



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).

SAMENVATTING

Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid. Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie.

In de participatiesamenleving krijgen burgers de ruimte om (mede)verantwoordelijkheid te dragen voor de uitvoering van publieke taken. Er zijn door het hele land veel (kleinschalige) projecten te vinden waarin (groepen van) burgers lokaal of regionaal actief zijn, om zo hun steentje bij te dragen aan de oplossing, bestrijding of voorkoming van een probleem waaraan zij een maatschappelijke waarde toekennen. Zij nemen bijvoorbeeld het groenonderhoud of welzijnswerk in de buurt in eigen hand om zo de straat wat op te fleuren, elkaar beter te leren kennen, of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een zinvolle dagbesteding te geven. Ook komt het voor dat burgers dorpshuizen exploiteren⁸³⁴ of het plaatselijke zwembad van de ondergang redden om er zo voor te zorgen dat deze voor hen belangrijke wijk- of dorpsfuncties niet verloren gaan en de leefbaarheid op peil blijft of zelfs verbetert.⁸³⁵ Steeds vaker gaat het ook om grotere projecten, waarbij substantiële (financiële) belangen een rol spelen. Plaatselijke verenigingen exploiteren bijvoorbeeld een windmolen en steken de opbrengsten daarvan in lokale projecten die steun verdienen,⁸³⁶ het wijkbedrijf helpt buurtbewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan of bij het opzetten van een eigen onderneming⁸³⁷ en de zorgcoöperatie van de buurt levert innovatieve zorg op maat waardoor zorgbehoevende buurtbewoners langer in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven.⁸³⁸ Wanneer burgers zich inzetten voor een taak of belang waarmee zij een bijdrage willen leveren aan de (lokale) samenleving, wordt dit vaak een burgerinitiatief genoemd.

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

835. Zoals het openluchtzwembad De Groene Jager in Den Ham. Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit initiatief Ham en Van der Meer 2015, p. 47-54.

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

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

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

Burgers die zich uit eigen beweging in willen zetten voor maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering, de leefbaarheid in dorpen en wijken, gezond en vitaal leven en oud worden, kunnen in de regel op de algemene instemming en steun van (lokale) overheden rekenen. Het zijn namelijk ook vraagstukken waaraan de overheid, samen met andere partijen, haar steentje wil bijdragen. Overheden zoeken daarom naar vormen om dit soort burgerinitiatieven te stimuleren, te faciliteren en daarop niet eenzijdig en directief, maar responsief te sturen. De gedachte hierbij is dat het initiatief van de burgers moet blijven en niet door de overheid moet worden overgenomen, noch moet worden gesmoord in besluitvormingsprocedures, juridische procedures en regels.

Uit onderzoek blijkt echter dat het in de praktijk lastig is om burgerinitiatieven te ondersteunen en faciliteren. Zowel initiatiefnemers als overheden lopen tegen verschillende en zeer uiteenlopende knelpunten aan:

- I. Contact met de overheid – De toegang tot het bestuur en de interne overheidsorganisatie is voor burgers die een initiatief willen ontwikkelen vaak lastig te verkrijgen. Zij vinden het onder andere lastig om de juiste ingang te vinden, worden regelmatig van het kastje naar de muur gestuurd en stuiten op een (ambtelijke) organisatie die niet is ingericht op hun werkwijze.
- II. Financiering – De knelpunten bij de financiering van burgerinitiatieven kennen diverse facetten:
 - a. De snelle en soepele financiering van burgerinitiatieven is binnen zowel het aanbestedings- als het subsidierecht geen eenvoudige opgave. Hoewel er een groot aantal subsidieregelingen is waarop burgerinitiatieven een beroep kunnen doen, bieden de (specifiek op burgerinitiatieven gerichte) regelingen in de regel onvoldoende financiële middelen, sluiten de aanvraagseisen niet goed op elkaar aan en kennen zij allemaal (net iets) andere verantwoordingseisen. Hierdoor wordt het aanvragen, financieren en het achteraf verantwoording afleggen ten aanzien van een concreet plan van de initiatiefnemers een lastige en tijdrovende aangelegenheid. Wanneer gelden in competitie moeten worden verdeeld omdat sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht, de gekozen verdeelsystematiek dit vereist of er op basis van de jurisprudentie van de Nederlandse (bestuurs)rechter mededinging moet worden geboden, vissen burgerinitiatieven vaak achter het net. Zij vinden het lastig om tot een kansrijke inschrijving te komen, onder andere doordat er volgens hen te weinig rekening wordt gehouden met de maatschappelijke meerwaarde die zij leveren.
 - b. Burgerinitiatieven leveren naar eigen zeggen een maatschappelijke meerwaarde. Deze maatschappelijke meerwaarde kan allerlei verschillende vormen aannemen. Soms gaat het daarbij om concrete, meetbare doelen, zoals het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar betaald werk. Maar vaak gaat het ook om gevolgen die (hiermee

samenhangen en) slecht meetbaar en financieel waardeerbaar zijn, zoals een verhoogd gevoel van eigenwaarde, meer sociale cohesie in een wijk, of een gezondere levensstijl. Burgerinitiatieven vinden dat deze waarde óók en méér zou moeten meetellen in financieringsconstructies, zoals het verkrijgen van opdrachten of vastgoed.

- c. Initiatieven die aanspraak willen maken op zorgbudgetten zoals op basis van de Wmo, de Wlz en de Zorgverzekeringswet, hebben als extra complicerende factor dat deze geldstromen worden beheerd door verschillende budgethouders waardoor het lastig is om integrale en op preventie gerichte zorg- en welzijnsinitiatieven te ontplooien en te financieren.
 - d. Waar initiatieven economische activiteiten ontplooien en tegelijkertijd gesteund worden met publieke middelen zoals subsidies of gunstige huur- of koopvoorwaarden, speelt het risico op concurrentievervalsing.
- III. Draagvlak – In ruil voor financiële of ambtelijke ondersteuning willen overheden dat burgerinitiatieven over draagvlak beschikken. Initiatiefnemers stellen zelf eveneens regelmatig dat zij weten wat er écht speelt in de wijk. Het is lastig om zulke claims te kunnen aantonen, te onderbouwen en te beoordelen.
- IV. Representatie – De verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie hoeft niet tot tegenstellingen te leiden, maar wanneer vertegenwoordigende organen als de gemeenteraad en burgerinitiatieven wel (inhoudelijk) tegenover elkaar staan is dit voor beide partijen een erg lastige situatie. Dit, ondanks het feit dat de representatieve democratie formeel steeds het laatste woord heeft.
- V. Aansprakelijkheid – Er leven veel aansprakelijkheidsvragen bij overheden en initiatiefnemers en dat kan leiden tot koudwatervrees.
- VI. Rechtspersonenrecht – Initiatiefnemers ervaren het rechtspersonenrecht als een lastige zoektocht naar een vorm die zakelijker is én voelt dan een vereniging of een ideële stichting, maar zich ook onderscheidt van de op winstmaximalisatie gerichte bv en nv.

Onderzoek wijst uit dat deze knelpunten niet in een wettelijke regeling kunnen worden weggenomen, maar wellicht wel door het opnemen en uitwerken van een dienstverleningsbeginsel. Onlangs is voorgesteld om een dergelijk beginsel op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit beginsel luidt als volgt:

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

Uit het feit dat burgers initiatieven ontplooien, zij daarbij de nodige knelpunten ervaren en de overheid hen graag wil faciliteren en ondersteunen, volgt de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

In de hoofdstukken 3 tot en met 8 stond steeds een knelpunt uit bovenstaande lijst centraal. Onderzocht werd wat het knelpunt inhield, hoe het relevante juridische kader eruitzag, welke oplossingen er binnen dit juridisch kader al mogelijk zijn en of deze oplossingen ook werkbaar zijn voor initiatiefnemers en de hen faciliterende overheden. Regelmatig kwam daarbij naar voren dat het betreffende juridische systeem weliswaar ingewikkeld was, maar dat er al mogelijkheden bestaan om de wensen en plannen van initiatiefnemers te verwezenlijken.

De voorgestelde oplossingen die in de hoofdstukken 3 tot en met 8 zijn besproken, komen bijna allemaal op een of andere manier tegemoet aan de knelpunten zoals die door burgerinitiatieven worden ervaren. Het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag – In hoeverre kan een dienstverleningsprincipe in de Awb bijdragen aan het verminderen van de door burgerinitiatieven ervaren (juridische) knelpunten? – kan daarmee positief worden beantwoord. De volgende vraag is hoe de uitwerking van dit beginsel vorm kan krijgen in de context van burgerinitiatieven. De oplossingsrichtingen uit hoofdstuk 3 tot en met 8 laten zien dat het verstrekken van extra informatie de knelpunten niet zal verminderen. Een invulling van het dienstbaarheidsbeginsel langs deze lijnen ligt dan ook niet voor de hand. Wel zijn goede resultaten te verwachten van aanpassingen die ervoor zorgen dat initiatiefnemers en overheden beter gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de wet al biedt (de zogenaamde interface-aanpak). De grootste vooruitgang kan echter worden geboekt wanneer de overheid haar eigen praktijken, processen en kaders aanpast. In dit proefschrift zijn verschillende manieren onderzocht waarop dit kan worden gedaan.