



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

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

Driessen, E.M.M.A.

### **Citation**

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

Version: Publisher's Version

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

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

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

## DEEL III

### SLOTBESCHOUWING EN TOEGIFT



*Burgerinitiatieven: tussen 'ongebreideld enthousiasme' en 'iets minder geloof in de goedheid van participatie'.*<sup>743</sup>

## 9.1 INLEIDING

Dit onderzoek gaat over de verhouding tussen de overheid en burgerinitiatieven. Onder benamingen als de doe-democratie, netwerksamenleving, responsiviteit, maatwerk en dienstbaarheid heeft de overheid te kennen gegeven graag een faciliterende partner te willen zijn voor burgerinitiatieven. Van de overheid verwachten burgerinitiatieven hulp bij het realiseren van hun plannen zonder in te moeten boeten op autonomie of eigenaarschap. Op papier komen de wensen en ambities van de overheid en burgerinitiatieven dus overeen. Uit onderzoek blijkt echter dat de praktijk weerbarstig is. Ondanks alle goede wil ervaren initiatiefnemers de nodige knelpunten. Als de overheid daadwerkelijk een faciliterende partner wil zijn, moeten deze knelpunten waar mogelijk worden aangepakt. Uit het contractonderzoek bleek dat daarvoor niet moet worden gekeken naar een specifieke wettelijke regeling, maar moet worden gezocht naar andere mogelijkheden. De aangekondigde opname van het dienstbaarheidsbeginsel in de Awb biedt daarvoor een concreet aangrijpingspunt. Volgens de toelichting op deze bepaling betekent dienstbaar overheidsgedrag namelijk dat:<sup>744</sup>

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

In paragraaf 1.6 werd duidelijk dat bij de concretisering van het dienstbaarheidsbeginsel veel gewicht toekomt aan het burgerperspectief. Omdat veel in het contractonderzoek geconstateerde knelpunten als juridisch worden ervaren is het dienstbaarheidsbeginsel een behulpzaam algemeen kader om te bezien hoe aan deze knelpunten tegemoet kan worden gekomen. Dit beginsel vormt namelijk volgens

743. Hurenkamp en Tonkens stelden in 2019 in het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken dat er iets minder geloof en juist wat meer argumenten voor democratische vernieuwingen moeten zijn: <https://www.socialevraagstukken.nl/democratie-vernieuwen-iets-minder-geloof-en-meer-argumenten-graag/>.

744. Toelichting op het pre-consultatievoorstel, paragraaf 3.1.

verschillende auteurs vooral een norm die is gericht aan bestuursorganen over de manier waarop zij zich ten opzichte van burgers moet opstellen en waardoor ook de behoorlijkheidsnormen van de Nationale Ombudsman binnen het bestuursrecht worden geïntroduceerd.<sup>745</sup>

Dat leidde tot de centrale onderzoeksvraag:

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

In Deel II van dit proefschrift is steeds ten aanzien van een specifiek knelpunt bezien wat het inhield, wat het betreffende juridisch kader is en zijn (door initiatiefnemers en de overheid) aangedragen oplossingen verkend. In deze slot-beschouwing is het tijd om de resultaten daarvan op te halen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. De mogelijke oplossingen uit Deel II zijn opties voor de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven. De vraag is of deze dienstbare oplossingen ook bij kunnen dragen aan een vermindering van ervaren knelpunten. De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag vindt plaats in paragraaf 9.2 en 9.3. Dit hoofdstuk sluit af met een mogelijke richting voor toekomstig onderzoek (paragraaf 9.4.1) en enkele persoonlijke, reflecterende woorden (paragraaf 9.4.2).

## 9.2 BEANTWOORDING DEEL I ONDERZOEKSVRAAG: KAN EEN DIENSTBAARHEIDSBEGINSEL IN DE AWB BIJDRAGEN AAN HET VERMINDEREN VAN DE (JURIDISCHE) KNELPUNTEN DIE BURGERINITIATIEVEN ERVAREN?

Omdat het dienstbaarheidsbeginsel nog niet is opgenomen in de Awb is de beantwoording van het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag in feite een ex-ante evaluatie van dit beginsel in de context van burgerinitiatieven. In Deel II van dit proefschrift zijn diverse knelpunten en mogelijke oplossingen aan bod gekomen. Om het eerste deel van de onderzoeksvraag te beantwoorden moet worden bezien of de voorgestelde oplossingen ook tegemoetkomen aan de knelpunten zoals burgerinitiatieven deze ervaren. In deze paragraaf wordt daarom teruggekeken naar de knelpunten en oplossingen.

745. Reactie naar aanleiding van de pre-consultatie door de ABRvS: Pre-consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb en notitie – Raad van State. Marseille, De Graaf en Herregodts 2023.

### 9.2.1 Aansprakelijkheid

Initiatiefnemers en overheden vinden het aansprakelijkheidsrecht ingewikkeld, zo kwam in hoofdstuk 3 aan de orde. Initiatiefnemers ervaren dit rechtsgebied als problematisch omdat het aansprakelijkheidsrecht er volgens hen voor zorgt dat zij hun plannen niet, of althans niet in de door hen gewenste vorm, kunnen uitvoeren. Volgens gespecialiseerde juristen vindt deze gedachtegang geen steun in het recht en is de angst dat het aansprakelijkheidsrecht maakt dat initiatieven geen doorgang kunnen vinden dan ook onterecht.<sup>746</sup> Zoals in hoofdstuk 3 naar voren kwam, blijkt het in de praktijk mee te vallen met de schade die wordt geleden rondom burgerinitiatieven. Als de voorbeelden er al zijn, gaat de schade niet verder dan huis-tuin-en-keuken-schades zoals kapotte brillen. Van een (geslaagde) aansprakelijkheidsstelling kon geen enkel voorbeeld worden genoemd. Ook de meest voor de hand liggende aansprakelijkheidsgrondslagen zouden niet problematisch moeten zijn enkel en alleen omdat sprake is van een burgerinitiatief. De door initiatiefnemers gevoelde terughoudendheid lijkt dus vooral te worden veroorzaakt door een gebrek aan kennis bij de ambtenaren. Verder is er aan de zijde van de overheid waarschijnlijk ook angst voor imagoschade te zijn.

Het goede nieuws is dus dat het aansprakelijkheidsrecht *an sich* burgerinitiatieven niet onnodig verhindert. Het slechte nieuws is dat de oplossing van het knelpunt niet ligt in een voor de hand liggende oplossing zoals een aanpassing in de wet of jurisprudentie. In paragraaf 3.5 zijn diverse juridische oplossingen gegeven om de eventuele scherpe kantjes van een schadegebeurtenis af te halen: een opstalrecht, overeenkomst, subsidievoorschriften en de verzekering. Het zwakke punt van al deze oplossingen is dat zij het knelpunt niet direct aanpakken. Het zijn nu eenmaal geen geschikte instrumenten om een gebrek aan kennis of angst voor imagoschade aan te pakken. Het enige wat bij angst voor imagoschade helpt is het opdoen van (positieve) ervaring(en). De oplossing voor de eerstgenoemde oorzaak laat zich raden: de kennis van de overheid over het aansprakelijkheidsrecht vergroten. De boodschap dat aansprakelijkheid weliswaar een onderwerp is waar serieus naar moet worden gekeken, maar de kans op een daadwerkelijk succesvolle aansprakelijkheidsstelling niet moet worden overdreven is echter al in 2013, 2015, 2020 en 2021/2022 verkondigd.<sup>747</sup> Nóg een handreiking over dit onderwerp zou dus meer van hetzelfde opleveren. Bovendien worden ambtenaren op allerhande terreinen – ook buiten het participatiedebat – al overspoeld door *leaflets*.

De oplossingsrichtingen die worden aangedragen in hoofdstuk 3 en elders in de literatuur – aanpassing vrijwilligersverzekering, het eerder in kaart brengen van

746. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 31-32.

747. BZK 2013d, Van der Veen 2015, Driessen 2020, DiA 2021/2022.

aansprakelijkheidsrisico's, een realistische kijk op deze risico's en betere kennisdeling<sup>748</sup> – blijven dus oppervlakkig.

### 9.2.2 *Financiering*

De financiering van burgerinitiatieven is een hardnekkig probleem. Het is niet voor niets dat de hoofdstukken 4 tot en met 7 allemaal zien op een specifiek onderdeel van de financieringsproblematiek. Ten eerste worstelen overheden met de vraag of een concreet initiatief gesubsidieerd mag worden, of dat er sprake is van een opdracht. Omdat beide instrumenten worden beheerst door hun eigen rechtsregels is de juiste kwalificatie van groot belang. Wanneer eenmaal duidelijk is welk financieringsinstrument moet worden ingezet komen weer nieuwe knelpunten om de hoek kijken. Zo blijkt uit onderzoek naar lokale subsidieverordeningen die zich richten op burgerinitiatieven dat het lastig is om op basis van deze verordeningen burgerinitiatieven structureel van publieke gelden te voorzien. De bedragen zijn vaak ontoereikend en/of er worden eisen gesteld die aan structurele financiering in de weg staan.<sup>749</sup> Een voor de hand liggende oplossing is dan het aanpassen van bestaande subsidieverordeningen, dan wel het beter toesnijden van nieuwe verordeningen die specifiek op burgerinitiatieven zijn gericht. Deze oplossingen zijn in hoofdstuk 4 verder verkend. De uitvoering hiervan zal naar verwachting kunnen bijdragen aan het wegnemen van een in de praktijk veelvoorkomend knelpunt. Of het knelpunt daarmee helemaal verdwijnt is de vraag. In de praktijk kan zich altijd een voorbeeld voordoen dat weer net niet bij de door mij voorgestelde subsidieregeling past.<sup>750</sup> In dat geval bestaat er ten aanzien van een concreet initiatief nog steeds een knelpunt. Dat neemt niet weg dat het onderscheid tussen een 'kleine' en een 'grote' regeling en het verwijderen van contraproductieve bepalingen, de soepele én structurele financiering makkelijker en dichterbij brengt. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan twee knelpunten.

Een ander probleem bij het subsidiëren van burgerinitiatieven is dat er ontzettend veel subsidieregelingen zijn waarop een beroep kan worden gedaan. Het gaat daarbij slechts voor een deel om subsidieregelingen die specifiek zien op burgerinitiatieven. Zelfs voor doorgewinterde ambtenaren is het bepaald niet makkelijk om het overzicht over alle potentieel toepasselijke subsidieregelingen te houden. Een extra subsidieregeling vereenvoudigt dat proces uiteraard niet.

Wanneer de financieringsrelatie – subsidie of opdracht – moet worden aangemerkt als een *overheidsopdracht* die het relevante drempelbedrag overstijgt, bestaat de

748. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. CrisisLab 2015. Ministerie BZK 2010. Ministerie BZK 2013d.

749. Den Ouden 2018a.

750. Zie paragraaf 4.5.

plicht om aan te besteden. Dat betekent dat de gelden in competitie moeten worden verdeeld waardoor het op voorhand niet zeker is of het burgerinitiatief als winnaar uit de bus zal komen. Het meedoen aan een aanbestedingsprocedure is voor burgerinitiatieven een hele opgave. Wanneer initiatiefnemers al op de hoogte zijn van het feit dat zij mee kunnen dingen naar een overheidsopdracht, vinden zij het moeilijk om tot een kansrijke inschrijving te komen. Dat komt niet alleen doordat zij niet bekend zijn met het aanbestedingsrecht en het doen van inschrijvingen. De tenders op basis waarvan de gelden worden toegekend, zijn regelmatig niet toegesneden op 'nieuwe' partijen als burgerinitiatieven en sociaal ondernemers. Op traditionele punten als 'omvang van de onderneming' en '*past performance*' scoren burgerinitiatieven (en sociaal ondernemers) slechter dan reguliere, gevestigde, partijen. Punten waarop burgerinitiatieven goed scoren, zoals het leveren van maatschappelijke meerwaarde, worden dan weer niet of nauwelijks meegenomen in de beoordelingscriteria. Dat betekent dat wanneer er publieke gelden in een aanbestedingsprocedure of tender<sup>751</sup> verdeeld moeten worden, de kans klein is dat het burgerinitiatief deze in de wacht zal slepen.

Het incorporeren van maatschappelijke meerwaarde is een antwoord op het knelpunt dat in tenderprocedures te weinig rekening wordt gehouden met de waarde die burgerinitiatieven leveren. De gegeven handvatten (hoofdstuk 4) en specifieke aanbestedingstechnieken (hoofdstuk 5) kunnen de kans dat een burgerinitiatief als winnaar uit de bus komt vergroten. Dat betekent dat het niet zeker is dat een burgerinitiatief ook daadwerkelijk als hoogste zal scoren in de tender. Daar staat tegenover dat het in strijd met het gelijkheidsbeginsel is om een tender zodanig in te richten dat alleen het burgerinitiatief als winnaar uit de bus kan komen.

Ook bij het verkrijgen van vastgoed ondervinden burgerinitiatieven moeilijkheden omdat hun meerwaarde niet tot nauwelijks meetelt. Gezien hun hybride financieringsmodel is het van belang dat de verkoopprijs zodanig is dat het initiatief zijn maatschappelijke activiteiten nog uit kan voeren. Dat betekent meestal dat de verkoopprijs moet worden verlaagd tot onder de marktprijs. Zoals naar voren kwam in hoofdstuk 7 relativeren burgerinitiatieven deze prijsverlaging door te wijzen op de maatschappelijke meerwaarde die zij leveren.<sup>752</sup>

Omdat de ondersteuning van burgerinitiatieven bij de aankoop en financiering van maatschappelijk vastgoed een meerledig proces is, bestaat de oplossing eveneens uit verschillende stappen (zie stappenplan in paragraaf 7.5). Het knelpunt bij de

---

751. Tenderen is niet uitsluitend voorbehouden aan een aanbestedingsprocedure. In het subsidierecht wordt ook regelmatig getenderd. Waar het echter om gaat is dat wanneer gelden in competitie moeten worden verdeeld en hierbij gebruik wordt gemaakt van een vergelijkende toets (de tender) dit in de regel nadelig uitpakt voor burgerinitiatieven.

752. Platform 31 2020 en Lengkeek en Specht 2021.



verkrijging van vastgoed bestaat globaal uit twee delen. Ten eerste moet – in geval van schaarste – het burgerinitiatief als koper worden geselecteerd. Hierbij dient in beginsel mededingingsruimte te worden gecreëerd, maar de overheid beschikt over de nodige beleidsruimte bij het opstellen van de criteria op basis waarvan de koper wordt geselecteerd. Door ook daadwerkelijk gebruik te maken van deze ruimte kan de kans dat een burgerinitiatief als koper wordt geselecteerd worden verhoogd. De hoofdregel dat bij schaarste mededingingsruimte moet worden geboden hoeft niet te worden gevolgd wanneer er slechts één serieuze gegadigde is. In de jurisprudentie wordt regelmatig en met succes een beroep op deze uitzonderingsgrond gedaan.<sup>753</sup> Ook bij burgerinitiatieven.<sup>754</sup> Wanneer het burgerinitiatief als koper is geselecteerd moeten er gunstige financieringsvoorwaarden worden verbonden aan de verkoop. Burgerinitiatieven zien deze korting en gunstige voorwaarden overigens als betaling voor de geleverde en te leveren maatschappelijke meerwaarde en daarmee niet als een eenzijdige gunst van de overheid. In hoofdstuk 7 is stilgestaan bij mogelijkheden om dergelijke – ook aanzienlijke – kortingen te realiseren.

Wanneer overheden bereid zijn om het stappenplan te volgen en dus de ruimte te zoeken binnen de relevante kaders blijkt het dus mogelijk om vastgoed voor een lagere prijs beschikbaar te stellen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een door burgerinitiatieven ervaren knelpunt.

### 9.2.3 *Rechtsvorm*

Het probleem achter het knelpunt ‘rechtspersonenrecht’ is gedeeltelijk een luxeprobleem. Er zijn zoveel potentiële organisatievormen die met het nodige maatwerk geschikt zijn voor burgerinitiatieven dat het lastig is om daaruit een keuze te maken. Daarbij is er niet altijd sprake van een logische keuze; burgerinitiatieven zijn niet per definitie een stichting, een vereniging, BV, of iets anders. De perceptie van ‘de buitenwereld’ – overheden, banken, potentiële klanten – over een rechtsvorm is bovendien van belang. De buitenwereld wil nog wel eens vasthouden aan de gedachte dat BV’s er zijn om winst te maken en stichtingen voor de gezelligheid en liefdadigheid. Burgerinitiatieven die maatschappelijke meerwaarde leveren, maar dit (deels) doen door bijvoorbeeld de verhuur van ruimtes of het aanbieden van producten en diensten vallen wat perceptie betreft dus tussen wal en schip. Net als bij de keuze voor een financieringsvorm – subsidie of opdracht – is er geen meest logische keuze voor een bepaalde rechtsvorm. Maar net als in het aansprakelijkheidsrecht zou de toepassing van het ‘gewone’ wettelijke kader volgens juridisch experts geen beletsel op zichzelf moeten zijn. Anders dan in het

753. Zie de overzichtsannotatie: één jaar Didam-arrest Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6448, AB 2022/338 m.nt. A.H.J. Hofman.

754. Rb. Zeeland-West-Brabant 7 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6882.

aansprakelijkheidsrecht, of het onderscheid tussen de subsidie en de opdracht, lijkt op het gebied van de keuze voor een bepaalde rechtsvorm wél een oplossing in het verschiet te liggen. Met de introductie van de BV-m wil de regering bijdragen aan de herkenbaarheid van sociale ondernemingen.<sup>755</sup> Dit moet gebeuren door de Handelsregisterwet aan te passen en het voor BV's mogelijk te maken als BV-m door het leven te gaan. Nieuwe burgerinitiatieven en sociaal ondernemers voelen zich wellicht eerder tot de BV-m aangetrokken, maar binnen de basisvorm van de BV is nog steeds veel maatwerk nodig om de statuten in overeenstemming te brengen met de wensen van het initiatief of de sociaal ondernemer. Voor bestaande initiatieven en sociaal ondernemers – behalve degene die al een BV zijn – doet de BV-m niets.

In de literatuur is ook een andere oplossing voor de problemen bij de keuze van een rechtsvorm geopperd: het Bijzonder Statuut. Om het initiatief wat ademruimte te geven, maar het tegelijkertijd voor initiatiefnemers mogelijk te maken om toch alvast met overheden in gesprek te gaan is enkele jaren geleden het Bijzonder Statuut bedacht. Het Bijzonder Statuut moet worden gezien als een soort 'grondwet' voor het initiatief. Hierin wordt onder andere opgenomen wat het doel en de missie van het initiatief zijn, hoe de zeggenschap is geregeld en wat er gebeurt bij conflicten.<sup>756</sup> Daarmee lijkt het Bijzonder Statuut veel op reguliere statuten. Het idee is dat het Bijzonder Statuut bovendien ook wordt gewaarmerkt door een notaris.

Dat brengt de vraag met zich of het Bijzonder Statuut een oplossing is voor de keuzestress die burgerinitiatieven en sociaal ondernemers ervaren wanneer zij een rechtsvorm moeten kiezen. In mijn ogen is dat niet het geval. Ten eerste wordt met het Bijzonder Statuut geen keuze gemaakt voor een bepaalde rechtsvorm. Het Bijzonder Statuut zelf is evenmin een rechtsvorm of een modaliteit op een bestaande rechtsvorm. Juridisch gezien is het een door de notaris gewaarmerkte, vormvrije, privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemers. Het is dus geen middel of instrument om initiatieven uit te mogen voeren, financiering aan te kunnen vragen of op een herkenbare manier deel te nemen aan het juridisch verkeer. Wanneer overheden of andere partijen met initiatiefnemers die een Bijzonder Statuut hebben in contact treden dan is dat op basis van vrijwilligheid. Het hebben van een Bijzonder Statuut maakt hierin geen verschil. Het voordeel is dat initiatiefnemers het voorwerk voor een Bijzonder Statuut zelf ter hand kunnen nemen. Omdat het een vormvrij en juridisch niet-bindend document is, kan er in principe in worden opgenomen wat de initiatiefnemers zelf willen. Het grote nadeel is

---

755. Zie <https://internetconsultatie.nl/bvm> voor de betreffende consultatieversie met bijbehorende documenten.

756. Zie voor meer informatie over het Bijzonder Statuut: [https://bijzonderstatuut.nl/bijzonder\\_statuut/](https://bijzonderstatuut.nl/bijzonder_statuut/).

echter dat het Bijzonder Statuut door een notaris van een waarmerk moet worden voorzien. De vraag is waarom initiatiefnemers zouden willen betalen voor een gewaarmerkt document dat hen (in juridische zin) niets oplevert. Er wordt immers geen rechtsvorm opgericht, overheden zijn niet verplicht om met initiatiefnemers die een Bijzonder Statuut hebben om tafel te gaan en ook kan het niet dienen als ontvanger van (publieke) gelden.

Hoewel de invulling van de BV-m op de nodige punten verbeterd kan worden (zie hoofdstuk 8), heeft het concept weldegelijk potentie als dienstbare oplossing. Met de BV-m optie krijgen diverse sociale partijen – denk aan burgerinitiatieven en sociale ondernemers, maar ook aan ‘reguliere’ ondernemingen die aan de voorwaarden voldoen – een logischer en herkenbaarder label. Daar staat tegenover dat het gewone BV-regime gewoon blijft gelden en er met uitzondering van het mogen voeren van de toevoeging ‘maatschappelijk’ géén (juridische) voordelen of uitzonderingen van toepassing zijn. Het knelpunt van initiatiefnemers ziet echter hoofdzakelijk op het keuzemoment en de herkenbaarheid, waardoor de BV-m beantwoordt aan een behoefte, waardoor een ervaren knelpunt zou kunnen worden opgelost.

#### 9.2.4 Tussenconclusie

De oplossingen die in het tweede deel van dit proefschrift en ook elders in de literatuur zijn verkend, dragen in de meeste gevallen bij aan het oplossen of gedeeltelijk wegnemen van knelpunten die in de praktijk veelvuldig voorkomen. Deze oplossingen nemen bovendien het perspectief van de initiatiefnemers als uitgangspunt. Tegelijkertijd is het perspectief van de initiatiefnemers niet het enige dat ertoe doet. Bepaalde knelpunten kunnen niet (volledig) worden verholpen zoals burgerinitiatieven dat wellicht graag zouden zien. In zulke gevallen botst de dienstbare oplossing op bijvoorbeeld belangen van derden of de eisen die worden gesteld aan zorgvuldige overheidsfinanciering en mededinging.

Ook bij de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel gelden dezelfde buitengrenzen. Enerzijds neemt het burgerperspectief daarin een belangrijke plek in, maar niet ten koste van alles. Scheltema verwoorde dit treffend toen hij zei dat een responsieve rechtsstaat een *‘staat is waarin de burger ervaart dat het om hem te doen is’*, maar daar direct de kanttekening bij plaatste dat de meeste burgers best begrijpen *‘dat zij niet beter dan de buurman behandeld kunnen worden.’*<sup>757</sup> Ook de toelichting op het dienstbaarheidsbeginsel wijst op een eindpunt: de overheid moet de burger centraal stellen, maar die waarde is niet absoluut. Het doenvermogen van de over-

---

757. Scheltema 2015. Eenzelfde gedachtegang is terug te vinden in de bestuurskunde. De responsieve sturingsstijl waar burgerinitiatieven goed bij passen vindt zijn grenzen in eisen als het voorkomen van willekeur: Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist 2015, p. 23-25. Zie ook paragraaf 2.4.

heid kan hieraan grenzen stellen.<sup>758</sup> Hetzelfde geldt mijns inziens voor de belangen van derden en wettelijke grenzen.

Het voorgaande betekent dat het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag positief beantwoord kan worden. Wanneer het dienstbaarheidsbeginsel wordt opgenomen in de Awb is dit vooral een instructienorm voor de overheid. Ook al heeft het beginsel ook een symbolisch karakter en is de concrete uitwerking ervan afhankelijk van de omstandigheden van het geval, inhoudsloos is het beginsel niet. Met de opname van het beginsel ontstaat namelijk ook een concrete plicht voor de overheid om zich dienstbaar op te stellen en daarmee eveneens een norm waarop burgers een beroep kunnen doen. In Deel II zijn voor diverse ervaren knelpunten dienstbare oplossingen verkend. Deze oplossingen en handelingswijzen kunnen onder de reikwijdte van het dienstbaarheidsbeginsel worden gebracht. Niet alle knelpunten zullen volledig kunnen worden weggenomen – ook aan het dienstbaarheidsbeginsel zitten als gezegd grenzen – maar naar verwachting zal de opname en uitwerking van een dienstbaarheidsbeginsel in de Awb wel bijdragen aan het verminderen van de ervaren knelpunten.

### 9.3 BEANTWOORDING DEEL II ONDERZOEKSVRAAG: HOE ZOU DIT BEGINSSEL DAARTOE IN DE CONTEXT VAN BURGERINITIATIEVEN KUNNEN WORDEN INGEVULD?

Wat in een concrete situatie dienstbaar overheidshandelen is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het contractonderzoek concludeerde dat een algemene wettelijke regeling die de knelpunten van initiatiefnemers wegneemt, geen begaanbare weg is. Wel zou de positie van initiatiefnemers mogelijk versterkt kunnen worden door onder andere het geven van informatie,<sup>759</sup> het creëren van mogelijkheden waardoor initiatiefnemers beter van het recht gebruik kunnen maken en/of beter kunnen laten zien waarvoor zij als maatschappelijke speler staan<sup>760</sup> en werd geopperd dat de overheid haar eigen processen en kaders aan kan passen om de door initiatiefnemers ervaren knelpunten op te lossen.<sup>761</sup> In paragraaf 1.6 is aangestipt dat de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven daarom langs de volgende lijnen zou kunnen lopen:

- I. Op basis van het dienstbaarheidsbeginsel kan de overheid voorlichting geven als een ervaren knelpunt een gebrek aan kennis is.
- II. Op basis van het dienstbaarheidsbeginsel kan de overheid een gebrek aan toegang tot het recht of bestuur compenseren.

758. Toelichting op het pre-consultatievoorstel paragraaf 2.2.

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

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

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

### III. Op basis van het dienstbaarheidsbeginsel kan de overheid haar eigen processen, kaders en werkwijzen aanpassen.

Bij het operationaliseren van het dienstbaarheidsbeginsel komt veel gewicht toe aan het burgerperspectief.<sup>762</sup> De Nationale Ombudsman deed onderzoek naar de vraag wat initiatiefnemers van de overheid verwachten en kwam tot de volgende vijf punten: (1) de overheid biedt ondersteuning en hulp op maat; (2) de overheid denkt in mogelijkheden en niet te zeer in regels; (3) de overheid treedt als één geheel op en handelt voortvarend; (4) de overheid biedt duidelijkheid over de mogelijkheden en (5) de overheid neemt het initiatief serieus.<sup>763</sup> Dat juist deze punten worden genoemd is niet verwonderlijk. Wanneer deze punten in praktijk worden gebracht biedt dit aan de ene kant duidelijkheid, maar blijft ook het eigenaarschap van het initiatief intact (zie paragraaf 1.4.3). Dit heeft ook gevolgen voor de sturing die van de overheid uit kan gaan. In paragraaf 2.4 is aangestipt dat de overheid op verschillende manieren kan sturen en dat er niet per definitie één juist sturingsperspectief bestaat. Nederhand e.a. hebben onderzocht welke sturingsstijl initiatieven prefereren. Sommige ambtenaren en initiatiefnemers hadden daarbij de voorkeur voor een meer 'hands on-aanpak' waarbij de overheid actief meedacht met de initiatiefnemers en er meer een partnerschap ontstond, terwijl andere initiatiefnemers en ambtenaren vooral het eigenaarschap bij het initiatief wensten te laten.<sup>764</sup> Dit sluit aan bij het onderzoek van de Ombudsman; enerzijds ondersteuning en hulp op maat, maar tegelijkertijd als serieuze partner worden behandeld.

Daarnaast is in paragraaf 1.6.3 aan de hand van begrippen als de dienende overheid, responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en *good governance* aan bod gekomen wat dienstbaar overheidsgedrag inhoudt. Het ging daarbij om zaken als duidelijkheid over de mogelijkheden, snel en voortvarend optreden, begrip opbrengen voor de wensen en noden van de burger en het feit dat contact met de overheid waarschijnlijk niet voor het plezier is, maar omdat de overheid op veel gebieden een monopolist is. Een monopolist die bovendien veel meer informatie heeft dan de burger en over de nodige dwangmiddelen beschikt. Een dienstbare overheid is zich niet alleen van deze ongelijke (start)positie bewust, maar realiseert zich ook dat zij er voor de burger is en verschuilt zich dus niet achter zaken als formele rechtskracht en beperkte overschrijdingen van termijnen als dit gezien de aard van de rechtsverhouding niet nodig is.<sup>765</sup> De vraag wat überhaupt dienst-

762. Toelichting op het pre-consultatievoorstel, paragraaf 3.1. Zie ook paragraaf 1.6.2 waarin is ingegaan op de vraag wat dienstbaar overheidsgedrag is, maar dan aan de hand van hiermee verband houdende begrippen.

763. Nationale Ombudsman 2018, p. 12. Zie ook Nederhand e.a. 2019 die ingaat op de vraag welke vorm van ondersteuning ambtenaren en initiatiefnemers prefereren.

764. Nederhand e.a. 2019.

765. Zie paragraaf 1.6.3 en de daar aangehaalde literatuur voor allerlei (concrete) voorbeelden.

baar overheidsgedrag is, ligt daarmee dus dicht aan tegen de vijf punten die ook burgerinitiatieven van de overheid verwachten.

Het bovenstaande betekent dat de in paragraaf 1.6 genoemde potentiële invullingen van het dienstbaarheidsbeginsel in theorie goed passen bij de wensen van initiatiefnemers. Enerzijds is er ruimte om wat meer op afstand te ondersteunen, maar het biedt eveneens de mogelijkheid om initiatieven die dat willen van intensievere ondersteuning te voorzien.

### **Ad I. Extra voorlichting en informatie geven**

Het geven van extra informatie is bij het aansprakelijkheidsrecht en de keuze voor een rechtsvorm als oplossing aangedragen.<sup>766</sup> Hoewel het geven van extra informatie nooit kwaad kan, zijn dit geen invullingen van het dienstbaarheidsbeginsel waarvan goede voldoende resultaten verwacht kunnen worden (zie paragraaf 9.2.1 en 9.2.3).

### **Ad II. Toegang tot het recht compenseren**

Voor bepaalde knelpunten geldt dat zij bestaan omdat initiatiefnemers niet optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden die het recht biedt. In plaats van extra informatie – toch een vorm van ‘fix het burgerinitiatief’ – kan ook worden gekeken of het mogelijk is om het systeem toegankelijker te maken. Dit is wat Brenninkmeijer de interface-benadering noemde.<sup>767</sup> In plaats van de gebruiker bij te spijkeren om een ingewikkeld systeem te kunnen gebruiken, zorgt een gebruiksvriendelijke interface ervoor dat de toegang tot en bediening van dat systeem eenvoudiger wordt.<sup>768</sup> Het gevolg hiervan is dat burgerinitiatieven beter in staat worden gesteld om van de mogelijkheden die het recht biedt gebruik te maken en/of ook aan ‘de buitenwereld’ – overheden, banken, potentiële klanten en afnemers – te laten zien wie zij zijn. De BV-m is een goed voorbeeld van deze invulling van het dienstbaarheidsbeginsel. Het neemt namelijk een deel van de keuzestress bij het kiezen van een rechtsvorm weg en kan een herkenbaar uithangbord zijn voor gebruikers die commerciële en ideële motieven nadrukkelijk combineren.<sup>769</sup> Ook het Bijzonder Statuut (zie paragraaf 9.2.3), de buurtconcessie, het beginselbesluit (beide paragraaf 2.5.3),<sup>770</sup> codes en keurmerken die het sociale en maatschappelijke karakter van de drager onderstrepen<sup>771</sup> kunnen als voorbeelden

---

766. Zie hoofdstuk 3 en 8.

767. Brenninkmeijer 2019 en 2020.

768. Zie ook Boogaard 2021 en Boogaard, Driessen en Den Ouden 2019.

769. Om deze doelen te bereiken moeten de uitgangspunten van het BV-m-voorstel wel wat worden bijgeschaafd. Zie hoofdstuk 8.

770. In hoofdstuk 10 komt het beginselbesluit nogmaals aan bod.

771. In paragraaf 8.3 worden diverse voorbeelden aangehaald van codes en keurmerken die door sociale ondernemingen worden gebruikt. Zulke oplossingen worden ook aangehaald in onder andere KPMG en Nyenrode 2020, SER 2015, Bosma e.a. 2019 en BMC 2020.

van deze uitwerking worden gezien. Met al deze oplossingen wordt geprobeerd om knelpunten die hun wortels vinden in de veelheid aan oplossingen die het recht biedt en dat daardoor onoverzichtelijk en ondoorgrondelijk worden, beter behapbaar te maken. Strikt juridisch is dat wellicht een onnodige ingreep, maar als mogelijke oplossing voor het werkelijke probleem – het kunnen gebruiken van een ingewikkeld systeem als het recht door personen die geen jurist zijn – zijn ze wel waardevol. De oplossingsrichting is namelijk steeds een reactie op het knelpunt zoals dat wordt *ervaren* en niet een juridisch-technisch antwoord dat uiteindelijk niets met die ervaring doet. Ook de opname van het dienstbaarheidsbeginsel zelf kan in deze lijn worden gezien. Strikt genomen is er zonder opname van het dienstbaarheidsbeginsel namelijk geen rechtsregel die maakt dat overheden zich niet dienstbaar op mogen en kunnen stellen ten opzichte van initiatiefnemers (of burgers in brede zin). De grenzen die aan het beginsel kleven – doenvermogen van de overheid, belangen van derden, wettelijke grenzen – hangen namelijk samen met de concrete uitwerking van het beginsel en niet met de norm *an sich*. Dat betekent dat veel van de oplossingsrichtingen die in dit proefschrift en in de literatuur zijn verkend al zouden kunnen worden toegepast. Als dat zou gebeuren, zou het aantal knelpunten waarmee initiatiefnemers te maken hebben al verminderen. De praktijk laat echter een ander beeld zien; ondanks goede bedoelingen over facilitering en ondersteuning door de overheid lopen initiatieven tegen veel knelpunten aan. Alleen de opname van een dienstbaarheidsbeginsel laat die knelpunten nog niet verdwijnen, maar het geeft wel een concreet aanknopingspunt en norm mee waarop de overheid wanneer dat nodig is kan worden aangesproken.

### Ad III. Aanpassen van eigen processen, werkwijzen en kaders

De grootste aanpassingen zullen moeten komen uit de manier waarop de overheid zich opstelt en hoe zij haar processen inricht en kaders toepast. Dat is ook niet heel verwonderlijk. Het dienstbaarheidsbeginsel is in de eerste plaats een instructienorm voor de overheid. Daarnaast is het in de eerste plaats de overheid die zich dienstbaar op wil stellen en dus zal zij hand in eigen boezem moeten steken. Bovendien zien de verwachtingen die burgerinitiatieven van de overheid hebben voornamelijk op de manier waarop zij initiatiefnemers behandelt en hoe met hen wordt omgegaan.<sup>772</sup> Ook bij de vraag wat dienstbaar gedrag is, of kan zijn (zie paragraaf 1.6.3), draait het grotendeels om behoorlijkheidsnormen en daarmee dus om de eigen processen, opstelling en werkwijze van de overheid. Het vaststellen van specifieke subsidieregelingen, het incorporeren van maatschappelijke meerwaarde in verdeelprocedures en het gebruikmaken van stappenplannen voor de verkrijging van vastgoed zijn allemaal manieren om ten aanzien van de eigen werkwijze dienstbaar te zijn richting burgerinitiatieven. Deze concrete invullingen liggen bovendien binnen de mogelijkheden van de lokale overheid waardoor zij er

---

772. Nationale Ombudsman 2018.

– desgewenst – snel mee aan de slag kan. Alles overziend is het dus niet vreemd dat van deze derde invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven het nodige kan worden verwacht.

Dat betekent dat de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven dus vooral moet lopen via de laatste twee sporen: toegang tot het recht compenseren en eigen processen aanpassen. Deze laatste invulling is nog wat abstract en verdient verdere operationalisering. De vraag is namelijk hoe de overheid zich in haar eigen werkwijze dienstbaar op kan stellen richting burgerinitiatieven. De participatieverordening ‘nieuwe stijl’ biedt hiervoor een mooi aangrijpingspunt. In hoofdstuk 10 wordt aan de hand van deze verordening de derde invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven als toegift geoperationaliseerd.<sup>773</sup>

#### 9.4 UITGELEIDE

Met de beantwoording van de onderzoeksvraag is het tijd om af te sluiten. Dat doe ik door stil te staan bij mogelijk toekomstig onderzoek (paragraaf 9.4.1) en enkele laatste, persoonlijke woorden (paragraaf 9.4.2).

##### 9.4.1 *Mogelijkheden voor toekomstig onderzoek*

In dit proefschrift is het dienstbaarheidsbeginsel als overkoepelende norm en oplossingsrichting gekozen. Van de invulling daarvan in de context van burgerinitiatieven kunnen positieve gevolgen worden verwacht, zo bleek uit de vorige paragrafen. Het dienstbaarheidsbeginsel *an sich* heeft in dit onderzoek niet ter discussie gestaan.<sup>774</sup> Hetzelfde geldt voor het uitgangspunt dat er ‘iets’ aan de knelpunten ervaren door burgerinitiatieven moet worden gedaan. De vraag kan uiteraard worden gesteld of deze uitgangspositie wel de juiste is: moet de overheid de ervaren knelpunten wel (dienstbaar) oplossen? Als het antwoord op deze vraag positief is, is de vervolgvraag of het dienstbaarheidsbeginsel wel de enige, of de juiste oplossingsrichting is. In plaats van het dienstbaarheidsbeginsel als faciliterend en normerend kader te kiezen, zou ook kunnen worden gekeken naar ingrepen in de marktlogica en het mededingingsrecht. Initiatiefnemers stellen namelijk regelmatig de toepassing en ratio van ‘de markt’ ter discussie.<sup>775</sup> Het gaat dan om regels en processen die gericht zijn op het bevorderen van concurrentie vanuit de gedachte

773. Hoofdstuk 10 valt formeel buiten de onderzoeksopzet van dit proefschrift. De centrale onderzoeksvraag is namelijk al beantwoord. Het laatste hoofdstuk is bedoeld als toegift en operationalisering van één van de invullingen van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven.

774. Dat past ook beter bij klassiek-dogmatisch onderzoek en niet bij een interdisciplinaire aanpak zoals gehanteerd in dit proefschrift.

775. Van der Lans 2020 en 2023. Lengkeek en Specht 2021.



dat dit willekeur voorkomt en leidt tot kostenbesparing en innovatie. Zulke regels pakken vaak nadelig uit voor burgerinitiatieven en veel van hun knelpunten zijn terug te leiden tot de marktlogica en het mededingingsrecht.<sup>776</sup> De aangedragen oplossingen komen wel tegemoet aan de ervaren knelpunten, maar nemen die niet volledig weg. Dat komt doordat burgerinitiatieven, ook wanneer gebruik wordt gemaakt van de oplossingsrichtingen uit hoofdstuk 4 tot en met 7 nog steeds actief zijn op de markt waardoor marktlogica en mededingingsrecht onverkort gelden. Binnen het kader van het dienstbaarheidsbeginsel kan hoogstens worden gezocht naar manieren om de scherpe kantjes van de marktwerking te compenseren of optimaal gebruik te maken van de ruimte die ook de marktlogica en het mededingingsrecht bieden, maar niet meer dan dat. In paragraaf 9.2.4 is namelijk al aangestipt dat ook het dienstbaarheidsbeginsel en daarmee dienstbaar overheids-gedrag zijn grenzen kent. Die grenzen zijn gelegen in het doenvermogen van de overheid, de rechten en belangen van derden en ook in wettelijke kaders. Bij de facilitering en ondersteuning van burgerinitiatieven is de toepasselijkheid van het mededingingsrecht dus een belangrijke grens. De principiële vraag of initiatieven überhaupt op een markt actief zouden moeten zijn, of dat zij vanwege hun positie en de maatschappelijke meerwaarde die zij leveren een voorkeursbehandeling verdienen, blijft hierdoor buiten beschouwing.

Vanuit de gedachte dat het wenselijk is om de door burgerinitiatieven ervaren knelpunten te verhelpen, is de principiële vraag en oplossingsrichting of voor hen de regels inzake de marktordening anders uit zouden moeten pakken echter legitiem. Toekomstig onderzoek zou zich met deze vraag bezig kunnen houden. Het voordeel van het aanpassen van de marktlogica of het mededingingsrecht in het voordeel van burgerinitiatieven is dat veel van hun financiële knelpunten waarschijnlijk zullen verdwijnen. Dat voordeel hebben de financiële oplossings-richtingen die in dit proefschrift zijn aangedragen niet; omdat het bestaan van het mededingingsrecht niet ter discussie staat leiden de oplossingen 'slechts' tot kansvergroting bij het krijgen van publieke financiering en/of schaarse goederen en rechten. Mijns inziens is dat nog steeds een hele verbetering, maar het is geen panacee voor de complexe financieringsproblematiek van burgerinitiatieven.

Op basis van het door mij verrichte onderzoek denk ik echter niet dat principiële aanpassingen in het mededingingsrecht een goede, werkbare oplossingsrichting vormen. De wijzigingen die voor deze uitzonderingspositie noodzakelijk zijn betreffen een grote inbreuk op staatssteun- en aanbestedingskaders, en de jurisprudentie over de verdeling van schaarse goederen en rechten. Deze rechtsgebieden en jurisprudentie worden zeer sterk beïnvloed door, of bestaan zelfs volledig uit, Unierechtelijke regelgeving. De Nederlandse (lokale) overheid is dus niet bij

---

776. Zie hoofdstuk 4 tot en met 7.

machte om zelf de noodzakelijke uitzonderingspositie te bewerkstelligen. Zelfs als zij dat wel was, is het de vraag of dat wenselijk is.

De voordelen van het mededingingsrecht zijn al vaak aangetoond<sup>777</sup> en het is de vraag of de maatschappelijke meerwaarde die burgerinitiatieven claimen wel genoeg gewicht in de schaal legt om een uitzonderingspositie te rechtvaardigen. Zoals gezegd in de hoofdstukken 4 tot en met 7 is de maatschappelijke meerwaarde van burgerinitiatieven niet zonder meer een gegeven en verschilt de concrete meerwaarde van geval tot geval. Bovendien hebben burgerinitiatieven geen patent op het leveren van maatschappelijke meerwaarde; dit kan ook door andere partijen worden gedaan. Dat de marktlogica nadelig uitpakt voor burgerinitiatieven is in dit proefschrift op verschillende plekken aan bod gekomen. Daarbij is er ook op gewezen dat concrete knelpunten die verband houden met deze marktlogica – denk aan het krijgen en behouden van voldoende publieke financiering – niet alleen worden ervaren door burgerinitiatieven. Ook sociale ondernemers en Mkb'ers kennen wat dat betreft de klappen van de marktzweep. Naast wetstechnische problemen spelen dus ook rechtvaardigingsaspecten mee. Waarom zou een burgerinitiatief wel mogen profiteren van allerlei uitzonderingen en voordelen, maar een andere ondernemer die eveneens maatschappelijke meerwaarde levert niet? Bij de uitzondering op de marktlogica en het mededingingsrecht ten gunste van burgerinitiatieven gaan ongetwijfeld afbakeningskwesaties spelen. Gelden de uitzonderingen alleen voor burgerinitiatieven of ook voor sociale ondernemers en andere maatschappelijke partijen? Wat maakt een partij precies 'maatschappelijk', een sociaal ondernemer of een burgerinitiatief en hoe zit het dan met de kleine lokale ondernemer die ook de nodige problemen op de markt tegenkomt? Deze problemen en vraagstukken maken deze oplossingsrichting lastig te operationaliseren.

Het aanpassen van deze marktlogica en het mededingingsrecht ten gunste van burgerinitiatieven zal mijns inziens geen eenvoudige opgave zijn vanwege de grote Europese invloed op dit terrein en de eveneens beschermingswaardige belangen van concurrenten. Toch zou nader onderzocht kunnen worden of het ingrijpen in de marktlogica en het mededingingsrecht naast, of in plaats van het dienstbaarheidsbeginsel, (beter) tegemoetkomt aan de knelpunten van burgerinitiatieven, nu dit onderwerp zo vaak wordt genoemd als dringend probleem voor het succes van burgerinitiatieven.

---

777. Essers en Lombert 2017, paragraaf 1.2. Zie bijvoorbeeld: Manunza 2010, p. 76 e.v.

#### 9.4.2 *Afsluiting*

Aan het begin van elk hoofdstuk is een quote of gezegde te vinden. Deze quotes passen elk op hun eigen manier bij de thematiek die in het betreffende hoofdstuk centraal staat. Aan het begin van dit hoofdstuk is een zin opgenomen die samenvat hoe er in mijn ogen naar burgerinitiatieven en burgerparticipatie in brede zin moet worden gekeken. Aan de ene kant is er het ongebreidelde enthousiasme van initiatiefnemers. Ook de overheid en politici spreken regelmatig hun waardering uit voor burgers die met initiatieven komen en geven in algemene termen aan in te willen zetten op (meer) burgerparticipatie. In de loop van dit onderzoek ben ik met veel initiatieven en initiatiefnemers in aanraking gekomen. Daarmee heb ik begrip en bewondering gekregen voor wat zij proberen te verwezenlijken. Vaak genoeg moeten ze daarbij tegen de stroom oproeien. Ook ik heb mezelf weleens betrappt op de gedachte of het niet mogelijk zou zijn om bepaalde regels (even) buiten spel te zetten omdat het initiatief in kwestie het toch goed bedoelt en mooie activiteiten verricht. Tegelijkertijd opereren initiatieven niet in een vacuüm. Wat een charmant initiatief is voor de een, is een doorn in het oog voor een ander. Ook goede, leuke, sympathieke plannen kunnen nadelig uitwerken en de (gerechtvaardigde) belangen van derden aantasten. Wie zich niet met de plannen of werkwijze van initiatiefnemers kan verenigen moet dus niet direct worden af geserveerd als ‘moeilijke buurman’.

Daarnaast is het mijns inziens belangrijk om niet achter elke participatie-hype aan te lopen in de hoop dat participatie altijd een aanvulling is op het bestaande instrumentarium. In de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt keer op keer gewezen op de participatie-paradox. Ondanks het geloof in burgerparticipatie blijken bijna alle participatie-instrumenten uiteindelijk meer van hetzelfde op te leveren; meer manieren voor dezelfde groep personen om (nog) meer invloed uit te oefenen.<sup>778</sup> De stelling dat participatie zorgt voor meer gelijkheid is in de sociaalwetenschappelijke literatuur dus al ontkennend beantwoord. Ook al zijn burgerinitiatieven in dat opzicht geen (representatieve) aanvulling op de representatieve democratie, zij leveren wel iets dat deliberatieve en representatieve instrumenten niet leveren: eigenaarschap. De overheid kan hiermee haar voordeel doen.<sup>779</sup>

Of de overheid burgerinitiatieven wil faciliteren en ondersteunen en welke prioriteit zij hieraan geeft is een politieke keuze. Ten aanzien van burgerinitiatieven heeft de overheid deze keuze gemaakt toen zij aangaf initiatieven te willen ondersteunen

---

778. Tonkens 2015. Van der Harst, Bredewold en Tonkens 2019. Van der Meer 2018. Wanneer de samenstelling van initiatiefnemers meer gaat in de richting van vrouwen, mensen met een migratieachtergrond of lager opgeleiden dan hebben zij vrijwel allemaal veel sociaal kapitaal of sociale binding; Tonkens en Verhoeven 2011. Denters e.a. 2013.

779. Zie ook Driessen 2022.

en faciliteren. Dat betekent mijns inziens dat de overheid de (eigen organisatorische) infrastructuur op orde moet hebben om die keuze in praktijk te kunnen brengen. De opname en uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven is daarin een belangrijke norm en vehikel. De Lange had het dus bij het rechte eind toen hij de kernboodschap van ‘de dienende overheid bij de ondersteuning van burgerinitiatieven’ als volgt omschreef:

*“(...) dat de overheid niet alleen formeel bepaalde rechten of aanspraken voor burgers in het leven moet roepen, maar dat de overheid zich waar mogelijk ook dienstbaar moet opstellen zodat deze rechten of aanspraken materieel kunnen worden verwezenlijkt.”<sup>780</sup>*

In dit onderzoek zijn voor uiteenlopende knelpunten diverse oplossingen aangedragen. Bij het omarmen van burgerinitiatieven, en het implementeren en gebruiken van de aangedragen oplossingen draait het daarbij steeds om het volgende: burgerinitiatieven doen veel *goeds*, maar zij zijn niet *inherent goed*.

---

780. De Lange 2023. De Lange reflecteert en recenseert in deze bijdrage het preadvies dat ik in 2022 voor de jonge VAR (vereniging voor bestuursrecht) heb geschreven (Driessen 2022). Dit preadvies correspondeert grotendeels met hoofdstuk 10 in dit proefschrift.

