bestuurskundige en politieke discussies over dit onderwerp. In hoofdstuk 1 sijnpele daar al het nodige van door en dat zal in de hoofdstukken van Deel II en III ook het geval zijn. Om die reden zal in dit hoofdstuk kort worden stilgestaan bij perspectieven uit andere disciplines die weliswaar geen onderdeel uitmaken van de onderzoeksoptzet, maar die dit onderzoek wel kleuren.

Dat betreft allereerst het historisch perspectief. Paragraaf 2.2 voorziet de burgerinitiatieven als actueel verschijnsel van enige historische context. Paragraaf 2.3 schetst iets van de bestuurskundige context: burgerinitiatieven als een ‘generatie’ van burgerparticipatie en een sport op de zogenaamde participatieladder. De bestuurskundige context gaat verder in paragraaf 2.4 waarin wordt ingegaan op verschillende sturingsstijlen. De manier waarop de overheid zich ten opzichte van burgerinitiatieven en de maatschappij verhoudt en op welke manier zij dienstbaar is, wordt hier namelijk door gekleurd. Een recente discussie over de verhouding tussen initiatieven en de overheid wordt gevoerd over de band van het Right to

171. Rob 2012, p. 16.

Challenge of uitdaagrecht. Paragraaf 2.5 brengt daarom deze politieke en beleidsmatige discussie in kaart. Deze discussie vormde mede de aanleiding van dit promotieonderzoek. En hoewel de onderzoeksopzet geen gebruik meer maakt van dat begrip, is het 'uitdaagrecht' nog wel onderdeel van het huidige debat over burgerinitiatieven en zullen ook de uitkomsten van dit onderzoek zich daartoe moeten verhouden. Paragraaf 2.6 bevat een samenvattende conclusie.

2.2 BURGERINITIATIEVEN: GEEN NIEUW VERSCHIJNSEL

Burgers die zich inzetten voor taken en belangen waaraan een publieke of maatschappelijke waarde wordt toegekend zijn niet nieuw.¹⁷² De laatste jaren is veel aandacht geweest voor het (ontstaan van) de doe-democratie en de participatiesamenleving. De doe-democratie wordt omschreven als een vorm van meebeslissen en bepalen door het simpelweg te doen.¹⁷³ De participatiesamenleving is hieraan sterk gelieerd en houdt in dat iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen leven en leefomgeving.¹⁷⁴ Burgers die plannen bedenken en uitvoeren in de publieke ruimte passen naadloos bij deze omschrijvingen. Burgerinitiatieven zijn echter niet pas ontstaan bij de 'lancering' van de doe-democratie in 2013. Nederland kent een lange traditie van vrijwilligerswerk en een maatschappelijk middenveld dat ruim 150 jaar geleden zelfs is ontstaan uit particuliere en kerkelijke initiatieven.¹⁷⁵ Maar de eerste voorlopers van burgerinitiatieven zijn al ruim voor die tijd ontstaan. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze ontstaansgeschiedenis van burgerinitiatieven.

Middeleeuwen: instituties voor collectieve actie

Ruim 1000 jaar geleden ontstonden al zogenaamde 'instituties voor collectieve actie' waarbij burgers hun krachten bundelden om individuele problemen samen op te lossen. Samen stonden ze immers sterker. Zo verenigden koopmannen zich in koopmansgilden om zich in te dekken tegen risico's en druk uit te oefenen op autoriteiten om bepaalde privileges te krijgen. Hetzelfde geldt voor ambachtslieden die zich verenigden in ambachtsgilden om zo onder andere kwaliteits- en prijsafspraken te maken die op hun beurt weer zorgden voor een zekere reputatieopbouw en hen verzekerden van een minimuminkomen. Ook boeren sloegen de handen ineen en kwamen tot gemeenschappelijk landgebruik om te voorkomen dat weilanden en landbouwgrond uitgeput raakten en om er voor te zorgen dat schaalvoordelen behaald konden worden.¹⁷⁶ De burgerinitiatieven die wij vandaag zien, zijn niet simpelweg een 21^e-eeuwse herhaling van in de middeleeuwen ont-

172. Edelenbos e.a. 2020. De Moor 2013a, 2013b en 2019. Healey 2015.

173. BZK 2013c, p. 12. Van de Wijdeven 2012, p. 13.

174. Troonrede 2013. SCP 2014, p. 11.

175. Rob 2012, hoofdstuk 2. Van der Meer, Raadschelders en Kerkhoff 2011. Hoogenboom 2011.

176. De Moor 2013a. Van der Vleuten en Luiten van Zanden 2010. Van Zanden 1999.

stane instituties voor collectieve actie.¹⁷⁷ Maar net als de middeleeuwse collectieven zien de huidige burgerinitiatieven een individueel probleem – bijvoorbeeld onpersoonlijke (ouderen)zorg – waar zij zelf, samen met anderen een oplossing voor bedenken.¹⁷⁸ De gilden, gezamenlijke gronden en andere middeleeuwse collectieven hebben de tand des tijds niet doorstaan. Aan het einde van de 18^e eeuw gingen zij ten onder aan onder andere liberalisering en Verlichtingsdenken waarbij privaateigendom hoog in het vaandel stond. Pas aan het einde van de 19^e eeuw ontstaat een tweede, nieuwe golf aan collectiviteitsdenken die aanhoudt tot ongeveer 1920.¹⁷⁹

19^e eeuw: opkomst van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat wordt ook wel omschreven als een staat waarin de overheid voor haar burgers zorgt van wieg tot graf. Om een verzorgingsstaat te worden trekt de overheid steeds meer taken naar zich toe om ervoor te zorgen dat iedereen op gelijke voet toegang heeft tot de collectieve voorzieningen van de verzorgingsstaat.¹⁸⁰ Met de industriële revolutie aan het einde van de 19^e eeuw wordt de basis gelegd voor de uitbouw van de overheid en de start van de verzorgingsstaat. In vergelijking met de sinds de Tweede Wereldoorlog opgebouwde verzorgingsstaat steekt de 19^e-eeuwse wetgeving nog schril af. Hoewel armen- en jeugdzorg als overheidszaak in de Grondwet van 1815 werden genoemd, worden zulke voorzieningen voornamelijk en primair gerund door particuliere en kerkelijke instellingen, zoals dit in de jaren daarvoor ook al gebeurde.¹⁸¹ De industrialisering, modernisering en urbanisatie aan het einde van de 19^e eeuw hadden grote socio-economische gevolgen en leidden tot slechte woon- en werkomstandigheden, kinderarbeid, verslavingsproblematiek, criminaliteit en voor een groot gedeelte van de (stedelijke) bevolking tot bittere armoede. Als gevolg van deze sociale kwestie groeit de noodzaak tot particulier en kerkelijk initiatief, maar de vraag is nauwelijks bij te benen. De overheid komt aan het einde van de 19^e en het begin van de 20^e eeuw met diverse sociale wetgeving, zoals het Kinderwetje van Van Houten, de Woningwet en diverse regels op het gebied van gezondheidszorg. De uitvoering van deze regels is echter nog steeds in handen van kerkelijke en particuliere – verzuilde – initiatieven. De verzuiling kon ontstaan doordat met de Grondwet van 1848 godsdienstvrijheid en de vrijheid van vereniging waren opgenomen. Hierdoor werd het voor met name katholieken en orthodox-protestanten mogelijk om zich te verenigen en toegang te krijgen tot allerlei terreinen waar zij voorheen van waren uitgesloten. Omdat zij jarenlang waren gediscrimineerd waren zij wantrouwig richting

177. Ministerie BZK 2010 en Geurtz en Van de Wijdeven 2010 gaan er zelfs vanuit dat de huidige burgerinitiatieven een nieuwe vorm van particulier initiatief zijn: Hoogenboom 2011.

178. De Moor 2013a en 2013b.

179. Van der Meer, Raadschelders en Kerkhoff 2011, p. 232. De Moor 2019.

180. Van der Meer, Raadschelders en Kerkhoff 2011, p. 252.

181. Van der Meer, Raadschelders en Kerkhoff 2011, p. 223.

de overheid. De zuilen die gebaseerd waren op een geloofsovertuiging wilden daarom ook zo veel mogelijk hun achterbannen bij de overheid weg houden en de uitvoer van overheidstaken in eigen hand houden.¹⁸² Omdat de overheid de regels maakte maar de uitvoer van deze regels vervolgens toebedeelde aan de zuilen ontstond er een situatie waarbij overheid en zuilen met elkaar vervlechten en op elkaar waren aangewezen.¹⁸³

Op economisch vlak groeit de rol van de overheid vanaf de Eerste Wereldoorlog en de depressie in de jaren '30. Maar deze groei in overheidstaken en -bemoeienis neemt pas echt een vlucht met de wederopbouw. Hoewel de overheid steeds actiever wordt op steeds meer terreinen is de uitvoering hiervan nog steeds in handen van het verzuilde maatschappelijk middenveld dat oorspronkelijk was ontstaan langs particuliere en kerkelijke lijnen. Hoewel de katholieke en (orthodox-)protestantse zuilen zich van oudsher afzijdig wilden houden van overheidsinvloed, hadden zij de overheid toch nodig. Niet alleen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoer van overheidstaken toebedeeld te krijgen, maar ook voor financiering. Hoe groter het takenpakket van de overheid en de zuilen werd, hoe meer geld hiervoor nodig was. Het geld uit de eigen achterbannen was daarvoor ontoereikend, waardoor naar de overheid werd gekeken voor financiële ondersteuning.¹⁸⁴

Het voordeel van dit verzuilde systeem is dat door de grote verwevenheid met de overheid de wensen en noden van de in de zuilen verenigde achterbannen relatief eenvoudig bij de overheid terechtkwamen. Via de zuilen had de overheid dus indirect contact met de burger. Door toegenomen individualisering, ontkerkelijking, globalisering en het feit dat mensen steeds minder bij één zuil passen, zette in de jaren '70 de ontzuiling in. De overheid verloor hiermee een belangrijke manier om met de noden en wensen van de burger in contact te komen. Het verzuilde maatschappelijke middenveld werd op haar beurt steeds minder een legitieme gesprekspartner voor de overheid.¹⁸⁵ Om toch met de burger in contact te komen en ervoor te zorgen dat overheidsmaatregelen op maatschappelijk draagvlak konden rekenen werd ingezet op inspraak; de eerste generatie burgerparticipatie.¹⁸⁶ Wanneer ten gevolge van de economische crisis in de jaren '80 blijkt dat de financiële toppen van de verzorgingsstaat niet tot in de hemel rijken, is het noodzaak om te bezuinigen. Een nieuwe sturingsfilosofie onder de noemer New Public Management doet zijn intrede en zorgt er in de jaren '80 en '90 voor dat marktwerking op steeds meer terreinen wordt toegepast en staatsbedrijven wor-

182. Hoogenboom 2011. Rob 2012, hoofdstuk 2.

183. Hoogenboom 2011. Burger 2001.

184. Hoogenboom 2011.

185. Rob 2012 hoofdstuk 2.

186. Lenos, Sturm en Vis 2006.

den geprivatiseerd of verzelfstandigd.¹⁸⁷ Efficiëntie, professionalisering, targets, benchmarks en de burger als klant zijn de *buzz*-woorden waar het allemaal om draait. Niet alleen bij de overheid, maar ook bij het langs verzuilde lijnen uit particulier- en kerkelijk initiatief ontstane maatschappelijk middenveld doet het marktdenken zijn intrede.

21^e eeuw: een shift van markt naar samenleving

Aan het begin van de 21^e eeuw blijkt het marktdenken onvoldoende recht te kunnen doen aan de publieke en maatschappelijke kant van de taken die ze moet uitvoeren. Met alle gevolgen van dien: sociale voorzieningen en zorg worden als product neergezet en als onpersoonlijk ervaren. Wanneer bepaalde diensten economisch niet renderen worden ze gesloten. In dun(ner) bevolkte gebieden leidt dit ertoe dat voor de leefbaarheid belangrijke functies zoals buurtcentra, huisartsen en banken verhuizen naar grotere kernen en de bus het dorp niet of alleen tijdens de ‘spits’ aandoet. De blik van de overheid gaat ondertussen van de markt naar de samenleving. De burger moet zich niet langer als klant gedragen en niet steeds naar de overheid kijken voor oplossingen. In plaats daarvan moet de burger zelf zijn mouwen opstropen.¹⁸⁸ Termen als zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en actief burgerschap worden vanaf de kabinetten Kok steeds vaker door politici in de mond genomen.¹⁸⁹

Tegen deze achtergrond lijken burgerinitiatieven de droom van politici en beleidsmakers en een verschijnsel van beleidsambities als actief burgerschap, eigen verantwoordelijkheid en de doe-democratie. Maar dat is een te haastige en verkeerde conclusie. Initiatieven zijn niet ontstaan omdat de overheid hamert op eigen verantwoordelijkheid, of omdat zij taken afstoot en zich terugtrekt in de hoop en verwachting dat burgers het voortaan zelf opknappen.¹⁹⁰ De reden om een initiatief te starten is in bijna alle gevallen omdat burgers zich geconfronteerd zien met situaties die zij als negatief of onwenselijk ervaren – onpersoonlijke zorg, het buurthuis dat zijn deuren sluit, onvoldoende duurzame energie – en hier een oplossing voor bedenken. Deze situaties zijn ontstaan vóór de (momenteel) politiek en bestuurlijk in zwang zijnde ideeën over de participatiesamenleving; namelijk in de daarvóór dominante sturingsfilosofie van op neoliberalisme en marktdenken gerichte New Public Management. De problemen die burgerinitiatie-

187. Rob 2012 hoofdstuk 2.

188. Zie ook Tonkens 2006 waarin uit de doeken wordt gedaan hoe en waarom ‘de bal (weer) bij de burger ligt’.

189. Kleinstra 2019. SCP 2014, p. 36-37.

190. ‘Gewoon’ terugtrekken en loslaten is zelfs een riskante strategie om burgerinitiatieven te stimuleren. Het kan zelfs averechts werken, zo blijkt uit onderzoek. *Rücksichtslos* terugtrekken brengt het risico met zich dat alleen hoger opgeleiden in staat zullen zijn om initiatieven te ontwikkelen: Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006. Tonkens 2006, p. 15.

ven willen oplossen of aankaarten zijn namelijk ontstaan door ‘de markt’ en een terugtrekkende overheid.¹⁹¹

2.3 BURGERPARTICIPATIE IN SOORTEN EN MATEN

Volgens de Van Dale betekent participatie: deelhebben, deelnemen of meedoen. In dit proefschrift gaat het dan specifiek om het meedoen aan de vormgeving, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid. Burgers kunnen dit op ontzettend veel manieren doen.¹⁹² Naast burgerinitiatieven kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de traditionele inspraak, maar ook aan ontwerptafels, ontwerpateliers, een G1000, burgertoppen, burgerfora, burgerbegrotingen, wijkbudgetten en ga zo maar door. Wie niet bekend is met allerlei verschillende participatie-instrumenten loopt het risico om door de bomen het bos niet meer te zien. Dat komt niet alleen doordat het er zo ontzettend veel zijn, maar ook doordat er veel instrumenten zijn waarbij het de vraag is hoeveel het ene instrument nu van het andere verschilt. Ook komt het voor dat hetzelfde participatie-instrument bij verschillende gemeenten wordt gebruikt, maar steeds onder een andere naam bekendstaat. Neem bijvoorbeeld het Right to Challenge. Dit participatie-instrument heeft sinds 2015 in Nederland aan bekendheid gewonnen. In plaats van Right to Challenge spreekt de nationale overheid nu van het uitdaagrecht.¹⁹³ Ook in de gemeente Utrecht wordt met het Right to Challenge/uitdaagrecht gewerkt, maar in deze gemeente wordt al sinds de introductie van het instrument gesproken van ‘Bewonersbod’.¹⁹⁴ Om toch wat grip te krijgen op alle verschillende vormen van burgerparticipatie, ze ten opzichte van elkaar te kunnen positioneren, of om hun ontstaan te verklaren, wordt burgerparticipatie in de literatuur op verschillende manieren ingedeeld. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op verschillende generaties van burgerparticipatie (paragraaf 2.3.1) en ladders van burgerparticipatie (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 *Generaties van burgerparticipatie*

Bij het onderverdelen van burgerparticipatie wordt regelmatig gesproken van diverse generaties. De eerste generatie gaat terug tot in de jaren ‘70. Tijdens de wederopbouw is de verzorgingsstaat tot volle wasdom gekomen. De overheid zorgde voor een reeks aan sociale en economische rechten en voorzieningen waarop eenieder terug kon vallen, maar van de burger werd nog niet veel verwacht. Hij kreeg rechten, maar hier stonden geen plichten tegenover. Impliciet was

191. De Moor 2013a, p. 24. Nederhand en Van Meerkerk 2017. Van der Steen e.a. 2013, p. 9. Zie ook Voorberg en Van Meerkerk 2019 waarin wordt verwezen naar Gofen 2015, Rhodes 1996, Barnes 1999 en Healey 2015.

192. Zie bijvoorbeeld de Participatiewijzer van ProDemos of Ministerie BZK 2009, p. 14.

193. *Handelingen II* 2019/20, 35300-VII, nr. 18 item 4.

194. <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/bewonersbod/>.

de rol die de overheid daarmee voor de burger had bedacht die van passief-burgerschap.¹⁹⁵ De gedachte dat de verkregen sociaaleconomische rechten en voorzieningen ook moesten leiden tot zeggenschap en invloed, kwam pas op in de jaren '70. Het idee was dat de overheid nog steeds de belangrijkste actor was, maar dat de burger invloed uit moest kunnen oefenen op beleids- en besluitvorming. De manier waarop dit werd gedaan is inmiddels bekend komen te staan als de eerste generatie burgerparticipatie: inspraak.¹⁹⁶ Inspraak houdt in dat burgers mogen reageren op voorgenomen overheidsbeslissingen, zoals beleid of een specifiek te nemen besluit. Een veelgehoord kritiekpunt op inspraak betreft het verwijt dat het geen 'echte' participatie is. Insprekers kunnen namelijk alleen reageren op (in concept) gevormd beleid of een specifiek besluit. De uitgangspunten van dit beleid of conceptbesluit ter discussie stellen is er niet bij, of leidt in het merendeel van de gevallen niet tot wezenlijke aanpassingen. Inspraak heeft inmiddels vaste voet aan de grond gekregen als participatie-instrument. Zo zijn gemeenten verplicht om een inspraakverordening op te stellen,¹⁹⁷ en is het doorlopen van een inspraakprocedure bij de voorbereiding van diverse (omgevingsrechtelijke) besluiten verplicht.¹⁹⁸ De genoemde kritiek op deze vorm van participatie is echter nog steeds actueel.¹⁹⁹

Omdat de eerste generatie burgerparticipatie niet leidt tot daadwerkelijke invloed op besluiten en beleid, vindt vanaf de jaren '90 een uitbreiding in de participatiemogelijkheden van de burger plaats. Deze uitbreiding is bekend komen te staan als de tweede generatie burgerparticipatie. Naast de al bestaande mogelijkheid tot inspraak komt bij deze tweede generatie de nadruk te liggen op bestuurlijke vernieuwingen als interactief beleid en co-productie.²⁰⁰ Hoewel de manieren waarop burgers kunnen participeren met de tweede generatie burgerparticipatie dus toenemen, is het nog steeds aan de overheid om te bepalen wanneer en onder welke omstandigheden burgers mogen participeren. Dat betekent dat de initiator en belangrijkste vormgever van participatietrajecten ook in de tweede generatie nog steeds de overheid is. Ten opzichte van de eerste generatie burgerparticipatie ligt de nadruk bij de tweede generatie echter op het in een eerder stadium betrekken van burgers. Op deze manier wordt gehoopt om het belangrijkste kritiekpunt op inspraak – er kan alleen gereageerd worden op een plan dat al (grotendeels) af is – te ondervangen.

195. Tonkens 2006, p. 7.

196. Lenos, Sturm en Vis 2006.

197. Zie art. 150 Gemw. Wanneer de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treedt wordt deze verordening verbreed tot een participatieverordening. Zie over dit onderwerp ook hoofdstuk 10.

198. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Vergelijk ook afdeling 3.4 Awb waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) is vastgelegd.

199. Zie bijvoorbeeld Nationale Ombudsman 2009 en Schueller 2014.

200. Lenos, Sturm en Vis 2006. Zie Edelenbos en Monnikhof 1998, p. 24 voor enkele voorbeelden.

Sinds het begin van de twintigste eeuw komt de focus te liggen op een nieuwe vorm van burgerparticipatie. Deze derde generatie burgerparticipatie kenmerkt zich door kreten als 'de burger *in the lead* laten' en 'bottom-up werking'. Hiermee wordt de derde generatie burgerparticipatie afgescheiden van de eerste twee generaties. In de derde generatie is namelijk de burger aan zet. Dit betekent dat de burger bepaalt voor welke taken en belangen hij zich inzet, hoe hij dit doet en wanneer. Bovendien is hij eigenaar van zijn initiatief en voert daarom zijn plannen (grotendeels) zelf, in samenwerking met andere burgers en de overheid uit. Dat betekent dat burgerinitiatieven tot de derde generatie burgerparticipatie behoren.

Het onderscheid tussen de eerste twee generaties en de derde generatie is daarmee dus wie de belangrijkste initiator en vormgever is. Bij inspraak en interactieve beleidsvorming (eerste twee generaties) was dit de overheid, terwijl bij de derde generatie de burger de belangrijkste drijvende kracht is. De rol van de overheid is daarmee bepaald niet uitgespeeld. Van de (centrale en lokale) overheid wordt verwacht dat zij inspeelt op allerlei initiatieven. Dit betekent onder meer dat de overheid het (zo eenvoudig) mogelijk maakt voor burgers om hun plannen in praktijk te brengen, burgers stimuleert om initiatief te nemen en hen daarbij ook faciliteert. De rol van de overheid bij derde generatie burgerparticipatie is daarmee die van een dienstbare, responsieve partner die het belang van het initiatief voor ogen houdt en niet denkt in regels, maar in mogelijkheden.²⁰¹

De vraag is hoe al deze generaties zich ten opzichte van elkaar verhouden. De onderverdeling in generaties is bedoeld om een onderscheid te maken tussen diverse participatie- instrumenten al naar gelang de tijd, het moment waarop geparticipeerd kan worden, en de belangrijkste initiator. Dat betekent dat de generaties en de daarbij behorende instrumenten naast elkaar bestaan en elkaar dus niet vervangen.²⁰² De eerste twee generaties blijven met andere woorden bestaan, maar de beleidsmatige nadruk ligt momenteel duidelijk bij de derde generatie.²⁰³

2.3.2 *Participatieladders en -trappen*

Wie zich verdiept in burgerparticipatie komt vrij snel in aanraking met diverse participatieladders. De ladders of trappen zijn een metafoor voor de hoeveelheid invloed die burgers hebben. Hoe hoger op de ladder, des te meer invloed.

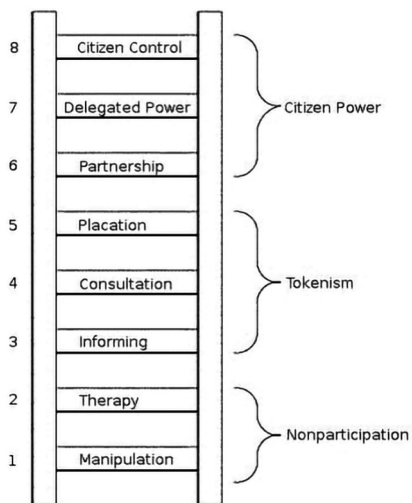
201. In paragraaf 2.4 wordt uitgebreid ingegaan op diverse sturingsstijlen.

202. De klassieke inspraak is binnen het bestuursrecht zelfs tot standaard verheven indien er geparticipeerd moet worden. Zie afdeling 3.4 Awb voor de vormgeving van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

203. Lenos, Sturm en Vis 2006.

De bekendste ladder is afkomstig van Sherry Arnstein.²⁰⁴ Deze ladder is niet alleen van toepassing op participatie bij overheidsaangelegenheden, maar kan ook worden ingezet bij participatie op de werkvloer of binnen een zorginstelling. Van belang is dat er een orgaan is dat de mogelijkheid heeft om eenzijdig macht uit te oefenen en daarmee een flinke stempel kan drukken op het leven van de participanten. Omdat dit proefschrift niet ziet op participatie bij werkgevers of zorginstellingen en participatie bij overheidsbeslissingen waarschijnlijk het meest tot de verbeelding spreekt, wordt er hierna steeds vanuit gegaan dat het ‘machtige orgaan’ de overheid is.

Arnstein verdeelde participatievormen over acht treden die weer onderverdeeld kunnen worden in drie groepen.²⁰⁵



Op de onderste twee treden is volgens Arnstein geen sprake van participatie. In plaats van de mogelijkheid te hebben om beleid te beïnvloeden worden de deelnemers op de onderste treden vooral belerend toegesproken of als excuus gebruikt om te laten zien dat bepaalde (achtergestelde) bevolkingsgroepen bij het proces betrokken waren (*manipulation*). Op deze trede wordt de deelnemers verteld wat er gaat gebeuren en waarom dit goed voor hen is. Van een gesprek is dus geen sprake. De tweede trede op Arnsteins ladder is nauwelijks een verbetering te noemen. De initiators bij deze participatievorm gaan ervan uit dat de participanten niet in staat zijn om te participeren. Onder het mom van participatie worden de participanten beziggehouden, terwijl zij geen invloed uit kunnen oefenen.

204. Arnstein 1969.

205. Arnstein 1969.

De treden drie tot en met vijf worden vervolgens omschreven als *tokenism*. Hiermee doelt Arnstein op de omstandigheid dat deze vormen van participatie nog niet daadwerkelijk leiden tot (beslissende) invloed voor de participanten. Het is slechts een eerste opstapje naar echte invloed. Bij *informing* (trede drie) en *consultation* (trede vier) zendt de initiator voornamelijk informatie, waarbij in het geval van consultatie iets meer ruimte lijkt te zijn voor input door de participanten. Waar het bij deze treden om gaat is dat participanten de mogelijkheid hebben om (aan)gehoord te worden, maar geen stok achter de deur hebben om de overheid ook te laten luisteren. Bij *placation* worden burgers op plaatsen gezet waar zij in theorie daadwerkelijk invloed kunnen hebben. Maar doordat deze burgers in de minderheid zijn, zijn zij geen bedreiging voor de status quo. Arnstein spreekt pas van echte participatie wanneer de participanten daadwerkelijk (beslissende) invloed kunnen uitoefenen. Dit is slechts op de bovenste drie treden van de ladder het geval. Bij een *partnership* (trede 6) is er overleg en afstemming geweest tussen de participanten en de overheid. In dit overleg zijn afspraken gemaakt over de verdeling van macht en invloed en deze afspraken kunnen niet zonder meer door de overheid worden teruggedraaid. *Delegated Power* (trede zeven) gaat nog een stapje verder. In plaats van gedeelde macht is dan sprake van beslissende invloed. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijkbudgetten, waarvan de verdeling aan wijkbewoners is overgelaten. De rol van de overheid is hierbij in de regel beperkt tot het beschikbaar stellen van het budget en het meegeven van ruime en zeer algemene afwegingskaders. Binnen deze ruime marges mogen bewoners vervolgens zelf bepalen waaraan het geld wordt besteed.²⁰⁶ Op de laatste trede (*citizen control*) hebben de participanten ten aanzien van beslissende factoren de touwtjes in handen. Over deze laatste trede zegt Arnstein het volgende:²⁰⁷

"Though no one in the nation has absolute control, it is very important that the rhetoric not be confused with intent. People are simply demanding that degree of power (or control) which guarantees that participants or residents can govern a program or an institution, be in full charge of policy and managerial aspects, and be able to negotiate the conditions under which "outsiders" may change them."

Dat betekent dat burgerinitiatieven zich op de bovenste trede van de participatieladder bevinden.²⁰⁸ Initiatiefnemers hebben immers de vrijheid om te bepalen waar zij zich op richten, hoe zij dit doen en met wie. Daar kan tegen worden ingebracht dat de meeste burgerinitiatieven subsidie ontvangen en die ook nodig

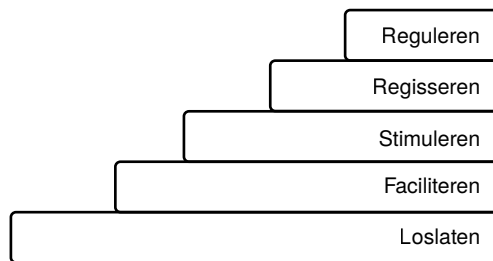
206. Op wijkbudgetten is in de juridische literatuur de nodige kritiek geleverd: Jongkind, Drahmman en Den Ouden 2020. Den Ouden 2018. Zie ook de uitspraken ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308 m.nt. W. den Ouden (*Stichting Impuls*). ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, *Gst.* 2019/86 m.nt. E.M.M.A. Driessen en AB 2019/321 m.nt. W. den Ouden (*Stichting Cultuur Eindhoven I*). ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176 AB 2021/83, m.nt. E.M.M.A. Driessen en A. Drahmman.

207. Arnstein 1969.

208. Edelenbos e.a. 2020.

hebben om te kunnen (blijven) bestaan. De voorwaarden en voorschriften die met subsidieverlening samenhangen kunnen de vrijheid van het initiatief beperken. Maar zoals Arnstein zegt: *“Though no one in the nation has absolute control, it is very important that the rhetoric not be confused with intent.”*, waardoor burgerinitiatieven alsnog de op de achtste trede worden ingedeeld.

De ladders van Arnstein en Edelenbos & Monnikhof (zie hierna) gaan over de mate van invloed die burgers hebben. Omdat zowel de nationale overheid als decentrale overheden op verschillende manieren proberen om de aansluiting te vinden met de maatschappij en hierbij niet directief te sturen, maar als een partner op te treden, besloot de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) de ladders aan te passen. De Rob veranderde de focus van de invloed die burger heeft in participatieprocessen naar de invloed van de overheid op de maatschappij.²⁰⁹ Deze verandering in focus betekent eveneens dat de laagste trede correspondeert met de minste overheidsinvloed. Het is daarmee tegelijkertijd een metafoor over de manier waarop de overheid – volgens de Rob – haar rol zou moeten zien in de moderne participatiesamenleving.



Op de onderste trede is niet de overheid, maar de maatschappij aan zet. De overheid is niet verantwoordelijk voor de inhoud of de procesvoering en houdt zich hier dan ook afzijdig van. Bij faciliteren is er nog steeds sprake van bottom-up werking, maar wordt de rol van de overheid al iets groter. De Rob is niet duidelijk over wat zij precies verstaat onder faciliteren, maar aangezien de woordenboekdefinitie van faciliteren ‘mogelijk maken’ betekent, gaat het hier dus waarschijnlijk om het uit de weg ruimen van wettelijke, organisatorische en praktische obstakels; oftewel om dienstbaar zijn. Op de volgende trede – stimuleren – wordt de uitvoering van plannen nog steeds door anderen dan de overheid gedaan. Het verschil tussen faciliteren en stimuleren is dat de overheid bij stimuleren wil dat de plannen van de grond komen. De rol van de overheid houdt hier dus in dat zij anderen een zetje geeft om met plannen te komen. Ook bij regisseren wil de overheid dat er (door en met anderen) actie wordt ondernomen. De overheid is echter wel

209. Rob 2012.

de belangrijkste partner en houdt dus de regie. Van reguleren wordt gesproken wanneer de overheid haar klassieke top-down sturende houding aanneemt en dus ook een verticale verhouding ten opzichte van de maatschappij voorstaat.²¹⁰

Kijkend naar de overheidsparticipatietrap van de Rob kunnen burgerinitiatieven zowel op faciliteren als op stimuleren worden gezet. Aan de ene kant wil de overheid graag aansluiten bij waardevolle initiatieven uit de samenleving en knelpunten voor de initiatiefnemers uit de weg ruimen en daarom dus dienstbaar faciliteren. In een aantal gevallen probeert de overheid ook burgers warm te maken voor burgerparticipatie in de vorm van burgerinitiatieven. In dat geval neemt zij dus een stimulerende houding aan. Deze stimulerende houding is bijvoorbeeld terug te vinden bij campagnes en projecten die zich richten op de *'unusual suspects'* van participatie, zoals jongeren, migranten en personen met een lagere sociaaleconomische uitgangspositie.²¹¹

Een andere bekende ladder is afkomstig van Edelenbos en Monnikhof.²¹² Zoals in paragraaf 2.3.1 aan bod is gekomen draait de tweede generatie burgerparticipatie om interactieve beleidsvorming. Hoe die interactie eruitziet en hoeveel invloed burgers kunnen uitoefenen is echter verschillend. Edelenbos en Monnikhof komen daarom tot een schaal al naar gelang de mate van interactie. Zelf spreken zij dus niet van een ladder, ook al is de metafoor op eenzelfde manier van toepassing.²¹³

1	2	3	4	5
Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Indirecte democratie		Hybride democratie	Directe democratie	

Op het eerste niveau is sprake van informeren; er is vooral sprake van eenrichtingsverkeer van overheid naar burger toe. De mogelijkheid voor burgers om echt input te leveren ontbreekt in ieder geval. Op het tweede niveau worden burgers geraadpleegd. Dit wil zeggen dat de overheid nog steeds de grote lijnen uitzet, maar er een gesprek kan ontstaan met de participanten. Wat met de input wordt gedaan is echter niet zeker. De overheid mag het meenemen in de verdere besluitvorming, maar ook naast zich neerleggen. Op de derde 'trede' is sprake van adviseren. In dat geval worden burgers uitgenodigd om zelf met oplossingen en alternatieven te komen. Voor de overheid wordt het al wat moeilijker om deze inbreng naast zich neer te leggen, maar de mogelijkheid bestaat hier – goed beargumenteerd – wel toe. Bij coproduceren – niveau vier – formuleren burgers

210. Rob 2012, p. 67-68.

211. Oude Vrielink en Verhoeven 2011. Tonkens en Verhoeven 2011.

212. Edelenbos en Monnikhof 1998, p. 28-29.

213. Zo spreekt SCP 2014, p. 22 wel van een ladder.

en overheid samen de agenda, het aan te pakken en te bespreken probleem en trekken zij samen op om naar oplossingen te zoeken. Op het hoogste niveau is sprake van meebeslissen. Burgers ontwikkelen het beleid zelf, maar worden hierin wel bijgestaan door het ambtelijke apparaat dat als adviseur optreedt. Zo lang de uitkomsten van het beleid binnen de randvoorwaarden blijft wordt het ook door de overheid overgenomen.²¹⁴

Het is nog niet zo eenvoudig om burgerinitiatieven op deze schaal in te delen. Dat komt doordat de schaal bedoeld is om een brug te slaan tussen indirecte en meer directe vormen van democratie. Dit onderscheid draait om de vraag wie, of namens wie, beslissingen worden genomen. In een indirecte democratie nemen gekozen representanten beslissingen namens de burger. Bij directe democratie spreekt de burger namens zichzelf en neemt hij ook zelf de beslissing. Hoewel representatievraagstukken kunnen spelen bij burgerinitiatieven, draait het bij burgerinitiatieven vooral om het uitvoeren van een deel van het beleid en niet om de (in)directe vormgeving ervan. Dat betekent dat een ander onderscheid van belang wordt, namelijk het verschil tussen deliberatieve- en zelfredzame participatie-instrumenten.²¹⁵ De schaal die Edelenbos en Monnikhof ontwikkelden past beter bij (hoofdzakelijk) deliberatieve instrumenten.

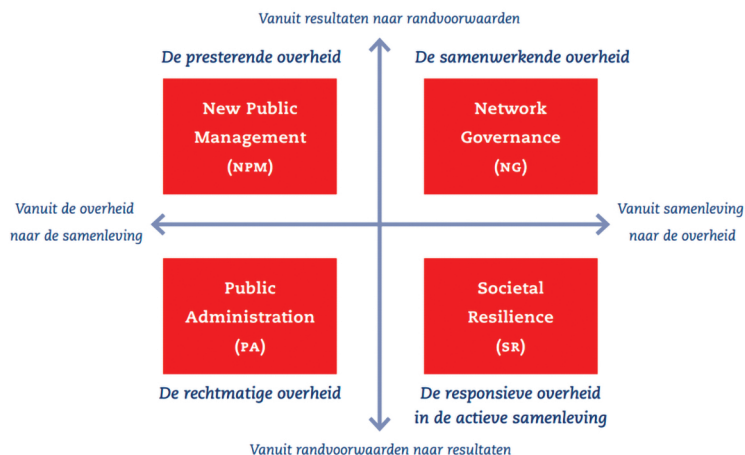
2.4 STURING DOOR DE OVERHEID

In de loop van dit hoofdstuk is al een aantal keren aangestipt dat de overheid in de doe-democratie plaats wil maken voor de burger. In het kader van de participatie-samenleving verlangt de overheid daarnaast meer initiatief, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid op allerlei terreinen. Deze ambities hebben ook invloed op de overheid en hoe zij zich ten opzichte van de maatschappij verhoudt en opstelt. Het gaat dan over de manier waarop de overheid stuurt. De overheid kan op diverse manieren sturen. De NSOB hanteert daarbij het volgende kwadrant:²¹⁶

214. Edelenbos en Monnikhof 1998, p. 28-29.

215. Het onderscheid tussen deliberatieve en zelfredzame participatie is door het Sociaal Cultureel Planbureau gemunt. Bij deliberatieve instrumenten draait het om overleg en de uitwisseling van standpunten en kennis. Hoewel het SCP geen omschrijving geeft van zelfredzame burgerparticipatie doelt hij met de term op participatievormen die vallen onder de derde generatie burgerparticipatie.

216. Onder andere in Van der Steen e.a. 2013. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015. Scherpenisse en Van der Steen 2018.



Het kwadrant bestaat uit vier vormen van overheidssturing die allemaal hun eigen focus en perspectief kennen en daarmee bepalen hoe de overheid zich ten opzichte van de maatschappij in brede zin – en dus ook burgerinitiatieven – verhoudt. Links onderin staat het perspectief waarbij juristen zich waarschijnlijk het comfortabelst voelen: Public Administration, ook wel gekenschetst als de rechtmatige overheid. Bij deze vorm van overheidssturing draait het om de vraag of de overheid juridisch correct optreedt. De nadruk ligt op de legitimiteit van wetgeving en de zorgvuldige, gelijke, voorspelbare uitvoering ervan.²¹⁷ Op die manier worden belangrijke juridische waarden als gelijkheid, rechtszekerheid en transparantie optimaal gediend. In deze sturingsmodus is het aan de politiek om duidelijke doelen uit te zetten, aan de wetgever om deugdelijke wetgeving te maken en vervolgens aan ambtenaren om, zonder aanzien des persoons en aan de hand van zorgvuldige geformuleerde procedures en voorwaarden, deze wetgeving uit te voeren. Op deze manier is duidelijk welke rechten en plichten de overheid en burgers ten opzichte van elkaar hebben en worden burgers behoed voor willekeurig optreden.²¹⁸ Voor burgerinitiatieven betekent de sturingsstijl van Public Administration dat de omgang met de overheid langs duidelijke en voorspelbare wegen moet lopen.²¹⁹

Met de klok mee volgt na Public Administration de sturingsvorm New Public Management. Deze vorm wordt ook omschreven als de presterende overheid. Bij New Public Management ligt de focus op presteren en het halen van vooraf afgesproken en duidelijk meetbare doelen. Dit moet worden gedaan op de meest

217. Wilson 1989. Weber 1978.

218. Bartels 2013.

219. Nederhand e.a. 2019.

efficiënte manier. In deze sturingsvorm draait het dus om het halen van targets, output, benchmarks, tijdigheid en het zo efficiënt mogelijk inzetten en vormgeven van processen.²²⁰ Voor de overheid betekent dit dat zij zal moeten bepalen welke doelen moeten worden bereikt en dat zij vervolgens bekijkt wie de meeste efficiënte uitvoerder is om deze doelen te behalen. Dat kan de overheid zelf zijn, maar ook de markt of de samenleving.²²¹ Wanneer besloten wordt om in zee te gaan met een burgerinitiatief – of een andere partij – zullen afspraken moeten worden gemaakt over de te behalen doelen en op welke indicatoren het initiatief zal worden beoordeeld. Is dat eenmaal gedaan, dan kan de overheid een meer monitorende rol op zich nemen.²²² Zolang het burgerinitiatief op tijd en volgens afspraak kan leveren, is het immers goed.

Ook bij Network Governance (de samenwerkende overheid, rechts bovenin het kwadrant) draait het om het halen van resultaten en het maken van afspraken. Anders dan bij New Public Management is een belangrijk kenmerk van Network Governance dat dit resultaat niet door één uitvoerder (overheid, markt of maatschappij) kan worden behaald. Om doelen te bereiken gaat de overheid dus op zoek naar andere partijen die haar kunnen helpen. Andersom kan overigens ook; partijen zoeken de overheid op.²²³ De bedoeling is dat er een meer horizontale samenwerking ontstaat tussen verschillende partners waarvan de overheid er een is.²²⁴ Deze meer horizontale (netwerkende) manier van samenwerken heeft ook gevolgen voor de hoeveelheid sturing die van de overheid uit kan gaan. De andere partners in het netwerk hebben namelijk ook hun eigen doelen die moeten worden bereikt. De overheid zal dus meer moeten onderhandelen en compromissen moeten sluiten dan het geval is bij New Public Management.²²⁵ Zodra er afspraken met de partners zijn gemaakt worden deze formeel vastgelegd en wordt gemonitord of de afspraken gehaald (kunnen) worden. In dit perspectief zullen overheden en burgerinitiatieven elkaar dus moeten weten te vinden in een netwerk en vervolgens moeten aftasten en onderhandelen of zij elkaar vinden op belangrijke punten die eventueel omgezet kunnen worden in een samenwerkingsrelatie.

Wie in internationale bestuurskundige literatuur zoekt naar sturingsstijlen zal uitkomen bij Public Administration, New Public Management en New Public Government (in het kwadrant Network Governance genoemd). Onder New Public Government zijn er diverse benamingen voor burgers die bij willen dragen aan de uitvoer van publieke taken of het nastreven van maatschappelijke doelen.

220. Osborne en Gaebler 1992.

221. Van der Steen e.a. 2013. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015.

222. Nederhand e.a. 2019.

223. Van der Steen e.a. 2013. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015.

224. Howlett 2000.

225. Van der Steen e.a. 2013. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015.

Veel voorkomende benamingen zijn onder andere co-creatie, co-productie, *collaborative governance* en *community self-organization*. Deze benamingen liggen dicht tegen elkaar, overlappen deels, maar zijn in de bestuurskundige literatuur geen synoniemen.²²⁶ Zo verschillen onder andere de initiator (overheid of burger), en de verwachte, typische, rol van zowel de overheid als de burger. In het kwadrant met sturingsstijlen dat de NSOB hanteert wordt daarom een vierde sturingsstijl geïntroduceerd. Het laatste perspectief is dat van Societal Resilience, oftewel van de responsieve overheid. Hét kenmerk van dit kwadrant is dat de maatschappij ideeën en plannen ontwikkelt en het vervolgens aan de overheid is om zich ten opzichte van deze maatschappelijke plannen en ideeën te verhouden. De overheid heeft in dit kwadrant een duidelijk volgende, reactionaire en veerkrachtige (*resilient*) houding. Maar dit betekent niet dat de overheid zich kan terugtrekken om vervolgens te bezien wat er in de maatschappij allemaal gebeurt.²²⁷ De plannen die door de maatschappij, waaronder burgerinitiatieven, maar bijvoorbeeld ook sociaal ondernemers, worden ontplooid vinden namelijk plaats in de openbare ruimte en juist daarom moet de overheid zich ertoe verhouden.²²⁸ Omdat de belangrijkste actors zich echter in de maatschappij bevinden en niet binnen de overheid, is het aan de overheid om ervoor te zorgen dat plannen kunnen ontstaan en worden uitgevoerd. De overheid kan dit bijvoorbeeld doen door financiële middelen ter beschikking te stellen, bureaucratische ronslomp te verminderen en wettelijke barrières waar tegenaan wordt gelopen weg te nemen.²²⁹ Ten opzichte van het Network Governance perspectief, waar de samenleving ook een grote rol speelt, is de overheid in het perspectief van de Societal Resilience niet zo zeer een partner van de initiatieven, maar eerder een facilitator.²³⁰

Deze beschrijvingen van de vier sturingsvormen zijn ideaaltypisch. Volledig en tot in de puurste vorm zal een kwadrant niet uitgevoerd (kunnen) worden. Zo zal elk overheidsoptreden een legitieme basis moeten hebben, ongeacht de vraag of er gestuurd wordt via Public Administration of niet. Het optuigen van transparante, rechtszekere, zorgvuldige en gelijke procedures (Public Administration) terwijl er geen doelen worden bereikt (New Public Management of Network Governance), zal uiteindelijk ook op grote bezwaren stuiten. Hetzelfde geldt voor het zorgen voor omstandigheden waarin maatschappelijke ideeën zoals burgerinitiatieven kunnen bloeien (Societal Resilience), terwijl er sprake is van willekeur of de resultaten uitblijven.²³¹ Daarnaast is er niet duidelijk één juiste sturingsvorm. De verschillende vormen van sturing passen allemaal bij verschillende situaties en

226. Zie voor een uitleg over hoe de termen verschillen Voorberg en Van Meerkerk 2019.

227. Rhodes 1997.

228. Nederhand e.a. 2019. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015, p. 14.

229. Nederhand e.a. 2019.

230. Nederhand 2019.

231. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015, p. 23-25.

kunnen op dezelfde situatie zelfs allemaal en ook allemaal tegelijkertijd worden toegepast.²³² Daarnaast heeft de overheid niet slechts één taak of één rol die zij vervult. Zij is wetgever, handhaver, toezichthouder, eigenaar van de openbare ruimte, hoeder van het algemeen belang en ga zo maar door. Dat burgerinitiatieven beter passen aan de rechterkant van het kwadrant en dan met name de Societal Resilience, betekent dus niet dat de overheid volledig en altijd 'over rechts' georganiseerd moet worden.²³³ De kenmerkende factor van Societal Resilience zorgt op zichzelf daarnaast ook voor sturings- en beheersproblemen. Omdat de belangrijkste actoren zich buiten de overheid bevinden is het op voorhand onduidelijk waar er initiatieven ontplooid zullen worden, wie dat zullen doen en hoe die initiatieven eruit zullen zien. Ondertussen moet de overheid wel 'gewoon draaien'.²³⁴ Omdat initiatieven onderling ook nog eens sterk van elkaar kunnen verschillen, is er bovendien niet één responsieve routekaart die steeds gebruikt kan worden wanneer zich een burgerinitiatief aandient.²³⁵ Met andere woorden, de overheid heeft in de participatiesamenleving en de doe-democratie niet alleen flinke verwachtingen van de burger, maar zeker ook van zichzelf.

2.5 POLITIEK-BESTUURLIJKE DISCUSSIE: RIGHT TO CHALLENGE EN UITDAAGRECHT.

Dit proefschrift gaat over de verhouding tussen burgerinitiatieven en de overheid. In hoofdstuk 1 is daarbij al aan bod gekomen dat niet voor de termen Right to Challenge of uitdaagrecht wordt gekozen. In plaats daarvan wordt naar burgerinitiatieven als verschijnsel gekeken. De politiek-bestuurlijke discussie over de vraag hoe de overheid zich ten opzichte van burgerinitiatieven moet verhouden en hoe zij hen zou moeten faciliteren en ondersteunen is de afgelopen jaren echter (grotendeels) gevoerd over de band van de termen Right to Challenge en uitdaagrecht. Die facilitering en ondersteuning werd vooral gezocht in het wegnemen van (juridische) obstakels door middel van regelgeving en dan meer specifiek in de verankering van het Right to Challenge of uitdaagrecht. In deze paragraaf wordt op deze discussie ingegaan. In paragraaf 2.5.1 komt aan bod dat (de gedachte achter) Right to Challenge wordt geplakt op tal van ideeën en instrumenten; als wetgevingsinstrument, innovatie-aanjager en als participatie-instrument. Deze laatste verschijningsvorm is de meest bekende en meest voorkomende vorm, maar brengt eveneens zijn eigen vragen met zich zo zal uit paragraaf 2.5.2 blijken.

232. Van der Steen laat in zijn VAR-preadvies goed zien dat tijdens de coronapandemie alle kwadranten tegelijkertijd aan zet waren: Van der Steen 2021.

233. Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015, p. 25.

234. Huygen, Van Marissing en Boutellier p. 35-37.

235. Tonkens en Hurenkamp 2019. Van Hulst, De Jong en Van Meerkerk 2022.

2.5.1 *Right to Challenge: één benaming met uiteenlopende uitwerkingen*

In de politiek-bestuurlijke discussie over de verhouding tussen overheid en samenleving valt regelmatig de term *Right to Challenge* of uitdaagrecht. Maar de term wordt niet altijd consequent gebruikt. In plaats daarvan wordt de benaming geplakt op een keur aan zaken die zien op burgerparticipatie, lokaal zeggenschap, flexibiliteit, maatwerk en innovatie. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de vraag wat met de term wordt bedoeld. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen *Right to Challenge* als wetgevings- en als participatie-instrument.²³⁶

Als wetgevingsinstrument speelt het *Right to Challenge* een rol door flexibiliteit aan regelgeving te geven. Het *Right to Challenge* betekent in dat geval dat, wanneer het doel van een regel op een andere manier (beter) bereikt kan worden, deze andere manier eveneens is toegestaan. Daarmee lijkt het *Right to Challenge* als wetgevingsinstrument op de al lang bekende en in de wetgevingstechniek gebruikte gelijkwaardigheidsbepaling. Het is zelfs maar de vraag of deze gedaante van het *Right to Challenge* überhaupt anders is dan de gelijkwaardigheidsbepaling.²³⁷ Dat het *Right to Challenge* in deze benadering oude wijn in nieuwe zakken is hinderde in ieder geval niet bij het opstellen van een voorbeeldbepaling over het *Right to Challenge* in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). De voorbeeldbepaling in het IAK is – niet geheel verrassend – vormgegeven als een gelijkwaardigheidsbepaling.²³⁸

Naast wetgevingsinstrument wordt ‘het *Right to Challenge*’ ook wel eens geoperd als mogelijke oplossing voor grote, landelijke problemen. Denk daarbij aan het stikstofdossier en de krapte op het energienet.²³⁹ Zo werd de regering per motie opgeroepen om

236. In het voorwoord van een uitgave van RegelMaat dat volledig in het teken staat van het *Right to Challenge* spreken De Kok en Van Ommeren van ‘bestuursinstrument’ in plaats van ‘participatie-instrument’. Omdat het *Right to Challenge* een bottom-up werking heeft en een manier is voor burgers om betrokken te zijn bij overheidstaken is ‘participatie-instrument’ mijns inziens passender. De Kok en Van Ommeren 2019 (34) 6.

237. De Kok 2019. Ook Mentink noemt het *Right to Challenge* in één adem met experimenteerbepalingen en vrijstellingen: Mentink 2020.

238. Kenniscentrum voor Wetgeving en Innovatie 2016, Handreiking *Right to Challenge*. Online raadpleegbaar via: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/instrumenten/beleidsinstrumenten/juridisch/right-challenge>. De voorbeeldbepaling is te vinden op pagina 8 van de handreiking.

239. Hendriksma 2022. Naar de mogelijke toepassing van het *Right to Challenge* om de problemen op het energienet aan te pakken is onderzoek gedaan. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het *Right to Challenge* geen oplossing gaat zijn voor de ondervonden knelpunten. Daarvoor zijn investeringen in netuitbreidingen door netbeheerders en aanvullende beleidsmaatregelen noodzakelijk. Van Til en Dijkhof 2022.

*"(...) Te onderzoeken of er ruimte is in wet- en regelgeving om marktpartijen de problemen op het elektriciteitsnet op te laten lossen, middels het zogeheten 'right to challenge'-principe."*²⁴⁰

De achterliggende gedachte, of het onderliggende 'principe' hierbij is dat burgers met ideeën komen waardoor taken – of problemen – beter uitgevoerd of aangepakt kunnen worden. In het geval van de stikstofcrisis en de krapte op het energienet is daarbij de hoop dat het Right to Challenge tot nog onbekende, maar innovatieve oplossingen leidt.

Het Right to Challenge als wetgevingsfenomeen en innovatie-aanjager is nog goed te onderscheiden van diens meest bekende en tegelijkertijd diffuse invulling; als participatie-instrument. In deze hoedanigheid moet het instrument ruimte maken voor initiatieven vanuit de samenleving. Bij de omschrijving van het Right to Challenge als participatie-instrument spelen twee belangrijke vragen een rol waarop lastig een antwoord is te geven. De eerste vraag is die naar de omschrijving van het Right to Challenge en dan met name de vraag of de theoretische omschrijving ook daadwerkelijk is terug te vinden in de praktijk (paragraaf 2.5.2). De tweede vraag ziet op de juridische verankering en status ervan; is het een recht, een verzoek, of iets anders? (paragraaf 2.5.3).

2.5.2 *De problematische omschrijving van het Right to Challenge*

Het Right to Challenge als participatie-instrument heeft de afgelopen jaren bestuurlijk veel aandacht heeft gekregen. Zowel in het regeerakkoord van Rutte-III als Rutte-IV wordt expliciet stilgestaan bij deze vorm van burgerparticipatie als vehikel voor de vormgeving in de relatie overheid-burger.²⁴¹ Als participatie-vorm is de meest gangbare omschrijving van het Right to Challenge dat het een manier is om burgers de mogelijkheid te bieden om taken van de overheid over te nemen wanneer zij denken dit beter en/of goedkoper dan de overheid te kunnen doen.²⁴² Hoewel er in Nederland nooit een officiële definitie van het Right to Challenge heeft gegolden, bestond er uiteindelijk wel degelijk overeenstemming over de inhoud van het instrument. Toen het Right to Challenge nog maar net zijn intrede deed in Nederland werd het zeer sporadisch nog wel eens gepresenteerd als een alternatieve vorm van maatschappelijk aanbesteden.²⁴³ Maatschappelijk aanbesteden kan het best worden omschreven als het inzetten van diverse mogelijkheden die het aanbestedingsrecht biedt om een aanbestedingsprocedure zodanig in te

240. *Kamerstukken II 2021/22*, 35 925 XIII, nr. 29 (motie Bouke).

241. Rutte III, p. 7 en Rutte IV p. 5.

242. Van der Krieken 2018. Op 't Hoog 2019. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. Van Pope-ring-Verkerk en Van Buuren 2017. DiA 2019a en DiA 2019b Netwerk Right to Challenge 2018. Gemeente Rotterdam 2017. Gemeente Utrecht 2017.

243. Movisie, Vilans en LSA 2016, p. 4.

richten dat maatschappelijke en sociale wensen en waarden een grote(re) rol krijgen. Dit kan onder meer worden gedaan door de eindgebruikers bij het proces te betrekken, opdrachten aan meer dan één ondernemer te gunnen, of opdrachten onder te verdelen in percelen zodat de kans dat een sociaal ondernemer, MKB'er of burgerinitiatief de opdracht in de wacht sleept wordt vergroot. Ook is het mogelijk om het leveren van maatschappelijke waarde te belonen en aan te moedigen door eisen die hiermee verband houden terug te laten komen in de gunningscriteria.²⁴⁴ Om de kansen op publieke financiering te vergroten kunnen diverse (maatschappelijke) aanbestedingstechnieken worden ingezet. Maatschappelijk aanbesteden is daarmee eerder één van de vehikels die kunnen worden ingezet om initiatiefnemers van publieke financiering te voorzien. Dat maakt het Right to Challenge echter nog geen aanbestedingstechniek. Verwijzingen van het Right to Challenge als een vorm van maatschappelijk aanbesteden zijn daarom inmiddels ook naar de achtergrond verdwenen.

Maar ook de gangbare, theoretische omschrijving van het Right to Challenge – een middel waarmee burgers de mogelijkheid krijgen om taken van de overheid over te nemen wanneer zij denken dit beter en/of goedkoper te kunnen – kent twee belangrijke achilleshielen. Zo is het moeilijk vaststellen wanneer een initiatief beter en/of goedkoper is.²⁴⁵ Dat komt omdat beter een subjectief en breed begrip is. Zo kan het betekenen 'beter aansluiten bij de wensen en noden van de eindgebruikers van het initiatief', maar ook 'met meer draagvlak', of 'meer vrijwilligers'.²⁴⁶ Bovendien is er vaak geen nulmeting waardoor het lastig is een vergelijking te maken met de situatie voordat het initiatief de taak 'overnam'. Nog lastiger is het om te achterhalen of het plan van de initiatiefnemers goedkoper is. Dat komt omdat het voor de overheid – veelal een gemeente – moeilijk is om te berekenen hoeveel een taak kost. Voor het hele grondgebied is (als het goed is) bekend wat bijvoorbeeld wordt betaald aan dagbesteding onder de Wmo, maar het werkgebied van initiatieven is in de regel kleiner. Zij opereren op wijk- of dorpsniveau, waardoor de berekening lastiger wordt. Een extra complicerende factor hierbij is dat de praktijk uitwijst dat taken vaak niet één op één worden 'overgenomen', maar het initiatief iets extra's toevoegt.²⁴⁷ Zo nemen burgers bijvoorbeeld niet alleen het groenonderhoud in eigen hand, maar betrekken hier mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij in de hoop hen zo te begeleiden naar regulier werk. Dit alles maakt de berekening wat een taak kost en dus de beantwoording van de vraag of het initiatief goedkoper is, lastig. Groenonderhoud en begeleiding naar werk zijn namelijk gescheiden posten op de gemeentebegroting. Bovendien kan

244. Zie voor allerlei mogelijke technieken het Leaflet maatschappelijk aanbesteden: Ministerie BZK 2013b en Ministerie BZK 2015b. Zie ook Janssen en Ben-Lahcen 2020.

245. Dit wordt ook erkend in Kraaij en Specht 2018, p. 13.

246. Zo ook Van der Krieken 2018.

247. Van der Krieken 2018. Van Popering-Verkerk en Van Buuren 2017. DiA 2019a en DiA 2019b.

de waarde ook zitten in zaken als een verhoogd gevoel van veiligheid in de wijk, meer eigenwaarde voor de bezoekers van een initiatief of een groter gevoel van sociale cohesie onder buurtbewoners. Het is moeilijk te bepalen wat de financiële waarde van zulke zaken is.²⁴⁸ Ook komt het voor dat initiatiefnemers weliswaar aan dezelfde doelen als de overheid werken, maar dan op een andere manier.²⁴⁹ Het financieren van zulke plannen is dan niet meegenomen in bestaande budgetten waardoor er per definitie al geen sprake van een besparing kan zijn.

Toch is het stukje beter en/of goedkoper nog niet het meest problematisch aan de Right to Challenge-omschrijving. Of een initiatief beter is dan de uitvoer door de overheid en of de overheid hiervoor wil betalen, ongeacht de vraag of dit een besparing oplevert of niet, is namelijk een politieke vraag die in de lokale context moet worden beantwoord. Het meest problematische uit de omschrijving zit in het woord 'overnemen'. Dat lijkt namelijk te impliceren dat een taak weg is bij de overheid, of is geprivatiseerd. Maar privatiseren of verzelfstandigen in de juridische zin van het woord is in de praktijk niet aan de orde. In juridische zin betekent privatiseren het omzetten van bepaalde delen van het overheidsbedrijf in een privaatrechtelijke rechtspersoon (privatisering in enge zin), of het verkopen van (alle) aandelen in een overheidsvennootschap aan een private partij (privatisering in ruime zin).²⁵⁰ Verzelfstandigen is sinds de jaren '90 de overkoepelende term voor diverse manieren waarop delen van de overheid op afstand kunnen worden gezet en omvat daarmee eveneens privatiseringen.²⁵¹ Wat er bij verzelfstandiging en privatisering gebeurt is dat de mate waarin de overheid invloed uit kan oefenen op de uitoefening van taken en bevoegdheden aanzienlijk wordt verminderd of zelfs volledig komt te vervallen. De praktijk wijst uit dat zoiets bij burgerinitiatieven en het Right to Challenge niet aan de orde is. De (politieke) verantwoordelijkheid blijft bij de overheid.²⁵² Dat betekent dat een belangrijk element uit de gangbare Right to Challenge omschrijving in de praktijk geen neerslag vindt. Dat neemt niet weg dat er ontzettend veel wordt samengewerkt tussen overheden en initiatiefnemers en dat dit wordt gepresenteerd als een 'Right to Challenge' waarbij taken zijn 'overgenomen'.

Dat kernelementen uit de Right to Challenge-omschrijving – het *overnemen* van (specifieke) *taken* – in de praktijk maar lastig hun neerslag kunnen vinden, bracht Kraaij en Specht er zelf toe om te spreken van een Right to Collaborate in

248. In paragraaf 1.4.3 en 4.6.1 wordt dieper ingegaan op de maatschappelijke meerwaarde.

249. DiA 2019a en DiA 2019b.

250. Huisman en Van Ommeren 2019, p. 193-195.

251. Zo kan verzelfstandiging ook via publiekrechtelijke weg verlopen door oprichting van zbo's. Huisman en Van Ommeren 2019, 194.

252. DiA 2019a en DiA 2019b. Dit wordt eveneens onderkend in de Wet versterking participatie op decentraal niveau: *Kamerstukken II 2022/23*, 36 210, nr. 3, p. 5.

plaats van een Right to Challenge.²⁵³ Right to Collaborate is zeker een treffendere omschrijving van de praktijk, maar daarmee nog geen gangbare term. Het toevoegen van nóg een term aan een al overvol boeket met participatiebenamingen kan bovendien snel tot verwarring leiden. Zo zag Kamerlid De Boer (D66) het als een zelfstandig instrument:

*"In het land zijn heel veel mensen ontzettend enthousiast over het recht op samenwerking. Het is een hele mooie tussenvorm voor dat zogenaamde uitdaagrecht. Het uitdaagrecht is soms een stap te ver, het is ingewikkeld en bureaucratisch met aanbestedingen en dergelijke."*²⁵⁴

Zij diende zelfs een motie in waarin de minister werd opgeroepen om samen met de VNG een modelverordening over het samenwerkingsrecht te maken en onder de aandacht van gemeenten en provincies te brengen.²⁵⁵ De staatssecretaris gaf al snel aan niets te zien in een definitiediscussie:

*"Volgens mij is dit ook een mooi moment om hier maar gewoon één begrip van te maken. We kunnen in definities blijven hangen, maar het gaat in essentie om de mogelijkheid die burgers moeten hebben om hun gemeente, hun bestuur, uit te dagen om samen met hen dingen te doen. Daar gaat het om. Dan zou ik eigenlijk weg willen blijven bij die twee begrippen. Maak daar gewoon één begrip van."*²⁵⁶

Uit het antwoord van de staatssecretaris kunnen twee zaken worden opgemaakt. Ten eerste dat het Right to Challenge een term is die wordt gebruikt om te zoeken naar een andere, meer horizontale relatie tussen overheid en burger. Daarnaast wordt duidelijk dat wat hem betreft er geen wezenlijk onderscheid is tussen het Right to Challenge en het Right to Collaborate, wat telt is de essentie: burgers die de gemeente uitdagen om samen met hen dingen te doen. Dit antwoord sluit, anders dan Kamerlid De Boer veronderstelt, ook aan bij de praktijk; om een geslaagde 'challenge' te kunnen doen, moet er veel worden samengewerkt tussen de (lokale) overheid en de initiatiefnemers. De reden dat Kraaij en Specht in hun analyse van Rotterdamse 'challenges' spraken van een 'Right to Collaborate' was omdat in de term 'challenge' het gevoel van conflict tussen initiatiefnemers en overheid overheerste terwijl in de praktijk juist moest worden samengewerkt.²⁵⁷ Door het antwoord van de staatssecretaris is duidelijk dat het Right to Challenge

253. Kraaij en Specht 2018.

254. *Handelingen II* 2019/20, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 10.

255. *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-VII, nr. 27. De motie werd gesteund door de Leden Van der Molen (CDA) en Van der Graaf (CU).

256. *Handelingen II* 2019/20, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 9.

257. Kraaij en Specht 2018. Dat er in de praktijk moet worden samengewerkt betekent niet dat er geen conflicten of botsingen voorkomen tussen initiatiefnemers en 'de overheid'. Maar om een plan te laten slagen zullen beide partijen er wel samen uit moeten zien te komen. Ook de VVD-fractie in de Eerste Kamer vindt de benaming uitdaagrecht ongelukkig om dezelfde reden als Kraaij en Specht: *Kamerstukken I* 2023/24, 36210, nr. B, p. 4.

en het Right to Collaborate geen afzonderlijke rechten of instrumenten zijn.²⁵⁸ Er werd gekozen voor één term. Die term was alleen niet Right to Challenge, maar uitdaagrecht. Op aandringen van het Lid Van Raak (SP) om toch vooral Nederlands te spreken, is ervoor gekozen om Engelse termen waar mogelijk te vermijden.²⁵⁹ Right to Challenge werd daarom ingeruild voor uitdaagrecht en is sindsdien de term die de centrale overheid gebruikt in haar communicatie.²⁶⁰ Het uitdaagrecht is daarmee niets anders dan de Nederlandse vertaling van het Right to Challenge en nadrukkelijk niet bedoeld als een ander instrument. Ook is het dus níet de bedoeling dat het uitdaagrecht een andere omschrijving kent dan het Right to Challenge. Dit dreigt echter wel mis te gaan met de implementatie van de uitdaagregels wanneer gemeenten daarbij vasthouden aan de VNG-handreiking op dit gebied. In de VNG-handreiking met regels over de participatieverordening en uitdaagregels wordt het uitdaagrecht als volgt gedefinieerd:

*Uitdaagrecht: recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren.*²⁶¹

Deze definitie lijkt enorm op de gangbare omschrijving van het Right to Challenge: de mogelijkheid voor burgers om taken van de overheid over te nemen wanneer zij een plan hebben om dit beter en/of goedkoper te doen.²⁶² De tekstueel kleine, maar praktisch gezien grote aanpassing zit in de cumulatieve bewoording *beter én goedkoper* in de omschrijving van uitdaagrecht. In de praktijk en literatuur over het Right to Challenge was van een opsomming geen sprake. Initiatieven konden goedkoper zijn, maar een noodzaak was dat niet. Zoals hierboven al ter sprake kwam, kunnen zelfs vraagtekens worden gezet bij de besparing die initiatieven de gemeente opleveren. De omschrijving van de VNG komt niet uit de lucht vallen. De VNG volgt hierin de definitie die de minister aan het uitdaagrecht gaf in de consultatieversie van het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau. Op de omschrijving dat het initiatief *beter én goedkoper* moest zijn, is tijdens de consultatieversie kritiek gekomen van belangenbehartigers van

258. Dit wordt eveneens door de VNG onderstreept in de toelichting op hun handreiking Participatieverordening en uitdaagrecht.

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

260. Omdat Right to Challenge al een aantal jaren aan bekendheid aan het winnen was, wordt bij het noemen van het uitdaagrecht voor de zekerheid toch maar 'Right to Challenge' tussen haakjes toegevoegd. Dit gebeurt onder andere in de Memorie van Toelichting bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau en bij de VNG-handreiking met bepalingen over de participatieverordening en regels over het uitdaagrecht.

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

262. Van der Krieken 2018. Op 't Hoog 2019. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. Van Popering-Verkerk en Van Buuren 2017. DiA 2019a en DiA 2019b Netwerk Right to Challenge 2018. Gemeente Rotterdam 2017. Gemeente Utrecht 2017.

initiatiefnemers.²⁶³ Deze kritiek is in mijn ogen terecht. De omschrijving van de minister is een duidelijke breuk ten aanzien van de gangbare omschrijving van het Right to Challenge en dat terwijl het uitdaagrecht nooit is bedoeld als iets anders dan diens Nederlandse vertaling. De minister heeft in de toelichting op het consultatievoorstel ook geen uitleg gegeven over deze trendbreuk. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel komt de opsomming beter én goedkoper niet meer voor en wordt zelfs niet gesproken over de mogelijke verwarring die is ontstaan. Omdat de VNG-handreiking al uit was ver voordat de Wet versterking participatie op decentraal niveau naar de Kamer werd gestuurd, staat in de handreiking het uitdaagrecht nog steeds cumulatief omschreven.²⁶⁴ Vooruitlopend op de wijziging van art. 150 Gemw hebben al de nodige gemeenten hun inspraakverordeningen verbreed tot een participatieverordening en hierbij ook uitdaagregels opgenomen. De cumulatieve definitie van het uitdaagrecht wordt daarbij soms gehandhaafd. Nu de VNG en een aantal gemeenten dus al een voorschot hebben genomen op de wetgevingsrealiteit moet de toekomst uitwijzen wat met de definitie van het uitdaagrecht gaat gebeuren. Wellicht wordt de VNG-handreiking alsnog aangepast in lijn met de Right to Challenge-omschrijving. Een andere optie is dat het uitdaagrecht zich zelfstandig ontwikkelt en bekend zal komen te staan als een instrument voor burgers die plannen hebben om taken beter én goedkoper uit te voeren. Mocht dit laatste het geval zijn, dan zal het instrument naar mijn verwachting in de praktijk slechts een nichepositie innemen.

2.5.3 *Right to Challenge: de zoektocht naar een verankering*

Binnen de politiek-bestuurlijke discussie over het Right to Challenge of uitdaagrecht is een belangrijke plek weggelegd voor de (mogelijke) wettelijke verankering ervan. Dat er wettelijk 'iets' geregeld moet worden rondom het Right to Challenge/uitdaagrecht staat politiek gezien niet echt ter discussie. De vraag is echter *wat* er geregeld moet worden, *waar* dit moet gebeuren en ten slotte wat die codificatie oplevert: een recht, een verzoek, iets anders? Die zoektocht komt hieronder aan bod.

De term Right to Challenge is niet afkomstig uit Nederland, maar stamt uit het Verenigd Koninkrijk. Hier is het samen met andere zogenaamde 'buurtrechten' opgenomen in de Localism Act 2011.²⁶⁵ Gedreven door forse bezuinigingen en pri-

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

264. De VNG-handreiking is van mei 2021 terwijl het wetsvoorstel in het najaar van 2022 naar de Kamer is gestuurd.

265. De andere (bekende) buurtrechten zijn: Right to Bid en Right to Build/Neighbourhood planning. Met het Right to Bid krijgen bewoners het recht in handen om vastgoed dat van belang is voor de gemeenschap, zoals zwembaden, bibliotheken of de lokale pub, over te nemen. De eerste stap hierbij is dat het vastgoed door bewoners wordt genomineerd als 'community asset'. Wanneer

vatisering legden overheidscampagnes als 'Third Way' en 'Big Society' de nadruk op (de versterking van) lokale gemeenschappen door hen rechten te geven die hen in staat stellen om meer invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving.²⁶⁶ Omdat deze buurtrechten ook gepaard gingen met fikse bezuiniging was er eveneens de hoop (en noodzaak) dat de uitoefening van de buurtrechten een besparing op zou leveren. Dit zorgde uiteindelijk voor de minder florissante slagzin 'Big society, empty pockets'.²⁶⁷ De effectuering van het Right to Challenge loopt in het Verenigd Koninkrijk via een verzoek – de Expression of Interest (EOI) – dat bij honorering uiteindelijk dient te leiden tot een aanbesteding. De Expression of Interest kan het beste worden omschreven als een businessplan waarin onder meer wordt aangegeven welke taak wordt gechallengeed, op welke manier de taak bij een succesvolle challenge uitgevoerd zal worden en bewijs dat de taak ook daadwerkelijk door de initiatiefnemers kan worden uitgevoerd.²⁶⁸ Vervolgens is de lokale overheid aan zet. Wanneer een EOI is uitgebracht is zij verplicht om hierop te reageren.²⁶⁹ Hoewel de Localism Act de mogelijkheid biedt om een EOI te wijzigen wanneer het voorstel nog niet goed genoeg is en de initiatiefnemers het voorstel willen wijzigen, kan de lokale overheid de EOI uiteindelijk slechts accepteren of afwijzen.²⁷⁰ Wanneer de EOI is geaccepteerd, is de lokale overheid verplicht om een aanbestedingsprocedure te starten waarbij de taak in de markt wordt gezet en dus ook andere (commerciële) gegadigden kunnen meedingen. Het in de markt zetten kan in de praktijk nog wel eens vervelend uitpakken. Niet alleen is een aanbestedingsprocedure lastig voor een groep burgers die hier geen ervaring mee heeft, de uiteindelijke uitkomst kan zijn dat een andere partij de aanbesteding wint en er dus met de opdracht vandoor gaat. De evaluaties tot dusver zijn weinig positief over het aldus vormgegeven Right to Challenge. Er worden maar weinig EOI's ingediend en wanneer dit wel gebeurt, heeft dat er slechts in een handvol situaties toe geleid dat de opdracht daadwerkelijk door bewoners is

zo'n community asset dreigt te sluiten of in de verkoop gaat, krijgen bewoners de mogelijkheid om de benodigde financiering bij elkaar te krijgen en zelf een bod uit te brengen. Bij Neighbourhood planning krijgen bewoners de mogelijkheid om – zoals het instrument zelf al zegt – nauw betrokken te zijn bij de ontwikkeling van hun buurt. Zo kunnen bewoners aangeven waar ze vinden dat nieuwe huizen, winkels of andere faciliteiten gebouwd zouden moeten worden en hoe dit eruit zou moeten zien. Onderdeel van de Neighbourhood planning is het Right to Build, waarbij bewoners de mogelijkheid krijgen om de door hen gewenste huizen en/of voorzieningen zelf te bouwen. Zie ook Department for Communities and Local Government 2011, Localism Act 2011, part 5, chapters 2 en 3, en part 6.

266. Raad voor het openbaar bestuur 2012, p. 50-52. Blond 2009. Evans 2011.

267. Van der Lans 2013. Evans 2011.

268. House of Commons Library, *Community Right to Challenge*, briefing paper no. 06365, March 2015. Raadpleegbaar via: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06365/SN06365.pdf>.

269. Part 5, chapter 2, article 81 Localism Act 2011.

270. Part 5, chapter 2, article 83, Localism Act 2011.

gewonnen.²⁷¹ De geslaagde challenges die worden gepresenteerd als een overname van taken door bewoners, blijken daarnaast in de praktijk veeleer een vorm van samenwerking en coproductie te zijn.²⁷²

De gedachte die in het Verenigd Koninkrijk dus aan het Right to Challenge is verbonden is de volgende: wanneer burgers denken taken beter uit te kunnen voeren dan de overheid, moeten zij hiertoe de mogelijkheid en financiële middelen krijgen. Zoals in paragraaf 2.2 aan bod is gekomen, is het in de Nederlandse geschiedenis eerder voorgekomen dat particulieren taken verrichten die wij tegenwoordig als overheidstaak zouden beschouwen. De uitoefening van deze taken was echter niet altijd verbonden met publieke financiering. Als een voorbeeld van het 'Right to Challenge-gedachtegoed' *avant la lettre* kan op de Schoolstrijd worden gewezen. In de 19^e en het begin van de 20^e eeuw werd een strikt onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het openbaar onderwijs viel daarbij onder de verantwoordelijkheid en (zeer beperkte) financiering van de overheid. Bijzonder onderwijs – katholiek of protestants onderwijs – was de (financiële) verantwoordelijkheid van het betreffende schoolbestuur. Sluitstuk van de Schoolstrijd was dat beide onderwijsvormen in financiële zin gelijk werden gesteld en dus (gedeeltelijk) door de overheid werden bekostigd. Dit resulteerde in (het huidige) art. 23 Gw dat ziet op de vrijheid van onderwijs.

Bij de introductie van het Right to Challenge in Nederland werd expliciet verwezen naar het Verenigd Koninkrijk. Het Right to Challenge werd opgenomen in de Wmo door de motie van de leden Voortman (GroenLinks) en Van Dijk (PvdA). In de toelichting op de motie valt het volgende te lezen:

*"Hiermee wordt het, naar Brits voorbeeld, mogelijk dat op buurtniveau een right to challenge wordt toegepast. De indiener hecht veel waarde aan initiatieven van de burger en wil graag dat deze initiatieven ook tot uiting komen. Daarnaast kennen bewoners hun buurt, ze weten wat er speelt en spelen daarop in. Daarom moeten bewoners, georganiseerd de gemeente kunnen uitdagen om (een deel van) de zorg van de Wmo die door de gemeente wordt geleverd, beter uit te voeren dan de gemeente dat doet. Bewoners krijgen het recht om de gemeente uit te dagen als ze denken dat ze de zorg in hun buurt beter kunnen verlenen dan de gemeente."*²⁷³

De uitwerking van het Right to Challenge is in Nederland echter aanmerkelijk anders. In het Verenigd Koninkrijk gaat het als gezegd om een *recht* dat bur-

271. House of Commons Library, *Community Right to Challenge*, Briefing Paper number 06365, March 2015, p. 3. En: Communities and Local Government Committee, *Sixth Report Community Rights*, January 2015, online raadpleegbaar via: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcomloc/262/26202.htm>.

272. Raad voor het openbaar bestuur 2012, p. 54.

273. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 152 (motie Voortman en Van Dijk).

gers hebben op grond van landelijke, algemene regelgeving. In Nederland is dat (nog)²⁷⁴ niet het geval. Er zijn twee wetten in formele zin waarin een basis wordt gelegd voor Right to Challenge-regels, maar anders dan in het Verenigd Koninkrijk voorzien deze bepalingen niét in een juridisch recht en is het Right to Challenge met deze bepalingen dus ook niet verankerd.²⁷⁵ De Nederlandse Right to Challenge-bepalingen zijn opgenomen in art. 2.6.7 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en artikel 6, vijfde lid, Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob).

Artikel 2.6.7 Wmo

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.
2. In de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald:
 - a. welke eisen gelden voor het door ingezetenen en maatschappelijke initiatieven laten uitvoeren van taken van het college;
 - b. op welke wijze en aan de hand van welke criteria de effecten worden geëvalueerd.
3. Het ontwerp van een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

Art. 6, leden 5 en 6 Wsob

- 5 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.
- 6 De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vijfde lid wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien een der kamers der

274. Door het amendement van het lid Van der Graaf c.s. zullen gemeenten verplicht worden om het uitdaagrecht op te nemen wanneer de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treedt: *Kamerstukken II 2023/24*, 36210, nr. 10.

275. Ook al doet de minister van BZK het anders voorkomen: *Kamerstukken II 2022/23*, 36 210, nr. 3 p. 19 en 21.

Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met het ontwerp, wordt er geen voordracht gedaan en kan niet eerder dan zes weken na het besluit van die kamer der Staten-Generaal een nieuw ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

Deze bepalingen zijn delegatiebepalingen. Ze bieden de mogelijkheid om regels te maken over het Right to Challenge, maar bevatten zelf dus geen regels of rechten. Gevraagd naar een eventuele uitwerking van art. 2.6.7 Wmo liet toenmalige minister van BZK (Plasterk) weten dat deze er niet zou komen.²⁷⁶ Het opnemen van de Right to Challenge-delegatiebepaling in de Wsob heeft nooit zoveel aandacht gekregen als art. 2.6.7 Wmo en is in de loop der jaren ook meer en meer op de achtergrond komen te staan.²⁷⁷ Dat er dus wel een uitwerking zal komen van art. 6, vijfde lid, Wsob wordt daarmee steeds onwaarschijnlijker. De Nederlandse ‘invoering’ van het Right to Challenge was daarmee juridisch gezien een lege huls. Des te opmerkelijker is daarom de stelling van de minister van BZK (Bruins Slot) die over art. 2.6.7 Wmo en art. 6, vijfde lid, Wsob het volgende zei:

“De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) stellen al buiten twijfel dat inwoners en maatschappelijke initiatieven een verzoek kunnen doen om de uitvoering van taken op grond van deze wetten over te nemen en hier wordt ook gebruik van gemaakt.”²⁷⁸

Desalniettemin creëert art. 2.6.7 Wmo vanaf 2014/2015 bij gemeenten in het hele land een gevoel van urgentie. Er ontstaat het gevoel dat gemeenten nu ‘iets’ met het Right to Challenge moeten. Dat uit zich onder meer in moties en bestuursafspraken, maar komt vreemd genoeg ook tot uiting in lokale Wmo-verordeningen.²⁷⁹ Zo zijn er gemeenten te vinden die in hun eigen Wmo-verordening expliciet verwijzen naar art. 2.6.7 Wmo. Zo zijn bepalingen te vinden waarin staat dat: ‘Het college de inwoners wijst op de mogelijkheid initiatieven te ontplooiën die het uitvoeren van taken van het college op grond van de wet betreffen, zoals vastgelegd in artikel 2.6.7 van de wet.’²⁸⁰ Omdat art. 2.6.7 Wmo een delegatiebepaling tot

276. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 065, nr. 9.

277. Wel is er een tussentijdse review van de Wsob gedaan waaruit blijkt dat er veel vrijwilligers binnen het bibliotheekwezen actief zijn. Uit het onderzoek blijkt niet dat de onderzochte burgerinitiatieven actief zijn op grond van de Right to Challenge-bepaling in deze wet. Gezien de startdatum van de onderzochte initiatieven – voor 2015 – en het gegeven dat er geen nadere regels op grond van art. 6 lid 5 Wsob zijn gemaakt, is die conclusie niet verrassend. Kwink Groep 2017, i.h.b. hoofdstuk. 4. In het eindrapport komt Right to Challenge of uitdaagrecht al niet meer voor. Kwink Groep, Panteia en Rebel, 2019.

278. *Kamerstukken II 2022/23*, 36 210, nr. 3 p. 21-22.

279. Zie voor een onderzoek over de manieren waarop gemeenten met het Right to Challenge aan de slag zijn gegaan Op ‘t Hoog 2019.

280. Art. 19, eerste lid, Wmo-verordening Zwolle. Nadere regels Maatschappelijke Ondersteuning Gemeente Ten Boer 2018, Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Groningen

het maken van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is, kan de door de gemeenteraad opgestelde lokale Wmo-verordening per definitie geen uitwerking zijn. Omdat het bovendien een lege delegatiebepaling is, vloeit er daarmee ook geen mogelijkheid uit voort waarop ingezeten 'moeten worden gewezen'.

Een dergelijke juridisch-technische beschouwing doet echter geen recht aan de praktijk. De Wmo en lokale intenties werden door de (lokale) overheid gevoeld als een verankering van het Right to Challenge. De minister van BZK gaat er in de Memorie van Toelichting bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau als gezegd zelfs vanuit dat het Right to Challenge in art. 2.6.7 Wmo is verankerd.²⁸¹ Die gedachte mag dan juridisch onjuist zijn, het laat wel zien dat het Right to Challenge voor de (lokale) overheid 'iets' is. Met name de lege bepaling in de Wmo heeft voor voldoende momentum onder gemeenten gezorgd om aan de slag te gaan met het Right to Challenge.²⁸² Ondertussen lag er eveneens een regeerakkoord waarin stond dat de regering zich beraadde op een Right to Challenge-regeling.²⁸³ De bedoeling van deze regeling was het wegnemen van de knelpunten waarmee initiatiefnemers te maken kregen.²⁸⁴ Het contractonderzoek van de Universiteit Leiden leverde echter de conclusie op dat het wegnemen van deze knelpunten in een algemene regeling een onbegaanbare weg is (zie ook paragraaf 1.2).²⁸⁵ Heel even leek de minister van BZK genoeg te nemen met deze conclusie en (verdere) codificatie van het Right to Challenge in Nederland te laten voor wat het was.²⁸⁶ De Kamer dacht daar anders over. Per motie werd de minister opgeroepen om wél met wetgeving te komen.²⁸⁷ Naast indiener van de motie – Segers (CU) – werd de motie eveneens ondertekend door het CDA, D66 en de VVD en kon daarmee op ruime instemming rekenen. De vervolgvraag was daarmee hoe een dergelijke Right to Challenge-regeling eruit moest zien.

Diverse invullingen van een Right to Challenge-regeling

In de literatuur zijn er verschillende voorstellen voor een Right to Challenge-regeling gedaan. Een algemene Right to Challenge-regeling die knelpunten uit verschillende wettelijke kaders wegneemt is volgens het contractonderzoek geen mogelijkheid. Daarentegen wordt wel gepleit om enkele specifieke, maar onder initiatiefne-

2017, Verordening Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Geldrop-Mierlo 2019 en Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Ten Boer 2015.

281. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 210, nr. 3 p. 21-22.

282. Driessen, Boogaard en Den Ouden 2019.

283. Rutte III, p. 7. In het regeerakkoord van Rutte IV staat eveneens opgenomen dat de regering het 'uitdaagrecht' stimuleert: Rutte IV 2021, p. 5.

284. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, paragraaf 2.

285. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019.

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

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

mers veelvoorkomende knelpunten door middel van wetgeving aan te pakken. Daarbij gaat het dan om het regelen van de toegang tot het politiek bestuur en een recht op ondersteuning.²⁸⁸ Hiermee 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 ook hun concrete initiatief wil ondersteunen. De vormgeving van dit recht wordt daarbij gezien als een uitwerking van het petitierecht (art. 5 Gw). De hierna 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.²⁸⁹ Een recht op toegang tot het politiek bestuur, of ondersteuning, zoals voorgesteld in het contractonderzoek, zijn echter geen onderdeel van het wetsvoorstel. Een andere en creatieve invulling van Right to Challenge-regelgeving wordt door Kwast voorgesteld. Hij ziet mogelijkheden om het Right to Challenge vorm te geven als een buurtconcessie.²⁹⁰ In plaats van een Right to Challenge-regeling benaderen vanuit de gedachte dat wetgeving knelpunten zou moeten wegnemen, neemt Kwast een ander startpunt:

“Wat als de ondervonden obstakels niet te veelvormig zijn om in één algemene wet te worden geregeld, zoals de onderzoekers [van de Universiteit Leiden, ED] stellen, maar juist symptomen zijn van het ontbreken van een algemene wettelijke regeling van het uitdaagrecht? (...) Paradoxaal genoeg betekent het serieus nemen van het uitdaagrecht in het bestuursrecht niet dat uitgegaan moet worden van het recht om uit te dagen zelf. Vragen staat immers al vrij (...). Niet het verzoek dient daarom de kern te zijn van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht, maar de bevoegdheid van het bestuur om op het verzoek te beslissen.”²⁹¹

Het college van burgemeester en wethouders moet dus kunnen beslissen om een taak geheel of gedeeltelijk door burgers uit te laten voeren. De rechtsfiguur die Kwast daarvoor het meest geschikt lijkt is de concessie, omdat de concessiehouder het (exclusieve)²⁹² recht krijgt én de verplichting heeft om bepaalde activiteiten uit te voeren. Ten aanzien van de autonome gemeentelijke taken kan de gemeenteraad bij verordening vaststellen op welke gebieden het college een buurtconcessie kan verlenen. Voor een buurtconcessie bij medebewindstaken is een hogere wetgever aan zet.²⁹³ Met de buurtconcessie krijgen initiatiefnemers dus een duidelijk aan-

288. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 36-38 en p. 46.

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

290. Kwast 2019.

291. Kwast 2019.

292. Concessies kunnen aan één concessiehouder worden verleend of aan enkele concessiehouders. In het eerste geval is sprake van een uitsluitend recht. In het tweede geval van een bijzonder recht.

293. Kwast 2019.

grijpingspunt om te achterhalen of de overheid hun concrete plan wil realiseren. Daarmee verschilt het idee achter de buurtconcessie dus niet veel van de gedachte achter het recht op toegang tot het politiek bestuur. Het zijn beide uitwerkingen voor hetzelfde probleem; burgers duidelijkheid geven over de vraag hoe de overheid staat ten opzichte van hun concrete plannen. Een figuur dat hierop lijkt en waaraan eenzelfde grondgedachte ten grondslag ligt is dat van het beginselbesluit. Een beginselbesluit is een beslissing waarin het bestuursorgaan beoordeelt of de concrete plannen van de initiatiefnemers in beginsel kansrijk zijn. Wanneer hierop een positief antwoord volgt geeft dit ondersteunende ambtenaren rugdekking om samen met de initiatiefnemers naar manieren te zoeken waarop de plannen gerealiseerd kunnen worden.²⁹⁴

Addink is van mening dat in plaats van het Right to Challenge het participatiebeginsel verankerd moet worden.²⁹⁵ Dit beginsel houdt in dat burgers betrokken moeten worden bij verschillende bestuursgedragingen en onderwerpen.²⁹⁶ Verankering van het Right to Challenge, of dit nu via een uitwerking van het petitierecht, als buurtconcessie of iets anders vorm krijgt, is in deze visie strijdig met het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten (hierna: Aanvullend Protocol; AP) waaruit het Right to Challenge al zou voortvloeien. In het Aanvullend Protocol is opgenomen dat iedere staat die partij is bij het Aanvullend Protocol waarborgt dat ingezetenen het recht hebben om te participeren in de aangelegenheden van lokale autoriteiten (art. 1, lid 1 AP). Hieronder wordt verstaan: het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen (art. 1 lid 2 AP). Om dit recht op participatie te bestendigen moeten lidstaten wetgeving maken die burgerparticipatie mogelijk maakt (art. 2 lid 2, sub II onder a AP). Burgerparticipatie is echter veel ruimer dan Right to Challenge. Het omvat alle manieren waarop burgers betrokken kunnen worden bij overheidsaangelegenheden. Right to Challenge is zeker een manier om burgers te laten participeren, maar hetzelfde geldt voor internetconsultaties, stemmen (tijdens verkiezingen of bij referenda), inspraakmogelijkheden, G1000's, burgerfora, wijkbudgetten, burgertoppen en ga zo maar door. Uit geen enkele bepaling vloeit de verplichting voort om regels te maken over alle afzonderlijke vormen van burgerparticipatie. Het woord Right to Challenge of een omschrijving die hiermee min of meer overeenkomt, is ook niet terug te vinden in het Aanvullend Protocol. Hierdoor is de conclusie dat het Right to Challenge (al) uit het Aanvullend Protocol voortvloeit in mijn ogen dan ook onjuist.²⁹⁷

294. Van Popering-Verkerk en Van Buuren 2017, p. 8-9.

295. Addink 2020. Addink 2019, hoofdstuk 9. Addink 2010.

296. Addink 2020.

297. Addink 2020.

De Wet versterking participatie op decentraal niveau

Na de motie Segers kwam de minister terug op haar eerdere standpunt om Right to Challenge niet in de wet op te nemen. In plaats van een zelfstandige Right to Challenge-regeling kondigde zij aan art. 150 Gemw aan te passen.²⁹⁸ Dit gebeurt in de Wet versterking participatie op decentraal niveau.²⁹⁹ In dit wetsvoorstel, dat eveneens geldt voor Provincies, Waterschappen en de openbare lichamen Saba, Bonaire en Sint-Eustatius, worden decentrale overheden verplicht om hun al bestaande en verplichte inspraakverordeningen om te vormen naar een participatieverordening. Naast de Gemeentewet worden daartoe ook de Provinciewet, Waterschapswet en de WolBES aangepast. Omdat de meeste initiatieven plaatsvinden op gemeentelijk niveau en de bepalingen uit de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en de WolBES zeer sterke gelijkenis vertonen wordt hierna steeds van de gemeentelijke situatie uitgegaan.

De belangrijkste aanpassing die met de Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt bewerkstelligd is de aanpassing van art. 150 Gemw. Op dit moment ziet dit artikel er als volgt uit:

Artikel 150 Gemw

1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.
2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover in de verordening niet anders is bepaald.

Wanneer het wetsvoorstel ongewijzigd door beide Kamers komt,³⁰⁰ zal art. 150 Gemw er als volgt uit gaan zien (de onderstrepingen geven de aanpassingen weer):³⁰¹

Artikel 150 (voorgesteld)³⁰²

1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken.

298. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 oktober 2019 over de wettelijke verankering van het Right to Challenge.

299. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 210, nr. 2.

300. Ten tijde van de afsluiting van dit proefschrift (april 2023) was het voorstel nog niet door beide Kamers gegaan.

301. Tekstueel is er een onderscheid tussen het bestaande en het toekomstige lid 2, maar deze wijziging heeft geen gevolgen voor de bevoegdheden en mogelijkheden van de raad. Omwille van de leesbaarheid is lid 2 daarom niet onderstreept.

302. *Kamerstukken II* 2022-23, 36 210, nr. 2.

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

Wanneer het bestaande en het toekomstige artikel 150 Gemw met elkaar worden vergeleken, valt het volgende op. Ten eerste is het de bedoeling om burgers niet alleen te betrekken bij de voorbereiding van beleid zoals het geval is bij inspraak, maar ook bij de uitvoering en evaluatie ervan (zie aanpassing lid 1). De reden om het artikel op deze manier aan te passen is om de Gemeentewet weer 'up to date' te brengen.³⁰³ De afgelopen jaren hebben gemeenten namelijk volop geëxperimenteerd met allerlei vormen van burgerparticipatie die ook zien op het uitvoeren en evalueren van beleid. Door het eerste lid aan te passen wil de minister vastleggen dat gemeenten dus ook regels kunnen maken die verder gaan dan de klassieke inspraak. Strikt genomen kunnen gemeenten dit al, maar dan op basis van art. 147 Gemw, dat de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad regelt. Kijkend naar de tekst van het nieuwe art. 150 Gemw is het voor gemeenteraden nog steeds mogelijk om vast te leggen dat er niét geparticipeerd zal worden behalve in die gevallen waarin specifieke wetgeving hiertoe dwingt. De minister hoopt echter op wat meer participatieve ambitie.³⁰⁴

De grootste aanpassing ziet op het nieuwe lid 3 waarmee tegemoet wordt gekomen aan de motie Segers en de regeerakkoorden van Rutte III en IV.³⁰⁵ In dit nieuwe derde lid krijgt het Right to Challenge een plek in de Gemeentewet. Aan dit nieuwe lid vallen een aantal dingen duidelijk op. Ten eerste rept het artikel, net als eerdere 'invoeringen' in de Wmo en de Wsob, niet over het Right to Challenge. Daarnaast was art. 150, derde lid, Gemw aanvankelijk een facultatieve bepaling; er kúnnen regels worden gemaakt, maar de verplichting daartoe was er niet. Tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel is op deze vrijblijvendheid de nodige

303. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 210, nr. 3, p. 15 e.v.

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

305. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 24 (motie Segers). Rutte III, p. 7. Rutte IV, p. 5.

kritiek geuit door belangenbehartigers van initiatiefnemers.³⁰⁶ Voordat het wetsvoorstel naar de Kamer werd gestuurd, hebben Kamerleden al de nodige bezwaren geuit tegen het facultatieve karakter van deze bepaling. Zij zien liever dat gemeenten regels *moeten* maken.³⁰⁷ De staatssecretaris van BZK wilde echter niet zo ver gaan en vertrouwt erop dat gemeenten regels zullen maken. Wat de staatssecretaris betreft *'doe je dat als gemeente gewoon.'*³⁰⁸ De wettekst was dan aanvankelijk vrijblijvend, de communicatie over het Right to Challenge was dat dus allerm minst. Zo wordt het wetsvoorstel naar buiten gebracht als de verankering³⁰⁹ van het uitdaagrecht en blijkt uit de Memorie van Toelichting zeker de verwachting dat gemeenten uitdaagregels maken.³¹⁰ Bijzonder daarbij is dat er al de nodige gemeenten te vinden zijn die, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, alvast hun inspraakverordening hebben verbreed tot een participatieverordening en daarbij ook uitdaagregels hebben vastgesteld. Hoewel het uitdaagrecht op dat moment in zowel art. 150, derde lid, Gemw als de VNG-handreiking facultatief is, namen de meeste lokale overheden in hun participatieverordening 'nieuwe stijl' ook regels over het uitdaagrecht op.³¹¹ Het aanvankelijke facultatieve karakter van het derde lid was daarmee in praktisch opzicht van ondergeschikt belang. Voor Kamerlid Van der Graaf c.s. was dit echter niet afdoende. Per amendement is het facultatieve karakter van art. 150, derde lid, Gemeentewet gesneuveld en worden decentrale overheden verplicht om regels over het uitdaagrecht op te nemen.³¹² Het kabinet, bij monde van de minister van BZK (De Jonge), heeft dit amendement afgeraden. Zo wees de minister er onder andere op dat het in veel gemeenten al goed gaat, dat bij gemeenten die niet de samenwerking met inwoners op willen zoeken, deze bepaling niet voor de benodigde en door de Kamerleden gewenste cultuurverandering gaat zorgen en dat er bovendien ontzettend veel participatie-instrumenten zijn en gemeenten het instrument moeten kunnen kiezen dat het

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

307. Dit werd eveneens herhaald in *Kamerstukken II 2022/23*, 36 210, nr. 5.

308. *Handelingen II 2019/20*, 35300-VII, nr. 18 item 4, p. 9-12.

309. In paragraaf 2.5.3 is al aan de orde gekomen dat het uitdaagrecht volgens de minister van BZK al verankerd is in art. 2.6.7 Wmo. Wie dus heel strikt wil kijken kan zich afvragen waarom een instrument twee keer moet worden verankerd.

310. Zo wordt tijdens het RTL nieuws van 26 september 2022 (de dag dat het wetsvoorstel naar de Kamer gaat) verteld over het uitdaagrecht. In de berichtgeving wordt het daarbij gecommuniceerd als een recht dat voortaan alle burgers hebben. Zie het item via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5335709/uitdaagrecht-tweede-kamer-bruins-slot>.

311. Op 6 april 2023 levert de term 'uitdaagrecht' 48 resultaten op in de lokale wettenbank van overheid.nl. Hiervan zijn 34 resultaten participatieverordeningen 'nieuwe stijl'. De overige resultaten zijn met name beleidskaders waarin over participatie wordt gesproken en het woord 'uitdaagrecht' ook voorkomt. Van de 34 decentrale overheden die een nieuwe participatieverordening hebben opgesteld, bevatten er 10 geen bepalingen over het uitdaagrecht. Dat betekent niet automatisch dat al deze decentrale overheden ook geen uitdaagregels zullen maken. In 4 van deze 10 verordeningen staat namelijk dat de decentrale overheid de wet afwacht, of zijn de bepalingen over het uitdaagrecht nog niet uitgewerkt, maar staat er vooralsnog 'gereserveerd'.

312. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 210, nr. 10.

beste bij hen past.³¹³ Deze steekhoudende argumenten wisten de Kamer echter niet te overtuigen: het wetsvoorstel is geamendeerd waardoor gemeenten verplicht zullen zijn om uitdaagregels te maken wanneer de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treedt.

Hiervoor is uitgebreid de onduidelijkheid over de status van het Right to Challenge uiteengezet. Omdat de landelijke ‘invoeringen’ van het Right to Challenge lege delegatiebepalingen zijn (art. 2.6.7 Wmo en art. 6 lid 5 Wsob) of een toekomstig karakter hebben (toekomstig art. 150 lid 3 Gemw) moet de daadwerkelijke invoering van het Right to Challenge, in die zin dat het een mogelijkheid wordt waar burgers gebruik van kunnen maken, dus nog plaatsvinden. Onder al deze juridisch-technische discussies blijft echter de essentie van de term en daarmee van de hele discussie dat de overheid op zoek is naar manieren om zich ten opzichte van initiatieven uit de samenleving te verhouden en initiatiefnemers graag wil ondersteunen en faciliteren.

2.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is dieper ingegaan op burgerinitiatieven als maatschappelijk verschijnsel en zijn zij in breder, sociaalwetenschappelijk perspectief geplaatst.

In paragraaf 2.2 en 2.3 is ingegaan op de geschiedenis van (voorlopers van) burgerinitiatieven. Hieruit blijkt wel dat burgerinitiatieven niet pas ontstonden door beleidsambities als de participatiesamenleving en de doe-democratie. Het is lastig om een moderne democratie voor te stellen zonder enige vorm van burgerparticipatie. De manieren waarop burgers kunnen en mogen participeren, *wie* dit mogen doen en *wanneer* verschillen echter zo bleek uit de verschillende onderverdelingen in generaties en trappen die in de sociaalwetenschappelijke literatuur regelmatig worden gebruikt. Bij het faciliteren van en dienstbaar zijn richting burgerinitiatieven gaat het ook over de manier waarop de overheid stuurt. In de bestuurskunde gaat veel aandacht uit naar verschillende sturingsstijlen om de rol van de overheid te typeren. Hoewel een sturingsstijl nooit tot in de meest pure vorm wordt uitgevoerd en er ook niet slechts één juiste vorm bestaat, laten de verschillende stijlen wel zien dat de manier waarop de overheid zich ten opzichte van de maatschappij – en daarmee ook ten opzichte van burgerinitiatieven – verhoudt implicaties heeft voor de manier waarop zij dienstbaar is (paragraaf 2.4). De discussie over de verhouding overheid-burger is uiteraard ook op politiek-bestuurlijk vlak gevoerd. Daarbij ging het vooral over de manier waarop de overheid initiatieven van burgers kon faciliteren en stimuleren door te voorzien in een wettelijke regeling. Deze discussie is vooral gevoerd over de band van de ‘verankering’ van het Right to

313. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 210, nr. 11 (Verslag van het wetgevingsoverleg).

Challenge. Deze discussie bracht, zo werd duidelijk in paragraaf 2.5, de nodige vragen met zich.

Met de plaatsing van (de discussie over) burgerinitiatieven en burgerparticipatie in een breder en tevens sociaalwetenschappelijk perspectief is het inleidende en eerste deel van dit proefschrift ten einde gekomen. In het tweede deel – de hoofdstukken 3 tot en met 8 – wordt steeds op een ander thema en de daarbij behorende knelpunten ingegaan (zie paragraaf 1.5). Onderzocht wordt op welke manieren de praktijk met de knelpunten omgaat, welke oplossingen al voorhanden zijn en hoe de gesignaleerde knelpunten kunnen worden weggenomen. Oftewel, op welke manieren het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven kan worden ingevuld.