

Overheid en burgerinitiatief: omgaan met aansprakelijkheid

1. Inleiding

Burgers willen de ruimte om zelf vorm te geven aan hun leef-omgeving. Overheden willen die ruimte graag geven, vanuit het besef dat ze niet bij machte zijn om alles te organiseren en te regelen. De wensen van overheden en burgers sluiten dus goed op elkaar aan, zo lijkt het. Maar de dagelijkse praktijk laat zien dat het zo eenvoudig niet ligt. Want hoe geef je als overheid verantwoord ruimte aan burgerinitiatieven? Belangrijke vragen daarbij zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welk risico loopt. Het zijn vragen die ertoe kunnen leiden dat loslaten en ruimte geven vanuit beleidsmatig perspectief worden beleden, maar vanuit juridisch perspectief worden bestreden.

Dit informatieblad gaat over de juridische wereld van aansprakelijkheid in relatie tot burgerinitiatieven. Basis hiervoor is het BZK onderzoek 'Regel die burgerinitiatieven', dat zich richtte op aansprakelijkheid rond burgerinitiatieven in de openbare ruimte¹. Het gaat over juridische én niet-juridische strategieën die overheden – met name gemeenten – kunnen inzetten om de risico's die zij lopen wanneer burgers initiatieven nemen zo goed mogelijk af te dekken, in het belang van zowel de initiatiefnemers als de gemeente.

De centrale gedachte in dit informatieblad is dat burgerinitiatieven gemakkelijker tot stand komen wanneer gemeenten denken vanuit risicoprofielen. Door per initiatief te kijken naar potentiële risico's, kunnen aansprakelijkheidskwesties verantwoord en zo 'licht' mogelijk worden geregeld. Dat scheelt zowel de gemeente als de initiatiefnemers veel (onnodige) rompslomp.

Aansprakelijkheid staat weliswaar centraal in dit informatieblad, het is niet bedoeld als oproep om burgerinitiatieven louter juridisch tegemoet te treden en dusdanig te regelen. Immers, een gemeente kan ook tot de conclusie komen dat de risico's van een initiatief dermate klein zijn dat ze besluit om op het gebied van aansprakelijkheid juridisch niets te regelen.

Bovendien gaat het bij het mogelijk maken of stimuleren van burgerinitiatieven om meer dan aansprakelijkheid. Wederzijds vertrouwen, verantwoordelijkheden durven loslaten, het besef dat niet alle risico's zijn uit te sluiten, zijn eveneens van wezenlijk belang. Evenals bereidheid tonen om te experimenteren met wet- en regelgeving, zodat uiteindelijk ook nieuwe juridische kaders ontstaan die aansluiten bij een samenleving waarin het initiatief in de eerste plaats ligt bij de burger.

Dit informatieblad begint ter opfrissing met een beknopte beschrijving van relevante aansprakelijkheidswetgeving (paragraaf 2). Daarna volgt een overzicht van de strategieën waarover gemeenten beschikken om met aansprakelijkheid in relatie tot burgerinitiatieven om te gaan (paragraaf 3).

De daaropvolgende paragrafen geven een handreiking om door risicoschatting per initiatief die strategie te kiezen die het minst belastend is voor zowel de gemeente als de initiatiefnemers. Paragraaf 4 gaat over het wegen van risico's, paragraaf 5 over typen burgerinitiatieven. Paragraaf 6 geeft op basis van onderzoek bij drie gemeenten het resultaat van het matchen van risico's en typen. Tot slot volgen in paragraaf 7 enkele (ook niet juridische) aanbevelingen en in paragraaf 8 enkele mythes over aansprakelijkheid.

2. Aansprakelijkheid: hoe zit dat ook weer?

Aansprakelijkheid betekent verantwoordelijk gesteld worden voor schade. De aansprakelijk gestelde moet deze schade vergoeden. Er zijn tal van wettelijke regels rondom aansprakelijkheid. Ze liggen vast in het privaatrecht en het publiekrecht. Het privaatrecht (ook wel burgerlijk of civiel recht genoemd) gaat over de verhouding tussen personen. Het publiekrecht (waaronder het staatsrecht, het bestuursrecht en het strafrecht vallen) gaat over de verhouding tussen burger en overheid en over de verhouding tussen overheden onderling.

¹ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/01/17/regel-die-burgerinitiatieven.html>

Privaatrechtelijke aansprakelijkheid

Het privaatrecht kent contractuele en wettelijke aansprakelijkheid.

1. Aansprakelijkheid uit contracten en overeenkomsten. Wanneer iemand schade lijdt doordat een wederpartij niet doet wat was afgesproken, is sprake van aansprakelijkheid. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente en een groep initiatiefnemende burgers een contract of overeenkomst sluiten en een van beide partijen komt de afspraken niet na, dan is er sprake van contractbreuk. De benadeelde partij heeft vervolgens het recht om geleden schade te verhalen.
2. Wettelijke aansprakelijkheid. Deze vorm van aansprakelijkheid ontstaat door 'verbintenissen uit de wet'. Niet een overeenkomst of een contract bepaalt de rechten en plichten van de betrokken partijen, maar de wet zelf.

Wettelijke aansprakelijkheid is niet overdraagbaar, omdat wettelijke verantwoordelijkheden niet overdraagbaar zijn. Zo kan een gemeente wel een contract sluiten waarin ze de aansprakelijkheid voor gebeurtenissen in de openbare ruimte overdraagt aan een groep burgers, maar zo'n contract is juridisch ongeldig. Wat wel kan, is dat de gemeente contractueel vastlegt dat eventuele schade door deze gebruikers geheel of gedeeltelijk op hen kan worden verhaald.

De wettelijke aansprakelijkheid kent het begrip schuldaansprakelijkheid voor situaties waarin iemand verweten kan worden dat hij een incident heeft veroorzaakt. En risicoaansprakelijkheid wanneer er niet opzettelijk schade is aangericht, maar de oorzaak wel aan iemand is toe te schrijven. Bij een straatvoetbaltoernooi vliegt er een bal door een ruit bijvoorbeeld. Een tweede vorm van risicoaansprakelijkheid geldt voor een aantal specifieke situaties. De eigenaar van een auto die beschadigd raakt door een gat in de weg, hoeft niets meer te bewijzen: de wegbeheerder (gemeente, rijk of waterschap) is risicoaansprakelijk, omdat slecht onderhouden op zichzelf een onrechtmatige daad is.

Als eigenaar van de openbare ruimte (en van gebouwen, bijvoorbeeld het gemeentehuis of een sportzaal) heeft de gemeente veel te maken met risicoaansprakelijkheid. Wanneer ze iets verwijtbaars heeft gedaan of juist iets heeft nagelaten waardoor iemand schade ondervindt, kan ze aansprakelijk worden gesteld vanwege het niet nakomen van haar zorgplicht. Overigens geldt hetzelfde voor verenigingen of burgerinitiatieven: een ijsvereniging die onvoldoende veiligheidsmaatregelen neemt, kan door een schaatser die bij een val ernstig letsel oploopt aansprakelijk worden gesteld.

Publiekrechtelijke aansprakelijkheid

Het publiekrecht bestaat uit bindende en voor iedereen gelijke regels tussen burgers en de overheid. In het publiekrecht is ook de handhavende taak van de overheid geregeld. Zo regelt bijvoorbeeld het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS) aan welke veiligheidsvoorschriften speeltoestellen in de

openbare ruimte moeten voldoen. Gemeenten hebben de plicht om erop toe te zien dat dit inderdaad het geval is. Desondanks gebeuren er natuurlijk altijd ongelukken. Maar zolang de gemeente haar handhavende rol naar behoren heeft vervuld, is er weinig risico dat ze voor zo'n ongeluk aansprakelijk gesteld wordt. Wanneer een kind een arm breekt doordat het onverhoeds van een schommel afspringt, dan kan de gemeente daar niets aan doen. Maar wanneer dezelfde kwetsuur optreedt doordat het touw van de schommel breekt, wordt het risico op aansprakelijkheidstelling een stuk groter. De risicoaansprakelijkheid van een gemeente betekent dus niet per definitie dat ze moet betalen wanneer er schade is. Ze kan normen en veiligheidseisen stellen en handhaven, waardoor de aansprakelijkheid blijft bij de particulieren die iets in de openbare ruimte ondernemen.

Publiekrechtelijke aansprakelijkheid is verder aan de orde wanneer de overheid zelf de wet aan haar laars lapt of zich niet houdt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ze moet zorgen voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. En de overheid heeft een zorgplicht: ze moet zorgvuldig omgaan met de belangen van anderen.

3. Typen burgerinitiatieven

Uit het onderzoek blijkt dat burgerinitiatieven in de publieke ruimte grofweg zijn in te delen naar vijf typen. Deze paragraaf inventariseert met welke mogelijke aansprakelijkheden gemeenten (en initiatiefnemers) per type te maken kunnen krijgen.

A – gebruik en beheer van buitenruimte

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om groenbeheer door bewoners: plantsoenen, stadslandbouw, het groen op rotondes. Maar ook om initiatieven als kunst in de wijk.

De openbare ruimte is in eigendom van de gemeente en daarmee is risicoaansprakelijkheid een gegeven. Het in beheer of in bruikleen geven, of het verhuren van de openbare ruimte verandert daar niets aan, want het eigenschap verandert niet. De risicoaansprakelijkheid van de gemeente is niet over te dragen.

Mogelijke aansprakelijkheidstelling is als volgt aan de orde:

- Bij schade die ontstaat in het beheerde gebied, maar die niets te maken heeft met de beheeractiviteiten, is de gemeente als eigenaar van de grond aansprakelijk te stellen.
- De mensen en organisaties die beheerwerkzaamheden uitvoeren in de openbare ruimte, zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de eigen schade, die wordt veroorzaakt door hun activiteiten.
- Zowel de gemeente als de initiatiefnemers kunnen aansprakelijk worden gesteld wanneer ze contracten niet nakomen met schade tot gevolg.

B – spelen en speelplekken

Veelal maken gemeenten en initiatiefnemers afspraken over taken en verantwoordelijkheden, soms formeel vastgelegd in een

beheerovereenkomst. De rolverdeling is vaak dat het beheer en grootonderhoud van de speeltoestellen wordt uitgevoerd door de gemeente. Initiatiefnemers doen kleine onderhoudszaken.

Mogelijke aansprakelijkheidstelling:

- Als eigenaar van de openbare ruimte is de gemeente aansprakelijk voor schade en ongelukken bij speeltoestellen die vastzitten in de grond. Ze is verantwoordelijk voor uitvoering van het Warenwetbesluit Attractie en Speeltoestellen (WAS).
- Zoals bij andere initiatieven zijn mensen die activiteiten rond spelen en speelvoorzieningen uitvoeren zelf aansprakelijk voor schade, als die voortkomt uit hun eigen werkzaamheden. Hiervoor kunnen zij veelal verzekeren via een gemeentelijke vrijwilligersverzekering. Voor particulier speelgoed dat door burgers in de openbare ruimte geplaatst wordt, maar niet vastzit in de grond, is de eigenaar van het speelgoed zelf aansprakelijk. Het WAS bepaalt dat ook particulier speelgoed (bijvoorbeeld de in de speelgoedwinkel gekochte plastic glijbaan of de zelfgebouwde houten hut), eenmaal geplaatst in de openbare ruimte, moet worden opgevat als speeltoestel en dus moet voldoen aan de eisen die het WAS stelt.
- Bij speeltuinen wordt vaak gewerkt met uitgebreide overeenkomsten over beheer en onderhoud, vaak in combinatie met een subsidieregeling. Daarmee fungeert de beheerende stichting of vereniging mogelijk anderszins formeel als verlengstuk van de gemeente. De beheerder mag zelf toestellen plaatsen en onderhouden, mits deze aan het WAS voldoen. De gemeente blijft aansprakelijk.

C – Zelfbeheer van gebouwde voorzieningen

Traditioneel zijn de gebouwde voorzieningen in eigendom van de gemeente, die huur- en gebruikersovereenkomsten sluit met groepen gebruikers. De huurders zijn dan burgers, stichtingen of verenigingen. Daarnaast zijn er burgerinitiatieven waarbij een heel dorps huis wordt beheerd en geëxploiteerd door een beheerstichting of vereniging. Het kan om gemeentelijk vastgoed gaan, maar ook om gebouwen die eigendom zijn van de beheerstichting of van andere particulieren (woningcorporaties, kerken, welzijnsinstellingen en zorginstellingen). Meer recent zijn de voorbeelden waarbij groepen bewoners zelf eigenaar van een gebouw zijn en dat als collectief (bijvoorbeeld een coöperatie) beheren.

Bij het merendeel van de burgerinitiatieven rondom voorzieningen worden uitgebreide en gedetailleerde contracten afgesloten, waarin staat wat ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn. Ook ieders aansprakelijkheid wordt in het contract expliciet opgenomen, met duidelijkheid voor initiatiefnemers over risico's, schade en verzekeren.

Juridische zaken rond risico's, schade en aansprakelijkheid zijn bij beheer van gebouwde voorzieningen (zowel buiten als binnen) complexer dan bij activiteiten in de openbare ruimte. De gemeente en de beheerende partij kunnen contractueel van alles afspreken over aansprakelijkheid, maar er is nog een partij betrokken en dat zijn de bezoekers van de voorziening. Voor schade aan een

buurthuis kan de gemeente, de beheerder of de bezoeker aansprakelijk zijn. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een ongeval in een speeltuin. Duidelijkheid over de zorgplicht is dus belangrijk. De gemeente, als eigenaar van het vastgoed kan hier een belangrijke rol vervullen.

Daarnaast kunnen diverse beheerwerkzaamheden worden uitgevoerd door bijvoorbeeld een aannemer in plaats van de beheerende organisatie zelf. De beheerstichting is dan opdrachtgever. Ook hier is aansprakelijkheid aan de orde: de aannemer regelt een aansprakelijkheidsverzekering voor zijn werkzaamheden, maar de opdrachtgever is uiteindelijk aansprakelijk voor het resultaat.

Mogelijke aansprakelijkheidstellingen:

- Risicoaansprakelijkheid bij gemeente als eigenaar van het vastgoed.
- Aansprakelijkheid van de beheerstichting en van vrijwilligers voor hun eigen activiteiten.
- Contractuele aansprakelijkheid.

D – tijdelijk gebruik van lege ruimte

Landelijk en buiten de grenzen zijn er diverse voorbeelden, zoals stadslandbouw, tijdelijke moestuinen, natuurspeelparken, tijdelijk beheer van natuur of tijdelijke kunstwerken en –routes.

Ze bestaan soms in combinatie met kleinschalig ondernemerschap. Ook voor leegstaande gebouwen worden tijdelijk nieuwe functies geïntroduceerd.

Vanuit het perspectief van wet- en regelgeving vallen dergelijke initiatieven in twee groepen: activiteiten die passen in het bestemmingsplan en overeenkomen met andere beleidsregels; en initiatieven die daar juist van afwijken.

Tijdelijke burgerinitiatieven in de lege ruimte zijn lastig voor veel gemeenten. Gemeenten zijn weliswaar vaak enthousiast wanneer er weer iets gebeurt in een langdurig leegstaand gebouw of op een nog steeds braakliggend bouwkvavel, maar er is ook terughoudendheid. Want lijkt het tijdelijk gebruik niet verdacht veel op kraken? En stoppen de activiteiten ook echt als gebouw of grond weer in gebruik genomen gaan worden voor de functie waarvoor ze bedoeld waren?

Juridisch gezien kunnen gemeenten overeenkomsten aangaan met de initiatiefnemers (bruikleen- of gebruikersovereenkomst) of een tijdelijke vergunning of ontheffing afgeven. Ook een gedoogconstructie behoort tot de mogelijkheden.

Mogelijke aansprakelijkheidstellingen:

- Risicoaansprakelijkheid voor de eigenaar van de lege ruimte of de gemeente.
- Aansprakelijkheid van de initiatiefnemers voor hun eigen activiteiten.
- Contractuele aansprakelijkheid bij bruikleencontracten.
- Aansprakelijkheid wanneer wordt gekozen voor tijdelijk vergunnen.

E – evenementen, festivals en feestjes

Gemeenten beschikken over evenementenbeleid, waarvan de veiligheidsrisicoanalyse een belangrijk onderdeel is, om dergelijke

initiatieven te vergunnen, er kennis van te nemen via een melding of om ze te verbieden.

Wie een evenement, festival of buurtfeest wil organiseren, moet dat melden bij de gemeente. Die bepaalt of er een vergunning nodig is. Bij kleinschalige feestjes is dat vaak niet nodig, dan is melding van het feestje voldoende. Anderen kunnen geen bezwaar maken, want er is geen vergunning afgegeven. Wel blijven de organisatoren van het feestje aansprakelijk voor schade die ontstaat door de activiteiten.

De overige evenementen worden vergund. Afhankelijk van de aard en omvang van het evenement kan de gemeente voorschriften toevoegen aan de vergunning. Bijvoorbeeld dat er een apart festivalterrein is en dat na afloop het terrein weer in dezelfde staat wordt opgeleverd als voor aanvang van het festival. Een ander belangrijk voorschrift bij een vergunning voor evenementen gaat over het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering door de initiatiefnemers.

Mogelijke aansprakelijkheidstelling:

- Wanneer de gemeente bij het verlenen van een vergunning bij nader inzien niet zorgvuldig genoeg is geweest, kan ze aansprakelijk worden gesteld voor schade. Dat geldt ook wanneer derden onevenredig veel schade lijden als gevolg van het evenement. Ook kan zij aansprakelijk gesteld worden als niet alle benodigde toestemmingen voor het evenement zijn verleend.
- De gemeente is als toezichthouder aansprakelijk te stellen, wanneer er schade is ontstaan doordat ze dit toezicht in onvoldoende mate heeft uitgeoefend. Door in de vergunning aparte voorschriften op te nemen met de bedoeling het toezicht bij de initiatiefnemers te leggen, kan de gemeente het risico op aansprakelijkheidstelling verkleinen.
- De initiatiefnemers of organisatoren zijn bij onrechtmatig handelen aansprakelijk voor hun eigen activiteiten en die van derden. Het maakt dan niet uit of zij zich aan de verleende vergunning hebben gehouden.
- De initiatiefnemers of organisatoren hebben een zorgplicht richting bezoekers van het evenement, om maatregelen te nemen die de veiligheid vergroten. Doen zij dat niet, dan kunnen ze aansprakelijk worden gesteld bij geleden schade.
- Ook als het evenement afgelast wordt, kunnen initiatiefnemers aansprakelijk worden gesteld voor schade van de bezoekers en van niet-deelnemers. Alleen bij overmachtsituaties, zoals extreme weersomstandigheden bij een openluchtfestival, zijn ze niet aansprakelijk te stellen voor afgelasting.

4. Strategieën ter beperking van risicoaansprakelijkheid

Burgerinitiatieven hebben in dit informatieblad de betekenis van niet-commerciële activiteiten, georganiseerd en/of uitgevoerd door een groep burgers, die zich afspelen in het publieke domein (de openbare ruimte of een openbaar toegankelijk gebouw) en die

ten goede komen aan de samenleving. Vandaag de dag staan burgerinitiatieven in het teken van de kantelende samenleving: burgers doen niet zozeer mee met de overheid maar de overheid met burgers. In die samenleving wordt om een minder of niet hiërarchische relatie gevraagd tussen overheid en burger.

Deze kanteling leidt tot nieuwe vraagstukken, ook op het gebied van aansprakelijkheid.

Gemeenten beschikken over juridische en niet-juridische strategieën om risicoaansprakelijkheid te beperken, te voorkomen of te accepteren: vergunnen, overeenkomen, adopteren, gedogen, aanpassen, verbieden en door de vingers zien.

Uit het BZK-onderzoek 'Regel die burgerinitiatieven' blijkt dat de keuze van de strategieën door de onderzochte gemeenten anders is bij burgerinitiatieven dan bij gewone verzoeken van en situatie met burgers en bedrijven. In geval van burgerinitiatieven blijkt meer te worden gekozen voor de strategieën van gedogen en adopteren.

Vergunnen

De initiatiefnemers vragen toestemming aan de gemeente om een activiteit uit te voeren, omdat de algemene plaatselijke verordening of landelijke wetgeving dit vanwege de aard van de activiteit vereist. De gemeente verwerkt in de vergunning relevante wet- en regelgeving en onderdelen van het gemeentelijk beleid. Verder vermeldt de vergunning hoe risico, schade en aansprakelijkheid van zowel de initiatiefnemers als de gemeente zelf zijn geregeld. De gemeente kan van initiatiefnemers verlangen (of hen adviseren) om een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten voor de voorgenomen activiteit.

Bij vergunnen hoort handhaving en toezicht. Wel een vergunning verlenen, maar geen toezicht op naleving of handhaving daarvan kan tot gevolg hebben dat de gemeente niet handelt conform wet- en regelgeving.

Overeenkomen

Een overeenkomst of contract legt de rollen, taken en verantwoordelijkheden van gemeente en initiatiefnemers vast. Ook staat de aansprakelijkheid van de initiatiefnemers voor hun activiteit beschreven. Vanuit haar informatieplicht zet de gemeente in de overeenkomst ook verbods- of gebodsbepalingen, zodat de contractpartner goed op de hoogte is van wat wel en niet mag. Beide partijen tekenen voor in de overeenkomst beschreven rollen, taken en verantwoordelijkheden. Overeenkomen is een strategie om risicoaansprakelijkheid van de gemeente te minimaliseren en aansprakelijkheid van de initiatiefnemers te expliciteren.

Adopteren

Bij adoptie neemt de gemeente niet het gehele initiatief, maar vooral de risicovolle onderdelen ervan over. Ze doet dat door

bepaalde taken of werkzaamheden die voortvloeien uit het burgerinitiatief zelf uit te voeren (of aan een professionele partij uit te besteden), door eigen materiaal en gereedschap aan te bieden en door beschikbaar stellen van eigen mensen en capaciteit. Adopteren betekent dat de gemeente de aansprakelijkheid voor een deel naar zich toetrekt en het risico op schadeclaims beperkt. Voorwaarde is dan natuurlijk wel dat de gemeente de onderdelen die ze naar zich toetrekt ook goed uitvoert.

De keerzijde van adoptie is dat eerder sprake is van burgerparticipatie (of beleidsparticipatie) dan van burgerinitiatief.

Gedogen

Bij gedogen is de gemeentelijke strategie niet gericht op het verkleinen, maar op het accepteren van aansprakelijkheidsrisico's. De gemeente ziet af van handhaving van wet- en regelgeving. Expliciet gedogen moet zorgvuldig onderbouwd en gemotiveerd zijn en is onderdeel van het gemeentelijk beleid of de uitvoering daarvan. Met een gedoogconstructie neemt de gemeente weloverwogen het besluit om aansprakelijk te zijn voor eventuele schadeclaims. Meestal doet een gemeente dat, omdat ze het risico klein inschat terwijl ze het burgerinitiatief belangrijk of sympathiek vindt.

Aanpassen

De gemeente adviseert burgers om hun initiatief aan te passen, om zo het risico op aansprakelijkheidstelling voor de gemeente of de initiatiefnemers (of beide) te verkleinen. Omgekeerd kan de gemeente ook haar beleid aanpassen aan het initiatief. Bijvoorbeeld door een experiment toe te staan of een APV-vrije zone in te stellen.

Verbieden

Dat kan vooraf gebeuren wanneer de gemeente een burgerinitiatief als te riskant of als strijdig met wet- en regelgeving ziet. Het kan ook zijn dat betrokkenen bij een lopend initiatief afspraken niet nakomen en de gemeente alsnog een vergunning of overeenkomst beëindigt. Of dat de gemeente een einde maakt aan een spontaan burgerinitiatief.

Door de vingers zien

In ambtelijke en bestuurlijke kringen heet dit 'artikel 5': houd je hand voor je ogen en spreid je vingers. Door de vingers zien een lastig terrein. Het gaat hier om een soort 'informeel' gedogen. Een gemeente doet dat bijvoorbeeld omdat het burgerinitiatief weliswaar tegen wet- en regelgeving indruist, maar weinig of geen risico's kent en maatschappelijk relevant is. Ze kan het ook doen omdat de 'formele procedure' in verhouding tot het burgerinitiatief als onevenredig zwaar wordt aangemerkt.

5. Risico's wegen

Hoe moeten gemeenten burgerinitiatieven tegemoet treden? Voor welke strategie moeten ze kiezen om risicoaansprakelijkheid bij een specifiek initiatief (al dan niet) te regelen? Om deze vragen te beantwoorden volgt in deze en in de volgende paragraaf een mogelijke systematiek voor het afwegen van risico's.

Het onderzoeksrapport 'Regel die burgerinitiatieven' beschrijft voor 67 burgerinitiatieven in drie gemeenten (Den Helder, Venray en Deventer) specifieke kenmerken per burgerinitiatief die bepalend zijn voor de mate waarin de aansprakelijkheidsvraag belangrijk is.

De gebruikte kenmerken zijn:

- tijdsduur (duurt het initiatief enkele uren of enkele maanden?)
- schaalgrootte (gaat het initiatief een straat aan, de buurt of de gehele gemeente?)
- eigenaarschap (gemeentelijk, particulier of gemengd eigendom?)
- complexiteit (hoeveel partijen zijn betrokken, hoeveel wetgeving relevant?)
- waarde en belang (hoe belangrijk vinden burgers het initiatief? En de gemeente?)

Aan de drie gemeenten is gevraagd elk burgerinitiatief langs deze kenmerken te leggen en er scores op een schaal van 1 tot 10 aan te verbinden (behalve voor het kenmerk eigenaarschap). Een initiatief dat lang duurt krijgt een hogere score dan een eenmalige gebeurtenis. Een initiatief waarbij meerdere partijen en waarop verschillende soorten wet- en regelgeving van toepassing zijn, scoort op complexiteit hoger dan een eenvoudig en eenduidig initiatief.

Het kenmerk 'waarde en belang' kan worden verfijnd. De waarde en het belang van een burgerinitiatief liggen voor de gemeente wellicht anders dan voor de initiatiefnemers. Het ligt dus voor de hand om voor beide partijen een score te bepalen. Bovendien kan het zinvol zijn bijvoorbeeld het politieke belang expliciet een score te geven.

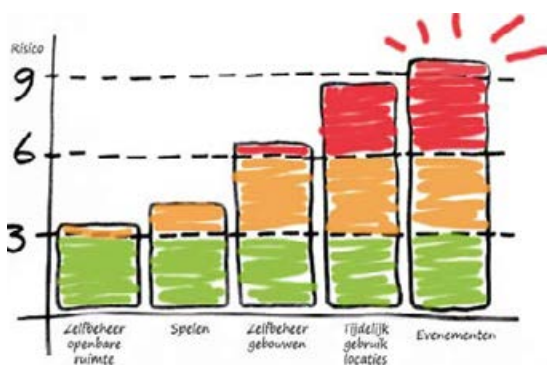
Het gaat hier niet zozeer om een wiskundige exercitie die vanzelf tot een score leidt en daarna automatisch wijst naar een strategie om met risicoaansprakelijkheid omtrent het betreffende burgerinitiatief om te gaan. Elke gemeente kan zelf bepalen welke kenmerken het beste uitdrukking geven aan mogelijke risico's en aansprakelijkheid. Ook aan het kenmerk 'eigenaarschap' is een risicoscore toe te kennen: is de gemeente eigenaar van de ruimte waar initiatiefnemers iets willen, dan is er vermoedelijk sprake van een lager risico dan wanneer het eigendom particulier of gemengd is. Waar het om gaat, is om op het gebied van risicoaansprakelijkheid een hiërarchie aan te brengen die handvatten biedt om gefundeerde keuzes te maken in de wijze waarop de gemeente burgerinitiatieven tegemoet treedt.

Bij het maken van die gefundeerde keuzes kan een kenmerk 'waarde en belang' dienst doen als de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige – in plaats van de juridische – blik op een initiatief. Wanneer een initiatief als belangrijk wordt ingeschat, zal een gemeente meer bereid zijn om een mouw te passen aan eventuele risico's. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat 'verbieden' vanuit aansprakelijkheid misschien de beste strategie is bij een hoog risico-evenement, maar dat de gemeente vanwege de maatschappelijke waarde kiest voor een strategie die het initiatief wel mogelijk maakt.

6. Verantwoord ruimte geven aan burgerinitiatieven

In de drie onderzochte gemeenten blijkt 25% van de in totaal 67 burgerinitiatieven betrekking te hebben op zelfbeheer openbare ruimte, 12% op spelen en speelplekken, 21% op gebruik en beheer van voorzieningen, 16% op tijdelijk gebruik van lege ruimte en 27% op evenementen, festivals en feestjes. Of deze percentages representatief zijn voor alle gemeenten is niet te zeggen, maar daar gaat het hier niet om. De kern is dat een inventarisatie naar risicokenmerken van typen burgerinitiatieven de gemeente in staat stelt zich te focussen op burgerinitiatieven met een hoog risico op aansprakelijkheid.

De risicoscore op basis van kenmerken gecombineerd met het type burgerinitiatief leidt tot onderstaand schema.



Afgezet tegen het totaal aantal burgerinitiatieven in de drie onderzochte gemeenten blijkt dat 61% daarvan zich in de groene zone bevindt. Voor 35% van de burgerinitiatieven wordt zelfs een risico-inschatting van 1 gegeven. Het gaat veelal om kleinschalige, niet complexe burgerinitiatieven, die zich afspelen op grond of in gebouwen waarvan de gemeente eigenaar is.

De groep maatschappelijke initiatieven in de oranje zone hebben een risicoscore tussen de 4 en 6, ofwel een matig of gemiddeld risico. Het gaat om 24% van de onderzochte burgerinitiatieven.

Zij hebben een zekere complexiteit en schaalgrootte gemeen. Er zijn soms ook andere eigenaren dan de gemeente bij betrokken. In deze categorie zitten relatief veel initiatieven op het gebied van spelen en zelfbeheer van gebouwen.

In de rode zone staan de burgerinitiatieven met een hoog risicoprofiel, namelijk tussen de 7 en 10. Hier vallen 15% van alle opgehaalde maatschappelijke initiatieven in. Complexiteit, schaalgrootte, gemengd eigendom zijn de belangrijkste redenen voor de hoge scores. Daarnaast speelt de kans op imagoschade voor de gemeente een rol bij deze groep initiatieven. Het zijn verhoudingsgewijs vaak initiatieven op het gebied van evenementen en het tijdelijk gebruik van locaties.

Groen, oranje, rood

Het inventariseren van burgerinitiatieven op typen en risicokenmerken kan bijdragen aan gemeentelijk beleid dat, tegen het licht van aansprakelijkheid, op een verantwoorde manier meer ruimte geeft aan burgerinitiatieven. Bovendien kunnen gemeenten hun juridisch en toezichtinstrumentarium selectiever inzetten.

Groene zone: een laag risico → niets regelen, gedogen of een simpele overeenkomst

Bij burgerinitiatieven met een laag risicoprofiel is het de vraag of gemeenten überhaupt iets moeten regelen. Wanneer dat wel gewenst is, komen lichte strategieën als gedogen of een simpele overeenkomst eerder in aanmerking dan bijvoorbeeld van initiatiefnemers te verlangen dat ze een vergunning aanvragen. De gemeente kan ook genoegen nemen met melding van het initiatief. Ze kan dan waar nodig een adviserende rol spelen: 'Houd rekening met' of 'misschien is een kleine aanpassing verstandig'. Een groot deel van de burgerinitiatieven (bij de onderzochte drie gemeenten 61%) bevindt zich in de groene zone. Dat maakt het ook vanuit de inzet van ambtelijke capaciteit aantrekkelijk om juist hier ruimte te geven.

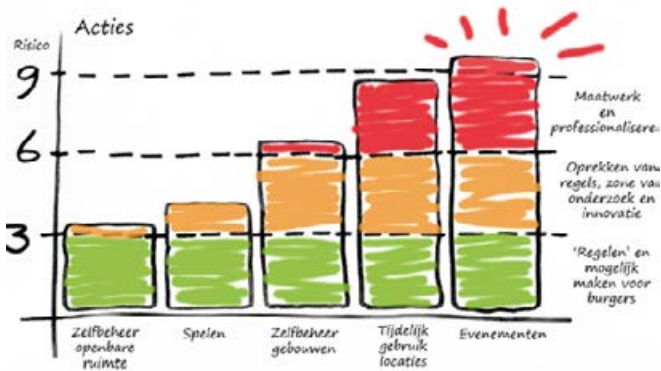
Oranje zone: een matig risico → flexibel beleid, experimenteren

Bij dit type burgerinitiatieven liggen de mogelijkheden om belemmeringen weg te nemen vooral in het zoeken naar ruimte binnen regelgeving, in flexibeler beleid en waar mogelijk in het experimenteren met het tijdelijk buitenwerking stellen ervan. Een voorbeeld is meer flexibiliteit toestaan in bestemmingsplannen. Of het creëren van een geheel of gedeeltelijk APV-vrije zone. Uiteraard zal dit niet altijd kunnen of wenselijk zijn. Het spanningsveld voor de gemeente ligt hier in de rechtsgelijkheid (als de een iets mag, mag de ander het ook), in de mogelijkheid dat niet-betrokkenen hinder ondervinden van het burgerinitiatief of dat de gemeente op de vingers wordt getikt door een hogere overheid of een landelijke toezichthouder.



Rode zone:
hoog risico -> Vergunnen, overeenkomen, verbieden, adopteren

Burgerinitiatieven die na analyse tot deze categorie behoren, zijn moeilijk te 'ontregelen'. De gemeente kan haar ambtelijke capaciteit inzetten om juist op deze initiatieven te sturen. Bijvoorbeeld door het vergunningenstelsel in te zetten of door doortimmerde contracten met de initiatiefnemers te sluiten. Soms kan een gemeente zich genoodzaakt zien een initiatief te verbieden of naar zich toe te trekken. Bijvoorbeeld omdat het een hoge mate van professionaliteit vereist om het initiatief te organiseren. Een grootschalig evenement bijvoorbeeld.



Bij wijze van voorbeeld geeft het schema hiernaast weer hoe een type burgerinitiatief, gecombineerd met een risicoschatting, leidt tot de minst belastende strategie voor zowel initiatiefnemers als gemeente. Dit schema zegt dus niet hoe het moet, maar hoe het kan. Bovendien is de meer politiek-bestuurlijke en beleidsmatige afweging van 'waarde en belang' van een initiatief nog een op zichzelf staand onderwerp van gesprek binnen de gemeente.

7. Tips en aanbevelingen

- * Communiceer wie waarvoor aansprakelijk is of gesteld kan worden. Onduidelijkheid vergroot de kans dat initiatiefnemers zich laten afschrikken of onnodige risico's nemen. Organiseer het gesprek tussen gemeente en initiatiefnemers, om elkaars belangen en agenda's te delen.
- * Bedenk een goed werkend alternatief voor de eis om een formele stichting of vereniging te worden om een beheerovereenkomst te kunnen aangaan met de gemeente. En omgekeerd, bekijk in hoeverre het echt noodzakelijk is om onderlinge afspraken vast te leggen in een beheerovereenkomst. Het scheelt de bewoners veel juridisch gepuzzel, tijd en geld als zij (a) niet verplicht zijn om een formeel rechtspersoon te worden, en (b) geen beheercontract hoeven aan te gaan. Geen beheerovereenkomst verandert echter niets aan de situatie rond schade en aansprakelijkheid, van de gemeente en van de initiatiefnemers.

Waar gaat het initiatief over?	Hoe hoog schat u het risico in naar de volgende kenmerken? (score 0=laagste risico; score 10=hoogste risico)	Risico (=totaal aantal punten op benoemde kenmerken)
1. zelfbeheer openbare ruimte	tijdsduur	
	schaalgrootte	
	eigenaarschap	
	complexiteit	
		4 t/m 16
	20 t/m 28	
	32 t/m 40	
2. spelen	tijdsduur	
	schaalgrootte	
	eigenaarschap	
	complexiteit	
		4 t/m 16
	20 t/m 28	
	32 t/m 40	
3. zelfbeheer gebouwen	tijdsduur	
	schaalgrootte	
	eigenaarschap	
	complexiteit	
		4 t/m 16
	20 t/m 28	
	32 t/m 40	
4. tijdelijk gebruik locaties	tijdsduur	
	schaalgrootte	
	eigenaarschap	
	complexiteit	
		4 t/m 16
	20 t/m 28	
	32 t/m 40	
5. evenementen	tijdsduur	
	schaalgrootte	
	eigenaarschap	
	complexiteit	
		4 t/m 16
	20 t/m 28	
	32 t/m 40	

Strategieën		
niets regelen, gedogen, door de vingers zien, lichte overeenkomst	beleid aanpassen, initiatief aanpassen, overeenkomen, vergunnen	vergunnen, overeenkomen, initiatief aanpassen, verbieden, adopteren

- * Durf af te wijken van de gebruikelijke juridische procedures voor burgerinitiatieven rond gebouwde voorzieningen. Stel een stappenplan op voor een zelfbeheerinitiatief van een gebouw. Verbind aan iedere stap de noodzakelijk te regelen juridische onderdelen, zoals het vaststellen van de organisatievorm en de activiteiten voor beheer en exploitatie, de gewenste huur- of gebruiksovereenkomst, de verzekeringen. Orden de stappen van heel belangrijk voor het zelfbeheerinitiatief naar onbelangrijk. Doorloop samen met de initiatiefnemers de opeenvolgende stappen, waarbij de gemeente zorgt voor goede informatie over de diverse juridische acties en de initiatiefnemers deze acties zelf uitvoeren. Bied als gemeente aan, zolang nog niet alle stappen zijn afgerond, om mogelijke tussentijdse schade voor eigen rekening te nemen. Op deze manier kunnen de initiatiefnemers kennis en ervaring opdoen wat betreft juridische zaken, terwijl ze tegelijkertijd wel van start kunnen.
- * Organiseer een gemeentelijk of lokaal platform van initiatieven rond voorzieningen, zodat zij van elkaar leren op alle vlakken van hun bedrijfsvoering, inclusief juridische zaken als risico, schade en aansprakelijkheid.
- * Help initiatiefnemers aan kennis en inzichten over (het organiseren van) evenementen. Dat kan door cursussen of trainingen te organiseren voor burgers. Daarin komen dan niet alleen vraagstukken als 'hoe regel ik de organisatie' en 'wat wordt van mij verwacht omtrent veiligheid' aan de orde, maar ook juridische zaken als risico's, schade en aansprakelijkheid.
- * Wees terughoudend bij de voorschriften rond evenementenvergunningen die bedoeld zijn om diverse risico's op aansprakelijkheid bij de initiatiefnemers te leggen. Neem als gemeente dergelijke risico's voor eigen rekening en ontlast zo de initiatiefnemers.
- * Probeer in overleg met initiatiefnemers om bij kleine en middelgrote evenementen, festivals en feesten eerder tot een meldingsplicht over te gaan dan tot een vergunningentraject. Voor- en nadelen voor beide partijen kunnen in zo'n overleg aan de orde komen. Minder vergunningen scheelt administratieve lasten, kortere procedures en lagere drempels. Door minder te vergunnen en meer meldingen mogelijk te maken, neemt de gemeente juridische belemmeringen weg voor initiatiefnemers.

8. Mythes over aansprakelijkheid

- aansprakelijk zijn is hetzelfde als aansprakelijk gesteld worden.
- aansprakelijkheid voor schade voorkom je, als je je aan de regels houdt.
- aansprakelijkheid kun je overdragen in contracten of overeenkomsten.
- als jouw initiatief gedoogd wordt, of je krijgt er een vergunning voor, dan ben je niet meer aansprakelijk voor schade uit je eigen activiteiten.
- vrijwilligersverzekeringen geven burgerinitiatieven altijd voldoende dekking wat betreft aansprakelijkheid en schade.
- risico-inschatting bij burgerinitiatieven gebeurt altijd objectief, transparant en gestructureerd.
- gedogen is de beste manier om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven.