



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).

*Derde generatie burgerparticipatie vraagt om een andere manier van denken en doen.
Het vraagt erom de logica van de burger als vertrekpunt te nemen en niet die van de
overheid.*⁷⁸¹

10.1

INLEIDING⁷⁸²

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven vooral plaats moet vinden door de toegang tot het recht te compenseren en eigen processen aan te passen. Deze laatste invulling is nog wat abstract en verdient verdere operationalisering. De vraag is namelijk hoe de overheid zich in haar eigen processen en werkwijze dienstbaar op kan stellen richting burgerinitiatieven. De participatieverordening ‘nieuwe stijl’ biedt hiervoor een mooi aangrijpingspunt. Momenteel wacht de Wet versterking participatie op decentraal niveau op behandeling in de Tweede Kamer. Wanneer deze wet in werking treedt worden decentrale overheden verplicht om hun al bestaande inspraakverordening om te vormen naar bredere participatieverordeningen. Daarmee is er een concreet aangrijpingspunt om de derde invulling van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven – de overheid past haar eigen processen en werkwijzen aan – te operationaliseren.

Om de omvorming van inspraakverordeningen naar bredere participatieverordeningen soepel te laten verlopen heeft de VNG al een handreiking met voorbeeldverordening gepubliceerd. Deze handreiking kan de basis vormen om de werkwijze van overheden met betrekking tot burgerinitiatieven vorm te geven en dus om dienstbaar te zijn. De manier waarop gemeenten dit vorm kunnen geven komt in dit hoofdstuk als een toegift aan bod. Daarbij wordt gebruikgemaakt van alle kennis die in de loop van het onderzoek is opgedaan en wordt dus niet uitgegaan van een (door burgerinitiatieven, deskundigen, of de overheid) voorgestelde mogelijke oplossingsrichting. Dit hoofdstuk valt buiten de haken van de formele onderzoeksopzet en geldt als extra voor gemeenten die hun participatieverordening moeten opstellen en/of hun organisatie beter (dienstbaarder) aan willen laten sluiten op de praktijk.

781. Klilic 2008, p. 3.

782. Dit hoofdstuk is gebaseerd op Driessen 2022.

Deze toegift en operationalisering is als volgt opgebouwd: als eerste wordt ingegaan op de Wet versterking participatie op decentraal niveau (paragraaf 10.2). In paragraaf 10.3 wordt op de VNG-handreiking voor de participatieverordening 'nieuwe stijl' ingegaan. In paragraaf 10.4 komt aan bod hoe de overheid haar eigen processen en werkwijzen aan kan passen en in kan richten om zich dienstbaar richting burgerinitiatieven op te stellen. Dit resulteert in paragraaf 10.4.3 in een aanpassing van de VNG-handreiking.

10.2

DE WET VERSTERKING PARTICIPATIE OP DECENTRAAL NIVEAU

Ruim anderhalf jaar na het einde van de consultatieronde is in het najaar van 2022 de Wet versterking participatie op decentraal niveau naar de Kamer gestuurd. Door een wijziging van art. 150 Gemeentewet worden gemeenten⁷⁸³ binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet verplicht om hun al bestaande inspraakverordening om te vormen tot een participatieverordening.⁷⁸⁴ Wanneer de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treedt zal art. 150 Gemw er als volgt uit komen te zien (de onderstrepingen geven de toevoegingen aan die met de wetswijziging worden doorgevoerd):

Artikel 150

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.
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.

Het doel van de Wet versterking participatie op decentraal niveau is meerledig. Ten eerste moet de wetswijziging ervoor zorgen dat de Gemeentewet weer 'bij de tijd is'. De afgelopen jaren hebben gemeenten volop geëxperimenteerd met allerlei

783. De wet geldt eveneens voor provincies, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Omdat in dit proefschrift de nadruk ligt op gemeenten wordt in het vervolg steeds hiervan gesproken.

784. *Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 3, p. 30.*

vormen van participatie. Naast de al bekende en verplichte inspraak kan dan worden gedacht aan G1000's, Right to Challenge (ook wel uitdaagrecht genoemd), burgertoppen, burgerfora, wijkbudgetten, vouchers, burgerbegrotingen, ontwerp-ateliers, gesprekstafels en ga zo maar door. Deze participatievormen gaan verder dan de nu al geregelde inspraak omdat zij niet zien op een concreet (ontwerp)besluit, maar ook op de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid (zie ook de aanpassingen in art. 150 lid 1 Gemw).

Het staat gemeenteraden uiteraard ook nu al vrij om hun eigen verordenende bevoegdheid uit art. 147 Gemw aan te wenden en over deze participatievormen zelfstandig regels te maken. De minister wil echter met de wetswijziging benadrukken dat gemeenteraden regels kunnen maken over de manier waarop binnen de gemeente vorm wordt geven aan burgerparticipatie. Hoewel het gezien de wettekst mijns inziens nog steeds mogelijk is om te formaliseren dat er alleen geparticipeerd kan worden wanneer bijzondere wetgeving hiertoe dwingt en/of inspraak de enige vorm van participatie te laten zijn, gaan de verwachtingen van de minister verder.⁷⁸⁵ De minister zet duidelijk in op wat participatieve ambitie; het is de bedoeling dat inwoners in elke gemeente weten welke 'kaders en spelregels gelden'. Door vooraf duidelijk te maken hoe en wanneer inwoners kunnen participeren hoopt de minister dat het vertrouwen in de klassieke, representatieve democratie wordt versterkt, dat er betere plannen worden gemaakt, er meer draagvlak voor deze plannen is en dit zich vervolgens weer uitbetaalt in minder juridische procedures.⁷⁸⁶

Een participatieproces zo inrichten dat burgers mee willen en kunnen doen en zich bovendien gehoord en serieus genomen voelen is een hele opgave.⁷⁸⁷ Niet elk participatie-instrument is geschikt voor elke vraag of elk probleem waardoor met de wetswijziging geen speciale regels worden opgenomen ten aanzien van specifieke participatie-instrumenten. Hierop is één uitzondering. Ten aanzien van het participatie-instrument dat bekend staat als het uitdaagrecht/Right to Challenge wordt in art. 150, derde lid, Gemw. opgenomen dat gemeenten hierover regels moeten⁷⁸⁸ maken. Omdat in het contractonderzoek naar het Right to Challenge eveneens is gebleken dat veel initiatiefnemers moeite hebben met het vinden van een ingang bij de overheid wil de minister door opname van het uitdaagrecht in art. 150, derde lid, Gemeentewet ook dit knelpunt aanpakken.⁷⁸⁹ Of zulke algemene uitlatingen daadwerkelijk zullen leiden tot de oplossing van een zeer concreet knelpunt waag

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

786. *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3, p. 15 e.v.

787. Zie de ontwerpprincipes in Hurenkamp en Tonkens 2020.

788. Aanvankelijk was art. 150, derde lid een facultatieve bepaling. Per amendement is hiervan een verplichting gemaakt: *Kamerstukken II 2023/24*, 36 210, nr. 10.

789. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 23. *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3, p. 15 e.v.

ik te betwijfelen. In paragraaf 10.4 ga ik in op een concrete manier die in mijn ogen bijdraagt aan het oplossen van het genoemde knelpunt.

De Raad van State heeft zich in zijn advies erg kritisch uitgelaten over het wetsvoorstel. Zo acht hij het voorstel onder meer onvoldoende onderbouwd en doordacht. Ook wordt onvoldoende aandacht besteed aan de mogelijke negatieve gevolgen van (meer) burgerparticipatie, zoals het ondergesneeuwd raken van de wensen en belangen van burgers die niet participeren.⁷⁹⁰ Ook de potentiële ondergraving van de positie van de gemeenteraad is een punt waar de Raad van State veelvuldig op wijst. Zo kunnen raadsleden door de in hoeveelheid toegenomen participatietrajecten en de bijbehorende verwachtingen van burgers het gevoel krijgen dat zij 'alleen nog maar mogen tekenen bij het kruisje'. Omgekeerd geldt dan weer dat wanneer de hooggespannen verwachtingen die burgers kunnen hebben wanneer zij meedoen in participatietrajecten niet worden ingelost, het beeld wordt versterkt dat de overheid niet luistert.⁷⁹¹ Beide scenario's zijn weinig aantrekkelijk. De Raad van State adviseerde daarom om het wetsvoorstel niet naar de Kamer te sturen, maar het in plaats daarvan grondig te herzien.⁷⁹² De aanpassingen die de minister heeft doorgevoerd zijn echter minimaal. Zo zijn er wat kleine tekstuele aanwijzingen gedaan.⁷⁹³ Deze aanpassingen raken echter niet aan de kern van het voorstel. Daarnaast is de Memorie van Toelichting iets verder aangekleed, bijvoorbeeld door meer achtergrondinformatie over de verschillende 'generaties' van burgerparticipatie te geven.⁷⁹⁴ Met de fundamentele kritiek van de Raad van State is echter niets wezenlijks gedaan. De minister vertrouwt erop dat lokaal maatwerk ervoor zorgt dat er heldere kaders ontstaan waardoor burgers weten wanneer er geparticipeerd kan worden en dat dit vervolgens leidt tot een versterking van de representatieve democratie.

Omdat participatiewetgeving – met name Right to Challenge/uitdaagrecht – terugkwam in twee regeerakkoorden en het bevorderen van burgerparticipatie op brede instemming binnen de Kamer kan rekenen, is het aannemelijk dat het wetsvoorstel

790. Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4., p. 13

791. Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4, p. 14 e.v.

792. Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4, p. 2-3 en p. 30.

793. Kamerstukken II 2022-23, 36 210, nr. 4, p. 31.

794. Burgerparticipatie wordt in de literatuur onderverdeeld in drie generaties. Deze generaties volgen elkaar dan wel in tijd op maar vervangen elkaar niet. De eerste generatie betreft inspraak (jaren '70), de tweede 'interactieve beleidsvorming (jaren '90). Bij deze generaties was het de overheid die bepaalde wanneer er geparticipeerd mocht worden. Bij inspraak was dit naar aanleiding van een concreet plan, bij interactieve beleidsvorming werd het participatiemoment iets naar voren gehaald met de gedachte dat er dan co-creatie kon plaatsvinden. De derde generatie burgerparticipatie bestaat sinds het begin van de 21^e eeuw en wordt gekenmerkt door burgerinitiatieven. Het is in deze generatie niet langer de overheid die bepaalt wanneer er geparticipeerd wordt; in plaats daarvan komen burgers zelf met plannen. Zie over verschillende vormen van burgerparticipatie in brede zin ook hoofdstuk 2.

zonder grote problemen de eindstreep zal halen. De kritiek van de Raad van State op de onderbouwing van het wetsvoorstel snijdt in mijn ogen zeker hout; de minister gaat te veel uit van de vaak bewierookte voordelen van burgerparticipatie zonder echt oog te hebben voor de nadelen ervan en de betekenis van meer burgerparticipatie voor het representatieve stelsel. De minister verwacht (wellicht is 'hoopt' een passendere term) daarbij dat lokaal maatwerk deze ruwe randjes glad kan strijken. Dat neemt niet weg dat ik – net als de minister – het potentieel van dit wetsvoorstel zie. Wanneer de vormgeving en uitvoering van de lokale participatieverordening goed wordt aangepakt kan hiermee enorme winst worden behaald. Die winst zit dan in het wegnemen van enkele veelvoorkomende knelpunten waarmee burgerinitiatieven te maken krijgen op het gebied van het contact tussen overheid en burgerinitiatieven én een concrete uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven. Omdat de VNG een belangrijke rol speelt bij de vormgeving van de nieuwe participatieverordening wordt hieronder de VNG-handreiking participatieverordening en uitdaagrecht besproken.

10.3 VNG-HANDREIKING PARTICIPATIEVERORDENING EN UITDAAGRECHT

Ruim voordat het wetsvoorstel tot wijziging van art. 150 Gemw was ingediend bij de Kamer, kwam de VNG al met een handreiking voor de participatieverordening. Op dat moment was het uitdaagrecht nog een facultatieve bepaling in art. 150, derde lid, Gemeentewet opgenomen en dus is het uitdaagrecht in deze handreiking nog een optie en geen verplichting. (zie bijlage I). Inmiddels hebben de nodige gemeenten de handreiking overgenomen en vastgesteld. Daarbij worden ook de uitdaagbepalingen overgenomen. Hoewel het uitdaagrecht aanvankelijk facultatief was, namen de meeste lokale overheden die al een voorsprong op de wetswijziging namen in hun participatieverordening 'nieuwe stijl' ook regels over het uitdaagrecht op.⁷⁹⁵ Het aanvankelijk facultatieve karakter van de opname van het uitdaagrecht leidde tot kritiek tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel en ook Kamerleden van verschillende fracties hadden op een dwingendere formulering gehoopt.⁷⁹⁶ Per amendement is die wens uiteindelijk uitgekomen.⁷⁹⁷ De eerste aanwijzingen uit de praktijk wezen er echter op dat de meeste gemeenten waarschijnlijk uitdaagregels op zouden gaan stellen, ook als het een facultatieve

795. 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'.

796. *Kamerstukken II 2022-23*, 36 210, nr. 3 bijlage bij MvT reactie op consultatievoorstel door Netwerk Right to Challenge en LSA Bewoners. *Handelingen II 2019/20*, 35300-VII, nr. 18 item 4.

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

bepaling was gebleven. Als we deze ontwikkeling bekijken vanuit de concrete knelpunten die burgerinitiatieven ervaren, wat valt dan op aan de VNG-handreiking?

Definitie

Het eerste dat opvalt is de definitie van uitdaagrecht in art. 1. De VNG-handreiking volgt hierin de toelichting bij de consultatieversie. Het uitdaagrecht is daarmee het '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' [onderstreping ED]. Deze omschrijving – beter en goedkoper – was ook te vinden in de toelichting op het wetsvoorstel tijdens de consultatieronde, maar is er in de uiteindelijke MvT uitgehaald. Over de reden hiertoe zwijgt de MvT, maar tijdens de consultatieronde kwam er kritiek op deze opsomming in de omschrijving van het uitdaagrecht.⁷⁹⁸ Die kritiek is in mijn ogen terecht. Dat de minister het uitdaagrecht aanvankelijk omschreef als 'beter en goedkoper' is namelijk een duidelijke breuk ten aanzien van wat in de praktijk en literatuur bekendstond als het Right to Challenge. Zoals in paragraaf 2.5 al aan de orde kwam is de term Right to Challenge inmiddels ingeruild voor uitdaagrecht. De reden hiervoor is om het gebruik van Engelse termen tegen te gaan wanneer dit niet noodzakelijk is. Uitdaagrecht is daarmee niets anders dan de Nederlandse vertaling van het Right to Challenge. Het is geen ander, afzonderlijk participatie-instrument.⁷⁹⁹ Voor het Right to Challenge is nooit een officiële definitie vastgesteld in wetgeving. In de praktijk en literatuur worden onder dit instrument burgers geschaard die taken van de overheid overnamen wanneer zij een plan hebben om deze taak beter *en/of* goedkoper uit te kunnen voeren.⁸⁰⁰ Het gaat bij Right to Challenge dus om alternatieve en niet om cumulatieve voorwaarden. De praktijk heeft inmiddels uitgewezen dat taken vaak niet één op één over worden genomen, maar dat burgers stukken van taken aan elkaar koppelen.⁸⁰¹ Bijvoorbeeld groenonderhoud en leer-werkplekken in een specifieke wijk of stadsdeel. Deze initiatieven zijn lang niet altijd goedkoper.⁸⁰² Vreemd is dat overigens niet, want burgers komen ook regelmatig met ideeën waar de overheid weliswaar achter staat, maar die zij tot dan toe niet financierde waardoor het dus al snel duurder is. Bovendien heeft de praktijk uitgewezen dat van een 'overname' van taken geen sprake is. De uitvoer van taken of ideeën kan in handen zijn van burgers, maar de verantwoordelijkheid

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

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

800. Van der Krieken 2018. Op 't Hoog 2019. Movisie, Vilans en LSA 2016. Kraaij en Specht 2018. Gemeente Rotterdam 2017. DIA 2019a en 2019b.

801. Kraaij en Specht 2018. Van Popering-Verkerk en Van Buuren 2017. DIA 2019a en 2019b.

802. Kraaij en Specht 2018. DIA 2019a en 2019b.

blijft steeds bij de overheid liggen.⁸⁰³ Gezien de ervaringen met het Right to Challenge, zal de beschrijving dat initiatieven beter én goedkoper dienen te zijn, in de praktijk dus slechts op een zeer beperkt aantal initiatieven van toepassing zijn. Er kunnen uiteraard vraagtekens worden gezet bij wetgevingsacties die feitelijk maar voor zéér specifieke situaties zullen gelden. Maar ik heb geen bedenkingen bij de definitieomschrijving omwille van efficiencyoverwegingen. Het grootste nadeel van de beperkte omschrijving van het uitdaagrecht is dat er te weinig initiatieven kunnen profiteren van de sterke kanten uit de handreiking. De VNG heeft in de handreiking namelijk een aantal voorzetten gedaan die, in combinatie met de juiste ambtelijke ondersteuning (paragraaf 10.4), kunnen bijdragen aan het wegnemen van knelpunten in het contact tussen de overheid en burgerinitiatieven en passen bij een dienstbare overheid.

Positieve en negatieve lijst

Wanneer gemeenten ervoor kiezen om uitdaagregels te maken, biedt de VNG-handreiking een aantal opties aan waartussen kan worden gekozen. De eerste betreft de keuze tussen een positieve en een negatieve lijst. In het eerste geval wordt (limitatief) opgesomd voor welke taken het uitdaagrecht kan worden uitgeoefend. Bij de negatieve lijst is het uitdaagrecht in principe altijd mogelijk, tenzij er harde buitengrenzen worden geraakt. Het uitdaagrecht toepassen op het vaststellen van de gemeentebegroting is er bijvoorbeeld niet bij (art. 5 lid 3 VNG-handreiking). De praktijk rondom burgerinitiatieven laat duidelijk zien dat initiatieven zich niet laten plooiën naar vooraf bedachte taken, labels en hokjes.⁸⁰⁴ De negatieve lijst (uitdaagrecht is mogelijk, tenzij...) heeft daarom mijn voorkeur. De zoektocht naar uitdaagregels binnen de lokale wettenbank laat zien dat de meeste gemeenten er net zo over denken. Alleen de Participatie- en inspraakverordening Waterschap Rivierenland 2020 werkt met een positieve lijst.⁸⁰⁵

Beslissing op het verzoek

Wanneer burgers gebruik willen maken van het uitdaagrecht moet de procedure uit art. 6 worden gevolgd. Omdat het uitdaagrecht feitelijk het doen van een ver-

803. Van der Krieken 2018. Kraaij en Specht 2018. Gemeente Rotterdam 2017, p. 19. Dit wordt ook onderkend door de minister: *Kamerstukken II* 2022-23, 36 210, nr. 3, p. 5. Zie ook paragraaf 2.4 en 2.5.

804. Zie paragraaf 1.4, paragraaf 2.5. Zo ook Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. Van der Krieken 2018. Op 't Hoog 2019. Movisie, Vilans en LSA 2016. Kraaij en Specht 2018. Gemeente Rotterdam 2017. DIA 2019a en 2019b.

805. 10 lokale overheden werken met geen enkele lijst. Dit zijn de gemeenten Wierden, Almelo, Enschede, Middelburg, Wassenaar, Bodegraven-Reeuwijk, Bergen, De Ronde Vennen, Schiedam en Oude IJsselstreek. De overige 13 decentrale overheden werken dus met een negatieve lijst (er zijn 34 participatieverordeningen 'nieuwe stijl', 10 daarvan hebben geen uitdaagrecht opgenomen, of hebben deze bepalingen gereserveerd. Dat betekent dat er 24 decentrale overheden mét regels zijn. Van deze 24 overheden is er slechts één met een positieve lijst, 10 met geen enkele lijst en de overige 13 werken met een negatieve lijst).

zoek tot het mogen uitvoeren van bepaalde taken is, wordt de procedure ingeleid met een soort businessplan. Hierin geven de initiatiefnemers onder andere aan welke taak zij willen uitvoeren, waarom ze dit beter denken te kunnen doen, hoeveel het gaat kosten en of er draagvlak is voor hun plannen. Vervolgens is de gemeente aan zet en moet zij naar aanleiding van het verzoek een beslissing nemen. De VNG-handreiking biedt twee mogelijkheden voor het nemen van deze beslissing (art. 6 lid 3). Eén van die mogelijkheden leidt in mijn ogen tot het nemen van een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Met de andere optie worden geen rechtsgevolgen in het leven geroepen, waardoor er ook geen sprake is van een besluit. De betreffende opties uit de VNG-handreiking zien er als volgt uit:

Artikel 6

3. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.

OF

3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces.

Deze opties roepen de nodige vragen op. Zo zwijgt de toelichting jammer genoeg over het rechtskarakter van de beslissing op het verzoek; is er sprake van een besluit of van een gewone beslissing? Bij de eerste mogelijkheid tot vormgeving van het artikel wordt in mijn ogen een besluit in de zin van de Awb genomen. Het beoogde (rechts)gevolg van een positieve beslissing naar aanleiding van het ingediende verzoek is namelijk dat er ‘passende ondersteuning’ moet worden geboden en daar dus aanspraak op bestaat. Deze passende ondersteuning lijkt zonder positief antwoord op het verzoek niet mogelijk, althans er bestaat daarop geen recht, waardoor er sprake is van een rechtsgevolg.

Daarnaast blijkt uit de toelichting ook niet wat ‘inwilligen’ (zie eerste optie voor vormgeving van art. 6 lid 3) precies betekent. Betekent een voor de initiatiefnemers positieve beslissing (ongeacht de vraag of dit een Awb-besluit is, of niet) dat het initiatief doorgang kan vinden? Of dat de overheid positief ten opzichte van de plannen van de initiatiefnemers staat en hen dus zal helpen met verdere ondersteuning? Duidelijkheid daarover lijkt voor de praktijk van groot belang. In het eerste geval zou namelijk sprake zijn van een resultaatverplichting en in het tweede geval van een inspanningsverplichting. Mocht een positieve beslissing betekenen dat het initiatief doorgang kan vinden, dan zal dit in de praktijk betekenen dat een dergelijke beslissing lang op zich zal laten wachten. De daadwerkelijke invulling van een taak is namelijk afhankelijk van diverse andere wettelijke en financiële kaders. Er zal dus eerst duidelijkheid moeten komen of het initiatief past binnen deze kaders waarna een beslissing op het verzoek kan worden genomen. In dat geval is het de vraag wat de toegevoegde waarde van het verzoekschrift is,

aangezien eventuele vergunningen en subsidies afzonderlijke besluiten opleveren. De optie dat de beslissing op het verzoek inhoudt dat de overheid in principe positief tegenover het initiatief staat en de initiatiefnemers verder zal helpen om hun plannen te realiseren lijkt mij daarom realistischer. Ik zou bij de eerste mogelijkheid tot vormgeving van art. 6 lid 3 daarom willen spreken van een 'beginselbesluit'. In de tweede optie die door de VNG wordt voorgesteld wordt in mijn ogen geen besluit genomen. De vaste contactpersoon is er namelijk altijd, dus ongeacht de beslissing op het verzoek.

Uit de redactie van beide opties meen ik op te kunnen maken dat de faciliterende rol van de gemeente groter is bij het nemen van een beginselbesluit dan bij de tweede optie. Bij het beginselbesluit wordt namelijk gesproken van 'passende ondersteuning' terwijl bij de tweede optie alleen wordt gesproken van een begeleidende contactpersoon. Initiatieven krijgen soms maar moeilijk duidelijkheid over de vraag of de overheid ook een concreet plan wil ondersteunen. Daardoor zitten initiatiefnemers lange tijd in onzekerheid en weten zij niet goed waar zij aan toe zijn. Het beginselbesluit biedt de mogelijkheid om sneller duidelijkheid te krijgen over de vraag of de overheid potentie ziet in de plannen van de initiatiefnemers en zich wil inspannen om het initiatief mogelijk te maken. Dat is dus nadrukkelijk niet hetzelfde als een toezegging of besluit dat het burgerinitiatief gerealiseerd zal worden. De uiteindelijke realisatie is namelijk gebonden aan de toepasselijke financiële en wettelijke kaders. Deze kaders kunnen en mogen niet overboord worden gezet omdat sprake is van een burgerinitiatief waaraan de overheid zich willen committeren. Het beginselbesluit is een inspanningsverplichting waarvan de vervulling (passende ondersteuning) kan worden ingekleurd aan de hand van het dienstbaarheidsbeginsel. Op de vraag hoe die passende ondersteuning eruit kan zien, kom ik in de volgende paragraaf terug.

10.4 AANPASSINGEN AAN DE VNG-HANDREIKING

In deze paragraaf worden suggesties gedaan om de werkwijze en processen van overheden aan te passen en daarmee het dienstbaarheidsbeginsel in de context van burgerinitiatieven te operationaliseren. Dat wordt gedaan aan de hand van hiervoor genoemde VNG-handreiking. Deze uitwerking heeft zowel een juridische kant – het beginselbesluit (paragraaf 10.4.1) – als een praktische en organisatorische kant – 3B-loket, 'gids' en ondersteuningsteam (paragraaf 10.4.2). In paragraaf 10.4.3 worden de VNG-handreiking en mijn aanpassingen naast elkaar gepresenteerd om zo een duidelijk voorbeeld voor de praktijk te bieden.

10.4.1 *Het beginselbesluit*

Een bekend knelpunt waarmee initiatieven te maken krijgen betreft de vraag of de overheid dít concrete initiatief wil ondersteunen. In algemene zin onderstrepen overheden regelmatig dat zij initiatieven willen ondersteunen en faciliteren, maar het blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig om zulke uitspraken ook gedaan te krijgen wanneer er zich een concreet initiatief aandient. Een manier om binnen afzienbare tijd hierover duidelijkheid te krijgen, is door het nemen van een beginselbesluit, waartoe ook de VNG-handreiking de mogelijkheid lijkt te bieden.⁸⁰⁶ Hierna wordt ingegaan op verschillende vragen die verband houden met het beginselbesluit.

Waarom een beginselbesluit?

Een positief beginselbesluit zoals dat is opgenomen in de VNG-handreiking (zie de eerste vormgevingswijze van art. 6, derde lid, VNG-handreiking) voorziet de initiatiefnemers van aanspraak op ‘gepaste ondersteuning’. Hoewel waarschijnlijk de meeste burgerinitiatieven enige mate van ondersteuning door de overheid kunnen gebruiken, zou ik het beginselbesluit niet op elk initiatief van toepassing willen laten zijn. Naar verwachting zullen met name initiatieven die een grote ruimtelijke of politieke impact hebben van een beginselbesluit kunnen profiteren. Er zullen ook burgerinitiatieven zijn die ‘slechts’ een subsidie nodig hebben, een evenement moeten melden, of die praktische ondersteuning nodig hebben. Bijvoorbeeld tuingeredschap om groen te onderhouden of regenjassen voor zogenaamde buurtvaders. In die gevallen hoeft geen beginselbesluit te worden genomen, maar kan de gids (zie hierna paragraaf 10.4.2) de weg wijzen naar de juiste regeling of de benodigde materialen verstrekken.

Het beginselbesluit is daarmee dus een uitkomst voor initiatieven met een zekere omvang en impact. Denk aan de herinrichting van gebieden, het openen van buurtkamers of het oprichten van zorgwoningen. Zulke initiatieven zijn bestuurlijk en beleidsmatig flinke dossiers en de initiatiefnemers ervan verkeren daardoor lange tijd in onzekerheid. Zij zijn dus gebaat bij een beginselbesluit, omdat op deze manier duidelijk wordt of de overheid positief ten opzichte van het initiatief staat. Het is niet per se nadelig of vreemd dat de overheid enige tijd nodig heeft om – zeker bij initiatieven met een grote impact – haar positie te bepalen. De overheid moet immers ook rekening houden met meerdere, soms tegenstrijdige, belangen. Daarbij komen grote initiatieven in de regel ook met een grote begroting. Aangezien de meeste initiatieven grotendeels gefinancierd worden met publieke middelen moet de overheid dus bezien of zij deze last kan en wil dragen. Tot slot

806. Deze optie wordt ook als overweging meegegeven in Van Popering-Verkerk en Van Buren 2017, p. 8.

kunnen (grote) initiatieven haaks staan op de plannen die de overheid zelf heeft. Een braakliggend terrein kan bijvoorbeeld verschillende bestemmingen krijgen. De bestemming die initiatiefnemers eraan willen geven kan de overheid wellicht appricieren, maar het betekent niet per se dat, gezien vanuit andere belangen, zij ook de voorkeur geeft aan deze bestemming.

Hoewel het bepalen van de positie noodzakelijkerwijs dus enige tijd in beslag neemt, kunnen initiatieven in de praktijk niet verder zonder de positie van de overheid te kennen. Zij vinden immers plaats in de openbare ruimte, worden (mede) gefinancierd door de overheid en grote initiatieven hebben daarnaast ook nog andere vormen van overheidsmedewerking nodig. Denk bijvoorbeeld aan aanpassingen in het bestemmingsplan. Het knelpunt dat bij grote initiatieven dus extra op de voorgrond treedt, is het gegeven dat, om hun initiatief in praktijk te kunnen brengen, initiatiefnemers afhankelijk zijn van verschillende wettelijke en beleidsmatige kaders die doorgaans niet goed op elkaar aansluiten. Wanneer per noodzakelijk deelfacet wordt bekeken of en hoe de overheid hiermee kan helpen, neemt dat al snel veel tijd in beslag. Het doel van het beginselbesluit is om dit proces te bespoedigen en de initiatiefnemers eerder duidelijkheid te geven over de vraag hoe de overheid ten opzichte van hun plannen staat. Mijns inziens kan ook de overheid van die duidelijkheid profiteren. Een beginselbesluit geeft het signaal af welke kant de overheid op wil gaan. Wanneer de overheid een positief beginselbesluit neemt, neemt zij een inspanningsverplichting op zich. Zij gaat samen met de initiatiefnemers bezien wat er allemaal nodig is om de plannen in praktijk te brengen en hoe zij bij kan dragen aan de realisatie hiervan.

Hoe ziet het beginselbesluit eruit?

Het voordeel is dat de VNG-handreiking al de mogelijkheid tot het nemen van een dergelijk besluit biedt. Een andere manier om het beginselbesluit vorm te geven is in de vorm van wat Kwast een buurtconcessie noemt.⁸⁰⁷ Met een buurtconcessie krijgt een groep burgers het (exclusieve) recht om een bepaalde activiteit uit te voeren. De andere kant van dit recht betreft een uitvoeringsplicht. Het college van burgemeester en wethouders krijgt van de gemeenteraad (ten aanzien van autonome taken) of een hogere wetgever (voor medebewindstaken) de bevoegdheid om te beslissen over het toekennen van de buurtconcessie.⁸⁰⁸ De buurtconcessie draagt daarmee bij aan het bieden van een duidelijke ingang en een besluit over het al dan niet toestaan van een concreet initiatief. De grondgedachte van de door Kwast voorgestelde buurtconcessie zijn daarmee hetzelfde als het door mij voorgestelde beginselbesluit, loket en verdere ondersteuning (op deze laatste twee punten wordt in paragraaf 10.4.2 ingegaan). Ook al onderschrijf ik de grondge-

807. Kwast 2019.

808. Kwast 2019.

dachte van een buurtconcessie, toch kies ik niet voor een uitwerking langs deze lijn. Dat komt doordat de buurtconcessie een eindbesluit is. De initiatiefnemers krijgen namelijk een recht toegekend. Een dergelijk besluit kan pas genomen worden wanneer allerlei zaken zijn uitgekristalliseerd en besloten. Dat betekent dat initiatiefnemers bij de buurtconcessie alsnog hetzelfde spoor moeten bewandelen als momenteel al het geval is, inclusief de onzekerheid over de vraag of de overheid (in beginsel) positief staat tegenover hun plannen en zonder (mogelijke) ambtelijke ondersteuning. Daarnaast vereist de buurtconcessie aanvullende regelgeving door de gemeenteraad (autonome taken) of een hogere wetgever (taken in medebewind) waarin het college de bevoegdheid krijgt om een buurtconcessie te verlenen.⁸⁰⁹ Dat betekent dat de raad of een hogere wetgever moet aangeven op welke taken de buurtconcessie ziet. In mijn ogen is een dergelijke regeling vergelijkbaar met de positieve lijst uit de VNG-handreiking (tweede manier van vormgeving van art. 5 lid 3). In paragraaf 10.3 heb ik al aangegeven dat een positieve lijst niet mijn voorkeur heeft. Hetzelfde geldt daarmee mutatis mutandis voor een regeling van de taken waarvoor de buurtconcessie in aanmerking komt.

Wie neemt het beginselbesluit en welke afwegingen mogen daarbij een rol spelen?

Gezien het bovenstaande laat een beginselbesluit zich het beste omschrijven als een besluit van het bestuursorgaan naar aanleiding van een verzoek om een concreet burgerinitiatief van passende ondersteuning te voorzien. Daarmee is uiteraard nog niet gezegd welk bestuursorgaan dit besluit mag nemen en welke afwegingen daarbij een rol (mogen) spelen. Op basis van de door mij voorgestelde bepalingen neemt de raad het beginselbesluit voor zover er taken en bevoegdheden van de raad in het geding zijn, en het college voor zover het gaat om collegetaken of -bevoegdheden. Aangezien initiatieven draaien om de uitvoering van feitelijke taken en het college het uitvoerend orgaan binnen de gemeente is, ligt het voor de hand dat het beginselbesluit in verreweg de meeste gevallen wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders. Dat neemt niet weg dat de realisatie van een concreet initiatief medewerking of handelingen van de raad vergt. Daarom wordt het beginselbesluit altijd afgestemd met de raad of, indien de raad het beginselbesluit neemt, met het college.

Aan het nemen van een beginselbesluit ligt een bestuurlijke, financiële en juridische afweging ten grondslag. De harde buitengrenzen van deze afweging zijn gelegen in art. 5, derde lid, Participatieverordening (zie hierna paragraaf 10.4.2 voor de vormgeving). Initiatieven ondersteunen die zelf de gemeentebegroting willen

809. Het kunnen toekennen van een buurtconcessie betekent uiteraard ook dat de formele wetgever de buurtconcessie als instrument implementeert. Gebeurt dit niet dan is een buurtconcessie feitelijk een moderne sticker op al bestaande instrumenten. Zie over dergelijk (welbewust) verhullend taalgebruik ook Van den Brink en Den Ouden 2016.

vaststellen (sub d) is er dus niet bij. Vervolgens moet worden gekeken naar de aanvraag voor het beginselbesluit. Artikel 6, vierde lid, Participatieverordening geeft aan wat er in het verzoek moet worden opgenomen. De afweging voor het beginselbesluit moet dus ook aansluiten bij dit verzoek. Wanneer het bestuursorgaan bijvoorbeeld niet overtuigd is van de meerwaarde van het initiatief (sub b), of de kosten te hoog zijn (sub e), kunnen dit redenen zijn voor het bestuursorgaan om het verzoek af te wijzen. Hetzelfde geldt wanneer er belangen van derden in het geding zijn en het bestuursorgaan het beschermen van deze belangen hoger acht dan het ondersteunen van het burgerinitiatief. Wat die derdenbelangen zijn, verschilt per initiatief. Gedacht kan worden aan (directe) omwonenden, maar eventueel ook aan lokale ondernemers.

Werpt het beginselbesluit zijn schaduw vooruit?

Met een positief beginselbesluit ontstaat er voor de overheid een inspanningsverplichting. Zij probeert, binnen de daartoe bestaande wettelijke mogelijkheden, om de plannen van de initiatiefnemers samen met hen te realiseren. Dat betekent allereerst dat het beginselbesluit geen eindbesluit is. Er wordt dus niet gezegd dát de plannen sowieso doorgang zullen vinden. Ook vervangt het beginselbesluit andere eindbesluiten zoals het aanpassen van het bestemmingsplan of het verlenen van een vergunning of subsidie niet. De Lange wijst erop dat een positief beginselbesluit eindbesluiten als het verlenen van planologische medewerking wel degelijk gedeeltelijk kan inkleuren. Hij zegt daarover het volgende:

“Dat laat wat mij betreft onverlet dat een dergelijk beginselbesluit zijn schaduw vooruit zal werpen over die deelbesluiten. Het bestuursorgaan schept met een positief beginselbesluit dus verwachtingen en levert derhalve een deel van zijn beoordelings- en beleidsvrijheid bij het nemen van de deelbesluiten in.”⁸¹⁰

De vraag is of het bezwaarlijk is dat het beginselbesluit zijn schaduw vooruitwerpt. In mijn ogen is dat niet het geval. De overheid heeft namelijk ook baat bij een beginselbesluit. Het zet, als gezegd, de neuzen binnen de overheid dezelfde kant op. Het geeft het signaal af dat de overheid zich in wil zetten om samen met de initiatiefnemers de plannen te verwezenlijken en legitimeert daarbij eventuele andere werkwijzen en experimenten. Daarbij gelden – uiteraard – nog steeds wettelijke grenzen en kaders. Zo kan een subsidieverordening waarvan het subsidieplafond al is bereikt, niet als financieringsgrondslag dienen. Waar het echter om draait is dat de overheid, gegeven deze wettelijke kaders en haar invloed en mogelijkheden om deze in te zetten, kijkt waar de mogelijkheden liggen. In dat opzicht is wat er ná het nemen van het beginselbesluit gebeurt de daadwerkelijke en feitelijke verwezenlijking van een dienstbare en responsieve overheid.

810. De Lange 2023.

Waarom is het wenselijk dat het beginselbesluit een Awb-besluit is?

Bij een positief beginselbesluit verkrijgen de initiatiefnemers het recht op passende ambtelijke ondersteuning. Wanneer hun verzoek wordt afgewezen krijgen de initiatiefnemers deze aanspraak op ondersteuning niet. Dat betekent dat met een positieve beslissing een rechtsgevolg in het leven wordt geroepen (dat ook is beoogd) waardoor sprake is van een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Door het individuele karakter is dit een beschikking die, conform art. 8:1 Awb, voor bezwaar en beroep vastbaar is. Het is mijns inziens wenselijk dat het beginselbesluit een (appellabel) Awb-besluit is.

Allereerst dient te worden opgemerkt dat, ook wanneer het beginselbesluit géén Awb-besluit zou zijn, rechtsbescherming mogelijk is. In plaats van de bestuursrechter zal dan op grond van de onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) een procedure bij de civiele rechter moeten worden gestart. De gang naar de civiele rechter is echter vooral een theoretische mogelijkheid. Door de hogere griffierechten en de verplichte bijstand door een advocaat is de civiele rechter minder toegankelijk voor particulieren dan de bestuursrechter. Bij de bestuursrechter zijn de griffierechten lager en is bovendien geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging.⁸¹¹ Om de rechtsbescherming bij de bestuursrechter te activeren moet conform art. 8:1 en 8:3 Awb een appellabel besluit in het geding zijn. De reden om het beginselbesluit als appellabel Awb-besluit te construeren is gelegen in de rechtsbescherming van eventuele derden die juist níét achter de plannen van het initiatief staan.

Derden kunnen om uiteenlopende redenen niet achter de plannen van de initiatiefnemers staan.⁸¹² Bij het verlenen van concrete eindbesluiten – subsidies of vergunningen – maken hun belangen echter niet altijd deel uit van het relevante toetsingskader. Zeker bij initiatieven die gebruikmaken van een beginselbesluit – grote, impactvolle plannen – is het van belang om de belangen van derden te kennen en te betrekking in de algemene besluitvorming. Deze derden worden immers geconfronteerd met de uitwerking van het initiatief, kunnen zich hier niet of slechts beperkt aan onttrekken, maar hebben tot nu toe slechts zeer beperkte mogelijkheden om hun belangen naar voren te brengen. Omdat het beginselbesluit een appellabel besluit is dat bovendien de belangen van derden meeneemt in de besluitvorming wordt dus de mogelijkheid tot rechtsbescherming voor deze groep gecreëerd.

811. Of het ook verstandig is om zonder procesvertegenwoordiging op te treden in het bestuursrecht is een andere vraag. Het bestuursrecht is geen rechtsgebied waarin leken makkelijk hun weg vinden.

812. Zie over dit thema Driessen 2021a.

Toetsing door de rechter aan het dienstbaarheidsbeginsel en het beginselbesluit

Omdat het beginselbesluit een appellabel besluit is, kan het uiteindelijk door de bestuursrechter worden getoetst. Die kan toetsen aan het dienstbaarheidsbeginsel dat als norm op het handelen van het bestuursorgaan van toepassing is. De vraag is hoe de rechter die toetsing vorm zal geven.

Het dienstbaarheidsbeginsel is vooral een instructienorm voor het bestuur.⁸¹³ Dat wil zeggen dat een geslaagd beroep op dit beginsel betekent dat het bestuursorgaan zich anders had moeten gedragen, maar niet per se dat een ander besluit had moeten worden genomen. Daardoor is het dienstbaarheidsbeginsel wellicht minder afschrikwekkend dan materiële beginselen als het vertouwens- en gelijkheidsbeginsel, maar tegelijkertijd is de drempel om een geslaagd beroep aan te nemen voor de bestuursrechter wellicht minder hoog. Een bestuursorgaan kan op verschillende manieren dienstbaar zijn en het is in eerste instantie niet aan de rechter om te bepalen hoe ver die dienstbaarheid in een concreet geval moet gaan en hoe die precies dient te worden vormgegeven. Wat de rechter dus waarschijnlijk zal doen is terughoudend aan het dienstbaarheidsbeginsel toetsen. Dat betekent dat de maatstaf voor toetsing aan dit beginsel is, of het bestuursorgaan, gegeven de concrete situatie, in redelijkheid tot de geboden dienstbaarheid kon overgaan. Wanneer het antwoord op deze vraag 'nee' is, kan de consequentie daarvan zijn dat het bestuursorgaan beter motiveert waarom het niet de door de initiatiefnemers gewenste vorm van dienstbaarheid heeft kunnen leveren, of door – indien mogelijk – te kijken of zij alsnog dienstbaar kan zijn. Bijvoorbeeld door nogmaals met elkaar om tafel te gaan.

Bij het beginselbesluit ligt toetsing aan het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel voor de hand. In dat geval is de vraag of het beginselbesluit met de vereiste zorgvuldigheid (art. 3:2 Awb) is genomen, en/of het voldoende is gemotiveerd (art. 3:46 Awb). Zowel de initiatiefnemers als derdenbelanghebbenden kunnen langs deze beginselen het beginselbesluit aan de orde stellen. Zij het dat hun uitgangsposities anders zullen zijn. Derdenbelanghebbenden die een positief beginselbesluit willen tegenhouden zullen waarschijnlijk aanvoeren dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is genomen. Initiatiefnemers zullen dit argument pas aandragen wanneer hun verzoek om ondersteuning wordt afgewezen en er dus een negatief beginselbesluit voorligt.

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

10.4.2 *Praktische vormgeving en inbedding*

Het 3B-loket

Een dienende overheid bij de facilitering en ondersteuning van burgerinitiatieven kent niet alleen een juridische, maar zeker ook een praktische, organisatorische kant. Dat is ook te zien aan de knelpunten die burgerinitiatieven ervaren. Schematisch bezien is het eerste knelpunt waarmee initiatiefnemers te maken krijgen, het vinden van de (juiste) ingang. Om aan dit knelpunt tegemoet te komen en daarmee dus hulp en ondersteuning op maat te kunnen bieden kan de één-loket-gedachte uitkomst bieden. Dit praktische handelingsperspectief wordt al vaker ingezet bij het ondersteunen van burgerinitiatieven. Maar pas wanneer dit loket voldoet aan de drie B's en dus breed, bekend en bereikbaar is, kan het daadwerkelijk bijdragen aan de oplossing van het knelpunt, zo is in de praktijk gebleken.⁸¹⁴

Met breed bedoel ik: een aanspreekpunt voor meerdere 'soorten' initiatieven. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De Rekenkamer Rotterdam deed onderzoek naar verschillende participatievormen in die gemeente en kwam tot de conclusie dat er veel verschillende loketten bestonden voor initiatieven. Als iemand zich bij het verkeerde loket meldde leverde dat bovendien niet altijd een (juiste) doorverwijzing naar het goede loket op.⁸¹⁵ De ingangen en loketten in Rotterdam zijn gebaseerd op verschillende subsidieregelingen of participatie-instrumenten die op papier van elkaar gescheiden kunnen worden. In de praktijk houden initiatiefnemers zich echter niet aan vooraf bedachte beleids- of subsidiehokjes. Zij hebben een idee, willen hulp en melden zich bij de overheid.⁸¹⁶ Of het initiatief dan €10.000,- nodig heeft of maar €1.000,-, en of er sprake is van een initiatief gericht op 'groen' of op 'sport', het zou bezien vanuit een dienstbaarheidsbeginsel niet de taak van de initiatiefnemers moeten zijn om de juiste ingang te vinden. Bovendien zijn veel knelpunten waarmee initiatieven te maken krijgen algemeen, wat betekent dat zij voorkomen ongeacht de aard van het initiatief (sport, groen, beheer van maatschappelijke functies, zorg en welzijn). Als het uitgangspunt is om initiatiefnemers te helpen, is er dus ook vanuit dat perspectief geen reden om loketten op te knippen.⁸¹⁷ Rotterdam is overigens niet de enige gemeente die versnipperde ingangen kent. Hetzelfde geldt voor gemeenten die vasthouden aan de beperkte definitie van het uitdaagrecht.⁸¹⁸ Door de beperkte definitie van 'uitdaagrecht' (het

814. Rekenkamer Rotterdam 2021, p. 17.

815. Rekenkamer Rotterdam 2021, p. 17.

816. Dit onderstreept nogmaals waarom het belangrijk is om burgerinitiatieven als verschijnsel te benaderen. Zie hierover ook paragraaf 1.4.

817. Zo ook de aanbeveling van Van Popering-Verkerk en Van Buuren 2017, p. 11. Zij wijzen er – terecht – op dat het aan ambtenaren is om ervoor te zorgen dat dit loket ook daadwerkelijk zijn functie en potentieel kan vervullen.

818. Uit de zoektocht binnen de lokale wettenbank van overheid.nl houden de gemeenten Wierden, Noordoostpolder, Wijk bij Duurstede, Middelburg, Delft, Krimpenerwaard, West Betuwe, Bode-

initiatief moet beter én goedkoper zijn) ontstaat er een niche binnen de participatieverordening nieuwe stijl waardoor de ondersteuningsmogelijkheden die worden geboden slechts aan een zeer select deel van de initiatieven toekomen.

De tweede B – bekend – heeft een intern en een extern werkende component. Zowel binnen de organisatie als in de samenleving moet bekend zijn dat het loket er is en dat er een gids – hier kom ik later op terug – beschikbaar is om burgers te helpen. Zeker bij wethouders, raadsleden en buurtwerkers,⁸¹⁹ omdat zij vanwege de aard van hun werkzaamheden regelmatig in aanraking komen met burgers en burgerparticipatie in brede zin. Op deze manier kan niet voorkomen worden dat er initiatieven elders in de gemeentelijke organisatie binnenkomen. Maar mocht dit het geval zijn, dan kan snel de gids op de hoogte worden gesteld en hoeft het initiatief niet van het kastje naar de muur te worden gestuurd.

Tot slot moet het loket bereikbaar zijn. Bijvoorbeeld via de genoemde buurtwerkers, spreekuren, e-mail, sociale media of een telefoonnummer.⁸²⁰ Daarbij is *less* in dit geval niet *more*. Dus hoe bekender en bereikbaarder het loket en de gids, hoe beter. Met een breed, bekend en bereikbaar loket wordt dus een knelpunt aangepakt en eveneens aangesloten bij de wensen van initiatiefnemers tot voortvarendheid en duidelijkheid over de mogelijkheden.⁸²¹

Wanneer het initiatief ‘binnen’ is volgt al snel de onduidelijkheid over de vraag of de overheid dit concrete initiatief wil ondersteunen. Een manier om binnen afzienbare tijd hierover duidelijkheid te krijgen en daarmee wederom aan te sluiten bij de wensen tot voortvarendheid en duidelijkheid, is in de vorige paragraaf aan bod gekomen in de vorm van het beginselbesluit. Een positief beginselbesluit leidt tot een aanspraak op ‘een passende mate van ondersteuning’.

De gids en het ondersteuningsteam

De vraag is hoe de passende ondersteuning eruit moet zien en wie dit moet verzorgen. Het is aan de initiatiefnemers om aan te geven waarbij zij ondersteuning

graven-Reeuwijk en Bergen vast aan de beperkte definitie van beter én goedkoper. De gemeenten Halderberge en Tynaarlo hebben nog geen regels over het uitdaagrecht in hun participatieverordening nieuwe stijl opgenomen, maar wachten de ontwikkelingen nog even af. In de toelichting op hun verordeningen wordt het uitdaagrecht echter wel beperkt (beter én goedkoper) omschreven.

819. In plaats van buurtwerkers komen ook termen als opbouwwerker, sociaal makelaar of – veruit de meest originele – stadscheerleader/stadfluencer voor. Wat de naam ook is, het zijn steeds mensen die veel in wijken en onder burgers te vinden zijn en zo de voelsprietten zijn van wat er onder de inwoners groeit en broeit.

820. Het spreekt – hopelijk – voor zich dat dit dan niet het algemene nummer van de gemeente moet zijn. Voor Right to Challenge-initiatieven heeft Rotterdam een speciaal telefoonnummer beschikbaar: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>.

821. Nationale Ombudsman 2018, p. 3.

behoeven. Hoe de hulp er dus concreet uit ziet is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De ondersteuning kan worden geboden door een team ambtenaren, afkomstig uit verschillende relevante afdelingen. Aan het spreekwoordelijke hoofd van dit ondersteuningsteam staat een 'gidsambtenaar'. Het is de taak van de gids om het initiatief te helpen manoeuvreren door de verkokerde overheidsorganisatie.⁸²² Meerdere gemeenten hebben al een ambtenaar die een dergelijke gidsfunctie vervult.⁸²³ Maar om daadwerkelijk tegemoet te komen aan de knelpunten van burgerinitiatieven en aan te sluiten bij hun wensen, moet de gids aan een aantal voorwaarden kunnen voldoen. Ten eerste moet de gids voldoende tijd hebben. Een gids wiens werkweek praktisch gezien vol zit met andere taken zal niet tegemoetkomen aan de wensen van initiatiefnemers en de knelpunten ook niet kunnen verhelpen. Daarnaast moet de gids de weg weten in de overheidsorganisatie. Niet alleen binnen de eigen afdeling, maar zeer zeker ook op andere afdelingen. Initiatieven overstijgen regelmatig (beleids)afdelingen en hebben daarnaast te maken met allerlei algemene afdelingen zoals juridische zaken, vastgoed, inkoop en financiën. Op al deze afdelingen moet de gids aanspreekpartners hebben die kunnen helpen wanneer zich een initiatief aandient. Dat betekent dat dus ook op deze andere afdelingen ruimte gemaakt moet worden wat betreft fte's om de gids en de initiatieven te ondersteunen. Tot slot moet de gids doorzettingsmacht en dus een dekkend mandaat hebben. Hiermee bedoel ik dat de gids in staat moet zijn om collega's van andere afdelingen om tafel te krijgen en aan te zetten tot het meedenken met het initiatief. Daarbij zal, indien de situatie hiertoe aanleiding en ruimte geeft, afgeweken moeten worden van standaard werkwijzen. Het is aannemelijk dat dit tot frictie in de organisatie zal leiden. Bij het ontstaan van frictie en de noodzaak om een andere aanpak te proberen, is het mandaat van de gids van groot belang. Een ruim mandaat zorgt ervoor dat de overheid in ieder geval dienstbaar en responsief kan sturen. Het mandaat kan bijvoorbeeld inhouden dat de gids zelf of samen met andere ondersteuningsambtenaren de knoop doorhakt om in een concreet geval een andere werkwijze toe te passen. Een andere invulling van het mandaat zou de mogelijkheid zijn om het in zulke gevallen hogerop te zoeken door de situatie aan het hoger management of de wethouder voor te leggen en hen de knoop te laten doorhakken. Het voordeel van het 'hogerop zoeken' is dat de andere werkwijze eveneens extra rugdekking krijgt.

Niet alleen de beschikbaarheid van de gids en de vakinhoudelijke ambtenaren moet geregeld zijn. Eén van de verwachtingen van de initiatiefnemers is dat de overheid denkt in mogelijkheden. Dat betekent dat de ondersteunende ambtenaren ook een opdracht moeten meekrijgen die hiertoe aanzet. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Juristen krijgen regelmatig het verwijt overal problemen en risico's

822. Zie ook Outhuijs 2021 die de verkenning van een 'zaaksambtenaar' binnen de Awb aanbeveelt.

823. Komen onder andere terug in Nationale Ombudsman 2018. Rekenkamer Rotterdam 2021. Denters e.a. 2013. Tonkens en Verhoeven 2011.

te zien. Maar een gemeentejurist die de opdracht heeft om alle potentiële risico's in kaart te brengen zit heel anders in de wedstrijd dan zijn collega jurist die de opdracht heeft gekregen om te kijken of deze risico's daadwerkelijk leiden tot realistische en onaanvaardbare aansprakelijkheidsrisico's en, indien deze er zijn, wat de mogelijkheden zijn om realistische risico's af te dekken. De Nationale Ombudsman verwoordt het als volgt:

*“Weliswaar vormen wet- en regelgeving het uitgangspunt, maar de overheid houdt nadrukkelijk rekening met de bedoeling van regels en gaat zo nodig flexibel om met belemmerende regelgeving als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.”*⁸²⁴

Om ervoor te zorgen dat initiatiefnemers niet verdwalen in de overheidsorganisatie heeft de gids ook een belangrijke functie in de communicatie met en de terugkoppeling naar de initiatiefnemers. Denk daarbij aan informatie over welke afdelingen bij het initiatief betrokken zullen zijn, welke besluiten genomen moeten worden, hoeveel tijd daarmee is gemoeid, welke subsidies beschikbaar zijn en ga zo maar door. De communicatie van deze informatie moet zo veel mogelijk lopen via de gids. Op die manier hebben zowel de initiatiefnemers als de betrokken afdelingen een vast aanspreekpunt en wordt voorkomen dat het initiatief tegenstrijdige informatie krijgt. Door de gids het aanspreekpunt te laten zijn voor zowel het initiatief als de betrokken afdelingen wordt gezorgd dat de overheid als één geheel optreedt richting het initiatief.

Als scharnierpunt in de communicatie tussen initiatiefnemers en de eigen organisatie kan de gids ook bijdragen aan een ander knelpunt, namelijk de uiteenlopende werkwijze en tempo van initiatiefnemers en de overheid. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat nauwere samenwerking tussen ambtenaren en initiatiefnemers leidt tot wederzijdse sociale opwarming.⁸²⁵ Dit betekent dat beide partijen meer begrip en waardering voor elkaar, elkaars werkwijzen en bijbehorende belangen krijgen. Daarmee kan het mechanisme van sociale opwarming bijdragen aan de wens van initiatiefnemers om serieus genomen te worden. Volledig zullen de frustraties over de andere werkwijze niet verholpen kunnen worden. Ook een responsieve, dienende overheid is immers gehouden aan regels en procedures die niet synchroon zullen lopen met de timing van burgerinitiatieven maar waaraan wel gewoon voldaan moet worden.⁸²⁶ Maar wanneer er door de inzet van een gids en ondersteunend team dat meedenkt en duidelijk, gericht

824. Nationale Ombudsman 2018, p. 26.

825. Denters e.a. 2013. Tonkens en Verhoeven 2011.

826. Zie ook paragraaf 2.4.

communiceert⁸²⁷ een proces van ‘sociale opwarming’ in gang kan worden gezet, wordt hopelijk de angel al voor een deel verwijderd.

10.4.3 Verankering aan de hand van de VNG-handreiking

De laatste vraag is hoe de handelingsperspectieven die hiervoor aan bod kwamen verankerd kunnen worden in de overheidsorganisatie en regelgeving.

Ruime definitie

In dit proefschrift is geen onderscheid gemaakt tussen soorten initiatieven. Hooguit kan voor sommige initiatieven een beginselbesluit aangewezen zijn. De VNG-regels maken wel een onderscheid naar type burgerinitiatief. In het VNG-voorbeeld zijn speciale regels opgenomen voor het uitdaagrecht. Door het uitdaagrecht te omschrijven als initiatieven die beter én goedkoper zijn zullen de VNG-regels in de praktijk slechts op een zeer beperkt aantal initiatieven van toepassing zijn. Wanneer overheden de ambitie hebben om daadwerkelijk aan te sluiten bij initiatieven en stappen te zetten in hun ‘dienstbare ondersteuning’ doen zij er dus goed aan om de definitie van het uitdaagrecht niet over te nemen. In plaats daarvan komt dan een ruimte omschrijving van burgerinitiatieven:

“Burgers die zich samen inzetten voor een taak of belang waaraan een maatschappelijke waarde wordt toegekend.”

Deze definitie is erg ruim en uiteraard kan en zal gediscussieerd worden over de vraag wat nu precies maatschappelijke waarde is. In de meeste gevallen zal echter wel duidelijk zijn wat hier ongeveer onder valt⁸²⁸ en als terugvaloptie is er nog altijd de ‘negatieve-lijst’ met plannen die niet op ondersteuning kunnen rekenen.

Creëer één loket

Een brede definitie geeft ook ruimte voor een breed loket. Dit loket moet voldoen aan de drie B’s: breed, bereikbaar en bekend. Een overheid die zich daadwerkelijk dienend op wil stellen gaat met initiatiefnemers in gesprek over wat zij willen bereiken en werpt nog geen hoge drempels op voordat het gesprek begonnen is. In art. 6, eerste lid, van de VNG-voorbeeldregels zijn aardig wat motiveringseisen aan het indienen van een uitdaag-initiatief verbonden. Zo moeten initiatiefnemers een financiële onderbouwing overleggen en aantonen dat zij over voldoende kennis en kunde beschikken om het initiatief uit te voeren. Die motiveringseisen kunnen

827. Damen heeft met betrekking tot overheidscommunicatie al duidelijk deelregels opgesteld: Damen 2015 en Damen 2007.

828. In Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006, p. 20 worden burgerinitiatieven als ‘zeker niet hemelbestormend of revolutionair’ omschreven. De vraag of burgerinitiatieven een maatschappelijke waarde nastreven is daardoor bijna nooit problematisch.

verklaard worden gezien definitie van uitdaagrecht; beter én goedkoper. Omdat het niet aan te raden is om vast te houden aan de definitie uit de VNG-regels, kunnen deze motiveringseisen ook beter niet worden overgenomen. Om contact te krijgen met het loket zou de drempel zo laag mogelijk moeten zijn.⁸²⁹ Naar aanleiding van de gesprekken die worden gehouden met de gids en ondersteuners kan blijken dat alsnog een draagvlakmeting noodzakelijk is, maar als toelatingseis is dit een te hoge drempel.⁸³⁰

Zorg voor ondersteuning

Zodra het initiatief zich gemeld heeft bij het loket, kijkt de gids samen met de initiatiefnemers wat zij nodig hebben. De VNG-regels bieden hiertoe al de mogelijkheid in art. 6, derde lid. Eén van de twee opties voor de vormgeving van dit artikellid is door initiatieven een contactambtenaar toe te wijzen die hen begeleidt (optie twee voor vormgeving van art. 6 lid 3 in de VNG-handreiking). Dit is een goede en nuttige toevoeging die zeker tegemoetkomt aan knelpunten en overeenkomt met de wensen van burgerinitiatieven. De begeleiding zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het uitzoeken op welke subsidieregelingen het initiatief een beroep kan doen en eventueel uit hulp bij de aanvraag of verantwoording van subsidies. Het is aan de initiatiefnemers om aan te geven waar zij hulp nodig hebben. Het 'eigenaarschap' – zie paragraaf 1.4.3 – ligt immers bij de initiatiefnemers. Voor initiatieven met een bestuurlijk flinke impact is er dan het beginselbesluit (optie één voor de vormgeving van art. 6, lid 3, VNG-handreiking).

Het voorgaande betekent dus dat er géén keuze gemaakt moet worden tussen de twee verschillende manieren waarop artikel 6, derde lid volgens de VNG-handreiking kan worden vormgegeven. In plaats daarvan moeten beide opties worden geïmplementeerd, maar dan als afzonderlijke stappen. Het vaste contactpunt – door mij ook de gids genoemd – is er altijd, het beginselbesluit alleen wanneer de omvang en de impact van het initiatief hierom vragen.

829. Dit heb ik eveneens bepleit in Driessen 2021c.

830. Bovendien blijkt uit de VNG-regels niet bij wie er draagvlak moet zijn, hoeveel draagvlak voldoende is en hoe het draagvlak moet worden gemeten. Deze drie basisvragen moeten duidelijk zijn voordat een meting wordt gehouden, anders wordt de uitkomst van de draagvlakmeting eenvoudig discutabel. Zie: ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1606, AB 2022/24 m.nt. E.M.M.A. Driessen (Draagvlakmeting Alkmaar). Zie ook: Driessen 2021a.

Alles overziend zou de VNG-handreiking dus als volgt aangepast kunnen worden:

VNG	Alternatief
Artikel 1 (definitie): 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	Artikel 1 (definitie): Burgerinitiatief: burgers die zich inzetten voor een taak of belang waaraan een maatschappelijke waarde wordt toegekend. Beginselbesluit: besluit van het bestuursorgaan naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in artikel 6, vierde lid, om een concreet burgerinitiatief van passende ondersteuning te voorzien.
Artikel 5 (onderwerp van het uitdaagrecht): 1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of hierop uitdaagrecht wordt toegepast. 2. Het bestuursorgaan wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op het van toepassing zijn van het uitdaagrecht. 3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is niet mogelijk: a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft; b. als het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten; c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft; d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet; e. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt; f. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;	Artikel 5 (onderwerp van burgerinitiatieven): 1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of initiatieven voor ondersteuning in aanmerking komen zoals bedoeld in artikel 6, vierde tot en met zevende lid. 2. Het bestuursorgaan wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op de mogelijkheid om initiatieven te ontplooiën. 3. Ondersteuning van initiatieven is in de volgende gevallen niet mogelijk: a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft; b. als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten; c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft; d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening, belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet, of ziet op een van de bevoegdheden genoemd in artikel 156, tweede lid, artikel 165, tweede lid en artikel 178, tweede lid van de Gemeentewet;

VNG	Alternatief
g. als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving. OF 3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is mogelijk: a. [...]; b. [...]; c. [...]. Artikel 6. Procedure uitdaagrecht 1. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen: a. omschrijving van de gemeentelijke taak die de verzoeker wil overnemen; b. uitleg waarom of hoe de verzoeker deze taak beter en goedkoper kan uitvoeren; c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker; d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen; e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn; f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft; g. inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd. 2. Het bestuursorgaan beslist binnen [aantal] weken op het verzoek. 3. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning. OF	e. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat niet kan worden afgewacht; f. als het belang van het initiatief niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving. Artikel 6. Procedure burgerinitiatieven 1. Het bestuursorgaan stelt zich bij het ondersteunen van burgerinitiatieven waar mogelijk dienstbaar op. 2. Burgerinitiatieven worden ingediend bij het loket ondersteuning burgerinitiatieven. 3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces. 4. Een verzoek met betrekking tot het nemen van een beginselbesluit wordt bij het loket ondersteuning burgerinitiatieven ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen: a. omschrijving van het initiatief dat de initiatiefnemers willen uitvoeren; b. uitleg waarom dit initiatief volgens de initiatiefnemers maatschappelijke waarde heeft; c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker; d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen. Voorafgaand aan het indienen van een beginselbesluit wordt met verzoekers afgesproken hoe de draagvlakmeting moet plaatsvinden, wie tot de belanghebbende ingezetenen behoren, hoe hoog de

VNG	Alternatief
3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces.	respons van de meting moet zijn en wat als voldoende draagvlak kwalificeert;
4. Het bestuursorgaan maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.	e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering van het initiatief verbonden zijn;
5. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen veertien dagen openbaar.	f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
	g. indien van toepassing: inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd.
	5. Het bestuursorgaan beslist binnen [aantal] weken op het verzoek als bedoeld in het vierde lid. Voordat het bestuursorgaan het besluit neemt, treedt hij in overleg met het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
	6. Bij het nemen van het beginselbesluit wordt onder meer rekening gehouden met artikel 5, derde lid, artikel 6, vierde lid, en de belangen van derden.
	7. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.
	8. Het bestuursorgaan maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.
	9. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen veertien dagen openbaar.

Toelichting op wijzigingen

Om initiatieven niet onnodig te beperken, maar toch enkele harde buitengrenzen aan te geven is in art. 5 gekozen voor de negatieve lijst: ondersteuning van initiatieven is niet mogelijk indien... Daarbij is ervoor gekozen om sub e uit de VNG-handreiking niet over te nemen. In het VNG-voorbeeld is het overschrijden van de Europese aanbestedingsdrempel een harde buitengrens. Initiatieven die deze grens overschrijden kunnen niet direct doorgang vinden. Daarvoor zal eerst een aanbestedingsprocedure gevolgd moeten worden die door de initiatiefnemers moet worden gewonnen. Maar ook wanneer de drempel niet gehaald wordt kan

het noodzakelijk zijn om gelden in competitie te verdelen of een passende mate van openbaarheid te garanderen.⁸³¹ Geldt in die gevallen de harde buitengrens uit de VNG-handreiking dan niet? Ik kies er echter niet voor om sub e uit de VNG-handreiking uit te breiden, maar om het lid te schrappen. Ik zie namelijk geen reden waarom een initiatief dat een aanzienlijk bedrag of schaars middel nodig heeft per definitie uitgesloten zou moeten worden. Sub d van art. 5 lid 3 is wel uitgebreid. De taken die de VNG noemt zijn als het ware kerntaken die vanwege hun aard altijd in handen moeten blijven van de gemeente. Er zijn echter meer bevoegdheden die botsen op het gesloten stelsel van de Gemeentewet.⁸³² Het gaat dan om de bevoegdheden genoemd in art. 156, lid 2, art. 165 lid 2 en art. 178 lid 2 Gemw. Deze artikelen worden daarom toegevoegd.

In art. 6 lid 1 wordt het dienstbaarheidsbeginsel bij de ondersteuning van burger-initiatieven gecodificeerd. Aan de brede omschrijving uit art. 1 wordt in art. 6 lid 2 eveneens een breed loket gekoppeld. Om ervoor te zorgen dat initiatiefnemers één aanspreekpunt hebben wordt hen een vast contactpersoon aangewezen (lid 3). Deze optie stond al in de VNG-handreiking, maar dan als één van de twee mogelijkheden nadat op een verzoek over het uitdaagrecht was besloten. Omdat vrijwel elk initiatief behoefte heeft aan een vaste contactpersoon is deze optie daarom losgekoppeld van een verzoek, maar een gevolg van een aanmelding bij het loket. Voor initiatieven met een grotere bestuurlijke en politieke impact kan dan een beginselbesluit worden genomen. De basis hiervoor was eveneens al aanwezig in de VNG-handreiking. Omdat het beginselbesluit niet alleen van toepassing is op het uitdaagrecht, zijn tekstuele aanpassingen gedaan aan de eisen die aan het verzoekschrift kunnen worden gesteld.

831. Bijvoorbeeld op basis van de Gids Proportionaliteit of wanneer de gelden/vergunningen/goederen zijn aan te merken als schaarse rechten.

832. Zie ook Westerweel 2021, hoofdstuk 4.

