

Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven?

Een verkenning voor het ministerie van BZK naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven om veiligheidsbelemmeringen op te heffen.



Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

november, 2015

De foto op de voorkant is afkomstig van het project Magstad (2014). Dit was een initiatief gesubsidieerd door verschillende overheden om 'het dagelijks leven van burgers en huurders aan de praktijk van professionals te verbinden'.

Ira Helsloot
Gaby van Melick

Met medewerking van Peter van Lochem

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding	6
Deel I: Introductie burgerinitiatieven	
2. Definitie burgerinitiatieven	11
3. Context	18
Deel II: Verkenning van het probleem	
4. Wat is het gepercipieerde juridische probleem?	31
5. Wat is de wettelijke situatie?	36
6. Analyse	50
Deel III: Verkenning van oplossingsrichtingen	
7. Internationale scan	56
8. Mogelijke uitwerkingen van 'de derde weg'	68
9. Beoordelingskader derde weg	87
10. En breder kijkend: hoe past een derde weg in de omgang met andere maatschappelijke initiatieven?	99
11. Het geheel overziend	109
Literatuur	120
Bijlage 1 Begeleidingsgroep en juridische expertsessie	125
Bijlage 2 Proeve van een gemeentelijke verordening burgerinitiatieven	126
Bijlage 3 Burgerinitiatieven en civil society	129

Voorwoord

De burens van nummer 17 stellen ieder jaar hun tuin beschikbaar voor een maaltijd met hun straatgenoten. De een neemt tafels mee, de ander een pan soep, de volgende een fles wijn. Banden worden aangehaald, de straat kan er weer een jaar tegen. Hoe anders wordt het wanneer ze precies hetzelfde doen in een buurthuis. Dan zijn ze opeens vrijwilligers die een buurt-diner bereiden en krijgen ze te maken met horecawetgeving. Ze worden langs een professionele meetlat gelegd, die bijvoorbeeld vereist dat zij een cursus Sociale Hygiëne moeten hebben voltooid. Wetten en regels zijn er niet voor niets. Maar soms voelt iedereen aan dat ze wringen.

Ruimte maken voor initiatief en ondernemerschap en vermindering van de regeldruk – ook voor burgers – zijn speerpunten van het kabinetsbeleid. Deze onderwerpen sluiten nauw aan bij wensen en praktijken in de samenleving zelf. Burgers willen mede vorm geven aan hun directe omgeving. Inspraak – burgers reageren op beleid – was de vernieuwing van de jaren zeventig. Interactieve beleidsvorming – burgers betrekken bij het maken van beleid – was de emancipatoire gedachte van de jaren negentig. Nu groeien we naar een samenleving waarin burgers in toenemende mate zelf handelen, met de overheid in een faciliterende of participerende rol.

Tijdens werkbezoeken in het land ontmoet ik talloze mensen die zich met tomeloze energie de producenten tonen van een aangename leefomgeving. Met kennis van zaken en passie voor hun buurt. Vaak ook mensen die zich niet door de eerste de beste tegenslag uit het veld laten slaan. Dat is maar goed ook, want in de frontlinie van burgerinitiatieven stuiten ze op obstakels. Niet in de laatste plaats obstakels die zijn opgeworpen door diezelfde 'participerende overheid'. Wet- en regelgeving zijn nog onvoldoende ingericht op deze nieuwe werkelijkheid. Mijn departement werkt, onder meer in het programma 'Goed geregeld – een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017', hard om daar wat aan te doen.

In mei 2014 stuurde ik samen met staatssecretaris Van Rijn een brief naar de Tweede Kamer met een uiteenzetting over de kabinetsaanpak van knellende regels voor maatschappelijke initiatieven. De gedachte is te onderzoeken of voor kleinere, weinig risicovolle initiatieven hinderlijke regels kunnen worden versoepeld of geschrapt. Te denken valt aan een groeimodel, dat uiteindelijk leidt tot een meer op de maat van een burgerinitiatief toegesneden set van bepalingen. Daarnaast werk ik aan een Experimentenwet, die aan gemeenten ruimte moet geven om af te wijken van landelijke wet- en regelgeving. Ook daar kunnen initiatiefrijke burgers baat bij hebben.

Dit onderzoek kijkt specifiek naar professionele normen en aansprakelijkheidsvraagstukken bij burgerinitiatieven. Het verkent mogelijkheden om initiatiefrijke burgers die handelen vanuit het samenlevingsbelang, niet te laten opdraaien voor eventuele schade. En het onderzoekt of regels zo kunnen worden aangepast dat deze burgers in het publieke domein op dezelfde manier goed burgerschap mogen tonen als in het privédomein, zonder dat wet- en regelgeving in de weg staan. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan de discussie over de verhouding tussen wet- en regelgeving en een samenleving waaraan burgers steeds meer zelf vorm geven.

Ronald Plasterk
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Inleiding

‘Bewoners nemen enthousiast regie over hun eigen leefomgeving. Dat levert niet alleen maar blijde gezichten op. Soms wringen wensen en belangen van dorpen of buurten met wet- en regelgeving – en beleid – die eveneens zijn geformuleerd om sociale en maatschappelijke doelen te bereiken.’¹

De rol van de overheid in het sociale domein verandert. Die verandering voltrekt zich te midden van ontwikkelingen als de drie decentralisaties, de groei van maatschappelijke initiatieven en het debat over de participatiesamenleving. Het zoeken naar een andere verhouding tot de samenleving levert in bestuurlijk Den Haag veel specifieke vragen op. Een van die vragen draait om herverdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheidsvraagstukken.’²

Het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ spreekt nadrukkelijk over de wens van dit kabinet om een overheid te bouwen die ‘optimaal beschermt en minimaal belemmert’, een overheid die ‘mensen niet in de eerste plaats als consument ziet, maar als burgers die de ene keer zelfstandig, de andere keer samen de toekomst van Nederland vormgeven’ (en overigens over de noodzaak om niet toe te geven ‘aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving’).

Deze wens, die uitgaat van een nieuwe relatie tussen maatschappij en overheid, vraagt om een nadere beschouwing van de verantwoordelijkheden en taken van lokale, regionale en landelijke overheden in de huidige maatschappelijke context. Die context behelst onder meer de maatschappelijke behoefte aan ruimte voor initiatief, de versterking van de participatiesamenleving, en de wens om regelgeving, toezicht en handhaving gericht en proportioneel in te zetten. In de ‘Agenda stad’ wordt daarover gesteld dat om het samenspel van overheid, ondernemers en burgers in de stad te verbeteren belemmeringen moeten worden weggenomen: ‘steden moeten meer ruimte krijgen in regelgeving en middelen om te groeien, te differentiëren en te experimenteren’.

De logische consequentie is om als uitgangspunt te hanteren dat daar waar mogelijk het openbaar bestuur de samenleving ruimte moet bieden door ook op het veiligheidsaspect burgers minder regels op te leggen. Wie wil en kan, moet de mogelijkheid krijgen om zelf over veiligheid te besluiten. Natuurlijk mogen anderen daar niet onvrijwillig de dupe van worden.³

¹ Ministerie van BZK (2015a), p. 15.

² RMO & ROB (2014).

³ Zo is expliciet gesteld in de brief ‘bestuurlijk balanceren met risico’s en verantwoordelijkheden’ van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 9 november 2015.

Op dit moment kunnen er eenvoudig voorbeelden van initiatieven vanuit de samenleving worden gegeven waarbij het de vraag is of de huidige regelgeving die ruimte wel laat aan de samenleving. Het is bijvoorbeeld de vraag of de overheid regulerend en handhavend moet optreden wanneer burgers besluiten om in een buurthuis allerlei activiteiten te organiseren voor ouderen uit de buurt. Activiteiten zoals koken, die redelijkerwijs niet aan de gangbare eisen voor commerciële horeca kunnen voldoen, maar dat momenteel formeel wel zouden moeten. Er lijken daarmee op het eerste gezicht juridische belemmeringen te bestaan voor burgers om een initiatief op te zetten of daarin te participeren terwijl de politieke wens juist is om dergelijke ‘burgerinitiatieven’ te stimuleren.

Abstracter geformuleerd: het is de vraag of initiatieven vanuit de samenleving voor wat betreft de veiligheidsregulering en -handhaving op voorhand wel gelijkgeschakeld moeten worden aan bedrijfsmatige activiteiten. De Nederlandse regelgeving kent een dergelijk onderscheid echter nog niet. Dit vraagt om een beschouwing van de noodzaak van aanpassing van die regelgeving.

Onderzoeksvragen

Dit onderzoek wil een antwoord geven op de vraag of een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven wenselijk en mogelijk is en zo ja, hoe die er uit zou kunnen komen te zien. Hiertoe worden drie concrete onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat is het juridische probleem?
- Wat zijn theoretische voor- en nadelen van een derde weg?
- Hoe zou een derde weg eruit kunnen zien?

In dit onderzoek wordt verkend of de huidige veiligheidsregelgeving ‘burgerinitiatieven’ onnodig belemmert en als dat zo is wat dat een oplossing daarvoor zou kunnen zijn. Met andere woorden is een ‘derde juridische weg’ nodig en mogelijk voor de veiligheidsregulering van burgerinitiatieven?

In de verkenning worden daartoe de volgende stappen gezet:

- een precieze definiëring van wat een burgerinitiatief is;
- een analyse van de belemmeringen die burgers ervaren en de mate waarin deze ‘slechts’ in de perceptie bestaan of ook objectief volgen uit wet- en regelgeving;
- een internationale scan van de juridische omgang met vrijwilligheid in een vijftal andere landen;
- een beschrijving inclusief voor- en nadelen van mogelijke vormen van een derde weg;
- een eerste beschouwing over een ‘groeimodel’ van de voorgestelde omgang met burgerinitiatieven naar andere vormen van maatschappelijke initiatieven.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen. Alvorens wordt overgegaan tot het daadwerkelijke onderzoek wordt in deel I eerst het begrip burgerinitiatief gedefinieerd en de reikwijdte van het onderzoek afgebakend (hoofdstuk 2). Ook wordt de context van burgerinitiatieven geschetst (hoofdstuk 3).

In deel II wordt vervolgens het eigenlijke probleem verkend. In hoofdstuk 4 worden allereerst de (juridische) belemmeringen die burgers *ervaren* bij het (willen) opzetten en uitvoeren van of participeren in burgerinitiatieven in kaart gebracht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de relevante vigerende wet- en regelgeving gefileerd. In hoofdstuk 6 wordt geëindigd met een analyse die ingaat op de mate waarin er ook sprake is van een objectief probleem.

In deel III worden de oplossingsrichtingen verkend. Hiertoe wordt in hoofdstuk 7 eerst een scan uitgevoerd van de rechtspositie van vrijwilligers in Denemarken, Zweden, België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Mede aan de hand van eventuele praktijken in deze landen worden in hoofdstuk 8 mogelijke invullingen van een derde weg voor burgerinitiatieven verkend. In hoofdstuk 9 wordt aan de hand van principiële uitgangspunten een beoordelingskader opgesteld aan de hand waarvan de oplossingsrichtingen vervolgens beoordeeld worden. Hiertoe worden eerst de principiële overwegingen die ten grond liggen aan de thematiek geëxpliciteerd. De bevindingen worden in hoofdstuk 10 in de context geplaatst van het bredere scala aan maatschappelijke initiatieven. Wat betekenen de bevindingen nu voor andere maatschappelijke initiatieven? Tot slot wordt in hoofdstuk 11 het geheel overzien.

Leeswijzer tekstkaders

Waar de lopende tekst de hoofdlijn van deze verkenning weergeeft, worden tussentijds tekstkaders weergegeven die zorgen voor aanvullend inzicht in de materie. In de kaders worden concrete casus, inzichten en aanbevelingen uit ander onderzoek alsook letterlijke wetsteksten weergegeven. Dit laatste biedt de mogelijkheid om (referenties naar) de precieze juridische werkelijkheid te vatten. Naast eigen conclusies in de daarvoor bestemde hoofdstukken, zoals hoofdstuk 6, staan in de tekstkaders soms ook eigen korte reacties op de weergegeven materie.

Begeleidingscommissie & juridisch expertpanel

Deze verkenning naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven is begeleid door een begeleidingscommissie die tweemaal bijeengekomen is. Een expertpanel heeft bovendien vanuit juridisch perspectief gereflecteerd op de oplossingsrichtingen. Voor de samenstelling van de begeleidingscommissie en het expertpanel zie bijlage 1. De onderzoekers zijn de leden van de begeleidingscommissie en het expertpanel dankbaar voor hun waardevolle adviezen. De onderzoekers dragen natuurlijk de volle verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke tekst.

Deel I: Introductie burgerinitiatieven

In dit eerste deel definiëren we het concept burgerinitiatieven en brengen de betekenis ervan in beeld.

2. Definitie burgerinitiatieven

Dit hoofdstuk geeft een afgebakende werkdefinitie van burgerinitiatieven. Om het concept scherp op het netvlies te krijgen wordt bovendien expliciet ingegaan op het onderscheid met vrijwilligerswerk.

2.1 Inleiding

Voor een zinvolle discussie over burgerinitiatieven is een afgebakende definitie van dit begrip noodzakelijk. Een definitie waarmee burgerinitiatieven gepositioneerd kunnen worden ten opzichte van begrippen als maatschappelijke initiatieven en vrijwilligerswerk.

Wettelijk wordt met burgerinitiatief bedoeld op de procedure waarin een collectief burgerverzoek bij de Tweede Kamer wordt ingediend om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Dat is echter niet de betekenis zoals gehanteerd in dit onderzoek en andere stukken waar het gaat om alle vormen van initiatieven van burgers die zelf een activiteit opzetten en uitvoeren.

Er bestaan ondertussen vele definities van wat een burgerinitiatief dan wel precies is. In een interne notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt bijvoorbeeld gesproken over *'initiatieven van een of meer burgers of rechtspersonen die onverplicht worden opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving. Deze initiatieven hebben een maatschappelijk belang en geen winstoogmerk.'*⁴

In het rapport 'Regel die burgerinitiatieven' wordt een net andere definitie gehanteerd: *'Een burgerinitiatief of maatschappelijk initiatief is een niet-commerciële activiteit georganiseerd en/of uitgevoerd door een groep burgers, die zich afspeelt in het publiek domein en die ten goede komt aan de samenleving.'*⁵ Deze laatste definitie maakt geen onderscheid tussen maatschappelijke en burgerinitiatieven. Ook wordt er, in tegenstelling tot de definitie van het ministerie van BZK, alleen over initiatieven van groepen burgers gesproken en wordt het onverplichte karakter niet aangehaald. Wel halen beide de 'maatschappelijke meerwaarde' aan en het afwezig zijn van een commerciële doelstelling.

Voorbeelden van andere definities van burgerinitiatieven

*'Onder burgerinitiatieven verstaan we initiatieven met minder dan 20 actieve leden of vrijwilligers, met (ook) een sociale doelstelling, geen winstoogmerk, die los van professionals en bestuur of in ieder geval op afstand van hen tot stand zijn gekomen.'*⁶

⁴ Ministerie van BZK (2015b).

⁵ Verhijde & Bosman (2013), p. 40.

⁶ Hurenkamp e.a. (2006).

*'Burgerinitiatieven omschrijven we in dit onderzoek als gemeenschappelijke activiteiten van burgers die zich richten op het borgen of verbeteren van de kwaliteit van het publieke domein. Burgers bepalen zelf wat ze willen, hoe ze dat tot stand willen brengen en wanneer ze dat doen. Burgers produceren op deze wijze collectieve voorzieningen en goederen.'*⁷

In de studie van het Sociaal Cultureel Planbureau 'Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven: Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten' wordt het 'kleinschalig burgerinitiatief' omschreven als een informele, ongeorganiseerde vorm van vrijwillige inzet.⁸ In de studie wordt verder gesteld dat er verschillende termen bestaan voor projecten die burgers uit zichzelf opstarten, bijvoorbeeld particulier initiatief, burgerinitiatief en bewonersinitiatief. Termen die volgens dat onderzoek allemaal voor- en nadelen hebben. *'De term "particulier initiatief" kan verwarring wekken, omdat hij lang gereserveerd was voor (vaak verzulde) organisaties en instituties die een publieke taak vervulden. Om deze verenigingen en stichtingen te onderscheiden van initiatieven van particulieren werd soms het onderscheid gemaakt tussen respectievelijk het Particulier Initiatief met hoofdletters en particulier initiatieven met kleine letters (Van den Berg en De Goede 2012: 21). Ook het begrip "burgerinitiatief" (Blom et al. 2011; Hetem en Straatman 2011; Hurenkamp et al. 2006; Kullberg 2009; Van Xanten et al. 2011; Oude Vrielink en Verhoeven 2011) leidt mogelijk tot verwarring. Het duidt namelijk ook op het recht van burgers om via een petitie een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te zetten. De term bewonersinitiatief is ongeschikt, omdat er veel initiatieven zijn die mensen niet nemen als bewoner van een bepaalde straat, buurt of dorp. In de [praktijk van het] Wmo[-beleid] gebruikt men deze verschillende begrippen door elkaar.'*⁹

Bovenstaande twee definities zijn vrij brede definities die beogen zo veel mogelijk van het brede scala aan initiatieven te dekken die (onbetaalde) burgers ten goede van de samenleving nemen. Daarmee omvatten ze initiatieven die slechts lastig van 'regulier' maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen worden onderscheiden: bijvoorbeeld waar onbetaalde burgers betaalde diensten met een maatschappelijke meerwaarde leveren, maar waar de winst 'slechts' gebruikt wordt ter bevordering van datzelfde initiatief. Deze laatste initiatieven hebben dan dus wel een winstoogmerk, maar anders dan normale ondernemingen beogen ze winst om een grotere maatschappelijke meerwaarde te bereiken.¹⁰

⁷ Denters e.a. (2013a), p. 4.

⁸ SCP (2013), p. 22.

⁹ SCP (2013).

¹⁰ De klassieke rechtspersoon stichting, bedoeld om initiatieven met een maatschappelijke doelstelling te kunnen 'belonen' met een lichter fiscaal regime, zou in juridische zin passen bij dergelijke maatschappelijke ondernemingen. Tegenwoordig is het belastingvoordeel beperkt van omvang en nog alleen van toepassing voor stichtingen met een 'Algemeen nut beogende instellingen'-status.

2.2 Een scherpe definitie van burgerinitiatieven

Wie met een brede definitie van burgerinitiatieven gaat werken komt, net als minister Asscher in zijn brief aan de Tweede Kamer uit maart 2014, niet verrassend tot de conclusie dat 'het in algemene zin' niet mogelijk is alle maatschappelijke initiatieven meer ruimte te geven door lichtere regelregimes: *'Mijn conclusie naar aanleiding van de brede verkenning is dat het niet goed mogelijk is om maatschappelijke initiatieven, sociaal ondernemers en burgerinitiatieven in algemene zin meer ruimte te geven met lichtere regelregimes. De ruimte tussen kwaliteitsbehoud voor het stelsel en het waarderen van maatschappelijk gezien sympathieke initiatieven, is smal.'*¹¹ Het kan immers niet verbazen dat als de definitie van burgerinitiatief ook het leveren van betaalde diensten met een winstoogmerk toelaat, dat dan het onderscheid met 'gewone' bedrijven zeer lastig te maken valt.

De vraag uit de inleiding was echter beperkter: zijn er structurele voorbeelden van 'simpele', maatschappelijk en politiek gewenste burgerinitiatieven als onbetaald koken voor ouderen in een buurthuis, die belemmerd worden door het huidige juridische normenkader, en waarvoor (daarom) een oplossing gezocht moet worden.

Wij stellen daarom een scherpe definitie van burgerinitiatieven voor die toch zo breed is dat zij alle initiatieven van burgers met de volgende kenmerken omvat:

- gericht op maatschappelijke voordeel voor de samenleving;
- op basis van vrije wil en van persoonlijk eigenaarschap van de initiatiefnemers van hun inzet;
- er wordt niet meer vergoed dan de gemaakte onkosten;
- geen eisen aan de organisatievorm anders dan dat deze geen formele rechtspersoon is.

Wij definiëren burgerinitiatieven in dit onderzoek als *het door burgers vrijwillig en zonder beloning leveren van diensten primair gericht op maatschappelijke voordeel voor de samenleving in een niet-formeel georganiseerd verband.*

Binnen deze definitie is dus ruimte voor vergoeding door de ontvangers van de diensten van het burgerinitiatief voor de aanschaf van noodzakelijke fysieke materialen, zoals een bijdrage aan een buurtbarbecue die de kosten van drank en spijs dekt. Het gaat uitdrukkelijk niet om een vergoeding voor de arbeid van de geleverde diensten, maar om een bijdrage die het mogelijk maakt fysieke materialen, zoals etenswaar, die noodzakelijk zijn om het initiatief te organiseren, te financieren.

¹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (5 maart 2015). Brief aan de Tweede Kamer, betreffende: Brede verkenning ouderparticipatiecrèches, p. 5.

De gerichtheid op voordeel voor de samenleving betekent dat bijvoorbeeld individuele activiteiten gericht op het helpen van willekeurige buurtbewoners onder de definitie vallen. Natuurlijk kan altijd betoogd worden dat een initiatiefnemer zelf ook voldoening en daarmee voordeel uit een burgerinitiatief haalt maar de primaire gerichtheid op voordeel voor de samenleving betekent dat ook de organisatie van een buurtbarbecue waaraan de initiatiefnemer zelf meedoet toch onder de definitie valt.

Daarmee zijn burgerinitiatieven een scherp omlinjende subgroep van het brede scala aan (maatschappelijke) initiatieven.¹²

Voorbeelden van burgerinitiatieven

Enkele voorbeelden ter illustratie van de initiatieven waar met de term burgerinitiatieven op bedoeld wordt:

Traditioneel denkt 'men' in de verschillende onderzoeken vooral aan initiatieven gericht op het vergroten van de leefbaarheid van een buurt: van opruimacties tot het opknappen van parkjes, het inzaaien van bermen met bloemen of het aanleggen en onderhouden van buurttuinen of perken. De Afrikanermoestuin in Amsterdam Transvaal bijvoorbeeld werd door bewoners opgezet om de openbare ruimte te verbeteren, mede om problemen zoals drugsoverlast te verhelpen, en de saamhorigheid onder bewoners te vergroten. Er kan worden betoogd dat deze initiatieven ook een eigenbelang kennen, maar zij worden wel ondernomen ten behoeve van een groter maatschappelijk belang.

Soms vanuit de ervaring dat de capaciteit van de politie beperkt is, lijken burgers zich in toenemende mate te organiseren om de veiligheid en leefbaarheid in hun directe woonomgeving te verhogen. Zij doen dit door het oprichten van een burger- of buurtwacht, ofwel een groep burgers die georganiseerd toezicht houdt op de openbare ruimte door te surveilleren in de buurt.

Een ander soort burgerinitiatief is het als buurt gezamenlijk een oud-en-nieuwviering organiseren inclusief een groot vreugdevuur en/of vuurwerk. In vele buurten is dit een jarenlange traditie, waarbij de organisatie zeer ad hoc is (er is geen achterliggende organisatie) en de exacte initiatiefnemers variëren. Ook kan worden gedacht aan andere vieringen en (buurt)feesten of evenementen, zoals een barbecue.

Ook bestaan er veel burgerinitiatieven gericht op kinderen en het bieden van een lerende speelomgeving zoals het opzetten van een buurtspeeltuin. In onder andere het tekstkader in

¹² Zie ook Putnam's definitie van sociaal kapitaal (in *Bowling Alone*, 2000). Deze refereert, in tegenstelling tot fysiek of menselijk kapitaal, niet aan fysieke objecten noch eigenschappen van individuen, maar aan de connecties tussen individuen: sociale netwerken en de normen van reciprociteit en betrouwbaarheid die daaruit voortvloeien. Putnam zelf haalt Hanifan aan: *'[...] The community as a whole will benefit by the cooperation of all its parts, while the individual will find in his associations the advantages of the help, the sympathy, and the fellowship of his neighbours.'*

paragraaf 6.2 wordt uitgebreid ingegaan op de belemmeringen die bestaan om kinderen zelf een speeltoestel te laten bouwen.

Deze benadering is afwijkend van die in veel andere publicaties rondom maatschappelijke initiatieven, die zich juist richten op initiatieven met ten minste een zekere organisatiegraad: veelal initiatieven die zich al in een vereniging, stichting of coöperatie hebben (moeten) organiseren. Een dergelijke aanpak gaat echter voorbij aan een heel scala aan (veelal laagdrempelige) initiatieven die zeer waardevol zijn, en leidt tot een zekere voorselectie/bias in bijvoorbeeld knelpunten die ervaren worden.

Voorbeeld bias rechtsvorm

*'In Terwijde Utrecht zijn de bewoners aan de slag gegaan om een gezamenlijke moestuin De Halte op een leeg bouwkegel aan te leggen en te beheren, omdat er twee mensen waren die dat leuk vonden. Naast enthousiasme van het Wijkbureau over hun initiatief, is het voor de dienst Ontwikkeling van dezelfde gemeente noodzakelijk dat de bewoners een formele rechtsvorm oprichten. Want de gemeente Utrecht sluit alleen een bruikleenovereenkomst met een stichting of vereniging, niet met een losse groep bewoners. De moestuinders zitten hiermee in hun maag, want dat betekent extra kosten (voor notaris, KvK, en met bestuurszaken als verzekeringen) voor een in hun ogen onnodige organisatievorm.'*¹³

Verschillende publicaties betogen dat er een tendens bestaat onder maatschappelijke initiatieven om zich formeel te organiseren. Vaak omdat dit nodig is om het gewenste doel te kunnen bereiken, zoals boven geïllustreerd, maar zeker ook als men aanspraak op subsidies wil maken of als op een andere manier met kapitaal wordt gewerkt. Tegelijkertijd is de kracht van veel burgerinitiatieven juist dat zij niet georganiseerd zijn, maar dat buurtgenoten of andere burgers zich samenrapen en tot actie overgaan.

2.3 Het onderscheid met vrijwilligers(werk)

Ietwat afhankelijk van de exacte definitie kennen de concepten van burgerinitiatieven en vrijwilligerswerk overlap, maar zijn toch essentieel verschillend.

Definitie vrijwilligers

Nederland kent geen wettelijk vastgelegde definitie van vrijwilligers.

In de door de Belastingdienst gehanteerde terminologie is een vrijwilliger een persoon die niet bij wijze van beroep arbeid verricht voor een algemeen nut beogende instelling, een sportorganisatie of een niet als zodanig aan te merken lichaam dat niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting of daarvan is vrijgesteld. Een vrijwilliger mag dan voor zijn

¹³ Verhijde & Bosman (2013), p. 103.

vrijwilligerswerk maximaal 1500 euro per jaar als onkostenvergoeding ontvangen.¹⁴

De waarschijnlijk meest gangbare definitie stamt al uit 1980, is afkomstig van het toenmalige ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en is iets uitgebreider: *'werk dat onbetaald en onverplicht wordt verricht ten behoeve van anderen of van (de kwaliteit van) de samenleving in het algemeen, in enig georganiseerd verband.'*¹⁵ Kortom, er staan vier componenten centraal: 'onbetaald', 'onverplicht', 'ten behoeve van anderen of (de kwaliteit van) de samenleving in het algemeen' en 'in enig georganiseerd verband'. Uit verschillende publicaties blijkt dat deze definitie tekortkomingen kent:¹⁶

- Sommige vrijwilligers ontvangen wel een vorm van betaling en sommige groepen zijn verplicht vrijwilligerswerk te doen.
- Vrijwilligerswerk wordt (ook) voor het eigen belang gedaan.
- Niet al het vrijwilligerswerk wordt binnen een officieel erkende georganiseerde setting uitgevoerd.

Er zijn dan ook verfijningen en aanvullingen bedacht door onderzoekers en publieke beleidsmakers. Tot één breed geaccepteerde definitie is men echter nog niet gekomen.

Overeenkomsten tussen het concept burgerinitiatief en de gangbare definities van vrijwilligerswerk zitten in de elementen 'maatschappelijke meerwaarde' en 'onverplicht' en 'onbetaald'.

Het belangrijkste onderscheid tussen het concept burgerinitiatief en de gangbare definities van vrijwilligerswerk zit in de organisatie van het initiatief waarbinnen de inzet wordt geleverd. Vrijwilligerswerk wordt binnen een georganiseerd verband verricht. Te denken valt aan een sportvereniging, een zorginstelling of een (hulpverlenings)organisatie als het Rode Kruis. Vrijwilligerswerk kan daarmee ook worden verricht binnen professionele organisaties, waar voornamelijk beroepskrachten werken of die ten minste aangestuurd worden door beroepskrachten.

Verder is het ook mogelijk dat 'vrijwilligers' een vergoeding ontvangen voor hun geleverde diensten, denk aan de brandweervrijwilligers die feitelijk op uurbasis evenveel verdienen als hun beroepscollega's.

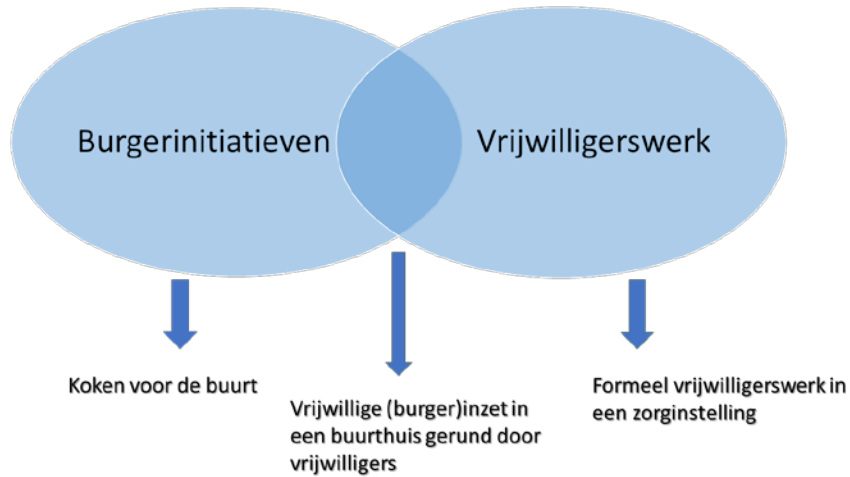
Burgerinitiatieven daarentegen hebben juist bij uitstek geen verband met formele organisaties, maar zijn initiatieven geheel opgezet en uitgevoerd door burgers op vrijwillige basis die geen vergoeding vragen voor de door hen geleverde arbeid.

¹⁴ Wet op de loonbelasting 1964, artikel 2, lid 6. Gevonden op www.vrijwilligerswerk.nl, zoekterm 'veilige werkomstandigheden'.

¹⁵ RMO (1997), p. 10.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Van Bochove e.a. (2014), p. 144.

De overlap tussen beide concepten zijn daarmee burgerinitiatieven die plaatsvinden binnen informele niet door professionals gerunde vrijwillige organisaties.



Afbeelding 1 Verhouding burgerinitiatieven en vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is een veel ouder concept dan burgerinitiatieven. Er mag dan ook verwacht worden dat dit concept veel meer aanwezig zal zijn in eerder onderzoek, beleid, jurisprudentie enzovoort. In deze verkenning worden dergelijke stukken herhaaldelijk gebruikt voor dieper inzicht in de problematiek alsmede het bieden van richting ten aanzien van bijvoorbeeld oplossingen.

Het SCP over vrijwillige inzet, mantelzorg en informele zorg binnen de Wmo

‘Vrijwillige inzet zoals bedoeld in de Wmo, omvat zowel het traditionele vrijwilligerswerk als niet-georganiseerde vrijwillige inzet. Onder traditioneel vrijwilligerswerk verstaat de wetenschappelijke literatuur “werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving” (Dekker 1994: 11). De Wmo neemt ook niet-georganiseerde vrijwillige activiteiten mee, en spreekt van vrijwillige inzet. Het gaat om: “De vrijwillige inzet van burgers, zowel informeel en ongeorganiseerd (kleinschalig burgerinitiatief) als in georganiseerd verband (vrijwilligersorganisaties en bijvoorbeeld sport)” (Wmo, art. 1, lid 1, sub g, onder 4). Vrijwillige inzet is niet beperkt tot inzet in de zorg of ondersteuning. De Wmo en de wetenschappelijke literatuur onderscheiden vrijwillige inzet respectievelijk vrijwilligerswerk van mantelzorg, als het om zorg gerelateerde inzet gaat. Mantelzorg wordt gedefinieerd als “hulp die wordt verleend door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen en burens, en die voortvloeit uit de aard van de onderlinge relaties; zij wordt niet verleend uit hoofde van een beroep of als georganiseerd vrijwilligerswerk” (De Boer et al. 2009: 11). De Wmo brengt mantelzorg en vrijwillige inzet wel bij elkaar in het beleidsthema “ondersteunen van mantelzorgers en

vrijwilligers" (Metz 2008). Mantelzorg en vrijwillige inzet op het gebied van zorg zijn allebei vormen van informele zorg.¹⁷

¹⁷ SCP (2013), p. 21.

3. Context: burgerinitiatieven als nieuw en oud verschijnsel

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen waarbinnen initiatieven vanuit de samenleving plaatsvinden. Ook wordt inzicht gegeven in hoe initiatieven en hun initiatiefnemers eruitzien in de praktijk.¹⁸

3.1 Inleiding

Onze samenleving is in beweging, zo claimen veel onderzoekers. Burgers worden steeds actiever in het publieke domein, en de manier waarop verandert. Tegenwoordig pakken burgers allerlei zaken aan die verder reiken dan hun eigenbelang door zelf concrete initiatieven op te starten waarmee ze een bijdrage willen leveren aan zaken die hen aan het hart gaan in het publieke domein. Zij zijn bijvoorbeeld actief binnen de (buurt)zorg, wijkveiligheid, groene-energievoorziening of een beter (leef)milieu en knappen concreet een speeltuin op, geven taalles aan buurtgenoten of onderhouden groen.¹⁹

Wat deze voorbeelden al tonen, is dat burgerinitiatieven doorgaans inspelen op een maatschappelijke behoefte of probleem en daarmee vaak plaatsvinden op een gebied waar de overheid ook een rol speelt of speelde. Burgers in burgerinitiatieven trekken dan ook regelmatig 'samen op' met overheden en andere instanties en soms worden (overheids)taken zelfs volledig overgenomen. Dit is het logische gevolg van het feit dat dit actief burgerschap ten dele een reactie is op een terugtrekkende overheid en het 'uitkleden' van de verzorgingsstaat. Tegelijkertijd ziet de overheid in de vraag naar ruimte om de samenleving zelf te kunnen organiseren een mogelijkheid om bestuurlijk te reageren op ontwikkelingen als schaalvergroting, decentralisaties en bezuinigingen door bepaalde activiteiten bij burgers te beleggen.²⁰

Organisatie en doelstelling van burgerinitiatieven

'Wie iets wil veranderen in zijn of haar directe omgeving heeft geen organisatie nodig om buurtgenoten hierover aan te spreken. Wanneer eensgezindheid bestaat, gaat een gezamenlijk belang of ideaal samen met de fysieke nabijheid die het smeden van plannen en ondernemen van acties tussen buurt- of dorpsgenoten zo vergemakkelijkt. Van de kleinschalige bewonersinitiatieven is dan ook een kwart gericht op verbetering van de leefbaarheid in de eigen

¹⁸ Wanneer in deze verkenning over initiatiefnemers wordt gesproken wordt bedoeld op alle burgers die een burgerinitiatief uitvoeren en opzetten, ongeacht of zijzelf daadwerkelijk met het idee kwamen of later zijn begonnen te helpen bij de uitvoering. Op deze wijze kan de term 'deelnemers' worden vermeden, waaronder ook die burgers kunnen worden verstaan die 'slechts' gebruikmaken van een burgerinitiatief.

¹⁹ Van de Wijdeven e.a. (2013).

²⁰ Ministerie van BZK (2013), p. 3.

leefomgeving (Hurenkamp et al. 2006). De bereidheid zich in te spannen voor de directe leefomgeving is met name groot onder bewoners van kleine kernen (Devilee en De Hart 2006; Kullberg 2009; WRR 2005: 95-97).'²¹

Tezamen met de stijgende behoefte aan sociale binding vormen het (grotere) zelforganiserend vermogen van de samenleving en de terugtrekkende overheid de drie maatschappelijke ontwikkelingen die de aanleiding waren voor de kabinetsnota Doe-Democratie uit 2013. Hierin wordt expliciet gesteld dat de overheid ernaar streeft maatschappelijke initiatieven ruimte en vertrouwen te bieden en actief bij te dragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken). De kabinetsnota baseerde zich op de desbetreffende adviezen van de WRR, de Rob en de RMO, op de brandbrief van de voorzitters van negen adviesorganen en op de motie-Voortman.

De motie-Voortman

*'Constaterende dat dit kabinet aan de slag wil gaan met het idee van de "doedemocratie" en dat het voor de zomer komt met een reactie op verschillende rapporten hierover; overwegende dat de Raad voor openbaar bestuur (Rob) duidelijk aangeeft dat "met het overdragen van taken aan de samenleving, de politiek zeggenschap ook dient over te dragen"; verzoekt de regering, in haar reactie te concretiseren of en, zo ja, op welke manier zij van plan is zeggenschap over te dragen aan burgers en hoe zij deze overdracht wil bevorderen op lokaal niveau.'*²²

3.2 Meer beleidsmatige aandacht voor actief burgerschap

In de (beleids)praktijk experimenteren overheden en instanties steeds meer met het 'uitlokken' en 'stimuleren' van actief burgerschap.

Wooncoöperaties

Een specifieke uiting van de overheidswens tot een samenleving te komen waar burgers zelf initiatieven kunnen nemen is de wettelijke regeling voor wooncoöperaties: een groep burgers die samen een stel woningen koopt/bouwt. De minister voor Wonen en Rijksdienst schreef hierover: *'Ik zou in beginsel elk samenwerkingsverband van bewoners, primair bestaande uit huishoudens in de doelgroep, dat erop is gericht dat zij gezamenlijk verantwoordelijk willen zijn voor hun woonsituatie, onder dat begrip willen laten vallen. Om te vermijden dat de wooncoöperatie gelijkgeschakeld wordt met een toegelaten instelling met alle lusten en lasten van dien, stel ik een apart regime voor de wooncoöperatie voor.'*²³ De minister geeft hiermee aan dat

²¹ Vermeij & Steenbekkers (2011), p. 119.

²² Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/2013, nr. 33400 VII, 28. Motie van het lid Voortman c.s. d.d. 19 december 2012.

²³ Brief d.d. 23 juni 2014 met kenmerk 2014-0000319013 over de 'uitwerking wooncoöperatie'.

hij voor burgerinitiatieven op het gebied van wonen een aparte regeling wil instellen. Deze regeling heeft vorm gekregen in de Woningwet door wooncoöperaties als vereniging te beschouwen die in aanmerking kunnen komen voor enkele (financiële) faciliteiten van woningcorporaties.

Beleidsmatige aandacht voor actief burgerschap bestaat echter al langer: sinds de jaren zeventig is er aandacht voor inspraak (eerste generatie burgerparticipatie) en sinds de jaren negentig ook voor interactieve beleidsvorming en -coproductie (tweede generatie burgerparticipatie).²⁴ Beleidsmatige aandacht voor het zelf 'doen', de zelforganisatie van burgers in en voor hun directe leefomgeving (derde generatie burgerparticipatie), is echter 'nieuw' in het beleid van deze eeuw.

	Vorm van burgerparticipatie	Periode
1 ^e generatie	Inspraak: Door mondige burger afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren zeventig - nu
2 ^e generatie	Interactieve beleidsvorming en -coproductie: Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren negentig - nu
3 ^e generatie	Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid: Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin deze eeuw - nu

Tabel 1 Drie generaties burgerparticipatie²⁵

In het beleid is de aandacht verschoven naar (het stimuleren van) burgerinitiatieven 'van onderop'. Dit beleidsuitgangspunt is met name sterk opgekomen op de gebieden: sociaal (bijvoorbeeld informele zorg, initiatieven op het gebied van sociale cohesie), fysiek-ruimtelijk (bijvoorbeeld buurtbeheer, particulier opdrachtgeverschap), ecologisch (bijvoorbeeld bewonersgroepen die zelf energiebesparende maatregelen nemen),

²⁴ Dergelijke vormen van informeel burgerinitiatief worden vaak generiek aangeduid met het begrip 'derde generatie burgerparticipatie' (Lenos e.a. (2006); Oude Vrielink & Van de Wijdeven (2008); Van der Heijden e.a. (2007)), of 'doedemocratie' (Van de Wijdeven & Hendriks (2010); Van de Wijdeven (2012); WRR (2012)). De Boer & Van der Lans (2011) spreken over 'burgerkracht'.

²⁵ Lenos e.a. (2006), p. 5.

economisch (bijvoorbeeld microkredietverlening, crowdsourcing en andere manieren om sociaal ondernemerschap aan te blazen).²⁶

Het beleid achter de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Vonk e.a. schrijven over het beleid achter de Wmo het volgende: *'De invoering van de Wmo bracht volgens de wetgever met zich mee dat een groter beroep gedaan zou worden op de eigen draagkracht van burgers. Meer dan in het verleden moeten zij zelf oplossingen bedenken voor problemen op het gebied van zelfredzaamheid en participatie. Om dit mogelijk te maken moet een krachtige sociale structuur worden bevorderd, met als vertrekpunt zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid. Gemeenten kunnen hieraan bijdragen door het onder burgers aanwezige sociaal kapitaal actief te ondersteunen. [...] Sociale samenhang is een van de vier maatschappelijke doelen van de Wmo en staat vermeld in prestatieveld 1: het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten (Wmo art. 1 lid 1 onder g). Sociale samenhang is nergens in de parlementaire stukken gedefinieerd, maar wel is te lezen dat het nauw verwant is met begrippen zoals "participatie van alle burgers", "sociaal kapitaal" en "betrokkenheid". [...] De memorie van toelichting benadrukt dat sociale samenhang niet alleen ontstaat door de inzet van professionele organisaties, maar juist vooral door burgers zelf. De wet beveelt daarom aan dat gemeenten aansluiten bij initiatieven van bewoners en deze stimuleren.'*²⁷

Een beleidsmatige discussie over het specifieke veiligheidsaspect van de omgang met burgerinitiatieven lijkt nog afwezig. Toch is (juist) deze discussie noodzakelijk omdat de beleidsmatig gezochte extra ruimte voor burgerinitiatieven in schril contrast staat met het overheidsbeleid dat vooral op veiligheidsgebied in de afgelopen decennia steeds meer verantwoordelijkheden van de samenleving heeft overgenomen en steeds meer zaken heeft gereguleerd.

Ontwikkeling in beleidsmatige visie en reactie op de omgang met risico's en schade

Tot de tweede helft van de twintigste eeuw domineerde de 'schuldcultuur' in het veiligheidsbeleid. De eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid stond centraal. Ongevallen en daarmee ook de schade die ongevallen met zich meebrachten waren een individuele verantwoordelijkheid. Het adagio was 'eigen schuld, dikke bult'. Privaatrechtelijk werd dit vertaald in het principe 'ieder draagt zijn eigen schade'.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw komt het risicobegrip op steeds meer plaatsen naar boven. In de 'risicocultuur' richt de aandacht zich op het systeem dat het risico zou moeten beheersen. De Fabriekswet van 1875 bijvoorbeeld verplichtte werkgevers machines zo veilig te maken dat een normale werknemer er veilig mee kon werken. In de risicocultuur is het optreden van ongevallen daarmee wel acceptabel als er maar redelijke maatregelen zijn getroffen en de slachtoffers, die welbewust op de koop toegenomen worden, gecompenseerd

²⁶ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 8, 9.

²⁷ Vonk e.a. (2013), p. 77.

worden voor hun schade. 'Pech moet weg' is de politieke keuze die heeft geleid tot het uitgebreide stelsel aan publieke verzekeringen dat de verzorgingsstaat kenmerkt.

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt op het terrein van de dure sociale zekerheid de verzorgingsstaat ontmanteld. In tegenstelling daarmee ontwikkelt op het veiligheidsdomein in de jaren negentig van de vorige eeuw de risicocultuur zich naar een derde denkwijze: de 'voorzorgscultuur'. Zoals eerder in de schuldcultuur worden ongevallen opnieuw moreel veroordeeld. De blaam treft echter niet het slachtoffer, maar de systeembeheerder: diegene die op maatschappelijk niveau verantwoordelijk is voor de toepassing van de 'technologie' waaruit de risico's voortvloeien moet wel nalatig zijn geweest in het nemen van gepaste voorzorgsmaatregelen, anders had het ongeval zich niet kunnen voordoen.²⁸

Dit heeft geleid tot een situatie waarin het concept van 'ieder draagt zijn eigen schade' tenzij er sprake is van een onrechtmatige daad feitelijk hol is geworden. Het Jetblast- en Postbestellersarrest laten zien dat gegroeide jurisprudentie de persoonlijke verantwoordelijkheid juist uitgehoud heeft.²⁹ Zie ook het kader in paragraaf 9.2.

3.3 Een eeuwenoude traditie van actief burgerschap

De beleidsmatige aandacht voor actief burgerschap mag dan nieuw zijn, actief burgerschap zelf is van alle tijden. Nederland heeft een rijke traditie in initiatieven vanuit burgers en vrijwilligerswerk.³⁰

De manier waarop Nederlanders hun maatschappelijke bijdrage leveren, is echter veranderd. Al vanaf de jaren zestig en sinds de ontzuiling verschuift de maatschappelijke inzet van traditionele landelijke ledenorganisaties naar bijvoorbeeld groepen gericht op lokale belangen en groepen die zich inzetten voor (de rechten van) bepaalde groepen in de maatschappij (bijvoorbeeld vrouwen of minderheden). Burgers trekken zich in het algemeen minder aan van gevestigde organisaties en willen tegenwoordig zowel van 'nieuwe' organisaties zoals de milieubeweging, als van organisaties zoals vakbeweging en kerk minder vaak lid worden of minder lang lid blijven. Voor de klassieke grote organisaties en verenigingen is daarom lang niet altijd meer duidelijk namens wie zij spreken: een omvangrijke achterban of een geprofessionaliseerd apparaat?³¹

Het vertrek van leden en/of vrijwilligers bij de grote organisaties wordt regelmatig aangehaald als bewijs dat burgerbetrokkenheid afneemt. Een veronderstelling die volgens

²⁸ Pieterman (2008).

²⁹ Zie het Postbestellersarrest (HR 19 oktober 2001, NJ 2001, 663, PTT Post/Baas) en het Jetblastarrest (HR 28 mei 2004, NJ 2005, 105); Pape (2006).

³⁰ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 11.

³¹ Hurenkamp e.a. (2006).

bijvoorbeeld Michael Schudson al honderden jaren leeft in de Verenigde Staten, terwijl burgers volgens hem in feite hun burgerschap meer vormgeven in individuele initiatieven in plaats van in de klassieke vorm van vrijwilligerswerk bij grotere instituties.³²

Kwantitatief bewijs voor afname of toename van actief burgerschap?

In de wetenschappelijke literatuur loopt een discussie of er nu bewijs is voor toe- of afname van actief burgerschap.

Er zijn kwantitatieve indicaties dat er (nog steeds) sprake is van evenveel actief burgerschap als 'vroeger', in tegenstelling tot wat cijfers over bijvoorbeeld lidmaatschappen van verenigingen lijken te suggereren. Zo vonden Amerikaanse onderzoekers dat wanneer op een andere manier naar maatschappelijke betrokkenheid – zoals de bereidheid een manifestatie te organiseren of bij te wonen – gekeken wordt, er een opvallende continuïteit wordt gesignaleerd. Het aantal buurtfeesten, manifestaties en protestbijeenkomsten bleef stabiel of steeg zelfs in de recente decennia.³³

Anderzijds halveerde in Nederland sinds 2002 het aantal bewoners dat deelnam aan een protest- of actiegroep. Ook is een afname zichtbaar in het aantal mensen dat een coöperatieve route koos, dat wil zeggen contact opnam met een politicus of ambtenaar of naar een door de overheid georganiseerde bijeenkomst ging.³⁴ Politieke discussie via het internet of sms is de enige toegenomen vorm van politieke participatie, zij verdubbelde zelfs.³⁵

In plaats van actief lidmaatschap is betrokkenheid tegenwoordig vaak anoniemer.³⁶ In de tijdsgeest van individualisering willen burgers individuelere keuzes maken en wordt gezocht naar informelere en horizontelere relaties. Dit heeft geleid tot een praktijk van lossere en vluchtigere organisaties van burgers.³⁷

Het is in deze context dat de huidige maatschappelijke initiatieven vanuit burgers moeten worden bekeken. Deze ontwikkelingen maken het evenwel lastiger het huidige actieve burgerschap precies in beeld te krijgen.

³² Schudson, zoals geciteerd in: Hurenkamp e.a. (2006), p. 38.

³³ Sampson e.a. (2005).

³⁴ Van Houwelingen e.a. (2011), p. 197.

³⁵ Vermeij e.a. (2012), p. 263.

³⁶ SCP (2007).

³⁷ Duyvendak & Hurenkamp, zoals geciteerd in Hurenkamp e.a. (2006), p. 8.

3.4 Burgerinitiatieven en de overheid in de praktijk

Maatschappelijke initiatieven worden vaak eenvoudigweg ondernomen: men wil iets doen, begint en ziet wel waar het eindigt. Dit begin is vaak heel eenvoudig, en juist daarom informeel. Het gaat niet zelden om een of enkele burgers die een kleinschalige lokale activiteit ondernemen, zonder dat daar enige organisatie aan te pas komt.

Wanneer hebben burgerinitiatieven de overheid nodig

Voor het organiseren van een buurtbarbecue kan in veel gemeenten volstaan worden met een melding, maar bewoners met meer ingrijpende plannen in de publieke ruimte krijgen al snel te maken met complexe regels en beleid. Of het nou gaat om een wandelpad door een aanpalend natuurgebied, de inrichting van een speeltuin of een ontmoetingsplek voor ouderen, veel bewonersinitiatieven schuren aan tegen het formele domein van de lokale overheid en betrokken maatschappelijke organisaties, waarop zij aangewezen zijn voor informatie, subsidies en vergunningen (Remmers et al. 2000; Ten Berge 2009).³⁸

Daartegenover staan veel ambitieuzere projecten: waar bijvoorbeeld buurthuizen of bibliotheken worden overgenomen (eventueel inclusief de overname, het opknappen en beheer van een pand), 'meegedongen' wordt in een aanbesteding voor het groenbeheer in een gemeente of wijk, of projecten waarin verschillende diensten gecombineerd worden: bijvoorbeeld bibliotheek, café en eventueel ook zorg en wonen. Projecten waarvoor een formele organisatievorm noodzakelijk is zoals een bij de Kamer van Koophandel geregistreerde vereniging, stichting of coöperatie. Of gekozen wordt voor een formele organisatievorm en zo ja voor welk type gekozen wordt, is in belangrijke mate gerelateerd aan de vraag of het nodig is voor een verband om zich te organiseren om de doelstellingen te behalen.

In de literatuur bestaat een discussie of burgerinitiatieven al dan niet professionele coördinatie nodig hebben. Sampson e.a. spreken over het concept *'blended social action.'*³⁹ Hurenkamp e.a. spreken over burgerinitiatieven als *'hybride clubs die tot leven kunnen komen omdat er instituties in de buurt zijn waar ze voor kortere of langere tijd op mee kunnen liften.'*⁴⁰

3.5 De praktijk van burgerinitiatieven

Hurenkamp e.a. stellen over burgerinitiatieven in de zin van dit onderzoek: *'het zijn er duizenden, maar misschien ook wel meer. Veel is er namelijk niet over bekend.'*⁴¹ Dit

³⁸ Vermeij & Steenbekkers (2011), p. 119.

³⁹ Sampson e.a. (2005).

⁴⁰ Hurenkamp e.a. (2006), p. 58.

⁴¹ Hurenkamp e.a. (2006), p. 7.

vanwege een zeer beperkte hoeveelheid aan onderzoek. Bovendien is, zoals ook zij bij de dataverzameling ervaren, een focus op kleine (en jonge)/informele initiatieven regelmatig ietwat lastig. Hurenkamp e.a. stellen expliciet dat vanwege het gebrek aan een robuuste vergadercultuur formaliteiten lang niet altijd de eerste zorg van deze organisaties zijn en veelal niet helemaal duidelijk is sinds wanneer dergelijke initiatieven precies bestaan. In aanvulling hierop zorgen de kleinschaligheid, het informele karakter en de lokale focus er volgens de auteurs van dit onderzoek voor dat initiatieven buiten de 'eigen kring' weinig bekend kunnen zijn en daarmee lastig te achterhalen. Desalniettemin wordt in de volgende alinea's getracht een beeld te schetsen van het aantal burgerinitiatieven.

Een ruwe schatting door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) van het aantal burgerinitiatieven, op basis van een extrapolatie van het aantal initiatieven in het dorp Smilde, geeft een aantal van 200.000-250.000 initiatieven in Nederland, variërend van informele wandelclubs voor alleenstaanden tot regelmatig vergaderende kleine stichtingen tegen zinloos geweld.⁴²

Uit de 'Staat van het bestuur' (2014) blijkt dat 94% van de Nederlandse gemeenten burgers kent die initiatieven ondernemen om de sociale samenhang en de actieve deelname in de samenleving te bevorderen, terwijl in 82% sprake is van vrijwilligerswerk en zelforganisatie rondom de instandhouding van lokale voorzieningen. Desalniettemin lijkt volgens de 'Agenda lokale democratie' de actieve deelname beperkt. Zo blijkt uit onderzoek in de provincie Overijssel dat 15% van de burgers aangeeft in 2011 of 2012 binnen een burgerinitiatief actief te zijn geweest.⁴³

Waar het gaat om deelname aan collectieve acties laten cijfers sinds 1980 zien dat gemiddeld steeds ongeveer een kwart van de Nederlanders in de afgelopen twee jaar een bijdrage heeft geleverd aan een kwestie in de buurt of gemeente, tegenover een tiende voor een (inter)nationaal belang. Waar de inzet voor een (inter)nationaal belang de laatste decennia een kleine afname vertoont, lijkt er bij de inzet voor de eigen buurt of gemeente eerder sprake van een kleine toename.⁴⁴ Ook in het onderzoek 'Culturele veranderingen' geeft ongeveer een kwart van de burgers aan zich in 2009 en 2010 tezamen met andere burgers op enerlei wijze te hebben ingespannen voor een kwestie van belang voor hun gemeente, een bepaalde groep in de gemeente of de buurt.⁴⁵

Onderstaande tabel geeft voor een aantal activiteiten weer hoeveel bewoners in 2006 deze wel eens ondernomen hebben. Ruwweg rond een kwart van de burgers blijkt zelf wel eens wat te ondernemen in de buurt: 24% heeft vrijwilligerswerk gedaan, 28% heeft iets

⁴² Hurenkamp & Rooduijn (2009), p. 219.

⁴³ Denters e.a. (2013a).

⁴⁴ Van Houwelingen e.a. (2014), p. 41, 42.

⁴⁵ Van Houwelingen e.a. (2011), p. 197.

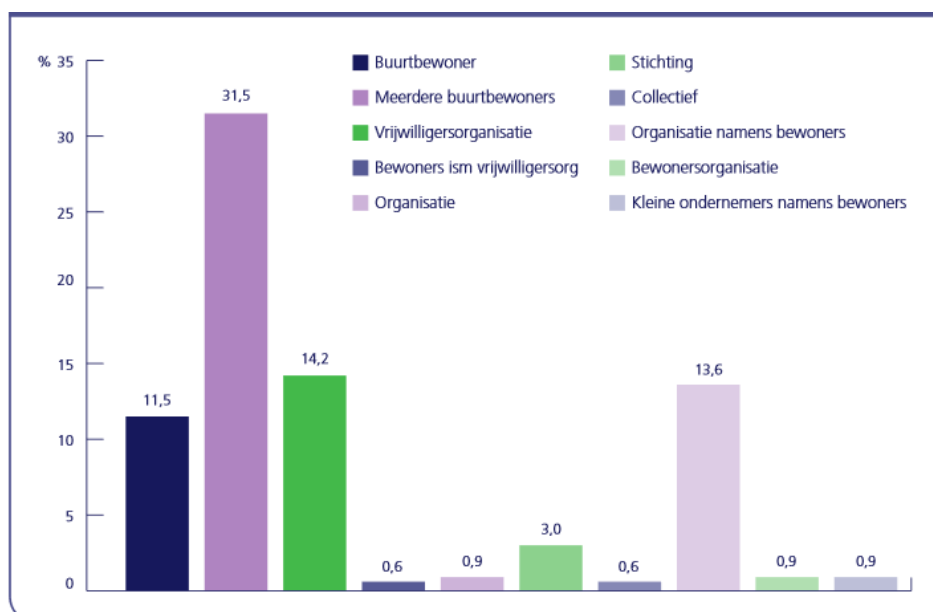
proberen te verbeteren, 16% heeft een actie georganiseerd en 24% heeft een buurtfeest georganiseerd. De percentages ten aanzien van acties waarbij bewoners zelf de handen uit de mouwen steken liggen in de Vogelaarwijken gemiddeld lager.⁴⁶

activiteit	landelijk	40 Vogelaarwijken
overlast gemeld bij gemeente, politie of woningbouwvereniging	29	39
een klacht ingediend over beheer of onderhoud van publieke buurtvoorzieningen	18	23
geprobeerd iets te verbeteren in de buurt	28	23
met andere buurtbewoners een actie georganiseerd	16	11
inspraakavonden of bewonersbijeenkomsten bijgewoond	33	30
(samen met anderen) een buurtfeest georganiseerd	24	11
vrijwilligerswerk in de buurt gedaan	24	16

Bron: VROM (WoON 2006, Module Fysiek en Sociaal), SCP-bewerking

Afbeelding 2 Activiteiten ondernomen door burgers in 2006⁴⁷

Als we kijken naar de *vorm* van de inzet blijkt uit onderstaande afbeelding dat een groter aandeel burgers zo iets voor de buurt doet, dan via een formeel georganiseerde setting als bijvoorbeeld een stichting of via vrijwilligerswerk.



⁴⁶ Kullberg (2009), p. 219.

⁴⁷ Kullberg (2009), p. 219.

Afbeelding 3 Verdeling tussen typen initiatiefnemers (N=363)⁴⁸

Hoewel bovenstaande gegevens tonen dat een aanzienlijk deel van de bevolking zich voor de maatschappij en/of buurt inspannt, wordt ook wel gesteld dat de burgerbetrokkenheid afneemt en dat er geen sprake is van grote aantallen bewoners die zich de straat en buurt toe-eigenen. Vermeij e.a. geven twee mogelijke verklaringen voor de hier en daar gesignaleerde opleving van bewonersinitiatieven.⁴⁹ *Best practices* zouden volgens hen overbelicht worden door de *selection bias* die het discours kleurt. Of veranderingen blijken niet uit de onderzoeken, die zich vooral op de mate van bewonersparticipatie richten in plaats van op de vorm. Zo zal een goede samenwerking met de gemeente gepaard gaan met minder protestacties en kleine groepen burgers bereiken mogelijk veel, maar zijn door hun omvang niet terug te vinden in bevolkingsenquêtes.

De waarschijnlijkheid van onderrepresentatie van minder formele vormen van 'vrijwilligerswerk', met name vrijwilligerswerk in en voor de buurt, wordt (ook) door Van der Zwaard en Specht benadrukt.⁵⁰ Veel werk op informeel niveau, buiten de georganiseerde verbanden, wordt volgens hen gemist. Allereerst stellen zij, in lijn met conclusies ten aanzien van informele hulp en mantelzorg,⁵¹ dat feitelijke inzet en omzet niet zozeer veranderd zijn terwijl de omstandigheden dat wel zijn: burgers hebben het drukker en moeten grotere afstanden afleggen. Daarnaast wijzen zij op een omslag in perceptie: *'Burgerkracht is nooit weggeweest. De kracht van burgers is hooguit tijdelijk van het netvlies van beleidsmakers verdwenen. Burgers, burenen, kennissen en gezinsleden hebben zich altijd bekommerd om hun naasten.'*⁵² Ten tweede noemen twintigers en dertigers hun onbetaalde werk voor burgerinitiatieven en actiegroepen veelal geen vrijwilligerswerk omdat dat niet strookt met hun zelfbeeld en ambities. Zij zien zichzelf veeleer als sociale ondernemer, dan dat ze zich met de, in hun ogen, belegen term vrijwilliger associëren. Omdat ze zichzelf niet als 'moeder Theresa' zien en hun burenen niet als kwetsbaar en hulpbehoevend willen zien en presenteren, benoemen zij hun burenhulp niet als zodanig.⁵³ Tot slot zien burgers veel van de acties die zij voor hun burenen en in hun directe leefomgeving ondernemen als dermate vanzelfsprekend en terloops, dat deze activiteiten nauwelijks in gestandaardiseerd en veelal schriftelijk zelfrapportage-onderzoek gevangen kunnen worden.

Kijkend naar de insteek van de initiatieven vinden Hurenkamp e.a. dat de doelen van de meeste burgerinitiatieven weinig revolutionair, hemelbestormend of veeleisend zijn.

⁴⁸ Dekker & De Hart (2009), p. 219.

⁴⁹ Vermeij e.a. (2012).

⁵⁰ Van der Zwaard & Specht (2013).

⁵¹ Zie bijvoorbeeld: Kwekkeboom (2010); Linders (2010).

⁵² Sprinkhuizen & Scholten (2012), p. 195.

⁵³ Zie bijvoorbeeld: Bakker e.a. (2011); Van der Zwaard & Ter Laak (2008).

Hoewel er doorgaans wel lokale of maatschappelijke kwesties geadresseerd worden, betreffen deze voornamelijk de leefbaarheid (veiligheid en onderhoud van de buurt) en solidariteit (zorg voor zwakkere groepen in de Nederlandse samenleving, veelal in de buurt of zorg voor groepen in ontwikkelingslanden). Betrokkenheid van een kritischere aard betreft vooral initiatieven buiten de landsgrenzen: mensenrechten en ontwikkelingsamenwerking. Zelfs maatschappijkritische verbanden richten zich veeleer op het leed van mensen dan op het systeem of het bestuur.⁵⁴

Bij deze Nederlandse bevindingen passend, vindt het eerder aangehaalde Amerikaanse onderzoek dat het merendeel van als burgerinitiatief georganiseerde bijeenkomsten zeer 'mundane' was: ze waren georganiseerd door 'relatively advantaged segments of society' en nagenoeg gespeend van ieder maatschappelijk conflict. De controversiële bijeenkomsten waren een erg kleine minderheid. '[...] However, civic events expressing community-oriented or collective interests typically do not represent a challenge to the existing system. Rather, many such events can be said to "celebrate community" – whether pancake breakfasts at the local fire hall, fund-raisers for cultural causes, ethnic festivals, or neighbourhood block parties.'⁵⁵

3.6 De burgers in de burgerinitiatieven

Participatie is vrijwel altijd selectief. Een overvloed aan onderzoek naar burgerparticipatie (eerste en tweede generatie) heeft gedemonstreerd dat geprivilegieerde sociale groepen oververtegenwoordigd zijn.⁵⁶ Denters e.a. stellen dat nationaal en internationaal onderzoek een beeld schetst waarin vooral hoger opgeleide, autochtone mannen van 50+ actief participeren. Oftewel, het zijn vooral deze mannen die gaan stemmen, die deelnemen aan inspraak en interactieve beleidvormingsprojecten en die zich via buurtorganisaties, verenigingen van eigenaren of huurdersverenigingen inzetten voor hun directe leefomgeving.⁵⁷ In hoeverre geldt dit beeld echter voor de derde generatie burgerinitiatieven?

Bakker e.a. vinden dat ook in, zowel collectieve als individuele, burgerinitiatieven geprivilegieerde groepen, zoals hoge inkomens en hoogopgeleiden, oververtegenwoordigd zijn. Zij vonden echter geen oververtegenwoordiging van mannen.⁵⁸

⁵⁴ Hurenkamp e.a. (2006), p. 24.

⁵⁵ Sampson e.a. (2005).

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Verba e.a. (1993); Verba e.a. (1995); Denters e.a. (2011); Bovens & Wille (2011).

⁵⁷ Denters e.a. (2013b), p. 19.

⁵⁸ Bakker e.a. (2011).

Een heranalyse van bestaande (traditionele) vrijwilligersgegevens gericht op uitsplitsing naar buurtactiviteiten toont dat burgers uit lage inkomensgroepen actiever zijn in de eigen buurt dan tweeverdieners of hoge inkomens.⁵⁹ Wel zijn hoger opgeleiden, met name middelbaar, een fractie actiever dan mensen met een lage opleiding.⁶⁰

Onderzoek onder een aantal *bewoners*initiatieven in krachtwijken in Amsterdam waar veel beleidsaandacht is geweest, schetst een ander beeld. Ook hier nemen hoger opgeleide autochtone mannen deel, maar vaker dan gemiddeld zijn initiatiefnemers burgers met andere kenmerken. Bijna twee derde van de initiatiefnemers is vrouw (61%), nagenoeg de helft is jonger dan vijftig (48%), twee vijfde kent een andere etniciteit (40%), de helft is middelbaar of lager opgeleid (50%) en een derde heeft een laag inkomen (32%).⁶¹

Overall wordt in de literatuur geconcludeerd dat initiatiefnemers doorgaans gekenmerkt kunnen worden als betrokken en actieve burgers: *'burgers die actief zijn in kleinschalige burgerinitiatieven [zijn] in hoge mate "ervaren" actieve burgers'*.⁶² Het zijn geen gemiddelde buurtbewoners maar buurtbewoners die maatschappelijk actiever zijn: zij doen ook elders (meer dan gemiddeld) vrijwilligerswerk, zijn lid van andere organisaties, stemmen, enzovoort, en zij zijn meer geworteld in de buurt: ze hebben een sterke buurtbinding en veel buurtcontacten.

Voorwaarde voor (succesvolle) burgerinitiatieven is een zekere mate van sociale infrastructuur, zoals bijvoorbeeld kan worden afgemeten aan de beschikbaarheid en kwaliteit van scholen, zorg- en welzijnsinstellingen.⁶³ Bovendien zijn de sociale en fysieke infrastructuur een noodzakelijke conditie voor de doorgroei van burgerinitiatieven naar economisch productieve sociale ondernemingen.⁶⁴

Spontaan burgerschap een illusie?

*'Hoewel het grassroot-gevoel een belangrijk aspect is van de kracht van bewonersinitiatieven, komen ze doorgaans niet zonder invloed van de gemeente tot stand. Ideeën die verder gaan dan een buurtbarbecue, en waar dus geld, vergunningen en kennis voor nodig zijn, komen meestal in samenwerking met de gemeente (en eventuele andere maatschappelijke organisaties) van de grond. Professionals die bewoners ondersteunen vormen in veel gevallen een belangrijke schakel (Tonkens en Verhoeven 2011; Vermeij en Steenbekkers 2011).'*⁶⁵

3.7 Samenvattende bevindingen

⁵⁹ Van der Zwaard & Specht (2013), p. 28.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld: Kullberg (2009); Bakker e.a. (2011).

⁶¹ Tonkens en Verhoeven (2011), p. 32, 33.

⁶² Hurenkamp e.a. (2006), p. 9.

⁶³ Zie bijvoorbeeld: Hazeu (2004) & WRR (2005) in Hurenkamp e.a. (2006), p. 9.

⁶⁴ Van der Zwaard & Specht (2013).

⁶⁵ Vermeij e.a. (2012), p. 260.

De belangrijkste bevindingen van dit contexthoofdstuk zijn dat burgerinitiatieven in de zin van dit onderzoek overal zijn en dat het om een substantieel aantal gaat. De beperking die we hebben aangebracht zorgt voor een focus op een groep van activiteiten waarvan nog steeds met slechts een beetje overdrijving kan worden gesteld dat ze precies ervoor zorgen dat de samenleving werkelijk samen leeft.

Deel II: Verkenning van het probleem

Op basis van beschikbare literatuur zoals 'Ruim op de regels', 'Wil en wet' en 'Maatwerk aanpak regeldruk maatschappelijke initiatieven'⁶⁶ worden in hoofdstuk 4 de gepercipieerde belemmeringen voor burgerinitiatieven vanwege de huidige juridische positie daarvan in het huidige stelsel in beeld gebracht. Centraal staan die (gepercipieerde) belemmeringen die gelieerd zijn aan veiligheidsvraagstukken.

In hoofdstuk 5 wordt door middel van een analyse van de huidige wet- en regelgeving en de jurisprudentie de objectieve juridische positie van burgerinitiatieven en de gevolgen daarvan in het huidige stelsel geschetst. Aan de hand van deze inzichten wordt tot slot in hoofdstuk 6 geanalyseerd wat precies de aard en omvang van het objectieve probleem is.

⁶⁶ Respectievelijk: Platform31 (2015a); Ministerie van BZK (2015a); Sira consulting (2014).

4. Wat is het gepercipieerde juridische probleem?

Dit hoofdstuk vormt de eerste stap in het verkennen van het probleem door vanuit een veiligheidsoptiek in beeld te brengen welke belemmeringen burgers ervaren bij het opzetten en uitvoeren van burgerinitiatieven.

'If men define situations as real, it's real in its consequences'⁶⁷

4.1 Inleiding

De eerste vraag die beantwoord moet worden in een verkenning naar nut en noodzaak van een derde juridische weg voor de veiligheidsaspecten van burgerinitiatieven is of er wel een probleem bestaat. Die vraag valt weer in twee deelvragen uiteen:

- Is er een gepercipieerd juridisch probleem – want als dat er niet is, is er zeker geen juridische oplossing nodig.
- Zijn eventuele gepercipieerde juridische problemen ook objectief juridische problemen – want als dat niet het geval is, is er vooral verduidelijking, aanmoediging e.d. noodzakelijk maar geen aparte juridische derde weg.

In dit hoofdstuk zullen we laten zien dat er brede overeenstemming is over de aanwezigheid van een gepercipieerd juridisch probleem.

De belangrijkste bron voor dit hoofdstuk zijn drie BZK-onderzoeken die (ook) aandacht besteden aan de gepercipieerde juridische problemen die burgerinitiatieven ondervinden. Het gaat om de afgeronde projecten 'Wil en wet', 'Regel die burgerinitiatieven' en het lopende project 'Ruim op die regels' uitgevoerd door Platform31. Dit laatste project bestudeert elf maatschappelijke initiatieven op knelpunten en mogelijke oplossingen. Dit project heeft in februari 2015 een conceptnulmeting opgeleverd.

4.2 Twee soorten gepercipieerde juridische problemen

De eerste probleemperceptie is dat het, zeker waar het kleinschalige en/of spontane initiatieven betreft, vaak moeilijk, omslachtig of zelfs onhaalbaar is om aan de huidige normen uit de wet- en regelgeving te voldoen. Die normen zijn van toepassing op commerciële aanbieders van diensten. Eisen worden vaak als zeer belastend, disproportioneel, onbegrijpelijk en/of onzinnig ervaren. Een voorbeeld zijn de door burgers zelfgebouwde speeltoestellen in de openbare ruimte die verboden worden, zolang

⁶⁷ Thomas & Thomas (1928).

zij niet voldoen aan de in het Warenwetbesluit Attractie- en speeltoestellen (WAS) verplichte keuring (zie tekstkader in paragraaf 6.2).

Voorbeelden van als belemmerend ervaren normen

(Ook) in de media krijgen de gepercipieerde belemmering van burgerinitiatieven vanuit veiligheidsoogpunt regelmatig de aandacht. Zo besteedde EenVandaag op 13 december 2013 aandacht aan een Amsterdams buurthuis: *'In Amsterdam wordt buurthuis de Serre volledig gerund door vrijwilligers, zonder enige vorm van subsidie en zonder winstoogmerk. Wekelijks vindt hier het buurt diner plaats: een diner voor ouderen aangeboden door vrijwilligers. Op dit diner is de Wet Horeca van toepassing, wat o.a. inhoudt dat alle vrijwilligers een cursus Sociale Hygiëne moeten volgen. Hier is echter geen geld voor. Ook kan er geen alcoholhoudende drank bij het diner geserveerd worden. Om een krijtbord met een aankondiging van het diner buiten te zetten is een vergunning nodig en moet belasting betaald worden.'*⁶⁸

Buurthuis de Meevaart in Amsterdam is in 2009 door de gemeente vrijgegeven, zodat bewoners het naar eigen wens konden inrichten: *'De Meevaart is in handen van de gemeenschap zelf. Als we het eigendom officieel zouden vaststellen, zouden we een door de gemeenschap gekozen bestuur moeten aanstellen. We betwijfelen echter of dit de juiste keuze zou zijn, aangezien we dan een institutie in het leven moeten roepen. Deze eigendomskwestie reflecteert in zekere zin het proces waar we nu middenin zitten om de juiste manier te vinden om onze ideeën met elkaar te delen. We zijn op zoek naar een manier om de omgeving zo te vormen dat we kunnen samenwerken met onder andere de overheid om in elkaars behoeften te voorzien.'*⁶⁹

In Elsendorp wordt zo veel mogelijk door burgers zelf geregeld. Vijf bejaarde dorpsbewoners zijn bijvoorbeeld in een huis samengebracht. Voor deze ouderen mag op vrijdag geen vis op de plaatselijke markt gehaald worden, omdat een huis met vijf ouderen formeel een instelling is en instellingen moeten voldoen aan de HACCP-normen. En dit terwijl deze ouderen al hun hele leven op vrijdag een visje van de markt eten.⁷⁰

De bevindingen uit 'Ruim op die regels' en 'Wil en wet' passen bij enkele van de bevindingen uit het rapport 'Maatwerk aanpak regeldruk vrijwillige inzet'. In het rapport wordt o.a. geconstateerd dat de in de geldende wet- en regelgeving vastgelegde eisen op het gebied van kwaliteit, veiligheid, administratie en certificering, en de uitvoering daarvan de opstart en uitoefening van nieuwe (kleinschalige en niet-commerciële) activiteiten belemmeren. Het resultaat is dat veel tijd en energie verloren gaat om aan alle wet- en regelgeving te (proberen te) voldoen, dat vrijwilligerswerk maar beperkt toegankelijk is en er een demotiverend effect ontstaat.⁷¹ De ervaren hinder percipiëren

⁶⁸ Gevonden op www.eenvandaag.nl, zoekterm 'overheidsregels zitten burgerparticipatie in de weg'.

⁶⁹ Gevonden op www.stedenintransitie.nl, zoekterm 'gemeenschapsvorming met netwerken van betrokken buurtbewoners'.

⁷⁰ Gevonden op www.socialevraagstukken.nl, zoekterm 'formele wereld kan burgerinitiatieven niet bijbenen'.

⁷¹ Sira consulting (2014), p. 17.

vrijwilligers(organisaties) veelal als onnodig en niet passend bij de aard van hun activiteiten.

Een veelgehoord punt van onbegrip is dat vrijwilligers handelingen die zij in de thuissituatie verrichten niet zonder meer in een openbare ruimte, publiek gebouw of andersoortige instelling mogen verrichten. Zo ervaart het initiatief Buurtnetwerk Rhooon uit Albrandswaard het als een belemmering dat burgers in de openbare ruimte alleen met zwaar materieel mogen werken als zij daartoe opgeleid zijn.⁷²

De casuïstiek uit 'Wil en wet' en 'Ruim op die regels' toont verder aan dat angst voor aansprakelijkheid een belangrijk overkoepelend thema is.⁷³ Gepercipieerde aansprakelijkheidsrisico's doen maatschappelijke initiatieven, vrijwilligers(organisaties) en gemeenten worstelen met de vraag wie verantwoordelijk is bij eventuele schade volgend uit burgerinitiatieven en hoe dergelijke risico's adequaat afgedekt kunnen worden.

Overheden en hun diensten belemmeren zowel op rijks- als op provinciaal en gemeentelijk niveau burgerinitiatieven met stringente handhaving van de professionele normen uit angst voor aansprakelijkheid. Vanwege de risicoverantwoordelijkheid van onder andere gemeenten bestaat er een sterke tendens burgers niet bloot te stellen aan 'onverantwoorde aansprakelijkheidsrisico's'. Zo bestaat bij het initiatief Soesterkwartier uit Amersfoort vrees voor onverantwoorde aansprakelijkheidsrisico's bij werkzaamheden door (onervaren) uitvoerders binnen de wijk en bij onderhoudswerkzaamheden door (onervaren) klussers aan woningen (van woningcorporaties).⁷⁴

In de zoektocht naar een oplossingsrichting blijkt de gemeente risicomijdend: '*dat [burgers die met kettingzagen takken van bomen zagen] moet je als gemeente niet willen.*' Voor burgers is het veelal onbegrijpelijk dat zij taken die zij in de privésfeer verrichten, in publieke ruimten niet mogen uitvoeren: '*Als het in mijn achtertuin mag, waarom dan op straat niet?*'⁷⁵ Tegelijkertijd schrikt het regelen van dit soort zaken in contracten en regels burgers af, omdat het tot de gedachte leidt dat de gemeente zich indekt en de verantwoordelijkheid afschuift naar de initiatiefnemers.⁷⁶

Voorbeeld wurgende aansprakelijkheidsrisico's

⁷² Platform31 (2015), p. 8.

⁷³ Er worden nog andere aanbestedings- en belastingproblemen benoemd voor maatschappelijke initiatieven die tegen betaling diensten willen verlenen. Ook het rapport 'Maatwerk aanpak regeldruk Vrijwillige Inzet' benoemt dit soort problemen.

⁷⁴ Platform31 (2015).

⁷⁵ Platform31 (2015), p. 8.

⁷⁶ Verhijde & Bosman (2013), p. 128.

Als recreatief ruiter met 50 jaar ervaring in het zadel, een eigen paard en eigen managebak werd L. door ouders van buurkinderen, familieleden, collega's en andere kennissen regelmatig benaderd voor paardrijles, variërend van een enkel uurtje vermaak tot het bijbrengen van de basisbeginselen. Vanuit een grote passie voor paarden deed L. dit met veel plezier zonder daar enige vergoeding voor te vragen. Er vond echter een incident plaats waarbij een bekende van een eigen paard viel en daarbij zijn arm brak. Hoewel de schade zonder probleem vergoed werd, was dit voor L. aanleiding een gesprek aan te gaan met haar eigen aansprakelijkheidsverzekeringsmaatschappij over de risico's van een incident met blijvende schade tot gevolg. De verzekeringsmaatschappij stelde dat L. aansprakelijk zou zijn als zij les gaf. Er bestond wel een mogelijkheid een (dure) verzekering af te sluiten tegen dergelijke aansprakelijkheidsrisico's. Echter, omdat L. niet in het bezit was van een bevoegdheid tot lesgeven, kwam zij, ongeacht de ruime ervaring, niet in aanmerking voor een dergelijke verzekering. *'De mensen die mij lesgaven hadden ook geen lesbevoegdheid, dat was [er] in die tijd allemaal niet.'* Het resultaat: de aansprakelijkheidsrisico's werden te groot voor L. om te dragen waarop zij het lesgeven is gestopt. Ook het rondje door de manage voor de buurkinderen en neefjes en nichtjes die wild van paarden zijn, is afgeschaft: *'Zo willen ze een actieve maatschappij, een participerende burger, maar niks mag.'*

Bovenstaande conclusies komen alle terug in een brief van het ministerie van BZK aan de Kamer: *'Vrijwilligers en maatschappelijke initiatiefnemers geven aan stevige hinder te ondervinden van wet- en regelgeving. Ook geven zij aan bij het starten van nieuwe initiatieven of het organiseren van het vrijwilligerswerk tegen allerlei bureaucratische procedures aan te lopen. Vaak gaat het niet zozeer om wet- en regelgeving zelf, maar om de toepassing ervan in specifieke gevallen. De signalen uit het veld wijzen erop dat dit vooral komt doordat onvoldoende rekening wordt gehouden met het specifieke maatschappelijke karakter en de vaak beperkte omvang en de risico's van de desbetreffende activiteit. Dit kwam ook in de uitzending van EenVandaag naar voren, waar een kleinschalig initiatief om buurtbewoners bij elkaar te brengen met het doel om eenzaamheid te voorkomen tegen bepaalde regels aanliep. [...] Bij een groot deel van de genoemde knelpunten is een patroon te herkennen van geluiden over te stringente vaktechnische regels, rechtspositionele regels voor vrijwilligers, onevenredig belastende regels en procedures waaraan de organisaties worden onderworpen. Zo geven de betrokken partijen aan dat vaktechnische eisen de realisatie van kleinschalige nieuwe initiatieven als bijvoorbeeld buurtcrèches blokkeren. Ook de aansprakelijkheid van vrijwilligers in bestuursfuncties is als knelpunt genoemd. De veelal gemeentelijke procedures bij de aanbesteding van werken en diensten worden als onnodig complex en nadelig voor kleinere maatschappelijke initiatieven gekenschetst. De organisaties vragen in de aanbestedingen meer rekening te houden met de aard en schaalgrootte van vrijwilligersorganisaties.'*⁷⁷

⁷⁷ Brief ministerie van BZK aan Tweede Kamer, 6 mei 2014. Onderwerp: Aanpak knellende regels vrijwilligers en burgerparticipatie, p. 2, 3.

Ook de Tweede Kamer trekt een dergelijke conclusie en vindt de situatie onwenselijk: *'Vrijwilligers worden belemmerd door de regelgeving die hen bijvoorbeeld niet toestaat dezelfde handelingen te verrichten in de instelling zoals uitgevoerd in de thuissituatie'*. Zij verzocht de regering *'te kijken waar regelgeving de vrijwilliger belemmert en waar deze kan worden weggenomen.'*⁷⁸

4.3 Samenvattende bevindingen

Gepercipieerde aansprakelijkheidsrisico's leiden tot handelwijzen in de dagelijkse praktijk waarin een werkelijke belemmering voor burgerinitiatieven zichtbaar wordt:

- Aansprakelijkheidsrisico's weerhouden burgers van het nemen van burgerinitiatieven.
- Overheden voelen de verantwoordelijkheid om burgers in burgerinitiatieven niet bloot te stellen aan 'onverantwoorde aansprakelijkheid'.
- Overheden zijn risicomijdend om zelf niet in aansprakelijkheidsproblemen terecht te komen en handhaven bijvoorbeeld daarom streng de professionele normen waaraan burgerinitiatieven in de perceptie moeten voldoen.

In het volgende hoofdstuk zullen we analyseren of hier werkelijk een juridisch probleem bestaat.

⁷⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/2011, 32 500 XVI, nr. 45. Motie van het lid Uitslag c.s.

5. Wat is de wettelijke situatie?

In dit hoofdstuk wordt gekeken wat de wettelijke situatie is op de terreinen van aansprakelijkheid van en het moeten voldoen aan professionele normen door burgers in burgerinitiatieven die in het vorige hoofdstuk naar voren kwamen als belemmeringen die burgers ervaren ten aanzien van burgerinitiatieven.

5.1 Inleiding

Twee thema's komen duidelijk naar voren bij de gepercipieerde problemen door burgers in burgerinitiatieven: aansprakelijkheid, of meer specifiek de angst aansprakelijk gesteld te worden, en het moeten voldoen aan professionele normen.

In de volgende paragrafen zal de wet- en regelgeving rondom deze thema's nader beschreven worden waarna in hoofdstuk 6 geanalyseerd kan worden in hoeverre de gepercipieerde problemen werkelijk juridische problemen zijn. Allereerst wordt dieper ingegaan op aansprakelijkheid. In de beschrijving van de (al dan niet onwenselijke) toepassing van professionele normen komen de Arbowet, de Drank- en Horecawet en de Warenwet aan de orde als belangrijke bronnen voor professionele normen die burgerinitiatieven kunnen hinderen.

5.2 Aansprakelijkheid

Er bestaat in Nederland geen aparte rechtspositie voor burgers die vrijwillige inzet leveren in een burgerinitiatief, noch wetgeving die expliciet op deze burgers is gericht. Sterker nog, er bestaat niet eens een aparte rechtspositie voor vrijwilligers. Dit houdt in dat er doorgaans geen expliciete rechten, plichten en verantwoordelijkheden zijn opgesteld voor burgers die vrijwillige inzet leveren, niet zoals voor bijvoorbeeld werknemers. Dit houdt niet in dat er geen rechten en plichten zijn die van toepassing zijn. Burgers die vrijwillige inzet leveren, al dan niet binnen een burgerinitiatief, vallen op verschillende punten namelijk wel binnen het bereik van bredere wet- en regelgeving. In principe gelden bijvoorbeeld de normale rechten, plichten en verantwoordelijkheden van natuurlijke rechtspersonen, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Als gevolg daarvan kan een vrijwilliger als particulier aansprakelijk worden gesteld. Volgens het Burgerlijk Wetboek is iemand aansprakelijk wanneer hij toerekenbaar een onrechtmatige daad ten aanzien van een ander pleegt.⁷⁹ De aansprakelijke is verplicht de diensgevolge

⁷⁹ Artikel 6:162 BW.

geleden schade te vergoeden. Onder een onrechtmatige daad wordt verstaan een *handelen* of *nalaten* dat, wanneer hiervoor geen rechtvaardigingsgrond bestaat:

- inbreuk maakt op een recht of
- in strijd is met een wettelijke plicht of
- indruist tegen de zorgvuldigheid welke in het maatschappelijk verkeer betaamt.⁸⁰

Burgerlijk Wetboek, artikel 6:74

1. Iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis verplicht de schuldenaar de schade die de schuldeiser daardoor lijdt te vergoeden, tenzij de tekortkoming de schuldenaar niet kan worden toegerekend.

Burgerlijk Wetboek, artikel 6:162

1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Kortom, iedere burger die (onbetaalde) diensten verleent aan (een ander in) de samenleving draagt daarbij een zekere verantwoordelijkheid: schuldverantwoordelijkheid, waarop hij aansprakelijk kan worden gesteld voor door zijn toedoen geleden schade.

Kijkend naar vrijwilligers geldt voor hen de volgende maatstaf voor aansprakelijkheid: *'De vrijwilliger handelt toerekenbaar onrechtmatig indien hij niet de zorg betracht die een gemiddeld oplettend, voorzichtig en bekwaam vrijwilliger in vergelijkbare omstandigheden zou hebben betracht. En dusdoende niet zorgvuldig handelt met het op oog op de kenbare belangen van derden die hij behoorde te ontzien.'*⁸¹

Deze maatstaf hint al op een andere plicht die speelt waar het aansprakelijkheidsvraagstukken betreft: de zorgplicht. Uit jurisprudentie blijkt expliciet dat voor organisaties als sportverenigingen die een zekere verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over personen en activiteiten hebben een plicht geldt (naar redelijkheid) zorg te dragen voor derden. Zo is de Rijnsburgse IJclub aansprakelijk gesteld voor de geleden schade, nadat een schaatser bij een mede door de club georganiseerde interne

⁸⁰ Artikel 6:162 BW.

⁸¹ Van Ardenne e.a. (2006), p. 10.

wedstrijd ten val komt en ernstig gewond raakt. De schaatsclub heeft volgens de rechtbank niet voldaan aan haar zorgplicht door na te laten voldoende maatregelen te nemen om een dergelijke val goed op te vangen.⁸² Doorslaggevend was slechts dat de IJclub als een van de twee organisatoren (mede) verantwoordelijk was voor de veiligheid op de ijsbaan. Irrelevant was onder meer het feit dat er geen lidmaatschapsrelatie (of andere rechtens relevant relatie) tussen deze club en het slachtoffer bestond op het moment dat de onderlinge wedstrijden met de andere organiserende club plaatsvonden. Ook lijkt het irrelevant in de afweging van de Rechtbank Amsterdam of er al dan niet betaald is voor de dienst.

Hoewel burgerinitiatieven niet genoemd worden in deze jurisprudentie is het, zeker gezien de aansprakelijkheidsmaatstaf voor vrijwilligers, aannemelijk dat een dergelijke zorgplicht ook voor burgers in burgerinitiatieven geldt.

Zorgplicht; Kelderluikarrest en jurisprudentie

In het Kelderluikarrest heeft de Hoge Raad een viertal belangrijke vragen genoemd bij de beoordeling van de onrechtmatige daad:

- Hoe waarschijnlijk kan de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid worden geacht?
- Hoe groot is de kans dat daaruit ongevallen ontstaan? (in dit geval: hoe groot is de kans dat iemand die het geopende kelderluik over het hoofd ziet, er ook werkelijk in valt en letsel oploopt?)
- Hoe ernstig kunnen de gevolgen zijn? (in dit geval: hoe ernstig kan het letsel zijn ten gevolge van een val in het kelderluik?)
- Hoe bezwaarlijk zijn de te nemen veiligheidsmaatregelen? (in dit geval: hoeveel werk of kosten zijn er gemoeid met het sluiten van het luik of het aanbrengen van een beveiliging, bijvoorbeeld door er een stoel voor te zetten?)⁸³

In de eerder genoemde zaak van de Rijnsburgse IJclub is gemotiveerd dat de zorgplicht ook geldt voor organisaties als sportverenigingen: *'organisaties, zoals sportverenigingen, die een zekere verantwoordelijkheid voor en zeggenschap hebben over personen of activiteiten, zoals sportwedstrijden, en invloed uit kunnen oefenen op de inrichting van de (sport)omgeving en daarmee op de gevaren waaraan derden worden blootgesteld, in beginsel een zekere zorgplicht jegens deze personen hebben.'*⁸⁴ De omvang van de zorgplicht kan voor dergelijke organisaties ook bepaald worden aan de hand van de vier criteria uit het Kelderluikarrest.

⁸² Rb. Amsterdam 26 maart 2008, zaaknr. 37546, ECLI:NL:RBAMS:2008:BH5647.

⁸³ Van Alphen Advies (2013). Voor het Kelderluikarrest, zie: HR 5 november 1965, NJ 1966, 136. Voor het onderzoek rond de verhouding organisator en deelnemers, zie: N. Hermus (2007).

⁸⁴ Rb. Amsterdam 26 maart 2008, zaaknr. 37546, ECLI:NL:RBAMS:2008:BH5647.

Op dit moment speelt in de jurisprudentie de mate van vrijwilligheid van risico nemen of de mate waarin iemand iets als vrijwilliger doet geen rol. Burgerinitiatieven worden daarmee gelijk gesteld aan commerciële activiteiten.

Door verschillende partijen wordt gesteld dat dit probleem (in grote mate) kan worden ondervangen door een aansprakelijkheidsverzekering. Burgers kunnen zich namelijk verzekeren voor eventuele schade die zij lopen alsook voor het verhalen van schade waaraan zij schuld hebben. De bij een auto verplichte WA-verzekering is daarvan een voorbeeld. Veel algemene aansprakelijkheidsverzekeringen dekken (allerhande schade vanuit) vrijwilligersactiviteiten. Tevens hebben VNG en Centraal Beheer Achmea, evenals enkele andere verzekeringsmaatschappijen, een modelverzekering voor vrijwilligers opgesteld, die veel gemeenten aan hun vrijwilligers aanbieden en die bruikbaar is voor burgers die een bijdrage leveren in maatschappelijke initiatieven (zie voor een diepgaandere analyse paragraaf 8.3).

Bovendien is de individuele burger zelf niet altijd verantwoordelijk/aansprakelijk voor ontstane schade. Er kan ook sprake zijn van een situatie waarin (een deel van) de verantwoordelijkheid/aansprakelijkheid van de burger verschuift naar een andere partij, zoals een vereniging, stichting, of zelfs gemeente, bijvoorbeeld omdat de dienst uitgevoerd wordt onder de vlag van een (buurt)vereniging of stichting. Of omdat de dienst uitgevoerd wordt in een openbare ruimte of gemeentelijk gebouw, waarmee de wettelijke aansprakelijkheid bij de gemeente als eigenaar ligt. Dit is een belangrijke oorzaak voor de risicomijdendheid die gemeenten regelmatig tentoonspreiden. Hoewel wettelijke aansprakelijkheid, zoals bedoeld in het voorgaande, niet via overeenkomsten of contracten over valt te dragen, kan daarin wel geregeld worden dat de contractpartner (een deel van) de schade draagt.

Om dieper inzicht te verstrekken in de mate waarin de aansprakelijkheid van burgers in burgerinitiatieven (en maatschappelijke initiatieven) overgedragen wordt, eerst een klein uitstapje naar vrijwilligers. Wanneer opzettelijk schade wordt toegebracht aan een derde of de organisatie waarvoor gewerkt wordt, is de burger zelf verantwoordelijk als particulier. In situaties waar de schade onopzettelijk is toegebracht, kan de aansprakelijkheid ook bij de organisatie liggen in opdracht of onder regie waarvan de vrijwilliger werk verricht. Dit is afhankelijk van de relatie tussen beide partijen en de mate waarin deze is georganiseerd. Hoe strakker georganiseerd in termen van organisatorisch verband, onverplicht en onbetaald karakter, hoe meer deze relatie overeenkomt met een echte arbeidsovereenkomst en hoe eerder de organisatie aansprakelijk is en vice versa. Het sluiten van een overeenkomst in opdracht⁸⁵ helpt de rechtsverhouding tussen organisatie en vrijwilliger duidelijk vast te leggen. Aansprakelijkheidsrisico's voor de

⁸⁵ Zoals gestipuleerd in artikel 7:400 BW.

vrijwilliger worden beperkt door vast te leggen welke werkzaamheden de vrijwilliger verricht en dat hij verplicht is instructies en aanwijzingen van de organisatie op te volgen.

Vrijwilligers in zorg en mantelzorgers als voorbeeld

Een organisatie is ook aansprakelijk voor fouten van een vrijwilliger als deze actief is in de uitvoer van contractuele verplichtingen tegenover cliënten.⁸⁶ Een uitzondering geldt indien een vrijwilliger in strijd handelt met de zorgvuldigheid die van een bekwaam vrijwilliger mag worden verwacht, doordat hij iets doet waarvan hij weet, of had moeten weten, dat hij daar niet bekwaam in is en niet voor is opgeleid. Beide situaties kunnen bijvoorbeeld bij zorgvrijwilligers, die niet zelden (enige) medische kennis bezitten, zeer relevant zijn.

Mantelzorgers bieden net als vrijwilligers in de zorg niet-beroepshalve zorg, maar verschillen in juridische positie. Waar een vrijwilliger voor een zorgaanbieder werkt, werkt de mantelzorger rechtstreeks voor een specifieke cliënt (vanuit een bestaande sociale relatie) ongeacht welke zorgaanbieder verder diensten levert aan deze cliënt. Een zorgaanbieder is daarmee niet verantwoordelijk voor de schade die een mantelzorger veroorzaakt, maar wel voor de schade die een vrijwilliger veroorzaakt.⁸⁷ Toch denken zorgaanbieders regelmatig verantwoordelijk te kunnen worden gesteld voor alles wat onder hun dak gebeurt, dus ook voor het handelen van een mantelzorger. Volgens de Hoge Raad zijn zorgaanbieders alleen aansprakelijk wanneer zij niet aan hun 'bijzondere zorgplicht' – in redelijkheid toe te zien op het welzijn en de veiligheid van een cliënt – hebben voldaan.⁸⁸

Uit 'Maatwerk aanpak regeldruk vrijwillige inzet' blijkt dat, juist omdat in de perceptie de aansprakelijkheidsrisico's van vrijwilligers(organisaties) zoveel hoger zijn dan van mantelzorgers, zorg veelal overgedragen wordt aan professionals. *'In de thuissituatie voeren mantelzorgers verschillende handelingen uit die risicovol en/of voorbehouden zijn. Zij doen dit omdat anders zorg thuis (bijna) onmogelijk is. Als mantelzorger hebben zij ruimte om een aantal handelingen te verrichten, zonder in principe aansprakelijkheid bij "ongelukken". Bij vrijwilligers ligt de lat hoger; zij, maar vooral de vrijwilligersorganisatie, zijn rechtstreeks verantwoordelijk als er iets fout gaat. In de dagelijkse praktijk leidt dit tot veel ongemak. Immers, als een vrijwilliger niets mag, is zijn inzet niet mogelijk.'*⁸⁹ Vrijwilligers kunnen mantelzorgers dan ook niet ontlasten in hun zorg, terwijl de circa 25.000 vrijwilligers die (intensieve) vrijwilligerszorg geven jaarlijks 34.500 hulpbehoevenden en mantelzorgers helpen.

De achtergrond van aansprakelijkheid bij vrijwilligers toont dat hoe lager de graad van organisatie waarbinnen vrijwillige inzet wordt geleverd, zoals bij burgerinitiatieven, hoe kleiner de kans dat de organisatie verantwoordelijk wordt gesteld in plaats van de particuliere burger. Zo blijkt dat bij initiatieven van een tijdelijke aard waarbij de initiatiefnemende (bewoners)groep niet georganiseerd is, iedere initiatiefnemer persoonlijk

⁸⁶ Artikel 6:74 jo. 6:76 BW.

⁸⁷ Actiz (2009), p. 5.

⁸⁸ HR 12 mei 1995, NJ 1996, 118 m.nt. JdB ('t Ruige Veld).

⁸⁹ Sira consulting (2014), p. 21.

aansprakelijk kan worden gesteld voor zijn/haar activiteiten.⁹⁰ Individuele initiatiefnemers kunnen, naast de gemeente, ook aansprakelijk worden gesteld bij schade door spontane activiteiten, zoals spontane feestjes, flash-mobs, project X-en en andere Facebookachtige activiteiten. Het gaat hier om activiteiten waarbij op korte termijn iets gebeurt in het publiek domein en waarbij niet altijd duidelijk is of er een organisatie of contactpersoon bestaat, zodat vergunnen moeilijk is.⁹¹

Uitstapje: Aansprakelijkheid bestuurders

Burgers die als bestuurslid fungeren hebben een uitgebreidere (bestuurders) aansprakelijkheid die voortvloeit uit hun hoofdtaken: advisering en toezicht. *'Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van de hem opgedragen taak. Indien het een aangelegenheid betreft die tot de werkring van twee of meer bestuurders behoort, is ieder van hen voor het geheel aansprakelijk terzake van een tekortkoming, tenzij deze niet aan hem is te wijten en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden.'*⁹² De onder de antimisbruikwetgeving verzwaarde aansprakelijkheid geldt niet voor bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Kortom, bestuurders zijn verantwoordelijk voor een behoorlijke taakuitoefening (tegenover de vereniging/stichting). In aanvulling op de vereniging/stichting zelf kunnen bestuurders ook extern aansprakelijk zijn wanneer er niet zorgvuldig gehandeld wordt tegenover derden (werknemers, subsidieverstrekkers, contractpartners enz.), namelijk wanneer de bestuurder de schadeveroorzakende handeling, het niet-nakomen van een overeenkomst of het onrechtmatig handelen (onrechtmatige daad) had kunnen voorkomen én hem valt aan te rekenen dat hij dit niet heeft gedaan.⁹³

5.3 Professionele standaarden

Er bestaat geen wetgeving expliciet gemaakt voor of gericht op burgers in burgerinitiatieven, zelfs niet voor vrijwilligers. Wel vallen (activiteiten ontplooid door) burgers bij burgerinitiatieven en vrijwilligers regelmatig (onbewust) onder de reikwijdte van bredere landelijke wet- en regelgeving. Ten aanzien van vrijwilligerswerk wordt als onderliggende reden gemeld dat men zich bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving vaak niet realiseert dat de wet ook van toepassing is op vrijwilligerswerk waardoor dus te weinig rekening gehouden wordt met de specifieke situatie van vrijwilligerswerk.⁹⁴ Dit geldt evenzeer voor (inzet binnen) burgerinitiatieven. In 'Maatwerk aanpak regeldruk vrijwillige inzet' is de mogelijk van toepassing zijnde wet- en regelgeving opgesomd, te weten: de Arbeidsomstandighedenwet en bijbehorende regelingen voor

⁹⁰ Verhijde & Bosman (2013), p. 103.

⁹¹ Verhijde & Bosman (2013), p. 52.

⁹² Artikel 2:9 BW.

⁹³ Gevonden op www.aansprakelijkheid-bestuur.nl, zoekterm 'aansprakelijkheid bestuur vereniging en stichting'.

⁹⁴ Sira consulting (2014).

bedrijfshulpverlening, de Arbeidstijdenwet, de sociale wetgeving met inbegrip van de vrijwilligersvergoeding, de Drank- en Horecawet, de Warenwet, de Tabakswet, de milieuwetgeving en de wetgeving over aansprakelijkheid. Regelgeving die op lokaal niveau verder uitgewerkt kan zijn in bijvoorbeeld Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's).

Andere beperkingen kunnen voortvloeien uit (aanvullende) buitenwettelijke beleidskaders, richtlijnen, protocollen enzovoort, opgesteld door de sector of organisatie waarbinnen de initiatieven worden ontplooid, of door (certificerings)eisen vanuit verzekeraars, bijvoorbeeld ten aanzien van de taken die niet-beroepskrachten als vrijwilligers en burgers uit een burgerinitiatief mogen uitvoeren. Vilans bijvoorbeeld concludeert daarbij echter dat een zorgvuldige lezing belangrijk is, omdat dergelijke richtlijnen vaak meer ruimte bieden dan veelal wordt begrepen, zie het tekstkader.

Nuances

Een voorbeeld van een door de sector opgesteld protocol voor een specifiek gezondheidsrisico op basis van een landelijke richtlijn is de NvVA-richtlijn slikproblemen.⁹⁵ Hierin wordt gesteld dat bij slikproblemen alleen 'personen' die instructies hebben gekregen met betrekking tot het toedienen van voeding bij de betreffende patiënt deze mogen voeren. Volgens Vilans kan *'uit het gebruik van de neutrale term "een persoon" die instructies heeft gekregen, [...] worden afgeleid dat het zowel een beroepskracht als een vrijwilliger als een mantelzorger kan zijn.'*⁹⁶

Desondanks ligt met dergelijke richtlijnen vast dat instructie 'verplicht' is ongeacht of een persoon bekend is met de taak, de benodigde ervaring heeft of er verwacht kan worden dat hij de taak adequaat kan uitvoeren. Het woord verplicht wordt hier tussen aanhalingstekens weergegeven omdat een richtlijn per definitie geen wettelijke verplichting kan zijn; richtlijnen worden echter in de praktijk door toezichthouders vaak bindend voorgeschreven.

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de Arbowet- en regelgeving, de Drank- en Horecawet en de Warenwet aan de orde als zijnde uit de casuïstiek naar voren komende wet en regelgeving die belangrijke beperkingen aan individuele burgers kan opleggen. In relatie tot deze wet- en regelgeving zijn zaken expliciet beschreven met betrekking tot vrijwilligers, op een wijze dat ten minste de onderliggende gedachte ook van toepassing is voor inzet van burgers in burgerinitiatieven. Vandaar dat deze paragraaf meermaals over vrijwilligers in plaats van inzet door burgers uit burgerinitiatieven spreekt.

Arbowet- en regelgeving

⁹⁵ Nederlandse Vereniging voor Verpleeghuisartsen (2001).

⁹⁶ Vilans in ministerie van BZK (2015a).

Ter bescherming van het fysieke en mentale welzijn van burgers die ‘arbeid’ leveren zijn werkgevers op basis van hun zorgplicht verantwoordelijk en aansprakelijk voor veilige en gezonde werkomstandigheden van hun werknemers.⁹⁷ Dit geldt evenzeer voor vrijwilligers en burgers in burgerinitiatieven daar er geen sprake hoeft te zijn van een arbeidsovereenkomst. In het kort: burgers die vrijwillige inzet leveren, dienen hun werkplek veilig te kunnen betreden en, ook bij nood, veilig te kunnen verlaten. De inrichting van de werkplek moet veilig werken mogelijk maken, er dient voorlichting te worden gegeven en er moeten veiligheidsinstructies gegeven worden zodat materiaal en werktuigen veilig gebruikt kunnen worden. In het kader van dit laatste dienen ook persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals veiligheidsbrillen en beschermende kleding aanwezig te zijn. Een ander element gericht op het voorkomen van onnodige risico’s is controle van de duur van het vrijwilligerswerk.⁹⁸

Dit levert echter noch voor burgers die vrijwillige inzet leveren in georganiseerd noch in ongeorganiseerd verband een absoluut verbod om specifieke taken uit te mogen voeren. Ook volgt uit de zorgplicht geen plicht tot certificering.

Voor werknemers in loondienst geldt verder de Arbowet, met enkele specifieke voorschriften voor werknemers die tot de omschreven kwetsbare groepen behoren: jongeren en zwangere vrouwen. De Arbowet is in beginsel echter al sinds begin 2007 expliciet niet meer van toepassing op vrijwilligers.⁹⁹ De motivatiegond is dat *‘bij vrijwilligers geen sprake [is] van een duurzame werkgever/werknemer relatie met loonafhankelijkheid. Zij [vrijwilligers] kunnen zich zonder ernstige consequenties, vooral in financieel opzicht onttrekken.’*¹⁰⁰ Bovendien werd geconcludeerd dat de toenmalige regelgeving verdergaand was dan de Europese vereisten.

Brochure Arbowet voor vrijwilligersorganisaties

Volgend op de wijziging van de (relevantie van de) Arbowet voor vrijwilligers heeft de Stichting Zet een brochure uitgebracht waar e.e.a. voor vrijwilligersorganisaties op een rijtje wordt gezet. *‘Vrijwilligersorganisaties zijn nu vrijgesteld van de verplichting om een risico-inventarisatie en -evaluatie te maken. Hiermee vervalt tevens de verplichting om een aparte preventiemedewerker en bedrijfshulpverleners aan te stellen. [...] Uitzondering op deze regel zijn de organisaties waar*

⁹⁷ Artikel 7:658 BW.

⁹⁸ Gevonden op www.arboportaal.nl, zoekterm ‘rechten en plichten werknemers, vrijwilliger’; Gevonden op www.vrijwilligerswerk.nl, zoekterm ‘veilige arbeidsomstandigheden’.

⁹⁹ De Arbowet, de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit sluiten alle aan bij de definitie van vrijwilliger zoals de Belastingdienst deze hanteert: een vrijwilliger is een persoon die niet beroepshalve en op vrijwillige basis werkzaamheden verricht voor een organisatie of instelling die niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting of voor een sportorganisatie, zonder dat hij daarvoor een reële arbeidsbeloning ontvangt. Zie artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

¹⁰⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/2006, 30 552, nr. 3: memorie van toelichting.

*gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen of waar bijvoorbeeld valgevaar aanwezig is. Denk bijvoorbeeld aan de restauratie van een clubhuis.*¹⁰¹

De geldende uitzonderingen zijn de aanvullingen over kwetsbare groepen en situaties waarin ernstige risico's voor de gezondheid en veiligheid van vrijwilligers aanwezig zijn, zijnde het werken:

- met gevaarlijke stoffen en biologische agentia;
- op hoogte (boven de 2,5 meter);
- met grote fysieke belasting (incl. het werken onder hoge druk);
- met geluidsbelastingen (boven 85 dB);
- met onveilige en niet deugdelijke arbeidsmiddelen;
- met hijs- en hefwerktuigen;
- op een bouwplaats;
- onder extreme temperaturen.

Bij deze risico's is het in principe voldoende om via veiligheidsinstructies, voorlichting en het beschikbaar stellen van bescherming te faciliteren dat vrijwilligers veilig kunnen werken. Alleen wanneer met gevaarlijke stoffen en biologische agentia wordt gewerkt is ook een risico-inventarisatie & evaluatie (RI&E) verplicht.

Mantelzorgers

Door Vilans wordt beschreven dat de werkzaamheden die vrijwilligers voor een zorgaanbieder mogen uitvoeren beperkt worden door de wet BIG (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg), waarmee *'sommige handelingen zijn voorbehouden aan daartoe bevoegde personen, de zogenoemde "voorbehouden handelingen". Onbevoegden mogen niet "beroepsmatig" en niet "buiten noodzaak" voorbehouden handelingen verrichten.*¹⁰² Door de toevoegingen 'beroepsmatig' en 'buiten noodzaak' kunnen patiënten, maar ook mantelzorgers (en andere particulieren) noodzakelijke handelingen, zoals (insuline) injecteren desalniettemin verrichten, niet alleen thuis, maar ook binnen de muren van een intramurale instelling. Toch is het idee vaak dat mantelzorgers hiertoe niet bevoegd zijn, terwijl zij in feite bovendien niet eens onder de wet BIG vallen. *'In werkelijkheid is er geen wet die mantelzorgers verbiedt om binnen een zorginstelling hetzelfde te doen als wat ze bij mensen thuis doen.'*¹⁰³ Iets dergelijks speelde rondom een project in een instelling voor mensen met een lichamelijke beperking, waarbij Vilans betrokken was. *'Ook daar kwam direct de reflex dat de beleidsrichtlijn zei dat vrijwilligers geen risicovolle en "voorbehouden" handelingen mochten verrichten. Terwijl ze dat in de praktijk al volop doen. Ze tillen mensen uit de rolstoel, bieden hulp in het zwembad, noem maar op. En iedereen is er heel blij mee. Het zijn eigenlijk welzijnsactiviteiten waar zorg bij nodig is. Maar de neiging blijft om het allemaal vanuit een medisch-professionele bril te bekijken.'*¹⁰⁴

¹⁰¹ Stichting Zet (2007).

¹⁰² Vilans in ministerie van BZK (2015a), p. 47.

¹⁰³ Vilans in ministerie van BZK (2015a), p. 45.

¹⁰⁴ Vilans in ministerie van BZK (2015a), p. 45, 46.

Het verschil tussen perceptie en werkelijkheid is een verraderlijke valkuil. Dit wordt des te meer geïllustreerd doordat Vilans zelf in de door haar geconstateerde valkuil stapt. Een kritische lezing leert dat niet alleen mantelzorgers, maar ook vrijwilligers binnen de zorg buiten de wet BIG vallen, alleen al omdat zij dit werk niet beroepsmatig uitvoeren en daarnaast omdat zij taken verrichten in opdracht van een bevoegd persoon.¹⁰⁵

Drank- en Horecawet

Waar de Arbowet- en regelgeving is gericht op de bescherming van de inspanning leverende burger is verder veel wet- en regelgeving gericht op de bescherming van een derde: de burger die een dienst of goed afneemt. Zo is (het bereiden en/of verstrekken van) spijs en drank een concreet thema dat gebonden is aan verdere wet- en regelgeving, met de Drank- en Horecawet en de Warenwet als primaire wetgevende kaders. Een voor deze verkenning centrale vraag is of en in hoeverre, onder welke voorwaarden het burgers in burgerinitiatieven vrij staat drank- en voedsel (te bereiden en) aan anderen te verstrekken. Kunnen zij dit dan doen zonder daarvoor in het bezit te moeten zijn van allerlei certificaten en/of vergunningen of zonder aan allerlei voorwaarden en (complexe) procedures te hoeven voldoen?

Voor het schenken van alcoholhoudende dranken hebben horecabedrijven, maar ook verenigingen of stichtingen die als paracommerciële horeca-inrichting drank schenken, een drank- en horecaverunning nodig. Drank- en horecaverunningen bevatten strenge eisen ten aanzien van wie alcohol mag schenken. Zo dienen er binnen de organisatie ten minste twee leidinggevenden¹⁰⁶ met een verklaring Sociale Hygiëne te zijn. Verder doen alleen deze leidinggevenden en/of geïnstrueerde barvrijwilligers¹⁰⁷ de verkoop.

¹⁰⁵ Zie artikel 35 Wet BIG:

1. Het is degene die niet behoort tot de personen die hun bevoegdheid tot het verrichten van een handeling ontleen aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 36 tot en met 37 verboden buiten noodzaak beroepsmatig die handeling te verrichten, tenzij:

- zulks geschiedt ingevolge een opdracht van een persoon die zijn bevoegdheid ontleent aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 36 tot en met 37 en
- hij redelijkerwijs mag aannemen dat hij beschikt over de bekwaamheid die vereist is voor het behoorlijk uitvoeren van de opdracht en
- hij, voor zover de opdrachtgever aanwijzingen heeft gegeven, heeft gehandeld overeenkomstig die aanwijzingen.

2. Met inachtneming van het bepaalde in het eerste lid is de opdrachtnemer bevoegd tot het verrichten van de in het eerste lid bedoelde handeling.

¹⁰⁶ Leidinggevenden zijn 21 of ouder, zijn niet van slecht levensgedrag in welk opzicht dan ook en staan niet onder curatele (artikel 8 lid 1 Drank- en Horecawet). Bij algemene maatregel van bestuur worden aanvullende eisen aan zedelijk gedrag gesteld en kan het tweede punt verder worden uitgewerkt (artikel 8 lid 2 Drank- en Horecawet); de leidinggevende mag bijvoorbeeld niet uit het ouderlijk gezag/de voogdij zijn gezet.

¹⁰⁷ Deze zijn minimaal achttien jaar en hebben ten minste een korte instructie verantwoord alcoholgebruik gevolgd. Naast externe instanties mag ook de leidinggevende deze instructie geven.

Ruimte bestaat in de zin dat de gemeente bij bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard, zoals evenementen, ontheffing kan verlenen voor de verkoop van zwak alcoholische dranken. De overkoepelende evenementenvergunning staat buiten de inrichting maximaal twaalf dagen aaneen schenken van alcohol toe.

Experiment Drank- en Horecawet

In de Agenda Lokale Democratie wordt een experimentenwet aangekondigd die oplossing moet bieden waar regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor innovatieve werkwijzen dan wel waar er onvoldoende mogelijkheden zijn nieuwe instrumenten of lokale aanpakken te onderzoeken. Zo wilden de G4 bij wijze van pilot afwijken van de Drank- en Horecawet, in het bijzonder van de bepaling die het in één ruimte verkopen en ter plekke laten nuttigen van alcohol verbiedt. Dit in de context van de branchevervaging: boekhandel Waanders in Zwolle waar eten en wijn voor thuis gekocht kan worden en een fabriekje in Hengelo waar likeur gekocht en gedronken kon worden.

De pilot wordt na een protestbrief van het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP niet opgenomen in de experimenteerwet en kan daarmee geen doorgang vinden. Platform 31 is echter in twaalf gemeenten bezig met de proef 'verlichte regels', die o.a. het combineren van winkels met horeca onderzoekt. Want waarom zou de kaasboer geen portje mogen schenken?

Arnhem: manifest van de horecaondernemer van morgen

De gemeente Arnhem is ten aanzien van het oostelijk deel van het Coehoorgebied (gedeeltelijk) teruggetreden als wijkregisseur, zodat deze wijk zichzelf kan ontwikkelen. Een samen overeengekomen transparant en eenvoudig manifest biedt kaders aan de ontwikkelaars.

Op hoofdlijnen wordt het mogelijk om op plekken waar volgens bestemmingsplan geen horeca is toegestaan 'tijdelijk'¹⁰⁸ dergelijke activiteiten te ontplooiën, met uitzondering van het 'horeca centrumgebied', lees de Korenmarkt en omgeving. De horeca-activiteiten moeten onderdeel zijn van het beoogde concept en een middel zijn om het initiatief mogelijk te maken en daaraan ook ondergeschikt zijn. De horeca mag ook fysiek maar een beperkt deel van de ruimte van het initiatief beslaan. Is er bij het initiatief sprake van een winkeltje dan mogen de opbrengsten uit de horeca niet meer dan 50% bedragen van de totale omzet. Bij de eventueel benodigde planologische afwijking en horecavergeving zal een aanzienlijke reductie van de leges gelden.

Onverminderd gelden alle bouwtechnische eisen van het bouwbesluit en de eisen van brandveiligheid voor de tijdelijke initiatieven. Ook wordt het initiatief getoetst aan het 'Besluit Eisen Inrichtingen Drank- en Horecawet'. Het gaat daarbij om ruimtelijke afmetingen en aanwezigheid van toiletten en ventilatie. De antecedenten van de aanvragende initiatiefnemers

¹⁰⁸ Onder 'tijdelijk' wordt maximaal zes maanden verstaan, verlenging is niet mogelijk. Deze tijdelijkheid wordt opgenomen in de Drank- en Horecawet en/of exploitatievergunning. Bij voortzetting wordt de volledige regelgeving toegepast en moeten alsnog de normale leges (onder aftrek van het eerder betaalde deel) betaald worden.

zullen worden getoetst. De Wet BIBOB is van toepassing, ook bij geringe investeringen, echter met een marginale toetsing en versnelde procedure.

Tot slot moeten ook deze initiatieven zich als 'goede burenen' gedragen. Dit houdt in: oog voor hun naaste omgeving: geen overmatige overlast, zoals geluidsoverlast, voor het woon- en leefklimaat. Met het oog op andere ondernemers in de buurt worden er marktconforme prijzen gehanteerd. Verder wordt initiatiefnemers verzocht hun initiatief in goed overleg en contact met de buurtbewoners en -ondernemers te realiseren.

Arnhem kent verder ook al ruime regelgeving voor het organiseren van kleine evenementen en vrije openingstijden van de horeca.

Warenwet

De Warenwet heeft tot doel het *'weten van waren die bij aanwending overeenkomstig redelijkerwijze te verwachten gebruik uit het oogpunt van gezondheid of veiligheid schadelijk kunnen zijn, die, indien het technische voortbrengselen betreft, een gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid van de mens of de veiligheid van zaken, of waarvan bij zodanige aanwending de voedings- of gebruikswaarde geringer is dan in redelijkheid ten minste mag worden verlangd.'*¹⁰⁹

Kortom, centraal staat de deugdelijkheid van waren, zijnde voornamelijk alle roerende zaken, zoals eet- en drankwaren. Deze mogen geen bedreiging vormen voor de veiligheid of gezondheid van de consument. Alle burgerinitiatieven die dergelijke waren vervaardigen en/of verhandelen vallen in principe onder de invloedssfeer van de Warenwet, daar deze initiatieven buiten de sfeer van de particuliere huishouding of van een daarmee bij algemene maatregel van bestuur gelijkgestelde andere huishouding plaatsvinden.¹¹⁰ Het gevolg is dat de aanbiedende burger *'geen waar [mag] verstrekken als hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de eet- of drinkwaren in ernstige mate minder van kwaliteit zijn dan wat in redelijkheid van die waren verwacht mag worden.'*¹¹¹ Om dit te kunnen garanderen dient een burger bij de bereiding van levensmiddelen het HACCP-systeem (Hazard Analysis and Critical Control Points) of een daarvan afgeleide hygiëncode toe te passen, zelfs als het bereidingsaspect minimaal is zoals bij tosti's, zelfbelegde broodjes en frites. HACCP is een gestructureerde methode om alle relevante gevaren in diervoeders en levensmiddelen te elimineren, te voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau te reduceren.¹¹² Deel van de HACCP is een risicoanalyse van de gevaren en de kritische beheerspunten in het productieproces.

¹⁰⁹ Artikel 4 lid 1 Warenwet.

¹¹⁰ Artikel 1 lid 2 Warenwet.

¹¹¹ Gevonden op www.vrijwilligerswerk.nl, zoekterm 'warenwet'.

¹¹² Gevonden op www.NVWA.nl, zoekterm 'HACCP'.

HACCP

*'Met betrekking tot eet- en drinkwaren stelt de wet: "Het is verboden om eet- of drinkwaren te verhandelen die door hun ondeugdelijkheid de gezondheid of veiligheid van de mens in gevaar kunnen brengen." De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van ondeugdelijke waar ligt nadrukkelijk bij de verstrekker zelf; deze mag geen waar verstrekken als hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de eet- of drinkwaren in ernstige mate minder van kwaliteit zijn dan wat in redelijkheid van die waren verwacht mag worden. In geval van voorverpakte waren is dat bijvoorbeeld wanneer de uiterste verkoopdatum is verstreken. Wanneer levensmiddelen ter plaatse worden bereid ligt dat ingewikkelder. Bij bereiding van levensmiddelen verplicht de Warenwet een systeem toe te passen dat de productveiligheid beheersbaar maakt, het zogenoemde HACCP-systeem of een daarvan afgeleide hygiënecode. Dit is ook van toepassing voor levensmiddelen met een minimale bereiding zoals tosti's, zelfbelegde broodjes en frites.'*¹¹³

Een ander invloedsgebied van de Warenwet zijn speeltoestellen, zelfgemaakt of niet (die buiten de particuliere huishouding worden gebruikt). Op basis van de Warenwet en het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) moeten alle openbaar toegankelijke speeltoestellen¹¹⁴ gekeurd zijn, ter bewijs dat zij voldoen aan de veiligheidsvoorschriften uit dit besluit en ter garantie dat zij bij redelijkerwijs te verwachten gebruik geen gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens.¹¹⁵

De kern van de aansprakelijkheid van de gemeente volgt uit het feit dat zij eigenaar is van de (publieke) grond waarop bijvoorbeeld speeltoestellen zijn geplaatst. Een goede uitvoer van de WAS leidt ertoe dat de aansprakelijkheidsrisico's voor de gemeente voor schade door speeltoestellen nihil zijn. Eventuele ongelukken vallen dan onder de verantwoordelijk van de kinderen en ouders.¹¹⁶

Speelgoed, dat in tegenstelling tot speeltoestellen mobiel van karakter is en veelal kleiner van afmetingen is, valt onder het Warenwetbesluit Speelgoed (WBS). De aansprakelijkheid voor door burgers in de publieke ruimte geplaatst particulier speelgoed dat niet vast zit in de grond, ligt bij de burger als eigenaar. Er zijn echter ook veelal kunststoffen speeltoestellen – *activity toys* zoals minitrampolines, plastic glijbaantjes, schommels, klimrekjes, speelhuisjes enzovoort – die uitdrukkelijk ontworpen zijn voor de particuliere huishouding. Ten aanzien van de kwaliteit is het Warenwetbesluit Speelgoed van toepassing. Wanneer deze *activity toys* in de publieke ruimte geplaatst zijn en bespeeld

¹¹³ Gevonden op www.vrijwilligerswerk.nl, zoekterm: 'warenwet'.

¹¹⁴ Tenzij deze speeltoestellen als element van hun spel door kinderen onder toezicht worden vervaardigd.

¹¹⁵ Uit Verhijde & Bosman (2013, p. 50) blijkt dat veel burgerinitiatieven rondom spelen, in een poging kosten te besparen en te voorkomen dat wet- en regelgeving van toepassing wordt, werken met alternatieven als speelaanleidingen en natuurlijk spelen door 'gebruik te maken van' rotsblokken, zandhopen en boomstammen. De auteurs concluderen daarop dat de WAS echter ook van toepassing lijkt op boomstammen en rotsblokken geplaatst om mee te spelen (p. 76).

¹¹⁶ Verhijde & Bosman (2013), p. 33.

kunnen worden is ook de WAS van toepassing: *‘Voor speelgoed in de openbare ruimte geldt dan: dat het wat kwaliteitseisen betreft onder de WBS valt, dat het voor veilig spelen waarschijnlijk onder de WAS valt, en dat het voor de veiligheid in de openbare ruimte binnen de gemeentelijke zorgplicht en de lokale APV valt. Vandaar dat gemeenten particuliere speelobjecten in de openbare ruimte vaak als illegaal bestempelen en vervolgens handhavend optreden.’*¹¹⁷

5.4 Samenvattende bevindingen

Er bestaat in Nederland geen aparte rechtspositie voor (de aansprakelijkheid van) burgers die vrijwillige inzet leveren in een burgerinitiatief noch wetgeving die expliciet op deze burgers is gericht. Burgers die vrijwillige inzet leveren, al dan niet binnen een burgerinitiatief, vallen daarmee binnen het bereik van bredere wet- en regelgeving. In principe gelden bijvoorbeeld de normale rechten, plichten en verantwoordelijkheden van natuurlijke rechtspersonen, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Als gevolg daarvan is een burger in een burgerinitiatief als persoon aansprakelijk wanneer hij toerekenbaar een onrechtmatige daad ten aanzien van een ander pleegt. Hoewel er geen specifieke jurisprudentie lijkt te zijn voor burgerinitiatieven in de zin van dit onderzoek suggereert de jurisprudentie op het terrein van vrijwillige organisaties dat er een vergaande zorgplicht geldt die geen rekening houdt met het vrijwillige karakter van het geven en ontvangen van het initiatief.

Er bestaat ook geen wetgeving die expliciet ingaat op de eisen die aan (de bekwaamheid of uitrusting van) burgers in burgerinitiatieven worden gesteld. Daarmee vallen (activiteiten ontplooid door) burgers bij burgerinitiatieven en vrijwilligers onder de reikwijdte van bredere landelijke wet- en regelgeving. Regelgeving die op lokaal niveau verder uitgewerkt kan zijn in bijvoorbeeld Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's). Andere beperkingen kunnen voortvloeien uit (aanvullende) buitenwettelijke beleidskaders, richtlijnen, protocollen enzovoort, opgesteld door de sector of organisatie waarbinnen initiatieven worden ontplooid, of door (certificerings)eisen vanuit verzekeraars.

¹¹⁷ Verhijde & Bosman (2013), p. 76.

6. Analyse

In dit hoofdstuk analyseren we of de huidige veiligheidswet- en regelgeving nu wel of niet een serieuze belemmering vormt voor burgerinitiatieven.

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat er brede overeenstemming is dat er een perceptie van een juridisch probleem bestaat. Over het antwoord op de vraag of er een werkelijk juridisch probleem is bestaat veel minder overeenstemming.

Zo stelde kenniscentrum voor langdurige zorg Vilans ten aanzien van de gepercipieerde belemmering in de thuissituatie uitgevoerde handelingen elders niet te mogen uitvoeren, dat een dergelijke belemmering niet bestaat. Het probleem ligt volgens Vilans veeleer in de interpretaties van de wet- en regelgeving en de uitwerkingen in richtlijnen, protocollen, beleidskaders etc. Verder worden uitspraken van de Inspectie vaak verabsoluteerd, waarop gesignaleerde tekortkomingen geïnterpreteerd worden als een verbod. Daarnaast bestaat er een vaak ongegronde angst voor aansprakelijkheid die tot een verkramppte houding tegenover (vrijwillige inzet van) burgers leidt.¹¹⁸

Ook in 'Regel die burgerinitiatieven' wordt gesteld dat er geen werkelijk juridisch aansprakelijkheidsprobleem is. De redenering is daar als volgt: zowel gemeenten als initiatiefnemers ervaren aansprakelijkheid niet als belemmerend voor burgerinitiatieven. Enerzijds zijn gemeenten als eigenaar van openbare ruimten en gemeentelijke gebouwen toch al aansprakelijk en nemen zij juridische stappen om deze te verkleinen (vergunningen, overkomen, gedogen, adopteren of verbieden). Ook een deel van de burgers neemt stappen om de risico's te verkleinen. Anderzijds vormt aansprakelijkheid voor andere burgers geen belemmering omdat zij niet voldoende weten wat het inhoudt om verantwoordelijk gesteld te worden. Verhijde en Bosman stellen dat voor deze burgers geldt: 'Wat niet weet, wat niet deert'. Daar deze burgers de aansprakelijkheidsrisico en/of de potentiële gevolgen daarvan voor hen persoonlijk onvoldoende begrijpen, gaat er geen afschrikwekkende werking van deze risico's uit die deze burgers weerhoudt een initiatief te ondernemen.¹¹⁹

¹¹⁸ Ministerie van BZK (2015a).

¹¹⁹ Verhijde & Bosman (2013).

We zien hier een mengeling aan redeneerwijzen door elkaar lopen. In dit hoofdstuk zullen we proberen een consequente analyse uit te voeren van de juridische belemmeringen die burgerinitiatieven ondervinden vanuit veiligheidsperspectief.

6.2 Is er wel een praktisch juridisch probleem?

Rapporten zoals dat van Vilans en ‘Regel die burgerinitiatieven’ stellen dat het wel meevalt met het daadwerkelijke juridische probleem. Enerzijds is er volgens hen binnen de huidige wet- en regelgeving vaak veel meer ruimte dan soms in de praktijk ervaren wordt. Anderzijds zijn er vaak maatregelen mogelijk om het gepercipieerde probleem te ondervangen, zoals een aansprakelijkheidsverzekering.

Bestaande juridische instrumenten

Volgens ‘Regel die burgerinitiatieven’ zijn de zes juridische instrumenten: vergunnen, overeenkomen, verbieden, samenwerken (adopteren), aanpassen en gedogen, waarover overheden al kunnen beschikken voldoende.

‘Deels publiekrechtelijk, deels civielrechtelijk, deels meer uitvoeringsgericht zijn deze op te vatten als strategieën, die ruimte geven om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen en mogelijk te maken. Het is dan wel afhankelijk welke keuzes de gemeente zelf maakt, en in hoeverre het initiatiefnemers echt makkelijker wordt gemaakt (want die ingewikkelde wetten en regels...). Dus eenvoudige contracten en vergunningen, slimme samenwerking om risico’s weg te nemen, en soms ook afzien van naleving van regels (gedogen). Ook blijkt het belangrijk te zijn om een onderscheid te maken tussen de doorwinterde burger die een eigen activiteit (opnieuw) begint en de enthousiasteling die voor het eerst een maatschappelijk initiatief start. Ervaringsgegevens helpen bij het inschatten van risico’s, misschien op dezelfde manier als verzekeringsmaatschappijen schadevrij zijn (en blijven) waardenen.’¹²⁰

Dergelijke conclusies zijn een beetje flauw, omdat tegelijkertijd duidelijk blijkt dat de complexiteit en veelheid aan juridische regels wel degelijk een belemmering vormen voor burgerinitiatieven. Er is veel doorzettingsvermogen, energie, tijd, geld, maar ook (juridische) kennis nodig om het juridische doolhof succesvol te doorlopen. Middelen die ook aan het initiatief zelf besteed hadden kunnen worden. Het resultaat is bovendien afhankelijk van de welwillendheid van de (bestuurlijke) partijen waarmee het initiatief te maken heeft. Zo blijkt in een bijeenkomst van het experimentenprogramma ‘Ruim op die regels’ van Platform 31 dat juridische afdelingen van gemeenten vanuit risicomijdende overwegingen vaak roet in het eten gooien, zelfs waar uitvoerende ambtenaren veelal enthousiast meewerken en denken. Zeker waar het gaat om informele, kleinschalige (spontane) initiatieven is het de vraag of de betrokken burgers de behoefte én de middelen, inclusief (juridische) kennis, hebben om de juridische mallempolen te doorlopen.

¹²⁰ Verhijde & Bosman (2013).

Daarnaast blijkt ten aanzien van de verzekering als veelgenoemde oplossing een praktisch punt: gemeentelijke vrijwilligersverzekeringen gelden voor *georganiseerde* vrijwilligers; deze geven dus geen zekerheid aan individuele burgers in niet formeel georganiseerde burgerinitiatieven.

In dit onderzoek staan de niet formeel georganiseerde burgerinitiatieven centraal. Dit maakt het lastig of zelfs onmogelijk om aansprakelijkheidsrisico's af te kunnen dekken via bijvoorbeeld contracten of overeenkomsten met de gemeente. Het formeel organiseren van een burgerinitiatief in een formele rechtspersoon kost echter veel tijd, geld en energie wat belemmerend werkt. Nog afgezien daarvan brengen de bestaande rechtsposities hun eigen belemmeringen en nadelen met zich mee wanneer burgerinitiatieven in een dergelijk keurslijf gedwongen worden.¹²¹

Zelfgemaakte en particuliere speeltoestellen in Almere

De gemeente Almere: *'Een groep bewoners kocht bij een bouwmarkt een schommel, bedoeld voor alle buurtkinderen. Huis: "Wij zeiden dat het ding niet mocht worden neergezet, omdat het niet voldeed aan het WAS. Een schommel in je achtertuin valt onder het WSP en in de openbare ruimte onder het WAS. Die bewoners vroegen zich af: Waar gáát dit over? En eerlijk gezegd: wij ook." Op grond van het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) stelde de NVWA dat er sprake was van een niet gecertificeerd en bovendien onveilig speelobject. Tevens wijst VWS op de verplichtingen die de gemeente in dit licht heeft. Daarnaast stelt het departement dat het WAS burgerinitiatieven niet in de weg hoeft te staan. "Als burgers zelf een speeltoestel willen bouwen dan kan dat ook. De vereiste veiligheid van een dergelijk speeltoestel kan worden bereikt door de in het WAS aangewezen normen te volgen, maar dat hoeft niet. Het is namelijk ook mogelijk om op andere wijze, dus niet volgens de normen, te voldoen aan de eis dat een speeltoestel veilig moet zijn. Bij deze speeltoestellen is het wel noodzakelijk dat een aparte, een zogenaamde stukskeuring plaatsvindt door een daartoe aangewezen keuringsinstantie." Om de kosten te drukken kan de gemeente ook een verzoek indienen om zelf als keuringsinstantie te worden aangewezen, oppert VWS. Een groep bewoners kan dat ook doen.*

Dit is echter niet de richting die Almere op wil. "Het is een omslachtige benadering", zegt Post. "Daar zitten mensen niet op te wachten en wij als overheid eigenlijk ook niet. De kern is: wat is ieders verantwoordelijkheid? Als ik op te dun ijs ga schaatsen en ik zak erdoorheen, dan is dat mijn eigen schuld. Het is immers mijn eigen handeling. Maar als ik mijn trampoline verplaats van de achtertuin naar de openbare ruimte, dan is opeens de gemeente verantwoordelijk. Waarom? Ook dat is toch gewoon een handeling van een burger? Ik snap wel dat het te maken heeft met het eigenaarschap van de openbare ruimte. Maar de discussie gaat over de vraag wanneer de burger verantwoordelijk is, wanneer de overheid medeverantwoordelijk is en wanneer de overheid eindverantwoordelijk is".¹²²

¹²¹ Het gaat onder andere om fiscale problemen. Zie bijvoorbeeld: Platform31 (2015b); Ministerie van BZK (2015a).

¹²² Ministerie van BZK (2015a).

Het College van B&W van Almere heeft naar aanleiding van beide casus besloten niet langer te handhaven in de openbare ruimte, waar de gemeente risicoaansprakelijk is, als het gaat om particuliere speeltoestellen. Op deze wijze wordt ruimte geboden aan initiatieven vanuit bewoners die daarbij ook de verantwoordelijkheid nemen.

De gemeente Zwolle heeft een vergelijkbaar besluit genomen. Zij heeft dit jaar bezwaar aangetekend tegen een besluit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die op acht plekken in de stad speeltoestellen in de openbare ruimte wil verzegelen of verwijderen. Zwolle is namelijk in 2015 met een pilot begonnen, waarin inwoners onder voorwaarden kleine speeltoestellen, zoals een plastic glijbaan of trampoline, in de openbare ruimte kunnen plaatsen. De voorwaarden hebben de vorm van eenvoudige regels, zoals dat het toestel heel moet zijn en voldoende ver van de straat of andere speeltoestellen geplaatst moet zijn. Het is aan bewoners zelf om draagvlak in de buurt te creëren en eventuele problemen samen op te lossen. Speeltoestellen die op of in de grond zijn vastgezet, moeten wel aan de wettelijke eisen voldoen. De wijkbeheerders houden dit in de gaten en spreken bewoners aan als een speeltoestel niet goed geplaatst is of kapot is.¹²³

6.3 Meer principiële vragen die rijzen

Niet in de laatste plaats kunnen vragen van fundamenteelere aard worden gesteld over sommige praktische oplossingen.

De praktijk dat gemeenten aansprakelijkheidsverzekeringen voor vrijwilligers ‘aanbieden’ betekent impliciet dat burgers die vrijwillige inzet leveren ten behoeve van de maatschappij daadwerkelijk aansprakelijk zijn. Bovendien is de vrijwilligersverzekering (van de VNG en Achmea) met uitzondering van de ongevallenverzekering een secundaire polis, wat betekent dat bij o.a. aansprakelijkheidskwesties in eerste instantie de persoonlijke verzekering van een vrijwilliger wordt aangesproken. Moeten we deze burgers echter altijd wel aansprakelijk laten zijn bij (onopzettelijke) schade in een burgerinitiatief? Denk hierbij aan de Arbowet waar in feite staat dat de *werkgever* verantwoordelijk is voor (onopzettelijke) schade toegebracht door een vrijwilliger. Een analogie zou zijn dat ‘de maatschappij’ verantwoordelijk is voor schade.

Ook kan in de context van professionele standaarden gedebatteerd worden over de vraag wanneer er eigenlijk sprake is van ‘onverantwoorde aansprakelijkheidsrisico’s’. Wanneer een burger c.q. vrijwilliger handelingen uitvoert die hij/zij in de thuissituatie of zelfs in zijn/haar beroep ook (regelmatig) uitvoert, is het dan onverantwoordelijk dat hij/zij deze handelingen in een burgerinitiatief uitvoert?

¹²³ Gevonden op www.zwolle.nl, zoekterm ‘bezwaar tegen verzegelen speeltoestellen’.

Relevantie wet- en regelgeving

Waar het formeel georganiseerde initiatieven betreft is het mogelijk ook interessant kritisch te kijken naar de werkelijke relevantie van als relevant aangehaalde wet- en regelgeving. Zo is wetgeving rondom aanbesteden gericht op ondernemingen en kan voor verschillende (kleinschalige) burgerinitiatieven beargumenteerd worden dat zij dit niet zijn. Ondernemingen bevinden zich namelijk in het marktdomein, doordat zij met anderen concurreren bij het aanbieden van hun diensten. Veel (kleinschalige) burgerinitiatieven concurreren echter niet op de markt, maar bevinden zich veeleer tussen het marktdomein en het publieke domein in. Een buurttuin vormt bijvoorbeeld geen concurrentie voor de groenteboer verderop.¹²⁴

Op basis van de Drank- en Horecawet voorgeschreven sluitings- en openingstijden zijn bedoeld om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Wat dus als er geen sprake is van concurrentie, omdat het een kleinschalig burgerinitiatief op buurtniveau betreft?

Een dergelijke principiële vraag kan ook worden gesteld bij de uitzonderingsgrond voor vrijwilligers in de Arbowetgeving: de huidige motivering daarvoor is dat vrijwilligers niet gebonden zijn aan deze activiteiten. Een principieel andere motivering zou zijn dat de maatschappelijke inzet gewenst is en dat daarom burgerinitiatieven uitgezonderd dienen te zijn.

Waar gedogen aangehaald wordt als oplossingsrichting kan principieel worden gesteld dat 'gedogen' duidt op een juridisch probleem.

6.4 Samenvattende bevindingen

Er bestaat een objectief probleem op het niveau van de rijksregelgeving.

De huidige aansprakelijkheidsregelingen houden geen rekening met de bijzondere aspecten van een burgerinitiatief: onbetaald wordt een maatschappelijk gewenste activiteit ontplooid waar de ontvanger vrijwillig gebruik van maakt.

Ook het feit dat burgers in burgerinitiatieven voor werkzaamheden die zij thuis gewoon mogen uitvoeren in de publieke ruimte aan professionele standaards moeten voldoen, is een objectief juridisch probleem. Het is een probleem op rijksniveau omdat dit niet door een gemeente door middel van een verordening is op te lossen. Er is momenteel geen ruimte om burgerinitiatieven buiten de juridische werkingssfeer van algemene wet- en regelgeving te houden.

¹²⁴ Input van jurist Tim Robbe van Robbe & Partners tijdens de Themabijeenkomst Maatschappelijk Aanbesteden in het kader van project Ruim op die Regels.

Deel III: Verkenning van oplossingsrichtingen

In dit deel verkennen we mogelijke juridische oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde juridische problemen van aansprakelijkheid en het moeten voldoen aan professionele standaarden. We kijken daartoe eerst naar de wijze waarop deze problematiek in enkele geselecteerde landen is aangepakt.

7. Internationale scan

In dit hoofdstuk wordt een scan gedaan van de regelingen gericht op aansprakelijkheid en het moeten voldoen aan professionele normen in Denemarken, België, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Verenigde Staten. Deze landen zijn gekozen omdat zij een redelijk sterke vrijwilligerstraditie of cultuur van burgerparticipatie kennen.

7.1 Inleiding

De wens tot een betere facilitering van burgerinitiatieven is niet uniek voor Nederland. Alvorens te verkennen welke vormen van een derde weg wenselijk/mogelijk zijn in Nederland, is het daarom zinvol de juridische regelingen voor burgerinitiatieven en/of vrijwilligers in een aantal andere landen te verkennen, en in het bijzonder de daar bekende voor- en nadelen na te gaan.

De focus ligt in het bijzonder op aansprakelijkheid en het moeten voldoen aan professionele normen omdat deze twee problemen naar voren kwamen in de analyse in het vorige hoofdstuk.

De internationale scan is gericht op Denemarken, België, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Verenigde Staten. Deze landen zijn gekozen omdat zij een redelijk sterke vrijwilligerstraditie of cultuur van burgerparticipatie kennen. Daarom verwachten we in die landen regelingen of benaderingen die relevant kunnen zijn voor betere facilitering van burgerinitiatieven in Nederland.

In de paragrafen hierna wordt telkens een land behandeld.

7.2 Zweden

Zweden kent net zoals de rest van Scandinavië een sterke traditie in vrijwilligerswerk, waar dat werk vooral in de context van het lidmaatschap van een geïnstitutionaliseerde organisatie wordt uitgevoerd.¹²⁵ Tegenwoordig wordt er echter ook steeds meer buiten een lidmaatschap om bijgedragen aan de samenleving. De gedachte dat vrijwilligerswerk georganiseerd moet zijn, komt ook terug in de in Zweden gehanteerde definities van vrijwilligerswerk.¹²⁶ Er wordt in het algemeen een duidelijk onderscheid gezien met

¹²⁵ Hvenmark & Essen (2010).

¹²⁶ Granholm (2007).

informeel werk, dat compleet ongeorganiseerd is en gebaseerd is op ideeën van de individuele helper op dat moment in de tijd.

In Zweden is vrijwilligerswerk bewust nooit geformaliseerd in wet- en regelgeving, vanuit het belang dat aan onafhankelijkheid en autonomie van vrijwilligerswerk wordt toegekend. Vrijwilligersorganisaties worden dan ook niet gereguleerd, waardoor zij bijvoorbeeld vrij zijn zelf te beslissen over onkostenvergoedingen maar ook geen (aansprakelijkheids)verzekeringen hoeven af te sluiten voor hun vrijwilligers.

Vrijwilligers kennen daarmee paradoxaal genoeg een aparte wettelijke status juist omdat ze niet onder andere expliciet genoemde categorieën vallen. De consequentie is dat de juridische positie van vrijwilligers in de praktijk tot stand komt via jurisprudentie, waarbij door de rechterlijke macht toch weer gekeken wordt naar de positie van andere rechtscategorieën, zoals werknemers of studenten.¹²⁷

7.3 Denemarken

Ook in Denemarken kennen vrijwilligers geen aparte wettelijke status noch is er een wettelijke definitie van vrijwilligerswerk. Vrijwilligers vallen hier echter wel onder andere categorieën zodat zij bijvoorbeeld moeten voldoen aan dezelfde regels als betaalde werknemers waar het gaat om loon, onkosten, verzekeringen en strafbladcontroles. Ook zijn er restricties voor vrijwilligers die een werkloosheidsuitkering krijgen, sociale toeslagen ontvangen of een uitkering voor vervroegd pensioen.

Er is daarmee geen overkoepelend juridisch framework voor vrijwilligers(organisaties). Wel bestaat er een beleidsstuk 'charter for interaction between Volunteer Denmark/Associations Denmark and the public sector' dat met de 2007 Quality Reform verder ontwikkeld is en nu ook de private sector omvat. Dit beleid heeft een richtinggevende functie voor jurisprudentie op deelterreinen waar er geen wettelijke regelingen zijn die de positie van vrijwilligers vastleggen.

Er zijn verschillende overheidsinitiatieven die het vrijwilligerswerk moeten stimuleren en faciliteren. Zo heeft de interdepartementale werkgroep 'the beating team' gekeken naar bestaande barrières en hoe deze aan te pakken. Dit heeft enkele concrete interventies in de regelgeving opgeleverd. Voorbeelden zijn:

- Afschaffing *sausage rule*: vrijwilligers hoeven niet meer een achturige cursus voedselhygiëne te volgen.

¹²⁷ GHK (2009a).

- Verder is verschillende regelgeving voor vrijwilligers(organisaties) versimpeld en/of zijn wettelijke drempels verhoogd, zodat de organisaties zich bijvoorbeeld niet als btw-plichtig hoeven te registreren.¹²⁸

Free municipalities

In haar streven de publieke sector te moderniseren en innoveren kent de Deense centrale overheid een pilotproject waarin negen gemeenten tussen 2012 en 2015 ten aanzien van zes 'samenwerkingsthema's' zijn uitgezonderd van bestaande wet- en regelgeving. Dit geeft ze de ruimte om nieuwe vormen van gemeentelijke taakuitvoering te ontwikkelen en te testen die tot minder bureaucratie en grotere efficiëntie moeten leiden.¹²⁹ De achtergrond van dit project zijn de herhaaldelijke overschrijdingen van gemeentelijke budgetten en het daaruit voortvloeiende gebrek aan vertrouwen onder burgers, en gemeentelijke kritiek op het toenemende micromanagement ten opzichte van de gemeenten.¹³⁰ Een evaluatie hiervan is nog niet beschikbaar.

7.4 De Verenigde Staten

De Verenigde Staten kennen een cultuur van vrijwilligerswerk/burgerinitiatieven én een claimcultuur. Het is daarmee opvallend dat er weinig juridische regelingen lijken te bestaan tegen de uitwassen van de claimcultuur.

De Verenigde Staten kennen wel een federale wet gericht op de bescherming van vrijwilligers in termen van aansprakelijkheid: de Volunteer Protection Act (VPA) van 1997. Deze is echter expliciet gericht op vrijwilligers in georganiseerd verband, te weten vrijwilligers bij non-profitorganisaties of overheidsentiteiten. De VPA voorziet vrijwilligers bij non-profitorganisaties of overheidsentiteiten in immuniteit voor schade geleden door (het nalaten van) handelen, als:

- de vrijwilliger binnen het bereik van zijn/haar verantwoordelijkheden opereerde ten tijde van (het nalaten van) het handelen;
- de vrijwilliger adequaat gecertificeerd, geautoriseerd of gelicenseerd was;
- de schade niet berokkend is door moedwillig crimineel of roekeloos wangedrag, grove nalatigheid of bewuste, flagrante onverschilligheid tegenover de rechten of veiligheid van het individu;

¹²⁸ EU (2009b).

¹²⁹ Danish government (2013).

¹³⁰ Neisig e.a. (2014).

- de schade niet veroorzaakt is door de vrijwilliger die een motorvoertuig, motorvoertuig of vliegtuig bedient waarvoor de staat een vergunning en verzekering vereist.¹³¹

Deze voorwaarden wijzen op een beperkte immuniteit voor de vrijwilligers in de VS (en geen immuniteit voor burgers in burgerinitiatieven): zij blijven aansprakelijk voor handelingen die niet aan de voorwaarden voldoen. Op grond van de tweede voorwaarde spelen daarbij ook professionele standaarden expliciet een rol. Bovendien kunnen non-profitorganisaties ondanks de VPA juridische actie ondernemen tegenover een vrijwilliger om te proberen aan te tonen dat er bijvoorbeeld sprake was van roekeloos gedrag.

De VPA is een federale wet, die in iedere staat het minimumbeschermingsniveau garandeert. Individuele staten kunnen via aanvullende wetgeving verdere bescherming tegen aansprakelijkheidsrisico's bij vrijwilligers creëren, maar kunnen ook een aantal extra voorwaarden ten aanzien van de VPA vastleggen, zoals:

- dat een non-profitorganisatie risicomanagementprocedures volgt, inclusief verplichte training van vrijwilligers;
- wetten die een non-profitorganisatie aansprakelijk stellen voor het (nalaten te) handelen van haar vrijwilligers tot hetzelfde niveau als een werkgever tegenover zijn werknemers;
- bepalingen die de immuniteit niet van toepassing verklaren als de rechtszaak is aangespannen door een ambtenaar van een staat of lokale overheid;
- bepalingen die de toepasbaarheid van de immuniteit limiteren tot non-profitorganisaties die een 'financieel stabiele bron van herstel' bieden, zoals een verzekering.¹³²

Hoewel dit in de praktijk nog nergens lijkt te zijn toegepast kunnen staten bij civiele acties, waarbij alle partijen burgers van die betreffende staat zijn, per statuut afkondigen dat de VPA niet van toepassing is.

Of de organisatie aansprakelijk wordt gesteld, hangt af van enkele factoren, namelijk of:

- de non-profitorganisatie een zorgplicht had tegenover de slachtoffers;
- de non-profitorganisatie deze plicht heeft geschonden;
- er daadwerkelijk sprake is van schade;
- de veroorzaakte schade voorzien had kunnen worden;
- het schenden van de zorgplicht een directe oorzaak was van de geleden schade; en
- er redelijke maatregelen beschikbaar waren voor de non-profitorganisatie die de schade hadden kunnen voorkomen.¹³³

¹³¹ Volunteer Protection Act of 1997.

¹³² Nonprofit Risk Management Center (2012).

De weging van deze factoren tegenover de in de specifieke jurisdictie geldende wetten en de zienswijze en vooroordelen van de jury of rechter bepalen de uiteindelijke uitkomst.

Good Samaritan Law

De Amerikaanse staten kennen alle een Good Samaritan Law/Act, een wet die juridische bescherming biedt aan burgers die in noodgevallen vrijwillig en naar redelijkheid assistentie verlenen aan diegenen die (in hun perceptie) gewond, ziek, in gevaar of op andere wijze gehandicapt zijn. Het doel van de wet is om te beperken dat omstanders aarzelen om hulp te bieden uit angst aangeklaagd of vervolgd te worden voor onbedoelde verwondingen of overlijden.

De exacte vormgeving van de bepalingen in termen van wie beschermd wordt tegen aansprakelijkheidsrisico's en onder welke omstandigheden, verschilt per staat. Soms worden ook leken, onder wie 'toevallige' omstanders, beschermd en soms slechts getraind personeel, zoals artsen en verpleegkundigen en eventueel zelfs ander personeel van hulpdiensten als politie, brandweer en ambulancebroeders.

7.5 België

In België bestaat sinds 2006 een expliciete, formeel erkende rechtspositie voor vrijwilligers, verankerd in de Vrijwilligerswet. De wet voorziet in een algemeen gedeelde definitie van een vrijwilliger en beschermt individuen van zekere vormen van misbruik, stimuleert vrijwillige inzet en voorziet in helder gedefinieerde verantwoordelijkheden voor vrijwilligersorganisaties. Zo is de vrijwilligersorganisatie aansprakelijk voor schade aan derde partijen veroorzaakt door de vrijwilliger, tenzij er sprake is van bedrog, grove nalatigheid of herhaalde kleine gebreken bij de vrijwilliger in kwestie of in het geval dat de vrijwilliger onderdeel uitmaakt van één van de in de wet uitgezonderde verenigingen.

Voor vrijwilligersorganisaties wordt een brede definitie gehanteerd in de vrijwilligerswet: alle de facto associaties of wettelijke entiteiten die vrijwilligers betrekken zonder winstoogmerk. De facto associaties zijn daarbij gedefinieerd als alle niet-geïstitutionaliseerde associaties van twee of meer personen die activiteiten organiseren met een non-profitdoel. 'Winst' die ten goede komt aan de organisatie in plaats van de initiatiefnemer vormt daarbij geen belemmering.¹³⁴

¹³³ Nonprofit Risk Management Center (2012), p. 3.

¹³⁴ Hambach (2006).

Waar het civiele aansprakelijkheid betreft, wordt echter onderscheid gemaakt tussen de facto organisaties en die met een wettelijke status. Binnen de eerste groep zijn er nog altijd organisaties waar vrijwilligers een dergelijke immuniteit niet genieten en onder het gewonterecht vallen. Het gaat om feitelijke verenigingen die geen personeelsleden hebben, die niet beschouwd kunnen worden als een lokale afdeling van een koepel of ad hoc/minder gestructureerde, spontane initiatieven. Dan kunnen individuele vrijwilligers in civiele rechtsprocedures persoonlijk aansprakelijk gesteld worden voor fouten gemaakt tijdens vrijwilligersactiviteiten voor deze associaties.

Wel beschermd civiele aansprakelijkheid	Niet beschermd civiele aansprakelijkheid
Organisaties met private wettelijke status	
Organisaties met publieke wettelijke status	
De facto associaties met ten minste één stafid in dienst	De facto associaties die geen stafleden in dienst hebben
De facto associaties verbonden aan organisaties met een private wettelijke status (die als tak daarvan kunnen worden beschouwd)	De facto associaties die niet verbonden zijn aan organisaties met een private wettelijke status
De facto associaties verbonden aan een andere de facto organisatie die ten minste één stafid in dienst hebben	De facto associaties die niet verbonden zijn aan een andere de facto associatie die ten minste één stafid in dienst hebben

Tabel 2 Organisaties die al dan niet beschermd worden onder de Vrijwilligerswet¹³⁵

Organisaties, inclusief een deel van de boven aangehaalde feitelijke verenigingen, kunnen zelf burgerrechtelijk aansprakelijk gesteld worden. Dit is problematisch bij een feitelijke vereniging omdat ze geen rechtspersoon is, maar uit een verzameling ‘natuurlijke personen’ bestaat die zelf aansprakelijk gesteld kunnen worden. Vandaar dat die feitelijke verenigingen die personeelsleden te werk stellen en/of aan zich andere feitelijke verenigingen verbinden ook gehouden worden aan een verplichte BA-verzekering. Wanneer de feitelijke vereniging gezien kan worden als lokale afdeling van een koepel, dan is de koepel de verzekeringsplichtige als zijnde degene die aangesproken kan worden.¹³⁶ Aangezien deze plicht niet geldt voor ‘eenmalige, spontane, occasionele

¹³⁵ Tabel overgenomen uit: Hambach (2006).

¹³⁶ Hambach (2006).

feitelijke verenigingen' kan de vrijwilliger persoonlijk moeten opdraaien voor het vergoeden of herstellen van de schade.

Soort organisatie		Verzekeringsplicht rust op
Private rechtspersoon (vzw, stichting...)		Organisatie zelf
Publieke rechtspersoon (OCMW, lokaal bestuur...)		Organisatie zelf (eventueel via algemene polis stad of gemeente)
Feitelijke vereniging die onder de aansprakelijkheidsregeling van de wet valt		
1	Feitelijke vereniging die onder de aansprakelijkheidsregeling van de wet valt	Feitelijke vereniging zelf
2	Feitelijke vereniging verbonden aan een feitelijke vereniging met één of meer personeelsleden	De 'hoofd' feitelijke vereniging (die met één of meer personeelsleden)
3	Feitelijke vereniging verbonden aan een organisatie met een rechtspersoon, waarvan de feitelijke vereniging beschouwd kan worden als een lokale afdeling	De 'koepelorganisatie' staat in voor de verzekering van haarzelf en van de feitelijke verenigingen die als lokale afdelingen fungeren

Tabel 3 Verzekeringsplicht¹³⁷

De wet voorziet erin dat de autoverzekering wordt aangepast met een uitgebreide clause, waardoor de aansprakelijkheid van de vrijwilligersorganisatie gedekt is via de autoverzekering van de vrijwilliger zelf. Die regeling geldt thans al voor de werkgeversaansprakelijkheid. Concreet komt het er dan op neer dat bij een schadegeval de autoverzekering van de vrijwilliger zal tussenkomen, ook al gebruikte hij zijn privévoertuig voor vrijwilligersdoeleinden.

In twee situaties moet de vrijwilliger zich tot de persoonlijke, 'familiale' verzekering wenden: wanneer de vrijwilliger principieel immuun is, maar de fout beschouwd wordt als een lichte repetitieve of grove fout of wanneer de vrijwilliger actief is binnen een onverzekerde, feitelijke vereniging die onder het 'gemeen recht' valt. Door duidelijk in de wet op te nemen dat het vrijwilligerswerk zich in het privéleven van de vrijwilliger dient af te spelen wordt voorkomen dat het vrijwilligerswerk door verzekeraars uitgesloten wordt van de familiale polis.¹³⁸

¹³⁷ Tabel overgenomen uit: Hambach (2006).

¹³⁸ Hambach (2006).

Feitelijke verenigingen niet altijd gedekt

*'Voor een aantal feitelijke verenigingen (nl. de eenmalige, spontane, ...) legt de wet de vinger op de wonde, maar geeft ze niet meteen een afdoend antwoord. Omdat voor hen de aansprakelijkheidsregeling, noch de verzekeringsplicht geldt zoals voor andere vrijwilligersorganisaties, blijven deze structuren in een zwakkere positie. Als het fout loopt, kunnen immers alle leden van de feitelijke vereniging persoonlijk aansprakelijk gesteld worden. Voor de personen zonder familiale polis (vrijwilliger of lid) kan dit nare gevolgen hebben.'*¹³⁹ De (lokale) overheid zou een systeem kunnen ontwikkelen om deze "burgerinitiatieven" naar behoren te laten verlopen en ze in elk geval te verzekeren, zoals dat her en der al gebeurt. De collectieve polis die vooropgesteld wordt in de wet, zou wel ruimte bieden aan dit soort initiatieven om zich te verzekeren. Er is vooralsnog nog geen verplichting een verzekering rechtsbijstand of een verzekering lichamelijke ongevallen af te sluiten voor vrijwilligers. De vrijwilligerswet laat wel ruimte dit via een Koninklijk Besluit alsnog op te leggen.¹⁴⁰

Via Belfius, met middelen van de Nationale Loterij, wordt een beperkte gratis vrijwilligersverzekering aangeboden die vooral gericht is op occasionele, tijdelijke activiteiten. De polis dekt namelijk maar honderd vrijwilligersdagen¹⁴¹ per kalenderjaar, hoewel er twee keer per jaar honderd dagen bijgekocht kunnen worden. Zowel burgerrechtelijke aansprakelijkheid, rechtsbijstand en lichamelijke ongevallen van alle activiteiten die in de ruime betekenis als vrijwilligersactiviteiten gezien kunnen worden, vallen onder deze polis.¹⁴² Om aanspraak op de verzekering te kunnen maken dienen organisaties zich te registreren en officiële goedkeuring te vragen bij hun provincie of gemeente.¹⁴³ Via Bloso kunnen socio-culturele en jeugdverenigingen een gratis sportverzekering aanvragen voor sportpromotionele activiteiten. Sportclubs, met uitzondering van die tijdens de eerste drie maanden van hun opstartfase, komen niet in aanmerking.¹⁴⁴

Verder geldt er een minimale informatieplicht, zowel voor wettelijke als feitelijke organisaties. Onder andere moet de organisatievorm en (het niet aanwezig zijn van) eventuele verzekeringen gemeld worden aan de vrijwilligers.

Naast de bepalingen in de Vrijwilligerswet blijven verschillende algemene regels uit de samenleving, zoals het strafrecht, van toepassing. Hoewel de uitdrukkelijke toepassing van het arbeidsrecht op onbezoldigd werk uit de wet is geschrapt, kunnen bepaalde beschermende maatregelen uit het arbeidsrecht alsnog toegepast worden op het

¹³⁹ Hambach (2006), p. 37.

¹⁴⁰ Hambach (2006).

¹⁴¹ Een vrijwilligersdag staat voor de verzekering van een vrijwilliger voor een dag.

¹⁴² Gevonden op www.vrijwilligerswerk.be; www.oost-vlaanderen.be, zoekterm 'vrijwilligers, verzekering'.

¹⁴³ Gevonden op www.economie.fgov.be, zoekterm 'vrijwilligers, verzekering'.

¹⁴⁴ Gevonden op www.vrijwilligerswetgeving.be, zoekterm 'vrijwilligers, verzekering'.

vrijwilligerswerk. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties waar de vrijwilliger ‘onder gezag’ werkt, om hem als onbetaalde medewerker te beschermen. Om het vrijwilligerswerk niet onmogelijk te maken, wordt momenteel de bestaande praktijk gehandhaafd en wordt in het vrijwilligerswerk niet uitdrukkelijk op de naleving van het arbeidsrecht gecontroleerd. Relevante en soms evident problematische onderwerpen uit het arbeidsrecht zijn: de codex over het welzijn op het werk, de wet op de arbeidsinspectie, het verbod op kinderarbeid, verbod op nachtarbeid, arbeidsduurbepalingen, het principe van de zondagsrust en het verbod op discriminatie.

7.6 Het Verenigd Koninkrijk

Hoewel het Verenigd Koninkrijk een actieve vrijwilligerstraditie kent, hebben vrijwilligers geen aparte wettelijke status.

Voor organisaties bestaat een zorgplicht tegenover hun vrijwilligers om naar redelijkheid alle maatregelen te nemen om ze te beschermen tegen letsel en schade. Vrijwilligers vallen namelijk onder sectie 3 van de ‘Health & Safety at Work Act’ van 1974. Hiermee ligt er een algemene plicht voor iedere werkgever om ‘te verzekeren dat personen niet in dienst maar die beïnvloed kunnen worden door de onderneming, zover als redelijk mogelijk, niet blootgesteld worden aan gezondheids- en veiligheidsrisico’s’ en om ‘informatie te verstrekken die van invloed kan zijn op hun gezondheid en veiligheid’.

Als gevolg worden werknemers hiermee ‘gedwongen’ om hun vrijwilligers aan professionele normen te laten voldoen. Uit de zorgplicht vloeit echter geen verplichting voort voor organisaties om hun vrijwilligers te verzekeren tegen aansprakelijkheid. Daarmee geldt de situatie dat bij ongevallen ook de vrijwilliger aansprakelijk gesteld kan worden.

Ook vallen vrijwilligers binnen professionele bedrijven niet onder werknemerswetgeving, waardoor zij formeel geen aanspraak kunnen maken op de daarin vastgelegde rechten.

Beleidsmatig ligt dat anders: in het Verenigd Koninkrijk is veel aandacht (geweest) voor het concept ‘Big Society’, dat wil zeggen het beleggen van meer macht bij lokale gemeenschappen en het stimuleren van burgers om een actieve rol aan te nemen binnen hun gemeenschappen. Het Big Society-concept was vooral groot binnen het verkiezingsprogramma van de conservatieve partij onder leiding van David Cameron in 2010. De aandacht voor dit beleid lijkt echter alweer gedaald. Zo speelde ‘Big Society’ geen grote rol in de recente (her)verkiezingen. Mogelijk heeft dit te maken met een gebrek aan bewijs dat de aanpak tot succes heeft geleid.

Building the Big Society¹⁴⁵

Our Conservative - Liberal Democrat Government has come together with a driving ambition: to put more power and opportunity into people's hands.

We want to give citizens, communities and local government the power and information they need to come together, solve the problems they face and build the Britain they want. We want society – the families, networks, neighbourhoods and communities that form the fabric of so much of our everyday lives – to be bigger and stronger than ever before. Only when people and communities are given more power and take more responsibility can we achieve fairness and opportunity for all.

Building this Big Society isn't just the responsibility of just one or two departments. It is the responsibility of every department of Government, and the responsibility of every citizen too. Government on its own cannot fix every problem. We are all in this together. We need to draw on the skills and expertise of people across the country as we respond to the social, political and economic challenges Britain faces.

This document outlines the already agreed policies that we believe will help make that possible. [...]

1. Give communities more powers

- *We will radically reform the planning system to give neighbourhoods far more ability to determine the shape of the places in which their inhabitants live.*
- *We will introduce new powers to help communities save local facilities and services threatened with closure, and give communities the right to bid to take over local state-run services.*
- *We will train a new generation of community organisers and support the creation of neighbourhood groups across the UK, especially in the most deprived areas.*

2. Encourage people to take an active role in their communities [...]

3. Transfer power from central to local government [...]

4. Support co-ops, mutuals, charities and social enterprises

- *We will support the creation and expansion of mutuals, co-operatives, charities and social enterprises, and support these groups to have much greater involvement in the running of public services.*
- *We will give public sector workers a new right to form employee-owned co-operatives and bid to take over the services they deliver. This will empower millions of public sector workers to become their own boss and help them to deliver better services.*
- *We will use funds from dormant bank accounts to establish a Big Society Bank, which will provide new finance for neighbourhood groups, charities, social enterprises and other nongovernmental bodies.*

5. Publish government data [...]

¹⁴⁵ Gevonden op www.gov.uk, zoekterm 'building big society'.

In 2011 werd onder Cameron de 'Localism Act' van kracht, waarmee de macht van lokale autoriteiten tegenover de centrale overheid toenam. In deze wet liggen verschillende gemeenschapsrechten verankerd waarmee gemeenschappen, vrijwilligers- en liefdadigheidsgroepen zelf het initiatief kunnen nemen met betrekking tot hoe lokale publieke diensten gerund worden en planningbeslissingen worden genomen. Het gaat om de volgende rechten:

- Community right to bid (2012): gemeenschapsgroepen hebben het recht een bod voor te bereiden en uit te brengen op gemeenschapsgebouwen en faciliteiten die zij belangrijk vinden.
- Community right to challenge (2012): vrijwilligers- en gemeenschapsgroepen, liefdadigheidsinstellingen, buurtbesturen (parish councils) en lokale autoriteiten hebben het recht te bieden op het runnen van (een deel van) een lokale overheidsdienst als zij geloven dit anders en beter te kunnen doen.
- Nieuwe maatregelen op het vlak van ruimtelijke ordening (voor buurten)(2012): gemeenschappen kunnen de ontwikkeling zelf sturen door buurtplannen voor te bereiden.
- Community right to build (2012): lokale gemeenschappen mogen kleinschalige, plaats specifieke, door de gemeenschap geleide ontwikkelingen voorstellen.
- Community right to reclaim land: gemeenschappen kunnen vragen dat on(der)gebruikt land in eigenaarschap van publieke lichamen vrijgegeven wordt, zodat de gemeenschappen hun omgeving kunnen verbeteren.
- Our place! Programma (neighbourhood community budgets): een programma dat buurten meer controle geeft over lokale diensten en budgetten in hun buurt.¹⁴⁶

Verder is eind 2010 de Barrier Busting website opgezet waar individuen, gemeenschapsgroepen en dorpsbuurtbesturen de overheid kunnen informeren over centrale barrières, onnodige bureaucratie of lasten die hen belemmeren bij het verbeteren van hun buurt.

7.7 Samenvattende bevindingen

De regelingen voor aansprakelijkheid van en het moeten voldoen aan professionele normen door vrijwilligers en burgerinitiatieven in de vijf landen wordt hieronder in tabelvorm samengevat.

	Aansprakelijkheid	Voldoen aan professionele normen
--	--------------------------	---

¹⁴⁶ Department for communities and local government (2015).

Zweden	Aparte wettelijke status omdat geen onderdeel andere categorieën. Jurisprudentie daarmee leidend.	Aparte wettelijke status omdat geen onderdeel andere categorieën. Jurisprudentie daarmee leidend.
België	Definitie en expliciete, formeel erkende rechtspositie voor vrijwilligers die beperkte bescherming aansprakelijkheid biedt.	Vrijwilligerswet, incl. formeel erkende definitie vrijwilligers en beperkte bescherming aansprakelijkheid. Brede definitie vrijwilligersorganisaties: alle de facto associaties of wettelijke entiteiten die vrijwilligers betrekken zonder winstoogmerk. Zelfs vrijwilligers in enkele de facto verbanden genieten expliciet immuniteit.
Denemarken	Geen aparte wettelijke status of wettelijke definitie vrijwilligerswerk. Geen verzekeringsplicht werkgever.	Vrijwilligers worden feitelijk gezien als betaalde werknemers. Werkgroep voor afschaffen belemmerende regelgeving heeft geleid tot <i>sausage rule</i> , dat wil zeggen afschaffen eis om te voldoen aan professionele normen voedselbereiding.
US	VPA: federale wet die vrijwilligers in georganiseerd verband onder specifieke omstandigheden een minimumbeschermingsniveau biedt. Aanvullende bescherming of voorwaarden per individuele staat mogelijk. Good Samaritan Act, dat wil zeggen bescherming tegen aansprakelijkheid van burgers die acute hulp leveren.	VPA: de federale wet die vrijwilligers in georganiseerd verband een minimumbeschermingsniveau biedt vereist het voldoen aan professionele normen.
UK	Feitelijk zijn vrijwilligers primair aansprakelijk. Organisaties hebben geen verzekeringsplicht, alhoewel wel een zorgplicht.	Regelgeving gericht op zorgplicht organisaties dwingt vrijwilligers in georganiseerd verband aan professionele normen te voldoen.

Tabel 4 Vergelijking vijf landen

Er zijn geen evaluaties gevonden die het effect van de al dan niet genomen maatregelen voor de praktijk van burgerinitiatieven laten zien. De internationale scan biedt daarmee vooral inspiratie op een aantal punten maar helaas geen bewijs.

8. Mogelijke uitwerkingen van ‘de derde weg’

In het voorafgaande kwam naar voren dat er twee typen veiligheidsproblemen zijn die burgerinitiatieven structureel belemmeren: aansprakelijkheid en het moeten voldoen aan professionele normen. In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal mogelijke juridische oplossingen hiervoor, geïnspireerd op de (internationale) praktijken die burgerinitiatieven een eigen specifieke rechtspositie geven.

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het startpunt dat er twee typen van objectieve juridische ‘veiligheidsproblemen’ zijn die burgerinitiatieven belemmeren. Dit zijn (a) de aansprakelijkheid voor burgers die een initiatief (willen) ondernemen en (b) het moeten voldoen aan professionele normen.

We verkennen enkele mogelijke uitwerkingen van een derde weg, dat wil zeggen een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven die de twee problemen moet oplossen.

Daartoe laten we eerst in paragraaf 2 zien welke ‘derde wegen’ in enkele andere rapporten aan bod komen. Uit deze paragraaf blijkt, kort gezegd, dat in deze rapporten telkens van het huidige juridische kader wordt uitgegaan, dat wil zeggen dat de mogelijkheid van een nieuwe derde weg niet aan bod komt, met uitzondering van een gedachte over een *gemeentelijke* vrijstelling van *gemeentelijke* regels voor burgerinitiatieven.¹⁴⁷

Waarom het lastig is een wettelijke derde weg te realiseren

Een belangrijke tegenkracht op de weg naar een formele wet vormt het – vooral ambtelijk gedragen – wetgevingsbeleid. Dit beleid staat vrijwel geheel in het teken van deregulering en verlichting van regeldruk.¹⁴⁸ Dat maakt het begrijpelijk dat bij de toetsing van een voorstel op wetgevingswaardigheid de disfuncties van wetgeving centraal staan en het bij deze toetsing daarom vooral gaat over de vraag waarom het zo nodig moet (nut en noodzaak van wetgeving) en als dat al zo is, of het niet op een andere manier kan dan door middel van een formele wet.¹⁴⁹

Met de suggesties uit andere publicaties en de voorbeelden uit andere landen in gedachten verkennen wij daarna enkele hoofdtypen van mogelijke oplossingsrichtingen voor de twee

¹⁴⁷ Zie de Proeve voor een Verordening Burgerinitiatieven die als bijlage bij het rapport ‘Regel die burgerinitiatieven’ gevat is, alsook bij dit rapport.

¹⁴⁸ Zie voor recente beschrijvingen van het wetgevingsbeleid: Bokhorst (2014); Van Lochem (2015).

¹⁴⁹ Bijvoorbeeld via regelgeving van andere overheidsorganen, via beleidsregels of via zelfregulering.

centrale veiligheidsproblemen. De oplossingen die in dit hoofdstuk worden behandeld zijn uitwerkingen van de inventarisatie van mogelijke oplossingsrichtingen van (a) de (internationale) literatuurscan en (b) discussie met de leden van de klankbordgroep en de leden van het juridische panel. Dit sluit niet uit dat er andere oplossingen mogelijk zijn maar deze zijn niet zo voor de hand liggend dat de brede groep van publicerende wetenschappers en betrokken deskundigen ze konden bedenken.

Het gaat daarmee om verschillende keuzes voor de ‘veiligheidsinvulling’ van een mogelijke ‘Burgerinitiatiefwet’, waarin alle eisen en vrijstellingen voor (burgers in) burgerinitiatieven opgenomen zijn en die oplossingen biedt voor (a) het probleem van aansprakelijkheid en (b) het probleem van het moeten voldoen aan professionele normen. In de lijn van de buitenlandse voorbeelden¹⁵⁰ zou zo’n specifieke ‘Burgerinitiatiefwet’ burgerinitiatieven kunnen definiëren en alle eisen aan en vrijstellingen voor burgerinitiatieven kunnen bevatten. Daarin zou, in tegenstelling tot de buitenlandse voorbeelden, dan juist ook ruimte moeten zijn voor de kleinschalige en (vrijwel) ongeorganiseerde initiatieven.

We beschrijven de oplossingen voor de aansprakelijkheidsproblematiek en die voor het voldoen-aan-de-professionele-normen-problematiek in aparte paragrafen. Zoals eerder vermeld is er wel een nadrukkelijke samenhang omdat wanneer niet voldaan hoeft te worden aan een bepaalde professionele eis natuurlijk ook de aansprakelijkheid vermindert.

8.2 ‘Oplossingsrichtingen’ uit andere rapporten

Ook in eerdere publicaties zijn ‘oplossingsrichtingen’ voor de twee juridische problemen aangedragen. Een aparte rechtspositie voor (burgers in) burgerinitiatieven komt in deze rapporten echter niet aan bod.

Voor het aansprakelijkheidsprobleem is een terugkerend idee, zoals in het rapport ‘Maatwerk aanpak regeldruk vrijwillige inzet’, dat het verzekeren van vrijwilligers als een ‘contour van een oplossingsrichting’ wordt voorgesteld.

In het rapport ‘Maatwerk aanpak regeldruk vrijwillige inzet’ wordt meer algemeen de centrale stelling geponeerd dat het bredere algemene belang achter een bepaling moet worden gewogen tegenover de hinder voor vrijwillige inzet. Als resultaat worden drie mogelijke wegen ter vermindering van de regeldruk bij vrijwillige inzet voorgesteld:

- het aanpassen van de hinderlijke bepaling;

¹⁵⁰ Zoals de Volunteer Protection Act (Verenigde Staten) en de Vrijwilligerswet (België) die in hoofdstuk 7 zijn behandeld.

- een andere uitvoering van de regel binnen het domein van de vrijwillige inzet;
- of een nadere toelichting op de regel, zodat de beleving van de regeldruk verbetert.

Het rapport geeft echter geen nadere uitwerking van de vraag wanneer welke optie de voorkeur heeft.

Opgemerkt moet worden dat strikt gezien alleen de eerste optie een werkelijk juridische oplossing is voor de geconstateerde juridische problemen. De overige twee oplossingsrichtingen laten het juridische probleem intact maar gaan uit van een aanpassing van de bestuurlijke omgang met het probleem (er wordt blijkbaar uitgegaan van gedogen) of van de perceptie van vrijwilligers over de blijvend bestaande juridische belemmering.

Een vergelijkbare redenering is te zien in 'Regel die burgerinitiatieven' waar een zestal 'juridische' strategieën voor gemeenten ten aanzien van de omgang met burgerinitiatieven wordt voorgesteld: vergunnen, gedogen, overeenkomen, adopteren, aanpassen en verbieden (dat wil zeggen handhaven op basis van relevante wet- en regelgeving).

- Gedogen, adopteren en aanpassen zijn veeleer bestuurlijke strategieën met betrekking tot de omgang met burgerinitiatieven in de praktijk, dan een juridische oplossing. Overigens is het regelmatig niet aan de gemeenten om over al dan niet gedogen te besluiten omdat dit in het domein van rijksinspecties valt.
- Verder is verbieden geen oplossingsrichting voor juridische belemmeringen, maar in feite acceptatie dat burgerinitiatieven niet mogen worden ingezet wanneer ze niet passen binnen de bestaande wet- en regelgeving.
- Dan blijven nog een publiekrechtelijk respectievelijk een civielrechtelijk instrument over: het mogelijk maken van een activiteit via een vergunning en het via een contract of overeenkomst regelen van (potentieel belemmerende) zaken, als aansprakelijkheid, bij de te ondernemen activiteit. Het mogelijk maken van een burgerinitiatief door middel van een vergunning vergt echter een wetswijziging omdat de meeste professionele normen niet binnen een vergunningssystematiek vallen die afwijking toestaat op grond van de kenmerken van een burgerinitiatief.

In 'Regel die burgerinitiatieven' wordt een 'groeimodel' voorgesteld om een keuze te maken tussen de verschillende voorgestelde strategieën. Hierin wordt de omgang met burgerinitiatieven gekoppeld aan de schaal van de activiteiten. Voor niet risicovolle activiteiten zouden gemeenten moeten gedogen, voor matig risicovolle activiteiten enkele beperkte, eenvoudige kwaliteitseisen opleggen en voor risicovolle activiteiten de wettelijke bepaling onverminderd handhaven.

Enkele aanbevelingen uit 'Regel die burgerinitiatieven'¹⁵¹

Zorg dat burgers op de hoogte zijn van juridische zaken als veiligheid, risico's, schade en aansprakelijkheid. Communiceer wie waarvoor aansprakelijk is of gesteld kan worden, zoals bijvoorbeeld de gemeente Utrecht dat doet via de site over zelfbeheer. Onduidelijkheid vergroot de kans dat initiatiefnemers afgeschrikt worden of onnodige risico's gaan nemen. Organiseer het gesprek tussen gemeente en initiatiefnemers, desnoods onder begeleiding van een onafhankelijke partij, om elkaars belangen en agenda's te delen. Stel initiatieven ook op de hoogte van de mogelijkheid zich aan te sluiten bij de gemeentelijke vrijwilligersverzekering.

Kleinschalige (tijdelijke) activiteiten kunnen dan [als het gemiddelde ingeschatte risico om aansprakelijk gesteld te worden voor de gemeente erg laag is], net zo goed gedoogd worden in plaats van met contracten en vergunningen te werken. Anders gezegd, vanwege het lage risico op aansprakelijkheid bij kleinschalige activiteiten, al dan niet tijdelijk, kunnen gemeenten van juridische strategie veranderen, van overeenkomen en vergunnen naar gedogen. Dat neemt meteen belemmeringen voor de initiatiefnemers weg. Overweeg als alternatief voor vergunnen bij evenementen de mogelijkheid de meldingsplicht (voor evenementen) uit te breiden. Voor initiatiefnemers die een groter evenement gaan opzetten kan een nieuwe aparte gemeentelijke evenementenverzekering ingesteld worden, speciaal hiervoor bedoeld.

Wees terughoudend bij de voorschriften in vergunningen en bepalingen in overeenkomsten. Neem als gemeente bijvoorbeeld aansprakelijkheidsrisico's verbonden aan evenementen voor eigen rekening en ontlast zo de initiatiefnemers. Stop verder met gebodsbepalingen in beheerovereenkomsten. Accepteer afwijkingen van soort plantmateriaal en onderhoudskwaliteit van de werkzaamheden van bewoners. Geef zo ruimte aan de initiatiefnemers en sta toe dat zij op een andere manier de groene ruimte beheren dan een gemeente. Vergelijk deze bewonersinitiatieven met het landschapsbeheer door boeren zoals dat al eeuwen plaatsvindt en dat ook niet vastzit in gebodsbepalingen.

Regel, als toch verbodsbepalingen opgesteld worden, op een andere manier de informatieplicht (met betrekking tot de kenmerken van het gebied) van de gemeente. Neem ze niet op in (de bijlage van) het (beheer)contract, maar maak een lijst, plaats deze op de gemeentelijke website of bespreek het gewoon met de initiatiefnemers. Vereenvoudig zo de overeenkomsten, die nu veel complexer zijn dan nodig. Ontwikkel daarnaast een alternatieve overeenkomst, waarin vastgelegd wordt (a) de contractpartners, (b) de aansprakelijkheid van de contractpartners, (c) de kenmerken van het te beheren gebied, en (d) dat contractpartners kennis hebben genomen van deze kenmerken van het gebied en daarnaar handelen.

Blijf als gemeente in contact met de initiatiefnemers vooraf en tijdens de duur van de (beheer)activiteiten. Doe dat periodiek en leg deze afspraak desnoods vast in de (beheer)overeenkomst. Bedenk een goed werkend alternatief voor de eis om een formele stichting of vereniging te worden om een (beheer)overeenkomst te kunnen aangaan met de

¹⁵¹ Dit zijn (vaak abstractere) combinaties van aanbevelingen gericht op verschillende deelgebieden uit: Verhijde & Bosman (2013).

gemeente. Bijvoorbeeld die van de informele vereniging. Dat wil zeggen, een organisatievorm die niet wordt vastgelegd bij de notaris. En omgekeerd, bekijk in hoeverre het echt noodzakelijk is om onderlinge afspraken vast te leggen in een (beheer)overeenkomst. Het scheelt de bewoners veel juridisch gepuzzel, tijd en geld als zij (a) niet verplicht zijn om een formele rechtspersoon te worden, en (b) geen (beheer)contract hoeven aan te gaan. Een (beheer)overeenkomst verandert echter niets aan de situatie rond schade en aansprakelijkheid, van de gemeente en van de initiatiefnemers.

Verken mogelijkheden de WAS minder strikt te maken. Bijvoorbeeld door procedures te vereenvoudigen of de WAS te decentraliseren richting gemeenten. Of overweeg een nieuwe wet die de WAS herziet vanuit het perspectief van de veiligheid van spelende kinderen in plaats van vanuit het fysieke toestel. Particuliere speelobjecten kunnen als een nieuwe invulling van spelen in de openbare ruimte worden gezien. Alternatief kan er ook gekeken worden naar de mogelijkheden van tijdelijke speeltoestellen en pachtconstructies van de ondergrond van toestellen.

De conclusie is dat ook in ‘Regel die burgerinitiatieven’ niet gekeken wordt naar een werkelijke derde weg voor burgerinitiatieven. Het wettelijk geheel loslaten van een bepaling voor (burgers in) burgerinitiatieven wordt als mogelijkheid niet onderkend, met uitzondering van de in een tekstkader benoemde en in de bijlage uitgewerkte Proeve voor een Verordening Burgerinitiatieven (zie Bijlage 2 van dit rapport). Dit betreft echter een verordening op gemeentelijk niveau, waarmee zij ‘slechts’ een oplossing biedt voor professionele normen die op dit niveau zijn doorgevoerd.

In de twee expliciet genoemde rapporten maar ook in andere (zoals bijvoorbeeld die van Vilans) wordt telkens gekozen voor wat wordt gezien als praktische oplossingen ‘binnen’ de kaders van de huidige regelgeving. Daarmee ontbreekt nog een beschouwing over wat mogelijk is als deze beperking wordt losgelaten omdat burgerinitiatieven dusdanig belangrijk zijn voor de publieke zaak dat je niet kan volstaan met het zoeken van oplossingen binnen de bestaande wet- en regelgeving, maar daaraan iets wilt kunnen veranderen of toevoegen dat juridisch past bij dat grote belang.

8.3 Een derde weg voor aansprakelijkheid van burgerinitiatieven

Wanneer de focus expliciet ligt op het aanpakken van de aansprakelijkheidsproblematiek zijn er principieel verschillende aanpakken mogelijk. Uit de, in de vorige paragraaf aangehaalde, rapporten en de internationale voorbeelden blijkt dat een mogelijke weg het beter afdekken van aansprakelijkheid is. Een optie die vrij naadloos past binnen de huidige juridische werkelijkheid. Wanneer echter niet uitgegaan wordt van de huidige juridische werkelijkheid, blijkt er nog een andere weg open te staan: die van het aanpassen van de aansprakelijkheid van initiatiefnemers.

Kortom, om de aansprakelijkheidsproblematiek aan te pakken kan worden gekozen:

- voor een ‘verminderde’ aansprakelijkheid voor de initiatiefnemers van burgerinitiatieven; of
- voor een betere dekking van de huidige aansprakelijkheid van initiatiefnemers van burgerinitiatieven.

Vanzelfsprekend kunnen beide insteken gecombineerd worden. De grondslag voor beide is dat ‘wie goed doet, ook goed moet ontmoeten’, dat wil zeggen dat de vrijwilliger niet als dank voor een maatschappelijk gewaardeerd initiatief geconfronteerd moet worden met aansprakelijkheid als het toevallig een keertje misgaat. De formulering geeft al aan dat het natuurlijk gaat om gevallen waarbij de initiatiefnemer niet in redelijkheid kon verwachten dat er schade zou ontstaan als gevolg van zijn acties. Ook de ernst van het risico kan in de uitwerking betrokken worden.

De ratio voor verminderde aansprakelijkheid is dat voor wie de ‘gunsten’ van een burgerinitiatief vrijwillig in ontvangst neemt het formele adagium van het Nederlands aansprakelijkheidsrecht geldt: ‘ieder draagt zijn eigen schade’. Het is met andere woorden redelijk om van diegenen die vrijwillig een bekend risico lopen te verwachten dat zij ook de schade dragen die daar in uitzonderingsgevallen, wanneer het risico zich manifesteert, het gevolg van is.

De ratio voor een betere dekking is dat wanneer de samenleving eraan hecht om zowel een ongeclausuleerd recht op aansprakelijkheid in stand te houden als om burgerinitiatieven niet te belemmeren, dat dan het logische gevolg is dat de samenleving ook de aansprakelijkheid moet dragen van burgerinitiatieven.

We kijken hieronder naar voorbeelden van beide insteken:

- een aparte (beperkte) aansprakelijkheidsvorm in het Burgerlijk Wetboek, waarin een specifieke rechtspositie voor ‘burgerinitiatieven’ geregeld wordt;
- bijsturen van de huidige jurisprudentie door het uitbrengen van een nota/circulaire waarin stelling wordt genomen over en richting wordt gegeven aan het beoordelen van burgerinitiatieven;
- een rijksverzekering van burgers bij burgerinitiatieven;
- het oproepen door het ministerie van gemeenten om een verzekering te regelen voor burgers bij burgerinitiatieven.

Aparte aansprakelijkheidsvorm in het Burgerlijk Wetboek

Allereerst kan de aansprakelijkheid van burgers in burgerinitiatieven, ten minste in termen van de mogelijkheid schade op deze categorie burgers te verhalen, rechtsreeks en expliciet verminderd worden door een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek

1. Hij die tegen een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad wordt aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Op grond van dit wetsartikel dient voor aansprakelijkheid aan een vijftal eisen te zijn voldaan:

1. onrechtmatige gedraging;
2. toerekenbaarheid van de daad aan de dader;
3. schade;
4. causaal verband tussen dader en schade;
5. relativiteit.

Als uitgangspunt voor de nieuwe aansprakelijkheid zou kunnen gelden:

- Zij die vrijwillig en zonder uitzicht op beloning een bijdrage leveren aan de samenleving c.q. het welzijn van anderen zijn niet aansprakelijk voor eventuele schade voor zover deze schade niet opzettelijk of door grove nalatigheid is veroorzaakt (zie in dit verband ook artikel 2 lid 1 van de Good Samaritan Act, in een tekstkader in paragraaf 9.2).

Merk op dat deze formulering eigenlijk op alle 'vrijwilligers' ziet, dus niet alleen op die in het niet (formeel) georganiseerde verband van burgerinitiatieven. Voor deze 'extra' groep vrijwilligers verandert er feitelijk niets omdat in hun situatie niet zijzelf maar de professionele organisatie die hen aanstuurt aansprakelijk is wanneer zij schade niet opzettelijk of door grove nalatigheid veroorzaken (zie artikel 6:171 BW).

Dit zou bijvoorbeeld zijn beslag kunnen krijgen in een tweede lid van artikel 6:164 BW, waarin dan wordt opgenomen dat de onrechtmatige daad bij het opzetten en uitvoeren van een burgerinitiatief niet aan de dader wordt toegerekend wanneer deze vrijwillig en zonder uitzicht op beloning naar redelijkheid handelde ten behoeve van de samenleving c.q. het welzijn van anderen en de schade niet zonder meer was te voorzien.

Artikel 6:164 Burgerlijk Wetboek

Een gedraging van een kind dat de leeftijd van veertien jaren nog niet heeft bereikt, kan aan hem niet als een onrechtmatige daad worden toegerekend.

Een andere verdergaande mogelijkheid is om te regelen dat de leden van de doelgroep hun eigen schade en zelfs die welke is geleden door de burgerinitiatiefnemer voor hun rekening krijgen. De al bestaande normering van zaakwaarneming (artikel 6:198 e.v. BW)

kan hiervoor als leidraad dienen. De redelijkheid die van de burgerinitiatiefnemer verwacht kan worden past bij de formulering van artikel 6:199 BW.

Artikel 6:198 Burgerlijk Wetboek

Zaakwaarneming is het zich willens en wetens en op redelijke grond inlaten met de behartiging van eens anders belang, zonder de bevoegdheid daartoe aan een rechtshandeling of een elders in de wet geregelde rechtsverhouding te ontleen.

Artikel 6:199 Burgerlijk Wetboek

1. De zaakwaarnemer is verplicht bij de waarneming de nodige zorg te betrachten en, voor zover dit redelijkerwijze van hem kan worden verlangd, de begonnen waarneming voort te zetten.
2. De zaakwaarnemer doet, zodra dit redelijkerwijze mogelijk is, aan de belanghebbende verantwoording van hetgeen hij heeft verricht. Heeft hij voor de belanghebbende gelden uitgegeven of ontvangen, dan doet hij daarvan rekening.

Artikel 6:200 Burgerlijk Wetboek

1. De belanghebbende is, voor zover zijn belang naar behoren is behartigd, gehouden de zaakwaarnemer de schade te vergoeden, die deze als gevolg van de waarneming heeft geleden.
2. Heeft de zaakwaarnemer in de uitoefening van een beroep of bedrijf gehandeld, dan heeft hij, voor zover dit redelijk is, bovendien recht op een vergoeding voor zijn verrichtingen, met inachtneming van de prijzen die daarvoor ten tijde van de zaakwaarneming gewoonlijk werden berekend.

(Bij)sturen jurisprudentie door richtinggevende documenten rijksoverheid

In de afwezigheid van een specifieke wettelijke regeling kan via jurisprudentie indirect een de facto 'aansprakelijkheidspositie' voor burgers in burgerinitiatieven worden gecreëerd.

'Officiële' documenten van de rijksoverheid zullen een sturende rol spelen, dat wil zeggen dat stellingname van de rijksoverheid in Kamerstukken en circulaire's een rol zal spelen in het tot stand komen van jurisprudentie.

Ons inziens is daarbij wel behoefte aan enige bijsturing van de huidige beperkte jurisprudentie. De jurisprudentie die lijkt te raken aan de aansprakelijkheid voor burgerinitiatieven wordt vaak primair gebaseerd op de zorgplicht die geldt voor formele (en commerciële) organisaties en de vrijwilligers daarbinnen. Burgerinitiatieven vragen juist om een primaire basering op het maatschappelijk belang ervan en op de vrijwilligheid waarmee de dienst wordt aangeboden en afgenomen in een niet (formeel) georganiseerd verband.

Meer in detail bestaat de 'noodzaak' tot het benoemen dat de factoren die rechters moeten afwegen zoals gespecificeerd in het Kelderluikarrest (kans op een ongeluk c.q. schade, de

aard en ernst van de gevolgen en het bezwaar van voorzorgsmaatregelen) niet volstaan bij het beoordelen van burgerinitiatieven. Deze factoren volstaan niet omdat de diensten niet binnen een formeel georganiseerde, commerciële omgeving aangeboden worden, maar belangeloos door niet (formeel) georganiseerde burgers vanuit een niet-professionele capaciteit, waarbij afname geheel vrijwillig is. Als zodanig zouden ook factoren als ‘de vrijwilligheid waarmee de dienst wordt afgenomen’ en de ‘motivatie van de aanbieder; al dan niet belangeloos’ moeten worden meegenomen in de afweging van de toerekenbare aansprakelijkheid.

Wanneer derden onbedoeld schade lijden door een burgerinitiatief zou volgens deze redenering ook de burgerinitiatiefnemer niet aansprakelijk zijn. Dit past bij de waardering voor burgerinitiatieven maar roept de vraag op of met deze oplossingsrichting dan ook niet meteen als beleid moet worden vastgelegd dat de overheid de aansprakelijkheid in dergelijke ongetwijfeld zeer zeldzame gevallen draagt.¹⁵²

Verandering van aansprakelijkheid in Frankrijk

In Frankrijk bestaat een ‘Implied Contract of Reciprocal Assistance/Rescue’ dat een redder recht geeft op vergoeding van het slachtoffer voor de schade die de redder of een derde partij mogelijk lijdt bij de redding.

Dit is een grote ommekeer van de vroegere praktijk dat een redder verplicht was levensreddend te handelen, maar alsnog door een slachtoffer aansprakelijk kon worden gesteld voor de schade geleden door de levensreddende handelingen terwijl de redder zelf geen vergoeding voor de door hem geleden schade kon afdwingen. Om deze onbarmhartige situatie te omzeilen wordt een contract tussen redder en slachtoffer verondersteld, waarop een redder gecompenseerd moet worden voor de geleden schade.

Het expliciteren van een duidelijke maatstaf voor aansprakelijkheid en de zorgplicht biedt burgers bovendien vooraf enige handvatten ten aanzien van wat van hen verwacht mag worden.

Wij zouden pleiten voor opname in officiële documenten van de formule *‘de burger betrokken bij een burgerinitiatief handelt toerekenbaar onrechtmatig indien hij niet de zorg betracht die in redelijkheid van een oplettend, voorzichtig en bekwaam vrijwilliger mag worden verwacht.’*¹⁵³

¹⁵² Wij konden geen realistische voorbeelden van dergelijke schades vinden, maar men moet dan denken aan bijvoorbeeld een door een burgerinitiatief gebouwd buurthuis dat instort en daarbij een toevallige passant raakt.

¹⁵³ Deze formulering wijkt licht af van wat momenteel gebruikelijk lijkt voor vrijwilligers: *‘de vrijwilliger handelt toerekenbaar onrechtmatig indien hij niet de zorg betracht die een gemiddeld oplettend, voorzichtig en bekwaam vrijwilliger in vergelijkbare omstandigheden zou hebben betracht.’* Zie bijvoorbeeld www.vrijwilligerswerk.nl. In onze formulering staat de *redelijkheid* centraal in plaats van het *gemiddelde*. Een

Een rijksverzekering van burgers bij burgerinitiatieven of een verplichting voor gemeenten om burgers bij burgerinitiatieven te verzekeren

Als alternatief voor het beschermen van burgers in burgerinitiatieven tegen aansprakelijkheid kan gekozen worden om hen te verzekeren tegen de gevolgen van aansprakelijkheid.

Dit lijkt wat op de wijze waarop automobilisten wel aansprakelijk zijn voor de gevolgen van ongevallen waaraan zij schuld dragen of waarvoor zij risicoaansprakelijk zijn, maar zij en degene die schade heeft gelopen beschermd worden door de verplichte WA-verzekering van de automobilist. Een belangrijk verschil is dat bij burgerinitiatieven de verzekeringsplicht niet als actieve handeling aan de burgers moet worden opgelegd om geen barrières voor deelname aan burgerinitiatieven op te werpen.

Als inspiratie voor een regeling op rijksniveau kan de archaïsche maar nog steeds bestaande ‘Wet rechtspositionele voorzieningen rampenbestrijders’ voor vrijwilligers die deelnemen aan rampbestrijdingsactiviteiten, gelden. Deze zijn automatisch ‘verzekerd’ tegen schade die zij lijden als gevolg van hun handelen. Een essentieel, maar in deze wet ontbrekend, element is de vergoeding aan derden voor schade veroorzaakt door de activiteiten van de ‘vrijwilliger’.

Wet rechtspositionele voorzieningen rampenbestrijders

In de artikelen 7 t/m 26 is vastgelegd dat de rampenbestrijder, zowel beroeps als vrijwilligers, en/of zijn nabestaanden recht hebben op een uitkering bij ziekte, invaliditeit of overlijden in verband met zijn werkzaamheden als rampenbestrijder. Ook kan de rampenbestrijder recht op vergoeding hebben voor de geleverde arbeid maar ook voor gemaakte kosten en schade, zie artikelen 30 en 31.

Bij de variant waar gemeenten verplicht worden om een verzekering te regelen kan gedacht worden aan een (variant op of uitbreiding van de) gemeentelijke vrijwilligersverzekering, zoals deze momenteel gratis door de meeste gemeenten aangeboden wordt. Bijvoorbeeld de VNG vrijwilligersverzekering, die in een keer **‘alle vrijwilligers die in enig organisatorisch verband onverplicht en onbetaald werkzaamheden verrichten ten behoeve van anderen en/of de samenleving waarbij een maatschappelijk belang wordt gediend’**¹⁵⁴ verzekert, zonder dat deze zich vooraf hoeven aan te melden. ‘In enig organisatorisch verband’ houdt in dat het ‘vrijwilligers’werk vanuit een **collectief** dient plaats te vinden. De term collectief is niet duidelijk gedefinieerd, waarop deze de

gemiddelde kan uit zeer slechte en/of zeer goede praktijken zijn geconstrueerd, waarmee een redelijk niveau niet gegarandeerd is.

¹⁵⁴ Gevonden op www.vng.nl, zoektermen ‘vrijwilligersverzekering’,

ruimte lijkt te bieden aan niet formeel georganiseerde verbanden. Zekerheid wordt daarmee echter niet geboden. Duidelijk is in ieder geval dat deze specificatie individuele vrijwilligers/initiatiefnemers per definitie uitsluit. Om van toepassing te zijn op *alle* burgerinitiatieven, ook die van een individu, dient deze specificatie dus te vervallen.

Casus 'paardendame' niet verzekerd

De zeer ervaren recreatieve ruiter die met een eigen paard en op haar eigen locatie gratis paardrijles geeft aan buurtkinderen die zich geen paard kunnen veroorloven, is in de VNG verzekering niet verzekerd. Naar aanleiding van dit onderzoek is deze casus expliciet door de VNG met de verzekeringsmaatschappij besproken. De verzekering ziet deze activiteit echter als een *hobby* die het karakter heeft van een *vriendendienst*. Bovendien is er volgens de verzekering geen sprake van een paardrijvereniging of andere vorm van organisatie die achter de activiteit staat. Verder stelt zij dat het maatschappelijk belang niet helder is. Er wordt een vergelijking gemaakt met een particulier die veel appelbomen in de tuin heeft staan en ook niet verzekerd is als anderen langskomen om een appel te plukken en hij ze daarbij helpt.

Deze casus laat zien dat burgerinitiatieven die een maatschappelijk belang dienen, maar waar geen organisatie achter staat, niet binnen de VNG verzekering vallen. Hoewel er wel ruimte lijkt te zijn voor niet formeel georganiseerde organisaties, laat het oordeel van de verzekering over de casus paardrijles zien dat een groep burgers die (spontaan) iets onderneemt niet zonder meer aanspraak kan maken op de verzekering. Ook aandacht vraagt het onderscheid dat de verzekering maakt tussen het dienen van het maatschappelijk belang en een vriendendienst: kan een dienst voor een bekende, zoals een oudere buurman die slecht ter been is, geen bijdrage zijn aan het maatschappelijk belang? En kan een activiteit die het algemeen belang dient niet samenvallen met een activiteit waar de initiatiefnemer zelf genoeg aan ontleent?

In de gemeente Utrecht geldt de zogenoemde Domstadpolis van VGA. In deze polis worden 'burgerinitiatieven' expliciet genoemd als ook verzekerd: *'Ook personen die activiteiten uitvoeren in het kader van burgerinitiatieven, werkgroepen, comités, bewonersgroepen en kerkgenootschappen worden als vrijwilligers gezien. Wel zal bij schade een beschikking/verklaring moeten worden over[ge]legd vanuit bijvoorbeeld het stadsdeel, het buurthuis of het wijkopbouworgaan dat de vrijwilliger in een bepaald kader activiteiten heeft uitgevoerd.'*¹⁵⁵ Een formulering als in de eerste zin van het citaat lijkt meer ruimte te laten voor niet formeel georganiseerde burgerinitiatieven, maar biedt bij afwezigheid van een definitie van wat een burgerinitiatief is desalniettemin geen zekerheid dat individuele burgers gedekt zijn. Dit volgt met name in combinatie met de verplichting tot het overleggen van een beschikking/verklaring over de werkzaamheden waardoor de (individuele) burger afhankelijk is van bijvoorbeeld het oordeel van het stadsdeel over zijn activiteiten *nadat* schade is opgetreden.

¹⁵⁵ Gevonden op www.amsterdam.nl, zoektermen 'Domstadpolis' en 'burgerinitiatieven'.

8.4 Een derde weg voor de omgang met professionele normen in burgerinitiatieven

Ook kan er gezocht worden naar oplossingen die het probleem adresseren dat burgerinitiatieven gehouden zijn aan professionele normen die voor commerciële taakuitvoering bedacht zijn. Enerzijds kan er worden vergund: het formeel toelaten dat 'iemand' iets doet dat anders niet toegestaan is. Een relevante oplossing voorgesteld in de eerder aangehaalde rapporten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid burgerinitiatieven als zodanig vrij te stellen van professionele normen: hiermee worden de normen in feite niet van toepassing verklaard voor deze initiatieven. Qua vormgeving bestaat zowel de mogelijkheid tot een vrijstelling van algemene aard als tot een vrijstelling gericht op specifieke normen.

Professionele normen kunnen op rijksniveau, provinciaal niveau of gemeentelijk niveau zijn ingevoerd en/of gehandhaafd worden. Als logisch gevolg kunnen oplossingen worden bedacht die op verschillende niveaus doorgevoerd kunnen worden, waarbij in acht moet worden genomen dat lagere niveaus niet altijd bevoegd zijn een vrijstelling voor een op hoger niveau doorgevoerde norm af te geven. Daarom kunnen bovendien niet alleen oplossingen bedacht worden die de problematische normen direct aanpakken, maar ook oplossingen die een lagere overheid de mogelijkheid bieden een problematische norm naar eigen inzicht te adresseren.

Achtereenvolgens zijn de oplossingen onder te verdelen in drie categorieën die ofwel op rijksniveau ofwel op lokaal niveau doorgevoerd moeten worden en daarnaast die of direct een oplossing bieden of indirect, door een lagere overheid te faciliteren. Bovendien wordt een constructie aangehaald die niet zozeer een oplossing in zichzelf vormt als eerder ondersteuning biedt bij de besluitvorming van overheden.

Allereerst zijn er regelingen mogelijk op rijksniveau die algemeen bindend zijn:

- algemene vrijstelling van professionele eisen voor burgerinitiatieven.

Daarnaast zijn er regelingen op rijksniveau mogelijk die lokale autoriteiten de mogelijkheid geven om burgerinitiatieven af te laten wijken van algemene regelingen:

- een kaderwet die het bijvoorbeeld mogelijk maakt dat gemeenten een specifieke 'burgerinitiatiefvergunning' afgeven, waarin deze initiatieven worden vrijgesteld van specifieke wettelijke bepalingen;
- een hulpconstructie om gemeenten te helpen bij robuuste besluitvorming zou de instelling van een adviescommissie kunnen zijn vergelijkbaar met de commissie gelijkwaardigheid in bouw.

Tot slot kunnen er regelingen op gemeentelijk niveau getroffen worden voor het deel van het probleem dat (nu al) binnen de gemeentelijke bevoegdheid valt:

- gemeentelijke (burgerinitiatief)vergunning;

- vrijstelling van eisen via (aanpassingen in) gemeentelijke verordeningen.

Een rijksregeling die bepaalt dat burgerinitiatieven niet aan specifieke professionele normen hoeven te voldoen

Op rijksniveau kan een algemene bepaling worden aangenomen die stelt dat aan burgerinitiatieven geen vaktechnische, administratieve, certificerings- of kwaliteitseisen worden opgelegd onder redelijke voorbehouden aan de aard en omvang van de burgerinitiatieven. Voorbeelden van een redelijk voorbehoud zijn wanneer het activiteiten betreft die burgers ook op privéterrein kunnen uitvoeren zonder zich aan professionele normen te hoeven houden of burgerinitiatieven die slechts een theoretisch risico met zich meebrengen: waar het gaat om een risico dat zich bijvoorbeeld in Nederland niet meer dan één keer per jaar voordoet.

Het teenslipperincident¹⁵⁶

Twee studenten in de gemeente Maastricht die namens hun studentenvereniging oud papier ophalen raken in 2013 gewond, nadat ze met teenslippers achterop de kraakperswagens gesprongen zijn en het oud papier in de kraakwagens willen stampen. Beide studentes belanden met botbreuken in het ziekenhuis.

De studenten werden (conform contractuele afspraken met de gemeente in 2006) tegen een kleine vergoeding door een *private* papierverwerker ingezet bij de papierinzameling om het papier in zogeheten kraakperswagens te deponeren. Dit om de kosten voor de gemeente te drukken en verenigingen de gelegenheid te bieden een extra zakcentje te verdienen. Na het ongeval voelt de gemeente zich echter als vanzelfsprekend verantwoordelijk om maatregelen te nemen: zij legt direct de papierinzameling door alle vrijwilligers stil en zet eigen medewerkers in. Verder besluit zij, in navolging van de conclusie van de Arbeidsinspectie dat het ongeval onder andere veroorzaakt is door ondeugdelijke instructie en het niet dragen van veiligheidskleding, alle vrijwilligers op kosten van de gemeente uit te rusten en op te leiden, zonder het particulier bedrijf hier verder in te betrekken.

Dit enkele incident wordt daarmee beschouwd als een bewijs dat er fouten zijn gemaakt die in de toekomst voorkomen moeten worden, terwijl incidenten nooit geheel uitgesloten kunnen worden. Fouten bovendien waarvoor de gemeente zich verantwoordelijk voelt, terwijl de taakuitvoering uitbesteed was aan een privaat bedrijf dat daarmee in eerste instantie aansprakelijk was. Bovendien ten aanzien van een situatie waar de betaalde vrijwilligers zelf evident weinig gezond verstand vertoonden.

Centraal bij het voorbehoud ten aanzien van aan de veiligheid gerelateerde eisen staat de vraag wat al dan niet wordt gedefinieerd als ‘onverantwoorde aansprakelijkheidsrisico’s’

¹⁵⁶ Helsloot & Scholtens (2015).

voortvloeiend uit de activiteiten ontplooid door burgers in burgerinitiatieven. Zo kan worden gesteld dat er geen sprake is van onverantwoorde aansprakelijkheidsrisico's wanneer burgers in burgerinitiatieven handelingen uitvoeren die zij in de thuissituatie ook uitvoeren of waar zij (al dan niet via hun beroep) aantoonbare ervaring mee hebben.

Dit moet uitmonden in een bepaling/uitzonderingsclausule voor burgers in burgerinitiatieven dat zij de net beschreven activiteiten mogen uitvoeren zonder aan verdere professionele normen zoals geldend voor werknemers en commerciële activiteiten te hoeven voldoen. Het bereiden en verstrekken van (eenvoudige/dagelijkse) gerechten zou een voorbeeld kunnen zijn van een toegestane activiteit, waarbij de verplichte HACCP-analyse afgeschaft kan worden als onnodig belastende norm.

Niet in de laatste plaats is het voorbeeld uit bovenstaand tekstkader onderdeel van deze oplossingsrichting. Centraal staat niet alleen het niet hoeven voldoen aan bestaande eisen, maar ook het door overheden bovendien niet opleggen van aanvullende bepalingen in overeenkomsten en vergunningen. Dit is een vraag naar de ruimte voor burgerinitiatieven om zelf vorm te geven aan de overeengekomen taak, zonder inhoudelijk te hoeven voldoen aan allerhande voorschriften over op welke wijze en met welke materialen. Er dient kortom een beroep te worden gedaan op de eigen professionaliteit/kwaliteit van burgers. Deze kan voortvloeien uit eigen kennis en kunde, maar ook uit de bezielende leiding van iemand – een andere burger – met de benodigde kennis en kunde.

Eigen verantwoordelijkheid en expertise

Casus zoals Almere waar buurtkinderen onder het bezielend oog van een technisch onderlegde buurtgenoot een speeltoestel bouwen, zijn uitstekende voorbeelden van momenten waarop op de professionaliteit van de samenleving kan worden vertrouwd. Bovendien toont deze casus ook dat burgers in dergelijke initiatieven geen onveilige situaties willen creëren. Mocht er een onveilige situatie ontstaan zijn, dan zijn zij zeer gemotiveerd deze aan te pakken, daar het bijvoorbeeld de 'eigen kinderen' zijn die de risico's lopen.

Burgers blijken het zelf belangrijk te vinden eventuele risico's te voorkomen. Veel van de casus in de rapporten zoals 'Wil en wet' en 'Regel die burgerinitiatieven' tonen initiatieven waarbij burgers zelf iemand inbrengen met de benodigde kennis. In de casus waar burgers/buurtkinderen zelf speeltoestellen bouwen, zoals in Almere, gebeurt dit onder leiding van een ouder of buurtgenoot met de vereiste technische kennis.

Ook zijn er verschillende casus rondom o.a. groenbeheer waar een burger die als beroep hovenier o.i.d. heeft, daarnaast in zijn eigen tijd een groep burgers 'coacht' die bezig is met groenbeheer in de buurt. Hoewel een dergelijke burger geen officieel toezicht uitoefent, is er wel een mate van sturing aanwezig die er doorgaans toe leidt dat er geen onverantwoorde risico's genomen worden.

Geef gemeenten de mogelijkheid om afwijkingen van professionele normen door burgerinitiatieven te vergunnen

Een mogelijkheid waarbij de besluitvorming over het al dan niet moeten voldoen aan professionele normen in meer individuele gevallen wordt gemaakt, is het decentraliseren ervan naar gemeenten die dan een gemeentelijke burgerinitiatiefverordening moeten opstellen of specifieke vergunningen aan burgerinitiatieven kunnen geven.

De burgerinitiatiefvergunning kan zo vorm worden gegeven dat gemeenten deze vergunningen alleen kunnen weigeren indien bijvoorbeeld het belang van de openbare orde en veiligheid of de antecedenten van de initiatiefnemers zich tegen verstrekking van de vergunning verzetten.

Het decentraliseren van de besluitvorming over het al dan niet aan professionele normen moeten voldoen door burgerinitiatieven is niet uniek in de zin dat dergelijke decentralisaties in ieder geval in de vorm van experimenteerbepalingen al vaker zijn ingevoerd en worden bediscussieerd.

Experimentenwet

Momenteel wordt door o.a. minister Plasterk gewerkt aan een Experimentenwet die een aantal gemeenten voor een à twee jaar de ruimte geeft om tijdelijk af te wijken van onderdelen van nationale regelingen.¹⁵⁷ Het experimenteren met alternatieve regels of het tijdelijk buiten werking stellen van bestaande wet- en regelgeving waar nodig moet ruimte bieden aan innovatieve werkwijzen om o.a. nieuwe samenwerkingsvormen met burgers mogelijk te maken. Voorstellen voor de wet hebben betrekking op de terreinen: fysiek, sociaal, onderwijs, volksgezondheid, economie en organieke wetgeving. De parlementaire behandeling van de wet is voorzien in 2016, waarna de Experimentenwet per 1 januari 2017 in werking zal kunnen treden.

¹⁵⁷ Een dergelijke wet is niet uniek. De Nederlandse Wet D'gemeenten en D'provincies, vervallen op 14 november 2007, gaf vijftien gemeenten en drie provincies de ruimte experimenten uit te voeren op het gebied van decentralisatie en deregulering. Daarnaast zijn diverse andere experimentenwetten van kracht geweest, waaronder de Experimentenwet Stad en Milieu, Experimentenwet Kiezen op Afstand, Experimentenwet BI-zones, Experimentenwet onderwijs, Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing, Experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

In zijn brief aan de Kamer schrijft de minister: *'Veelal kunnen deze nieuwe werkwijzen binnen de bestaande wettelijke kaders worden uitgevoerd. Daar waar knelpunten worden ervaren met betrekking tot wet- en regelgeving, vloeien deze veelal voort uit de wijze waarop deze (op lokaal niveau) wordt geïnterpreteerd en uitgevoerd. Vaak is meer mogelijk dan in eerste instantie wordt verondersteld. Of anders geformuleerd: knelpunten blijken regelmatig eerder in de uitvoeringspraktijk te liggen, dan in de onderliggende wettelijke bepalingen zelf. In andere gevallen kan het aan de orde zijn dat regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor innovatieve werkwijzen, dan wel dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om lokale aanpakken of nieuwe instrumenten te onderzoeken. In dergelijke gevallen kan een toegesneden experimentenwet uitkomst bieden. In Nederland is in het verleden al ervaring opgedaan met experimentenwetten en in Denemarken wordt momenteel het experiment "deregulering gemeenten" (free municipalities) uitgevoerd.'*¹⁵⁸

Uiteindelijk echter zijn experimenteerbepalingen geen definitieve oplossing; zij zijn immers uitdrukkelijk bedoeld om te *experimenteren* en dus per definitie tijdelijk.

De Crisis- en herstelwet is een bekend voorbeeld van een rijksregeling die het aan gemeenten toestaat om vanwege maatschappelijke belangen af te wijken van generieke publiekrechtelijke regelingen. Op basis van dezelfde argumentatie kan met een Burgerinitiatiefwet eenzelfde uitzonderingsgrond voor gemeenten gecreëerd worden ten aanzien van generieke publiekrechtelijke regelingen rondom burgerinitiatieven.

Een commissie burgerinitiatieven als hulpinstrument bij gemeentelijke vergunningverlening?

Ruimte geven aan burgerinitiatieven vergt de nodige afweging, bijvoorbeeld de eerder genoemde afweging tussen het belang dat aan een wettelijke eis ten grondslag ligt en het belang van het initiatief dat door toepassing van die wettelijke eis zou worden beperkt of zelfs onmogelijk zou worden. Welke risico's kunnen worden genomen en welke experimenten zijn aanvaardbaar? Om eenduidigheid in de toepassing van normen te bevorderen en om de ontwikkeling van normen te stimuleren en de expertise erover te bevorderen is het mogelijk enigerlei autoriteit in te schakelen. Ook elders komen we dergelijke commissies tegen, bijvoorbeeld de Adviescommissie Praktijktoeepassing Brandveiligheidsvoorschriften.¹⁵⁹

Er kan een expertcommissie ten aanzien van burgerinitiatieven ingesteld worden die (gemeenten) er bindend over adviseert of specifieke (typen) burgerinitiatieven 'toegelaten', dat wil zeggen 'vrijgesteld' mogen worden van 'knellende' regelgeving. Deze

¹⁵⁸ Agenda lokale democratie (2015), p. 6, 7.

¹⁵⁹ Zie voor de functie en werkwijze van deze commissie: www.adviescommissiebrand.nl. De instelling van deze 'autoriteit' behoeft geen wettelijke grondslag. Deze adviescommissie is ingesteld bij ministeriële regeling. Dat zou anders zijn wanneer de ingestelde commissie ook regelgevende bevoegdheid wordt toegekend. Eigenlijk is er dan pas aanleiding om van een autoriteit te spreken.

constructie past bij de onderkenning (a) dat het voor gemeenten lastig is om met voldoende expertise te oordelen en (b) dat maatwerk noodzakelijk is bij de beoordeling van burgerinitiatieven.

De constructie lijkt daarmee op de constructie binnen de bouw waar gemeenten het eveneens lastig vinden om beargumenteerd te oordelen over afwijkingen van de standaardbouwregelgeving. Een nationale commissie gelijkwaardigheid 'helpt' gemeenten daarbij – dat is althans het formele uitgangspunt – maar in de praktijk is het de commissie die leidend is bij de beoordeling van afwijkende bouwvoorstellen.

Doelregelgeving of middelregelgeving in de bouw?

Doelregelgeving is wetgeving waarin het te bereiken doel wordt beschreven. Partijen moeten zelf kunnen aantonen dat zij dat doel bereiken. In middelregelgeving geeft de overheid zelf gedetailleerd aan hoe partijen moeten handelen (om daarmee een impliciet door de overheid gewenst doel te bereiken).

In de discussie rond regelgeving binnen de bouw speelt al jaren dat het enerzijds de wens is van alle partijen om tot doelregelgeving te komen, waarbij een groter deel van de verantwoordelijkheid bij de bouwer ligt en innovatie mogelijk blijft, terwijl de verschillende partijen ook redenen hebben om middelregelgeving te willen: toetsing door de overheid is lastig op basis van doelregelgeving en marktpartijen willen ook graag de keuze hebben om zonder nadenken simpelweg 'volgens het boekje' te kunnen bouwen.

De huidige insteek in het Bouwbesluit faciliteert deze door de markt gewenste dualiteit: je voldoet aan de in het Bouwbesluit geformuleerde doeleisen als je voldoet aan de eveneens geformuleerde middel(-NEN-)normen. Voor wie wil innoveren bestaat er daarnaast de mogelijkheid om een gelijkwaardige oplossing aan het bevoegd gezag voor te leggen. Het bevoegd gezag kan dan geholpen worden door de landelijke commissie gelijkwaardigheid bestaande uit experts die bij nieuwe vragen adviseren over de gelijkwaardigheid.

Een ander mogelijk relevant voorbeeld is de Commissie van Advies Burgerlijke Stand en Nationaliteit.

Gemeentelijke (burgerinitiatief)vergunningen

Op een (beperkt) aantal terreinen kunnen gemeenten momenteel al specifieke burgerinitiatieven mogelijk maken en ruimte geven door ze te vergunnen.

In dit kader werd eerder al de Burgerinitiatiefvergunning aangehaald als mogelijkheid om in meer individuele gevallen te besluiten over het al dan niet moeten voldoen aan professionele normen. Zonder echter de besluitvorming rondom burgerinitiatieven geheel naar gemeenten te decentraliseren, kunnen gemeenten burgerinitiatieven die gehinderd worden door wet- en regelgeving van een bovengemeentelijk niveau geen ruimte geven. Als zodanig wordt eerder al een regeling op rijksniveau voorgesteld die tot doel heeft een

gemeentelijke burgerinitiatiefvergunning mogelijk te maken, die initiatieven vrijstelt van alle professionele normen, ongeacht op welk niveau deze doorgevoerd zijn.

Vrijstelling van eisen via (aanpassingen in) gemeentelijke verordeningen

Voor een (beperkt) deel van de professionele normen geldt dat het momenteel al binnen de gemeentelijke bevoegdheid ligt om tot afwijking ervan te besluiten door middel van gemeentelijke verordeningen.

Via een verordening kan, binnen de bestaande algemene (rijks)wet- en regelgeving, een en ander rondom burgerinitiatieven mogelijk worden gemaakt. Voor zover het probleem op gemeentelijk niveau ligt, kunnen burgerinitiatieven via een gemeentelijke (burgerinitiatief)verordening worden vrijgesteld van specifieke eisen. In Bijlage 2 is ter illustratie een proeve van een burgerinitiatiefverordening opgenomen die gemeenten kunnen gebruiken om daarop het beleid voor afwijking te baseren. Let wel, het betreft een regeling op gemeentelijk niveau waarmee van publiekrechtelijke regels op dit niveau kan worden afgeweken. Provinciale of rijksbepalingen, zoals het WAS, gelden onverminderd.

Verordening burgerinitiatieven

*'Burgerinitiatieven kunnen geholpen worden met de belemmeringen van de juridische wereld door een nieuw op te stellen Verordening Burgerinitiatieven. [...] Door de verordening boven het gemeentelijke beleid te plaatsen, worden diverse gemeentelijke wetten en regels, zoals bijvoorbeeld de APV en het bestemmingsplan, ontregeld ofwel buiten werking gesteld. Zo ontstaat er een juridische "groene golf". In de Verordening wordt vastgelegd wat een burgerinitiatief is en wat het betekent als de gemeente het initiatief erkent als zodanig. De Verordening maakt het alleen mogelijk om op gemeentelijk niveau wetten en regels uit te zetten, niet op hoger bestuursniveau. Dus het geldt niet voor Provinciale Verordeningen, Keurvergunningen of de WAS, dat moet op provinciaal of rijksniveau ontregeld worden. Het omgekeerde is ook interessant om te verkennen, met als voorbeeld het vergunningsvrij bouwen in achtertuinen dat bepaald is door het rijk.'*¹⁶⁰

Een aanpassing van bestaande verordeningen (bijvoorbeeld APV's) kan bovendien belemmerende eisen versoepelen (voor burgerinitiatieven).

Aanpassing APV

Er zijn gemeenten die momenteel experimenteren met aanpassingen van de APV om meer ruimte te geven aan wijkondernemingen. Alkmaar bijvoorbeeld onderscheidt nu twee categorieën zogeheten paracommerciële rechtspersonen, waarbij de toebedeling door het bevoegd gezag wordt bepaald. Cluster 1 zijn wijk- en buurtondernemingen, sociaal-culturele instellingen e.d. Cluster twee zijn sportverenigingen, educatieve instellingen, kerken en instellingen van levensbeschouwelijke aard e.d. Waar voor de cluster 2-rechtspersonen een

¹⁶⁰ Verhijde & Bosman (2013), p. 127.

maximum van twee ontheffingen per jaar geldt, kunnen de cluster 1-rechtspersonen maximaal zes keer per jaar ontheffing krijgen van de schenk- en sluitingstijden, 'tot maximaal 02:00 uur' en 'in geval van bijzondere omstandigheden'.

Ook is het in 2014 'mede gelet op de bijzondere positie die wijkcentra hebben als ontmoetingsplek in de wijk' aan cluster 1-paracommerciële rechtspersonen 'bij wijze van proef, met inachtneming van de uiterste schenk- en sluitingstijden, toegestaan om zonder maximering bijeenkomsten van persoonlijke aard te houden waarbij zowel zwak als sterk alcoholhoudende drank mag worden geschonken.'¹⁶¹ Er geldt wel een meldingsplicht.

Tot slot kan meer ruimte gecreëerd worden door een APV-vrije zone in te stellen. Een dergelijke regeling geldt echter voor iedereen, niet slechts voor burgerinitiatieven.

APV-vrije zones

*'In het Deventer havengebied is kort de optie bekeken om het gebied APV-vrij te maken, op verzoek van een kunstenaar die daar atelier houdt. Maar toen hij hoorde dat ook zijn burens dan gebruik maken van dezelfde vrijheden en hij er last van kon krijgen, zonder dat de gemeente bevoegd is om op te treden (want APV-vrij), is die optie niet uitgevoerd.'*¹⁶²

Waar het gaat om de mogelijkheid om via de gemeentelijke verordening belemmeringen weg te halen kan het opheffen van de Welstandscommissie als voorbeeld dienen.

¹⁶¹ Gemeentebblad, jaargang 2014, nr. 5269. Wijziging APV i.v.m. bijzonder bepalingen voor paracommerciële rechtspersonen gemeente Alkmaar d.d. 5 februari 2014.

¹⁶² Verhijde & Bosman (2013), p. 127.

9. Beoordeling van de oplossingsrichtingen

De juridische oplossingsrichtingen die in hoofdstuk 8 benoemd zijn voor de twee typen veiligheidsproblemen die burgerinitiatieven structureel belemmeren (aansprakelijkheid en het moeten voldoen aan professionele normen) zullen in dit hoofdstuk worden beoordeeld op voor- en nadelen. Hiertoe zal een beoordelingskader worden geformuleerd.

9.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn verschillende vormen van denkbare derde wegen als oplossingsrichtingen voor de twee dominante juridische belemmeringen voor burgerinitiatieven¹⁶³ uiteengezet.

Er zijn vervolgens verschillende mogelijkheden om deze oplossingsrichtingen te waarderen/beoordelen.

In deze rapportage zal een analysekader gebruikt worden dat gebaseerd is op een aantal principiële beoordelingspunten. Aan de basis van deze beoordelingspunten liggen een aantal principiële overwegingen ten grondslag.

In de eerder behandelde rapporten over burgerinitiatieven blijven dergelijke principiële keuzes vaak impliciet of onderbelicht, terwijl zij een sterk sturende invloed hebben op de uiteindelijk voorgestelde oplossingen. Zo wordt er vaak gezocht naar ruimte binnen de bestaande wetgeving en binnen de huidige instrumenten, terwijl zelden overwogen wordt welke mogelijkheden er bestaan voor aanpassing van de huidige wet- en regelgeving. In enkele rapporten leidt de afwezigheid van expliciete keuzes tot een gebrek aan eenduidigheid in de voorgestelde oplossingen. In 'Regel die burgerinitiatieven' wordt bijvoorbeeld benadrukt dat er alternatieven voor beheersovereenkomsten moeten worden opgesteld en dat er meer direct overleg nodig is in plaats van meer formele omgangsvormen. Vervolgens echter wordt op verschillende plaatsen aangestipt dat o.a. zaken rondom aansprakelijkheid in formele beheersovereenkomsten moeten worden vastgelegd.

Gedogen als derde weg?

Het algemene bezwaar tegen gedogen als een soort van derde weg: gedogen is ongewenst vanuit de opgestelde uitgangspunten omdat het burgers in burgerinitiatieven geen rechtszekerheid biedt:

¹⁶³ Definitie burgerinitiatieven: het door burgers vrijwillig en zonder beloning leveren van diensten aan (anderen in) de samenleving in een niet formeel georganiseerd verband.

- Burgers in burgerinitiatieven zijn niet gedekt tegen aansprakelijkheid bij een ongeval.
- Burgers hebben geen 'recht' op een objectieve beoordeling van hun initiatief. Het besluit tot gedogen is immers niet voor bezwaar vatbaar en hoeft (daarom) niet onderbouwd te worden. Deze verhouding maakt een burger zeer afhankelijk en er gaat een weinig stimulerend effect van uit.

In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens de onderliggende overwegingen en de principiële uitgangspunten uiteengezet worden, waarna alle oplossingsrichtingen uit het vorige hoofdstuk tegen de direct met de uitgangspunten samenhangende beoordelingsaspecten beoordeeld worden.

9.2 Algemene principiële overwegingen en daaruit volgende keuzes voor principiële beoordelingspunten

In deze paragraaf worden de in onderzoek als meest relevant naar voren gekomen principiële overwegingen expliciet voor het voetlicht gebracht, zodat de benodigde afweging, de voors en tegens van iedere principiële keuze en de consequenties helder worden.

De eerste afweging: is burgerparticipatie gewenst?

Het startpunt van alle afwegingen is dat burgerparticipatie gewenst is. Er kan bijvoorbeeld een politieke discussie gevoerd worden over de vraag of burgerinitiatieven geen negatieve invloed hebben op de werkgelegenheid. Als het eenvoudig wordt taken op bijvoorbeeld het gebied van de zorg via burgerinitiatieven uit te voeren, kan dit immers leiden tot verdringing van de beroepskrachten die in de huidige situatie dergelijke taken uitvoeren. Natuurlijk staat daar tegenover dat de extra capaciteit die met burgerinitiatieven vrijkomt soms juist een welkome aanvulling is. Zo kunnen capaciteitstekorten tot op zekere hoogte opgelost worden en kan, op het gebied van de zorg bijvoorbeeld, via deze extra mankracht (secundaire) zorg worden verleend waar anders geen (financiële) ruimte voor is.

Die discussie is echter achter de rug: het regeringsbeleid is gericht op het bieden van meer ruimte voor burgerinitiatieven. Het gaat hier om stevig gefundeerd beleid, namelijk een kabinetsstandpunt naar aanleiding van adviezen van de belangrijkste adviesinstanties (WRR, Rob, SCP).¹⁶⁴ Onder andere op basis van deze rapporten wordt in de kabinetsvisie zelfs geconcludeerd dat de overheid zich als ondersteuner moet aanbieden

¹⁶⁴ Ministerie van BZK (2013).

(overheidsparticipatie in plaats van burgerparticipatie) en niet de gebruikelijke juridische bezwaren moet opwerpen.¹⁶⁵

De wens van de overheid om ruimte te bieden aan burgerinitiatieven leidt tot het principiële uitgangspunt dat een derde weg mogelijk maakt:

Eerste uitgangspunt: *Belemmeringen voor burgerinitiatieven in wet- en regelgeving dienen te worden opgeheven.*

Daarmee wordt natuurlijk ook meteen geïmpliceerd dat ‘oplossingsrichtingen ook van toepassing dienen te zijn op niet (formeel) georganiseerde initiatieven en individuen.’ We noemen dit punt, dat rechtsreeks uit de definitie van burgerinitiatief volgt, expliciet omdat de huidige samenleving gekenmerkt wordt door steeds dynamischere en informelere verbanden van netwerkende burgers. Veel van het maatschappelijk potentieel ligt dan ook in dergelijke informele, vaak weinig georganiseerde verbanden, terwijl een focus op traditionele structuren hieraan voorbij gaat.

Eerste beoordelingsaspect: *De verschillende vormen van een derde weg kunnen dus beoordeeld worden op de mate waarin zij burgerinitiatieven belemmeren.*

Om de verschillende vormen van een derde weg te beoordelen moet vervolgens een aantal nadere keuzes gemaakt worden.

De tweede afweging: veiligheid of meer burgerparticipatie voorop?

De tweede principiële afweging is wellicht de meeste fundamentele. In feite is het centrale thema in deze verkenning de omgang met risico's. De als belemmerend ervaren veiligheidswet- en regelgeving is immers bedoeld om risico's te voorkomen. Wat (impliciet) al in voorgaande hoofdstukken naar voren komt, is dat er sprake is van verschillende belangen: het (proberen te) garanderen van veiligheid en het dichttimmeren van risico's tegenover de wens de burger de ruimte te geven een maatschappelijke bijdrage te leveren. Deze belangen schuren met elkaar, waarop de cruciale vraag ontstaat: welk belang domineert? Gaat veiligheid voor alles en dus ook voor meer burgerparticipatie?

Belangrijk bij de afweging tussen beide belangen is de realisatie dat absolute veiligheid niet bestaat en risico's en incidenten nooit helemaal uitgesloten kunnen worden.

¹⁶⁵ De overheid moet niet zwemmen in de gelijkheidsfuik van de verzorgingsstaat, zo vat Frissen (2014, p. 20) deze opvatting samen in zijn bijdrage in: ‘Ja, maar ...’. *Reflecties op de participatiesamenleving*. De RMO (2013) waarschuwde tegen de traditionele juridische gelijkheidsredeneringen in termen van die gelijkheidsfuik in zijn rapport ‘Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publiek domein’.

Andere waarden ook belangrijk voor burgers

Ook burgers stellen veiligheid niet per definitie centraal boven andere waarden, zoals rechtvaardigheid, transparantie, wederkerigheid of vrijheid. Illustratief is de vraag van TNS-Nipo aan burgers over hoe zij er tegenaan zouden aankijken als de overheid het dragen van een fietshelm verplicht zou stellen. Hoewel deze maatregel het bijkomend hoofdletsel bij ongevallen sterk zou kunnen verminderen reageerden burgers niet positief: *‘Op dezelfde manier kun je redeneren dat schaatsen gevaarlijk is en dus niet meer toegestaan wordt, of dat bergbeklimmen niet meer mag. Er zijn wel meer onveilige situaties, denk aan de speeltuin, voetballen, sleetje rijden.’*¹⁶⁶ Naast deze eigen verantwoordelijkheid wezen de burgers ook op het feit dat de overheid niet koste wat kost moet proberen incidenten te voorkomen. Men hecht er waarde aan om vooral zelf te kunnen bepalen of het dragen van een fietshelm noodzakelijk is, en vindt dat als men zelf besluit geen helm te dragen, men dan ook zelf de gevolgen moet accepteren. Het voorbeeld laat zien dat veiligheid slechts een van de waarden is die burgers belangrijk vinden. Naast veiligheid spelen ook anderen waarden een rol in de afwegingen die burgers maken, zoals rechtvaardigheid, wederkerigheid of autonomie.¹⁶⁷

Erkenning van deze realiteit blijkt ook uit de brief over de omgang met risico’s en verantwoordelijkheden: *‘Burgers willen niet meer dat alleen de overheid over hun veiligheid beslist. Steeds meer burgers eisen het recht om een eigen afweging te maken over de risico’s die zij vrijwillig lopen. En zij willen inspraak hebben over de omgang met risico’s die zij, omdat het algemeen belang dat vergt, onvrijwillig lopen. [...] Burgerparticipatie kan helpen bij het afwegen van passende overheidsmaatregelen. Burgers weten dat risico’s “a fact of life” zijn, dat de overheid beslissingen in hun nadeel kan nemen en dat absolute veiligheid irreëel is. Burgers zijn veel meer risicorealist dan wij soms denken. Zij blijken in meerderheid bereid te zijn om onvrijwillige risico’s te accepteren.’*¹⁶⁸

Gezien het maatschappelijk belang dat aan burgerinitiatieven wordt gehecht zouden wij pleiten voor het volgende uitgangspunt:

Tweede uitgangspunt: *Aan burgerinitiatieven worden geen vaktechnische, administratieve, certificerings- of kwaliteitseisen opgelegd wanneer het werkzaamheden betreft die de desbetreffende burgers ook op privéterrein kunnen uitvoeren of waarvan het risico zich slechts zelden manifesteert in Nederland.*

Het corresponderende tweede beoordelingsaspect is daarmee:

¹⁶⁶ TNS Nipo (2012), p. 13.

¹⁶⁷ Zie voor een uitgebreide beschouwing over het betrekken van waarden in vraagstukken rond risico’s: Van Eeten e.a. (2012). ‘Waarom burgers risico’s accepteren en politici dat niet zien’.

¹⁶⁸ Brief ‘bestuurlijk balanceren met risico’s en verantwoordelijkheden’ van de minister van BZK, d.d. 9 november 2015.

Tweede beoordelingsaspect: *De beoordeling van vormen van een derde weg kan plaatsvinden op de mate waarin zij garanderen dat burgerinitiatieven niet aan professionele normen hoeven te voldoen.*

De derde afweging: wie draagt de schade veroorzaakt door burgerinitiatieven?

De derde principiële afweging is: wie moet de risico's maar eventueel ook de kosten van het afdekken van risico's (verzekeren) dragen?

De praktijk dat gemeenten aansprakelijkheidsverzekeringen voor vrijwilligers 'aanbieden' betekent impliciet dat vrijwilligers daadwerkelijk aansprakelijk worden gesteld. Moeten we vrijwilligers echter altijd wel aansprakelijk stellen bij (onopzettelijke) schade in een burgerinitiatief? Denk hierbij aan de Arbowet waar in feite staat dat de *werkgever* verantwoordelijk is voor (onopzettelijke) schade toegebracht door een vrijwilliger. Er is bij burgerinitiatieven natuurlijk niet altijd sprake van een werkgever-werknemerrelatie. Wel is er veelal sprake van een tweezijdige vrijwilligheid. De dienst wordt vrijwillig vanuit goede bedoelingen aangeboden, maar ook vrijwillig afgenomen. Eventuele risico's worden dus ook vrijwillig ondernomen. Vanuit deze optiek kan worden beargumenteerd dat, zolang de burger/vrijwilliger naar redelijkheid schade probeert te vermijden, de afnemer zelf het risico van enige schade draagt.

In dit verband is de Amerikaanse en Canadese 'Good Samaritan Law' interessant. Hierin wordt naast medische professionals ook 'gewone' burgers juridische bescherming geboden tegenover aansprakelijkheid voor onbedoelde gevolgen van hun handelen wanneer zij een ander helpen die in gevaar of gewond is. De afweging die hier gemaakt is, is dat het positieve risico van burgerinitiatief groter is dan het negatieve zodat alle resulterende schade ten laste komt van de (niet perse vrijwillige) ontvanger van de hulp.

Canadian Good Samaritan Act

Protection from liability¹⁶⁹

2. (1) Despite the rules of common law, a person described in subsection (2) who voluntarily and without reasonable expectation of compensation or reward provides the services described in that subsection is not liable for damages that result from the person's negligence in acting or failing to act while providing the services, unless it is established that the damages were caused by the gross negligence of the person. 2001, c. 2, s. 2 (1).

Persons covered

(2) Subsection (1) applies to,

(a) a health care professional who provides emergency health care services or first aid assistance to a person who is ill, injured or unconscious as a result of an accident or other emergency, if the health care professional does not provide the services or assistance at a

¹⁶⁹ Good Samaritan Act, 2001, S.O. 2001, Chapter 2.

hospital or other place having appropriate health care facilities and equipment for that purpose; and
(b) an individual, other than a health care professional described in clause (a), who provides emergency first aid assistance to a person who is ill, injured or unconscious as a result of an accident or other emergency, if the individual provides the assistance at the immediate scene of the accident or emergency. 2001, c. 2, s. 2 (2).

Ook in Nederland is het gewenst een ander die in nood verkeert een helpende hand toe te steken, dermate gewenst dat de plicht naar eigen kunnen hulp te verlenen vastgelegd is in het Wetboek van Strafrecht. In tegenstelling tot in de VS geldt alleen juridische bescherming tegen aansprakelijkheid voor diegenen die competent worden verklaard voor het verlenen van eerste hulp en dus zorgvuldig de geleerde en beschreven richtlijnen volgen. Burgers die geen training hebben gevolgd, maar naar redelijkheid levensreddende handelingen, als het redden van een drenkeling of een Heimlichgreep, (proberen te) verrichten die verder strekken dan het bellen van een ambulance, kunnen dus wel aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade. Deze wettelijke praktijk schuurt met de notie dat het zeer wenselijk is dat een burger meer doet dan alleen een ambulance bellen.

Artikel 255 Wetboek van Strafrecht

Hij die opzettelijk iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging hij krachtens wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt of laat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 450 Wetboek van Strafrecht

Hij die, getuige van het ogenblikkelijk levensgevaar waarin een ander verkeert, nalaat deze die hulp te verlenen of te verschaffen die hij hem, zonder gevaar voor zichzelf of anderen redelijkerwijs te kunnen duchten, verlenen of verschaffen kan, wordt, indien de dood van de hulpbehoevende volgt, gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Met betrekking tot de vraag wie de kosten van (verzekering tegen) risico's bij burgerinitiatieven dient te dragen, kan overwogen worden of de afnemende partij niet (in specifieke gevallen, waar de schade onopzettelijk en niet door grove nalatigheid veroorzaakt is) zelf de eventuele schade moet dragen. Ter illustratie kan ook hier naar het voorbeeld met de 'paardendame' worden verwezen: de collega die van het paard valt en daarbij zijn arm breekt.

Het unieke karakter van de burgerinitiatieven moet meegewogen worden in deze vraag. Zij worden namelijk zonder wederprestatie en belangeloos (lees: er wordt geen vergoeding gevraagd voor geleverde arbeid) ondernomen door burgers ten bate van een maatschappelijk belang. Belangrijk is het onderscheid dat burgers en niet professionals een dienst aanbieden, en dat de activiteit niet voor het eigen gewin (lees loon/levensonderhoud) wordt ondernomen, maar als bijdrage in een groter goed.

Hiermee kunnen dergelijke initiatieven en de daaraan gerelateerde verwachtingen niet zonder meer gelijkgesteld worden met commerciële initiatieven.

Het Jetblatarrest: aanvulling Kelderluikarrest en uitgeholde aansprakelijkheid

Het Jetblatarrest vormt een aanvulling op de criteria uit het Kelderluikarrest en verzwaaert de waarschuwingsplicht. De effectiviteit van de waarschuwing: of te verwachten valt dat de gewaarschuwde zijn gedrag aanpast aan de waarschuwing, staat centraal. De uitspraak drukt het eigenschuldverweer hiermee verder naar de achtergrond, van de aansprakelijkgestelde wordt immers geëist dat deze voorziet wat het potentiële slachtoffer zelf niet hoeft te voorzien.¹⁷⁰

In de casus van het Jetblatarrest raakt eiseres gewond nadat zij door de luchtstroom uit de straalmotor van een opstijgende Boeing 747 omver wordt geworpen. Tijdens het gebeuren stond eiseres, zoals toeristen veelal doen, op het naast het vliegveld gelegen strandje naar de opstijgende en dalende vliegtuigen op het Princess Juliana vliegveld te kijken. Op het aanpalende stuk hek rondom de landingsbanen was door middel van een bord de volgende waarschuwing bevestigd: 'WARNING! Low flying and departing air craft blast can cause physical injury.'

Eiseres stelt de luchthaven aansprakelijk omdat de waarschuwing onvoldoende duidelijk was. In hoger beroep oordeelt het hof dat deze waarschuwing wel voldoende duidelijk was, maar de Hoge Raad (2004) verwerpt deze opvatting. Hij stelt dat doorslaggevend is 'of te verwachten valt dat deze waarschuwing zal leiden tot een handelen of nalaten waardoor dit gevaar wordt vermeden'.

Gezien het bovenstaande stellen wij voor dat de lasten liggen bij degene die de dienst afneemt: als er een onfortuinlijk ongeluk gebeurt, heeft de afnemer eenvoudigweg pech: er kan geen aanspraak gemaakt worden op aanvullende schadevergoedingen buiten wat hij/zij uit de gangbare regelingen (bijvoorbeeld de individuele ziektekostenvergoeding) krijgt. Een belangrijke overweging hierbij is de vrijwilligheid van de aangeboden dienst. Doorgaans hebben de in deze verkenning centraal staande burgerinitiatieven betrekking op vrijwillig af te nemen diensten: de deelname aan een buurtbarbecue, het in de openbare ruimte spelen op een speeltoestel geplaatst door de buurman. Dit zijn geen elementaire diensten die voorzien in een levensbehoefte, waarmee burgers zelf de keuze hebben of ze de risico's aanvaardbaar vinden en gebruik willen maken van de aangeboden dienst.

Dus wij zeggen: *'Eventuele schade aan de vrijwillige ontvanger van een dienst van een burgerinitiatief die naar redelijkheid door de initiatiefnemer wordt uitgevoerd, komt ten laste van diezelfde vrijwillige ontvanger.'*

¹⁷⁰ Jetblatarrest (HR 28 mei 2004, NJ 005, 105); Pape (2006).

Wij erkennen echter dat zich ook situaties kunnen voordoen waarin het desalniettemin niet redelijk is de vrijwillige afnemer zijn eigen schade te laten dragen. Daarom stellen wij bovendien: *'Indien de eventuele schade aan de vrijwillige ontvanger van de diensten van een burgerinitiatief niet in redelijkheid ten laste hoort te komen van deze vrijwillige ontvanger kan de schade worden verhaald op de overheid.'*

Een heel ander aandachtspunt is hoe om wordt gegaan met schade aan derden die niet bewust kiezen om een dienst af te nemen, maar toch slachtoffer worden van een burgerinitiatief dat in alle redelijkheid is uitgevoerd. Denk aan een passant die (na een storm) geraakt wordt door een stuk omheining van een moestuintje. Het voorbeeld geeft al aan dat wij het lastig vonden om realistische voorbeelden te vinden. Hier ligt het voor ons voor de hand, maar ook hier is discussie mogelijk, dat de overheid deze aansprakelijkheid draagt juist omdat er zoveel maatschappelijk belang wordt gehecht aan burgerinitiatieven.

Dus stellen wij: *'De eventuele schade aan anderen dan de vrijwillige ontvanger van de diensten van een burgerinitiatief dat in alle redelijkheid is uitgevoerd kan worden verhaald op de overheid.'*

Wij formuleren daarmee het derde uitgangspunt als volgt:

Derde uitgangspunt: *Burgers die deelnemen aan burgerinitiatieven en daarmee een maatschappelijke meerwaarde leveren, moeten zolang zij de activiteiten in alle redelijkheid uitvoeren, gevrijwaard worden van aansprakelijkheid achteraf. Tegelijkertijd is het wenselijk om derden (anders dan de vrijwillige ontvanger, tenzij ook deze in alle redelijkheid niet gevraagd kan worden de schade zelf te dragen) te beschermen tegen de schade die een burgerinitiatief voor hen kan meebrengen.*

Daarmee wordt het corresponderende derde beoordelingsaspect het volgende:

Derde beoordelingsaspect: *De beoordeling van vormen van derde weg kan dus ook plaatsvinden op de mate van bescherming die burgerinitiatiefnemers wordt geboden tegen aansprakelijkheid en op de mate waarin derden bescherming wordt geboden tegen de schade die burgerinitiatieven met zich mee kunnen brengen.*

9.3 De oplossingsrichtingen beoordeeld

In deze paragraaf lopen we de oplossingsrichtingen uit hoofdstuk 8 na op de drie hierboven beschreven beoordelingsaspecten. We volgen daarbij de indeling uit hoofdstuk 8 in derde wegen voor de aansprakelijkheidsproblematiek en voor de problematiek van het moeten voldoen aan professionele normen.

Om de *aansprakelijkheidsproblematiek* aan te pakken is in hoofdstuk 8 een viertal derde wegen beschreven:

- 1) een aparte (beperkte) aansprakelijkheidsvorm in het Burgerlijk Wetboek, waarin een specifieke rechtspositie voor 'burgerinitiatieven' geregeld wordt;
- 2) bijsturen van de huidige jurisprudentie door het uitbrengen van een nota/circulaire waarin stelling wordt genomen over en richting wordt gegeven aan het beoordelen van burgerinitiatieven;
- 3) een rijksverzekering van burgers in burgerinitiatieven;
- 4) het oproepen van gemeenten om een verzekering te regelen voor burgers in burgerinitiatieven.

Eerste beoordelingsaspect: Voor alle vier deze oplossingsrichtingen geldt dat ze voor individuele burgerinitiatieven geen extra 'werk' met zich meebrengen en daarmee geen extra belemmering vormen. Wel zal het verschil in het garanderen van het oplossen van het aansprakelijkheidsprobleem doorwerken in het opheffen van de momenteel ervaren belemmering van burgerinitiatieven: de beoordeling is daarmee rechtstreeks gekoppeld aan de mate van oplossing van het aansprakelijkheidsprobleem voor de initiatiefnemers zelf (in lijn met het derde beoordelingsaspect).

Tweede beoordelingsaspect: Deze aansprakelijkheidsoplossingen geven alle geen oplossing voor het probleem van het moeten voldoen aan professionele normen omdat uitgegaan wordt van 'redelijk' handelen van burgerinitiatiefnemers. Dit zal altijd uitgaan van het voldoen aan de van toepassing zijnde regelgeving.

Derde beoordelingsaspect: Wel is er een verschil in de mate waarin met zekerheid bescherming wordt geboden tegen aansprakelijkheid:

- In de oplossingsrichtingen 1 en 3 wordt burgers zekerheid geboden dat zij geen aansprakelijkheid dragen mocht hun burgerinitiatief onverhoopt mislopen.
- In de oplossingsrichtingen 2 en 4 is de bescherming tegen aansprakelijkheid veel minder gegarandeerd want deze is afhankelijk van individuele rechters en individuele gemeenten.

Voor wat betreft de mate van bescherming van derden geldt:

- In de oplossingsrichtingen 1 en 2 wordt derden geen bescherming tegen schade geboden, integendeel: de bescherming van de initiatiefnemer tegen aansprakelijkheid brengt een verhoogd risico voor derden met zich mee dat zij hun eigen schade moeten dragen (want deze valt dan niet meer te verhalen). In oplossingsrichting 2 is het mogelijk dat de rechter afweegt dat de belangen van de derde zwaarder wegen dan die van de initiatiefnemer.
- In de oplossingsrichtingen 3 en 4 is de bescherming tegen schade veel beter want conform de huidige praktijk kan de burgerinitiatiefnemer aansprakelijk worden

gesteld en zal zijn verzekering betalen (maar die is dan weer niet gegarandeerd in oplossingsrichting 4).

In tabelvorm ziet dit er kwalitatief uit als:

	Mate van wegnemen belemmering	Mate van oplossen probleem professionele normen	Mate van bescherming burgerinitiatief	Mate van bescherming derden
Aanpassing BW	++	0	++	--
Sturen op jurisprudentie	+	0	+	-
Rijksverzekering	++	0	++	++
Oproep gemeentelijke verzekering	+	0	+	+

Tabel 5 Beoordeling oplossingsrichtingen aansprakelijkheidsproblematiek. Hoe meer ‘plussen’ hoe meer garantie voor de oplossing van de problemen in de bovenste rij van de tabel. ‘Minnen’ betekenen dat de oplossingsrichting het probleem verergert terwijl een ‘nul’ aangeeft dat de oplossingsrichting geen invloed heeft op het probleem.

Om de *problematiek van het voldoen aan professionele normen* aan te pakken zijn in hoofdstuk 8 de volgende oplossingsrichtingen voorgesteld:

- 1) algemene vrijstelling van professionele eisen voor burgerinitiatieven;
- 2) een kaderwet die het bijvoorbeeld mogelijk maakt dat gemeenten een specifieke ‘burgerinitiatiefvergunning’ afgeven, waarin deze initiatieven worden vrijgesteld van specifieke wettelijke bepalingen;
- 3) de instelling van een adviescommissie – vergelijkbaar met de commissie gelijkwaardigheid in de bouw – als hulpconstructie om gemeenten te helpen bij robuuste besluitvorming;
- 4) gemeentelijke (burgerinitiatief)vergunningen;
- 5) vrijstellingen van eisen via (aanpassingen in) gemeentelijke verordeningen.

Eerste beoordelingsaspect: Voor oplossingsrichtingen 1 en 5 geldt dat ze voor individuele burgerinitiatieven geen extra ‘werk’ met zich meebrengen en daarmee geen extra belemmering vormen. Oplossingsrichting 5 heft evident alleen een deel van de belemmeringen op, namelijk die gevormd door gemeentelijke regels.

De oplossingsrichtingen 2 en 4 (en 3 als uitbreiding van 2) vergen een actieve handeling, namelijk een vergunningaanvraag, van de burgerinitiatiefnemer. Zij 'verergeren' daarmee voorspelbaar de ervaren belemmeringen voor burgers in burgerinitiatieven.

Tweede beoordelingsaspect: Het zal duidelijk zijn dat de algemene vrijstelling van normen de meest zekere oplossing van het probleem betekent. De andere opties dragen daar wel aan bij maar in minder zekere mate.

Derde beoordelingsaspect: De oplossingsrichtingen voor het probleem van het moeten voldoen aan professionele normen hebben ook een directe betekenis voor de aansprakelijkheidsproblematiek van de initiatiefnemer. Voor de eerste oplossingsrichting geldt dat een grond voor aansprakelijkheid vervalt zodra de initiatiefnemer niet meer aan professionele normen hoeft te voldoen. Voor oplossingsrichtingen 2 en 4 (en 3 als uitbreiding van 2) geldt dat zodra er sprake is van een vergunning, dat wil zeggen een actieve toetsing door de overheid, er geen aansprakelijkheid meer is voor de initiatiefnemer die zich aan de vergunning gehouden heeft. Deze zekerheid is minder aanwezig bij oplossingsrichting 5.

Voor de bescherming van derden geldt het spiegelbeeld: hoe zekerder de initiatiefnemer beschermd is tegen aansprakelijkheid door een van de oplossingsrichtingen hoe 'zwakker' de positie van een derde met schade is: deze kan die immers slechter verhalen op de initiatiefnemer. Bij oplossingsrichtingen 2 en 4 (en 3 als uitbreiding van 2) is die schade dan ook op de overheid niet eenvoudig te verhalen: bij een procesmatig juiste vergunningverlening is de overheid niet aansprakelijk voor die schade. Bij oplossingsrichtingen 1 en 5 kan door de rechter nog wel inhoudelijk gekeken worden of de initiatiefnemer zich verantwoord genoeg heeft gedragen.

In tabelvorm ziet dit er kwalitatief als volgt uit:

	Mate van wegnemen belemmering	Mate van oplossen probleem professionele normen	Mate van bescherming burgerinitiatief	Mate van bescherming derden
Algemene vrijstelling	++	++	+	-
Kaderwet gemeentelijke vergunning	--	+	++	--
Ondersteuning door expertcommissie	--	+	++	--
Gemeentelijke vergunningen	--	+	++	--
Vrijstelling via verordening	+	+	+	-

Tabel 6 Beoordeling oplossingsrichtingen voldoen-aan-professionele-normen-problematiek. Hoe meer 'plussen' hoe meer garantie voor de oplossing van de problemen in de bovenste rij van de tabel. 'Minnen' betekenen dat de oplossingsrichting het probleem verergert.

9.4 Samenvattende bevindingen

Op basis van de voorgaande beoordelingen van de oplossingsrichtingen blijkt dat een combinatie van oplossingsrichtingen noodzakelijk is om op een optimale wijze zowel het probleem 'aansprakelijkheid' als 'het moeten voldoen aan professionele normen' aan te pakken.

Als (ook) gewenst is dat derden de schade die zij oplopen door burgerinitiatieven kunnen verhalen, blijkt de combinatie van een rijksverzekering voor burgerinitiatieven met een algemene vrijstelling voor het moeten voldoen aan professionele normen de meest optimale combinatie.

Als schadeverhaal door derden niet noodzakelijk wordt geacht vanuit het principe dat de kans op schade aan derden klein is en dat 'iedereen zijn eigen schade draagt', is een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek in combinatie met een algemene vrijstelling voor het moeten voldoen aan professionele normen een even goede oplossingsrichting. In die situatie zou dan ook kunnen worden volstaan met slechts een algemene vrijstelling voor het moeten voldoen aan professionele normen, daar deze aansprakelijkheidsproblemen grotendeels ook oplost.

10. En breder kijkend: voor welke andere vormen van maatschappelijke initiatieven is de derde weg toepasbaar?

In dit hoofdstuk wordt kort verkend hoe de verschillende mogelijke uitwerkingen van een derde weg gericht op burgerinitiatieven passen binnen (een ingroeimodel van) juridische omgangsvormen met andere vormen van maatschappelijke initiatieven. Hierbij zal een graderingsmodel gebruikt worden. De voornaamste conclusie van dit hoofdstuk is dat het ingewikkeld is om de derde weg breder te gebruiken dan voor burgerinitiatieven en dat nadere studie noodzakelijk is.

10.1 Inleiding

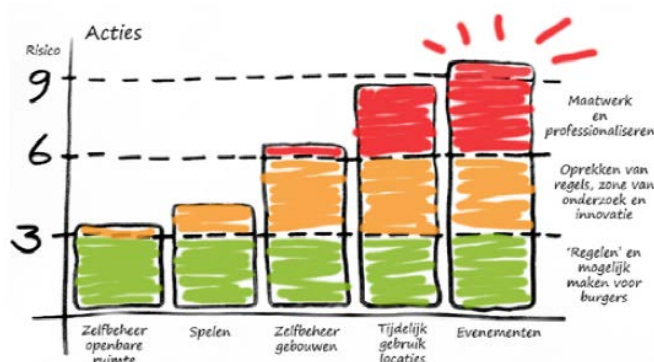
Wij recapituleren dat burgerinitiatieven in dit rapport gedefinieerd zijn als initiatieven die vrijwillig en zonder beloning door burgers in een niet-formeel georganiseerd verband worden ondernomen ten bate van (anderen in) de samenleving.

Maatschappelijke initiatieven zijn de bredere categorie van *alle* initiatieven van burgers die ondernomen worden om de maatschappij te dienen. Burgerinitiatieven kunnen daarmee beschouwd worden als deelverzameling van de verzameling van alle mogelijke vormen van maatschappelijke initiatieven.

Een voor de hand liggende vraag is daarmee of de in het vorige hoofdstuk aangehaalde verschillende vormen van een nieuwe juridische 'derde weg' voor burgerinitiatieven ook relevant zijn voor andere deelverzamelingen van de bredere categorie van maatschappelijke initiatieven. Er kunnen verschillende soorten deelverzamelingen of graderingen van maatschappelijke initiatieven worden 'gemaakt'. Bij zo'n gradering kan dan een ontwikkeling in de (juridische) omgang met een maatschappelijk initiatief worden 'bedacht'.

Als antwoord op de vraag naar een mogelijke verbreding wordt in andere rapporten wel een 'groeimodel' geopperd, waarin de opheffing van belemmerende regels afhankelijk gemaakt dient te worden van gradatiefactoren als de ervaring van de initiatiefnemers en/of de fase en schaalgrootte en bijbehorende risico's van het initiatief. Zo kunnen kwaliteitseisen tijdelijk zijn of 'meegroeien' met de schaalgrootte van een initiatief.

Als voorbeeld: de mate van risico is door Verhijde en Bosman centraal gesteld. Zij stellen voor de omgang met een maatschappelijk initiatief af te stemmen op het risico dat met een activiteit gepaard gaat. Activiteiten met een laag risico moeten de ruimte krijgen. Door zaken te 'ontregelen' dan wel te regelen moeten dergelijke activiteiten makkelijker gemaakt worden voor burgers.



Afbeelding 4 Vijf typen burgerinitiatieven verdeeld naar risicoscores en oplossingsrichtingen¹⁷¹

Bij activiteiten met een matig of gemiddeld risico moet gezocht worden naar de rek in de regels, zodat deze ‘meer’ risicovolle activiteiten toch eenvoudiger behandeld kunnen worden. Ook moet gekeken worden naar het buiten werking stellen van wetten en regels. Concrete ideeën zijn: flexibeler bestemmen in bestemmingplannen, meer activiteiten mogelijk maken in gebruiksbepalingen, APV-vrije zones creëren of delen van de APV uitschakelen voor afgebakende gebieden. Activiteiten met een hoog risico vergen volgens Verhijde en Bosman maatwerk en professionalisering.

Ook het rapport ‘Maatwerkaanpak regeldruk vrijwillige inzet’ stelt een groeimodel voor: een ‘instroomstructuur die de opbouw van (kwaliteits)eisen koppelt aan de schaal waarop activiteiten plaatsvinden of aan een tijdsfad (1e jaar, 2e jaar, etc.). De basis is altijd veiligheid, bij uitbouw van activiteiten komen daar administratieve taken bij, de laatste stap – voordat initiatieven commerciële activiteiten worden – zijn kwaliteitseisen en certificering.’¹⁷² Deze vormgeving vloeit voort uit het idee dat ‘dergelijke’ initiatieven met een maatschappelijk belang en zonder winstoogmerk die onverplicht en onbetaald starten op den duur wel een ‘not for profit’ economische activiteit kunnen worden of doorgroeien tot een eigen bedrijf.

10.2 Onze gradering van maatschappelijke initiatieven

Als we kijken naar de definitie van burgerinitiatieven die in dit onderzoek wordt gehanteerd kunnen twee assen worden onderscheiden waarlangs maatschappelijke

¹⁷¹ Verhijde & Bosman (2013), p. 124.

¹⁷² Sira Consulting (2014), p. 13.

initiatieven verdeeld kunnen worden. Enerzijds verschillen initiatieven qua organisatiegraad, anderzijds verschillen zij in hun geldelijke behoefte en ambitie. Dit laatste wordt geïllustreerd door de manier waarop maatschappelijke initiatieven eventueel benodigd kapitaal genereren en/of de mate waarin en het doel waarmee zij inkomsten nastreven. Waar het ene maatschappelijk initiatief bestaat uit een individu die spontaan iets wil doen voor iemand in zijn buurt zonder wederprestatie, kent het andere initiatief een formele rechtsvorm en wil het winst maken om het initiatief verder te kunnen uitbreiden.

Meer precies onderscheiden we op de twee assen:

- De materiële insteek van het maatschappelijk initiatief:
 - o onbaatzuchtig 0,0; het initiatief wordt ondernomen puur om 'het goede' te doen. Er wordt geen vergoeding voor de geleverde dienst gevraagd. Eventuele kosten worden door de organisatoren zelf gedragen;
 - o onbaatzuchtig 0,5; het initiatief wordt ondernomen om 'het goede' te doen. Er wordt echter een kleine (niet meer dan kostendekkende) bijdrage gevraagd voor de aanschaf van consumeerbare materiële goederen, zoals etenswaar, zodat het initiatief uitvoerbaar is;
 - o non-profit; het initiatief wordt ondernomen om het goede te doen, maar kent (mogelijk vaste, materiële) lasten, zoals gebouwhuur/beheer, die ertoe leiden dat een (structurele) bijdrage wordt gevraagd om deze kosten te dekken;
 - o not for profit; het initiatief genereert inkomsten, doordat een vergoeding voor geleverde diensten wordt gevraagd, maar heeft geen winstoogmerk. Desalniettemin kan door de ontplooiende activiteiten enige winst ontstaan. Deze winst wordt weer geïnvesteerd in het oorspronkelijke of een ander maatschappelijk initiatief;
 - o for societal profit; het initiatief is expliciet gericht op het bereiken van financiële meerwaarde (doorgaans in de vorm van een winstoogmerk), maar met als doel geld te genereren ter bevordering en/of uitbreiding van het initiatief zelf of het nagestreefde maatschappelijke doel (het geld blijft binnen het initiatief of de initiatiefnemers/buurt, of er wordt een ander maatschappelijk doel mee nagestreefd). Dergelijke initiatieven vallen ook wel onder de noemer sociaal ondernemerschap.

- De mate van organisatie van het maatschappelijk initiatief. Het betreft een:
 - o ongeorganiseerd initiatief: een initiatief zonder enige mate van organisatie, zoals een spontaan of een individueel initiatief;
 - o informeel (de facto) initiatief: een (in enige mate) georganiseerd verband dat niet in een formele rechtspersoon is vastgelegd;

- o formeel initiatief: een initiatief dat zich formeel georganiseerd heeft in een wettelijke rechtspersoon als bijvoorbeeld een stichting, vereniging of coöperatie.

Let wel: deze laatste categorie betreft zowel veel ‘nieuwe’ maatschappelijke initiatieven die zich formeel organiseren als veel traditionele (vrijwilligers)organisaties die een maatschappelijk bijdrage leveren, variërend van een sportvereniging die ‘bestuurd’ wordt door vrijwilligers tot het Rode Kruis, als organisatie geleid door een betaald bestuur waarbinnen verder voornamelijk gebruik wordt gemaakt van vrijwillige inzet.

Op basis van deze factoren kan een matrix van mogelijke maatschappelijke initiatieven worden ontwikkeld.

Mate van organisatie	→		
	Ongeorganiseerd initiatief	Informeel georganiseerd initiatief	Formeel georganiseerd initiatief
Materiële insteek			
Onbaatzuchtig 0,0	I	II	III
Onbaatzuchtig 0,5	IV	V	VI
Non-profit	VII	VIII	IX
Not for profit	X	XI	XII
For (societal) profit	XIII	XIV	XV

Tabel 7 Matrix gradering maatschappelijke initiatieven (blauw zijn burgerinitiatieven)

In tabel 7 zijn blauw gearceerd de typen initiatieven die binnen de definitie van burgerinitiatief vallen. De overige initiatieftypen vallen binnen de overkoepelende noemer van ‘maatschappelijke initiatieven’.

Concrete maatschappelijke initiatieven gepositioneerd

Ter illustratie en concretisering van de matrix wordt een aantal concrete maatschappelijke initiatieven in de matrix gepositioneerd.

De in het tekstkader in paragraaf 4.2 aangehaalde ‘paardendame’ die gratis paardrijles geeft, is een voorbeeld van een type I (burger)initiatief. Andere voorbeelden van dat type zijn het met buurtkinderen bouwen van eigen speeltoestellen, het begeleiden van

(buurt)jongeren om verantwoord vuurwerk af te steken, het sneeuwvrij maken van de stoep voor het bejaardenhuis of het onderhouden en inzaaien van een berm.

Het opzetten en zelf uitvoeren van een buurtwacht is ook een voorbeeld van een onbaatzuchtig 0,0 (burger)initiatief. Veelal echter is dit een type II (informeel) of type III (formeel georganiseerd) initiatief, waarmee een dergelijk initiatief naar links opschuift in de matrix. Vergelijkbare initiatieven willen in de praktijk nog wel eens ('gedwongen') formeel georganiseerd zijn. Wij zijn echter in het kader van dit onderzoek geen goed voorbeeld tegengekomen van een werkelijk onbaatzuchtig initiatief gericht op het maatschappelijk belang dat afgezien van de besproken veiligheidsbelemmeringen daadwerkelijk reden heeft zich formeel te organiseren (type III).

Casus 'Ruim op die regels'

De initiatieven die deelnemen aan het experimentenprogramma 'Ruim op die regels' van Platform 31 lijken alle formeel georganiseerd in een rechtspersoon als een stichting, vereniging of coöperatie. Daarmee vallen zij buiten de definitie van burgerinitiatieven en zijn de voorgestelde oplossingsrichtingen uit hoofdstuk 9 niet zonder meer van toepassing. Zeker aangezien het merendeel van de initiatieven enigszins ambitieuze financiële doelstellingen heeft, die verder reiken dan het slechts dekken van materiële kosten. Verschillende initiatieven incorporeren zelfs vormen van ondernemerschap en/of bieden een vergoeding van financiële aard of in natura voor geleverde arbeid. Hoewel dit binnen een dusdanig specifieke context (bijv. ter bevordering participatie/re-integratie burgers met een langdurige uitkering) gebeurt dat het maatschappelijk belang hiermee gediend is, zijn deze initiatieven niet te vereenzelvigen met de daadwerkelijk onbaatzuchtige burgerinitiatieven.

Onderzoek in het kader van dit rapport laat verder een veelvoud aan (kleinschalige) initiatieven zien die ook onbaatzuchtig ondernomen worden, maar waar een kleine bijdrage gevraagd wordt om het initiatief mogelijk te maken.

Type IV burgerinitiatieven zijn bijvoorbeeld initiatieven waar één of meer buurtbewoners (spontaan) een berm of buurttuin inzaaien en een bijdrage aan andere buurtbewoners vragen voor het kopen van zaden.

Type V burgerinitiatieven zijn bijvoorbeeld burgers die zonder zich eerst in een formele organisatievorm te verenigen informele projectjes voor buurtbewoners, ouderen en/of gehandicapten organiseren, zoals een gezamenlijk mozaïekproject waar gevels in de buurt met mozaïektegels bekleed worden en waar een bijdrage wordt gevraagd voor de aanschaf van mozaïektegels en lijm. Verder moet gedacht worden aan een bijdrage waarmee een maaltijd voor ouderen in de buurt wordt klaargemaakt, of om eten of vuurwerk te kopen voor een buurt- of nieuwjaarsfeest.

Zodra de materiële insteek van de maatschappelijke initiatieven verder omlaag richting het 'for societal profit' model beweegt, wordt bovendien een tendens naar rechts richting

een (meer) formele organisatievorm zichtbaar. De huidige regelgeving dwingt initiatiefnemers daar min of meer toe. Als gevolg daarvan is het lastig vanuit de huidige praktijk pakkende voorbeelden te verzamelen bij initiatieven die passen bij de types VII, VIII, X, XI, XIII en XIV.

'Thuis', een type VIII organisatie?

In Wageningen heeft een aantal burgers zich informeel georganiseerd rondom het initiatief 'Thuis'. Thuis biedt inwoners van Wageningen een 'woonkamer' waar ze elkaar kunnen ontmoeten met koffie en gratis wifi. Thuis heeft geen formele organisatie maar gebruikers betalen wel voor de koffie zodat o.a. huurkosten betaald kunnen worden. Ook heeft Thuis een subsidie van de gemeente Wageningen 'gewonnen' bij een beoordelingsronde van burgerinitiatieven in de zomer van 2015.

Een andere complicatie in het groeimodel is (zoals bijvoorbeeld de initiatieven uit 'Ruim op die regels' laten zien) dat er vaak sprake is van 'initiatieven binnen andere initiatieven'. Een voorbeeld daarvan is het wekelijkse 'inloopbuurtdiner' dat door vrijwilligers georganiseerd werd binnen de eveneens door vrijwilligers gerunde Amsterdamse wijkonderneming Serre met een eigen 'buurthuis'. Het diner, dat door een informeel georganiseerde groep burgers georganiseerd wordt, kan als type V initiatief worden gezien, wanneer de gevraagde bijdrage slechts gebruikt wordt voor de benodigde etenswaren. Wanneer deze bijdrage ook dient voor (een tegemoetkoming in) de vaste lasten, als gebouwhuur, energie en/of water, dan is het een type VIII initiatief. De wijkonderneming *an sich* is een type XI initiatief, omdat zij een verdienmodel heeft dat gebruikt wordt om het buurthuis te kunnen betalen en andere initiatieven kosteloos of tegen gereduceerde prijs te kunnen faciliteren.

Een initiatief kan ook zelf verschillende karakteristieken hebben. Een voorbeeld hiervan is de 'traditionele' en formeel georganiseerde vereniging van een scoutingclub. Aan de 'deelnemers' van een scoutingclub zal (doorgaans in de vorm van lidmaatschap) een vaste vergoeding worden gevraagd. Zolang deze vergoeding minimaal is en slechts gebruikt wordt voor vaste lasten als het onderhoud en gebruik van het clubhuis en voor (materiële) kosten verbonden aan georganiseerde activiteiten is dit een type IX initiatief. Wanneer de vergoeding dermate hoog is dat er bovendien enige meerwaarde gecreëerd wordt als buffer en/of voor extra activiteiten voor de leden, is er veeleer sprake van een type XII initiatief. Tot slot: er zijn ook scoutingclubs die extra activiteiten ondernemen waarmee zij geld proberen te verdienen bij niet-leden. Dan kan een scoutingclub als een type XV initiatief worden geschouwd.

10.3 Naar een groeimodel voor veiligheidseisen

Het tweedimensionale graderingsmodel biedt een basis op grond waarvan een groeimodel voor maatschappelijke initiatieven kan worden gemaakt ten aanzien van veiligheidseisen.

Kortom, waarbij enerzijds wordt gekeken naar de organisatiegraad en anderzijds naar de mate en aard van de (al dan niet) gevraagde vergoeding.

Per 'ontwikkelingsrichting' kunnen we dan schetsmatig aangeven hoe de verschillende mogelijkheden voor een derde weg zich ook 'moeten' ontwikkelen.

Groeimodel aansprakelijkheid

Voor de derde weg van een verminderde aansprakelijkheidsregeling geldt bijvoorbeeld dat deze langs de as van 'materiële insteek' niet meer past bij 'not for profit' en 'for societal profit' initiatieven (want waar betaald wordt voor diensten kan redelijkerwijs een hoger zorgniveau worden verwacht). Een vergelijkbare redenering geldt voor non-profitinitiatieven waar een structurele vergoeding of zelfs lidmaatschap wordt gevraagd.

Vermindering van aansprakelijkheid zou ook kunnen gelden voor onbaatzuchtige maar formeel georganiseerde maatschappelijke initiatieven. Als gedachtevorming kan worden gedacht aan een koppeling van verminderde aansprakelijkheid aan organisaties met een ANBI-status.

Formeel niet formeel georganiseerd?

Eerder hebben wij gesteld dat het niet nodig zou moeten zijn voor een burgerinitiatief om zich formeel te organiseren om 'in aanmerking te komen' voor overheidssteuning hetzij financieel hetzij op het gebied van versoepeling van regelingen. We wijzen hier op een mogelijke oplossingslijn voor het probleem dat burgerinitiatieven niet formeel georganiseerd zijn en daardoor ingewikkeld 'te regelen': de ontwikkeling van het Bijzonder Statuut Maatschappelijke Initiatieven in opdracht van het ministerie van BZK.

Het Bijzonder Statuut is in de huidige vorm een door de notaris opgesteld, gewaarmerkt document dat een burgerinitiatief herkenbaar maakt. Op dit moment is het formele doel om 'initiatieven de ruimte [te] bieden om zich op eigen tempo te ontwikkelen en tegelijkertijd gelijkwaardige gesprekspartner te zijn van alle mensen, organisaties en instanties die voor het initiatief belangrijk zijn zonder dat ze zich daarvoor al formeel moeten hebben opgericht.'¹⁷³ Het moet voorkomen dat initiatieven te snel een keuze moeten maken voor een rechtsvorm waarmee ze (vaak zonder het zich goed te realiseren) diverse zaken voor de toekomst impliciet hebben vastgelegd.

In onze redenering zou een standaarddocument opgesteld door de rijksoverheid dat slechts door de initiatiefnemers ondertekend hoeft te worden een mooie vorm van een formeel geaccepteerde niet-formele organisatievorm kunnen zijn. De overheid zou dan ook voor andere

¹⁷³ Interne communicatie met het ministerie van BZK d.d. 26 oktober 2015.

doeleinden dan veiligheid, zoals subsidiëring, een dergelijk informeel contract kunnen accepteren als voldoende organisatiegraad.

Zodra er sprake is van formeel georganiseerde initiatieven die (onbetaalde) diensten gaan leveren past dan weer de argumentatie dat van formele organisaties die vrijwilligers inzetten 'iets meer' mag worden verwacht dan van burgerinitiatieven. Dit geldt nog eenmaal zo sterk wanneer dergelijke formele organisaties een structurele bijdrage vragen als een lidmaatschap en/of aanspraak maken op gemeenschapsgelden (subsidies) en andermaal zo sterk wanneer een vergoeding voor de diensten wordt gevraagd.

Evident staat het 'iets meer' dat van een door vrijwilligers gerunde formele organisatie (waar 'slechts' lidmaatschap wordt gevraagd) als de Rijnsburgse IJclub mag worden verwacht niet in verhouding tot de volledige conformiteit aan professionele normen die van een formele organisatie met beroepskrachten, zoals een zorginstelling of het Rode Kruis, die vrijwilligers inzet mag worden verwacht.

Tentatief concluderen wij dat waar sprake is van een formele non-profitorganisatie er geen reden is om met een verminderde aansprakelijkheid te werken: er mag dan meer van verwacht worden langs zowel langs de lijn van 'organisatiegraad' als langs de lijn van 'materiële insteek'. Tweemaal 'wat meer aansprakelijkheid' zien we als 'reguliere aansprakelijkheid'. Heel praktisch kunnen formele organisaties die (non-profit) betaling voor hun diensten vragen ook de bescheiden kosten voor een aansprakelijkheidsverzekering in hun kostenberekening meenemen.

Mate van organisatie	→		
	Ongeorganiseerd initiatief	Informeel georganiseerd initiatief	Formeel georganiseerd initiatief
Materiële insteek			
Onbaatzuchtig 0,0	I	II	III
Onbaatzuchtig 0,5	IV	V	VI
Non-profit	VII	VIII	IX
Not for profit	X	XI	XII
For (societal) profit	XIII	XIV	XV

Tabel 8 Blauw is het deel van maatschappelijke initiatieven waar verminderde aansprakelijkheid in meer (donkerblauw) of mindere mate (lichtblauw) aan de orde kan zijn, elders 'groeit' de aansprakelijkheid meteen naar de reguliere schuldaansprakelijkheid.

Groeimodel professionele normen

Voor ons lijkt dezelfde redenering op te gaan voor de derde weg van een vrijstelling van professionele normen: langs de as van 'materiële insteek' mag al gauw 'iets meer' of zelfs 'veel meer' worden verwacht. Aangezien bij 'not for profit' en 'for societal profit' initiatieven financiële meerwaarde gecreëerd wordt doordat betaald wordt voor de geleverde diensten, mag een bepaalde kwaliteit worden verwacht. Vanwege de, uit de ambitieuzere (financiële) doelstellingen volgende, uitgebreidere financiële huishouding mag er behalve kwalitatief ook o.a. administratief aanzienlijk meer worden verwacht. Deze redeneerlijn volgend mag er ook van non-profitinitiatieven wat meer worden verwacht, zeker wanneer aanspraak wordt gemaakt op subsidie en/of er sprake is van een substantiële en/of structurele bijdrage, zoals lidmaatschap. Dit mag echter mogelijk wat minder zijn dan bij 'not for profit' en 'for societal profit' initiatieven omdat de gevraagde bijdrage – hoewel die substantieel kan zijn – 'slechts' bedoeld is om het initiatief te faciliteren.

Langs de organisationele as gezien zou vrijstelling van professionele normen kunnen gelden voor onbetaalde maar informeel georganiseerde maatschappelijke initiatieven. Zodra er sprake is van formele initiatieven die (onbetaalde) diensten gaan leveren past dan weer de argumentatie dat van instituties die vrijwilligers inzetten 'iets meer' mag worden verwacht.

Ook hier concluderen wij tentatief dat waar sprake is van een formele non-profitorganisatie er geen reden is om met een vrijstelling van het voldoen aan professionele normen te werken: er mag dan meer van verwacht worden langs zowel de lijn van 'organisatiegraad' als langs de lijn van 'materiële insteek'. Tweemaal 'wat meer aansprakelijkheid' zien we als 'regulier voldoen aan professionele normen'. Heel praktisch kunnen formele organisaties die (non-profit) betaling voor hun diensten vragen ook de kosten voor het voldoen aan professionele normen in hun kostenberekening meenemen.

Mate van organisatie	→		
	Ongeorganiseerd initiatief	Informeel georganiseerd initiatief	Formeel georganiseerd initiatief
Materiële insteek			
Onbaatzuchtig 0,0	I	II	III
Onbaatzuchtig 0,5	IV	V	VI
Non-profit	VII	VIII	IX
Not for profit	X	XI	XII
For (societal) profit	XIII	XIV	XV

Tabel 9 Blauw is het deel van maatschappelijke initiatieven waar vrijstelling van professionele normen aan de orde kan zijn, elders kunnen er in toenemende mate eisen worden opgelegd.

10.4 Samenvattende bevinding

De voornaamste conclusie van dit hoofdstuk is dat het ingewikkeld is om de derde weg breder te gebruiken dan voor burgerinitiatieven. Nader onderzoek is noodzakelijk.

11. Het geheel overziend

In dit hoofdstuk wordt een samenvattende beschouwing van de opbrengsten van deze verkenning gegeven.

11.1 Inleiding

Het regeerakkoord 'Bruggen slaan' spreekt nadrukkelijk over de wens van dit kabinet om een overheid te bouwen die 'optimaal beschermt en minimaal belemmert', een overheid die 'mensen niet in de eerste plaats als consument ziet, maar als burgers die de ene keer zelfstandig, de andere keer samen de toekomst van Nederland vormgeven'.

De logische consequentie is om als uitgangspunt te hanteren dat het openbaar bestuur de samenleving waar mogelijk ruimte moet bieden door burgers ook op het veiligheidsaspect minder regels op te leggen. Wie wil en kan, moet de mogelijkheid krijgen om zelf over veiligheid te besluiten, zo heeft de minister van BZK in november 2015 aan de Tweede Kamer geschreven. Natuurlijk mogen anderen daar niet onvrijwillig de dupe van worden.

Op dit moment kunnen er eenvoudig voorbeelden van initiatieven vanuit de samenleving worden gegeven waarbij het de vraag is of de huidige regelgeving die ruimte wel laat aan de samenleving. Het is bijvoorbeeld de vraag of de overheid regulerend en handhavend moet optreden wanneer burgers besluiten om in een buurthuis voor ouderen uit de buurt allerhande activiteiten te organiseren, zoals koken, die redelijkerwijs niet aan de gangbare eisen voor commerciële horeca kunnen voldoen, maar dat momenteel formeel wel zouden moeten.

In dit onderzoek wordt verkend of de huidige veiligheidsregelgeving 'burgerinitiatieven' onnodig belemmert en zo ja, wat daarvoor een oplossing zou kunnen zijn. Met andere woorden: is een 'derde juridische weg' nodig en mogelijk voor de veiligheidsregulering van burgerinitiatieven?

In deze verkenning worden daartoe de volgende stappen gezet:

- een precieze definiëring van wat een burgerinitiatief is;
- een analyse van de belemmeringen die burgers ervaren en de mate waarin deze 'slechts' in de perceptie bestaan of ook objectief volgen uit wet- en regelgeving;
- een internationale scan van de juridische omgang met vrijwilligers in een vijftal andere landen;
- een beschrijving inclusief voor- en nadelen van mogelijke vormen van een derde weg;
- een verkenning of de voorgestelde omgang met burgerinitiatieven kan 'groeien' naar andere vormen van maatschappelijke initiatief.

11.2 Wat zijn burgerinitiatieven?

Voor een zinvolle discussie over burgerinitiatieven is een afgebakende definitie van dit begrip noodzakelijk. Een definitie waarmee burgerinitiatieven gepositioneerd kunnen worden ten opzichte van begrippen als maatschappelijke initiatieven en vrijwilligerswerk. Wie met een brede definitie van burgerinitiatieven gaat werken komt, net als minister Asscher in zijn brief aan de Tweede Kamer uit maart 2014, niet verrassend tot de conclusie dat 'het in algemene zin' niet mogelijk is alle maatschappelijke initiatieven meer ruimte te geven door lichtere regelregimes. Als de definitie van burgerinitiatief bijvoorbeeld ook het leveren van betaalde diensten met een winst oogmerk zou toelaten, dan zou het onderscheid met 'gewone' bedrijven niet meer te maken zijn.

Wij definiëren burgerinitiatieven in dit onderzoek als *het door burgers vrijwillig en zonder beloning leveren van diensten primair gericht op maatschappelijk voordeel voor de samenleving in een niet formeel georganiseerd verband.*

Cruciaal in de definitie zijn de kernbegrippen 'vrijwillig', 'onbetaald', 'ten behoeve van de samenleving' en 'niet formeel georganiseerd verband'. Met het laatste wordt bedoeld dat het initiatief geen formele rechtspersoon is. Vanzelfsprekend vallen individuele en ongeorganiseerde initiatieven ook onder de noemer niet formeel georganiseerd verband.

Deze benadering wijkt af van de benadering die in veel andere publicaties over maatschappelijke initiatieven gebruikelijk is en die zich juist richt op initiatieven met ten minste een zekere formele organisatiegraad: veelal initiatieven die zich al in een vereniging, stichting of coöperatie hebben georganiseerd. Ook de gangbare definitie van vrijwilligerswerk gaat uit van diensten die in een formeel georganiseerd verband worden geleverd.

De beleidsmatige aandacht voor actief burgerschap mag dan nieuw zijn, actief burgerschap zelf is van alle tijden. Nederland heeft een rijke traditie in initiatieven vanuit burgers en vrijwilligerswerk. De manier waarop Nederlanders hun maatschappelijke bijdrage leveren is echter veranderd. Al vanaf de jaren zestig en sinds de ontzuiling verschuift de maatschappelijke inzet van traditionele landelijke ledenorganisaties naar initiatieven uit de samenleving zelf. En dat zijn er veel: een ruwe schatting door het SCP in 2009 van het aantal burgerinitiatieven geeft een aantal van 200.000-250.000 initiatieven in Nederland, variërend van informele wandelclubs voor alleenstaanden tot regelmatig vergaderende kleine stichtingen tegen zinloos geweld.

De definitie van burgerinitiatief is dus wel scherp maar omvat nog steeds de kern van actief burgerschap in Nederland.

11.3 Zijn er veiligheidsbelemmeringen voor burgerinitiatieven?

Het beeld dat uit deze verkenning naar voren komt, is dat er juridische veiligheidsbelemmeringen zijn op de volgende twee centrale thema's:

- burgers mogen in de publieke ruimte niet werken zonder aan professionele standaards te voldoen maar mogen dat thuis wel;
- burgers (en soms overheden) zijn aansprakelijk als het 'mis gaat' met hun burgerinitiatief.

Het feit dat burgers in burgerinitiatieven niet in de publieke ruimte mogen werken zonder aan professionele standaards te voldoen maar dat thuis wel mogen, is een objectief juridisch probleem dat bijvoorbeeld niet door een gemeente in zijn APV is op te lossen. Er is momenteel geen ruimte om burgerinitiatieven buiten de juridische werkingssfeer van algemene wet- en regelgeving te houden.

De huidige aansprakelijkheidsregelingen houden geen rekening met de bijzondere aspecten van een burgerinitiatief: onbetaald en niet formeel georganiseerd wordt een maatschappelijk gewenste activiteit ontplooid waar de ontvanger vrijwillig gebruik van maakt. De huidige jurisprudentie heeft geen aandacht voor deze aspecten in het oordeel over wie al dan niet aansprakelijk is. De huidige verzekeringen, zoals de VNG-verzekering, dekken slechts georganiseerd vrijwilligerswerk.

Deze juridische problemen leiden in de dagelijkse praktijk tot handelswijzen waarin de belemmering van burgerinitiatieven zichtbaar wordt:

- aansprakelijkheidsrisico's weerhouden burgers van het ondernemen van burgerinitiatieven;
- overheden voelen de verantwoordelijkheid om burgers in burgerinitiatieven niet bloot te stellen aan 'onverantwoorde aansprakelijkheid' en moedigen burgerinitiatieven daarom niet aan;
- overheden zijn risicomijdend om zelf niet in aansprakelijkheidsproblemen terecht te komen en handhaven bijvoorbeeld daarom streng de professionele normen waaraan burgerinitiatieven formeel moeten voldoen.

11.4 Kunnen buitenlandse voorbeelden behulpzaam zijn voor de Nederlandse overheid?

In deze verkenning is gekeken of aan de praktijk van vijf andere landen inspiratie ontleend kan worden voor een Nederlandse derde weg. Het gaat om Denemarken, België, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Verenigde Staten. Deze landen zijn gekozen omdat zij

een redelijk sterke vrijwilligerstraditie of burgerparticipatie kennen en daarmee naar verwachting regelingen of benaderingen hebben die relevant zijn voor onze burgerinitiatieven.

De opbrengst van de scan geeft inderdaad op een aantal punten inspiratie maar daarbij moeten meteen de kanttekeningen worden gemaakt dat (a) er in geen enkel land regelingen zijn waar alle burgerinitiatieven zoals gedefinieerd in deze verkenning onder vallen; en (b) er geen evaluaties lijken te zijn gemaakt van de effecten van regelingen die wel zijn ingevoerd.

Op aansprakelijkheidsgebied vallen vooral de verschillende regelingen op die burgers vrijwaren van aansprakelijkheid als zij in een noodsituatie handelen (Good Samaritan laws).

Ten aanzien van professionele normen geeft Denemarken bijvoorbeeld inspiratie met het afschaffen van opleidingseisen voor vrijwilligers die met voedsel werken.

11.5 Wat zijn mogelijke 'derde wegen'?

Wanneer de focus expliciet ligt op het aanpakken van de aansprakelijkheidsproblematiek zijn er in principe verschillende aanpakken mogelijk. Een mogelijke weg is het beter afdekken van aansprakelijkheid, een optie die goed past binnen de huidige juridische werkelijkheid. Wanneer echter niet uitgegaan wordt van de huidige juridische werkelijkheid, blijkt er nog een andere weg open te staan: die van het aanpassen van de aansprakelijkheid van initiatiefnemers.

Kortom, om de aansprakelijkheidsproblematiek aan te pakken kan worden gekozen:

- voor een 'verminderde' aansprakelijkheid voor de initiatiefnemers van burgerinitiatieven; of
- voor een betere dekking van de huidige aansprakelijkheid van initiatiefnemers van burgerinitiatieven.

Vanzelfsprekend kunnen beide insteken gecombineerd worden. De grondslag voor beide is dat 'wie goed doet, ook goed moet ontmoeten', dat wil zeggen dat burgers niet als dank voor een maatschappelijk gewaardeerd initiatief geconfronteerd moet worden met aansprakelijkheid als het toevallig een keertje misgaat. De formulering geeft al aan dat het natuurlijk gaat om gevallen waarbij de initiatiefnemer niet in redelijkheid kon verwachten dat er schade zou ontstaan ten gevolge van zijn acties. Ook de ernst van het risico kan in de uitwerking betrokken worden.

De ratio voor verminderde aansprakelijkheid is dat voor wie de 'gunsten' van een

burgerinitiatief vrijwillig in ontvangst neemt het formele adagium van het Nederlands aansprakelijkheidsrecht geldt: 'ieder draagt zijn eigen schade'. Het is met andere woorden zo bezien redelijk om van diegenen die vrijwillig een bekend risico lopen te verwachten dat zij ook de schade dragen die daar in uitzonderingsgevallen, wanneer het risico zich manifesteert, het gevolg van is.

Een ratio voor een betere dekking kan zijn dat, wanneer de samenleving eraan hecht om zowel een ongeclausuleerd recht op aansprakelijkheid in stand te houden als om burgerinitiatieven niet te belemmeren, een logische combinatie van beide uitgangspunten is dat de samenleving de aansprakelijkheid overneemt van burgers in burgerinitiatieven.

Voorbeelden van beide insteken die in deze verkenning behandeld worden zijn:

- een aparte (beperkte) aansprakelijkheidsvorm in het Burgerlijk Wetboek, waarin een specifieke rechtspositie voor 'burgerinitiatieven' geregeld wordt;
- bijsturen van de huidige jurisprudentie door het uitbrengen van een nota/circulaire waarin stelling wordt genomen over en richting wordt gegeven aan het beoordelen van burgerinitiatieven;
- een rijksverzekering van burgers in burgerinitiatieven;
- het oproepen door het ministerie van gemeenten om een verzekering te regelen voor burgers in burgerinitiatieven.

Oplossingen voor het probleem dat burgerinitiatieven gehouden zijn aan professionele normen die voor commerciële taakuitvoering bedacht zijn, zijn onder te verdelen in drie categorieën.

Allereerst zijn er regelingen mogelijk op rijksniveau die algemeen bindend zijn:

- algemene vrijstelling van professionele eisen voor burgerinitiatieven.

Daarnaast zijn er regelingen op rijksniveau mogelijk die lokale autoriteiten de mogelijkheid geven om burgerinitiatieven af te laten wijken van algemene regelingen:

- een kaderwet die het bijvoorbeeld mogelijk maakt dat gemeenten een specifieke 'burgerinitiatiefvergunning' afgeven, waarin deze initiatieven worden vrijgesteld van specifieke wettelijke bepalingen;
- een hulpconstructie om gemeenten te helpen bij robuuste besluitvorming zou de instelling van een adviescommissie kunnen zijn vergelijkbaar met de commissie gelijkwaardigheid in de bouw.

Tot slot kunnen er regelingen op gemeentelijk niveau getroffen worden voor het deel van het probleem dat (nu al) binnen de gemeentelijke bevoegdheid valt:

- gemeentelijke (burgerinitiatief)vergunning;
- vrijstelling van eisen via (aanpassingen in) gemeentelijke verordeningen.

11.5 Wat zijn voor- en nadelen van de beschreven 'derde wegen'?

In deze verkenning worden de beschreven derde wegen beoordeeld op basis van de volgende uitgangspunten en bijbehorende beoordelingsaspecten.

De wens van de overheid om ruimte te bieden aan burgerinitiatieven leidt tot het principiële uitgangspunt dat een derde weg mogelijk maakt:

Eerste uitgangspunt: *Belemmeringen voor burgerinitiatieven in wet- en regelgeving dienen te worden opgeheven.*

Eerste beoordelingsaspect: *De verschillende vormen van een derde weg kunnen dus beoordeeld worden op de mate waarin zij burgerinitiatieven belemmeren.*

De tweede principiële afweging is wellicht de meeste fundamentele. In feite is het centrale thema in deze verkenning de omgang met risico's. De als belemmerend ervaren veiligheidswet- en regelgeving is immers bedoeld om risico's te voorkomen. Deze belangen van veiligheid en meer burgerparticipatie schuren met elkaar, waarop de cruciale vraag ontstaat: welk belang domineert? Gaat veiligheid voor alles en dus ook voor meer burgerparticipatie?

Gezien het maatschappelijk belang dat aan burgerinitiatieven wordt gehecht pleiten wij voor het volgende uitgangspunt:

Tweede uitgangspunt: *Aan burgerinitiatieven worden geen vaktechnische, administratieve, certificerings- of kwaliteitseisen opgelegd wanneer het werkzaamheden betreft die de desbetreffende burgers ook op privéterrein kunnen uitvoeren of waarvan het risico zich slechts zelden manifesteert in Nederland.*

Tweede beoordelingsaspect: *De beoordeling van vormen van een derde weg kan plaatsvinden op de mate waarin zij garanderen dat burgerinitiatieven niet aan professionele normen hoeven te voldoen.*

Een heel ander aandachtspunt is wie verantwoordelijk moet zijn voor eventuele schade als het toch onverhoopt misgaat, en hoe om wordt gegaan met schade aan derden die niet bewust kiezen om een dienst af te nemen, maar toch slachtoffer worden van een burgerinitiatief dat in alle redelijkheid is uitgevoerd. Wij formuleren daarvoor het volgende uitgangspunt:

Derde uitgangspunt: *Burgers die deelnemen aan burgerinitiatieven en daarmee een maatschappelijke meerwaarde leveren, moeten zolang zij de activiteiten in alle redelijkheid uitvoeren, gevrijwaard worden van aansprakelijkheid achteraf. Tegelijkertijd*

is het wenselijk om derden (anders dan de vrijwillige ontvanger, tenzij ook deze in redelijkheid niet gevraagd kan worden de schade zelf te dragen) te beschermen tegen de schade die een burgerinitiatief voor hen kan meebrengen.

Derde beoordelingsaspect: *de beoordeling van vormen van derde weg kan dus ook plaatsvinden op de mate van bescherming die burgerinitiatiefnemers wordt geboden tegen aansprakelijkheid en op de mate waarin derden bescherming wordt geboden tegen de schade die burgerinitiatieven met zich mee kunnen brengen.*

De toepassing van deze beoordelingsaspecten op de beschreven mogelijke derde wegen laat zich samenvatten in de twee onderstaande kwalitatieve tabellen:

	Mate van wegnemen belemmering	Mate van oplossen probleem professionele normen	Mate van bescherming burgerinitiatief	Mate van bescherming derden
Aanpassing BW	++	0	++	--
Sturen op jurisprudentie	+	0	+	-
Rijksverzekering	++	0	++	++
Oproep gemeentelijke verzekering	+	0	+	+

Tabel 10 Beoordeling oplossingsrichtingen aansprakelijkheidsproblematiek. Hoe meer 'plussen' hoe meer garantie voor de oplossing van de problemen in de bovenste rij van de tabel. 'Minnen' betekenen dat de oplossingsrichting het probleem verergert terwijl een 'nul' aangeeft dat de oplossingsrichting geen invloed heeft op het probleem.

	Mate van wegnemen belemmering	Mate van oplossen probleem professionele normen	Mate van bescherming burgerinitiatief	Mate van bescherming derden
Algemene vrijstelling	++	++	+	-
Kaderwet gemeentelijke vergunning	--	+	++	--
Ondersteuning door expertcommissie	--	+	++	--
Gemeentelijke vergunningen	--	+	++	--
Vrijstelling via gemeentelijke verordening	+	+	+	-

Tabel 11 Beoordeling oplossingsrichtingen voldoen-aan-professionele-normen-problematiek. Hoe meer ‘plussen’ hoe meer garantie voor de oplossing van de problemen in de bovenste rij van de tabel. ‘Minnen’ betekenen dat de oplossingsrichting het probleem verergert.

Op basis van de voorgaande beoordelingen van de oplossingsrichtingen blijkt dat een combinatie van oplossingsrichtingen noodzakelijk is om op een optimale wijze zowel het probleem ‘aansprakelijkheid’ als ‘het moeten voldoen aan professionele normen’ aan te pakken.

Als (ook) gewenst is dat derden de schade die zij oplopen door burgerinitiatieven kunnen verhalen, blijkt de combinatie van een rijksverzekering voor burgerinitiatieven met een algemene vrijstelling voor het moeten voldoen aan professionele normen de meest optimale combinatie.

Als schadeverhaal door derden niet noodzakelijk wordt geacht vanuit het principe dat de kans op schade aan derden klein is en dat ‘iedereen zijn eigen schade draagt’, is een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek in combinatie met een algemene vrijstelling voor het moeten voldoen aan professionele normen een even goede oplossingsrichting. In die situatie zou dan ook kunnen worden volstaan met slechts een algemene vrijstelling voor het moeten voldoen aan professionele normen, daar deze aansprakelijkheidsproblemen grotendeels ook oplost.

11.6 Is de derde weg ook betekenisvol voor andere maatschappelijke initiatieven?

Maatschappelijke initiatieven zijn de bredere categorie van *alle* initiatieven van burgers die ondernomen worden om de maatschappij te dienen. Burgerinitiatieven kunnen daarmee beschouwd worden als deelverzameling van de verzameling van alle mogelijke vormen van maatschappelijke initiatieven.

Een voor de hand liggende vraag is daarmee of de verschillende vormen van een nieuwe juridische 'derde weg' voor burgerinitiatieven ook relevant zijn voor andere deelverzamelingen van de bredere categorie van maatschappelijke initiatieven. Er kunnen verschillende soorten deelverzamelingen of graderingen van maatschappelijke initiatieven worden 'gemaakt'. Bij zo'n gradering kan dan een ontwikkeling in de (juridische) omgang met een maatschappelijk initiatief worden 'bedacht'.

Als we kijken naar de definitie van burgerinitiatieven die in dit onderzoek wordt gehanteerd kunnen twee assen worden onderscheiden waarlangs maatschappelijke initiatieven verdeeld kunnen worden. Enerzijds verschillen initiatieven qua organisatiegraad, anderzijds verschillen zij in hun geldelijke behoefte en ambitie. Meer precies onderscheiden we op de twee assen:

- De materiële insteek van het maatschappelijk initiatief:
 - o onbaatzuchtig 0,0; het initiatief wordt ondernomen puur om 'het goede' te doen. Er wordt geen vergoeding voor de geleverde dienst gevraagd. Eventuele kosten worden door de organisatoren zelf gedragen;
 - o onbaatzuchtig 0,5; het initiatief wordt ondernomen om 'het goede' te doen. Er wordt echter een kleine (niet meer dan kostendekkende) bijdrage gevraagd voor de aanschaf van consumeerbare materiële goederen, zoals etenswaar, zodat het initiatief uitvoerbaar is;
 - o non-profit; het initiatief wordt ondernomen om het goede te doen, maar kent (mogelijk vaste, materiële) lasten, zoals gebouwhuur/beheer, die ertoe leiden dat een (structurele) bijdrage wordt gevraagd om deze kosten te dekken;
 - o not for profit; het initiatief genereert inkomsten doordat een vergoeding voor geleverde diensten wordt gevraagd, maar heeft geen winstoogmerk. Desalniettemin kan door de ontplooiende activiteiten enige winst ontstaan. Deze winst wordt weer geïnvesteerd in het oorspronkelijke of een ander maatschappelijk initiatief;
 - o for societal profit; het initiatief is expliciet gericht op het bereiken van financiële meerwaarde (doorgaans in de vorm van een winstoogmerk), maar met als doel geld te genereren ter bevordering en/of uitbreiding van het initiatief zelf of het nagestreefde maatschappelijke doel (het geld blijft binnen het initiatief of de initiatiefnemers/ buurt, of er wordt een ander maatschappelijk doel mee nagestreefd). Dergelijke initiatieven vallen ook wel onder de noemer: sociaal ondernemerschap.

- De mate van organisatie van het maatschappelijk initiatief. Het betreft een:
 - o ongeorganiseerd initiatief: een initiatief zonder enige mate van organisatie, zoals een spontaan of een individueel initiatief;
 - o informeel (de facto) initiatief: een (in enige mate) georganiseerd verband dat niet in een formele rechtspersoon is vastgelegd;
 - o formeel initiatief: een initiatief dat zich formeel georganiseerd heeft in een wettelijke rechtspersoon als bijvoorbeeld een stichting, vereniging of coöperatie.

Het tweedimensionale graderingsmodel biedt een basis op grond waarvan een groeimodel voor maatschappelijke initiatieven kan worden gemaakt ten aanzien van veiligheidseisen. Per 'ontwikkelingsrichting' kunnen we dan schetsmatig aangeven hoe de verschillende mogelijkheden voor een derde weg zich ook 'moeten' ontwikkelen.

Wij komen dan samengevat uit op de volgende tabel:

Mate van organisatie	→		
	Ongeorganiseerd initiatief	Informeel georganiseerd initiatief	Formeel georganiseerd initiatief
Materiële insteek			
Onbaatzuchtig 0,0	I	II	III
Onbaatzuchtig 0,5	IV	V	VI
Non-profit	VII	VIII	IX
Not for profit	X	XI	XII
For (societal) profit	XIII	XIV	XV

Tabel 12 Donkerblauw zijn de burgerinitiatieven waar verminderde aansprakelijkheid en het loslaten van professionele normen aan de orde is. Lichtblauw zijn de overige maatschappelijke initiatieven waar verminderde aansprakelijkheid en het loslaten van professionele normen aan de orde kan zijn, elders lijkt er geen reden voor verminderde aansprakelijkheid en het loslaten van professionele normen.

De auteurs van deze verkenning zouden ervoor pleiten om eerst de belemmeringen voor burgerinitiatieven op te lossen en dan pas na te denken over de mogelijkheid die

oplossingen eventueel breder van toepassing te verklaren zodat 'het betere niet de vijand van het goede wordt'.

Literatuurlijst

- Actiz (2009). *Juridische aspecten van de inzet van vrijwilligers en de samenwerking met mantelzorgers*. Utrecht: Actiz.
- Ardenne, M. van, W. van Boom & J. Wansink (2006). *Vrijwilligerswerk en Aansprakelijkheidsrisico's*. Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam, faculteit der rechtsgeleerdheid.
- Bakker, J., B. Denters & P.J. Klok (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij* 38(4), p. 402-418.
- Berg, E. van den, P. van Houwelingen & J. de Hart (2011). *Informele groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: SCP.
- Bochove, M. van, E. Tonkens & L. Verplanke (2014). *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Den Haag: Platform31.
- Boer, N. de & J. van der Lans (2011). *Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO.
- Bokhorst, M. (2014). *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg University). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bovens, M. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en bureaucratie*. Amsterdam: Prometheus.
- Danish government (2013). *Open government: National action plan 2013-2014*. Copenhagen: Danish government.
- Dekker, P. & J. de Hart (2009). Vrijwilligerswerk vanuit de civil society. In: P. Dekker, J. de Hart (red.). *Vrijwilligerswerk in meervoud: Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag: SCP.
- Denters, B., E. Reimink, M. Boedeltje & P. Geurts (2011). Politieke gelijkheid bij diverse vormen van electorale en non-electorale politieke participatie. In: R. Andeweg & J. Thomassen (red.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Denters, B., J. Bakker, M. Oude Vrielink & M. Boogers (2013a). *Burgerinitiatieven in Overijssel: een inventarisatie*. Twente: Universiteit Twente.
- Denters, B., E. Tonkens, I. Verhoeven & J. Bakker (2013b). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.

Department for communities and local government (2015). *Policy paper: 2010 to 2015 government policy: localism*. London: Department for communities and local government.

Eeten, M. van, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket & M. Februari (2012). Waarom burgers risico's accepteren en politici dat niet zien. In: Ministerie van BZK. *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Frissen, P. (2014). Terugtrek, distantie en tragiek. In: M. van Twist, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van der Steen (red.). *'Ja, maar ...'. Reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

GHK (2009a). *Study on Volunteering in the European Union Country Report Sweden: National report Sweden*. Brussel: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), EU.

GHK (2009b). *Study on Volunteering in the European Union Country Report Denmark: National report Denmark*. Brussel: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), EU.

Granholt, P. (2007). *Volunteering in Sweden: Facts and figures*. European Volunteer centre.

Hambach, E. (2006). *De wet op het vrijwilligerswerk: praktische vragen en antwoorden*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne & J. van Zuylen (2007). *Help! Een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis, Ministerie van BZK.

Helsloot, I. & A. Scholtens (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Hermus, N. (2007). *Aansprakelijkheid van de organisator*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Houwelingen, P. van, J. de Hart & P. Dekker (2011). Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid. In: Sociaal Cultureel Planbureau. *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP.

Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht: een brede verkenning van ontwikkelingen in de burgerparticipatie*. Den Haag: SCP.

Hurenkamp, M., E. Tonkens & J. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: UVA/NICIS.

Hurenkamp, M. & M. Rooduijn (2009). Kleinschalige burgerinitiatieven in perspectief. In: Sociaal Cultureel Planbureau. *Vrijwilligerswerk in meervoud: Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag: SCP.

Hvenmark, J. & J. von Essen (2010). *A Civic Trinity in Transformation? – Changing Patterns and Perspectives on Membership, Volunteering, and Citizenship in Swedish Civil Society*. Proceedings of the ninth international conference of the International Society for Third Sector Research, Kadir Has University, Istanbul, Turkey, July 7-10, 2010.

Kullberg, J. (2009). Burgerinitiatief in de woonbuurt. In: P. Dekker, J. de Hart. (red.). *Vrijwilligerswerk in meervoud: Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag: SCP.

Kwekkeboom, R. (2010). *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf. De (her)verdeling van de taken rond zorg en ondersteuning tussen overheid en burgers en de betekenis daarvan voor de professionele hulpverlening* (oratie). Amsterdam: HvA Publicaties.

Lenos, S., P. Sturm & R. Vis (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 - 2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Lochem, P.J.P.M. van (2015). *Kwaliteit van wetgeving als keuze; preadvies Nederlandse Juristen Vereniging 2015-1*. Deventer: Wolters Kluwer.

Mensink, W., A. Boele & P. van Houwelingen (2013). *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven: Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten*. Den Haag: SCP.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2013). *De Doe-democratie: kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2015a). *Wil en Wet, maatschappelijk initiatieven en regelgeving*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2015b). *Belemmerende regels voor opstart activiteiten maatschappelijk initiatief*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Nederlandse Vereniging voor Verpleeghuisartsen (2001). *Richtlijn slikproblemen*. Utrecht: Nederlandse Vereniging voor Verpleeghuisartsen (nu Verenso).

Neisig, M., H. Glimø, C. Granzow Holm, J. Gestelev Jacobsen & S. Lykke Linde (2014). *Pilot project as enabler?: towards empowering municipalities as well as employees own decision making*. Paper presented at Det Danske Ledelsesakademis Konference, Roskilde, Denmark.

Nonprofit Risk Management Center (2012). *State Liability Laws for Charitable Organizations and Volunteers*.

Oude Vrielink, M.J. & T.M.F. van de Wijdeven (2008). Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken? *Bestuurswetenschappen* 62(3), p. 66-83.

Pape, S.B. (2006). De betekenis van het Jetblast-arrest voor de waarschuwing in het productaansprakelijkheidsrecht. *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 56, p. 374-382.

Pieterman, R. (2008). *De voorzorgscultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Platform31 (2015a). *Ruim op die regels*. Den Haag: Platform31.

Platform31 (2015b). *Ruim op die regels: nulmeting experimentenprogramma versie 2*. Den Haag: Platform31.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997). *Uitsluitend vrijwillig?! Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk*. Den Haag: RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2013) *Terugreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publiek domein*. Den Haag: RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) & Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2014). *Veiligheid en verantwoordelijkheid in het sociale domein* [advies]. Den Haag: RMO/Rob.

Sampson, R.J., D. McAdam, H. MacIndoe & S. Weffer-Elizondo (2005). Civil Society reconsidered: The durable nature and community structure of collective civil action. *American Journal of Sociology* 111(3), p. 673-714.

Sira consulting (2014). *Maatwerkaanpak regeldruk vrijwillige inzet*. Nieuwegein: Sira Consulting.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2007). *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: SCP.

Sprinkhuizen, A. & M. Scholten (2012). *De sociale kwestie hervat: Consequenties van wet en regelgeving voor sociaal agogisch werk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghem.

Stichting Zet (2007). *Arbo voor vrijwilligersorganisaties*. Tilburg: Stichting Zet.

Thomas W. & D.S. Thomas (1928). *The Child in America*. New York: Knopf.

TNS Nipo (2012). *Burgers over risico's en verantwoordelijkheden: overall rapportage van verschillende onderzoeken onder burgers over de risico-regelreflex*. Amsterdam: TNS Nipo.

Tonkens, E. & I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Pallas Publications.

Van Alphen Advies (2013). *Advies over aansprakelijkheid i.r.t. Vergunningen*.

Verba, S., K.L. Schlozman, H. Brady, & N.H. Nie (1993). Citizen Activity - Who participates - What Do They Say. *American Political Science Review* 87(2), p. 303-318.

Verba, S., K.L. Schlozman & H.E. Brady (1995). *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Verhijde, M. & M. Bosman (2013). *Regel die burgerinitiatieven*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Vermeij, L. & A. Steenbekkers (2011). Gekweekte grass roots. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart (red.). *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: SCP.

Vermeij, L., P. van Houwelingen & J. de Hart (2012). *Verantwoordelijk voor de eigen buurt*. Den Haag: SCP.

Vonk, F., M. Kromhout, P. Feijten & A. Marangos (2013). *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010: Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten*. Den Haag: SCP.

Wijdeven, T.M.F. van de & F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.

Wijdeven, T.M.F. van de (2012). *Doe-democratie, over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Wijdeven, T.M.F. van de, L. de Graaf & F. Hendriks (2013). *Actief burgerschap: lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zwaard, J. van der & K. ter Laak (2008). *Het cultureel kapitaal van een afgeschreven straat. Sint Mariastraat 106-146*. Rotterdam: E3D.

Zwaard, J. van der & M. Specht (2013). *Betrokken bewoners en betrouwbare overheid. Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie en expertgroep

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

Coen Boot, BZK (vz.)

Jan Willem Kooijstra, BZK

Tjitske de Haas, BZK

Dick Koelega, EZ

Fenna Noordermeer, Pep Den Haag/NOV

Maarten Schallenberg, VWS

Karin Groenenboom, VNG

Raymond Lunes, BZK

Het juridische expertpanel bestond uit de volgende personen:

Peter van Lochem (vz.)

Dick van den Bosch, hoofd Wetgeving, Wonen en Rijksdienst, BZK

Kees van Alphen, Van Alphen advies

Marleen Houpt, Directeur Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische zaken, SZW

Franc van Stek, senior jurist, afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving, Almere

Ruurd Palstra, senior beleidsmedewerker cluster Lokaal Bestuur VNG

Bijlage 2: Proeve voor Verordening Burgerinitiatieven en overheidsaansprakelijkheid

Auteur: Kees van Alphen¹⁷⁴

Als bijlage bij het eindadvies van 'Regel de burgerinitiatieven' heeft Van Alphen Advies een proeve gemaakt waarmee een zogenoemde 'groene golf' voor burgerinitiatieven gecreëerd moet worden. Een verordening van hogere orde dan gemeentelijke wetten en regels (bijvoorbeeld de APV en het bestemmingsplan), zodat deze wetten en regels op gemeentelijk niveau buiten werking gesteld kunnen worden. Provinciale verordeningen, keurvergunning en WAS vragen om maatregelen op provinciaal of rijksniveau. Concreet staat in de Verordening geëxpliciteerd wat burgerinitiatieven zijn en wat erkenning door de gemeente betekent.

De raad van de gemeente...

Overwegende enz.

Gelet op het bepaalde in artikel 149 van de Gemeentewet, artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 3 lid 2 van de Wet veiligheidsregio's.

Artikel 1 *Begrippen*

Deze verordening verstaat onder:

- Burgerinitiatief: een door de gemeente erkende niet-commerciële activiteit uitgevoerd door een groep burgers, die maatschappelijke waarde heeft, en die plaatsvindt in het publieke domein (openbare ruimte en voor het publiek toegankelijke ruimte);
- Bestemmingsplan: een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening waaronder mede wordt verstaan een inpassingsplan of beheersverordening;
- Gemeente: de publiekrechtelijke rechtspersoon als bedoeld in artikel 2:2 van het Burgerlijk Wetboek;
- College: het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 2 *Gemeentelijke erkenning van het burgerinitiatief*

1. Het erkennen van een burgerinitiatief geschiedt door een besluit van het college.
2. Een aanvraag tot erkenning van een burgerinitiatief geschiedt op basis van een door het college vastgesteld aanvraagformulier.

¹⁷⁴ De auteurs hebben de volgende correctie aangebracht: de abusievelijk in de aanhef vermelde Brandweerwet is vervangen door de Wet veiligheidsregio's die sinds 2010 van kracht is.

Artikel 3 *Het besluit tot erkenning van het burgerinitiatief*

1. Het besluit tot erkenning van het burgerinitiatief geeft een concrete omschrijving van het burgerinitiatief alsmede inzicht in de wijze van uitvoering.
2. De uitvoering van het burgerinitiatief ligt bij een groep van personen, eventueel een verantwoordelijke organisatie die daarvoor door de initiatiefnemers is opgezet.

Artikel 4 *De Algemene plaatselijke verordening*

Bepalingen in de APV die direct betrekking hebben op de uitvoering van het burgerinitiatief als bedoeld in artikel 2 blijven buiten toepassing voor zo ver nodig voor de uitvoering van het burgerinitiatief.

Artikel 5 *Het planologisch relevant gebruik*

Voor zover het burgerinitiatief een vorm is van planologisch relevant gebruik en het burgerinitiatief in strijd is met het geldende bestemmingsplan of de beheersverordening dan wel een daarmee vergelijkbaar besluit zijn de regels en voorschriften van deze besluiten niet van toepassing. Dit geldt ook voor eventuele regels waarin voor de uitvoering van het burgerinitiatief een aanlegvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2:1 lid 1 onder b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 6 *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

Het burgerinitiatief bestaat alleen uit vergunningsvrije bouwwerken als bedoeld in het Besluit omgevingsrecht.

Artikel 7 *Brandveiligheid*

Voor zover het burgerinitiatief plaatsvindt in een inrichting als bedoeld in artikel 2 van de Brandbeveiligingsverordening blijven de in deze verordening gestelde verboden voor een burgerinitiatief buiten toepassing.

Artikel 8 *Subsidieverordening*

Deze verordening laat de toepassing van de gemeentelijke subsidieverordening onverlet. Het besluit tot erkenning als bedoeld in artikel 2 bevat een besluit tot vaststelling van een subsidie voor het burgerinitiatief.

Artikel 9 *Aansprakelijkheid*

Het besluit tot erkenning als burgerinitiatief als bedoeld in artikel 2 geeft inzicht in de wijze waarop de uitvoering van het burgerinitiatief en de deelnemers van het burgerinitiatieven zijn verzekerd tegen schade door of vanwege de gemeente.

Artikel 10 *Schadevergoeding*

1. Op aanvraag komt aan degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitvoering van een burgerinitiatief dan wel als gevolg van handelingen die naar het oordeel van het college aan de uitvoering van een burgerinitiatief kunnen worden toegerekend, een vergoeding toe van de schade.

2. Schade blijft in ieder geval voor rekening van de aanvrager van het schadebesluit voor zover:

- a. hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;
- b. hij heeft nagelaten redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade te nemen, of
- c. de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd.

3. Indien een schadeoorzaak als bedoeld in het eerste lid tevens voordeel voor de benadeelde heeft opgeleverd, wordt dit bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking genomen.

Artikel 11 *Inwerkingtreding*

Deze verordening treedt in werking op.....

Artikel 12 *Citeertitel*

Deze regeling kan worden aangehaald als:

‘Verordening burgerinitiatieven en overheidsparticipatie’.

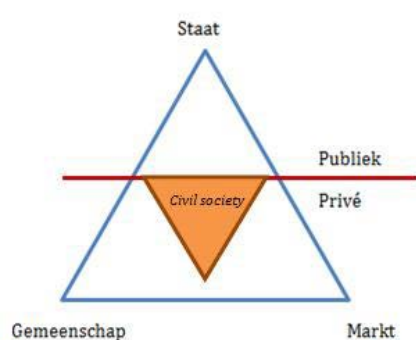
De raad voornoemd,

De griffier,

De voorzitter,

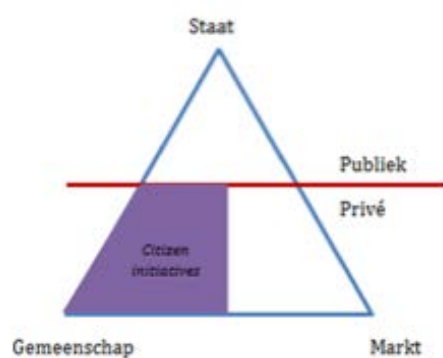
Bijlage 3: Burgerinitiatieven en civil society

Wanneer we in het kader van dit onderzoek spraken met derden over burgerinitiatieven werd ons regelmatig de vraag gesteld 'Is dat iets met civil society?'. In deze bijlage relateren we daarom 'onze' definitie van burgerinitiatieven aan de terminologie die in het discours over (de bevordering van) de *civil society* wordt gehanteerd.

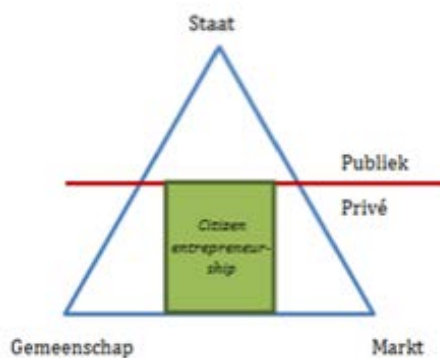


In de literatuurstudie 'actief burgerschap' zijn (bredere) concepten met betrekking tot actief burgerschap uit de internationale literatuur gedestilleerd, te weten: civil society, citizen initiatives, citizen entrepreneurship, citizen engagement, citizen participation en big society. Deze concepten worden ten opzichte van elkaar gevisualiseerd door ze te positioneren binnen de driehoek staat, gemeenschap en markt¹⁷⁵ en de daarbinnen te plaatsen scheidslijn publiek-privé.

Afbeelding 5 Civil Society¹⁷⁶



Afbeelding 6 Citizens initiatives¹⁷⁷



Afbeelding 7 Citizen entrepreneurship¹⁷⁸

¹⁷⁵ Zie Zijdeveld (1999) en ook Van de Donk & Brandsen (2006).

¹⁷⁶ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 36.

¹⁷⁷ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 37.

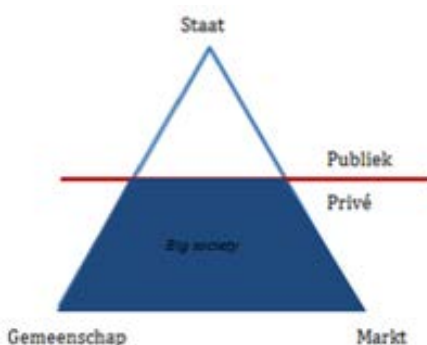
¹⁷⁸ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 37.



Afbeelding 8 Citizen engagement¹⁷⁹



Afbeelding 9 Citizen participation¹⁸⁰



Afbeelding 10 Big society¹⁸¹



Afbeelding 11 Participatory policymaking¹⁸²

Civil society wordt dan gezien als verbindend element: het domein waarbinnen de meeste concepten al dan niet impliciet tot uiting komen. Een domein dat tussen staat, markt en gemeenschap in gezocht moet worden.

De auteurs stellen dat bij participatory policymaking, zie afbeelding 11, het initiatief voor het stimuleren van actief burgerschap bij de overheid ligt. Dit concept moet dan ook verbonden worden aan het eerder beschreven fenomeen van een leidende overheid en eerste generatie burgerparticipatie. Bij vergelijking van de afbeeldingen zien we dat de overige concepten veel minder binnen het overheidsdomein vallen tot zelfs geheel daarbuiten.

Zo hebben burgerinitiatieven, zie afbeelding 6, betrekking op een redelijk beperkt concept: initiatieven die uitdrukkelijk vanuit de gemeenschap (en civil society) komen en daarmee in (het niet-commerciële deel van) de privésfeer gezocht moeten worden. Deze observatie past bij de constatering van de auteurs: *'Burgerinitiatieven zijn – volgens de*

¹⁷⁹ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 37.

¹⁸⁰ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 37.

¹⁸¹ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 37.

¹⁸² Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 37.

gangbare definities – niet door de overheid in het leven geroepen, maar door samenscholende burgers zelve; ze zouden niet zo formeel en plichtmatig opereren, doch eerder informeel en lichtvoetig. Dat maakt burgerinitiatieven wellicht vitaal maar zeker ook viraal, in die zin dat de verhalen omtrent burgerinitiatieven zich snel voorplanten, eerst in de praktijk, en vervolgens ook in de literatuur.’¹⁸³ Bij het SCP zijn burgerinitiatieven uitdrukkelijk opgenomen in de definitie van civil society: ‘als een door vrijwilligheid en ongedwongen en onbaatzuchtig burgerlijk initiatief gekenmerkte ruimte op afstand van staat, markt en privésfeer.’¹⁸⁴

De afbeeldingen tonen verder dat burgerinitiatieven alsook ‘citizen entrepreneurship’ volledig binnen de bredere concepten van burgerbetrokkenheid, burgerparticipatie en big society vallen, die (ten minste) de gehele privésfeer beslaan. Het concept ‘citizen entrepreneurship’ echter zweeft op de overgang tussen de gemeenschap en de markt en kent als zodanig slechts een zeer beperkte overlap met burgerinitiatieven.

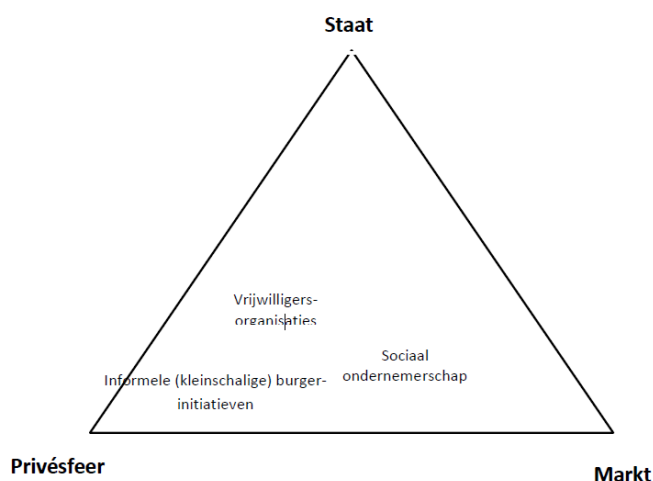
In reactie op hun bevindingen plaatsen de auteurs burgerinitiatieven in verhouding tot traditioneel vrijwilligerswerk dichter bij de privésfeer dan de staat, zie afbeelding 8. Een beweging die, zo stellen zij, deels te maken heeft met de positieve beleidsverwachtingen van dergelijke uitingen van actief burgerschap. In contrast wordt sociaal ondernemerschap als een separaat concept onderscheiden dat dichter richting de markt geplaatst dient te worden.

Verder is opmerkelijk dat informele (kleinschalige) burgerinitiatieven in tegenstelling tot traditioneel vrijwilligerswerk ook dieper in de privésfeer dan in de civil society worden geplaatst. Zie in dit verband ook de omschrijving van het Sociaal Cultureel Planbureau van informele groepen: ‘Waar we de civil society zien als sfeer tussen privédomein, markt en politiek, plaatsen we informele groepen als kleine eenheden tussen privésfeer en verenigingen en stichtingen, dus aan de basis van de civil society. Hoewel de term grassroots vaak wordt gebruikt voor politiek en sociaal geïnspireerde initiatieven vanuit de gemeenschap, kunnen initiatieven van burgers ook een meer recreatief, spiritueel of dienstverlenend karakter hebben. Vanuit die gedachte zien we informele groepen als de grassroots van de civil society.’¹⁸⁵

¹⁸³ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 41.

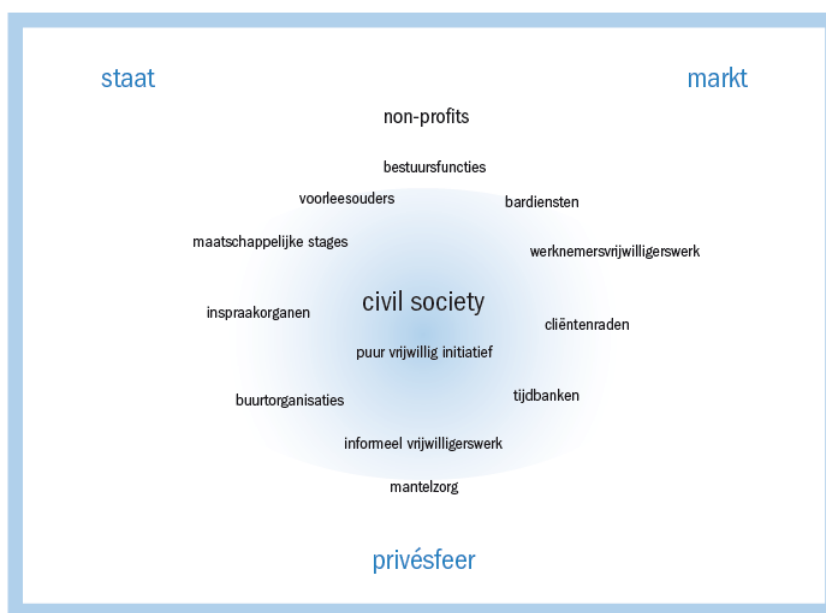
¹⁸⁴ Dekker & De Hart (2009), p. 27.

¹⁸⁵ Van den Berg e.a. (2011), p. 11.



Afbeelding 12 Burgerinitiatieven binnen driehoek staat, markt, privésfeer¹⁸⁶

Tot slot nog een afbeelding van het SCP waarin allerhande vormen van vrijwillige en maatschappelijke inzet aan de randen van de civil society gevisualiseerd worden, die dus onderscheiden moeten worden van vormen van puur vrijwillig initiatief.



Afbeelding 13 Vrijwillige en maatschappelijke inzet aan de randen van de civil society, volgens de SCP¹⁸⁷

¹⁸⁶ Van de Wijdeven e.a. (2013), p. 41.

¹⁸⁷ Dekker & De Hart (2009), p. 219.