

# HET RIGHT TO CHALLENGE:

## VAN INSPIRATIE, NAAR BURGERPARTICIPATIE TOT FRUSTRATIE?

Een juridische verkenning ten behoeve van een doeltreffende toepassing van het Right tot Challenge uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015



Naam	Quinten Lainert, MSc
Datum	29 juni 2016
Begeleider	prof. mr. F.J. van Ommeren
Tweede lezer	dr. A.R. Neerhof
Faculteit	Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Studie	Master Rechtsgeleerdheid
Afstudeerrichting	Staats- en Bestuursrecht

**Colofon**

	Quinten Lainert, MSc
Studentnummer	2578906
Datum	Juni 2016
Titel	Het Right to Challenge: van inspiratie, naar burgerparticipatie tot frustratie?
Ondertitel	Een juridische verkenning ten behoeve van een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.
	Rechtsgeleerdheid: Staats- en Bestuursrecht
Begeleider	prof. mr. F. J. van Ommeren
Tweede lezer	dr. A.R. Neerhof
Academisch jaar	2015-2016
	Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit	Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Adres	De Boelelaan 1105 1081 HV Amsterdam
	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Adres	Nassaulaan 12 2500 GK Den Haag
Afbeelding omslag	Felix Guérain





“De overheid is als *pulled pork*:  
uit elkaar getrokken en zonder samenhang.”

- Kees, initiatiefnemer op basis van de  
Right to Challenge in de gemeente Utrecht

## SAMENVATTING

Het Right to Challenge is een innovatieve (kan-)bepaling, naar Brits voorbeeld, uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Bij gemeentelijke verordening kunnen ingezetenen de mogelijkheid krijgen om zelf publieke taken uit te voeren die tot dan toe door een gecontracteerde zorgaanbieder werden uitgevoerd op basis van een overeenkomst met de gemeente. Uit dit onderzoek blijkt dat het Right to Challenge past bij de huidige politieke opvattingen over de toenemende rol van de samenleving in het voorzien van collectieve voorzieningen, c.q. de participatiesamenleving. Daarbij is onderzocht in hoeverre het Right to Challenge doeltreffend, volledig recht doende aan het idee, kan worden toegepast in het Nederlandse staats-, bestuurs- en civielrecht. In staatsrechtelijk opzicht past de bepaling overwegend goed. Het Right to Challenge zorgt er niet voor dat de huidige verhoudingen tussen het Rijk, provincies en gemeenten en de verhoudingen binnen gemeenten ongeschikt zijn. Met betrekking tot de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat er echter wel een zekere mate van spanning. Een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge vereist tevens een herziening van de rechtsverhouding tussen burger en bestuur. Zo sluiten het aanbestedingsrecht, de Wet openbaarheid van bestuur, de Gemeentewet en de rechtsbeschermingsprocedure uit de Awb onvoldoende aan op de onervaren, lokaalgebonden en kleinschalige initiatieven. Voor subsidieregelingen op basis van de Awb en het rechtspersonenrecht uit het Burgerlijk Wetboek is ingrijpen van de wetgever niet direct vereist.

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Achtergrond	9
1.2 Relevantie	10
1.3 Probleemstelling	12
1.4 Methodologische verantwoording	13
1.5 Structuur	14
<b>Hoofdstuk 2: Een juridische invulling aan het Right to Challenge</b>	<b>15</b>
2.1 Het Right to Challenge in de juridische context	15
2.2 Lidsgewijze beschouwing van artikel 2.6.7, Wmo	16
2.3 Resumé	18
<b>Hoofdstuk 3: De verhoudingen in het Huis van Thorbecke</b>	<b>19</b>
3.1 Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan	20
3.2 Waar staat de participerende burger in zijn gedualiseerde gemeente?	23
3.3 Resumé	28
<b>Hoofdstuk 4: De rechtsverhouding tussen burger en bestuur</b>	<b>29</b>
4.1 Burgerparticipatie in het Nederlands recht	29
4.2 Rechtspersonen: natuurlijke personen in het privaatrechtelijk keurslijf	32
4.3 Financiering: gulden koorden of onafhankelijkheid?	34
4.4 Een streven naar toegankelijke informatie op lokaal niveau	39
4.5 Balanceren op de grens tussen autonomie en afrekencultuur	41
4.6 Het voorkomen van Kafkaëske praktijken in het ‘besluitenprocesrecht’	42
4.7 Resumé	45

<b>Hoofdstuk 5: Conclusie &amp; discussie</b>	<b>46</b>
5.1 Conclusie	46
5.2 Discussie	50
<b>Hoofdstuk 6: Bronnen</b>	<b>52</b>
6.1 Literatuurlijst	52
6.2 Kamerstukken	62
6.3 Jurisprudentie	64
<b>Hoofdstuk 7: Bijlagen</b>	<b>65</b>
7.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Artikel 2.6.7	65
<b>Hoofdstuk 8: Lijst van afkortingen</b>	<b>66</b>





### 1.1 Achtergrond

De Nederlandse verzorgingsstaat is aan grote verandering onderhevig en evolueert schoksgewijs naar een participatiesamenleving. De participatiesamenleving beoogt een toename in de participatie van burgers ten behoeve van het organiseren van collectieve voorzieningen: “samen [de VVD en de PvdA – QL] kiezen we voor 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”.<sup>1</sup> De participatiesamenleving wordt dan ook gekenmerkt door een terugtrekkende overheid. De decentralisaties van 1 januari 2015 op het gebied van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen in het sociaal domein zijn hiervoor kenmerkend.

De uitgangspunten van burgerparticipatie en beperkt overheidsingrijpen liggen ook ten grondslag aan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo). De Wmo 2015 ziet op het compenseren van mensen met een beperking in hun participatiemogelijkheden. Op basis van de Wmo beoordeelt het college van burgemeester en wethouders bij een aanvraag van een burger, de mogelijkheden van deze burger en de mogelijke bijdrage van zijn of haar sociale netwerk. Slechts indien de aanvrager zelf of zijn sociale netwerk niet, of niet volledig, kan voorzien in de benodigde ondersteuning wijst het college een voorzieningen aan.<sup>2</sup> Dergelijke voorzieningen betreffen onder andere huishoudelijke hulp<sup>3</sup> en woon- en vervoersvoorzieningen.

Gedurende de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wmo 2015 in april 2014 werd het amendement<sup>4</sup> van de leden Voortman (GroenLinks) en Van Dijk (PvdA) inzake het Right to Challenge<sup>5</sup> met overgrote meerderheid aangenomen.<sup>6</sup> Artikel 2.6.7 is nu een facultatief onderdeel van de Wmo. Het Right to Challenge heeft zijn oorsprong in de Localism Act van Engeland: “The Right [Right to Challenge – QL] will hand the initiative to communities and the bodies that represent them who have innovative ideas about how services could be shaped to better meet local needs, or could be run more cost effectively”.<sup>7</sup> Het amendement beoogt ingezetenen bij de beleidsvorming en -uitvoering van de Wmo te betrekken. Burgers kunnen hun gemeente uitdagen om een geografisch of thematisch deel van de ondersteuningstaken uit de Wmo door hen te laten uitvoeren. Bewoners zijn namelijk beter in staat om maatwerk te leveren aan het individu. Daarnaast beschikken burgers over meer kennis en hebben ze toegang tot potentiële vrijwilligers.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> VVD-PvdA 2012, p. 1.

<sup>2</sup> Vermaat 2015, p. 1374-1379.

<sup>3</sup> De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft onlangs geoordeeld dat huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 valt. Diverse gemeenten hadden de Wmo op zo'n wijze geïnterpreteerd dat huishoudelijke hulp niet onder de Wmo valt en ingezetenen aldus geen aanspraak zouden kunnen maken op huishoudelijke hulp. Zie: CRvB, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402.

<sup>4</sup> De Tweede Kamer komt het recht van amendement toe op basis van artikel 84, Grondwet (Gw).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 152, p. 1-2.

<sup>6</sup> Slechts zeven stemmen waren tegen het ingediende amendement, waarvan vijf zetels van de ChristenUnie en twee namens de Groep Bontes/van Klaveren, zie: *Handelingen II 2013/14*, 80, item 15, p. 6. Het amendement is gepubliceerd onder *Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 158.

<sup>7</sup> *Communities and Local Government 2011*, p. 12.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 152, p. 1-2.

Derhalve krijgen burgers meer zeggenschap over de kwaliteit van de zorgverlening, meer verantwoordelijkheid over de gemeentelijke financiering van zorgvoorzieningen, de mogelijkheid tot nieuwe vormen van (in)formele zorg en worden leveranciers aangemoedigd het cliëntenperspectief centraal te stellen.<sup>9</sup> Van burgers die betrokken zijn bij burgerinitiatieven wordt een wisselwerking verondersteld tussen het ondernemen van actie uit eigen beweging en het accepteren van gezag van anderen.<sup>10</sup> De overheid blijft dus wel degelijk een rol spelen.

Een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge vereist dat ingezetenen daadwerkelijk in staat worden gesteld om delen van de Wmo-voorzieningen op eigen wijze te organiseren. Het Right to Challenge vereist dat burgers en lokale initiatieven, in plaats van (commerciële) zorgaanbieders, een centrale rol spelen bij het uitvoeren van het Wmo-beleid. Het is de vraag of deze ideologie past in het huidige rechtssysteem dat ziet op de verhoudingen tussen het Rijk, decentrale overheden en de burger.

## 1.2 Relevantie

De ultieme reactie van burgers op de terugtrekkende verzorgingsstaat is als bewoners zelf de verantwoordelijkheid en het initiatief nemen om tot verbeteringen in hun buurt te komen.<sup>11</sup> Het Right to Challenge is dan ook een innovatieve (kan-)bepaling<sup>12</sup> die past binnen de verschuiving van de Nederlandse verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Want een participatiesamenleving “[is] een samenleving waarin mensen zelf betrokken zijn bij en mede-eigenaar zijn van publieke voorzieningen”.<sup>13</sup> Dergelijke democratische innovaties kunnen leiden tot grotere invloed van burgers op collectieve voorzieningen en verhoogt de legitimiteit van besluiten.<sup>14</sup> Om burgerinitiatieven te bevorderen wordt van gemeenten een uitnodigende houding verwacht.<sup>15</sup> Diverse gemeenten experimenteren reeds met het Right to Challenge.<sup>16</sup> Het ontbreekt gemeenten echter aan handvatten om het Right to Challenge uit de Wmo te begrijpen en uit te voeren.<sup>17</sup>

### 1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Het Right to Challenge staat naast de Wmo ook in artikel 6, leden 4 tot en met 6, van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Op basis van deze Right to Challenge kunnen bewoners bij een dreigende sluiting van een bibliotheek in de buurt zelf een initiatief starten zodat de bibliotheek kan blijven voortbestaan.<sup>18</sup> “In onze participatiemaatschappij kan een dergelijk buurtinitiatiefrecht de

---

<sup>9</sup> Harmsen 2015, p. 4, 9.

<sup>10</sup> Vrielink & Verhoeven, p. 378.

<sup>11</sup> Vermeij, Van Houwelingen & De Hart 2012, p. 259-260.

<sup>12</sup> Gemeenten zijn door de formulering van artikel 2.6.7, lid 1, Wmo, niet gehouden om het Right to Challenge daadwerkelijk toe te passen, er is sprake van facultatief recht.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 538, nr. 173, p. 1.

<sup>14</sup> Boogers 2014, p. 146-150; Cohen 2014, p. 333-336.

<sup>15</sup> Vermeij, Van Houwelingen & De Hart 2012, p. 261, 269-270.

<sup>16</sup> Zie voor een relatief actueel overzicht van gemeenten die het Right to Challenge hebben ingevoerd: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.). *Gemeenten en RTC*. Geraadpleegd op 10 juni, 2016, van <http://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1LFVdihTXaZ4U4QihX8n-7CScWU-3tz5fNWQtS29JdvQ&jaar=2016>.

<sup>17</sup> Harmsen 2015, p. 10-11. Om gemeenten tegemoet te komen bij het implementeren van het Right to Challenge is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) een handreiking op te stellen, zie: *Kamerstukken II 2014/15*, 29 538, nr. 165.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 846, nr. 41, p. 1-2.

toekomst zijn van de wijze waarop we met voorzieningen omgaan die een grote impact hebben op de lokale samenleving.”<sup>19</sup> In deze vorm fungeert het Right to Challenge voornamelijk als vangnet: uitsluitend mogen burgers proberen een collectieve voorziening te continueren indien de overheid niet meer in staat is de collectieve voorziening te blijven financieren.

In artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 is het Right to Challenge ingevoerd als gelijkwaardigheidsbeginsel en is een ‘innovatie bevorderend instrument’.<sup>20</sup> Door het Right to Challenge uit het Bouwbesluit worden bouwvergunningen verleend indien de aanvrager kan bewijzen dat zijn alternatieve voorstel een gelijkwaardige oplossing biedt om de doelstelling of de norm te bereiken.<sup>21</sup> Dit past ook bij de standpunt van de regering, want de regering wil “[meer] ruimte geven aan vernieuwing, innovatie en maatschappelijke initiatieven. Daar waar regels tot onnodig hoge kosten leiden of veelbelovende initiatieven belemmeren, moeten deze zoveel mogelijk worden weggenomen”.<sup>22</sup> De mogelijkheid om alternatieve voorstellen te doen voor hetzelfde doel is een doelbepaling en aldus een instrument voor toekomstbestendige wet- en regelgeving.<sup>23</sup> Daarnaast beoogt de wetgever ook nog eens het Right to Challenge uit te breiden naar andere bijzondere wetgeving, zoals in de Wet langdurige zorg (Wlz).<sup>24</sup> Een analyse van het relevante juridische kader en de belemmeringen die hieruit voorkomen is relevant om vanaf dit moment burgerparticipatie in het kader van het Right to Challenge optimaal te kunnen faciliteren.

### 1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

In de sociaalwetenschappelijke literatuur is burgerbetrokkenheid bij de uitvoering van publieke taken uitvoerig behandeld. Bijvoorbeeld met betrekking tot de (on)gelijke representativiteit van de participanten,<sup>25</sup> de mate van betrokkenheid in de beleidscyclus,<sup>26</sup> het daadwerkelijke effect op het resultaat<sup>27</sup> en de verhoudingen met de (lokale) representatieve democratie.<sup>28</sup> Juridisch onderzoek richt zich tot dusver voornamelijk op de verschillende vormen van burgerparticipatie,<sup>29</sup> zoals op het gebied van ruimtelijke ordening en veiligheid. Het belemmerende effect van regeldichtheid op het succes van initiatieven is tevens onderzocht.<sup>30</sup> Voor het overige is er sprake van een wetenschappelijke leemte inzake het Right to Challenge. Deze leemte is te verklaren doordat het Right to Challenge pas sinds 2015 deel uitmaakt van de Wmo, er nog maar een beperkt aantal praktijkvoorbeelden zijn en jurisprudentie en gepubliceerde commentaren vooralsnog ontbreken.

Dit onderzoek richt zich op de kloof tussen de politieke ambities en de praktijk. Juist door middel van bestudering van het recht kan de discrepantie tussen wetgeving, beleid en praktijk worden verklaard. Het belang van dit onderzoek wordt nog eens onderstreept door de beoogde verbreding van de toepassing van het Right to Challenge waarvoor de uitkomsten van dit onderzoek ook relevant zijn.

---

<sup>19</sup> *Handelingen II* 2013/14, 83, item 7, p. 13.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 33 009, nr. 10, p. 8.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 33 009, nr. 10, p. 8.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29 515, nr. 372, p. 2.

<sup>23</sup> Veerman 2016, p. 96; Hartlief 2016, p. 1251.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 104, nr. 105, p. 7.

<sup>25</sup> Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak 2011, p. 205-225.

<sup>26</sup> Castenmiller 2001, p. 119-132.

<sup>27</sup> Michels & De Graaf 2010, p. 477-491.

<sup>28</sup> Van Houwelingen, Boele & Dekker 2014, p. 229-230.

<sup>29</sup> Van Steden 2009, p. 29-42.

<sup>30</sup> Zie hiervoor onder meer het onderzoek van De Jong, Litjens & Pröpper 2013, p. 17.

## 1.3 Probleemstelling

Dit onderzoek is een juridische verkenning van het relevante recht inzake artikel 2.6.7, Wmo, (het Right to Challenge) en de wijze waarop dit recht aanpassing behoeft voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge.

### 1.3.1 Hoofdvraag

Eenzijds wordt in dit onderzoek het relevante recht inzake het Right to Challenge uiteengezet, met name het staats- en bestuursrecht. Anderzijds heeft de hoofdvraag een normatief element; het doel is om aanbevelingen te formuleren die het juridisch kader kunnen verbeteren ten behoeve van een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge. Smith betoogt: “Ieder oordeel over geldend recht is altijd normatief, ook bij de onderwerpen waarover de meeste juristen niet met elkaar van mening verschillen”.<sup>31</sup> Volgens Smith ligt de waarde van rechtswetenschappelijk onderzoek voornamelijk in het inzichtelijk maken van de onderliggende structuur en argumenten waarop het debat gebaseerd kan worden. Dit onderzoek beoogt dan ook een bijdrage te leveren aan de (te voeren) politieke en maatschappelijk discussie en potentiële knelpunten voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge te analyseren. De hoofdvraag luidt daarom als volgt:

*Wat is het relevante juridische kader bij artikel 2.6.7, het Right to Challenge, uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en op welke wijze(n) kan dit kader worden verbeterd ten behoeve van een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge?*

### 1.3.2 Deelvragen

Het onderzoek wordt gestructureerd aan de hand van drie deelvragen. Allereerst behandelt het onderzoek de juridische context en de inhoud van het amendement inzake het Right to Challenge in de Wmo. Vervolgens behandelt het onderzoek de wijze en de mate waarin het Right to Challenge effecten kan sorteren op de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden en op de binnengemeentelijke verhoudingen. Bovendien wordt nagegaan op welke wijze en in welke mate het Right to Challenge invloed heeft op de publiek- en privaatrechtelijke verhoudingen tussen burger en bestuur. Daarna worden aanbevelingen voorgesteld om deze verhoudingen te verbeteren.

- 1. Welke juridische invulling kan worden gegeven aan artikel 2.6.7, het Right to Challenge, uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?*
- 2. In hoeverre stemmen de rechtsverhoudingen in Nederland overeen met een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?*
- 3. Op welke wijzen kunnen de Nederlandse rechtsverhoudingen worden aangepast voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?*

---

<sup>31</sup> Smith 2009, p. 202-225.

## 1.4 Methodologische verantwoording

Doctrinair onderzoek streeft ernaar om juridische vragen te beantwoorden op basis van een verondersteld coherent geheel bestaande uit wetgeving, jurisprudentie, legisprudentie en door juristen gepubliceerde commentaren. Hiervoor dient bestaande en toekomstige wetgeving, literatuur en jurisprudentie als basis.<sup>32</sup> Door het toepassen van een meer praktijkgericht juridisch onderzoek, waarin ook sociaalwetenschappelijke onderzoeksresultaten worden meegenomen, ontstaat naast een intern ook een extern perspectief waardoor het realiteitsgehalte van de bevindingen in dit onderzoek verbeterd is.<sup>33</sup> Het gaat immers om zowel de norm als de wijze waarop burgers, ondernemers en overheden op basis van die norm handelen.<sup>34</sup> Dit onderzoek is zo opgezet dat de analyse van artikel 2.6.7, Wmo in hoofdstuk 2 expliciet en impliciet onderwerpen aanbiedt die benodigd zijn voor dit onderzoek. Op basis van de definitie van het Right to Challenge kunnen namelijk enkele vooronderstellingen worden gemaakt die van belang worden geacht in de praktijk.

### 1.4.1 Bronnenverantwoording

Dit onderzoek beoogt het Right to Challenge te interpreteren aan de hand van parlementaire stukken. Over het Right to Challenge is namelijk nog geen jurisprudentie beschikbaar. De aangehaalde jurisprudentie en legisprudentie gaan weliswaar niet over het Right to Challenge, maar zijn relevant om de juridische context waartoe het Right to Challenge behoort te begrijpen.<sup>35</sup> Aanvullende rechtsbronnen zijn tijdschriftartikelen en gepubliceerd commentaar, waarbij (peer-review)artikelen gezaghebbender zijn.<sup>36</sup> Een laatste categorie omvat boeken en dissertaties. De actualiteit van de publicaties zijn van belang voor de betrouwbaarheid van de informatie.

De documenten die ten grondslag liggen aan deze scriptie zijn opgezocht via diverse parlementaire- en (semi)wetenschappelijke zoekcatalogi en via elektronische bronnen, waaronder Google Scholar. Rechtsbronnen zijn gevonden via de databanken van Rechtsorde, Rechtspraak.nl, Navigator, EUR-Lex en Legal Intelligence.

### 1.4.2 Betrouwbaarheid

Jurisprudentie en artikelen kunnen zelden op een eenduidige en objectieve wijze worden geïnterpreteerd daardoor wordt de betrouwbaarheid van doctrinair onderzoek verminderd. Daarom zijn met name primaire bronnen gebruikt, zoals Kamerstukken. De betrouwbaarheid is ook verbeterd door triangulatie in de data-verzameling; het gebruik van verschillende bronnen. Daarnaast voorkomt 'contra-intuïtief' denken<sup>37</sup> ten opzichte van de gebruikte teksten een 'confirmatie bias'.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Van Boom & Van Gestel 2015, p. 1336-1347.

<sup>33</sup> Van Schaaijk 2011, p. 85-107.

<sup>34</sup> Smith e.a. 2008, p. 686.

<sup>35</sup> Het feit dat jurisprudentie niet altijd gepubliceerd wordt zal slechts van beperkte invloed zijn op dit onderzoek, dit onderzoek richt zich op de hoofdlijnen van het Right to Challenge en niet op alle mogelijke details. Zie voor een bespreking van betrouwbaarheidsproblemen bij jurisprudentieonderzoek: Snel 2014.

<sup>36</sup> Peer-review houdt in dat een publicatie door ten minste twee onafhankelijk deskundigen is beoordeeld op de wetenschappelijke kwaliteit van de publicatie. Binnen de rechtswetenschap zijn peer-review tijdschriften, c.q. gerefereerde tijdschriften, eerder uitzondering dan regel. Zie: Commissie Koers 2009, p. 46-48.

<sup>37</sup> Vranken 2009, p. 77-94.

<sup>38</sup> Gommer 2007, p. 127-134.

### 1.4.3 Validiteit

Het generaliseren van de resultaten in dit onderzoek naar andere gerelateerde juridische vraagstukken zal gehinderd worden door de unieke kenmerken van de Wmo en de institutionele verschillen tussen gemeenten. Echter zijn de uitkomsten die niet direct gebonden zijn aan de Wmo ook relevant voor het Right to Challenge in andere bijzondere wetten. Tevens biedt deze juridische verkenning algemene discussiepunten aan over de participerende burger ten behoeve van het leveren van publieke voorzieningen. Deze punten zijn relevant voor de discussies betreffende de doe-democratie<sup>39</sup> en buurtrechten, dat voor meer betrokkenheid en zeggenschap van bewoners bij hun buurt moet zorgen door het wegnemen van belemmeringen.<sup>40</sup> Ten slotte wordt door het gebruik van sociaalwetenschappelijke onderzoeksresultaten beoogd eventuele spanningen tussen het juridische kader en de praktijk inzichtelijk te maken waardoor ook de aanbevelingen een hoger realiteitsgehalte hebben.

## 1.5 Structuur

In *hoofdstuk 2* wordt het Right to Challenge in het juridische perspectief geplaatst van de Wet maatschappelijke ondersteuning uit 2007 en 2015. Door middel van een lidsgewijze beschouwing van artikel 2.6.7, Wmo, wordt nagegaan wat het artikel concreet bepaalt. Vervolgens wordt een invulling gegeven aan het concept van het Right to Challenge dat de leidraad vormt voor het vervolg van het onderzoek.

*Hoofdstuk 3* gaat in op de relatie tussen het Right to Challenge, waarin de burger centraal staat, en het Nederlandse staatsrecht. Er wordt nagegaan of voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge wijzigingen van de organieke wetten nodig is. Daarnaast wordt de potentiële spanning tussen burgerparticipatie en de bestuursorganen (gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester) van gemeenten geanalyseerd.

In *hoofdstuk 4* staat de rechtsverhouding tussen burger en bestuur centraal. Het hoofdstuk behandelt het bestuursrechtelijke kader voor burgerparticipatie, de financiering en de mogelijke rechtspersonen voor maatschappelijke initiatieven, net als de controle op deze initiatieven. Verder bespreekt het hoofdstuk de transparantie van gemeenten op wijkniveau en de rechtsbescherming voor burgers die participeren op basis van het Right to Challenge.

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek worden in *hoofdstuk 5* aangehaald en tegenover elkaar gezet. Daarbij worden er aanbevelingen geformuleerd om het huidige juridische kader te verbeteren. Bovendien worden de maatschappelijke en beleidsimplicaties van deze verkenning en tekortkomingen van dit onderzoek uitgelicht. Afgesloten wordt met suggesties voor vervolgonderzoek.

---

<sup>39</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013a.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 34 065, nr. 2, p. 2.

Dit hoofdstuk beschrijft het juridische kader waartoe het Right to Challenge behoort, daarna wordt in de tweede paragraaf het amendement per lid ontleed. In de laatste paragraaf wordt een definitie geconstrueerd die zal worden toegepast in het vervolg van het onderzoek.

### 2.1 Het Right to Challenge in de juridische context

De Wmo uit 2007 diende ter vervanging van de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en ter gedeeltelijke vervanging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ).<sup>41</sup> Door het integreren van deze wetten ontstond er voor de burger een toegankelijker, samenhangender en inzichtelijker beleid.<sup>42</sup> De Wmo 2007 beoogde de zorg aan mensen met een langdurige zorgvraag te waarborgen en betaalbaar te houden, omdat maatschappelijke ontwikkelingen leidde tot een “onaanvaardbare en onbetaalbare druk” op de AWBZ.<sup>43</sup> De Wmo 2007 werd, in tegenstelling tot de zorgwetten die deze wet verving, gezien als een participatiewet die “[een] omslag in het denken en handelen van burgers, organisaties en overheden vergt”.<sup>44</sup> Burgers die niet volledig zelf of met behulp van zijn of haar sociaal netwerk kunnen participeren worden gecompenseerd door een voorziening van het college van burgemeester en wethouders (in het vervolg: college).<sup>45</sup> Het Rijk werd systeemverantwoordelijk en moest als zodanig de gemeenten in staat stellen om de doelen te bereiken.<sup>46</sup> De Wmo 2007 werd per 1 januari 2015 vervangen door de Wmo 2015. Samen met de Jeugdwet en de Participatiewet wordt de uitvoering van deze wetten sinds 2015 aan de gemeenten overgelaten.

Vanaf de invoering van de Wmo 2015 dragen gemeenten de integrale verantwoordelijkheid<sup>47</sup> over “[activiteiten] op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging”.<sup>48</sup> Allereerst betoogt de wetgever dat de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning door de Wmo 2015 verbeterd wordt. Verder wordt een inclusieve samenleving gerealiseerd en moeten mensen door ondersteuning en informele zorg langer thuis blijven wonen. Ondersteuning en de kwaliteit ervan moet ontwikkeld worden in samenspraak met gemeenten, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en cliënten.<sup>49</sup> Ten tweede beoogde de wetgever de betrokkenheid van mensen bij hun sociale omgeving te vergroten. Ten slotte is de Wmo 2015 een bezuinigingsopgave.<sup>50</sup>

---

<sup>41</sup> Vermaat 2013, p. 105.

<sup>42</sup> Mootz & Verhagen 2007, p. 7.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 30 131, nr. 3, p. 2, 6-7.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 30 131, nr. 3, p. 3.

<sup>45</sup> Vermaat, 2013, p. 117-118.

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 30 131, nr. 3, p. 9.

<sup>47</sup> De regering beoogt een integrale aanpak in het sociaal domein, dat betekent dat schotten tussen voorzieningen doorbroken moeten worden en samenwerking tussen partijen verbeterd moet worden. zie: Kamerbrief ‘Aanpak decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd’ van 19 februari 2013, kenmerk 2013-0000108917.

<sup>48</sup> VVD-PvdA 2012, p. 22.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 34, p. 16.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 3, p. 1-4.



## 2.2 Lidsgewijze beschouwing van artikel 2.6.7, Wmo

Het Right to Challenge is dus per amendement opgenomen in de Wmo 2015. Voortman en Van Dijk leggen in hun amendement uit dat gezien artikel 2.1.3, derde lid, aanhef en onder a van de Wmo “[het] wetsvoorstel er niet aan in de weg staat dat de gemeente maatschappelijke initiatieven (zgn. buurtinitiatieven) ook een belangrijke rol laat spelen bij de uitvoering van beleid”.<sup>51</sup> De betrokkenheid bij de uitvoering van beleid is juist hetgeen wat het Right to Challenge onderscheidend maakt. Want het Right to Challenge introduceert de mogelijkheid tot het overnemen en uitvoeren van een (deel van) de Wmo-taken, dit kan een geografisch of thematisch deel betreffen. Burgers kunnen een ‘uitdaging’ indienen omdat ze beter weten wat er in hun buurt nodig is, de benodigde kennis bezitten en kunnen beschikken over de vrijwillige inzet en betrokkenheid van bewoners.<sup>52</sup> Het betreffende college beoordeelt vervolgens het plan van de initiatiefnemers op de sociale meerwaarde.

### 2.2.1 Artikel 2.6.7, eerste lid

*1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.*

Het eerste lid schrijft voor dat door een algemene maatregel van bestuur (AMvB) voorwaarden kunnen worden gesteld aan de wijze waarop burgers en maatschappelijke initiatieven worden betrokken bij de uitvoering van beleid of het uitvoeren van taken van het college van burgemeester en wethouders. Door het woord ‘kunnen’ is de regering niet gehouden tot het opstellen van een dergelijke AMvB. Sub delegatie voor het vaststellen van een AMvB is niet mogelijk door het ontbreken van de formulering “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur”.<sup>53</sup> De Gemeentewet (hierna: Gemw) verstaat onder ingezetenen: zij die hun werkelijke woonplaats in de gemeente hebben.<sup>54</sup> De Wet basisregistratie personen is van recentere datum en heeft daardoor voorrang op de Gemw.<sup>55</sup> Een ingezetene is volgens artikel 1.1, onderdeel e, van deze wet: de ingeschrevene, die zijn adres heeft in een gemeente in Nederland, en op wiens persoonslijst niet het gegeven van zijn overlijden of van vertrek uit Nederland als actueel gegeven is opgenomen. Een ingeschrevene is vervolgens het geheel van gegevens van één persoon, een zogenaamde persoonslijst, in de basisregistratie personen.<sup>56</sup> Nederlanders wonend buiten de Nederlandse landsgrenzen die niet (meer) ingeschreven zijn in een Nederlandse gemeente zijn door deze bepaling uitgesloten.

---

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 158, p. 2.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 158, p. 2.

<sup>53</sup> Aanwijzing 28, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

<sup>54</sup> Artikel 2, Gemw.

<sup>55</sup> De Wet basisregistratie personen ziet op het vastleggen van kerngegevens in de bevolkingsadministratie, c.q. gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), die alle overheidsorganen nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken, zie: Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 3, p. 4-5.

<sup>56</sup> Zie hiervoor artikel 1.1, onderdeel f, van de Wet basisregistratie personen van 3 juli 2013, *Stb.* 2013, 315.



Het begrip ‘maatschappelijk initiatief’ is (nog) niet juridisch gedefinieerd. Het begrip maatschappelijke organisatie bestond echter wel in de voormalige Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieu 2008. Een maatschappelijk initiatief was daarin een rechtspersoon zonder winstoogmerk, niet zijnde een overheidsorganisatie of onderneming in Europeesrechtelijke zin.<sup>57</sup> De Raad voor het openbaar bestuur (hierna: Rob) merkte op dat “[elke] gezamenlijke activiteit vóór de voordeur te scharen [is – QL] onder de term ‘maatschappelijk initiatief’”.<sup>58</sup> Een bruikbaarere definitie is volgens de Rob dan ook de activiteiten “[waarbij] (*groepen van*) *burgers zich inzetten voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen.*”<sup>59</sup>

Daarnaast gaat het om de ‘taken van het college’. De taken van het college kunnen gelijkgesteld worden aan het begrip ‘publieke taak’. Indien een overheid een maatschappelijk belang erkent en ter realisering van dit belang van mening is dat dit belang niet gerealiseerd kan worden zonder overheidsingrijpen kan de overheid de behartiging van een dergelijk maatschappelijk belang uitvoeren door middel van een publieke taak.<sup>60</sup> De noodzaak tot ingrijpen is als zodanig een doorslaggevende factor bij het bepalen of de taak van overheidswege moet worden opgepakt.<sup>61</sup> Scheltema en Scheltema betogen dat de definiëring van de ‘publieke taak’ dynamisch is, het begrip is namelijk sterk tijd- en contextafhankelijk.<sup>62</sup> Dit doet er echter niet aan af dat weliswaar de reikwijdte van de publieke taak dynamisch is, maar het begrip als zodanig overwegend robuust is. Zeker omdat het in dit geval publieke taken betreft die in het kader van de Wmo aan het college zijn gedelegeerd.

## 2.2.2 Artikel 2.6.7, tweede lid

*2. In de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald:*

*a. welke eisen gelden voor het door ingezetenen en maatschappelijke initiatieven laten uitvoeren van taken van het college;*

*b. op welke wijze en aan de hand van welke criteria de effecten worden geëvalueerd.*

Bij AMvB kunnen allereerst eisen worden gesteld aan de uitvoering van taken van het college door ingezetenen en maatschappelijke initiatieven. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het bezitten van een rechtspersoon, het inbrengen van eigen kapitaal of het voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Daarnaast kan volgens onderdeel b van dit lid bepaald worden welke criteria gelden voor het evalueren van de effecten en op welke manier dat wordt bepaald. Deze evaluatie zal waarschijnlijk betrekking hebben op de effecten van het door ingezetenen en maatschappelijke initiatieven laten uitvoeren van taken behorende tot het college. De AMvB zou ook cliëntervaringonderzoeken kunnen voorschrijven.<sup>63</sup> Tot op heden is er nog geen behoefte aan het vaststellen van een AMvB.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> *Stcrt.* 2008, 116, p. 28.

<sup>58</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 14.

<sup>59</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, 2014, p. 14. Originele cursivering in de aangehaalde tekst.

<sup>60</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2000, p. 20-21.

<sup>61</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 6.

<sup>62</sup> Scheltema & Scheltema, 2008, p. 55.

<sup>63</sup> Voor subsidies bestaat reeds een verplichting tot het meten van effecten van de activiteiten. Conform art. 4:24 Awb moet over een subsidie dat op een wettelijk voorschrift berust, minstens elke vijf jaar een verslag worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

### 2.2.3 Artikel 2.6.7, derde lid

*3. Het ontwerp van een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.*

De beschreven procedure is een standaardformulering en wordt vaak gebruikt voor amendementen. Het lid ziet op gecontroleerde delegatie en houdt in dat de voordracht van de (wijziging van de) AMvB niet eerder geschiedt dan vier weken nadat het ontwerp van de AMvB ter kennisgeving aan de beide Kamers der Staten-Generaal is voorgelegd.<sup>65</sup> Na deze periode zal het ontwerp aan de Raad van State ter advies worden voorgelegd.<sup>66</sup> Door deze procedure behouden de Staten-Generaal enige zeggenschap over aan de regering gedelegeerde wetten.<sup>67</sup> Een dergelijke procedure is op basis van aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) slechts voorgehouden aan bijzondere redenen, waarvan hier overigens geen sprake is.

## 2.3 Resumé

Het amendement en de toelichting op het Right to Challenge in de Wmo scheidt weinig duidelijkheid over de juridische invulling en consequenties van het concept. Evenzeer kent burgerparticipatie geen eenduidige definitie. Een werkbare definitie van burgerparticipatie is: het door middel van georganiseerde interactie van burgers met een publieke organisatie kunnen beïnvloeden van bestuurlijke besluiten.<sup>68</sup> Het Right to Challenge ziet op participatie ten behoeve van het overnemen en uitvoeren van een publieke taak. Initiatiefnemers kunnen deze taak namelijk goedkoper of kwalitatief beter uitvoeren. In het vervolg van dit onderzoek wordt daarom de volgende, niet strikt juridische, definitie gebruikt van het Right to Challenge.<sup>69</sup>

*Burgers en maatschappelijke initiatieven kunnen een deel van de reeds door gemeenten gecontracteerde publieke taken van aanbieders in het kader van de Wmo overnemen en uitvoeren indien het voorstel van de initiatiefnemers voldoet aan een vooraf bepaalde (maatschappelijke) meerwaarde.*

Het Right to Challenge neemt dus burgers (natuurlijke- dan wel rechtspersonen) en hun ideeën als uitgangspunt. Via deze vorm van burgerparticipatie kunnen zij op een andere wijze in collectieve voorzieningen voorzien.

---

<sup>64</sup> Harmsen 2015, p. 10. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bevestigden in april 2016 deze conclusie uit het onderzoek.

<sup>65</sup> Ar, aanwijzing 37, model onder *b*.

<sup>66</sup> Borman 2012, p. 267-268.

<sup>67</sup> Borman 2015, p. 459. Een uitgebreide beschrijving van de voorhangprocedure betreffende een algemene maatregelen van bestuur is terug te vinden in het Draaiboek voor de regelgeving, nummers 157-186.

<sup>68</sup> Creighton 2005, p. 7.

<sup>69</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 29 614, nr. 33, p. 5, 10; De Bruijn, Van Mierlo, Nourozi, De Ruijter & Turnhout 2015, p. 4.

Het Rijk, provincies en gemeenten zullen het denken, doen en laten van burgers en maatschappelijke initiatieven als uitgangspunt moeten nemen voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge. Dit betekent dat niet de nationale of decentrale wetgever eenzijdig normen oplegt, maar dat deze normen in constante dialoog met de samenleving worden geformuleerd en verbeterd. In dit hoofdstuk wordt belicht of het continu nemen van de burgers als uitgangspunt voor het uitvoeren van publieke taken spanningen oplevert met de juridische verhoudingen tussen het Rijk, provincies en gemeenten; het Huis van Thorbecke. Eveneens beziet dit hoofdstuk of de verhoudingen tussen de bestuursorganen van gemeenten (verder) onder druk komen te staan.

In een democratische rechtsstaat als Nederland wordt het handelen van de overheid dat ingrijpt in de rechten en vrijheden van haar burgers gebaseerd op een wettelijke grondslag, het legaliteitsbeginsel.<sup>70</sup> De Nederlandse rechtsstatelijke vorm is algemeen bekend onder de naam *trias politica*; de machtsverdeling en het evenwicht tussen wetgever, bestuur, rechter en burgers.<sup>71</sup> Er bestaat echter geen competentieverdeling tussen de drie bestuurslagen in Nederland. Het ontbreken van afgebakende bevoegdheden tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten heeft tot de nodige discussies geleid.<sup>72</sup> De taken die gemeenten geheel autonoom kunnen oppakken worden beperkt doordat de nationale wetgever bevoegd is regeling en bestuur behorende tot de autonomie van gemeenten bij of krachtens de wet te vorderen. Het vorderen van taken op basis van medebewind gebeurt op basis van artikel 124 Grondwet (Gw).<sup>73</sup> De Wmo 2015 is een dergelijke gemeentelijke taak in medebewind waarbij gemeenten op bepaalde onderdelen beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid is gelaten.

De burger wordt door de klassieke grondrechten verankerd in de Grondwet beschermt tegen onrechtvaardig en onnodig ingrijpen in zijn of haar autonome levenssfeer door de overheid.<sup>74</sup> Daarnaast zijn er sociale grondrechten, waardoor de overheid dient te streven naar kansen en voorzieningen voor haar burgers.<sup>75</sup> De wettelijke grondslag voor de overheid tot het treffen van maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid, waaronder de Wmo is art. 22, eerste lid, Gw.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> In de rechtswetenschappelijke literatuur bestaat er discussie over de adequate omschrijving van het begrip legaliteitsbeginsel. Ik prefereer het gebruik van het begrip legaliteitsvereiste boven het legaliteitsbeginsel, zoals Zijlstra dit tevens doet in zijn boek *Wetgeven* (voetnoot 96). De toevoeging –*vereiste* veronderstelt immers dat afwijking onder geen beding mogelijk is, terwijl het legaliteits*beginsel* impliceert dat er zoveel mogelijk moet worden gestreefd naar het hebben van een wettelijke grondslag voor besluitvorming door de overheid. Echter kan het ontbreken van een wettelijke grondslag bij het begrip legaliteitsbeginsel niet zonder meer resulteren in onrechtmatigheid. Zie een verdere beschouwing over het legaliteitsbeginsel ook: Witteveen 2000, p. 125-126, 206; Zijlstra 2012, p. 71 e.v.

<sup>71</sup> Het weglaten van de burgers in de *trias politica* zou onvereenigbaar zijn met het feit dat alle staatsrechtelijke bevoegdheden van de wetgever, rechter en het bestuur zijn afgeleid uit het bestaan van deze burgers. Zie verder: Witteveen 2000, p. 141-142, 234.

<sup>72</sup> Versteden 2007, p. 156-161.

<sup>73</sup> *Kamerstukken I* 2014/15, CII, J, p. 4, 7. Echter wordt er steeds minder belang meer gehecht aan het onderscheid tussen taken in autonomie en medebewind omdat het onderscheid steeds meer verwaterd, zie: *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 11.

<sup>74</sup> Witteveen 1996, p. 221-222.

<sup>75</sup> Leenen 2007, p. 31-42.

<sup>76</sup> Zoals genoemd in het eerste lid van artikel 22, Gw: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid. Maar ook in sterke mate kan aan internationale verdragen het recht op gezondheidszorg

### 3.1 Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan<sup>77</sup>

In deze paragraaf wordt gezien in welke mate het Right to Challenge past binnen de decentralisaties in het sociaal domein. Daarbij wordt gezien of regionale samenwerking van gemeenten op het gebied van de Wmo een effect kan hebben op het Right to Challenge. Ten slotte wordt kort ingegaan op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten.

#### 3.1.1 Decentralisatie

Gecentraliseerd bestuur resulteert in ondoeltreffend openbaar bestuur dat daarnaast niet transparant, samenhangend en democratisch controleerbaar is.<sup>78</sup> Daarom wordt beoogd om taken en bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burger te beleggen. Uitsluitend de taken en bevoegdheden die niet doeltreffend en doelmatig aan het decentrale bestuur kunnen worden overgelaten blijven de verantwoordelijkheid van de centrale overheid.<sup>79</sup> Met de decentralisaties in het sociaal domein wil de wetgever “[een] omslag maken naar meer maatwerk, meer zorg in de buurt, meer samenwerking tussen verschillende aanbieders maar ook naar houdbaar gefinancierde voorzieningen, zodat ook latere generaties er nog gebruik van kunnen maken”.<sup>80</sup> Door het verantwoordelijk maken van gemeenten over de financiën zullen de gemeentebesturen meer eigenaarschap vertonen.<sup>81</sup> De ingezetenen van een gemeente hebben vervolgens ook directere invloed op het Wmo-beleid.<sup>82</sup> Lokale politici moeten immers steun zoeken en verantwoording afleggen over het door hen gevoerde beleid. Aan gemeenten wordt dan ook een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van de gedecentraliseerde voorzieningen.<sup>83</sup> Raijmakers betoogt dat de huidige decentralisaties in het sociale domein, waaronder dus de Wmo, gemotiveerd worden door een grotere doelmatigheid, integraliteit en meer mogelijkheden tot maatwerk.<sup>84</sup> Het Right to Challenge past in de decentralisatietendens en komt voort uit vergelijkbare argumenten; de behoefte aan meer maatwerk, integraliteit en invloed voor de burger.<sup>85</sup> In de praktijk blijkt dat de Rijksoverheid geneigd is om zich nadrukkelijker te bemoeien met de gedecentraliseerde taken, de zogeheten ‘decentralisatie paradox’. Een voorbeeld hiervan is de concept-AMvB die ziet op de decentrale tarieven voor huishoudelijke hulp.<sup>86</sup>

---

worden ontleend, zoals aan het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVECSR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH).

<sup>77</sup> Titel is ontleend aan: Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan: Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State 2009.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 1985/86*, 19 403, nr. 3, p. 10.

<sup>79</sup> Ar, aanwijzing 16.

<sup>80</sup> VVd-PvdA 2012, p. 22.

<sup>81</sup> Van der Veer 2013, p. 167.

<sup>82</sup> Allers & De Kam 2010, p. 189-193.

<sup>83</sup> VVD-PvdA 2012, p. 23.

<sup>84</sup> Raijmakers 2015, p. 19-20. Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties 2013b, p. 21 e.v.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 VII, nr. 59, p. 11.

<sup>86</sup> Staatssecretaris Van Rijn was mening dat gemeenten onredelijke vergoedingen voor huishoudelijke hulp boden waardoor aanbieders in financiële problemen raken. Daarom heeft hij ter consultatie een concept AMvB voorgelegd om de ‘race tot the bottom’ tegen te gaan genaamd: ‘Besluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 inzake nadere regels over een inkoopplan voor maatschappelijke ondersteuning (invoeging artikel 5.4)’.

Het Right to Challenge in de Wmo zal de verhoudingen tussen de bestuurslagen in het Huis van Thorbecke niet op zijn kop zetten. Artikel 2.6.7 Wmo komt namelijk juridisch gezien niet, of nauwelijks, in de knel met de onderlinge verhoudingen tussen de drie bestuurslagen. Zo sluit het Right to Challenge uitstekend aan bij de decentralisaties in het sociaal domein. Daarnaast hebben het Rijk en de provincie, behoudens de mogelijkheid tot het vaststellen van een AMvB door het Rijk en de maatregelen bij taakverwaarlozing,<sup>87</sup> weinig juridische instrumenten ter beschikking om de uitvoering van het Right to Challenge te sturen. Maatregelen ingeval van taakverwaarlozing zijn gerechtvaardigd bij het ontbreken of falen van beleid op het gebied van de Wmo. Het Right to Challenge zou enkel voor taakverwaarlozing in aanmerking komen als een gemeente door toepassing hiervan niet de voorzieningen levert waartoe de gemeente wel gehouden is. Het Rijk heeft wel de mogelijkheid door nieuwe wet- en regelgeving te interveniëren in het Right to Challenge. Bezien vanuit de decentralisatie paradox is dat ook aannemelijk. De beleidsvrijheid van gemeenten inzake het Right to Challenge moet echter worden gewaarborgd en dit vereist dan ook een terughoudende opstelling van de nationale wetgever.

### 3.1.2 Regionale samenwerking

Veel gemeenten hebben een te beperkte schaalgrootte om op alle beleidsonderwerpen zelfstandig op te kunnen treden. Gemeentelijke schaalvergroting is dan ook een logisch gevolg en heeft sinds de Tweede Wereldoorlog geresulteerd in een aanzienlijke daling van het aantal gemeenten.<sup>88</sup> Het kabinet ziet schaalvergroting ook als een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van de (nieuwe) taken te kunnen bevorderen.<sup>89</sup> Gemeenten zijn op grond van artikel 2.6.1, eerste lid, Wmo, gehouden om samen te werken indien dit voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet nodig is. In Nederland zijn er 43 Wmo-regio's die samen hebben opgetrokken bij de voorbereiding van de Wmo 2015.<sup>90</sup> Ongeveer twee derde van de gemeenten werkte in 2008 met één of meer andere gemeenten samen aan de beleidsvorming- en/of uitvoering van de Wmo.<sup>91</sup> Voor alle gemeentelijke beleidsonderwerpen tezamen bestonden er in 2010 liefst 698 publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.<sup>92</sup> Gemeentelijke publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden hebben hun grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).<sup>93</sup> Het gaat hierbij om gemeenschappelijke regelingen tussen gemeentebesturen onderling, en tussen gemeente-, provincie- en/of waterschapsbesturen.<sup>94</sup> De samenwerking waarop de gemeenschappelijke regeling gebaseerd is concentreert zich vaak op een specifiek beleidsonderwerp,<sup>95</sup> zoals de organisatie van

---

<sup>87</sup> Ingevolge artikel 124, eerste lid, Gemw vindt taakverwaarlozing plaats indien een taak niet, niet tijd of niet naar behoren verricht voorziet gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning daarin. Daarnaast bestaat er nog de mogelijkheid om een besluit van een gemeente te schorsen en/of te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang, als bedoeld in artikel 268, e.v. Gemw j° Titel 10.2, Awb. Zie ook: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 3, p. 11.

<sup>88</sup> Het aantal gemeenten daalde sinds 1945 van ruim 1000 gemeenten naar 496 gemeenten in 2002, tot een aantal van 390 gemeenten per 1 januari 2016, zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2012a, p. 10.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 VII, nr. 59, p. 5.

<sup>90</sup> Zie voor een interactief overzicht van de Wmo-regio's: Regioatlas. (z.j.). *WMO-regio's*. Geraadpleegd op 5 juni, 2016, van <http://www.regioatlas.nl/kaarten#wmoregios>.

<sup>91</sup> Van Houten, Schalk & Tuynman 2010, p. 101-124.

<sup>92</sup> De Greef & De Maas 2010, p. 7.

<sup>93</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen van 20 december 1984, laatstelijk gewijzigd op 1 januari 2015.

<sup>94</sup> Zie de artikelen 1, 40, 50, 51, 73, 82, 93 en 96, Wgr.

<sup>95</sup> Artikel 10, eerste lid, Wgr.

veiligheidsregio's.<sup>96</sup> Het bestuur van de samenwerking bestaat uit afgevaardigden van de bestuursorganen die de samenwerking zijn aangegaan en een of meerdere externe leden.<sup>97</sup> De samenwerkingsverbanden ondermijnen gedeeltelijk de uitgangspunten behorende bij de decentralisaties in het sociaal domein. Waaronder de wens tot meer maatwerk en de dialoog met de samenleving. Zo wordt verondersteld dat de invloed van gemeenteraden op regionale samenwerking beperkt is, door de samenwerking zijn gemeenten immers maar een deel van het geheel en telt hun stem minder zwaar mee.<sup>98</sup> Een ander dilemma bij samenwerkingsverbanden is de relatie tussen het eigen belang van de gemeenten en het algemeen belang van de regio. Hierop aansluitend behoren ook de beperkte mogelijkheden van belanghebbenden tot beleidsbeïnvloeding op regionaal niveau.<sup>99</sup>

Het Right to Challenge wordt in een gemeentelijke verordening opgenomen als de gemeenteraad hiertoe besluit. Vanwege het bestaan van een gemeenschappelijke regeling van de desbetreffende gemeente op het gebied van inkoop van Wmo-voorzieningen kan er een spagaat ontstaan. Een eerste probleem heeft betrekking op de gemeenschappelijke inkoop van lokale Wmo-voorzieningen. Een ingezetene dient een 'challenge' in bij zijn gemeente, welke door deze gemeente zal worden beoordeeld. Vervolgens kan het zo zijn dat de indiener een aanvraag moet doen bij het samenwerkingsverband voor het verkrijgen van een publieke taak in zijn gemeente. Aldus zou een indiener via de band van een gemeentelijke verordening een beroep moeten doen op een regionaal orgaan ten behoeve van het verkrijgen van een lokale publieke taak. Om deze mogelijkheid te bieden aan ingezetenen zal de regeling zelf hiertoe de mogelijkheid moeten bieden. Een tweede probleem kan ontstaan door de wijze van controle en verantwoording op de uitvoerder van een initiatief. Het lijkt onverenigbaar met het idee van het Right to Challenge dat een regionaal samenwerkingsverband toezicht gaat houden op lokale initiatieven die in samenspraak met gemeenten tot passende en effectieve controle- en toezicht instrumenten zouden moeten komen. Een derde probleem is dat de lokale democratie niet meer de invloed kan uitoefenen op het Right to Challenge als deze regionaal is ingekocht en/of hierop regionaal toezicht wordt gehouden. . Zolang niet alle deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid tot een Right to Challenge kennen ontstaan deze problemen.

### 3.1.3 De financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) wijst erop dat het huidige financieringsstelsel van gemeenten door het Rijk niet passend meer is.<sup>100</sup> Maatschappelijke initiatieven zijn slechts levensvatbaar als de financiële verhoudingen tussen burger en bestuur verandert, want het organiseren van burgerparticipatie vereist investeringen.<sup>101</sup> De Financiële-Verhoudingswet<sup>102</sup> moet worden aangepast vanwege de prominentere rol van gemeenten in het Nederlandse staatsbestel, de

---

<sup>96</sup> De Greef 2009.

<sup>97</sup> Zie onder andere: De Greef 2011, p. 265-290; De Greef, 2008, p. 509-526.

<sup>98</sup> Een empirische onderbouwing van dit standpunt, ondanks een sterke behoefte hieraan, ontbreekt, zie ook: Peters 2014, p. 9.

<sup>99</sup> Weliswaar zijn de burgers in beginsel de belangrijkste belanghebbenden in besluitvorming, de groep van belanghebbenden is tevens afhankelijk van het onderwerp, waardoor onder meer ook toezichthouders en financiers als belanghebbenden bij beleid betrokken moeten worden, zie: Raad voor het openbaar bestuur, 2000, p. 17-18, 43-45, 51.

<sup>100</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2016, p. 7.

<sup>101</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013, p. 32.

<sup>102</sup> De Financiële-Verhoudingswet van 21 oktober 1996, laatstelijk gewijzigd op 22 januari 2014, *Stb.* 2014, 48.



groei van de gemeentelijke taken, de schaalvergroting van gemeenten en de toegenomen regionale samenwerking in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. De Rfv en andere auteurs pleiten voor ruimere gemeentelijke autonomie over lokale belastingen en een grotere beleidsvrijheid over de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds.<sup>103</sup> De gemeenten ontvingen in 2015 ruim 8 miljard euro aan algemene uitkeringen in het kader van de Wmo, waarvan meer dan 3,6 miljard euro voor de nieuwe Wmo-taken.<sup>104</sup> Een verlichting van de belastingdruk zodat er meer particuliere financiering voor initiatieven is, is een andere oplossing.<sup>105</sup> In beginsel onderscheidt het Right to Challenge zich van andere vormen van burgerparticipatie doordat burgers een aanvraag kunnen doen om reeds door de gemeente gefinancierde taken over te nemen, dit hoeft dus geen extra geld te kosten. Het voorstel zal gehonoreerd worden als deze een (maatschappelijke) meerwaarde heeft ten opzichte van de overeenkomst met een aanbieder. Gemeenten hebben wel tijd en financiële ruimte nodig om te kunnen investeren in vernieuwing, integraliteit en versterking van participatie en preventie in het sociaal domein.<sup>106</sup> Het invoeren en experimenteren met het Right to Challenge zal de nodige ambtelijke capaciteit kosten. Het verruimen van de autonomie van gemeenten over inkomsten uit het Gemeentefonds en lokale belastingen leidt niet eenvoudigweg tot een verbetering van het Right to Challenge. Het is immers aan de lokale politiek om keuzes te maken wat en hoe met deze eventuele verruimde bevoegdheid wordt omgegaan.

### 3.2 Waar staat de participerende burger in zijn gedualiseerde gemeente?

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, bekend als de commissie-Elzinga, gaf diverse aanbevelingen ten behoeve van de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur uit 2002. Het rapport strekte ertoe de taken behorende tot de organen van het gemeentebestuur te 'ontvlechten' door middel van het invoeren van een dualistisch stelsel ter vervanging van het monistische model.<sup>107</sup> In het duale stelsel blijft de gemeenteraad het hoofd van de gemeente,<sup>108</sup> maar hebben wethouders niet tevens zitting in zowel de raad, als in het college van burgemeester en wethouders, als in de raadscommissies.<sup>109</sup> Er werd een duidelijk onderscheid beoogd tussen de normerende en controlerende rol van de gemeenteraad en de besturende taak van het college.<sup>110</sup> Deze veranderingen waren noodzakelijk om de Gemeentewet aan te laten sluiten bij de praktijk. Het monistische stelsel was namelijk ingehaald door de professionalisering en intensivering van de bevoegdheden van gemeenteambtenaren en -bestuurders.<sup>111</sup> De dualisering werd ook ingegeven door het belang van interactie tussen het bestuur en de samenleving.<sup>112</sup> Dankzij dit interactief bestuur wordt het bestuur geprikkeld om "[maximale] speelruimte voor zichzelf te reserveren om «zaken te doen» met maatschappelijke actoren".<sup>113</sup>

<sup>103</sup> Zie onder meer de volgende publicaties: Engels 2007, p. 179-186; Raad voor de financiële verhoudingen 2005; Boorsma & Allers 2006; Van Eijkel & Vermeulen 2015.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 31 839, nr. 384, p. 4.

<sup>105</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013, p. 32.

<sup>106</sup> *Kamerstukken I* 2013/14, 33 841, F, p. 32; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 15, p. 20.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 2.

<sup>108</sup> Artikel 125, eerste lid, Gw.

<sup>109</sup> Zie artikel 36b, eerste lid, onderdelen I en p, Gemw.

<sup>110</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2002.

<sup>111</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 2-3.

<sup>112</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 4.

<sup>113</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 4.

### 3.2.1 De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoofd van de gemeente. Het bestuur van een gemeente bestaat daarnaast uit het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.<sup>114</sup> In de Gemeentewet zijn de belangrijkste taken van de gemeenteraad geëxpliciteerd; deze betreffen kaderstelling, controle en vertegenwoordiging. Kaderstelling ziet op de begroting en het vaststellen van verordeningen, plannen en moties. Deze normerende taak van de raad wordt echter steeds meer ondergeschikt gemaakt aan het bewaken van het bestuurlijke proces.<sup>115</sup> Controle heeft betrekking op het toetsen van de door het college verantwoorde beleid. De vertegenwoordigende taak van de raad betreft het democratisch representeren van de bewoners van de desbetreffende gemeente.<sup>116</sup> De Raad kan deze rol “[alleen] waarmaken indien hij een open oog heeft voor wat speelt onder de kiezers”.<sup>117</sup> De dualisering betracht de controlerende en vertegenwoordigende rol in belang te doen toenemen.<sup>118</sup>

De raad is op basis van artikel 149 Gemw bevoegd tot het vaststellen verordeningen die de raad in het belang van de gemeente als nodig beoordeelt, waaronder dus ook het Right to Challenge. Deze verordening, of waarschijnlijker nog een motie,<sup>119</sup> kan ook nadere eisen bevatten omtrent het Right to Challenge. Naast het kiesrecht hebben de burgers slechts beperkte invloed op en ‘interactie’ met het bestuur. Op welke andere wijze invulling wordt gegeven aan het interactief bestuur blijkt niet uit de Gemw. Uit de toelichting blijkt dat ICT in ieder geval een belangrijke rol hierin speelt.<sup>120</sup> Alhoewel het belang van moderne communicatiemiddelen niet onderschat mag worden, geldt echter ook dat de daadwerkelijke invloed van burgers op het politieke debat van gemeenten via sociale media niet *overschat* mag worden.<sup>121</sup> De verhouding tussen de raad en de burgers lijkt door de dualisering echter niet te zijn veranderd.<sup>122</sup> Twijfels over de kwaliteit van de relatie tussen burger en bestuur kunnen daardoor terecht zijn. De Rob pleit er dan ook voor dat raadsleden meer in contact treden met burgers, voornamelijk door relaties op te bouwen die aansluiten op hun portefeuille.<sup>123</sup> Op basis van deze relaties legt de raad de doelstelling vast van het Right to Challenge. Aan deze doelstelling kan de rechter een aanvraag van een initiatiefnemer toetsen.<sup>124</sup> De raad kan de verordening eventueel aanvullen met enkele criteria. Het college is in het algemeen gehouden om zich aan deze criteria te committeren, eventuele ongeschikte criteria belemmeren echter een doeltreffende

---

<sup>114</sup> Artikel 125, Gw.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 4*

<sup>116</sup> Engels 2008, p. 12-28.

<sup>117</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 25.*

<sup>118</sup> Ten behoeve van de controlerende functie werden de verantwoordingsplicht van het college en burgemeester, het mondelinge en schriftelijk vragenrecht, het recht van interpellatie, het recht op onderzoek, het vaststellen van gedragscodes voor wethouders en de rekenkamer wettelijk verankerd in de Wet dualisering gemeentebestuur, zie: *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 25, 29.*

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld Gemeente Utrecht 2014/M70 en gemeente Eindhoven motie M5A Right to Challenge.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 25.*

<sup>121</sup> Maar liefst 96% van de gemeenten had bijvoorbeeld een Twitteraccount in 2014. De mate en snelheid van interactie met burgers bleek echter beperkt, een meerderheid van de berichten gaat om het ‘zenden’ van informatie, zie: Loeffen, De Voogd & Kok 2014, p. 43-58.

<sup>122</sup> Denters, De Groot & Klok 2008, p. 59-73.

<sup>123</sup> Het advies van de Rob stelt dat gemeenteraadsleden de door hen besteedde tijd aan het raadslidmaatschap van 15,9 uur per week anders moeten gaan besteden, zie: Raad voor het openbaar bestuur 2016, p. 20-21.

<sup>124</sup> Een appelland ging in beroep tegen de afwijzing van zijn projectaanvraag op basis van de Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieu (Smom). De verweerder werd in het gelijk gesteld omdat de door de appelland ingediende projectaanvraag niet voldeed aan de doelstelling van de Smom in artikel 1, aanhef en onder b. Zie: ABRvS, 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5794.



toepassing van het Right to Challenge. Daarom kan het 'inkleuren' van de eisen beter worden overgelaten aan het college. Met het oog op de belangrijke controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad, ziet de raad met name op het bevorderen en - in het uiterste geval - bijsturen van het Right to Challenge. De raad beschikt sinds de dualisering over voldoende instrumenten om te blijven informeren naar de voortgang, het stellen van vragen en bij te sturen. Ook de rekenkamer kan hierin een belangrijke rol spelen.

Ter afsluiting nog een waarschuwende opmerking voor de raad: indien het Right to Challenge niet het vooraf verwachte verloop vertoont dient de raad niet meteen ingrijpende middelen toe te passen. De burgers zijn namelijk in eerste instantie aan zet om de processen zo vorm te geven dat deze recht doen aan hun initiatieven, slechts als het college deze initiatieven onredelijk belemmert kan de raad van zijn regelgevende bevoegdheden gebruik maken. Deze opstelling past ook uitstekend bij de uitgangspunten van de dualisering, waaronder een sterkere controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad.

### 3.2.2 De rol van het college van burgemeester en wethouders

Staatsrechtelijk gezien is het college van burgemeester en wethouders het uitvoerende orgaan en het dagelijkse bestuur van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders is als zodanig onder meer bevoegd tot de dagelijkse bestuurs- en beheerstaken van de gemeente, de organisatie van de gemeente en het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen voor de gemeenteraad.<sup>125</sup> De leden van het college kennen afzonderlijk geen eigen bevoegdheden, omdat de verantwoordelijkheid ligt bij het college als geheel.<sup>126</sup> Het college legt verantwoording af aan de raad over het door hen gevoerde bestuur en heeft dan ook een inlichtingenplicht.<sup>127</sup> De wethouders dragen een inhoudelijke verantwoordelijkheid over de onderwerpen en de daarbij behorende participatieprocedures.<sup>128</sup> Aan het college zal door de raad de bevoegdheid tot het uitvoeren van het Right to Challenge worden gedelegeerd. Het college besluit vervolgens over aanvragen voor maatschappelijke initiatieven. Door de beperkte kaderstellende rol van de raad behoort het college via delegatie ruimte te krijgen nadere regels over het Right to Challenge vast te stellen. Allereerst omdat het college in de praktijk nauw in contact staat met de burgers en andere gemeenten. Zij zullen beter in staat zijn de behoeften en de lokale ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie te begrijpen. Ten tweede vereist de relatie tussen burger en bestuur de nodige flexibiliteit. Het college kan geremd worden in de doorontwikkeling van beleid als het moet handelen binnen een strak keurslijf van door de raad vastgestelde regels. De flexibiliteit is noodzakelijk om goed om te kunnen gaan met de veelvormigheid aan maatschappelijke initiatieven en de verschillen in onder meer opleidingsniveau en sociaaleconomische status van initiatiefnemers.<sup>129</sup> Ten slotte kan het college beschikken over een aanzienlijk ambtelijk apparaat dat dicht bij de burger staat<sup>130</sup>. Ambtenaren treden als contactpersoon op, worden daadwerkelijk betrokken bij de uitvoering en zorgen voor een constante stroom van informatie tussen burger en bestuur.

---

<sup>125</sup> Artikel 160, eerste lid, Gemw. Deze kunnen wel worden gelegeerd aan het college op basis van artikel 168, eerste lid, Gemw.

<sup>126</sup> Artikel 168, tweede lid, Gemw.

<sup>127</sup> Artikel 169, eerste lid, Gemw.

<sup>128</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 65.*

<sup>129</sup> Zie ook: De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010, p. 131 e.v.

<sup>130</sup> Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2013: Den Haag, p. 62.

### 3.2.3 De rol van de burgemeester

De burgemeester is ex artikel 34, tweede lid, Gemeentewet, voorzitter van het college. De burgemeester van een gemeente is als zodanig vertegenwoordiger van de gemeente in en buiten rechte<sup>131</sup> en is een zelfstandig ('eigenstandig') bestuursorgaan.<sup>132</sup> De burgemeester ziet onder meer toe op een deugdelijke gemeentelijk beleidsprocedure, bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente en behartigt in gemeentelijke aangelegenheden. De burgemeester is het aangewezen ambt om een coördinerende functie te vervullen met betrekking tot het gemeentebestuur in de relatie tussen burger en het gemeentebestuur.<sup>133</sup> De Wet dualisering gemeentebestuur streeft ernaar de verhouding tussen bestuur en burger te versterken.<sup>134</sup> De burgemeester heeft daarom via artikel 170, eerste lid, aanhef en onder c, Gemw, een zorgplicht gekregen met betrekking tot onder meer de kwaliteit van procedures op het gebied van burgerparticipatie.<sup>135</sup> Het tweede lid van artikel 170 had betrekking op het publiceren van een burgerjaarverslag door de burgemeester. Hierin zou de burgemeester in ieder geval verantwoording afleggen over de kwaliteit van burgerparticipatie en de gemeentelijke dienstverlening aan zowel burgers als de raad.<sup>136</sup> Het burgerjaarverslag had volgens raadsleden in 2008 als verantwoordingsinstrument een relatief beperkte rol.<sup>137</sup> Deze verplichting is daarom in 2015 uit de Gemeentewet geschrapt.<sup>138</sup> Aan de burgemeester zijn de bevoegdheden omtrent burgerparticipatie toegekend omdat het ambt een relatief groot vertrouwen heeft van de burgers. De burgemeester staat tevens "op afstand van de lokale partijpolitieke circuits".<sup>139</sup>

De burgemeester is aangewezen voor het bewaken van de kwaliteit van procedures omtrent burgerparticipatie en derhalve ook inzake de kwaliteit van het Right to Challenge. Dit is positief omdat de burgemeester grotendeels als eigenstandig bestuursorgaan kan functioneren waardoor het maatschappelijke initiatief en het participatieproces gedepoliteiseerd getoetst kan worden.<sup>140</sup> Indien het initiatief onder de (volledige) verantwoordelijkheid en verantwoording valt van een wethouder kan de betrokken wethouder een politieke stempel drukken op het initiatief. Volgens de huidige structuur van de Gemw lijkt het erop dat een wethouder inhoudelijk verantwoordelijk is voor het ontwikkelen en uitvoeren van burgerparticipatie, waaronder inspraakprocedures of correctieve referenda. Wethouders beschikken namelijk in beginsel over de portefeuilles op het gebied van welzijn en ondersteuning. Het is aan de burgemeester om de kwaliteit van deze participatieprocedures die door één of meerdere wethouders worden ontwikkeld te toetsen en hierover verantwoording af te leggen aan de raad. Gezien het collegiaal bestuur, als bedoeld in

---

<sup>131</sup> Als de burgemeester "in rechte optreedt" betekent dit dat hij als vertegenwoordiger optreedt van de gemeente inzake een gerechtelijke procedure. Buiten rechte heeft betrekking op het ondertekenen van overeenkomsten door de burgemeester als vertegenwoordiger van zijn gemeente.

<sup>132</sup> Warmelink 2015, p. 289-295.

<sup>133</sup> Klopmaker, Sluijters & Veenstra 2008, p. 126-127.

<sup>134</sup> *Kamerstukken II 2000/01*, 27 751, nr. 3, p. 19, 65.

<sup>135</sup> Dit lid is toegevoegd door bij de Wet dualisering gemeentebestuur.

<sup>136</sup> *Kamerstukken II 2000/01*, 27 751, nr. 3, p. 65; De Jong 2015.

<sup>137</sup> Hanemaayer, Wever, Sinnema & Van den Berg 2008, p. 51-52, 141.

<sup>138</sup> Wet van 4 november 2015, houdende wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen), *Stb.* 2015, 426. Uiteraard kunnen burgemeesters zelf blijven bepalen of en op welke wijze wordt voorzien in het afleggen van verantwoording over de procedurele kwaliteit van burgerparticipatie en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, zie: *Kamerstukken II 2012/13*, 33 691, nr. 3, p. 5.

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 2000/01*, 27 751, nr. 3, p. 64-66.

<sup>140</sup> Albeda 2010.

artikel 169, eerste lid, Gemw, zal er in de praktijk echter collegiale overeenstemming zijn voordat de burgemeester kritiek uit op de kwaliteit van de procedures. Dit is vooralsnog een hypothese vanwege het ontbreken van onderzoeksgegevens. Vanuit het perspectief van het Right to Challenge is een vinger aan de pols ten behoeve van de kwaliteit van burgerparticipatieprocedures gewenst, het is echter zeer de vraag of artikel 170 Gemw in de praktijk tot tastbare resultaten leidt.

### 3.2.4 Binnengemeentelijke decentralisaties: dorps- en wijkraden en gebiedscommissies

Het Right to Challenge beoogt de uitvoering van maatschappelijke initiatieven op lokaal niveau te bevorderen. Dit leidt ertoe dat ook beleidsvorming- en ondersteuning zo dicht mogelijk bij de burger dient plaats te vinden. Waar de gemeente vaak als belangrijkste overheidsorgaan optreedt zijn er ook situaties denkbaar waarin een lagere bestuursvorm deze taak op zich neemt. Hierbij valt te denken aan de deelraden en stadsdelen in de gemeenten Rotterdam en Amsterdam,<sup>141</sup> maar tevens aan de algemeen bekende dorps- en wijkraden.<sup>142</sup> De bevoegdheid tot het instellen van dergelijke bestuurscommissies komt de raad, het college of de burgemeester toe op basis van artikel 83 Gemw. Volgens artikel 156 en 165, eerste lid, Gemw, kan de raad of het college aan een door hem ingestelde bestuurscommissie en deelraad bevoegdheden overdragen, voor zover de aard van de bevoegdheden zich daar niet tegen verzet. De Afdeling Advisering van de Raad van State merkte terecht op over het wetsvoorstel tot afschaffing van de deelgemeenten, dat de wetgever de mogelijkheid blijft bieden om een aanzienlijk takenpakket over te dragen aan bestuurscommissies, dan wel, een door het volk gekozen, deelraad.<sup>143</sup> De raad, burgemeester of het college zijn ingevolge artikel 85 Gemw belast met het toezicht op deze bestuursorganen. Deze bestuurscommissies kunnen voornamelijk een rol spelen bij het legitimeren van maatschappelijke initiatieven. Doordat de bestuurscommissies democratisch gelegitimeerde organen zijn kan het voorstellen namens het college beoordelen en/of toetsen op draagvlak in de wijk. Daarbij kunnen bestuurscommissies een rol spelen in het bekendmaken van de mogelijkheden van het Right to Challenge, het activeren van burgers om te participeren en het legitimeren van de initiatieven en de toezicht instrumenten. Het op wijkniveau regelen van het Right to Challenge lijkt vooralsnog niet gewenst, omdat gemeenten dan teveel rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid scheppen voor initiatieven die zich over wijkgrenzen heen organiseren binnen één gemeente.

---

<sup>141</sup> De gemeenten Amsterdam en de Rotterdam waren de enige gemeenten die over stadsdelen respectievelijk deelgemeenten beschikten (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 107, nr. 3, p. 2) tot de Wet van 7 februari 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen, *Stb.* 2013, 76. De motivatie van deze gemeenten om in gewijzigde vorm de deelgemeenten voort te zetten berust op de veronderstelling dat de gemeenten een hoog aantal inwoners kent en de gemeente ook uitgestrekt is over een groot oppervlakte, waardoor effectief en herkenbaar centraal bestuur zonder verdere onderverdeling lastig is.

<sup>142</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 017, nr. 3, p. 3.

<sup>143</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 017, nr. 4, p. 10.

### 3.3 Resumé

Voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge moeten de wensen en behoeften van burgers en maatschappelijke initiatieven het vertrekpunt zijn voor het handelen van de bestuurslagen. De Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten zijn echter uiterst beperkt verankerd in de Grondwet en organieke wetten. Dit betekent dat juridisch gezien het Right to Challenge in de Wmo niet in de knel komt met de competentieverdeling zoals deze bedoeld is in het Huis van Thorbecke. Eventuele (grond)wetwijzigingen zullen daardoor geen of een beperkt effect hebben op de doeltreffendheid van het Right to Challenge. Door de decentralisaties in het sociaal domein ligt er een grotere nadruk op zeggenschap voor gemeenten en maatwerk voor burgers. Dit zijn uitgangspunten die ook in het verlengde liggen van het Right to Challenge. Niet alle gemeenten zijn van voldoende omvang om zelfstandig de Wmo uit te voeren. Een bijzondere vorm van decentraal bestuur vormen de gemeenschappelijke regelingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze regionale samenwerkingsverbanden leveren wél een spanning op met het Right to Challenge. Allereerst omdat lokale initiatieven binnen één gemeente op regionaal niveau worden ingekocht door gemeentebestuurders van één of meerdere andere gemeenten. Ten tweede kan het toezicht regionaal georganiseerd worden waardoor het maatwerk op lokaal niveau onder spanning komt te staan. Voor het uitvoeren van het Right to Challenge is experimenteeruimte en dus ook financiering nodig. Gemeenten hebben slechts beperkte autonomie op dit gebied, een ruimer belastinggebied zou hen meer ruimte bieden om daadwerkelijk aan de slag te gaan met het Right to Challenge.

Eveneens heeft het Right to Challenge invloed op de verhoudingen binnen gemeenten. Zo moet de gemeenteraad continu in nauw contact staan met haar burgers om de effecten van het Right to Challenge te kunnen nagaan. De belangrijkste rol van de raad betreft het controleren van het college en het vertegenwoordigen van de ingezetenen. Het is vooral het college van burgemeester en wethouders dat nadere regels zal formuleren inzake het Right to Challenge. Want hun kennis en ervaring, de voor hen beschikbare ambtelijke capaciteit en de flexibiliteit van beleidsregels ten opzichte van verordeningen hebben een positief effect op het Right to Challenge. Dat het college de raad voldoende moeten informeren over hun bestuur is reeds afdoende verankerd, het Right to Challenge verandert niks hieraan. Ten slotte kunnen gemeenten wijk- en dorpsraden gebruiken om de legitimering van besluitvorming omtrent het Right to Challenge te verbeteren. Deze bevindingen zullen ook van toepassing zijn op andere wetten in medebewind van gemeenten waarin het Right to Challenge wordt opgenomen. Het in dit hoofdstuk geschetste juridische kader is namelijk te extrapoleren naar andere bijzondere wetgeving waarin gemeenten en burgers aangewezen zijn om in samenwerking collectieve voorzieningen te leveren. Deze verkenning biedt daarentegen onvoldoende inzicht in het effect van een Right to Challenge in formele wetgeving of provinciale verordeningen op de staatsrechtelijke verhoudingen.

Een initiatiefnemer op basis van het Right to Challenge zal geconfronteerd worden met een veelvoud aan wetten en regels. De mate waarin deze juridische context de relatie tussen burger en bestuur een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge zal vergroten of verminderen wordt onderzocht in dit hoofdstuk. Deze juridische context heeft betrekking op de randvoorwaarden voor burgerparticipatie, de rechtspersoonsvormen en financiering voor initiatiefnemers, toegankelijke overheidsinformatie, controle, toezicht en geschilbeslechting. De rechtsverhouding tussen burger en bestuur wordt door het bestuursrecht gedomineerd.<sup>144</sup> Op basis van een wettelijke grondslag kan een bestuursorgaan<sup>145</sup> eenzijdig normen opleggen. Door deze eenzijdige rechtshandeling onderscheidt het bestuursrecht zich van het civiel recht, waarin de partijen een meer op gelijkheid gebaseerde rechtsverhouding kennen en besluiten genomen worden met wederzijdse goedkeuring. De civiel- en publiekrechtelijke rechtsgebieden kennen eigen regels die niet zonder meer van toepassing kunnen zijn op het andere rechtsgebied.<sup>146</sup> Uit dit hoofdstuk volgt dan ook dat de het civiel- en bestuursrecht beide relevant zijn voor de rechtsverhouding tussen burger en bestuur in het kader van het Right to Challenge.

### 4.1 Burgerparticipatie in het Nederlands recht

In Nederland bestaat vooralsnog geen grondwettelijke bepaling die ziet op de participatie van burgers, dus ook niet tijdens het uitvoeren van beleid. Voor inspraak op beleid bestaat in de Grondwet wel het petitierecht (art. 5), het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 7) en het actieve en passieve kiesrecht (art. 4) voor de Tweede Kamer (art. 54), voor provincies (art. 129) en voor gemeenten (art. 130).<sup>147</sup> Het Aanvullende Protocol bij het Europese Handvest inzake lokale autoriteiten betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten legt aan lidstaten de verplichting op tot het waarborgen van het recht te participeren van burgers in het openbaar bestuur dat ziet op lokale aangelegenheden.<sup>148</sup> Het Protocol legt een inspanningsverplichting op aan de partijen ten behoeve van het recht op participeren. Bij participatie gaat het volgens de Nederlandse wetgever er om “[dat] burgers het recht hebben op meedenken en meespreken”.<sup>149</sup> De wetgever was van mening dat er geen maatregelen noodzakelijk waren om te voldoen aan deze eisen uit het Protocol.<sup>150</sup> Dit optimisme is enigszins misplaatst in het licht van artikel 1, tweede lid, van het Protocol. Dit lid spreekt namelijk niet over het recht op ‘meedenken’ en ‘meespreken’, maar over het trachten de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen. Het daadwerkelijk kunnen beïnvloeden van besluitvorming van lokale aangelegenheden lijkt verder te gaan dan de beperkte mogelijkheid tot inspraak. Ten overvloede nog de opmerking dat het de wetgever niet zou sieren als zij het recht onthoudt op het ‘meedenken’ van burgers.

---

<sup>144</sup> Witteveen 1996, p. 25.

<sup>145</sup> Volgens artikel 1:1, Algemene wet bestuursrecht (Awb).

<sup>146</sup> Scheltema & Scheltema, 2008, p. 4-5.

<sup>147</sup> *Kamerstukken II 2010/11, 32 524, nr. 1, p. 3.*

<sup>148</sup> *Trb.* 2010, 96.

<sup>149</sup> *Kamerstukken II 2010/11, 32 524, nr. 1, p. 3.*

<sup>150</sup> *Kamerstukken II 2010/11, 32 524, nr. 1, p. 3-4.*

Artikel 2.1.3, lid 3, Wmo, stelt dat bij verordening wordt vastgesteld op welke wijze ingezetenen een “stevige vinger in de pap kunnen hebben bij het gemeentelijk beleid”.<sup>151</sup> Het beïnvloeden van beleid kan onder meer omvatten: het doen van voorstellen, het uitbrengen van (on)gevraagd advies, deelname aan periodiek overleg en het agenderen van onderwerpen voor overleg.<sup>152</sup> De aanhef van artikel 2.1.3 is niet slechts beperkt tot persoon die op het moment maatschappelijke ondersteuning ontvangen maar geldt voor een ieder. Want elk persoon zou op termijn een beroep kunnen doen op maatschappelijke ondersteuning.<sup>153</sup> Artikel 2.6.7 is gerelateerd aan artikel 2.1.3, dat op zijn beurt past bij artikel 150 van de Gemeentewet en artikel 47 van de Wet werk en bijstand.<sup>154</sup> Artikel 150 Gemw schrijft voor dat er regels door de raad moeten worden vastgelegd die zien op inspraakmogelijkheden voor burgers voordat er definitieve besluitvorming plaatsvindt.<sup>155</sup> Op basis van dit artikel is er een door de raad vastgestelde inspraakverordening over de wijze waarop ingezetenen en andere belanghebbenden betrokken worden bij het formuleren van beleid van gemeenten. Inspraak kan ook ruimer worden opgevat als ‘overleg’.<sup>156</sup> De zienswijze uit afdeling 3.4, Awb, waar artikel 150, tweede lid, Gemw, naar verwijst is niet een inspraakmogelijkheid om overheidsbeleid te beïnvloeden.<sup>157</sup>

Inzake het Right to Challenge behoren burgers daadwerkelijk te worden bij de beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie. Deze coproductie van beleid komt slechts voor in ruim twintig procent van de gemeenten.<sup>158</sup> Blijkbaar is er voldoende aandacht en urgentie voor participatie in de agendavormende en beleidsvormende fase, maar is de wetgever nog niet zover om ook het maken van regels bij beleidsuitvoering dwingend voor te schrijven. Om burgers voldoende bescherming en ondersteuning te bieden zijn er twee complementaire sets aan regels nodig. Indien het Right to Challenge van facultatief recht een dwingendrechtelijke bepaling wordt zal een wijziging van de Gemeentewet passend zijn. Een nieuw of gewijzigd artikel in de Gemw kan dan zien op het vergroten van burgerbetrokkenheid in de fase van de beleidsuitvoering. Deze ‘participatieverordening’ resulteert ook in grotere rechtszekerheid doordat burgers erop aan kunnen dat er regels gesteld zijn. De diverse participatiemogelijkheden, zoals inspraak of het Right to Challenge, zijn dan gevoegd in één verordening. Dit nieuwe artikel zou tevens meer recht doen aan het eerdergenoemde Europese Handvest inzake lokale autonomie. Door middel van een wijziging van thans artikel 150, Gemw, wordt de bestaande inspraakverordening gewijzigd in een algemene participatieverordening. Door de voorgestelde wijziging wordt erin voorzien dat de gemeente regelt op welke wijze burgers bij alle fasen van het gemeentelijk beleid (van inspraak tot uitvoering en evaluatie) worden betrokken. In het eerste lid van het artikel kunnen dan de woorden “de voorbereiding van” worden voor vervangen door het woord “het”. In artikel 150, tweede lid, wordt “inspraak” vervangen door “betrokkenheid”. Artikel 150 Gemw wordt dan gewijzigd in het nieuwe artikel 150 Gemeentewet, dat luidt als volgt:

---

<sup>151</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 136.*

<sup>152</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 136.*

<sup>153</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 136.*

<sup>154</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 136.*

<sup>155</sup> *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 130.*

<sup>156</sup> *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 134.*

<sup>157</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 32-33.

<sup>158</sup> Bos 2014, p. 29.

## Artikel 150

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

Deze voorgestelde wijziging van de Gemeentewet gaat verder dan de strikt noodzakelijke toevoeging van een facultatieve bepaling (eventueel als nieuw tweede lid, met vernummering van het huidige tweede lid van artikel 150 ziet op) waardoor de raad “regels kan stellen met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid worden betrokken”. De eerder genoemde wijziging sluit echter beter aan bij de letter en de geest van de Wmo<sup>159</sup> en de Jeugdwet.<sup>160</sup> Deze bijzondere wetten kennen diverse bepalingen die erin voorzien cliënten te betrekken bij besluitvorming binnen instellingen. De wetgever legt in deze wetten verplichtingen op aan de zorgaanbieders om de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning te meten en te publiceren, dan wel belanghebbenden te betrekken bij het instellingsbeleid. Een dergelijke verplichting opleggen aan de gemeente ligt dan ook in dezelfde lijn. Burgers kunnen echter waarschijnlijk geen beroep doen op artikel 150 Gemw als de verplichting tot inspraak niet (meer) een onderdeel uitmaakt van een bijzondere wet.<sup>161</sup>

Om rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te garanderen, om strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te voorkomen<sup>162</sup> en ter bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn regels vereist in verordeningen of beleidsregels. Rechtsgelijkheid kan worden bevorderd door het vooraf vastleggen van de noodzakelijke vereisten van een initiatief. De doeltreffendheid kan ex-post geëvalueerd worden door een periodiek verplichte evaluatie onder de cliënten. Doelmatige besluitvorming wordt bevorderd door de procedures kostenefficiënt in te richten. Dit betekent dat formulieren voor initiatiefnemers begrijpelijk moeten zijn en het Right to Challenge ambtelijk goed geregeld moet zijn. De competentieverdeling binnen gemeenten voor het vaststellen van deze (nadere) regels in het kader van het Right to Challenge is reeds uitvoerig behandeld in paragraaf 3.2.

---

<sup>159</sup> Artikel 2.5.1, eerste lid, Wmo, ziet erop dat het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren. De uitkomsten hiervan worden vervolgens jaarlijks voor 1 juli gepubliceerd. Deze cliëntervaringsonderzoeken zijn zowel verplicht voor ondersteuning geleverd in het kader van de Wmo 2015 als op basis van de Jeugdwet.

<sup>160</sup> Afdeling 4.2.b van de Jeugdwet van 1 maart 2014 voorziet in de wijze waarop medezeggenschap van jeugdigen en ouders, door middel van een cliëntenraad, bij de besluitvorming van de jeugdhulpinstelling of gecertificeerde instelling worden betrokken. Algemene regels omtrent medezeggenschap voor instellingen in de zin van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) zijn vastgelegd in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen die op 1 juni 1996 inwerking is getreden, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2015, 407.

<sup>161</sup> Dit is vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) met betrekking tot de relatie tussen de Wet Ruimtelijke ordening (Wro) en artikel 150 van de Gemeentewet, zie onder andere: ABRvS, 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2224, ABRvS, 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5753 en ABRvS, 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1089.

<sup>162</sup> De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn zowel geschreven als ongeschreven gedragsregels voor het bestuur in relatie tot de burger. Enkele van de geschreven beginselen zijn gecodificeerd in afdeling 3.2 van de Awb.



## 4.2 Rechtspersonen: natuurlijke personen in het privaatrechtelijk keurslijf

Het Right to Challenge beoogt burgers en maatschappelijke initiatieven de mogelijkheid te bieden publieke taken uit te voeren die tot dan toe door een gecontracteerde aanbieder worden aangeboden. Burgers zijn echter natuurlijke personen en uit paragraaf 2.2.1 bleek dat ook een maatschappelijk initiatief geen juridische definitie kent. Dat een inschrijver voor een overheidsopdracht een rechtspersoon moet zijn volgt niet direct uit de Europese aanbestedingsregels.<sup>163</sup> Om subsidie op basis van de Awb te ontvangen is het bezitten van een rechtspersoon wel vereist.<sup>164</sup> Ongeacht de wijze waarop financiering het maatschappelijke initiatief toekomt<sup>165</sup> lijkt het bezitten van een rechtspersoon in het huidige rechtssysteem echter onmisbaar. In deze paragraaf staat daarom centraal in hoeverre het rechtspersonenrecht uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geschikt zijn voor initiatiefnemers gebaseerd op het Right to Challenge.

### 4.2.1 Rechtsvormen voor initiatieven

Artikel 2:3 van het Burgerlijk Wetboek (BW), verstaat onder rechtspersonen onder meer: stichtingen, verenigingen, coöperaties, waarborgmaatschappijen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en naamloze vennootschappen. De stichtingsvorm en de coöperatie lijken de meest aannemelijke rechtsvormen voor maatschappelijk initiatieven. Zo is het ontbreken van een winst oogmerk namelijk goed verenigbaar met het uitvoeren van een publieke taak.<sup>166</sup> Een stichting is een flexibele rechtspersoonsvorm die relatief eenvoudig bij notariële akte kan worden opgericht.<sup>167</sup> Een voordeel voor de externe financier is dat de stichtingsvorm tot het algemeen belang kan worden gericht.<sup>168</sup> De invloed van de overheid op de activiteiten van de stichting kan via geormerkte financiering verlopen. Het oprichten van een besloten vennootschap (bv) of naamloze vennootschap (nv) ligt minder voor de hand omdat deze de continuïteit van de eigen onderneming in beginsel hoger in het vaandel hebben dan het algemeen belang.<sup>169</sup> Een nv is tevens complex vanwege het vereiste openstaande aandelenkapitaal van minimaal 45.000 euro.<sup>170</sup> Het oprichten van een nv of bv inzake het Right to Challenge is zeker niet ondenkbaar. Het gaat immers om het overnemen van taken die reeds aan een ander gegund zijn. Dat een ondernemer deze taken kwalitatief beter en/of goedkoper kan uitvoeren betekent niet dat de ondernemer geen winstmarge mag berekenen. Er dreigt dan wel een uiterst ambigue scheidslijn tussen (sociaal) ondernemerschap, het Right to Challenge en burgerparticipatie.

---

<sup>163</sup> Zie artikel 1, lid 8, van de Europese Richtlijn Overheidsopdrachten in Richtlijn 2004/18/EG, *PbEU* 2004, L 134, p. 0114/0240.

<sup>164</sup> Artikel 4:66, Awb.

<sup>165</sup> De Rob vermeldt in haar rapport 19 verschillende bekostigingsvormen voor maatschappelijke initiatieven, zie: Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 36-54.

<sup>166</sup> Hirsch Ballin 2013, p. 10.

<sup>167</sup> *Kamerstukken II* 1982/83, 17 725, nrs. 1-3, p. 54.

<sup>168</sup> Scheltema & Scheltema 2008, p. 70.

<sup>169</sup> Helder 2014, p. 94.

<sup>170</sup> Artikel 2:67 BW.



Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel.<sup>171</sup> Dit doel is anders dan hetgeen voor de coöperatie of waarborgmaatschappij geldt; een vereniging voorziet namelijk niet in de stoffelijke behoeften van haar leden.<sup>172</sup> Een coöperatie daarentegen kan wél voorzien in de stoffelijke behoefte van haar leden (artikel 2:53, eerste lid, BW) en winst onder haar leden verdelen. Zowel de leden van een coöperatie als van een vereniging hebben via de algemene ledenvergadering invloed op de besluitvorming. Het voordeel van deze rechtsvormen is dat het contact met de doelgroep (de leden) een verplicht karakter heeft. De verschillen tussen een vereniging en coöperatie zijn beperkt, titel 2 is namelijk bijna in het geheel van overeenkomstige toepassing op de coöperatie.<sup>173</sup> Een (zorg)coöperatie blijkt een veelgebruikte vorm om burgers zelf te laten voorzien in taken op het gebied van zorg en welzijn. Sinds 2014 is het aantal jaarlijkse nieuw opgerichte coöperaties meer dan verdubbeld.<sup>174</sup> Een voorbeeld van een coöperatie op basis van het Right to Challenge is de Buurtcoöperatie Apeldoorn-Zuid. De coöperatie ondersteunt en assisteert bij gesprekken en aanvragen van haar leden op het gebied van de Wmo. Daarnaast levert de coöperatie zelf ondersteunende diensten op het gebied van zorg en welzijn aan haar leden.<sup>175</sup>

Het is niet op voorhand vast te stellen welke van bovenstaande rechtsvormen het meest geschikt zijn voor het Right to Challenge, dit hangt af van de aard en het doel van de rechtsvorm. Ondernemingen in het kader van het Right to Challenge zullen sterk overeenkomstig zijn met de definitie van een sociale onderneming van de Sociaal-Economische Raad (SER): “Sociale ondernemingen zijn *zelfstandige ondernemingen* die een product of dienst leveren en primair en expliciet een *maatschappelijk doel* nastreven.”<sup>176</sup> Vooralsnog lijkt er ontevredenheid te bestaan bij sociale ondernemingen over de spanning tussen de geformaliseerde en bureaucratische vereisten van het bezitten van een rechtspersoon en de dynamische en kleinschalige doelstellingen van maatschappelijke initiatieven.<sup>177</sup> Social Enterprise NL pleit dan ook voor een nieuwe rechtsvorm waardoor ondernemers betere toegang hebben tot de kapitaalmarkt en beperkt winst kunnen uitkeren, zonder dat de commerciële doelstelling voorop staat zoals bij een bv of nv.<sup>178</sup> Met het oog op de rechtmatigheid van publieke bestedingen lijken het huidige rechtspersonenrecht verdedigbaar. Ook de regering<sup>179</sup> en de SER zijn niet overtuigd van de noodzaak van een nieuwe rechtspersoon in het Burgerlijk Wetboek.<sup>180</sup> De SER erkent de tekortkomingen van de huidige rechtsvormen en ziet een oplossing in het verbeteren van wederzijdse kennis en begrip over en tussen sociale ondernemingen.<sup>181</sup> Juist omdat ook het maken van winst voor deze ondernemers in het kader van het Right to Challenge niet is uitgesloten, kan het tevens niet de bedoeling zijn dat ondernemers met een ‘speciale’ rechtsvorm, die eenvoudiger en goedkoper is om op te richten, de concurrentie

---

<sup>171</sup> Artikel 2:26, eerste lid, BW.

<sup>172</sup> Artikel 2:26, derde lid, BW.

<sup>173</sup> Zie hiervoor de schakelbepaling in artikel 2:53a, eerste lid, BW.

<sup>174</sup> Hoveling & Heukers 2016, p. 16.

<sup>175</sup> De Buurtcoöperatie Apeldoorn-Zuid is een organisatie die sinds 2013 diensten verricht voor haar leden. De gemeente Apeldoorn erkende de toegevoegde waarde van deze coöperatie in het sociaal domein en keert sinds ruim een jaar subsidie uit aan de organisatie op basis van het Right to Challenge, zie verder: De Bruijn, Van Mierlo, Nourozi, De Ruijter & Turnhout 2015, p. 33-34.

<sup>176</sup> Sociaal-Economische Raad 2015, p. 35. Originele cursivering.

<sup>177</sup> Zie onder meer de volgende onderzoeken: Sociale Enterprise NL 2015, p. 6; Van Zon 2013, p. 52-54.

<sup>178</sup> Hillen & Panhuijsen 2016.

<sup>179</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 XIII, nr. 124, p. 7.

<sup>180</sup> Sociaal-Economische Raad 2015, p. 104.

<sup>181</sup> Sociaal-Economische Raad 2015, p. 91 e.v.

aangaan met ondernemers met een maatschappelijke doelstelling die een stichting, bv of nv zijn. Aldus zou een maatschappelijk initiatief als een 'trojan horse' de concurrentie aangaan met bestaande aanbieders.<sup>182</sup> Voor het voldoende informeren van maatschappelijke initiatieven over de risico's en vereisten van een rechtsvorm ligt voor gemeenten in ieder geval een taak weggelegd. Daarnaast schijnen stigma's te bestaan over bepaalde rechtsvormen waardoor onder meer het verkrijgen van externe financiering bemoeilijkt wordt, een beleidsmatige aanpak zal meer dan een juridische aanpak tot verbeteringen kunnen leiden.

### 4.3 Financiering: gulden koorden of onafhankelijkheid?

Voor de levensvatbaarheid van maatschappelijke initiatieven op basis van het Right to Challenge is financiering onmisbaar. Financiering kan geschieden via inkomsten uit aanbesteding, subsidies, de verkoop van goederen of diensten en door contributie van leden. Een initiatief dat kan voorzien in eigen financiering heeft het voordeel dat het niet gehouden is aan de eisen die voortkomen uit subsidies of de criteria van de aanbesteding.<sup>183</sup> Het is echter de vraag of het verkrijgen van financiering en de voorwaarden die hieraan gesteld worden geschikt zijn voor onervaren georganiseerde burgers en initiatiefnemers.

#### 4.3.1 Financiering: aanbesteding

Bij een aanbesteding gaat het om schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel (lees: een tegenprestatie) die tussen een of meerdere ondernemers en een of meerdere aanbestedende diensten wordt gesloten.<sup>184</sup> Het kenmerkende verschil met het aangaan van een contract in normale omstandigheden is dat dat de ondernemers bij een openbare aanbestedingsprocedure, al dan niet tegelijkertijd, uitgenodigd worden om mee te dingen naar een opdracht waarvan de specificaties zoveel mogelijk bekend zijn en er sprake is van doelmatige inkoop en eerlijke (unilaterale) mededinging.<sup>185</sup> Voor opdrachten in het kader van de Wmo wordt niet slechts gekeken naar de laagste prijs, maar wordt er gegund op basis van de economische meest voordelige inschrijving (emvi) waardoor ook andere criteria worden meegenomen in de procedure.<sup>186</sup> Vanwege de sterk lokale gebondenheid, de lage financiële waarde en de aard van de diensten zullen niet alle overheidsopdrachten waarop Right to Challenge initiatiefnemers zich inschrijven verplicht moeten worden aanbesteed.<sup>187</sup> Voor diensten in de gezondheidszorg en maatschappelijke en aanverwante dienstverlening geldt dat boven een drempelwaarde van €750.000,- verplicht moet worden aanbesteed.<sup>188</sup> De drempelwaarde voor niet-bijzondere diensten die door decentrale overheden kunnen worden aanbesteed betreft €207.000,-.<sup>189</sup> Dit neemt niet weg dat gemeenten ook overheidsopdrachten onder de drempelwaarde kunnen gunnen met behulp van een

---

<sup>182</sup> Layard 2012, p. 141.

<sup>183</sup> Raad voor het openbaar bestuur 2012a, p. 73.

<sup>184</sup> Artikel 1, eerste lid, onderdeel 5, betreffende Richtlijn 2014/24/EU (RO) van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

<sup>185</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 26 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7044.

<sup>186</sup> Artikel 2.6.4, tweede en derde lid, Wmo.

<sup>187</sup> Het college is niet verplicht tot het doen van aanbestedingen voor het leveren van Wmo-voorzieningen. Voor diensten in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening geldt (nog) een procedure voor zogenaamde B-diensten, zie ook: *Kamerstukken II* 2013/14 33 841, nr. 64, p. 36-37.

<sup>188</sup> Zie artikel 4, onderdeel d, j° artikel 74 en bijlage XIV, RO.

<sup>189</sup> Artikel 4, onderdeel c, RO.

aanbestedingsprocedure. Voor deze procedure zijn de aanbestedingsbeginselen ook van toepassing.<sup>190</sup> Het Right to Challenge kan ook door middel van maatschappelijk aanbesteden in de markt worden gezet.<sup>191</sup> Het verschil met de reguliere aanbestedingsprocedure is dat er bij maatschappelijk aanbesteden meer aandacht is voor “[het] sociale karakter van de aanbieders, door intensieve samenwerking met doelgroepen vroeg in het traject en door een focus op maatschappelijke resultaten (outcome) in plaats van uitsluitend op te leveren producten (output)”.<sup>192</sup>

Maatschappelijke initiatieven zullen vaak met voorstellen komen die afwijken van de status quo. Gemeenten kunnen hiervoor de mogelijkheid bieden door het toestaan van varianten, waarbij slechts de minimumeisen door de gemeente zijn vermeld.<sup>193</sup> De wetgever beoogde met de Aanbestedingswet 2012 (Aw) reeds om innovatiegericht aanbesteden te bevorderen door in overleg te treden met de markt. Hierbij behoorden geen strikte technische of nadere eisen.<sup>194</sup> Van innovatie is volgens artikel 5, onderdeel 13 van de Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (RO) 2014/23/EU, sprake bij onder meer een nieuwe organisatiemethode op de werkvloer of een verbeterd proces om maatschappelijke problemen op te lossen. In de nieuwe Aanbestedingswet<sup>195</sup> wordt het concept van innovatiepartnerschap geïntroduceerd. Door een partnerschap wordt betracht in een vroeg stadium innovatieve ondernemers te betrekken bij de inkoopprocedure. Zodat op het moment dat de innovatie af is deze direct kan worden aangekocht door de aanbestedende dienst. Tot aankoop kan slechts worden overgegaan indien is voldaan aan het vooraf vastgestelde prestatieniveau en de uiteindelijke kosten het afgesproken bedrag niet te boven gaat.<sup>196</sup> Onder het huidige regime wordt een innovatie eerst ontwikkeld alvorens deze wordt aangeboden en ingekocht, met het risico dat concurrenten vergelijkbare innovaties gaan inzetten bij de aanbestedingsprocedure.<sup>197</sup> In principe dingen partijen eerst mee naar het innovatiepartnerschap volgens de reguliere aanbestedingsprocedure om vervolgens na de gunning de innovatie met de aanbestedende dienst verder te ontwikkelen.<sup>198</sup> De eis dat ten minste drie ondernemers deel moeten nemen aan de aanbestedingsprocedure voor innovatiepartnerschap<sup>199</sup> is moeilijk te verenigen met de lokale gebondenheid van voorstellen in het kader van het Right to Challenge. De verwachting bestaat namelijk niet dat er voor bepaalde wijken ten minste drie initiatiefnemers zullen zijn die met een innovatief voorstel komen. Als een initiatiefnemer wel meedingt naar een innovatief partnerschap vereist dit een langdurige toewijding en investering van de initiatiefnemer die daarbij ook een aanzienlijk (financieel) risico loopt.

---

<sup>190</sup> Aanbestedingsprocedures zijn gehouden aan de Europese algemene beginselen van aanbestedingsrecht; het gelijkheidsbeginsel (waaronder ook non-discriminatie geplaatst wordt) uit artikel 1.8 Aw, het transparantiebeginsel uit artikel 1.9 Aw en het beginsel van proportionaliteit uit artikel 1.10 Aw. Zie voor een nadere uitwerking van deze beginselen Essers 2013: p. 29 e.v.

<sup>191</sup> Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft het Right to Challenge als voorbeeld dat past binnen het maatschappelijke aanbesteden door gemeenten, zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012b, p. 3.

<sup>192</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, p. 5.

<sup>193</sup> Artikel 45, RO.

<sup>194</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 440, nr. 3, p. 9-10.

<sup>195</sup> De Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU is op het moment van publicatie van dit onderzoek door de Eerste Kamer aangenomen, maar nog niet afgekondigd in het Staatsblad.

<sup>196</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 329, nr. 6, p. 17-18.

<sup>197</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 5-6

<sup>198</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 329, nr. 6, p. 12.

<sup>199</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 329, nr. 6, p. 12-13.

Een andere frictie met de aanbestedingsregels betreft het verbod op het ‘splitsen’ van opdrachten. Splitsen van opdrachten houdt in dat één overheidsopdracht wordt opgeknipt in verschillende percelen. Het splitsen van opdrachten is mogelijk voor zover dit toelaatbaar en gemotiveerd wordt door de verschillende specialistische onderdelen van een opdracht, uit kostenoverwegingen of door andere voordelen.<sup>200</sup> Opdrachten mogen, blijkens artikel 2.14 Aw, echter niet onnodig worden gesplitst om onder de drempelwaarde te blijven en om zich te onttrekken aan de wet.<sup>201</sup> Het kan niet zo zijn dat een tot op heden aanbestede opdracht voor een gehele gemeente of stad die boven de drempelwaarde van €750.000,- of €207.000,- valt, zomaar wordt opgeknipt ten behoeve van een lokale challenge. Dit zou er toe kunnen leiden dat de aanbestedingsregels op oneigenlijke gronden worden omzeild. Tevens mogen opdrachten op basis van artikel 1.5, eerste lid, Aw, niet onnodig worden samengevoegd. Als opdrachten door gemeenten onnodig worden geclusterd worden ondernemers buitengesloten van deelname. De opdrachten vergen dan namelijk meer dan het specialisme dat de ondernemer kan bieden. Daarbij is de absolute omzeteis aan de ondernemer groter dan bij kleinere opdrachten. Het onnodig samenvoegen van opdrachten schijnt te gebeuren in 20 tot 30 procent van alle overheidsopdrachten.<sup>202</sup>

De vraag die naar aanleiding van het bestaande aanbestedingsrechtelijke systeem rijst is of kleine ondernemers überhaupt de capaciteiten hebben om deel te nemen aan aanbestedingsprocedures. Tot op heden lijkt het midden- en kleinbedrijf (MKB) in Nederland niet volledig te kunnen concurreren met grotere bedrijven bij aanbestedingsprocedures.<sup>203</sup> Daarnaast worden de criteria voor inschrijving en de daarbij behorende kosten vaak als disproportioneel gezien.<sup>204</sup> Het is niet gemakkelijk om kleine ondernemers te ondersteunen en te begeleiden tijdens aanbestedingsprocedures om daarmee hun kansen te vergroten. Zo kunnen gemeenten die initiatiefnemers in de opstartfase steunen door het aanbieden van financiën of specialistische kennis,<sup>205</sup> door tegenpartijen worden beticht van schending van het gelijkheidsbeginsel. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Aanbestedingswet voorziet overigens in enkele summiere maatregelen om de toegang van het MKB bij aanbestedingen te vergroten.<sup>206</sup>

Het Right to Challenge beoogt verder dat een initiatief op elk moment een deel van de aan een marktpartij gegunde taken kan overnemen. Het is vooralsnog onduidelijk of een dergelijke wijziging in de wederzijdse rechten en plichten in het meest ongunstige geval aanleiding is om een nieuwe aanbestedingsprocedure te moeten starten.<sup>207</sup> In de overeenkomsten van gemeenten met deze marktpartijen is het dan ook noodzakelijk zijn om herzieningsclausules op te nemen.<sup>208</sup> Het komt

---

<sup>200</sup> Essers 2013, p. 226-227.

<sup>201</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 440, nr. 3, p. 59.

<sup>202</sup> Busker & Van Hensbergen 2015, p. 32.

<sup>203</sup> PwC, ICF GHK & Ecorys 2014, p. 31-36.

<sup>204</sup> Noordink, Van Schelven & Lensink 2015, p. 111-115.

<sup>205</sup> Zie hiervoor de 61<sup>e</sup> considerans van de RO. Bij de behandeling van het amendement inzake het Right to Challenge in de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen is geopperd om bewoners te ondersteunen met bijvoorbeeld juridische, organisatorische of financiële zaken, zie: *Handelingen II* 2013/14, 83, item 7, p. 12.

<sup>206</sup> Waaronder het niet implementeren van de kortere minimumtermijnen voor het doen van inschrijvingen uit de aanbestedingsrichtlijn en het invoeren van een verplichting tot toelichting op alle gegunde overheidsopdrachten waardoor er meer zicht moet komen op structurele problemen of fouten in de toepassing van de Aw, ook in relatie tot het MKB, zie: *Kamerstukken II* 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 18-19, 121.

<sup>207</sup> Zie artikel 2.163a e.v. van de nieuwe Aanbestedingswet.

<sup>208</sup> Op basis van artikel 72, eerste lid, RO, dienen deze herzieningsclausules duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig te zijn. Bestaan deze herzieningsclausules niet dan kan een dergelijk voorstel van de

namelijk als onrechtmatig en onredelijk voor om gegunde activiteiten over te dragen aan een maatschappelijk initiatief waardoor de gecontracteerde partij in zijn vermogensbelang wordt geschaad. Daarbij kan het ook essentieel zijn dat het initiatief een aanbod doet dat ten minste gelijk is aan, en anders beter of goedkoper is, dan de activiteiten van de andere marktpartij. De mogelijkheid en de criteria die gelden voor het overnemen van een publieke taak door een maatschappelijk initiatief behoren te worden opgenomen in de aanbestedingsstukken. Dit moet ook als er op dat moment nog geen particulier initiatief is om de taken binnen afzienbare tijd over te nemen van de marktpartij. De aanbestedingsregels vormen geen obstakel indien de diensten worden verstrekt via inbesteding. Dan wordt een overheidsopdracht gegund zonder het volgen van een aanbestedingsprocedure omdat de aanbestedende dienst op de derde toezicht kan uitoefenen als ware zijn eigen dienst en het merendeel van de diensten die de derde levert ten behoeve van de aanbestedende dienst is.<sup>209</sup> Anders dan de regering betoogt draagt inbesteding niet bij aan ruimte voor nieuwe of innovatieve aanbieders.<sup>210</sup> Door inbesteding verliezen zij namelijk hun onafhankelijkheid.

Door het aanbestedingsbeleid van gemeenten worden ook diensten die onder de drempelwaarde vallen aanbesteed.<sup>211</sup> De keuze voor deze procedure belemmert maatschappelijke initiatiefnemers. Daarom is het aan de gemeenteraden om allereerst maatschappelijk relevante uitgangspunten te formuleren in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid, waaronder dus de wens tot maatschappelijk aanbesteden.<sup>212</sup> Deze uitgangspunten worden vervolgens door het college nader uitgewerkt. Daarnaast kunnen hogere gemeentelijke drempelwaarden voor onderhands aanbestedingen in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid worden vastgesteld waardoor er meer ruimte komt voor kleine ondernemers.

#### 4.3.2 Financiering: subsidie

Subsidie is conform artikel 4:21, eerste lid, Awb, (i) de aanspraak op financiële middelen, (ii) door een bestuursorgaan verstrekt (iii) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager,<sup>213</sup> (iv) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.<sup>214</sup> Bij het ontbreken van een winstmarge is eerder sprake van subsidie dan van een commerciële transactie.<sup>215</sup> Voor een structurele subsidie is een wettelijk voorschrift vereist.<sup>216</sup> In een subsidiebeschikking kunnen de

---

aanbestedende dienst de intentie wekken om opnieuw te willen onderhandelen over de wezenlijke voorwaarden van de opdracht, als bedoeld in considerans 111, RO. In dat geval zal een nieuwe procedure in overeenstemming met de RO moeten worden gevolgd (artikel 72, lid 5).

<sup>209</sup> HvJ EG 18 november 1999, C-107/98 (*Teckal*).

<sup>210</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 64, p. 24.

<sup>211</sup> Zie voor een overzicht van de gemeentelijke drempelbedragen: Aanbestedingsmonitor. (z.j.). *Overzicht gemeenten*. Geraadpleegd op 23 juni, 2016, van <http://www.aanbestedingsmonitor.nl/gemeente.php>.

<sup>212</sup> Zie hiervoor: Stuijts, Van de Water, Vidal & Ditters 2012.

<sup>213</sup> Ingevolge de twaalfde considerans van de RO zijn de aanbestedingsrechtelijke vereisten voor financiering die louter bedoeld is voor een vooraf bepaalde activiteit en die moeten terug worden betaald indien deze niet activiteit niet wordt uitgevoerd, niet van toepassing.

<sup>214</sup> *Kamerstukken II* 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 10-11.

<sup>215</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 33.

<sup>216</sup> Artikel 4:23, derde lid, Awb, bevat uitzonderingen voor het hebben van een wettelijk voorschrift voor subsidieverlening. Een wettelijk voorschrift kan ontbreken bij spoedeisende gevallen, bij subsidies die zijn gebaseerd op een door de Europese Unie vastgesteld programma, indien de begroting de subsidieontvanger en het maximale bedrag vermeldt en ten slotte voor incidentele subsidies. Incidentele subsidies zijn beperkt in het aantal ontvangers en worden verleend voor een maximum van vier jaar.

wederzijdse rechten en plichten worden vastgesteld en wordt een omschrijving van de activiteiten gegeven waarvoor de subsidie bedoeld is.<sup>217</sup> Er bestaat geen rechtstreekse overheidsdwang om de subsidieontvanger daadwerkelijk te verplichten tot het uitvoeren van de activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt. Uiteraard verliest men dan wel de aanspraak op subsidie, of moet het reeds overgedragen vermogen worden teruggevorderd.<sup>218</sup> Artikel 4:36, Awb, vervaagt echter het onderscheid tussen een subsidie en een overeenkomst op basis van het aanbestedingsrecht doordat een prestatieverplichting kan worden opgenomen. Opvallend is tevens artikel 4:38, Awb, dat stelt dat het bestuursorgaan de subsidieontvanger ook andere verplichtingen kan opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie dan genoemd in artikel 4:37. Verplichtingen die strekken tot de verwezenlijking van het doel van de subsidie zien op eisen aan de activiteiten, zoals een bepaalde opleidingseis voor activiteiten. Tevens kunnen eisen worden gesteld aan de wijze van administratie of de omvang van eigen inkomsten.<sup>219</sup> Artikel 4:39 strekt ertoe dat deze verplichtingen bij wettelijk voorschrift (dus vooraf) moeten zijn bepaald indien de verplichtingen niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.<sup>220</sup>

Het Right to Challenge beoogt ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven. Dit impliceert dat ook de wijze waarop in collectieve behoeften wordt voorzien door de initiatiefnemers zoveel mogelijk tot de autonomie van deze initiatiefnemers behoort. Hiervoor is onder meer het toekennen van buurtbudgetten (subsidies) voor wijken waarop burgers een beroep kunnen doen een geschikte mogelijkheid. In ruim de helft van de Nederlandse gemeenten en vooral in de grote gemeenten bestaat een dergelijke voorziening.<sup>221</sup> Toch kan niet worden betoogd dat initiatieven op basis van het Right to Challenge een andere rechtspositie dienen te hebben dan andere subsidie-aanvragers, omdat subsidies per definitie bepaalde maatschappelijke doel nastreven. Wel kan het wenselijk zijn om de mogelijkheden tot het verstrekken van subsidies in de oriëntatiefase van initiatieven te onderzoeken. Derhalve zullen deze subsidies ertoe strekken om de lokale behoeften en de potentiële activiteiten door de indieners te laten inventariseren. Op het moment dat de initiatiefnemers en de gemeente overtuigd zijn van de haalbaarheid en beoogde effecten van het initiatief kan daadwerkelijk een subsidie voor de activiteiten worden verstrekt. Ten overvloede nog de opmerking dat het bijzonder onwenselijk is als de gemeente het maatschappelijk initiatief dermate steunt en stuurt dat volgens de statuten van de stichting het college de mogelijkheid heeft algemene aanwijzingen aan het stichtingsbestuur te geven, als bedoeld in artikel 4:71 Awb.

---

<sup>217</sup> Artikel 4:30, Awb. Zie ook de toelichting: *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 50-52.

<sup>218</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 62.

<sup>219</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 23700, nr. 3, p. 65; *Kamerstukken II 1994/95*, 23700, nr. 5, p. 13-14.

<sup>220</sup> Zoals is bepaald in artikel 4:38, eerste en tweede lid, Awb. Zie ook de toelichting bij dit artikel: *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 63.

<sup>221</sup> Peeters 2012, p. 16.



### 4.3.3 Financiering: Verkoop van goederen of diensten en contributie

Uiteraard kan een initiatief ook proberen om (gedeeltelijk) in eigen behoefte te voorzien door het verkopen van goederen en/of diensten. Het aanvullen van de inkomsten door de verkoop van goederen en diensten zal niet alleen wenselijk, maar mogelijk ook geëist kunnen worden in de subsidieverordeningen. Het Bewoners Initiatief Enschede Noord (Beien) genereert bijvoorbeeld inkomsten door delen van hun pand te verhuren aan derden, het geven van kookworkshops en het aanbieden van yogalessen. Door middel van deze inkomsten kan de organisatie maatschappelijk relevante activiteiten uitvoeren zonder (volledig) gebonden te zijn aan overheidsfinanciering.<sup>222</sup> Voor initiatieven behorende tot de Wmo zijn de mogelijkheden tot financiering via directe verkoop aan cliënten beperkt, de meeste activiteiten worden gefinancierd via aanbestedingen of subsidies. De verwachte inkomsten uit de verkoop van goederen en diensten en de contributie uit lidmaatschap zullen echter in normale omstandigheden al worden meegenomen in de begroting die wordt overlegd voor het doen van een aanbesteding of het aanvragen van subsidie.

Bovenstaande in ogenschouw nemend lijkt een onafhankelijke financieringsvorm, zijnde financiering door aanbesteding, verkoop van goederen en diensten of inkomsten uit contributie, het meest wenselijk voor maatschappelijke initiatieven. Desalniettemin kleven aan deze financieringsvormen ook de nodige juridische bezwaren en zijn ze soms uitermate complex.

## 4.4 Een streven naar toegankelijke informatie op lokaal niveau

Openbaarheid van overheidsinformatie strekt ertoe de burger inzicht te geven in de procedures en handelingen van de overheidslichamen. Daarmee is transparantie ook een belangrijke voorwaarde binnen een democratische rechtsstaat.<sup>223</sup> Informatie stelt burgers in staat om tot oordeelsvorming en participatie over te gaan.<sup>224</sup> Artikel 110, Gw, schrijft voor dat er wettelijke regels vastgesteld moeten zijn inzake openbaarheid bij de uitvoering van de (overheid)taak. De Wet openbaarheid bestuur (Wob) omvat deze regels en is de belangrijkste regeling betreffende de openbaarheid van overheidsinformatie.<sup>225</sup> De Wob regelt dat een aanvrager informatie uit het heden en verleden kan ontvangen over besluitvormingsprocessen van een bepaald onderwerp vastgelegd in documenten van de Rijksoverheid, de provincies, de gemeenten of waterschappen.<sup>226</sup>

Momenteel ligt het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Woo)<sup>227</sup> voor behandeling bij de Eerste Kamer. Volgens de initiatiefnemers voorziet de Woo, in tegenstelling tot de Wob, in een actievere openbaarmakingsplicht voor een groter aantal overheidsorganen dan de Wob. De Afdeling Advisering van de Raad van State merkte op dat een dergelijke regeling ook al onder de Wob valt.<sup>228</sup> De reikwijdte van de Woo verschilt echter wel van de Wob; slechts de rechtelijke macht is op basis

---

<sup>222</sup> Zie: De Bruijn, Van Mierlo, Nourozi, De Ruijter & Turnhout 2015, p. 30.

<sup>223</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 32 802, nr. 18, p. 1; Van der Feltz 2011, p. 4.

<sup>224</sup> Klingenberg 2007, p. 687.

<sup>225</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 34.

<sup>226</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 8, 11.

<sup>227</sup> Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van publiek belang (Wet open overheid), zie: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 2.

<sup>228</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 7, p. 10.

van de Woo van openbaarmaking uitgezonderd.<sup>229</sup> Het wetsvoorstel beoogt burgers beter in staat te stellen om de overheid te controleren en van hun vrijheid van meningsuiting en kiesrecht gebruik te kunnen maken.<sup>230</sup> Daarnaast wordt het recht van de burger op informatie wettelijk geëxpliciteerd in artikel 1.1 van de Woo.<sup>231</sup> Het voorstel beoogt aan te sluiten op de veronderstelde achterstand van Nederland op het gebied van de 'freedom of information' en de veranderingen in de samenleving sinds de invoering van de Wob.<sup>232</sup>

Zowel de doelen die ten grondslag liggen aan de Wob als aan de Woo met betrekking tot toegankelijke overheidsinformatie zijn te beperkt voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge. De Woo laat na om daadwerkelijk aan te sluiten bij de moderne opvattingen over democratie; het belang van participerende burgers in hun wijk of buurt en het daadwerkelijk kunnen participeren van burgers en partijen gedurende de gehele beleidscyclus. De Wob voorziet er enkel in dat door het openbaar maken van informatie burgers in staat worden gesteld tot participatie bij beleid-in-wording.<sup>233</sup> De wetgever heeft participatie hier wederom beperkt opgevat door slechts inspraak en beleidsvorming en niet tevens beleidsuitvoering hieronder te verstaan. Het louter beschikbaar stellen van informatie leidt niet zomaar tot participatie van natuurlijke- en rechtspersonen gedurende de beleidscyclus. Zo'n 80 procent van de gemeentebegroting behelst namelijk niet-stuurbare kosten, dit betreft de uitgaven voor bijvoorbeeld overheidspersoneel en kantoorvoorzieningen.<sup>234</sup> Voor maatschappelijke initiatieven is het daarentegen relevant om inzicht te verkrijgen in de vrije bestedingsruimte in zijn of haar buurt. In het Verenigd Koninkrijk blijkt dat vooral bedrijven gebruik maken van de beschikbare financiële informatie van overheden,<sup>235</sup> mogelijk dat ook sociaal ondernemers in Nederland hun voordeel hiermee kunnen doen. De initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten beoogt om experimenteeruimte te bieden voor deze burger- of buurtbegrotingen.<sup>236</sup> Ook in de aanpak Open Overheid wordt de komende jaren een pilot uitgevoerd waarin per 2017 zo'n 150 decentrale overheden zullen meedoen aan het publiceren van 'open spending detaildata'.<sup>237</sup> Dit zijn stappen in de goede richting. Dat de Wob en haar eventuele vervanger de Woo de noodzaak van overheidsinformatie ten behoeve van burgerparticipatie miskent, gaat er natuurlijk niet aan voorbij dat gemeenten bij verordening zelf het initiatief kunnen nemen.

---

<sup>229</sup> De Wob geldt uitsluitend voor bestuursorganen. Volgens de Woo, artikel 2.2, tweede lid, worden overheidsorganen, bedoeld in hoofdstuk 6 die op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bestuursorgaan zijn, gelijk gesteld met een bestuursorgaan.

<sup>230</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 17.

<sup>231</sup> Het recht op informatie viel slecht af te leiden uit het eerder genoemde artikel 110, Gw en de Wob, zie: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 2, 5.

<sup>232</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 2, 3, 15.

<sup>233</sup> *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 29.

<sup>234</sup> Hofman 2011, p. 54.

<sup>235</sup> Worthy 2015, 794-795.

<sup>236</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 34 065, nr. 3, p. 20.

<sup>237</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.



#### 4.5 Balanceren op de grens tussen autonomie en afrekencultuur

Gemeenten wensen logischerwijs controle uit te oefenen op privaatrechtelijke rechtsvormen ter behartiging van het publiek belang en zijn hiervoor ook de eerstverantwoordelijke.<sup>238</sup> Enige onafhankelijkheid van privaatrechtelijke rechtspersonen ten opzichte van de overheid is echter in verband met het doelmatig en cliëntgericht kunnen werken gewenst.<sup>239</sup> De mate waarin deze controle- en toezichtinstrumenten aansluiten bij de lokaal verbonden en pluriforme organisaties en diensten staat centraal in deze paragraaf. Zorg van goede kwaliteit is op basis van artikel 3.1, tweede lid, Wmo, in elk geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht. De zorg is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en eventuele andere zorgarrangement van de cliënt. Daarbij wordt de zorg versterkt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid en met inachtneming van de rechten van de cliënt.<sup>240</sup>

Controle-aspecten op subsidieontvangers zijn onder meer de plicht tot het overleggen van een jaarrekening, het weigeren van een aanvraag, het opleggen van verplichtingen, het overleggen van verslagen omtrent de financiën en activiteiten en de accountantscontrole.<sup>241</sup> Daarnaast geldt voor onder meer aanbestedingen het verbintenisrecht, waaronder de gecontracteerde partij aansprakelijk kan worden gesteld en schadevergoeding kan worden gevorderd. De gemeentelijke verordeningen regelen de kwaliteitseisen van de individuele voorzieningen op grond van de Wmo, zoals bepaald is in artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c, Wmo. Het toezicht en de handhaving is summier geregeld in hoofdstuk 6 van de Wmo en geschiedt door aanwijzing van personen die belast zijn met het toezicht door het college van B&W (artikel 6.1, Wmo). In bijna de helft van de gemeenten is de GGD aangewezen voor het houden van toezicht.<sup>242</sup> Veel gemeenten zijn echter nog zoekende naar de verdere invulling van het toezicht op de kwaliteit.<sup>243</sup> De Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg is niet van toepassing op de Wmo, zodat aan gemeenten de ruimte wordt gelaten om verplichtingen op te stellen waaraan Wmo-aanbieders moeten voldoen.<sup>244</sup> Cliënten kunnen op grond van titel 9.1 van de Awb met klachten over de gemeente of door de gemeente gecontracteerde aanbieders in ieder geval terecht bij de gemeente.<sup>245</sup>

De Rob bepleit een diversiteit aan toezichtinstrumenten en toetsbare normen voor de uitvoerders van een publieke taak. Tevens zouden uitvoerders de nodige vrijheid behoren te krijgen om naar eigen goeddunken het publieke belang te behartigen. Het invoeren van meer regels werkt beknellend omdat de complexiteit het goede functioneren van ondernemingen belemmert.<sup>246</sup> De Wmo beoogde ook de regeldruk en administratieve lasten voor aanbieders zoveel mogelijk te beperken,<sup>247</sup> hetgeen tot dusver nog niet overtuigend is gelukt.<sup>248</sup> De toezichthouder behoort onafhankelijk te zijn, dit vereist wel dat initiatiefnemers niet geconfronteerd moeten worden met

---

<sup>238</sup> Artikel 2.1.1, eerste lid, Wmo.

<sup>239</sup> Scheltema & Scheltema 2008, p. 72-74.

<sup>240</sup> Zie ook: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 164-165.

<sup>241</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 13.

<sup>242</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29 538, nr. 214, p. 20.

<sup>243</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 29 538, nr. 214, p. 20.

<sup>244</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 32 402, nr. 71, p. 4-5.

<sup>245</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 32 402, nr. 71, p. 3.

<sup>246</sup> Raad voor het openbaar bestuur 2012a, p. 32-34, 72.

<sup>247</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 77.

<sup>248</sup> Melenhorst & Van der Plaats 2015, p. 18-20.

verschillende (kwaliteits)eisen voor de inkoop- en toezichtprocedure.<sup>249</sup> Het bevorderen van informele instrumenten voor het houden van controle en toezicht op de reguliere bedrijfsvoering heeft dan ook de voorkeur. Deze ruimte is noodzakelijk omdat initiatiefnemers niet dezelfde<sup>250</sup> (in de zin van anders, niet lagere) kwaliteit leveren als reguliere zorgaanbieders. Initiatiefnemers leveren een kwaliteit die in potentie afwijkt van de bestaande kwaliteitscriteria, hiervoor dient dan ook de dialoog met de gemeente en toezichthouder over te worden aangegaan. De overheid is namelijk geneigd om ruimte in systemen zelf in te vullen met eigen opvattingen en gewenste uitkomsten in plaats van informatie te halen bij maatschappelijke initiatieven.<sup>251</sup> Het lijkt dat de wetgever hiervoor ook de ruimte heeft gegeven door gemeenten integraal verantwoordelijk te maken voor het door samenwerking vorm te geven toezicht.<sup>252</sup>

#### 4.6 Het voorkomen van Kafkaëske praktijken in het ‘besluitenprocesrecht’

Een maatschappelijk initiatief overlegt een plan aan het college met daarin het doel en de beoogde activiteiten.<sup>253</sup> Het is vervolgens aan het college om het plan te toetsen aan objectieve en vastgestelde criteria. Zoals in de eerdere hoofdstukken al is geschetst zullen initiatiefnemers veelvuldig in contact komen met bestuursorganen. In deze paragraaf worden enkele discussiepunten voorgesteld om de bezwaar- en beroepsprocedure toegankelijk en rechtvaardig in te richten ten gunste van de relatie tussen burger en bestuur.

##### 4.6.1 De bezwaarfase

In de bezwaarfase staat de rechtmatigheid, doelmatigheid en aanvaarding van het litigieuze besluit centraal.<sup>254</sup> Door het indienen van bezwaar heroverweegt het bestuursorgaan het gehele besluit.<sup>255</sup> Burgers hebben beperkte kennis over het bestuursprocesrecht waardoor het bestuursorgaan helder moet communiceren over het besluit, vooral indien het besluit ten nadele is van de burger. De integrale heroverweging wordt momenteel vaak tenietgedaan door het leidende advies van de bezwaarcommissie. Daarnaast verspillen burgers verspillen vaak hun beroeps- en bezwaarmogelijkheid door het overschrijden van de fatale termijn.<sup>256</sup> Burgers hebben daarom de voorkeur voor geschilbeslechting via een informele procedure, gebaseerd op overleg, waarbij de methode afhankelijk is van het geval.<sup>257</sup> Deze procedure vergroot de aanvaarding van het besluit. Bij een informele procedure kan ook als het bezwaar niet-ontvankelijk is ambtshalve worden bekeken of

---

<sup>249</sup> Fenger, Chin-A-Fat, Frankowski & Van der Torre 2016, p. 23.

<sup>250</sup> Onder meer de gemeente Maastricht vraagt ten minste dezelfde prijs-kwaliteitverhouding van initiatieven als van professionele instellingen. Daarmee miskent het dat initiatieven andere kwaliteiten kan bieden.

<sup>251</sup> Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving 2016, p. 34-35.

<sup>252</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 76.

<sup>253</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 22, lid 3, Verordening Wmo 2015 Gemeente Leeuwarden, laatstelijk gewijzigd op 14 december 2015.

<sup>254</sup> Marseille, Tolsma & De Graaf 2013, p. 7.

<sup>255</sup> Artikel 7:11, Awb.

<sup>256</sup> Het voorbeeld dat genoemd wordt in de hier aangehaalde bron beschrijft de situatie dat het besluit tot het stopzetten van een uitkering vanwege onrechtmatigheid niet binnen de fatale termijn door de burger wordt aangevochten. Op het moment dat het concrete bedrag kenbaar wordt gemaakt aan de adressant, waardoor de persoonlijke gevolgen pas ten volle kenbaar worden, is de beroepstermijn reeds verstreken en wordt de toegang tot de procedure door de rechter ontzegt, zie: Marseille 2014, p. 23.

<sup>257</sup> Brenninkmeijer & Marseille 2011, p. 2010-2016.

het besluit dat eraan ten grondslag ligt toch aanpassing behoeft.<sup>258</sup> Daarnaast zou het bezwaar slechts op verzoek van de indiener, na een onaanvaardbare informele procedure, aan de onafhankelijke bezwaaradviescommissie worden voorgelegd.<sup>259</sup> De informele procedure wordt op diverse wijzen al door bestuursorganen toegepast; in 64% leidt de procedure tot overeenstemming tussen burger en overheid.<sup>260</sup> De hier voorgestelde procedure is echter nog niet in lijn met de artikelen 7:2 en 7:11 Awb.<sup>261</sup> Dit vereist echter geen wetgevende handeling, maar vooral een andere interpretatie van deze artikelen waardoor er vaker persoonlijk contact is tussen burger en bestuur, er een goede informatievoorziening voor handen is en het op afstand zetten van de bezwaaradviescommissie.<sup>262</sup> Ten slotte kan deze informele bezwaarprocedure voorkomen dat een geschil bij de bestuursrechter terecht komt. De informele bezwaarprocedure zal meer tijd kosten dan momenteel het geval is. Doordat er vaker overeenstemming wordt bereikt worden de partijen echter behoed van een gerechtelijke procedure dat resulteert in ‘verdampende rechtsbescherming’.<sup>263</sup>

#### 4.6.2 De beroepsprocedure

De (sociale) bestuursrechter is bevoegd om het Wmo-besluit vol te toetsen ter beoordeling van het leveren van voldoende maatwerk.<sup>264</sup> De Centrale Raad van Beroep neemt kennis van het hoger beroep inzake de Wmo. Vooralsnog is het aannemelijk dat natuurlijke- en rechtspersonen, belanghebbenden,<sup>265</sup> die een beroep doen op de rechter in het kader van het Right to Challenge dit voor het eerst doen.<sup>266</sup> De Awb is voor burgers in beginsel namelijk onbekend en complex.<sup>267</sup>

De wetgever gaat in het bestuursrecht uit van “[een] rechtsbetrekking waarin beide partijen in een wederkerige relatie staan, zodat zij rekening houden met de positie en belangen van de andere partij”.<sup>268</sup> Er is echter eerder sprake van een ongelijkwaardige relatie tussen burger en bestuur, omdat het bestuursorgaan eenzijdig kan handelen en kan beschikken over ruime kennis en ervaring. Deze ongelijke verhouding is slechts van beperkte invloed op de huidige institutionele inrichting van het bestuursrecht.<sup>269</sup>

In het kader van het Right to Challenge en de rechtsbescherming van burgers in het algemeen, zijn er (zorgelijke) ontwikkelingen binnen het bestuursrecht. Allereerst is de uitdrukkelijke behoefte naar finale geschilbeslechting door de wetgever ten behoeve van een slagvaardiger bestuursprocesrecht.<sup>270</sup> Het finaal beslechten van een geschil voor de burger schept duidelijkheid voor de betrokken partijen en voorkomt dat ondanks een burger in het gelijk wordt gesteld het

---

<sup>258</sup> Marseille 2014, p. 25-26.

<sup>259</sup> Marseille 2014, p. 31.

<sup>260</sup> Marseille, Tolsma & De Graaf 2013, p. 65.

<sup>261</sup> Aalders, Boeve, Hazewindus, De Jong, Klap, Olivier, Schueler, Uylenburg & Van de Wilt 2001, p. 95-96.

<sup>262</sup> Herwijer & Lunsing 2011, p. 38-39.

<sup>263</sup> Koenraad & Verbeek 2003, p. 490-491.

<sup>264</sup> CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612, RSV 2009/24, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

<sup>265</sup> Belanghebbenden, als bedoeld, in artikel 1:2 Awb.

<sup>266</sup> De Commissie inzake de Evaluatie van de Awb onderschrijft de gebrekkige ervaring van burgers met het bestuursprocesrecht en merkt daarbij op dat het voor de burger een leerproces is dat zich uitstrekt over de duur van de beroepsprocedure, zie: Commissie Evaluatie Awb III 2007, p. 17.

<sup>267</sup> De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010, p. 139-141.

<sup>268</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 12.

<sup>269</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, 3, p. 4; *Kamerstukken II* 2003/04, 25 425, nr. 7, p. 4.

<sup>270</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 16, p. 6.

bestuur een nieuw besluit neemt dat weer aangevochten kan worden.<sup>271</sup> Damen spreekt zich fel uit over het gegeven dat finale geschilbeslechting overwegend ten gunste van het bestuursorgaan is: “het bestuur wordt als een zielenpoot in juridische bescherming genomen”.<sup>272</sup> Zijn mening wordt niet door iedereen gedeeld, zo wijst Verburg erop dat door de bestuursrechtspraak gezocht moet worden naar het beschermen van de burger in het licht van het algemeen belang.<sup>273</sup> Finale geschilbeslechting is in principe ook in het kader van het Right to Challenge positief. Een verbetering zou echter wel zijn als de rechter komt tot een definitieve uitspraak over de rechtsbetrekking tussen partijen en niets slechts over een besluit(onderdeel).<sup>274</sup> Het bestuursrecht en de Awb hebben namelijk het besluitbegrip als rechtsingang voor geschillen tussen overheid en burger.<sup>275</sup> Het besluitbegrip leidt ertoe dat slechts de relatie tussen burger en bestuur op basis van een besluit kan worden beoordeeld.<sup>276</sup> Dit lijkt onwenselijk in het kader van het Right to Challenge omdat het daar vaak om langdurige relaties gaat. Deze relaties worden niet alleen gekenmerkt door besluiten van het bestuursorganen maar ook door bestuurshandelingen. Backes en Jansen benoemen deze paradox in het bestuursrecht, waardoor wel al het handelen van een bestuursorgaan door de Awb wordt genormeerd door in ieder geval de algemene beginselen van behoorlijk bestuur,<sup>277</sup> maar de bestuursrechter slechts bevoegd is om kennis te nemen van een beperkt deel van deze normeringen.<sup>278</sup> Dan staat niet het besluitbegrip centraal, maar de rechtsverhouding tussen burger en het bestuursorgaan. Het probleem van de burger wordt dan als uitgangspunt genomen en niet de regels die hieraan verbonden zijn.<sup>279</sup> Dit betekent dat er meer zicht is op de onderlinge verhouding tussen partijen in het algemeen, dan uitsluitend een uitspraak over specifieke elementen van een besluit. Hierdoor wordt de bevoegdheid van de bestuursrechter om kennis te nemen van geschillen in het bestuursprocesrecht verruimd.<sup>280</sup> Waar de rechter voorheen zich uitsprak over de rechtmatigheid van een besluit kan bij een oordeel over de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking ook de bestuurshandelingen die anticiperend (voorliggend) op het besluit zijn worden meegenomen.<sup>281</sup> De gevallen waarin de rechter ook bevoegd is om deze handelingen te beoordelen verbetert de rechtsbescherming van burgers en maatschappelijke initiatieven.<sup>282</sup> Daarnaast leidt deze wijze van bestuursrechtspraak ook tot een meer integrale beoordeling van de rechtsbetrekking. Diverse besluiten worden namelijk als keten geïntegreerd waardoor besluitvorming inzichtelijker wordt.<sup>283</sup>

---

<sup>271</sup> Doordat een rechter vaak op basis van een motiverings- of zorgvuldigheidsgebrek een besluit vernietigt kan het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen dat inhoudelijk vergelijkbaar is met de inhoud van het besluit uit het eerdere geschil. Voor de belanghebbende staat vervolgens weer beroep open, waardoor er sprake is van ‘gepingpong’ tussen bestuursorganen en de bestuursrechter. Zie: Koeman 2010, p. 119-121.

<sup>272</sup> Damen 2010, p. 274-275.

<sup>273</sup> Verburg 2010, p. 169.

<sup>274</sup> Backes & Jansen 2010, p. 88.

<sup>275</sup> Er wordt dan ook gesproken over het ‘besluitprocesrecht’ in plaats van het bestuursprocesrecht, zie: De Poorter & De Graaf 2011, p. 13.

<sup>276</sup> Zie de artikelen 7:1 en 8:1, Awb.

<sup>277</sup> *Kamerstukken II 1988/89*, 21 221, nr. 3, p. 20. In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt veelvuldig artikel 3:14 BW als uitgangspunt genomen voor de toepasselijkheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen. Zie voor een uitgebreide beschouwing: Scheltema & Scheltema 2008, p. 125 e.v.

<sup>278</sup> Backes & Jansen 2010, p. 80.

<sup>279</sup> Tollenaar 2016, p. 27.

<sup>280</sup> Tollenaar 2016, p. 96.

<sup>281</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 14.

<sup>282</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 31.

<sup>283</sup> Van Ommeren & Huisman 2013, p. 36-37.

Hierdoor wordt het irrelevant of een bepaalde beslissing ook een besluit is.<sup>284</sup> Zo ontstaat niet de situatie dat burgers voor de rechter afzonderlijke procedures moeten starten in relatie tot een beschikking betreffende de toelating tot het Right to Challenge, waaronder vergunningen en subsidies. Een vergaande integrale geschilbeslechting waardoor één rechtsingang ontstaat zou ook behoren tot een overzichtelijker en begrijpelijker klacht- en geschilafhandeling.<sup>285</sup>

In deze paragraaf zijn diverse voorstellen aangedragen ten behoeve van een effectieve en bevredigende geschilbeslechting. Het aangaan van de dialoog tussen burger en bestuur en het toetsbaar maken van deze dialoog behoren tot de kern van de voorgestelde bezwaar- en beroepsprocedure.

#### 4.7 Resumé

Als een enthousiaste en initiatiefrijke burger beoogt om in zijn wijk een bepaalde Wmo-taak die tot dan toe door een gecontracteerde zorgaanbieder wordt uitgevoerd zelf uit te gaan voeren, krijgt deze initiatiefnemer te maken met een keur aan wetgeving. Allereerst moet zijn recht om te participeren geborgd zijn. In de Grondwet ontbreekt enige aanwijzing waarop dit recht gebaseerd kan zijn. Gemeenten worden wel aangezet om in ieder geval inspraak op het gemeentelijk beleid te regelen voor haar ingezetenen. Het Right to Challenge gaat verder dan inspraak bij beleidsvorming want betreft ook beleidsuitvoering. Een wijziging van de Gemw waardoor gemeenten een algemene participatieverordening moeten opstellen zou beter aansluiten bij het Right to Challenge. Initiatiefnemers dienen voor het doen van zaken met overheden, ondernemers en financiers een rechtspersoonsvorm te bezitten. Ondanks dat de bestaande rechtsvormen de toegang van stichtingen en coöperaties tot de kapitaalmarkt belemmert, is een wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet direct noodzakelijk. Daarentegen is voor de financiering van de initiatiefnemer via een aanbestedingsprocedure wel ingrijpen van de (decentrale) wetgever nodig. In de huidige vorm krijgen lokale, kleine en innovatieve ondernemers te weinig mogelijkheden om te kunnen concurreren met (grotere) ondernemingen. De concurrentiekracht van initiatiefnemers kan tevens verbeterd worden door het ontsluiten van overheidsinformatie op lokaal- en wijkniveau. Het wordt hoog tijd dat het experimenteren met burger- en buurtbegrotingen verankerd wordt in de Wob of Woo. De Wmo streeft regeldrukvermindering en administratieverlichting na. De ruimte die de nationale wetgever heeft gelaten om eigen controle- en handavingsprocedures op te stellen bieden hiervoor kansen. Voor de toepassing van het Right to Challenge in andere wetgeving, is de paragraaf over controle en toezicht slechts beperkt te generaliseren, elke wet zal andere eisen stellen aan uitvoerders van de publieke taak. Initiatiefnemers zullen hoe dan ook veelvuldig in contact treden met bestuursorganen. Het contact tussen burger en bestuur kan uitlopen in een geschil. Een informele bezwaarprocedure gericht op overleg en acceptatie zorgt voor een doeltreffende en rechtvaardige oplossing van geschillen. Voor zover een geschil behandeld wordt door de bestuursrechter is een initiatiefnemer geholpen door een beroepsprocedure die zowel de genomen besluiten als handelingen toetst. Doordat vaak algemene wetten belangrijk zijn, zijn deze bevindingen in het algemeen niet beperkt zijn tot uitsluitend het Right to Challenge in de Wmo.

---

<sup>284</sup> Verheij 2013.

<sup>285</sup> Zie hiervoor het nog te verschijnen rapport van regeringscommissaris Scheltema, zie: *Kamerstukken II* 2015/16, 32 402, nr. 71, p. 5.

In dit laatste hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord en worden de resultaten hieruit gewogen en samengevat. In de tweede paragraaf worden de maatschappelijke- en beleidsimplicaties besproken van deze conclusies. Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen, tekortkomingen van dit onderzoek en voorstellen voor vervolgonderzoek.

### 5.1 Conclusie

1. *Welke juridische invulling kan worden gegeven aan artikel 2.6.7, het Right to Challenge, uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?*

Het Right to Challenge is een innovatieve bepaling, facultatief recht, uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het Right to Challenge introduceert naar Brits voorbeeld de mogelijkheid tot het uitvoeren van een geografisch of thematisch deel van de Wmo-taken door burgers en maatschappelijke initiatieven. Het amendement is juridisch gezien summier. Daarom is op basis van een documentanalyse in dit onderzoek de volgende definitie gebruikt van het Right to Challenge:

*Burgers en maatschappelijke initiatieven kunnen een deel van de reeds door gemeenten gecontracteerde publieke taken van zorgaanbieders overnemen en uitvoeren indien het voorstel van de initiatiefnemers voldoet aan een vooraf bepaalde maatschappelijke meerwaarde.*

Burgers zijn namelijk beter in staat om zorg- en welzijnstaken aan te laten sluiten op de lokale behoeften. Tevens kunnen burgers gemakkelijker beschikken over vrijwilligers om deze taken uit te voeren. Het Right to Challenge past in de huidige paradigmaverandering van verzorgingsstaat richting een participatiemaatschappij. Burgerparticipatie betreft de gevallen waarin burgers beleidsvorming kunnen beïnvloeden, vaak kunnen ze ook initiatieven voorstellen om bepaalde, nog niet georganiseerde, activiteiten te ontplooien. Het Right to Challenge onderscheidt zich van burgerparticipatie doordat reeds publiekelijk gefinancierde taken worden overgenomen doordat het voorstel van de initiatiefnemers een bepaalde maatschappelijke meerwaarde heeft.

2. *In hoeverre stemmen de rechtsverhoudingen in Nederland overeen met een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?*

Dit onderzoek laat zien dat het Right to Challenge het staats-, bestuurs- en civielrecht doorkruist. Fricities met het bestaande juridische kader treden niet binnen alle rechtsgebieden in gelijke mate op. Binnen het staatsrecht werkt de Wet gemeenschappelijke regelingen belemmerend voor een doeltreffende toepassing. Lokale initiatieven moeten door een gemeenschappelijke regeling regionaal worden ingekocht en verantwoord. Daarnaast lijken burgers ondanks de bedoeling van de Wet dualisering gemeentebestuur nog steeds onvoldoende te worden betrokken bij het gemeentelijk beleid. In het Nederlands recht zijn er weinig regels die zien op de relatie tussen burger en bestuur bij burgerparticipatie. Gemeenten moeten slechts een inspraakverordeningen hebben. Het rechtspersonenrecht schijnt vooralsnog passend te zijn. Dit geldt niet voor de aanbestedingsregels, die complex en belemmerend werken. Toegankelijke overheidsinformatie op lokaal niveau is tevens beperkt. Ten slotte is het bestuursprocesrecht te gecompliceerd. De bezwaarprocedure moet meer gericht zijn op overleg en consensus. De bevoegdheden van de bestuursrechter moeten worden verruimd omdat het huidige bestuursprocesrecht tot de nodige frustratie en teleurstelling zal leiden.



1. *Op welke wijzen kunnen de Nederlandse rechtsverhoudingen worden aangepast voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?*

Niet elk van de genoemde fricties tussen het Right to Challenge en het relevante juridische kader verplicht de nationale wetgever tot actie. Deze actie is echter wel gewenst op het gebied van de verankering van participatie door burgers in het (gemeentelijk) beleid, met name indien het Right to Challenge in steeds meer (bijzondere) wetgeving zal worden toegepast. De nationale wetgever is aanzet als het aankomt op het borgen van burgerparticipatie in de organieke wetten en het verbeteren van het bestuursprocesrecht. Dat er problemen met het aanbestedingsrecht ontstaan vereist naast nationale ook Europese aandacht. Er moet tevens in ogenschouw worden genomen dat de bal vooral bij de decentrale overheden ligt voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge. Gemeenten kunnen immers zelf criteria voor het honoreren en controleren van het Right to Challenge formuleren of overheidsinformatie toegankelijker maken. Kortom de rechtsverhoudingen moeten zo worden aangepast dat de burger steeds meer als uitgangspunt wordt genomen.

De hoofdvraag in het onderzoek was als volgt:

*Wat is het relevante juridische kader bij artikel 2.6.7, het Right to Challenge, uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en op welke wijze(n) kan dit kader worden verbeterd ten behoeve van een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge?*

Het relevante publiekrechtelijke rechtskader inzake het Right to Challenge betreft de Grondwet, de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Wet openbaarheid van bestuur, het wetsvoorstel Wet open overheid, de Algemene wet bestuursrecht en natuurlijk de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Privaatrechtelijk zijn vooral de rechtspersonen uit boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Voor dit kader zijn diverse aanbevelingen te formuleren. Allereerst om het recht op participatie, anders dan actief of passief kiesrecht, in overheidsbeleid (grond)wettelijk te verankeren. Een tweede aanpassing kan geschieden door de inspraakverordening uit artikel 150 Gemw uit te breiden naar een (facultatieve) participatieverordening. Aangaande de Wgr moet bij de regionale inkoop van Wmo-voorzieningen rekening worden gehouden met afwijkende contracten voor gemeenten die het Right to Challenge kennen. Een juridische aanpassing lijkt niet direct noodzakelijk, al bestaat er wel een spanning met betrekking tot de democratische controle. Tevens vereist de ontwikkeling van sociale ondernemingen de aandacht van de wetgever, maar is aanpassing van het rechtspersonenrecht (nog) niet urgent. Het Right to Challenge kan in strijd zijn met de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht. Zowel op nationaal als Europees niveau moet er aandacht komen voor burgerparticipatie en kleine ondernemingen bij het uitvoeren van publieke taken. Het splitsingsverbod uit de Aanbestedingswet 2012<sup>286</sup> is een andere hinderpaal voor kleinschalige initiatiefnemers. De Wob en Woo moeten aandacht gaan besteden aan het ontsluiten van overheidsinformatie op lokaal niveau en hiervoor een overgangstermijn bieden. In de (interpretatie van de) Awb is een groter belang van de bezwaarprocedure en het loslaten van het besluitbegrip als rechtsingang gewenst. Een schematisch overzicht van de aanbevelingen staat hieronder:

---

<sup>286</sup> Thans gelezen in samenhang met 2004/18/EG, na bekrachtiging van de Wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU door de Eerste Kamer moet de Aanbestedingswet gelezen worden in samenhang met o.a. richtlijn 2014/24/EU.

Aanbeveling	Wet	Actiehouder	Invloed op doeltreffendheid RtC <sup>287</sup>	Urgentie
<b>Verankeren recht op participatie</b>	Grondwet	(Grond)wetgever	Laag	Zeer laag
<b>Gemeenschappelijke regelingen democratiseren en geschikt maken voor burgerparticipatie</b>	Wet gemeenschappelijke regelingen	Nationale en decentrale wetgever	Hoog	Hoog
<b>Ruimere belastingautonomie voor gemeenten</b>	Financiële-Verhoudingswet	Wetgever	Gemiddeld	Laag
<b>Verbeteren toetsing kwaliteit burgerparticipatie</b>	Gemeentewet	Wetgever	Hoog	Gemiddeld
<b>Verankeren burgerparticipatie in fase van beleidsuitvoering</b>	Gemeentewet	Nationale en decentrale wetgever	Hoog	Gemiddeld
<b>Aanbestedingen toegankelijker maken voor maatschappelijke initiatieven en het MKB</b>	Aanbestedingswet 2012, Europese verordeningen	Europese, nationale en decentrale wetgever	Hoog	Hoog
<b>Sociaal ondernemerschap toevoegen als rechtsvorm</b>	Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek	Wetgever	Gemiddeld	Laag
<b>Actieve openbaarmaking overheidsgegevens op wijkniveau</b>	Wob/Woo of gemeentelijke verordeningen	Nationale of decentrale wetgever	Gemiddeld	Gemiddeld
<b>Controle op maatschappelijke initiatieven informeel regelen</b>	Awb, Wmo, gemeentelijke verordeningen	Nationale en decentrale wetgever	Hoog	Hoog
<b>Regelen van informele bezwaarprocedure</b>	Awb	Wetgever	Gemiddeld	Hoog
<b>Verruimen besluitbegrip in bestuursprocesrecht</b>	Awb	Wetgever	Gemiddeld	Gemiddeld

Tabel 1 - Schematisch overzicht van de (urgentie van de) aanbevelingen, de actiehouders en het verwachte effect op de doeltreffendheid van het Right to Challenge.

<sup>287</sup> De invloed op de doeltreffendheid van het Right to Challenge is grotendeels hypothetisch. Dit neemt niet weg dat door de praktijk gerichte insteek de effecten van het recht in de praktijk in dit onderzoek zijn meegenomen, waardoor er een realistische inschatting kan worden gemaakt.





## 5.2 Discussie

Deze juridische verkenning heeft bijgedragen aan een beter begrip over de synergie en wrijving tussen de per amendement aangenomen Right to Challenge in de Wmo en het relevant Nederlandse juridische kader. Dit onderzoek was een eerste aanzet voor een beter begrip over het concept en het bevorderen van een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge. De uitkomsten van dit onderzoek zijn onder meer relevant voor de huidige discussie over de invoering van buurtrechten.<sup>288</sup> Ondanks de bijzondere kenmerken van andere wetten, zoals de Wlz,<sup>289</sup> waarin het Right to Challenge mogelijk toegevoegd wordt, zijn de uitkomsten van dit onderzoek op basis van de Wmo ook grotendeels te generaliseren naar andere wetgeving.

De ontwikkeling richting meer participatie van burgers om te voorzien in collectieve behoeften zal zich, stapsgewijs, voortzetten.<sup>290</sup> Indien burgers geïnspireerd worden om lokale publieke taken over te nemen en daardoor overgaan tot participatie behoort frustratie te worden voorkomen. Het huidige juridische kader biedt burgers desalniettemin te weinig ondersteuning en rechtsbescherming. Er wordt veel van de maatschappij verwacht, maar het juridische kader loopt voorsnog achter op de maatschappelijke ontwikkelingen. Wederzijds vertrouwen is belangrijk voor participatie, dit vertrouwen kan door het veelvoud aan uiterst complexe regels, zoals het aanbestedingsrecht en de beroepsprocedures in het privaats- en bestuursrecht, het Right to Challenge in de kiem smoren.

De conclusies uit dit onderzoek hebben de nodige beleidsimplicaties tot gevolg. Zo vereisen de uitvoering van het Right to Challenge en de aandachtspunten uit dit onderzoek de nodige investeringen. Op lokaal niveau dient er voldoende capaciteit te worden ingezet en tijd te worden vrijgemaakt door politici, ambtenaren en burgers. Het invoeren en debatteren over de voorgestelde wetswijziging vereisen een lange adem, zoals het wijzigen van de Wob (Woo) of de Gemeentewet. Een politieke discussie debat over de vrije bestedingsruimte voor gemeenten zodat gemeenten ook daadwerkelijk maatwerk kunnen leveren is gewenst,<sup>291</sup> al is de directe invloed hiervan op het Right to Challenge onbekend en eventueel ook beperkt.

Een andere aanbeveling voor de wetgever (of regering), naast de genoemde voorstellen in paragraaf 5.1, is om te komen tot praktische handleidingen voor gemeenten en burgers. Deze juridische verkenning stuitte regelmatig op complexe wet- en regelgeving die belemmerend (kunnen) werken voor een doeltreffende toepassing van het Right to Challenge. Het informeren van burgers, gemeenten, zorgaanbieders en toezichthouders over de effecten van het Right to Challenge kan eventuele terughoudendheid en twijfels wegnemen.

---

<sup>288</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 34 065, nr. 2, p. 2.

<sup>289</sup> *Kamerstukken II 2015/16*, 34 104, nr. 105, p. 7.

<sup>290</sup> Vgl. Putters 2014.

<sup>291</sup> Vgl. Engels 2007, p. 179-186; Raad voor de financiële verhoudingen 2005; Boorsma & Allers 2006; Van Eijkel & Vermeulen 2015.

Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat voor een doeltreffende toepassing van een amendement, met een uiterst summiere toelichting, ingrijpende veranderingen van het recht vereist kunnen zijn. Omdat ideologie en praktijk niet altijd samenlopen zou voordat een amendement aan de regering wordt voorgelegd deze kunnen worden getoetst, bijvoorbeeld door het Bureau Wetgeving van de Kamer of de Raad van State.<sup>292</sup> Een dergelijke commissie kan adviseren om de motivering te verbeteren, de Tweede Kamer kan in het Reglement van Orde nadere criteria vaststellen. Alleen al tijdens de plenaire behandeling van de Wmo 2015 werden er maar liefst 70 amendementen ingediend,<sup>293</sup> dit blijft voorlopig dus een utopisch voorstel.

Burgers, maatschappelijke initiatieven, bedrijven en decentrale overheden hebben flexibiliteit in de regels nodig om tot maatwerk te komen voor zowel de Wmo als het Right to Challenge. Het belang van ruimtelatende instrumenten ten behoeve van regeldrukvermindering, waaronder beginselgeleide wetgeving en zorgplichten, zal daardoor toenemen.<sup>294</sup> Hierbij hoort ook een terughoudende regulerende rol van de nationale wetgever en de gemeenteraad, zodat de uitvoerende organen de benodigde discretionaire ruimte wordt gelaten.<sup>295</sup>

### 5.2.1 Aandachtspunten en vervolgonderzoek

Door de summiere behandeling van het Right to Challenge in de parlementaire stukken is dit onderzoek gebaseerd op een aantal vooronderstellingen. Er is vooralsnog onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop het Right to Challenge in de praktijk en per gemeente wordt toegepast. Door decentrale verordeningen kunnen namelijk tekortkomingen van het nationale juridische kader worden ondervangen. Vervolgonderzoek moet zich daarom richten op het uitvoeren van longitudinaal sociaalwetenschappelijk onderzoek naar (niet-)geslaagde initiatieven binnen meerdere gemeenten. Hierdoor komt er zicht op de succes- en faalfactoren van initiatieven binnen de diverse gemeentelijke culturen en regels.

Een tweede tekortkoming van deze juridische verkenning is het brede scala aan onderwerpen dat wordt belicht. Dit brede perspectief resulteerde erin dat veel onderwerpen niet extensief zijn behandeld. Het is vervolgens aan wetenschappers om de gevonden hiaten in het recht verder te doorgronden. Vervolgonderzoek zal zich daarom moeten richten op de frustrerende juridische barrières voor gemeenten en departementen bij de uitvoering van het Right to Challenge.

Het Right to Challenge past, kortom, uitstekend in de huidige tijd van decentralisaties, een terugtrekkende overheid en een grotere rol voor de burger. Desalniettemin mag niet vergeten worden dat het Right to Challenge slechts doeltreffend kan zijn indien gemeenten en burgers de ruimte krijgen om samen te werken. Participatie betekent dan óók dat de wetgever zijn handen uit de mouwen moet (gaan) steken en dat is vooral een rol voor de ‘professionals in de frontlinie’.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> Dit voorstel is strijdig met hetgeen bepaald onder nr. 70 van het Draaiboek voor de regelgeving, dit nummer zou anders moeten gaan luiden. Vooralsnog bepaalt nr. 70 dat voor amendementen, ook indien deze van ingrijpende aard zijn, de Afdeling advisering van de Raad van State niet hoeft te worden gehoord.

<sup>293</sup> *Handelingen II* 2013/14, 80, item 15.

<sup>294</sup> Naast het toepassen van open normen in de wetgeving kunnen onder meer ook deregulering en zelfregulering bijdragen aan regeldrukvermindering. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze instrumenten: Van Ommeren 2012, p. 149-236.

<sup>295</sup> Vgl. Raad voor het openbaar bestuur 2012b, p. 61-6; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 59, p. 12.

<sup>296</sup> Zie voor een beschouwing over de rol van de wetgevingsjurist: Van Gestel 2011.

### 6.1 Literatuurlijst

#### 6.1.1 Boeken en boekbijdragen

##### **Allers & De Kam 2010**

M.A. Allers & C.A. de Kam, 'Renovatie in het huis van Thorbecke', in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders & A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigen en belastingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, p. 185-208.

##### **Backers & Jansen 2010**

Ch. W. Backers & A.M.L. Jansen, 'De wederkerige rechtsbetrekking als panacee voor de gebreken van de 'besluiten-Awb'? Centrale begrippen en uitgangspunten van de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 75-96.

##### **Borman 2012**

T.C. Borman, 'De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 263-353.

##### **Creighton 2005**

J.L. Creighton, *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*, San Fransisco: Jossey-Bass 2005.

##### **Essers 2013**

M.J.J.M. Essers, *Aanbestedingsrecht voor overheden: Naar een maatschappelijk verantwoord aanbestedingsbeleid*, Amsterdam: Reed Business Education 2013.

##### **De Groot-van Leeuwen & Laeamers 2010**

L.E. de Groot-van Leeuwen & M.T.A.B. Laemers, 'De Awb en 'de burger': over goede bedoelingen de lastige praktijk', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 131-143.

##### **De Jong 2015**

M.A.D.W. de Jong, 'Gemeentewet artikel 170 [Zorgplicht/burgerjaarverslag]', in: D. Cammelbeeck & H.R.B.M. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar: Gemeentewet & Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2015.

##### **Klopmaker, Sluijter & Veenstra 2008**

G. Klopmaker, A.M.M. Sluijters & J. Veenstra, *Inleiding Gemeentewet – van wet naar praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

##### **Koeman 2010**

N.S.J. Koeman, 'Het perspectief van de advocaat', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 115-130.

**Leenen 2007**

H.J.J. Leenen, *Handboek gezondheidsrecht. Deel I: Rechten van mensen in de gezondheidszorg*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum 2007.

**Loeffen, De Voogd & Kok 2014**

N. Loeffen, E. de Voogd & D. Kok, 'Gemeenten en sociale media 2014, van claxoneren naar converseren', in: D. Kok (red.), *Digitale Dialoog: De sociale media-almanak voor gemeenten*, Delft: Eburon Delft 2014, p. 43-58.

**Van Ommeren 2012**

F.J. van Ommeren, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 149-236.

**Van Ommeren & Huisman 2013**

F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 11-102.

**Scheltema & Scheltema 2008**

M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht: Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

**Schlössels & Zijlstra 2010**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010.

**Tollenaar 2016**

A. Tollenaar, 'Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat' in: G. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, p. 27-61.

**Vermaat 2013**

M.F. Vermaat, 'Wet maatschappelijke ondersteuning', in: G.R.J. de Groot, T.A.M. van den Ende, L.E. Kalkman-Bogerd & J.J.M. Linders (red.), *Tekst & Commentaar: Gezondheidsrecht \*\**, Deventer: Kluwer 2013, p. 105-118.

**Vranken 2009**

J.B.M. Vranken, 'Als een arrest niet bevalt, laten wij het gewoon weg', in: H. Nieuwenhuis (red.), *Ex libri Hans Nieuwenhuis: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.H. Nieuwenhuis, hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Leiden, bij zijn emeritaat*, Deventer: Kluwer 2009, p. 77-94.

**Witteveen 1996**

W. Witteveen, *De geordende wereld van het recht: Een inleiding*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1996.

**Witteveen 2000**

W. Witteveen, *De denkbeeldige staat. Voorstellen van democratische vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2000.

**Zijlstra 2012**

S.E. Zijlstra, 'Wetgeven in een democratische rechtsstaat', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 71-98.

### 6.1.2 Oraties en dissertaties

#### **Castenmiller 2001**

P. G. Castenmiller, *De levende werkzaamheid: Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: VNG uitgeverij 2001.

#### **Peter 2014**

K. Peters, *De lokale staat* (oratie Maastricht), Maastricht: Maastricht University 2014.

#### **Van der Veer 2013**

J.C.V. van der Veer, *Weg uit het verleden: Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: VU University Press 2013.

### 6.1.3 Artikelen

#### **Boogers, *Beleid en Maatschappij* 2014, p. 146-150**

M. Boogers, 'Decentralisatie in het sociale domein: meer politiek en minder democratie?', *Beleid en Maatschappij* 2014, afl. (41)2, p. 146-150.

#### **Van Boom & Van Gestel, *NJB* 2015/960**

W. van Boom & R. van Gestel, 'Rechtswetenschappelijk onderzoek: Een samenvatting van de uitkomsten van een landelijke enquête', *NJB* 2015/960, afl. 20, p. 1336-1347.

#### **Borman, *RegelMaat* 2015, p. 459-475**

T.C. Borman, 'Voorhangprocedure voor inwerkingtredingsbesluiten: een staatsrechtelijk gedrocht?', *RegelMaat* 2015, afl. 6(30), p. 459-475.

#### **Brenninkmeijer & Marseille, *NJB* 2011/1586**

A. Brenninkmeijer & B. Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *NJB* 2011/1586, afl. 30, p. 2010-2016.

#### **Cohen, *TvCR* 2014, p. 333-336**

J. Cohen, 'De aankomende grootschalige decentralisaties zijn bedenkelijk vanuit het beginsel van decentralisatie', *TvCR* 2014, afl. 4, p. 333-336.

#### **Damen, *AA* 2010, p. 271-277**

L.J.A. Damen, 'Lijdt de bestuursrechter aan 'finalitis'?', *AA* 2010, afl. 271, p. 271-277.

#### **Engels, *Bestuurswetenschappen* 2008, p. 12-28**

J.W.M. Engels, 'De staat van het dualisme in het decentraal bestuur', *Bestuurswetenschappen* 2008, afl. 5, p. 12-28.

#### **Engels, *Gst.* 2007/39**

J.W.M. Engels, 'Lokaal bestuur en financiële autonomie', *Gemeentestem* 2007/39, afl. 7270, p. 179-186.

#### **Van der Feltz, *Gst.* 2011/2**

G.C.W. van der Feltz, 'Openbaarheid van overheidsinformatie: onbetaalbaar goed', *Gst.* 2011/2, afl. 7347, p. 4-13.

**Van Gestel, *RegelMaat* 2011, p. 3-6**

R.A.J. van Gestel, 'Rol van de wetgevingsjurist: zwoegers in het vooronder of professionals in de frontlinie?', *RegelMaat*, afl. 1, p. 3-6.

**Gommer, *Trema* 2007, p. 127-134**

H. Gommer, 'Onbewuste denkprocessen maken motivering tot noodzaak', *Trema* 2007, afl. 4, p. 127-134.

**De Greef, *Gst.* 2008/107**

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008/107, afl. 7303, p. 509-526.

**De Greef, *Gst.* 2009/97**

R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?', *Gst.* 2009/97, afl. 7324, p. 449-456.

**De Greef, *TvCR* 2011, p. 265-290**

R.J.M.H. de Greef, 'Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie', *TvCR* 2011, afl. 3, p. 265-290.

**Hartlief, *NJB* 2016/880**

T. Hartlief, 'Innovatie, wetgeving 2.0 en rechtspraak die daarbij past', *NJB* 2016/880, afl. 18, p. 1251.

**Helder, *Tijdschrift voor vennootschaps- en rechtspersonenrecht* 2014, p. 93-100**

E.R. Helder, 'Maatschappelijke onderneming en social enterprise', *Tijdschrift voor vennootschaps- en rechtspersonenrecht* 2014, afl. 3, p. 93-100.

**Hoveling & Heukers, *Coöperatie* 2016, p. 14-18.**

M. Hoveling & C. Heukers, 'Coöperaties in Nederland: 2016', *Coöperatie* 2016, afl. 2, p. 14-17.

**Hurenkamp, Tonkes & Duyvendak, *Citizenship Studies* 2011, p. 205-225.**

M. Hurenkamp, E. Tonkens & J. W. Duyvendak, 'Citizenship in the Netherlands: locally produced, nationally contested', *Citizenship Studies* 2011, afl. 15(2), p. 205-225.

**Klingenberg, *NJB* 2007/637**

A. Klingenberg, 'Waar blijft de brede discussie over toegang tot overheidsinformatie?', *NJB* 2007/637, afl. 12, p. 687.

**Koenraad & Verbeek, *Gst.* 2003/145**

L.M. Koenraad & J.L. Verbeek, 'Verdampende rechtsbescherming', *Gst.* 2003/145, p. 490-491.

**Layard, *Environmental Law Review* 2012, p. 134-144**

A. Layard, 'Legislation and Policy. The Localism Act 2011: What is 'local' and how do we (legally) construct it?', *Environmental Law Review* 2012, afl. 2, p. 134-144.

**Marseille, *JV* 2014, p. 20-36**

A.T. Marseille, 'Burgers in bezwaar en beroep: over de toegankelijkheid van het bestuursrecht', *JV* 2014, afl. 40 (1), p. 20-36.

**Melenhorst & Van der Plaats, *HEADline* 2015, p. 18-20**

M. Melenhorst & F. van der Plaats, 'Vereenvoudiging van de verantwoording 2015', *HEADline* 2015, afl. 32(4), p. 18-20.

**Michels & De Graaf, *Local Government Studies* 2010, p. 477-491**

A. Michels & L. de Graaf, 'Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy', *Local Government Studies* 2010, afl. 36(4), p. 477-491.

**Mootz & Verhagen, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 2007, p. 6-10**

M. Mootz & S. Verhagen, 'Gemeenten moeten vrijheid meer benutten', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 2007, afl. 1, p. 6-10.

**Raijmakers, *JV* 2015, p. 9-23**

L. Raijmakers, 'Motieven voor decentralisatie: Schipperen tussen normativiteit en pragmatiek', *JV* 2015, afl. 41(2), p. 9-23.

**Van Schaaik, *Recht en Methode in onderzoek en onderwijs* 2011, p. 85-107**

G. van Schaaik, 'Praktijkgericht juridisch onderzoek', *Recht en Methode in onderzoek en onderwijs* 2011, afl. 1(1), p. 85-107.

**Smith, *NJLP* 2009, p. 202-225**

C. Smith, 'Het normatieve karakter van de rechtswetenschap: recht als oordeel', *NJLP* 2009, afl. 3(38), p. 202-225.

**Smith e.a., *NJB* 2008/604**

C. Smith, W. Geelhoed, M.J. Dubbelaar, B.J. ter Haar, J. van Rijn van Alkemade, K. van Willigenburg, A. Sprangers, J. van Rijn, T. Elseman, Q. Bongaerts, S. de Goede, J. Alsemgeest, A. Bogaerts, S. Kousedghi & E. van Deijl, 'Criteria voor goed rechtswetenschappelijk onderzoek: de omgekeerde route', *NJB* 2008/604, p. 685-690.

**Snel, *Law and Method* 2014/06**

M.V.R. Snel, 'Source-usage within doctrinal legal inquiry: choices, problems, and challenges', *Law and Method* 2014/06.

**Van Steden, *JV* 2009, p. 29-42**

R. van Steden, 'Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: Over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'', *JV* 2009, afl. 1, p. 29-42.

**Veerman, *RegelMaat* 2016, p. 82-101**

G.J. Veerman, 'Toekomstbestendige wetgeving: duurzaam? wendbaar? duurzaam wendbaar?' *RegelMaat* 2016, afl. (31)2, p. 82-101.

**Verburg, *JBplus* 2010/153**

D.A. Verburg, 'Finale geschilbeslechting en haar stiefkind, de 'aangeklede' opdracht om een nieuw besluit te nemen', *JBplus* 2010/153, afl. 3, p. 153-178.

**Verheij, *NTB* 2013/16**

N. Verheij, 'De VAR-preadviezen 2013: op avontuur voorbij het besluit', *NTB* 2013/16, afl. 5, p. 74-80.

**Vermaat, *NJB* 2014/1018**

M. Vermaat, 'Maatwerk in het Wetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning 2015,' *NJB* 2014/1018, afl. 20, p. 1374-1379.

**Versteden, *Gst.* 2007/36**

C.J.N. Versteden, 'De verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten', *Gst.* 2007/36, afl. 7270 p. 156-161.



**Vrielink & Verhoeven, *Beleid en Maatschappij* 2011, p. 377-387**

M.O. Vrielink & I. Verhoeven, 'Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid', *Beleid en Maatschappij* 2011, afl. (38)4, p. 377-387.

**Warmelink, *TvCR* 2015, p. 289-295**

H.G. Warmelink, De vinger op de zere plek: Over de openbare orde-bevoegdheid van het college van B&W, *TvCR* 2015, afl. 3, p. 289-295.

**Worthy, *Public Administration* 2015, p. 788-805**

B. Worthy, 'The impact of open data in the UK: complex, unpredictable, and political', *Public Administration* 2015, afl. 3, p. 788-805.

**6.1.4 Publicaties & rapporten**

**Aalders, Boeve, Hazewindus, De Jong, Klap, Olivier, Schueler, Uylenburg & Van der Wilt 2001**

M.V.C. Aalders, M.N. Boeve, W.G.A. Hazewindus, K.A.W.M. de Jong, A.P. Klap, B.K. Olivier, B.J. Schueler, R. Uylenburg & C.J. van de Wilt, *De burger en de Awb: Ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001.

**Albeda 2010**

H. Albeda, *De burgemeester als hoeder van de democratie: Over de zorg voor de kwaliteit van participatie*, Zoetermeer: FWA Drukwerk 2010.

**Boorsma & Allers 2006**

P.B. Boorsma & M.A. Allers, *De Financiële Verhouding Verkend*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2006.

**Bos 2014**

D. Bos, *Monitor Burgerparticipatie 2013: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: Pro Demos 2014.

**De Bruijn, Van Mierlo, Nourozi, De Ruijter & Turnhout 2015**

D. de Bruijn, T. van Mierlo, S. Nourozi, T. de Ruijter & S. Turnhout, *Kompas: Right to Challenge in Wmo*, Utrecht: Movisie, Vilans & Landelijke Samenwerkingsverband Actieve Bewoners 2015.

**Busker & Van Hensbergen 2015**

H. Busker & S. van Hensbergen, *Monitor Nieuwe Aanbestedingswet: oktober 2015*, Rotterdam: USP Marketing Consultancy 2015.

**Denters, De Groot & Klok 2008**

B. Denters, M. de Groot & P.-J. Klok, 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Congresuitgave Staat van de Dualisering*, Rijswijk: Formzet 2008, p. 59-73.

**Commissie Evaluatie Awb III 2007**

Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

**Commissie Koers 2009**

Commissie Koers, *Kwaliteit & Diversiteit, rechtswetenschappelijk onderzoek in Nederland. Rapport van de Evaluatiecommissie Rechtswetenschappelijk Onderzoek*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2009.

**Communities and Local Government 2011**

Communities and Local Government, *Consultation Paper: Proposals to introduce a Community Right to Challenge*, London: Department for Communities and Local Government 2011.

**Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2013**

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar de burger: Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2013.

**Van Eijkel & Vermeulen 2015**

R. van Eijkel & W. Vermeulen, *Een ruimer lokaal belastinggebied*, Den Haag: Centraal Planbureau 2015.

**Fenger, Chin-A-Fat, Frankowski & Van der Torre 2016**

M. Fenger, N. Chin-A-Fat, A. Frankowski & L. van der Torre, *Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociaal domein*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2016.

**De Greef & De Maas 2010**

R.J.M.H. de Greef & F. de Maas, *Samenwerking tussen decentrale overheden: Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, Utrecht: Berenschot 2010.

**Hanemaayer, Wever, Sinnema & Van den Berg 2008**

D. Hanemaayer, Y. Wever, M. Sinnema & Y. van den Berg, *Staat van het Dualisme*, Den Haag: B&A Groep 2008.

**Harmsen 2015**

T. Harmsen, *Right to Challenge en Wmo: kansen voor bewonersaansturing*, Santpoort-Noord: Harmsen Projectmanagement 2015.

**Hillen & Panhuijsen 2016**

M. Hillen & S. Panhuijsen, *B.V.m. De sociale onderneming op weg naar het Burgerlijk Wetboek*, Amsterdam: Social Enterprise NL 2016.

**Van Houten, Schalk & Tuynman 2010**

G. van Houten, J. Schalk & M. Tuynman, 'Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen', in: M. de Klerk, R. Gilsing & J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010, p. 101-124.

**Van Houwelingen, Boele & Dekker 2014**

P. van Houwelingen, A. Boele & P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2014.

**De Jong, Litjens & Pröpper 2013**

J. de Jong, B. Litjens & I. Pröpper, *De 'doe-democratie' naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving*, Vught: Partners en Pröpper 2013.

**Herweijer & Luning 2011**

M. Herweijer & J.R. Luning, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie door burgers van bezwaar*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

**Hirsch Ballin 2014**

E. Hirsch Ballin, 'Participatiesamenleving en overheidsbeleid', in: Instituut Gak, *Jaarverslag 2013*, Hilversum: W.C. den Ouden 2013, p. 7-11.

**Hofman 2011**

J. Hofman, *Nederland op weg naar de burgerbegroting*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

**Marseille, Tolsma & De Graaf 2013**

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 5: Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Open overheid in actie: Actieplan 2016-2017*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken 2012a**

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Staat van het Bestuur*, Rijswijk: Hega 2012.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012b**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Informatieblad maatschappelijk aanbesteden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013a**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenwerking*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013b**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in samenhang: De bestuurlijke organisatie in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Juridisch leaflet Maatschappelijk Aanbesteden: Juridische mogelijkheden om de kracht van de samenleving te benutten bij aanbestedingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

**Noordink, Van Schelven & Lensink 2015**

M. Noordink, R. van Schelven & I. Lensink, *Effecten van de Aanbestedingswet 2012. Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en het Feitenonderzoek*, Den Haag: Kwink Groep 2015.

**Peeters 2012**

B. Peeters, *Burgerparticipatie in de lokale politiek: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Amsterdam: ProDemos 2012.

**De Poorter & De Graaf 2011**

J.C.A. de Poorter & K.J. de Graaf, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Den Haag: Raad van State 2011.

**Putters 2014**

K. Putters, *Rijk geschakeerd: Op weg naar de participatiesamenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2014.

**PwC, ICF GHK & Ecorys 2014**

PwC, ICF GHK & Ecorys, *SME's access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, Brussel: European Commission 2014.

**Raad van State 2009**

Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan: Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State 2009.

**Raad voor de financiële verhoudingen 2005**

Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen 2005.

**Raad voor de financiële verhoudingen 2014**

Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen: Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen 2014.

**Raad voor de financiële verhoudingen 2016**

Raad voor de financiële verhoudingen, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen 2016.

**Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling 2013**

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013.

**Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving 2016**

Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*, Den Haag: Xerox/OBT 2016.

**Raad voor het openbaar bestuur 2000**

Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2000.

**Raad voor het openbaar bestuur 2012a**

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2012.

**Raad voor het openbaar bestuur 2012b**

Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid: Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2012.

**Raad voor het openbaar bestuur 2016**

Raad voor het openbaar bestuur, *15,9 uur: De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: Zijlstra Drukwerk 2016.

### **Sociaal-Economische Raad 2015**

Sociaal-Economische Raad, *Sociale ondernemingen: een verkennend advies*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad 2015.

### **Social Enterprise NL 2012**

Sociale Enterprise NL, *De social enterprise monitor 2015*, Amsterdam: Social Enterprise NL 2015.

### **Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2002**

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie: De gemeente vernieuwt. Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Meppel: Samson 2002.

### **Stuijst, Van de Water, Vidal & Ditters 2012**

M.A.J. Stuijts, J.C. van de Water, M.J. Vidal & Y.A. Ditters, *VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2012.

### **Vermeij, Van Houwelingen & De Hart 2012**

L. Vermeij, P. van Houwelingen & J. de Hart, 'Verantwoordelijk voor de eigen buurt' in: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije & C. Voorman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012, p. 254-276.

### **VVD-PvdA**

VVD-PvdA, *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA, oktober 2012*.

### **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2000**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.

### **Van Zon 2013**

S.H.P. van Zon, *Ondernemen op het snijvlak van publiek & privaat: is er in Nederland een aparte rechtsvorm nodig voor sociaal ondernemerschap?* Den Haag: Society Impact 2013.

## **6.1.5 Elektronische bronnen**

### **Aanbestedingsmonitor**

Aanbestedingsmonitor. (z.j.). *Overzicht gemeenten*. Geraadpleegd op 23 juni, 2016, van <http://www.aanbestedingsmonitor.nl/gemeente.php>.

### **Regioatlas**

Regioatlas. (z.j.). *WMO-regio's*. Geraadpleegd op 5 juni, 2016, van [http://www.regioatlas.nl/kaarten#\\_wmoregios](http://www.regioatlas.nl/kaarten#_wmoregios).

### **Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.). *Gemeenten en RTC*. Geraadpleegd op 10 juni, 2016, van <http://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1LFVdihTXaZ4U4QihX8n-7CScWU-3tz5fNWQtS29JdvQ&jaar=2016>.

## 6.2 Kamerstukken

### 6.2.1 Stukken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

*Kamerstukken I* 2013/14, 33 841, F, p. 32.

*Kamerstukken I* 2014/15, CII, J, p. 4, 7.

### 6.2.2 Stukken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

*Handelingen II* 2013/14, 80, item 15, p. 6.

*Handelingen II* 2013/14, 83, item 7, p. 12-13.

*Kamerstukken II* 1982/83, 17 725, nrs. 1-3, p. 54.

*Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 10-11, 130.

*Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 130.

*Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 8, 11, 29.

*Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 4, 12, 20.

*Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 10-11, 13-14, 33, 62-63, 65.

*Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 13-14.

*Kamerstukken II* 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 10-11.

*Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 2-4, 19, 25, 64-66.

*Kamerstukken II* 2003/04, 25 425, nr. 7, p. 4.

*Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 16, p. 6.

*Kamerstukken II* 2004/05, 30 131, nr. 3, p. 2-3, 6-7, 9.

*Kamerstukken II* 2009/10, 32 440, nr. 3, p. 9-10, 59.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32 524, nr. 1, p. 3-4.

*Kamerstukken II* 2011/12, 29 614, nr. 33, p. 5, 10.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 3.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 4, p. 10.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 107, nr. 3, p. 2

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 219, nr. 3, p. 4-5.

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 2.

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 59, p. 5, 11-12.

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 691, nr. 3, p. 5.

*Kamerstukken II 2013/14, 31 839, nr. 384, p. 4.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 2-3, 5, 10, 15, 17.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XIII, nr. 124, p. 7.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 1-4, 11, 16, 76-77, 136, 164-165.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 15, p. 20.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 16.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 64, p. 24.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 152, p. 1-2.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 158, p. 2.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 846, nr. 41, p. 1-2.*

*Kamerstukken II 2014/15, 29 538, nr. 165.*

*Kamerstukken II 2014/15, 29 538, nr. 173, p. 1.*

*Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10, p. 8.*

*Kamerstukken II 2014/15, 34 065, nr. 2, p. 2.*

*Kamerstukken II 2014/15, 34 065, nr. 3, p. 20.*

*Kamerstukken II 2015/16, 29 515, nr. 372, p. 2.*

*Kamerstukken II 2015/16, 29 538, nr. 214, p. 20.*

*Kamerstukken II 2015/16, 32 402, nr. 71, p. 3-5.*

*Kamerstukken II 2015/16, 32 802, nr. 18, p. 1.*

*Kamerstukken II 2015/16, 34 104, nr. 105, p. 7.*

*Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 3, p. 5-6, 12, 18-19, 121.*

*Kamerstukken II 2015/16, 34 329, nr. 6, p. 12-13, 17-18.*

## 6.3 Jurisprudentie

### 6.3.1 Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EG 18 november 1999, C-107/98 (*Teckal*), p. I-8154-I-8156.

### 6.3.2 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS, 17 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5794.

ABRvS, 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2224.

ABRvS, 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5753.

ABRvS, 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1089.

### 6.3.3 Centrale Raad van Beroep

CRvB, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402.

CRvB 14 november 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY3102.

CRvB 12 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL4037, *JWWB* 2010/92.

CRvB 10 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612, *RSV* 2009/24, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

### 6.3.4 Rechtbanken

Rb. Den Haag (vzr.) 26 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7044.



### 7.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Artikel 2.6.7

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van het beleid kunnen worden betrokken, het uitvoeren van taken van het college op grond van deze wet daaronder begrepen.

2. In de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald:

*a.* welke eisen gelden voor het door ingezetenen en maatschappelijke initiatieven laten uitvoeren van taken van het college;

*b.* op welke wijze en aan de hand van welke criteria de effecten worden geëvalueerd.

3. Het ontwerp van een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

## HOOFDSTUK 8: LIJST VAN AFKORTINGEN

AA	Ars Aequi
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Ar	Aanwijzingen voor de regelgeving
Art.	Artikel
Aw	Aanbestedingswet 2012
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	College van burgemeester en wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de Mens
Gemw	Gemeentewet
Gst.	Gemeentestem
Gw	Grondwet
JBplus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus
JV	Justitiële Verkenningen
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MvA	Memorie van antwoord
MvT	Memorie van toelichting
NJB	Nederlands Juristenblad
NJLP	Netherlands Journal of Legal Philosophy
Nr.	Nummer
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RO	Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (2014/24/EU)
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SER	Sociaal-Economische Raad
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Trb.	Tractatenblad
Trema	Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht
TvCR	Tijdschrift voor Constitutioneel Recht

VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo 2007	Wet maatschappelijke ondersteuning 2007
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Woo	Wet open overheid (wetsvoorstel)
Zvw	Zorgverzekeringswet

