

# Regel die burgerinitiatieven

Hoe gemeenten en maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte en publiek toegankelijke gebouwen omgaan met aansprakelijkheid

---



December 2013





# Voorwoord

## Ont-regel die initiatieven!

Veel maatschappelijke initiatieven die wij als BZK tegenkomen spelen zich af in de openbare ruimte. In onze contacten met gemeenten wordt daarbij vaak gevraagd hoe het nu precies zit met de aansprakelijkheidsregels. Hoe werkt aansprakelijkheid, risico om aansprakelijk gesteld te worden en schade nu precies in de praktijk van burgerinitiatieven en gemeenten? En wij vanuit BZK willen graag weten of burgers er last van hebben als zij met hun maatschappelijke activiteiten aan de slag gaan, of waar aansprakelijkheid de verdere ontwikkeling van de Doe-democratie belemmert. De onderzoekers beantwoorden die vragen in het rapport dat u nu in handen hebt. Met veel voorbeelden, achtergrondinformatie, aparte "voer voor juristen" teksten en prikkelende "waar of niet waar" vragen is het een overzichtelijk en zeer goed leesbaar verhaal geworden.

Naar blijkt is de concretisering van ruimte geven, loslaten en ontregelen in relatie tot aansprakelijkheidsregels een lastige opgave. Maar er is wel veel meer mogelijk dan nu gebeurt. Het model waar de onderzoekers in dit rapport mee komen biedt een mooie handreiking aan alle gemeenten om initiatieven makkelijker, simpeler en anders te regelen. Daar kunt u meteen mee aan de slag gaan.

Daarnaast zijn wij benieuwd wat er nog verder gedaan kan worden. Er is in dit rapport een uitgebreid overzicht van vervolgacties opgenomen, waarbij wij veel verwachten van de Verordening Burgerinitiatieven. Ook de acties om een meer objectieve risicometer te ontwikkelen voor gemeenten, om eenvoudigere beheercontracten te gaan gebruiken of om particulier speelgoed toe te staan in de openbare ruimte spreken bijzonder aan. Toch denken wij met de kennis en inzichten in dit rapport er nog veel meer voorstellen en acties van gemeenten en burgers kunnen komen.

**Jong-leren met risico's,  
het Skelet Amersfoort**

---

Dat is ook de bedoeling. Op diverse social media platforms wordt nu al druk gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen en makkelijker maken van maatschappelijke initiatieven. Bijvoorbeeld de LinkedIn groep “Burgerinitiatieven en Juridische Zaken”, die opgericht is om de wereld van de initiatiefnemers en de overheidswereld met al zijn juridische wetten en regels met elkaar te verbinden. Die beweging kan nog veel groter worden en dat kan, met uw hulp.

Ten slotte nog een punt van kritiek. “Regel die burgerinitiatieven” heet dit rapport en dat is gezien wat is onderzocht en gevonden een begrijpelijke titel. Duidelijk wordt gemaakt dat het eigenaarschap van aansprakelijkheid niet kan worden verlegd. Maar impliceert dit dat je als gemeente in alle gevallen ook het voorkomen van risico moet gaan regelen? Niet regelen of loslaten komt nauwelijks aan bod. Ook ontbreekt de oplossing om verantwoordelijkheden over te dragen. De titel van dit voorwoord is een oproep hiervoor. Gaat u er op in?

Coen Boot, team burgerschap, Ministerie van BZK

---

# Samenvatting

---

## **Regel die Burgerinitiatieven**

Werkt aansprakelijkheid als een belemmering in de praktijk van burgerinitiatieven? In dit eindadvies laten we zien dat dit niet het geval is. Wij baseren deze conclusie op het onderzoek naar bijna 70 maatschappelijke initiatieven in de publieke ruimte in de gemeenten Den Helder, Deventer en Venray dat in 2013 is uitgevoerd. De initiatieven zijn onderverdeeld in 5 typen, te weten zelfbeheer openbare ruimte, spelen en speelplekken, zelfbeheer voorzieningen, tijdelijk gebruik van lege ruimte, en evenementen, festivals en feestjes. Deze typen maatschappelijke initiatieven zijn gekozen omdat hierbij de gemeente altijd in beeld is, namelijk als eigenaar van gemeentegrond en gemeentelijke gebouwen.

Aansprakelijkheid bij maatschappelijke initiatieven is niet belemmerend voor gemeenten, want als eigenaar van de openbare ruimte en van gemeentelijke gebouwen is risico-aansprakelijkheid een gegeven. Juist omdat aansprakelijkheid voor gemeenten speelt, nemen zij maatregelen om het risico van een schadeclaim te voorkomen of

te verminderen. Die maatregelen zijn deels juridisch, in de vorm van vergunnen, overeenkomen, gedogen en actief meewerken op precies die risico-onderdelen voor schadeclaims van een maatschappelijk initiatief. Dit noemen wij adopteren. Maar ook worden initiatieven aangepast, zodat het goedkoper en veiliger wordt en minder risicovol als het om aansprakelijkheid gaat. En natuurlijk worden burgerinitiatieven ook verboden, helemaal of op onderdelen. Wij constateren dat wat de juridische strategieën en praktijksituaties gemeen hebben is dat er preventief gewerkt wordt. Risico's voorkomen of verminderen hoort bij het omgaan met maatschappelijk initiatieven voor gemeenten, hoe blij zij ook zijn met al die actieve burgers.

Ook voor burgers die een maatschappelijk initiatief hebben en uitvoeren werkt aansprakelijkheid niet belemmerend. Voor een groep initiatiefnemers komt dat omdat ook zij goed weten wat het betekent om aansprakelijk gesteld te worden en daar ook acties op ondernemen, zoals zorgen dat hun werkzaamheden veilig uitgevoerd worden en zaken als verzekeringen goed regelen. Zo voorkomen of verminderen zij het

risico op schade en schadeclaims. Een andere groep actieve burgers voelt zich wel verantwoordelijk bij hun werkzaamheden, maar weet niet wat het precies betekent om aansprakelijk te zijn of gesteld te worden. Voor hen geldt "wat niet weet wat niet deert" en op die gronden werkt aansprakelijkheid niet belemmerend. Hier ligt wat ons betreft echter een belangrijke opgave voor gemeenten en initiatiefnemers. Want hoe duurzaam is het nu eigenlijk, om burgerinitiatieven te stimuleren in de wetenschap dat die actieve mensen niet of niet goed op de hoogte zijn van de juridische zaken als risico's, schade en aansprakelijkheid? Hoort het niet bij de zorgplicht van gemeenten om hier extra (communicatie) aandacht aan te besteden? Wij vinden van wel.

Toch lijkt op het eerste gezicht de constatering dat aansprakelijkheid bij maatschappelijke initiatieven zowel voor gemeenten als voor burgers niet belemmerend werkt niet te kloppen. Want als dat zo is, waarom zien we dan verschillen tussen gemeenten als het gaat om de behandeling van maatschappelijke initiatieven? Waarom wordt er dan gesproken

over meer ruimte geven aan burgers en "echt loslaten"? Omdat aansprakelijkheid, risico om aansprakelijk gesteld te worden, schade en schadeclaims tot het civielrechtelijk en strafrechtelijk domein behoren en niet tot het publiekrechtelijk domein, is er volgens ons ook geen sprake van een echte nieuwe gemeentelijke benadering van burgerinitiatieven. In dit eindadvies laten we zien dat gemeenten meer ruimte geven en loslaten door specifieke keuzen te maken binnen hetzelfde hierboven genoemde juridische en beleidsmatige instrumentarium. Met andere woorden, daar waar de ene gemeente makkelijk kiest voor een gedoog- of een adoptie-strategie om zo burgerinitiatieven te helpen, hanteert de andere gemeente alleen de strategieën vergunnen en overeenkomen bij het mogelijk maken van maatschappelijke activiteiten. Ook binnen de deelnemende gemeenten zien we duidelijke keuzen van strategieën en instrumenten. Centraal bij deze keuzen is de risico-inschatting om aansprakelijk gesteld te (kunnen) worden voor schadeclaims.

Uit het onderzoek blijkt dat meer dan 60% van de maatschappelijke activiteiten een lage risico-score

krijgt. Kenmerken van deze groep initiatieven zijn kleinschaligheid, straat- en buurniveau, met de gemeente als grond- of gebouweigenaar en niet-complex wat betreft activiteiten en wet- en regelgeving. Bijna 25% van de burgerinitiatieven wordt beoordeeld als matig wat risico op aansprakelijkheid betreft. Deze groep initiatieven kenmerkt zich door iets grotere complexiteit, meerdere eigenaren en een groter gemeentelijk belang. De laatste groep initiatieven (15%) betreft enerzijds activiteiten die grootschalig zijn, met een groot gemeentelijk belang, ook vanwege veiligheidsrisico's, en anderzijds activiteiten in de tijdelijkheid, met complexere regelgeving, veel eigenaren en veel onduidelijkheid wat betreft aansprakelijkheid.

Op basis van deze driedeling bevelen wij aan om voor de grote groep laag-risico initiatieven meer te ontregelen. Concreet betekent dat: meer gedogen, meer adopteren, eenvoudiger contracten, minder voorschriften bij vergunningen, meer melding in plaats van vergunnen voor evenementen. De tweede groep met een matige risico-score kan geholpen worden door het oprekken

van wet- en regelgeving, met als doel complexiteit te verminderen. Voor de laatste hoog-risico activiteiten stellen wij voor om juist meer professionaliteit te geven en te verwachten, met maatwerk per initiatief. Deze drie soorten acties gaan naar onze mening echt een verschil maken voor burgers met hun maatschappelijke initiatieven.

Maar dat is niet genoeg, zo blijkt uit het onderzoek. Burgers mogen dan aansprakelijkheid niet als een belemmering zien voor hun activiteiten, de "wolk van juridische regels" is dat wel voor hen. Het vele administratieve regelwerk, van het oprichten van een formele rechtsvorm omdat dat moet van de gemeente, tot en met het blackbox effect dat een overheid voor hen heeft, zij ervaren het als een last bij het opzetten en uitvoeren van hun burgerinitiatieven. Wij doen daarom in dit eindadvies ook diverse voorstellen om juist deze ingewikkelde juridische hobbels te verlagen of te voorkomen. Dat helpt burgers echt als zij aan de slag gaan in het publiek domein.







---

# Inhoudsopgave

---

- 11** Hoofdstuk 1 **Inleiding & leeswijzer**
- 19** Hoofdstuk 2 **Onderzoeksvragen & methodiek**
- 29** Hoofdstuk 3 **Aansprakelijkheid & de gemeente**
- 39** Hoofdstuk 4 **Aansprakelijkheid & burgerinitiatieven**
- 57** Hoofdstuk 5 **Gebruik & beheer openbare ruimte**
- 71** Hoofdstuk 6 **Spelen & speelplekken**
- 87** Hoofdstuk 7 **Gebruik & beheer voorzieningen**
- 97** Hoofdstuk 8 **Tijdelijk gebruik & lege plekken**
- 107** Hoofdstuk 9 **Evenementen, festivals & feestjes**
- 117** Hoofdstuk 10 **Burgerinitiatieven, risico's & acties**
- 131** Hoofdstuk 11 **Conclusies & vervolgstappen**

**Deventer op  
stelten**





---

# Hoofdstuk 1

## Inleiding & Leeswijzer

**Bücher auf Reise**  
[www.bookcrossers.de](http://www.bookcrossers.de)

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) zet met het programma Burgerschap in op een andere verhouding tussen overheid en maatschappelijke initiatieven. Zo wordt gestreefd naar een faciliterende overheid, met bestuurders die durven los te laten, volksvertegenwoordigers die ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven en ambtenaren en professionals die, in tegenstelling tot de huidige controle- en verantwoordingscultuur, bereid zijn burgerinitiatieven te ondersteunen en faciliteren. BZK wil zo'n andere verhouding tussen maatschappij en overheid niet opleggen of afdwingen; het programma Burgerschap is daarom bedoeld om aandacht te geven aan concrete thema's die belemmeringen en drempels vormen voor maatschappelijke initiatieven.

Het thema dat hier behandeld wordt is aansprakelijkheid. Veel burgerinitiatieven worden geconfronteerd met de juridische wereld van aansprakelijkheid, risico om aansprakelijk gesteld te worden, schade en verzekeren. Goed omgaan met die juridische zaken vraagt veel van de initiatiefnemers, wat boven op hun eigen activiteiten komt. Ook voor gemeenten is

aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden belangrijk. Initiatiefnemers kunnen dan te maken krijgen met formele juridische regelingen en afspraken, maar soms ontmoeten zij ook gemeenten die terughoudend of zelfs afwijzend staan tegenover hun burgerinitiatieven.

Het lijkt er dus op dat aansprakelijkheid belemmerend is voor het realiseren van burgerinitiatieven. Maar is dat echt zo? En hoe werkt het nu precies? Wat gebeurt er als burgers en hun maatschappelijke initiatieven te maken krijgen met de juridische wereld van aansprakelijkheid? En voor gemeenten - welke rol speelt aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden nu echt bij burgerinitiatieven? Hebben zij eigenlijk last van aansprakelijkheid, als zij te maken krijgen met burgerinitiatieven? Hoe komt het dat de ene gemeente coulant omgaat met maatschappelijke initiatieven, terwijl een andere gemeente zich juist terughoudend opstelt? Geldt dat voor alle burgerinitiatieven of zijn er groepen te onderscheiden, die van elkaar verschillen in de mate van risico op aansprakelijkheid? Of zijn er naast aansprakelijkheid

nog andere redenen, die verklaren waarom gemeenten maatschappelijke initiatieven behandelen zoals zij doen? En als mocht blijken dat aansprakelijkheid en aanverwante juridische aspecten werkelijk drempels opwerpen voor burgerinitiatieven, wat kunnen we daar dan aan doen? Zijn er alternatieve manieren voor initiatiefnemers om toch hun activiteiten te kunnen uitvoeren? Zijn gemeenten in staat om af te wijken van wet- en regelgeving bij burgerinitiatieven en wat betekent dat voor aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden?

Het onderzoek dat we in 2013 gedaan hebben heeft als doel om te verduidelijken hoe de situatie rond aansprakelijkheid en burgerinitiatieven er uit ziet. Er is natuurlijk aandacht voor de diverse juridische aspecten die te maken hebben met aansprakelijkheid, risico om aansprakelijk gesteld te worden, schade en verzekeren.

Echter, aansprakelijkheid zelf is niet het hoofdonderwerp van ons onderzoek, evenmin als burgerinitiatieven in brede zin. Ons onderzoek gaat over de combinatie van beide onderwerpen, namelijk

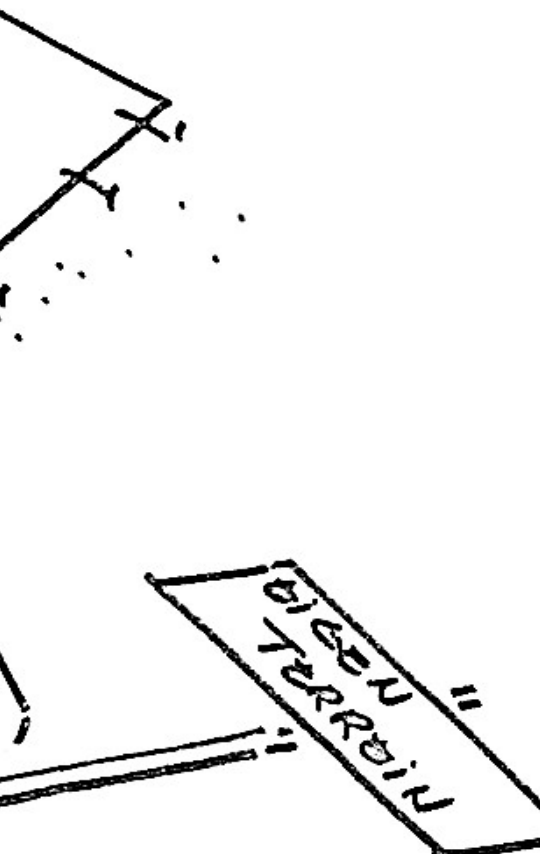
de vraag of aansprakelijkheid belemmerend werkt voor burgerinitiatieven. Dat betekent dat we op zoek zijn gegaan naar de wijze waarop aansprakelijkheid wordt gebruikt en ervaren, zowel bij gemeenten als bij initiatiefnemers.

Dit eindadvies geeft de resultaten van het onderzoek. De opbouw is als volgt.

- Eerst behandelen we de onderzoeksvragen en methodiek van onderzoek, in hoofdstuk 2. De onderzoeksvragen zijn ingedeeld in drie categorieën, te weten, juridische, organisatorische en maatschappelijke vraagstukken. Ook besteden we aandacht aan voorwaarden voor mogelijke alternatieven en experimenten.

- Hoofdstuk 3 geeft eerst het bondige overzicht van de juridische wereld rond aansprakelijkheid, risico's om aansprakelijk gesteld te worden, schade en verzekeren. We onderscheiden civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid. Hoofdstuk 3 bevat de noodzakelijke bouwstenen voor de volgende hoofdstukken.





- Vervolgens geven we aan hoe gemeenten omgaan met risico's, aansprakelijkheid en schade. Hierbij gaan we in op de publiekrechtelijke en de civielrechtelijke (en strafrechtelijke) positie van de lokale overheden.

- De situatie rond initiatieven, aansprakelijkheid en gemeenten behandelen we in hoofdstuk 4. We laten zien welke juridische strategieën gemeenten hanteren bij de behandeling van maatschappelijke initiatieven. Daarna worden de kenmerken van initiatieven besproken, zoals gebruikt in het onderzoek.

- In de hoofdstukken 5 tot en met 9 beschrijven we 5 typen burgerinitiatieven, te weten: zelfbeheer openbare ruimte, spelen en speelvoorzieningen, zelfbeheer voorzieningen, tijdelijk gebruik van lege ruimte, en evenementen, festivals en feestjes. Steeds geven we diverse voorbeelden van maatschappelijke initiatieven en laten we zien hoe aansprakelijkheid, schade en risico's werken voor initiatiefnemers, gemeenten en derden. Naast een aantal aandachtspunten sluit ieder

hoofdstuk af met aanbevelingen om aansprakelijkheid als belemmering weg te nemen.

- De 5 genoemde typen burgerinitiatieven spelen zich grotendeels af in openbare ruimte of in publieke gebouwen. Wij hebben in het onderzoek deze keuze gemaakt omdat de gemeente als juridische eigenaar van gemeentegronnen en gebouwen dan altijd in beeld is. Daarom besteden we geen aparte aandacht aan sociaal-maatschappelijke initiatieven (al dan niet gerelateerd aan de WMO), aan activiteiten van bewoners rond veiligheid in hun buurt of wijk, of aan de vele lokale initiatieven rond energie, duurzaamheid of bijvoorbeeld de stad als werkplek. Als burgerinitiatieven zijn zij allemaal belangrijk en bijzonder, maar vanuit het onderzoek naar aansprakelijkheid als belemmering is er naar ons idee geen verschil met bijvoorbeeld zelfbeheer van openbare ruimte, van zelfbeheer accommodaties of evenementen van bewoners.

- We behandelen het kenmerk risico voor aansprakelijkheid bij burgerinitiatieven in hoofdstuk 10 uitgebreider. Uit de

onderzoeksresultaten blijkt dat initiatieven, wat risico-inschatting betreft, ingedeeld kunnen worden in drie groepen. Dat maakt het mogelijk om dan per groep specifieke acties en maatregelen te nemen, gericht op het weg nemen van aansprakelijkheid als belemmering bij maatschappelijke initiatieven.

- In hoofdstuk 11 staat het overzicht van resultaten op de onderzoeksvragen, gevolgd door de conclusies en vervolgstappen.

Onze aanpak is gericht op gemeenten en hoe zij omgaan met maatschappelijke initiatieven. We besteden wel aandacht aan hoe initiatiefnemers de juridische zaken als schade, risico's en aansprakelijkheid ervaren, maar vooral als aanvulling op alles dat opgehaald is bij de gemeenten.

Het onderzoek is gedaan bij drie gemeenten (zie hoofdstuk 2 – Onderzoeksvragen en Methodiek). Kunnen we dan iets zeggen over gemeenten in meer algemene zin of over maatschappelijke initiatieven in Nederland?

De resultaten die hier gepresenteerd worden, zijn volgens ons niet fundamenteel anders voor andere gemeenten. Dat heeft alles te maken met de juridische wereld van schade, aansprakelijkheid en risico's daarop, want die wereld verandert niet per gemeente of landsdeel. Ook halen we informatie op over burgerinitiatieven, die volgens ons ook gelden voor de vele andere burgerinitiatieven in steden, wijken en dorpen in Nederland. Generaliseren onder voorbehoud van lokale omstandigheden, zo adviseren we daarom om de tekst te lezen.

We hebben het eindadvies "Regel die burgerinitiatieven" geschreven voor meerdere lezers- en gebruikersgroepen. Natuurlijk zijn dat de ambtenaren van Nederlandse gemeenten, die duidelijkheid willen hebben hoe het nu zit met aansprakelijkheid, schade en risico's. Dan gaat het niet alleen over de juristen maar ook over de beheerder van speeltoestellen, de accommodatiemedewerker, de wijkmanager en bijvoorbeeld hun leidinggevendenden. Aangezien een mogelijke schadeclaim niet alleen financiële gevolgen heeft,




---

maar mogelijk ook imagoschade en bestuurlijk “gedoe”, is een andere lezersdoelgroep die wij voor ogen hebben de colleges van B&W en gemeenteraden. Het eindadvies kan hen helpen om onderbouwde besluiten te nemen en afwegingen te doen als het gaat om maatschappelijke initiatieven.

De initiatiefnemers zelf zien we ook als een belangrijke groep van lezers en gebruikers van “Regel die burgerinitiatieven”. Zij vinden hier duidelijkheid wat aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden kan betekenen voor hun activiteiten. Zij vinden ook argumenten om een partij als de gemeente te bewegen meer ruimte te geven voor maatschappelijke initiatieven. Om een aantrekkelijke en begrijpelijke tekst te maken voor deze lezers voegen we op verschillende plekken aparte pagina’s toe, met achtergrondteksten, voorbeelden, juridische zaken (die we “voer voor juristen” noemen), fabels en mythen die de ronde doen als het om aansprakelijkheid gaat, schema’s en overzichten, en natuurlijk veel foto’s, cartoons en Juinen.





---

# Hoofdstuk 2

## Onderzoeksvragen & Methodiek

---

**Speeltuin bij de  
Westergasfabriek**

---

In dit hoofdstuk formuleren we de diverse onderzoeksvragen met betrekking tot aansprakelijkheid en burgerinitiatieven. Vervolgens beschrijven we welk proces en onderzoeksmethode gehanteerd is om te komen tot de resultaten.

### *2.1. Onderzoeksvragen*

De centrale onderzoeksvraag is:

- Werkt aansprakelijkheid als een belemmering in de praktijk van burgerinitiatieven?

Algemene juridische onderzoeksvragen rond aansprakelijkheid zijn:

- Wat is aansprakelijkheid?
- Wat betekent het als je aansprakelijk gesteld wordt?
- Wat is het verband tussen aansprakelijkheid en schade?
- Welke soorten van aansprakelijkheid zijn er in Nederland?
- Wat is schuldaansprakelijkheid? Wanneer ben je risico-aansprakelijk?

De juridische onderzoeksvragen rond aansprakelijkheid zoals die spelen bij gemeenten zijn:

- Wanneer is de gemeente risico-aansprakelijk?
- Wat is onrechtmatig handelen bij de gemeente? Welke gevolgen heeft dat voor aansprakelijkheid voor schade? Hoe werkt het met rechtmatig handelen en aansprakelijkheid?
- Wat wordt bedoeld met behoorlijk bestuur van de gemeente en hoe hangt dat samen met aansprakelijkheid?
- Wat is de juridische betekenis van gedogen en gedoogconstructies?
- Wat zijn de gevolgen van gedogen voor aansprakelijkheid en aansprakelijk gesteld worden als gemeente?

De bovenstaande vragenblokken komen aan de orde in hoofdstuk 3 "Aansprakelijkheid en de gemeente".

De volgende onderzoeksvragen gaan maatschappelijke initiatieven, aansprakelijkheid en de omgang met en houding van de gemeente.

- Wat zijn burgerinitiatieven / maatschappelijke initiatieven?
- Wat zijn kenmerken en eigenschappen van burgerinitiatieven?
- Op welke manier hebben initiatiefnemers te maken met aansprakelijkheid?

- Hoe behandelen gemeenten burgerinitiatieven, als het gaat om aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden?
- Hoe bewust zijn gemeenten zich van het risico om aansprakelijk gesteld te kunnen worden? Heeft dat invloed op de wijze waarop zij omgaan met burgerinitiatieven?
- Hoe bewust zijn initiatiefnemers zich van aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden? Wat betekent dat voor de uitvoering van hun activiteiten?
- Welke juridische en beleidsmatige mogelijkheden hebben gemeenten om ruimte te geven aan burgerinitiatieven, bekeken vanuit aansprakelijkheid?
- Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen gemeenten, als het gaat om ruimte te geven aan burgerinitiatieven, waarbij aansprakelijkheid een rol speelt? Heeft dat dan te maken met gemeentelijk beleid, wetgeving of politieke keuzen?
- Gaat het uitsluitend om aansprakelijkheid of spelen er ook andere factoren een rol in de processen rondom succesvolle burgerinitiatieven?
- Hoe ervaren initiatiefnemers de wijze waarop gemeenten met hun maatschappelijke initiatieven omgaan?
- Welke belemmeringen zien zij voor het uitvoeren van hun initiatieven op het gebied van aansprakelijkheid?

Deze onderzoeksvragen komen aan bod in hoofdstuk 4 tot en met 9.

Ten slotte de onderzoeksvragen die betrekking hebben op verbeteringen en vernieuwingen op het vlak van aansprakelijkheid en burgerinitiatieven.

- Welke verbeterpunten zijn aan te wijzen als het gaat om maatschappelijke initiatieven en aansprakelijkheid, bij gemeenten en bij initiatiefnemers?
- Wat is nodig om deze verbeterpunten binnen gemeenten gerealiseerd te krijgen? Wat vraagt uitvoeren van de verbeterpunten van de maatschappelijke initiatieven?
- Welke knelpunten zijn er op het gebied van aansprakelijkheid, waardoor gemeenten niet in staat zijn ruimte aan burgerinitiatieven te geven?
- Wat is nodig om deze aansprakelijkheidsknelpunten aan te pakken?

Deze onderzoeksvragen komen aan de orde in hoofdstukken 10 en 11.

# Gemeenten & Experts



Spelletjes op een plein in  
Giethoorn

**Gemeente Deventer** is de grootste gemeente met ongeveer 95.000 inwoners. Deventer ligt in Overijssel en werkt al jaren met de Deventer wijkaanpak, een beleidsmatig kader om activiteiten en werkzaamheden van burgers te stimuleren.

**Gemeente Venray** is de kleinste van de drie gemeenten en telt ongeveer 43.000 inwoners. De gemeente Venray ontwikkelt een zelfsturingsmodel, zodat dorpsraden plannen kunnen indienen bij de gemeente, waarbij hun eigen inzet verdisconteerd kan worden in de prijs c.q. de beprijzing van het dorpsproject.

**Gemeente Den Helder** heeft ongeveer 57.000 inwoners en werkt al jaren met Buurtbeheerbedrijven. Samen worden er jaarlijkse prestatieafspraken gemaakt voor de werkzaamheden die de buurtbeheerbedrijven uitvoeren in de wijken.

**CROW** is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. De richtlijnen en standaarden van CROW worden volop gebruikt door gemeenten in Nederland bij inrichting en beheer van de openbare ruimte. Tevens wordt in jurisprudentie regelmatig verwezen naar de richtlijnen van CROW.

**Het LBP – Platform** voor wijkgericht werken functioneert als kenniscluster voor gebiedsgericht werken en burgerparticipatie en wordt gevormd door een netwerk van meer dan honderd gemeenten.

**Adviesbureau Van Alphen** is juridisch specialist voor overheden en burgers als het gaat om aansprakelijkheid, claims, risico's en wetgeving.

**Bureau En de Buurt** is gespecialiseerd in processen van bewonersparticipatie en buurtbeheerbedrijven. Kernthema's zijn beheer en gebruik van de openbare ruimte, sociale stijging en burgerinitiatieven.

**Stichting WijkAlliantie** is een onafhankelijk landelijk netwerk van ongeveer 850 actieve bewoners, jong en oud, uit interculturele wijken. WijkAlliantie verbindt diverse partijen met deze bewoners(groepen).

## *2.2. Deelnemers, proces en onderzoeksmethodiek*

Het onderzoek rond aansprakelijkheid en burgerinitiatieven is uitgevoerd met drie gemeenten en een team van vijf expertorganisaties.

### *2.2.1. Deelnemers*

We hebben samengewerkt met de gemeenten Deventer, Venray en Den Helder, die alle drie een eigen profilering rond van burgerinitiatieven hebben. De gemeenten worden ondersteund door een team van experts, aangeleverd door de organisaties CROW, LPB – Platform voor wijkgericht werken, Adviesbureau Van Alphen, Bureau En de Buurt, en Stichting WijkAlliantie.

### *2.2.2. Proces*

De onderzoekaankpak bestond uit vier fasen: vaststellen uitgangssituatie, zoeken naar ruimte, experimenteren met burgerinitiatieven, en opstellen eindadvies.

#### *Fase 1: Vaststellen uitgangssituatie*

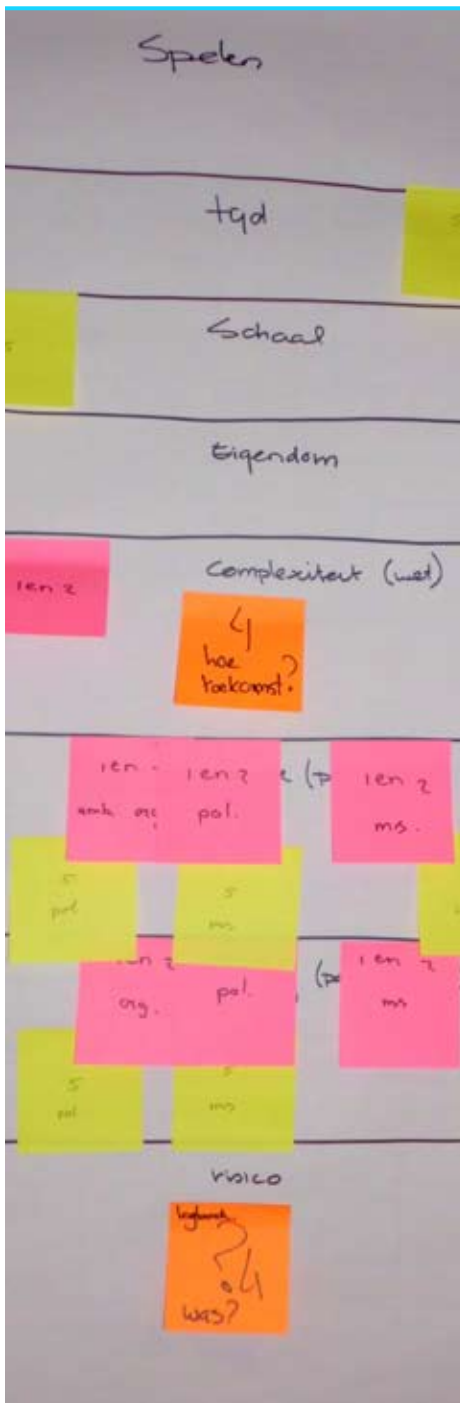
In de eerste fase hebben we onderzocht hoe de drie gemeenten op dit moment omgaan met aansprakelijkheid

bij burgerinitiatieven. Uit de interviews, groepsgesprekken en geraadpleegde beleidsnota's is vastgesteld wat de individuele en gezamenlijke uitgangssituatie van de gemeenten is. Deze informatie hebben we samengevat in de Rode Draden notitie (zie bijlage). Daarnaast zijn 67 burgerinitiatieven geïnventariseerd die geordend zijn in zogeheten Burgerinitiatief/ Aansprakelijkheid (BI/A) matrixen. De resultaten van Fase 1, vastgelegd in een tussenrapportage, zijn in een gezamenlijke werksessie besproken met alle deelnemers.

#### *Fase 2: Zoeken naar ruimte*

In de tweede, verkennende fase hebben we werksessies gehouden die zich kenmerken door verdiepen van de zoektocht. Bijvoorbeeld in de werksessie Gedogen en Handhaven, waar gezocht is naar de grenzen van de wet- en regelgeving. Wanneer komt een gemeente niet onder regels en handhaven uit? Waar liggen de risico's van gedogen van burgerinitiatieven? Tijdens de Buitenwereld sessie hebben we vooral de initiatiefnemers als uitgangspunt genomen. Hoe zien zij de juridische wereld van aansprakelijkheid en schade? Welke rol speelt de gemeentelijke vrijwilligersverzekering?





Onzekerheden en omgaan met risico's als gemeente stonden centraal in de werksessie Extreme Scenario's. Hier hebben we verkend of het veranderende landschap van eigenaren, taken en verantwoordelijkheden invloed heeft op het risico om aansprakelijk gesteld te worden. De resultaten van de verkenningen en de eerste voorstellen voor experimenten zijn besproken in de laatste werksessie.

#### *Fase 3: Experimenten met burgerparticipatie*

Op basis van de resultaten van fase 1 en 2 zijn diverse voorstellen geformuleerd om aanpassingen te maken in de huidige werkwijze van gemeenten bij hun behandeling van burgerinitiatieven. Deze voorstellen zijn besproken met de deelnemende gemeenten, maar dat heeft niet geleid tot uitvoering. De redenen hiervoor zijn verschillend: een veel langere doorlooptijd om een voorstel tot uitvoering te brengen dan vooraf gedacht, het ontbreken van urgentie binnen de gemeentelijke politieke organisatie, bestuurlijke overwegingen, het ontbreken van capaciteit om de voorgestelde aanpassing uit te voeren. Voor de invulling van fase 3 is daarom een alternatieve planning gemaakt met voorstellen

voor experimenten en pilots, waar ook gemeenten en partijen aan kunnen deelnemen buiten de oorspronkelijke deelnemers aan het onderzoek (zie bijlage vervolgcacties).

#### *Fase 4: Opstellen eindadvies*

De laatste fase van het onderzoek resulteert in het eindadvies en diverse producten en instrumenten die ter beschikking komen voor gemeenten en initiatiefnemers in Nederland.

#### *2.2.3. Onderzoeksmethodiek*

Voor het onderzoek gebruiken we zowel kwantitatieve als kwalitatieve instrumenten.

In de inventarisatie in fase 1 hebben de deelnemende gemeenten 67 maatschappelijke initiatieven aangeleverd. Hiervoor hebben we een apart format opgesteld, dat voor ieder burgerinitiatief is ingevuld door de deelnemers. Het format maakt het mogelijk om aan te geven om welk type initiatief het gaat en wat de kenmerken van het initiatief zijn (zie bijlage).

We onderscheiden 5 typen, te weten: zelfbeheer openbare ruimte, spelen en speelvoorzieningen, zelfbeheer voorzieningen, tijdelijk gebruik van lege ruimte, en evenementen, festivals en feestjes. De kenmerken van burgerinitiatieven zijn: tijdsduur, schaalgrootte, complexiteit, eigendom, waarde en belang, en risico op aansprakelijkheid. De deelnemers hebben de kenmerken ingevuld op een scorelijst van 1 tot 10, waarbij score 1 gelijk staat met korte tijdsduur, klein schaalniveau, eenvoudig, weinig waarde of belang en nauwelijks risico. Het kenmerk eigendom is opgedeeld in drie eenheden: gemeentelijk, particulier of gemengd eigendom.

Het invullen van het format gebeurde grotendeels in groepsverband, met als doel het stimuleren van onderlinge discussie en reflectie bij de deelnemers over burgerinitiatieven en aansprakelijkheid. De opgehaalde scorelijsten zijn verwerkt in zogenaamde BI/A matrixen, waarbij de maatschappelijke initiatieven zijn geordend op basis van risico-inschattingen. We hebben BI/A matrixen opgesteld per gemeente en per type burgerinitiatief.

De informatie uit interviews, groepsgesprekken en beleidsnotities is samenvattend verwerkt tot de eerder genoemde Rode Draden notitie. Deze maakt duidelijk hoe



---

gemeenten in de praktijk omgaan met risico op aansprakelijkheid en hoe zij daadwerkelijk omgaan met maatschappelijke initiatieven.

De opgestelde BI/A matrixen zijn vervolgens uitgewerkt op het kenmerk Risico op aansprakelijkheid. Hierbij zijn alle 67 maatschappelijke initiatieven onderverdeeld in drie risicogroepen. Per risicogroep zijn vervolgens specifieke en concrete acties benoemd, die bijdragen in het verminderen en het beheersen van risico's op aansprakelijkheid en zo mogelijke drempels voor burgerinitiatieven weg nemen.

MARIAPAVILJOEN

WO - DO - VRIJ - ZA - ZO

**M** 100% plantaardig

let: MARIAPAVILJOEN

MET DAGLIJKS ↓

GEZONDE

MAALTIJDEN

lekker ETEN & DRINK

OPEN

XXX

55555

teven +  
koken

100GROEP

ZIEKEN GASTHUIS



# Hoofdstuk 3

## Aansprakelijkheid & de Gemeente

---

**Tijdelijk restaurant  
Mariapaviljoen Den Bosch**

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van termen en omschrijvingen die te maken hebben met de juridische wereld rond schade, aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden. We bekijken eerst wat aansprakelijkheid is en behandelen daarna hoe aansprakelijkheid speelt bij gemeenten.

### *3.1. Aansprakelijkheid en schade*

Aansprakelijkheid betekent dat je verantwoordelijk bent of dat je verantwoordelijk gesteld wordt voor schade. En dat je daar de gevolgen van ondervindt, bijvoorbeeld omdat je de schade moet vergoeden. We onderscheiden aansprakelijkheid in civielrechtelijke aansprakelijkheid krachtens het burgerlijk recht, en strafrechtelijke aansprakelijkheid.

### *3.2. Civielrechtelijke aansprakelijkheid*

Civilrechtelijke aansprakelijkheid leidt in de regel tot een plicht tot schadevergoeding. Uitgangspunt in Nederland is dat iedereen zelf zijn of haar eigen schade draagt. Alleen onder specifieke omstandigheden kun je een ander aansprakelijk stellen voor je eigen schade.

Het Nederlands recht kent de volgende grondslagen van aansprakelijkheid:

- *Aansprakelijkheid uit contracten* en overeenkomsten

Stel je gaat met een ander een contract aan en dat contract wordt niet nagekomen door de andere partij. Als je dan schade leidt die direct of indirect het gevolg is van de contractbreuk van die andere partij, kun je daar de eigen schade verhalen.

- *Wettelijke aansprakelijkheid*  
Naast aansprakelijkheid die voortkomt uit het niet nakomen van contracten en overeenkomsten is aansprakelijkheid ook vastgesteld in de wet. De rechtsgronden voor deze aansprakelijkheid worden wel omschreven als verbintenissen uit de wet. Hierbij maken we een onderscheid tussen aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad en aansprakelijkheid uit rechtmatige daad. Daarnaast kan er aansprakelijkheid uit rechtmatig handelen zijn.

---

**Vraag:** *Aansprakelijk zijn is hetzelfde als aansprakelijk gesteld worden*

*Waar*

*Niet waar*

---

*3.3. Schuldaansprakelijkheid en Risico-aansprakelijkheid*

Het burgerlijk recht maakt een onderscheid tussen schuld en risico. We spreken van schuldaansprakelijkheid als iemand verweten kan worden dat hij of zij een incident (ongeluk, ongeval, etc.) veroorzaakt heeft. Met andere woorden, als je schuld hebt aan een ongeluk, dan kun je voor schade daaruit aansprakelijk gesteld worden.

Bij risico-aansprakelijkheid speelt "schuld" of "toerekenbaarheid" geen rol. Bijvoorbeeld als je een eigen huis bezit met grond erom heen. Als de boom in jouw voortuin tijdens een fikse herfststorm omwaait en op het huis van de buren terecht komt, dan ben jij aansprakelijk voor de schade. Het is namelijk jouw boom, want je bent eigenaar van de voortuin en daarmee van de boom. Of bijvoorbeeld als autobezitter: je bent aansprakelijk voor schade die veroorzaakt wordt met je auto, ook als dat gebeurt door iemand anders die in jouw auto rijdt.

Risico-aansprakelijkheid is verbonden met eigenaar zijn of iets in eigendom hebben. En als een bepaald risico op schade ook

daadwerkelijk plaatsvindt, dan is daarmee de aansprakelijkheid ook meteen duidelijk. Deze vorm van aansprakelijkheid is gebaseerd op een bepaalde rol, hoedanigheid of kwaliteit en noemen we ook wel kwalitatieve aansprakelijkheid.

Daarnaast is er een aantal specifieke situaties waarbij je ook aansprakelijk gesteld kan worden. Dit gaat dan om onrechtmatige gedragingen van derden. Zo zijn ouders aansprakelijk voor het gedrag van kinderen tot 14 jaar (artikel 6:169 BW). Eigenaren van dieren zijn aansprakelijk voor wat de dieren aan schade veroorzaken. Werkgevers zijn aansprakelijk voor schade die voortkomt uit het handelen van hun werknemers. Bedrijven zijn aansprakelijk voor de producten die zij op de markt zetten. De beheerder van de openbare weg (gemeente, rijk, provincie of waterschap) is risico-aansprakelijk voor schade (artikel 6:174 BW), die wordt veroorzaakt door gebrekkige openbare wegen. Dat betekent dat iemand die schade aan zijn auto heeft door een gat in de openbare weg, niet hoeft te bewijzen dat het overheidslichaam een verwijt kan worden gemaakt of schuld heeft aan een gebrek (zoals bij een

# Achtergrond & Voorbeelden





**Vraag:** *Aansprakelijkheid voor schade voorkom je, als je je aan de regels houdt*

*Waar*

*Niet waar*



#### **Spelen en speelplekken**

Speeltoestellen moeten voldoen aan de Warenwet Attractie- en Speeltoestellen (WAS), vastgesteld door het Rijk. Daarin is geregeld hoe een speeltoestel eruit moet zien, hoe het wordt geplaatst en onderhouden (inclusief de ondergrond) en hoe je het hoort te gebruiken. Alles om de veiligheid van kinderen (gebruikers) zoveel mogelijk te waarborgen. Zolang de gemeente de WAS goed uitvoert, is het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor schade bij speeltoestellen nihil. Natuurlijk gebeuren er ongelukken bij het gebruik van speeltoestellen, maar die vallen in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de kinderen en hun ouders. Alleen als de WAS niet correct wordt gevolgd, bijvoorbeeld door slechte controles of achterstallig onderhoud, loopt de gemeente het risico om aansprakelijk gesteld worden voor schadeclaims. Maar de kern van aansprakelijkheid voor de gemeente ligt niet bij de WAS, maar bij het feit dat zij eigenaar is van de grond en daarmee van de speeltoestellen die daarop zijn geplaatst.

#### **Wegen en paden**

Ook kwaliteit van de wegen en van de diverse andere paden moet voldoen aan wet- en regelgeving, in dit geval is de gemeente de wegbeheerder. Zij moet zich houden aan nationaal beleid / vastgestelde kaders (Wegenverkeerswet 1994). Ook hier geldt dat zij in principe aansprakelijk gesteld kan worden als eigenaar van die infrastructuur. De wetten en richtlijnen rond wegen en beheer ervan schrijven tot in detail voor welke acties de gemeente moet uitvoeren om de veiligheid op de openbare weg te waarborgen. Aansprakelijkheid speelt als de gemeente zich niet aan deze wetten houdt en als er zich ongelukken met schade voordoen die aantoonbaar met slecht wegbeheer en/of -inrichting (ontwerp) te maken hebben. Ook hier ligt de kern van aansprakelijkheid bij het feit dat de gemeente eigenaar van de wegen en paden is. De wet- en regelgeving maken transparant hoe de wegbeheerder zijn werk moet doen. Het eigen gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld het Gladheidsbestrijdingsbeleid / Strooi beleid of de stapsgewijze procedure van melden van losliggende stoeptegels tot herstellen, werkt de verantwoordelijkheden als wegbeheerder verder uit.

---

**Vraag:** *Aansprakelijkheid kun je overdragen in contracten of overeenkomsten*

*Waar*

*Niet waar*

'gewone' onrechtmatige daad het geval is). Risico-aansprakelijkheid van de wegbeheerder is meteen van toepassing.

Wettelijke aansprakelijkheid is niet over te dragen in overeenkomsten of contracten. Als je eigenaar van de openbare ruimte bent of van een gebouw, als je jonge kinderen of dieren hebt, aansprakelijkheid is bij wet bij jou neergelegd.

Contracten waarin opgenomen is dat aansprakelijkheid is verlegd van eigenaar naar gebruiker zijn niet juridisch correct. Tenzij het om koopcontracten gaat natuurlijk, waar het eigendom van de ene naar de andere partij overgaat.

Wat wel mogelijk is, is om in contracten vast te leggen dat (een deel van) de schade verhaald wordt op de contractpartner.

#### *3.4. Schade en verzekeren*

Je kunt je verzekeren tegen eventuele schade en tegen het verhalen van schade door jouw handelen. Want aansprakelijkheid gaat over het verhalen van schade (geld) en dat kun je zelf betalen of onderbrengen bij een van diverse soorten verzekeringen die daarvoor ontwikkeld zijn. Voor

maatschappelijke initiatieven en vrijwilligers heeft het VNG samen met Centraal Beheer Achmea een modelverzekering opgesteld, die door een groot aantal gemeenten aan hun vrijwilligers wordt aangeboden (zie bijlage verslagen interviewsessies).

#### *3.5. Strafrechtelijke aansprakelijkheid*

Deze vorm van aansprakelijkheid is gebaseerd op een strafbaarstelling op grond van het Wetboek van Strafrecht voor een handeling of het nalaten van een handeling. Strafrechtelijke aansprakelijkheid bij maatschappelijke initiatieven komt niet vaak voor. Maar het onderdeel schuld door verwijtbaar handelen speelt wel een rol. Bijvoorbeeld wat betreft de zorgplicht van een beheerstichting of -vereniging om voor zijn vrijwilligers en bezoekers alle mogelijke maatregelen te nemen om hun veiligheid te waarborgen.

#### *3.6. Aansprakelijkheid en de gemeente*

Gemeenten hebben geen apart (integraal) beleid op het gebied van aansprakelijkheid. Zoals de gemeenten Deventer, Den Helder

en Venray aangeven, volgen zij de wettelijke voorschriften en regels (zie de Bijlage Rode Draden en de Verslagen Interviewsessies).

### *3.7. Gemeente als eigenaar van grond (en gebouwen)*

De openbare ruimte is in eigendom bij de gemeente en dat betekent dat de gemeente te maken heeft met risico-aansprakelijkheid als eigenaar. Ongelukken die schade tot gevolg hebben kun je in principe verhalen op de gemeente, die vanzelfsprekend hiervoor weer verzekeringen heeft afgesloten. Bijvoorbeeld als je met je auto een bus sluis inrijdt, die niet voldoende of onduidelijk met bebording staat aangekondigd. Schade hierdoor kun je op de gemeente verhalen.

### *3.8. Risico-aansprakelijkheid en wetten en regels (publiekrechtelijk)*

Risico-aansprakelijk van de gemeente betekent nog niet dat er altijd schadeclaims worden betaald. Om het risico op schadeclaims te minimaliseren maakt de gemeente gebruik van diverse en specifieke wet- en regelgeving (publiekrechtelijk). De voorbeelden rond spelen en wegen laten goed zien hoe dat werkt.

### *3.9. Onrechtmatig handelen*

Behalve de positie van de gemeente als eigenaar en de gevolgen voor risico-aansprakelijkheid daarbij, moet de gemeente zich ook houden aan de eigen wetten en regels en de correcte uitvoering daarvan. Nalaten of onjuist of onvolledig uitvoeren (en ook informeren) betekent dat de gemeente onrechtmatig handelt (onrechtmatige daad) en dan aansprakelijk gesteld kan worden voor schade die hierdoor ontstaat.

### *3.10. Rechtmatig handelen*

De gemeente kan ook aansprakelijk gesteld worden als zij zich wel houdt aan de wet- en regelgeving dan wel besluiten neemt die rechtmatig zijn. Het kan ten slotte gebeuren dat dergelijke rechtmatige besluiten toch tot schade leiden bij burgers.

### *3.11. Behoorlijk bestuur*

De gemeente zal ook bij het feitelijk handelen of bij het maken van afspraken met het oog op de uitvoering van een burgerinitiatief rekening dienen te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals bepaald in artikel 3.2, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht).

---

### 3.12. *Gedogen*

De juridische betekenis van gedogen is dat men afziet van de uitvoering van wet- en regelgeving. Gedogen gaat in principe altijd over een tijdelijke situatie, uitgangspunt is namelijk dat het daarna bij wet (juridisch) geregeld gaat worden. Expliciet gedogen moet altijd zorgvuldig onderbouwd en gemotiveerd zijn en is dan onderdeel van het gemeentelijk beleid of de uitvoering daarvan. Met een gedoogconstructie neemt de gemeente weloverwogen het besluit om aansprakelijk gesteld te worden voor schadeclaims, maar accepteert dat risico (vaak vanuit het beeld dat er weinig kans is op schadeclaims).

---

### Risicoaansprakelijkheid

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Risicoaansprakelijkheid>

### Aansprakelijkheid

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Aansprakelijkheid>

### Verbintenissen uit de wet

[http://nl.wikipedia.org/wiki/Verbintenissen\\_uit\\_de\\_wet](http://nl.wikipedia.org/wiki/Verbintenissen_uit_de_wet)

### Burgelijk recht

[http://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerlijk\\_recht](http://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerlijk_recht)

### Schuld

[http://nl.wikipedia.org/wiki/Schuld\\_\(strafrecht\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Schuld_(strafrecht))

### Risico

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Risico>

---

### Voer voor juristen: ABBB

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn onder andere: gelijkheidsbeginsel (gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk behandelen), zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, vertrouwensbeginsel (gerechtvaardigd vertrouwen honoreren), legaliteitsbeginsel, willekeur. Daarnaast bepaalt artikel 3:14 BW dat de gemeente, wanneer zij privaatrechtelijk deelneemt aan het rechtsverkeer, niet mag handelen in strijd met beginselen die voortvloeien uit het publiekrecht.

### Voer voor juristen: Bestuurdersaansprakelijkheid speelt ook bij maatschappelijke initiatieven

Het bestuur van een vereniging of stichting dat zich niet aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden houdt en zich zo schuldig maakt aan "onbehoorlijke taakvervulling", kan aansprakelijk gesteld worden voor schade die hieruit voortkomt. Belangrijk om te weten is dat het wangedrag van één bestuurslid, bijvoorbeeld de penningmeester die er met de kas vandoor gaat, betekent dat het hele bestuur in gebreke is en aansprakelijk gesteld kan worden.

Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Bestuurdersaansprakelijkheid>

### Voer voor juristen: Het belang van de zorgplicht

Gemeenten hebben een zorgplicht. Er is geen overkoepelend wettelijk kader waarin voor hen alle rechten en plichten met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte vastgelegd zijn. De algemeen geldende wettelijke kaders zijn vastgelegd in het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Maar niet alleen de gemeente heeft een zorgplicht, ook voor burgers speelt dat een rol, zoals het volgende voorbeeld laat zien.

Een schaatsclub is aansprakelijk voor schade bij schaatsongeluk. Tijdens een wedstrijd komt een schaatser ten val en heeft ernstig letsel. Het blijkt dat de Rijnsburgse IJclub onvoldoende maatregelen heeft genomen om de val van de schaatser goed op te vangen. De Rechtbank van Amsterdam oordeelt in 2008 dat de club niet voldaan heeft aan haar zorgplicht richting de deelnemers en dat de club aansprakelijk is voor schade vanwege deze beroepsfout op grond van een onrechtmatige daad.

Bron: LJN: BH5647, Rechtbank Amsterdam 375467





# Hoofdstuk 4

## Aansprakelijkheid & Burgerinitiatieven

---

Skatebaan Duitsland

#### 4.1. Burgerinitiatieven

Er bestaat onduidelijkheid over de term "burgerinitiatief" of maatschappelijk initiatief. We bedoelen:

*"Een burgerinitiatief of maatschappelijk initiatief is een niet-commerciële activiteit georganiseerd en/of uitgevoerd door een groep burgers, die zich afspeelt in het publiek domein en die ten goede komt aan de samenleving."*

Er is een verschil met het indienen van een collectief burgerverzoek bij de gemeenteraad, met het doel om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen, wat ook een burgerinitiatief genoemd wordt. Omdat deze procedure onderdeel is gemaakt van de wet, kennen juristen alleen deze formele betekenis van het begrip burgerinitiatief.

Maar dat bedoelen wij juist niet. Het gaat in dit onderzoek om activiteiten die zich afspelen in de openbare ruimte of in publiek toegankelijke gebouwen en voorzieningen. Formeel hebben deze initiatieven van groepen burgers dus geen juridische status, anders dan die van een collectief van burgers.

Burgerinitiatieven zijn er in alle vormen en maten. Voor het onderzoek naar de belemmerende invloed van aansprakelijkheid bij maatschappelijke initiatieven bekijken we vooral die initiatieven en activiteiten waar de gemeente als eigenaar van openbare ruimte en gebouwen mee te maken heeft. Daarom onderscheiden we 5 typen burgerinitiatieven.

1. Gebruik & beheer openbare ruimte,
2. Spelen & speelplekken,
3. Gebruik & beheer voorzieningen,
4. Tijdelijk gebruik & lege plekken
5. Evenementen, festivals & feestjes.

Wij hebben 67 burgerinitiatieven bij de drie deelnemende gemeenten geïnventariseerd naar de volgende kenmerken.

- **Tijdsduur**, van een kort evenement tot een meerjarige beheeractiviteit
- **Schaalgrootte**, van straat- en buurtniveau tot stedelijk en regio
- **Complexiteit**, van eenvoudige tot complexe activiteiten (wat betreft technische, juridische en politieke aspecten, maar ook voor veiligheid)



**Vraag:** *Als jouw burgerinitiatief gedoogd wordt of je krijgt er een vergunning voor, dan ben je niet meer aansprakelijk voor schade uit je eigen activiteiten*

*Waar*

*Niet waar*

- **Eigenaarschap**, in 3 vormen, gemeente, particulier, gemengd
- **Waarde en belang**, voor maatschappij, initiatiefnemers, politiek/bestuur, gemeente
- **Risico**, van veiligheid, schade en aansprakelijkheid

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is in eerste instantie iedereen zelf verantwoordelijk voor de schade uit zijn of haar eigen activiteiten (burgerlijk recht). Dat geldt ook als je met anderen een burgerinitiatief opzet en/of uitvoert. Alleen in specifieke situaties kun je de geleden schade veroorzaakt door je burgerinitiatief verhalen op andere (rechts)personen. Omdat burgerinitiatieven zich afspelen in het publiek domein, in de openbare ruimte of in gemeentelijke gebouwen, is de gemeente een belangrijke partij bij het bepalen waar de rekening naar toe gaat, wanneer er schade ontstaat. Om er achter te komen hoe het zit met aansprakelijkheid en burgerinitiatieven, moeten we eerst weten hoe de gemeente met burgerinitiatieven omgaat als het gaat om risico's, schade en aansprakelijkheid.

#### 4.2. Gemeente en burgerinitiatieven

Hoe gaat de gemeente om met initiatieven uit de samenleving? Grotendeels zoals zij ook omgaat met individuele burgers of met bedrijven en instellingen (privaat / particulier). Het maakt voor de gemeente dus niet uit of de initiatieven uitgevoerd worden door stichtingen, verenigingen, coöperaties of andere rechtspersonen, door (erkende) bewonersgroepen of wijk- en dorpsraden of door groepen individuele burgers. Er worden overeenkomsten gesloten, vergunningen afgegeven en in sommige gevallen wordt er actief samengewerkt. Ook gedoogconstructies komen voor, er worden aanpassingen van het oorspronkelijke initiatief uitgewerkt en soms worden activiteiten van burgers gewoon verboden.

Wat wel opvalt, is dat gemeenten in hun grondhouding burgerinitiatieven anders tegemoet treden dan de activiteiten van individuen of bedrijven. Dat geldt zeker voor de gemeenten die meegewerkt hebben aan dit onderzoek, maar ook voor diverse andere gemeenten die wij gesproken hebben.

# Achtergrond & Voorbeelden

## **De Halte Terwijde**

De bewoners van de wijk Terwijde in Utrecht zijn een buurtmoestuin gestart op een leeg kavel van de gemeente. Tot het moment dat er een formele bruikleenovereenkomst ondertekend is, gedooft de gemeente het initiatief, ook omdat het grote maatschappelijk waarde heeft voor de buurt.



### Adoptie-strategie in de praktijk

Twiskespeeltuinen Amsterdam Noord. Hier wordt het beheer van het terrein gedaan door bewoners en dat van de speeltoestellen door de gemeente. Het juridisch resultaat is dat bij schade door een ongeluk rond de speeltoestellen het risico voor de gemeente om aansprakelijk gesteld te worden minimaal is, te vergelijken met reguliere speeltoestellen in de openbare ruimte.

Crossbaan Bijlmer Amsterdam. Een crossbaan in de openbare ruimte, als burgerinitiatief ingebracht en aangelegd door de gemeente, voldoet aan de kwalificaties en normen van veiligheid. Zodoende beperkt de gemeente het risico dat zij aansprakelijk gesteld wordt voor schadeclaims, die, als de aanleg gedaan wordt door de initiatiefnemers, wel zou kunnen spelen.

### Voorbeelden kenmerken burgerinitiatieven

#### Spelen

Betreft	Kleinschalige speelplekjes van bewoners
Tijdsduur	10, continu
Schaalgrootte	10, straatniveau in de hele gemeente Den Helder
Eigendom	gemengd eigendom
Complexiteit	5, ivm speelbeleid, openbare ruimte richtlijnen CROW
Waarde & Belang	7 voor politiek (politiek vindt deze initiatieven belangrijk), 4 voor maatschappij, 3 voor organisatie, 8 voor initiatiefnemers. Ofwel belangrijk voor bewoners
Risico	3, Laag risico, in theorie wellicht hoog, maar in praktijk vrijwel nooit

#### Spelen voor de deur, Den Helder

#### Tijdelijkheid

Betreft	tijdelijk gebruik - pauzelandschap
Tijdsduur	5, voor een periode van vijf jaar
Schaalgrootte	7, Betekenis is meer dan voor alleen de buurt
Eigendom	gemeentelijk grondgebied
Complexiteit	7, in verband met bestemmingsplan en milieuhygiëne
Waarde & Belang	10 voor initiatiefnemers, 6 voor politiek, 3 voor maatschappij, 5 voor organisatie
Risico	1, (net als gewoon zelfbeheer)

#### Moestuinvereniging Colmschate, Deventer

#### Evenementen

Betreft	kortdurend evenement in Venray
Tijdsduur	1, (weekend tot week)
Schaalgrootte	4, vooral in de binnenstad
Eigendom	gemengd, naast openbare ruimte ook privaat terrein
Complexiteit	5, ivm horeca, optocht, verkeer en openbare orde
Waarde & Belang	5, voor alle partijen, cultuur en commercieel belang ondernemers
Risico	4, vanwege openbare orde en veiligheid

#### Carnaval Venray

## Participatiesamenleving en maatschappelijke initiatieven.

Mede door de verschijning van het rapport "Vertrouwen in de burger" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2012 is er grote belangstelling voor burgerinitiatieven en de verwachte veranderingen in de relatie overheid – burgers. Voor zover nu bekend zijn er nog geen voorbeelden van gemeentelijk beleid rond de participatiesamenleving.

Maatschappelijke initiatieven worden gewaardeerd door gemeenten en dat heeft alles te maken met de verwachte maatschappelijke waarde van burgerinitiatieven en financiële afwegingen als bezuinigingen op eigen budget. Wij constateren dan ook dat gemeenten in veel gevallen blij zijn met burgerinitiatieven en actief initiatiefnemers helpen bij de zoektocht door de ambtelijke en bestuurlijke molen om zo hun activiteiten te realiseren.

Hieronder behandelen we de juridische strategieën die gemeenten gebruiken als zij omgaan met burgerinitiatieven.

Het gaat dan om de twee publiekrechtelijke strategieën

1. Vergunnen
2. Gedogen

En om twee civielrechtelijke strategieën

3. Overeenkomen
4. Adopteren

Naast deze vier strategieën constateren we ook twee relevante praktijksituaties, namelijk het Aanpassen van het burgerinitiatief en het gewoon Verbieden (handhaven op basis van relevante wet- en regelgeving).

De geheel van juridische strategieën en praktijksituaties van aanpassen en verbieden is bedoeld zowel om maatschappelijke initiatieven te faciliteren als om op preventieve wijze risico's op aansprakelijkheid voor schade voor de gemeente te voorkomen of te verminderen. In feite vormt de combinatie juridische aspecten zoals hier behandeld en burgerinitiatieven een goed startpunt om te komen tot een gemeentelijk beleid over de lokale participatiesamenleving.

### 4.2.1. Vergunnen (publiekrechtelijk)

Voor activiteiten zoals feesten en evenementen, bouwwerken en tijdelijk gebruik van lege terreinen kan de gemeente vergunningen verlenen. Vergunnen, toetsen en handhaven zijn instrumenten van de hiërarchische relatie overheid – burgers, verankerd in wetten en regels.

Bijvoorbeeld wat betreft festivals en evenementen; veel gemeenten werken met een Evenementenbeleid met als belangrijke uitwerkingen risicoanalyse, vergunningverlening voor categorieën evenementen (A, B, C op basis van veiligheidsrisico en belangrijkheid, als aangegeven in Deventer) en handhaving. Ook als je zelf al dan niet met anderen

Categorie evenement	Omschrijving	Voorbeeld	Wel/geen vergunning nodig
Zeer kleinschalig (maximaal 100 personen)	Meldingsevenement	Buurtbarbecue	Alleen melding, geen vergunning aanvragen
Categorie A	Evenement met weinig risico waarbij sprake is van een beperkte impact op de omgeving	Dag van het park Tuinfeest theater Bouwkunde	Vergunning aanvragen
Categorie B	Evenement met beperkt risico waarbij sprake is van een grote impact op de directe omgeving	Colnipop Live muziek Weldekade	Vergunning aanvragen
Categorie C	Evenement met hoog risico waarbij sprake is van een grote impact op de stad	Deventer op Stelten Citymoves	Vergunning aanvragen

Voor de categorieën A, B en C is het dus nodig om een evenementenvergunning aan te vragen.

als initiatiefnemer een evenement organiseert. Voor kleinschalige evenementen zoals buurt- en straatfeestjes met weinig risico, is meestal een meldingsplicht voldoende.

Als we vergunnen bekijken met de bril van aansprakelijkheid op, dan is het een publiekrechtelijk juridische strategie om risico-aansprakelijkheid van de gemeente kleiner te maken. In de vergunning wordt vastgelegd hoe risico, schade en aansprakelijkheid van initiatiefnemers en gemeente is geregeld. Vaak wordt geadviseerd om een eigen aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten, voor de voorgenomen activiteiten.

#### 4.2.2. Overeenkomen (civielrechtelijk)

Bij beheer- en gebruiksactiviteiten die zich afspelen in de openbare ruimte of in gebouwen van de gemeente worden contracten of overeenkomsten afgesloten. In de contracten worden rollen, taken, verantwoordelijkheden van gemeente en initiatiefnemers vastgelegd. Ook wordt aansprakelijkheid van de initiatiefnemers vastgesteld, voor wat betreft hun eigen

activiteiten. Verder gebruiken veel contracten zowel verbods- als gebodsbepalingen. De reden van deze bepalingen is dat de gemeente door haar informatieplicht de contractpartner goed op de hoogte moet brengen van wat niet mag en wat gewenst is.

Als je bijvoorbeeld met medebewoners actief bent met het groenbeheer in een park, heeft de gemeente een standaard beheerovereenkomst, waarin staat welke beheeractiviteiten door bewoners gedaan worden en voor welke zaken de gemeente verantwoordelijk is. Zo wordt bij veel groenbeheeractiviteiten afgesproken om het onderhoud van bomen bij de gemeente zelf te houden en zijn bewoners bezig met het opruimen van zwerfafval en het onderhouden van de bloemperken.

Vanuit aansprakelijkheid bezien is overeenkomen een civielrechtelijk juridische strategie om risico-aansprakelijkheid van de gemeente te minimaliseren en aansprakelijkheid van de initiatiefnemers te expliciteren.

## Bekendmakingen

### Gedoogbesluit Stichting Cultuur aan het IJ

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Noord heeft op 24 mei 2011 een gedoogbeschikking afgegeven aan de Stichting Cultuur aan het IJ voor het gebruik van de Tolhuistuin (Buiksloterweg 5) als evenemententerrein. Van 15 juni tot en met 30 september 2011 worden in de Tolhuistuin weer culturele evenementen georganiseerd. Om dit mogelijk te maken worden er in de tuin een podium met luifel, een tent, een toiletwagen en een kassa geplaatst. Aan de gedoogvergunning is een voorwaarde verbonden die er voor moet zorgen dat er geen onaanvaardbare geluids-overlast voor de omgeving optreedt.

Het gebruik van de Tolhuistuin als evenemententerrein is in strijd met het bestemmingsplan Oud Noord. Het dagelijks bestuur is voornemens deze strijdigheid op te heffen. De procedure daartoe is inmiddels in gang gezet. Het benodigde projectbesluit komt – later – ter inzage te liggen en op dat moment kunnen zienswijzen vanuit de omgeving worden ingebracht. Vooruitlopend hierop is besloten het gebruik van de Tolhuistuin als evenemententerrein te gedogen totdat op de aanvraag omgevingsvergunning van de Stichting Cultuur aan het IJ is besloten.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij het dagelijks bestuur van het stadsdeel Noord, Postbus 37608, 1030 BB Amsterdam. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Hiervoor moet u een verzoekschrift richten –naast het indienen van een bezwaarschrift– tot de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam.

### 4.2.3. Gedogen (publiekrechtelijk)

Gedogen ligt ingewikkeld voor de gemeente. Voor ons als mensen betekent iets gedogen dat je het toestaat of accepteert. Maar dat werkt niet zo voor de gemeente. Wettelijk moet zij zich aan de eigen wetten en regels houden en deze ook uitvoeren. Juridisch betekent gedogen voor de gemeente dan ook: afzien van naleving van wetten en regelgeving. En daarmee dat de gemeente in feite in overtreding is.

Er zijn twee soorten gedogen, impliciet en expliciet. Bij impliciet gedogen weet de gemeente niet dat iets niet wettig is. Als de gemeente expliciet gedoogd, dan is dat een bewuste keuze en is er een besluit genomen om te gedogen. Omdat gedogen eigenlijk niet past binnen het werk van een gemeente, duurt een gedoogconstructie altijd een bepaalde tijd. Ofwel gedogen is een tijdelijke situatie, nooit voor langere tijd.

Als bijvoorbeeld geconstateerd wordt dat er achterstallig onderhoud aan de gemeentebomen is, wordt er een gemeentelijk plan van aanpak opgesteld, dat aangeeft in welke termijnen de achterstand wordt ingelopen. In de tussentijd gedooft de gemeente de slechte toestand

van de bomen en de kans om als eigenaar aansprakelijk gesteld te worden ingeval van schade door omvallende bomen en afgebroken takken.

Uit ons onderzoek blijkt dat gedogen van en gedoogconstructies bij maatschappelijke initiatieven in twee situaties voorkomen.

- Kleinschalige activiteiten worden gedoogd, omdat de gemeente inschat dat er weinig mis kan gaan en dat het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor schade te verwaarlozen is.
- Bij de start van burgerinitiatieven zien we dat gemeenten bereid zijn te accepteren dat de initiatiefnemers tijd krijgen om diverse juridische zaken op orde te brengen. Dat betekent in de juridische wereld dat de gemeente het initiatief een beperkte tijd gedoogd, om vervolgens goede formele afspraken te maken (zie Bijlagen, verslagen interviewsessies).

Burgerinitiatieven zijn gebaat met gedogen als publiekrechtelijk juridische strategie van de

gemeente. Het biedt ruimte om met activiteiten aan de gang te gaan, zonder dat je je direct druk hoeft te maken over zaken als risico's, schade en aansprakelijkheid. Anders dan vergunnen en overeenkomen is gedogen geen gemeentelijke strategie om risico's te verminderen maar om juist risico's op aansprakelijkheid te accepteren.

#### *4.2.4. Adopteren (civielrechtelijk, deels publiekrechtelijk)*

In de rol van meewerkende gemeente, die actief burgerinitiatieven ondersteunt, zien we ook een vorm van samenwerking die voor de juridische zaken als risico, schade en aansprakelijkheid belangrijk is.

Bijvoorbeeld met initiatieven op het vlak van spelen; stel je wilt als bewoners een speelplek opnieuw inrichten en zelf beheren. Met leukere speeltoestellen en speelaanleidingen, wat boomstammen. Omdat de wet- en regelgeving rond de veiligheid van speeltoestellen nogal strikt is, kan de gemeente in zo'n geval aanbieden om zelf plaatsing, beheer en (groot)onderhoud van toestellen uit te voeren. Ook als je als initiatiefnemers vindt dat je dat zelf wel kunt. De gemeente geeft de

uitvoering van de wetten rondom speeltoestellen niet makkelijk uit handen, omdat er te grote risico's aan vast zitten. Risico's voor de veiligheid van kinderen, maar ook risico-aansprakelijkheid omdat de gemeente eigenaar is van de grond en toestellen, of zelfs omdat de speeltoestellen openbaar toegankelijk zijn.

Deze vorm van samenwerking hebben we adopteren genoemd. Het is een belangrijke juridische strategie om risico-aansprakelijk te verminderen en toch burgerinitiatieven mogelijk te maken. Het gaat dan niet om het overnemen van het hele initiatief, maar vooral van de risicovolle juridische onderdelen ervan.

Uit het onderzoek blijkt dat adopteren verschillend toegepast wordt door de drie gemeenten. Vooral de gemeente Venray maakt meer gebruik van de adoptie-strategie om maatschappelijke initiatieven mogelijk te maken, zoals het Zelfsturingsproject Groot Merselo, de nieuw te realiseren dorpsvoorziening De Watermolen in Oostrum en de Trimtuin in Leunen.

# Achtergrond & Voorbeelden





### **Voer voor juristen: Goed Gedogen is niet eenvoudig.**

Hoewel gedogen veel ruimte geeft aan maatschappelijke initiatieven, blijkt uit het onderzoek dat de deelnemende gemeenten zich er niet gemakkelijk bij voelen. Binnen de gemeentelijke organisatie vinden de medewerkers Groen en Spelen, dat zij gebonden zijn aan hun ambtseed en daarbij hoort het naleven en uitvoeren van de regels, niet het daarvan afzien. Hun leidinggevenden staan lossers tegenover gedogen van burgerinitiatieven en beoordelen vooral de kans dat er ongelukken, letsel en schade kan ontstaan en in hoeverre dat tot schadeclaims kan leiden voor de gemeenten. Ook de kwestie van mogelijk imagoschade van de gemeente bij ongevallen en daaruit voortkomende rechtszaken wordt belangrijk gevonden als het gaat op gedogen en gedoogconstructies. Voor bestuurders is dat ook belangrijk, maar die maken de afweging tussen ruimte geven aan initiatieven, waarbij gedogen een middel is, en voorkomen van politieke problemen voor de gemeente en voor henzelf. Zie Bijlagen, verslagen interviewsessies.

### **Voer voor juristen: Gedogen en verzoek tot handhaving.**

Gedoogconstructies kunnen alleen werken als er geen beroep wordt gedaan om bij maatschappelijke initiatieven te handhaven, op grond van wet- en regelgeving.

### **Voer voor juristen: Verbieden van evenementen en betogingen.**

In de Algemene plaatselijke verordening (APV) is een verbod opgenomen om bijeenkomsten (evenementen of betogingen) te organiseren, zonder voorafgaande melding of vergunning. De burgemeester heeft de bevoegdheid om dergelijke bijeenkomsten te verbieden, op grond van artikel 175 van de Gemeentewet dan wel artikel 5 van de Wet openbare manifestaties (bij betogingen, in de zin van het uitdragen van een mening). Bovendien kan de gemeente aansprakelijk zijn, wanneer er schade ontstaat bij derden als gevolg van een dergelijke bijeenkomst en duidelijk blijkt dat de burgemeester niet adequaat heeft gehandeld of het verwijt van nalatigheid kan worden gemaakt. Bovendien lijdt de gemeente ook in dergelijke situaties imago-schade.

#### 4.2.5. Aanpassen

Hoewel formeel geen juridische strategie van gemeenten, komt het voor dat burgerinitiatieven aangepast worden in overleg met en onder invloed van de gemeente. Aanpassen is anders dan adopteren als hierboven beschreven. Het gaat dan om echte inhoudelijke veranderingen in de uitvoering van activiteiten van burgers, onder invloed van afwegingen van risico's, schade en aansprakelijkheid.

Zo constateren we dat bij burgerinitiatieven rond spelen vaak met alternatieven als speelaanleidingen en natuurlijk spelen wordt gewerkt. Geen speeltoestellen, want dat brengt de wet- en regelgeving meteen in stelling en is duur in aanschaf en onderhoud. Rotsblokken, zandhopen en boomstammen bieden ook een prima omgeving voor kinderen om te spelen.

Het aanpassen van een initiatief hoeft natuurlijk niets te maken te hebben met aansprakelijkheid. Zo blijkt in de gesprekken over het initiatief 't Zorghuus in Ysselsteyn, Venray, dat de gemeente, de woningcorporatie en de zorginstelling hele andere voorstellingen hadden van deze

kleinschalige voorziening dan de initiatiefnemers. Alleen door vast te houden aan hun eigen idee is uiteindelijk 't Zorghuus gerealiseerd zoals door hen bedoeld.

De aanpassingen maken duidelijk dat niet ieder burgerinitiatief zomaar kan doorgaan in de vorm die de initiatiefnemers voor ogen hebben. Uitgangspunt blijft dat gemeenten blij zijn met burgerinitiatieven en deze ook volmondig ondersteunen en faciliteren, maar ook zaken zo regelen, dat risico-aansprakelijkheid vermindert of wordt voorkomen.

#### 4.2.6. Verbieden

De laatste manier waarop gemeenten omgaan met burgerinitiatieven is door die te verbieden of te stoppen. Dat gebeurt door te handhaven op relevante wet- en regelgeving. Twee situaties van verbieden komen voor bij maatschappelijke initiatieven, namelijk bij afwijkingen van gemaakte afspraken en bij spontane activiteiten van burgers, die al dan niet toegestaan zijn.

Afwijkingen van gemaakte afspraken vinden we onder meer als beheeractiviteiten niet volgens de afgesloten contracten worden uitgevoerd. Initiatiefnemers

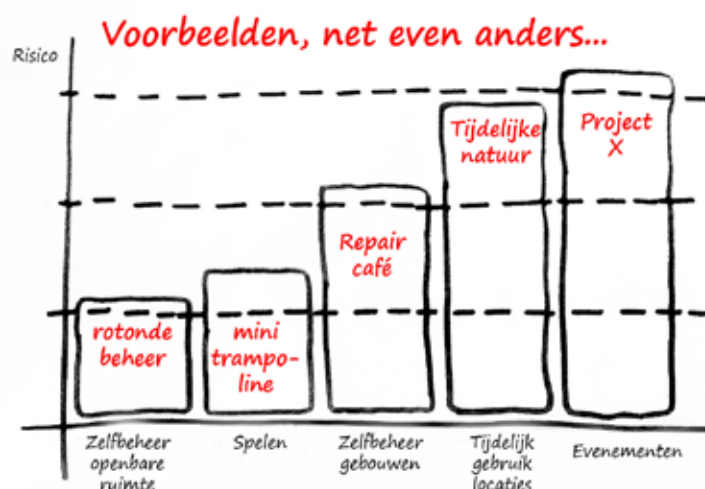
hebben bij het beheer van de openbare ruimte of gebouwen te maken met contracten die diverse verbodsbepalingen en gebodsbepalingen bevatten. De verbodsbepalingen beschrijven – vaak in detail – welke activiteiten wel en niet gedaan mogen worden. Bijvoorbeeld de verbodsbepaling dat je als bewoner niet dieper dan 60cm mag graven in je groenproject, vanwege kabels en leidingen in de grond. Gebodsbepalingen gaan over wat wenselijk is, bijvoorbeeld hoe de kwaliteit van het beheerde plantsoen minimaal moet zijn, volgens het beeldkwaliteitsbeleid van de gemeente. Als je je niet houdt aan dergelijke verbods- en gebodsbepalingen, is er formeel

sprake van contractbreuk. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 heeft contractbreuk gevolgen voor de aansprakelijkheid voor de initiatiefnemers. Een ander voorbeeld zijn de festivals en evenementen, die vanwege veiligheidsoverwegingen afgebroken of voortijdig beëindigd worden, als er meer mensen aanwezig zijn dan waarvoor vergunning is aangevraagd.

Spontane activiteiten van burgers zijn lastig voor de gemeente. Bijvoorbeeld mini-trampolines of ander speelgoed (activity toys) door bewoners in de openbare ruimte geplaatst, zodat de kinderen uit de buurt er op kunnen spelen. De

### Toelichting

Vijf voorbeelden van meer risicovolle burgerinitiatieven. Rotondebeheer – Venray, verkeersveiligheid. Mini-trampolines – Deventer, particulier speelgoed in de openbare ruimte. Repair café – Den Helder, activiteit in bestaande voorziening. Tijdelijke Natuur – Den Helder, Flora- en Faunawet. Project X – Haren, onvoorspelbare veiligheidsrisico's



## *"We komen er samen wel uit"*

gemeente worstelt met de vraag of het hier om speeltoestellen gaat, of het wel veilig is in de openbare ruimte en wie de schade draagt bij ongelukken. Hoe staat het met aansprakelijkheid, voor de gemeente als eigenaar van de grond, voor de ouders en kinderen, en voor de eigenaar van het speelgoed? De meest voorkomende reactie van de gemeente is dergelijke objecten te verbieden op grond van de veilige openbare ruimte en handhavend op te treden.

Meer recent zijn de spontane feestjes, flash-mobs, project X-en en andere Facebook-achtige activiteiten. Kenmerkend voor dergelijke spontane bijeenkomsten is dat er in korte tijd iets gebeurt in het publiek domein, dat sociale media essentieel zijn en dat niet altijd duidelijk is of er een organisatie of contactpersoon bestaat. Dat maakt spontane evenementen ongrijpbaar voor het vergunningstelsel van gemeenten. Naast een gedoogreactie als het veiligheidsrisico laag ingeschat wordt, zien we dat dergelijke spontane activiteiten gemakkelijk verboden worden. Tenminste als vooraf duidelijk is dat deze spontane activiteiten plaatsvinden. Wat betreft aansprakelijkheid –

niet alleen is de gemeente risico-aansprakelijk voor schade, ook iedere individuele deelnemer is aansprakelijk te stellen ingeval van schade bij spontane bijeenkomsten.

### *4.2.7. Strategieën en juridisch-beleidsmatige ruimte gemeenten*

De vier bovengenoemde juridische strategieën, Vergunnen, Overeenkomen, Gedogen en Adopteren, met de twee praktijksituaties van Aanpassen en Verbieden beschrijven hoe gemeenten omgaan met maatschappelijke initiatieven. De drie onderzochte gemeenten laten grote overeenkomsten zien in de keuze en invulling van juridische strategieën.

Toch zijn er ook verschillen en het gebruik van Adoptie is dan een goed voorbeeld. Uit gesprekken die we gevoerd hebben met initiatiefnemers in Venray blijkt dat deze juridische strategie regelmatig voorkomt, onder de slogan "Samen komen we er wel uit". Adoptie komt nauwelijks voor bij de aangedragen maatschappelijke initiatieven in Deventer en Den Helder.

De beheercontracten voor de openbare ruimte zijn verschillend tussen de onderzochte gemeenten en zelfs binnen een gemeente, zeker wat betreft het aantal verbods- en gebodsartikelen die zijn opgenomen. Maar de gemeenten verschillen niet als het gaat om de vraag of er bijgehouden wordt of de initiatiefnemers zich ook echt aan de overeenkomsten houden. Zoals Deventer het noemt, "er is nog veel te verbeteren in de monitoring van de afgesloten contracten". Dezelfde gemeente neemt in de groenbeheercontracten op, dat je niet houden aan de afgesproken taken en werkzaamheden aanleiding is voor een goed gesprek. In feite gaat het om contractbreuk (zie hoofdstuk 3).

De strategie Gedogen is voor de drie gemeenten een logische manier om burgerinitiatieven te faciliteren, maar tegelijkertijd is er binnen iedere gemeentelijke organisatie verschil van mening over en ook weerstand tegen. Gedogen betekent dat de gemeente risico's op aansprakelijkheid op zich neemt, omdat er wordt afgezien van naleving van wetten en regels. De drie gemeenten bekijken per maatschappelijk initiatief welke risico's op aansprakelijkheid er

zijn en bepalen vervolgens of een gedoogconstructie toegepast kan worden. In de onderzochte burgerinitiatieven kwamen we maar een handvol expliciet geformuleerde gedoogconstructies tegen.

We constateren dat de strategieën en genoemde praktijksituaties de juridische en beleidsmatige ruimte van gemeenten bepalen, als het gaat om maatschappelijk initiatieven. Een belangrijk aspect hierbij is de inschatting van risico's om aansprakelijk gesteld te worden. In het onderzoek hebben we alle burgerinitiatieven geïnventariseerd op kenmerken, zoals tijdsduur, complexiteit en eigenaarschap. Hieronder behandelen we het kenmerk risico en de risico-inschatting van de onderzochte burgerinitiatieven.

## Bij 1 op de 3 initiatieven is geen risico.

61% van de burgerinitiatieven scoort laag voor risico op aansprakelijkheid.

### 4.3. Over risico's en burgerinitiatieven

In onderstaand overzichtstekening laten we zien hoe de initiatieven geordend zijn naar ingeschatte risico's. Van het totaal van 67 onderzochte initiatieven gaat 25% om zelfbeheer openbare ruimte, 12% over spelen en speelplekken, rond zelfbeheer voorzieningen is het 21%, tijdelijk gebruik van lege ruimte 16%, en 27% over evenementen, festivals en feestjes.

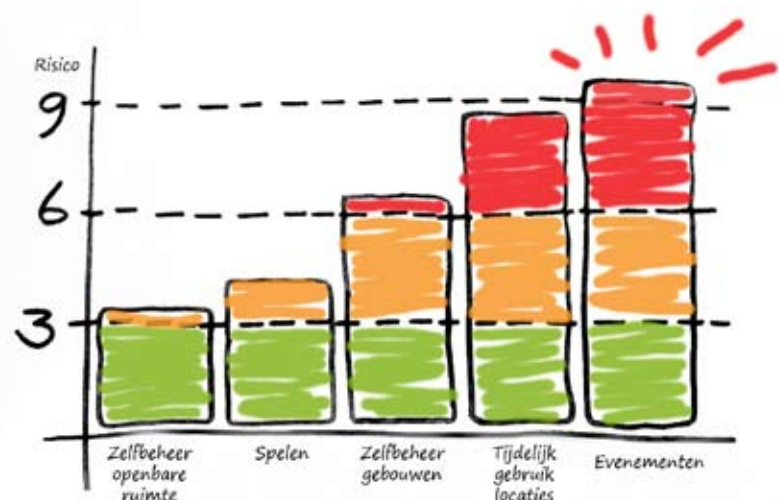
- De groene zone laat zien dat bij alle typen burgerinitiatieven specifieke voorbeelden zijn die een lage risico-score hebben. Het gaat om 61% van de

opgehaalde initiatieven, die tussen 1 en 3 scoren. Voor 35% van de burgerinitiatieven wordt zelfs een risico-inschatting van 1 gegeven. Analyse van de kenmerken van deze groen-stoplicht voorbeelden maakt duidelijk dat het gaat om kleinschalige, niet-complexe burgerinitiatieven, die zich afspelen op grond of in gebouwen met de gemeente als eigenaar.

- De groep maatschappelijke initiatieven in de oranje zone hebben een risico-score tussen de 4 en 6, ofwel een matig of gemiddeld risico. Het gaat om 24% van alle opgehaalde

#### Toelichting afbeelding

De vijf typen burgerinitiatieven staan op de horizontale as, op de verticale as is de risico-score gegeven (van laag = 1 tot hoog = 10). De risico-scores zijn onderverdeeld in drie kleuren (naar analogie van een stoplicht).



---

Complexiteit, schaalgrootte en gemengd eigendom geven 1 op de 7 initiatieven een hoge risico-score.

initiatieven. Zij hebben gemeen dat complexiteit en schaalgrootte toenemen. Er zijn soms ook andere eigenaren dan de gemeente bij betrokken.

- In de rode zone staan de burgerinitiatieven die hoog scoren voor risico op aansprakelijkheid, 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. Maar ook onbekendheid en onduidelijkheid over de juridische aspecten beïnvloedt de hoogte van de risico-score bij deze groep initiatieven, voor de gemeente en voor de initiatiefnemers.

Door alle initiatieven te plaatsen op risico-score ontstaat er een stoplicht overzicht (zie verder hoofdstuk 10).

In de volgende vijf hoofdstukken bespreken we meer in detail de onderzochte 5 typen initiatieven. De hoofdstukken hebben steeds dezelfde opbouw. We geven

voorbeelden van burgerinitiatieven en behandelen de relevante juridische zaken. Daarna wordt de aandacht gericht op aansprakelijkheid, waarbij we laten zien op welke manier initiatiefnemers, gemeente of derden aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade bij dit type burgerinitiatief en wat zij doen om dergelijke risico's te verminderen. Dan volgen aandachtspunten en verbeteringen wat betreft beter omgaan met risico's, schade en aansprakelijkheid. Hier halen we de risico-score tekening (stoplicht) terug. Maar we kijken ook breder, naar aspecten zoals communicatie en houding van gemeenten, die naast de juridische wereld staan. Elk hoofdstuk sluit af met aanbevelingen, die tot doel hebben belemmeringen weg te nemen of te voorkomen.

Veel voorbeelden van maatschappelijke initiatieven die we gebruiken komen uit onze inventarisatie van de gemeenten Den Helder, Deventer en Venray. Waar nodig en mogelijk gebruiken we voorbeelden uit andere delen van Nederland.







---

# Hoofdstuk 5

## Gebruik & Beheer

### Openbare Ruimte

---

**Andries Pruiksma van**  
**Buurtbeheerbedrijf**  
**Sluisdijk geeft uitleg**  
**over de wijk en het werk**

## 1 op de 4 initiatieven zijn zelfbeheer-activiteiten in de openbare ruimte.



### 5.1. Voorbeelden en juridische zaken

Initiatieven rond gebruik en beheer van de openbare ruimte betreft de volgende voorbeelden, deels uit de gemeenten Den Helder, Venray en Deventer, deels uit andere steden in Nederland.

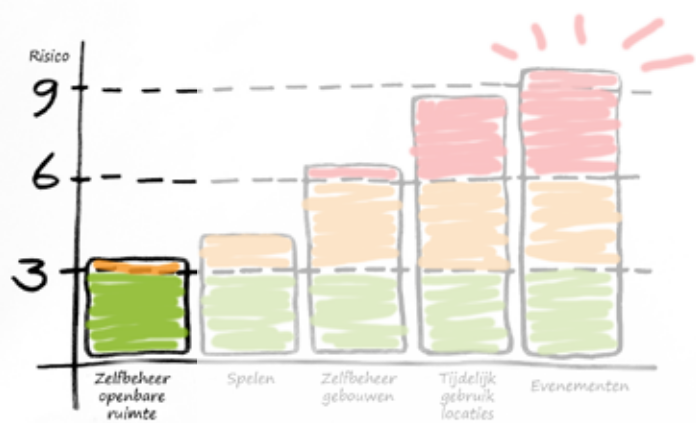
- de werkzaamheden van buurtbeheerbedrijven, zoals het Buurtbeheerbedrijf Sluisdijk en het Rafelijncentrum in Den Helder
- de volkstuinten, moestuinten en stadslandbouw activiteiten, onder andere in Den Helder, de Halte in de wijk Terwijde Utrecht en Moes32 in Amsterdam IJburg
- parkbeheer, zoals Stadspark Sworink Zuid in Deventer en het Wesselerbrinkpark in Enschede
- bewonersbeheer van plantsoenen en hofjes, zoals de Unieke Brink in Enschede, de wijkdeals in Breda, de Optuindagen in Den Helder en activiteiten als "Kakje in het Zakje", ook in Den Helder

- geveltuintjes in Den Helder en diverse voorbeelden van Adoptiegroen, in veel gemeenten zoals in Arnhem en Utrecht
- beheer van rotondes, in Deventer en Venray
- diverse kleinschalige initiatieven als kunst in de wijk of het met kunst verfraaien van fietsers- en voetgangerstunnels, zoals de Boerentunnel in Deventer en de kunstwerken in de binnenstad van Venray

Bijna 25% van alle burgerinitiatieven zijn zelfbeheer activiteiten in de openbare ruimte, zo blijkt uit de inventarisatie van de drie gemeenten.

Aangezien in de meeste gevallen de gemeente de eigenaar van de grond is waarop het burgerinitiatief plaats vindt, worden er overeenkomsten of contracten afgesloten tussen gemeente en (georganiseerde) initiatiefnemers.

Als je activiteiten combineert, zoals groenbeheer en de verkoop van groenten, een catering-service of een



*"Mensen kloppen bij ons aan met de vraag of ze perkjes zelf kunnen inzaaien met bloemen die bijen en vlinders aantrekken."*

*"WAT IS JOUW OPGERUIMD BREDA? Maak een wijkdeal met de gemeente."*

evenement, zijn vaak aparte vergunningen nodig. Dat geldt ook voor de bouw van een schuurtje, het plaatsen van een kunstwerk of het aanleggen van een verhard pad. De speelinitiatieven bespreken we in hoofdstuk Spelen & speelplekken.

Ook zien we dat gemeenten actief samenwerken bij diverse beheeractiviteiten van burgers. Dat varieert van het beschikbaar stellen van plantmateriaal, gereedschap, voertuigen tot het adviseren van initiatiefnemers hoe je het best kunt beheren. Bijvoorbeeld in Enschede, waar de bewoners van de Unieke Brinken een training krijgen hoe rozen te snoeien (en hoe dus niet). Of bij de jaarlijkse opschoondag van het Wesselerbrink Park in dezelfde gemeente, waar gereedschap en wagens van de gemeente wordt gebruikt.

### 5.2. Aansprakelijkheid

Risico's, schade en aansprakelijkheid bij burgerinitiatieven in de openbare ruimte is op de volgende manier geregeld.

1. Risico-aansprakelijkheid van de gemeente
2. Aansprakelijkheid van initiatiefnemers voor eigen activiteiten
3. Contractuele aansprakelijkheid

De openbare ruimte is in eigendom van de gemeente en daarmee is risico-aansprakelijkheid een gegeven. Het in beheer geven van de openbare ruimte verandert daar niets aan, want eigenaarschap verandert niet. Ook verhuur- of bruikleenconstructies veranderen niets aan het eigenaarschap van de gemeente, risico-aansprakelijkheid is niet over te dragen in huurcontracten of bruikleenovereenkomsten (zie hoofdstuk 3).

Voor schade die ontstaat in het beheerde gebied, maar niets te maken heeft met de beheeractiviteiten, is de gemeente als eigenaar van de grond aansprakelijk te stellen. Als bijvoorbeeld de bewoners een boom planten als onderdeel van hun groenbeheer project en na een aantal jaar valt er een tak af die schade veroorzaakt, dan is de gemeente

# Achtergrond & Voorbeelden



**Unieke Brink en Schoonmaak actie - Enschede**

## Achtergrond

Arnhemmers adopteren al zo'n 26.423 vierkante meter aan Arnhems groen. Dat blijkt uit een overzicht van veldjes en plantsoen dat de gemeente heeft uitgeleend aan bewoners, ondernemers en verhuurders.

Bron: Gelderlander 20 oktober 2013



## Achtergrond

De gemeente Deventer geeft aan dat zij wel beheercontracten afsluit die duidelijk maken hoe rollen, taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid geregeld zijn, maar nauwelijks monitoren of de gemaakte afspraken ook worden nagekomen. "Het ontbreekt de wijkconciërges aan tijd om echt een goede relatie op te bouwen met de bewoners", geeft de gemeente Den Helder aan. Zie Bijlagen, verslagen terugkoppeling concept eindadvies.

## Drie groepen van zelfbeheer

Op haar website van de gemeente Utrecht worden zelfbeheer activiteiten in drie groepen gepresenteerd, die uitgebreid worden behandeld, met praktische tips voor beheer, maar ook met duidelijkheid over risico's. Steeds wordt aangeboden dat de wijkopzichter/beheerder de initiatiefnemers kan helpen bij hun beheeractiviteiten.

De vormen van zelfbeheer zijn:

- Geveltuinjes, boomspiegels en plantenbakken kunnen gewoon geplaatst worden door bewoners, zonder uitdrukkelijk toestemming van de gemeente. Wel gelden er een paar voorwaarden.
- Voor buurtuinen en stoepuinen zijn wel afspraken nodig met de gemeente, die worden vastgelegd in een beheercontract.

- In bijzondere gevallen verdelen bewoners en de gemeente de taken en verantwoordelijkheden voor een (groter) deel van de openbare ruimte, zoals boomgaarden, (ecologische) groengebieden of (delen van) parken. Soms vallen ook speelpleinen en binnenterreinen tussen woningen onder deze categorie van zelfbeheer, die ook wel medebeheer wordt genoemd.

Voor meer en uitgebreide informatie over de drie vormen van zelfbeheer bij de gemeente Utrecht, zie de site: <https://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=247180>

Nauwelijks risico op aansprakelijkheid bij zelfbeheer activiteiten openbare ruimte

aansprakelijk. De boom wordt onderdeel van de openbare ruimte en daarmee in het aansprakelijkheidsdomein van de gemeente. Vandaar dat in veel beheercontracten het onderhoud aan de bomen wordt uitgesloten en bij de gemeente blijft.

De mensen en organisaties die met beheerwerkzaamheden in de openbare ruimte bezig zijn, zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de eigen schade, bij ongelukken die te maken hebben met hun vrijwilligerswerk. Als bijvoorbeeld een vrijwilliger zich bezeert bij de groenwerkzaamheden, dan wordt de beheerstichting hiervoor aansprakelijk gesteld, tenzij er goede preventieve maatregelen zijn genomen. De beheerstichting of –vereniging heeft namelijk een zorgplicht naar de vrijwilligers, gebruikers en bezoekers. Aansprakelijkheid voor deze initiatiefnemers geldt ook voor schade veroorzaakt door de beheeractiviteiten aan bijvoorbeeld bomen, wegonderdelen of straatmeubilair in eigendom van de gemeente of van derden.

Denk daarbij het beschadigen van een geparkeerde auto. Vaak worden deze zaken opgenomen in het beheercontract.

Als je het contract niet nakomt en daar komt schade uit, dan kun je daarvoor aansprakelijk gesteld worden. Dat geldt voor beide partijen. Bij beheercontracten speelt ook dat er diverse verbods- en gebodsbepalingen zijn opgenomen. Je daar niet aan houden betekent formeel contractbreuk.

### *5.3. Aandachtspunten en verbeteringen*

Uit onze inventarisatie van burgerinitiatieven blijkt dat de deelnemende gemeenten de risico's op aansprakelijkheid voor schade bij zelfbeheer van de openbare ruimte laag inschatten. Het zijn meestal kleinschalige, eenvoudige activiteiten op buurtniveau die vaak met een formele overeenkomst geregeld zijn.

Tegelijkertijd zijn er verschillende aandachtspunten en verbeteringen te benoemen die het makkelijker maken om

*"We weten  
natuurlijk niet  
echt of de  
beheerafspraken  
ook worden  
nageleefd door de  
bewoners"*

beheeractiviteiten op te zetten.  
Het gaat om de volgende zaken:

- Na het afsluiten van een beheerovereenkomst blijkt de gemeente vaak niet te weten hoe het gaat met de beheeractiviteiten van de initiatiefnemers. Regelmatig periodiek contact helpt daarbij. Dat geldt ook als er subsidie is verstrekt aan zo'n groen burgerinitiatief. Niet alleen administratief dat goed regelen, maar ook in gesprek blijven met de initiatiefnemers. De gemeenten Den Helder en Deventer zijn expliciet over de wens en noodzaak om een beter relatiebeheer met de bewoners op te zetten (zie Bijlagen, verslagen terugkoppeling concept eindadvies). Deze meewerkende houding van de gemeente helpt de maatschappelijke initiatieven enorm en voorkomt problemen voor initiatiefnemers en de gemeente als het gaat om schade, aansprakelijkheid of contractbreuk.
- Initiatiefnemers zelf mogen meer aandacht hebben voor hun eigen risico's om aansprakelijk gesteld te worden bij schade die veroorzaakt wordt door de beheerwerkzaamheden. Dat kan door goed te verzekeren via de gemeentelijke vrijwilligersverzekering of aparte verzekeringen af te sluiten. Maar soms ook door zelf als initiatiefnemers een afweging te maken en mogelijke schade zelf te dragen. In veel gevallen voelen de initiatiefnemers zich wel verantwoordelijk en zijn zij zich wel bewust van mogelijke veiligheidsrisico's, maar overzien niet de gevolgen wat betreft hun aansprakelijkheid, zo blijkt onder meer uit de interviewgesprekken in Venray en Den Helder.
- De opzet van beheercontracten kan eenvoudiger en helderder. Nu staan de overeenkomsten vol met artikelen over taken en werkzaamheden, met verbodsbepalingen en gebodsregels. Aangezien de gemeente een

# Achtergrond & Voorbeelden

## **Buurtbeheerbedrijf Sluisdijk**

Een goed voorbeeld komt van het Buurtbeheerbedrijf Sluisdijk in Den Helder, als nieuwe vrijwilligers uit enthousiasme zonder beschermende kleding aan het werk gaan. Dat is meteen een dilemma voor het Buurtbeheerbedrijf. Want het is fijn dat er nieuwe mensen

meedoen, maar als er met of door hen een ongeluk gebeurt tijdens het beheerwerk, is de beheerstichting aansprakelijk omdat zij geen preventieve maatregelen genomen heeft. Dit heeft alles te maken met haar zorgplicht voor vrijwilligers en bezoekers.

Het Buurtbeheerbedrijf heeft dan ook aansprakelijkheid apart verzekerd en de vrijwilligers maken ook gebruik van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering.





### Het lachende paard

De initiatiefnemer van het lachende paard in Utrecht heeft een stuk grond gehuurd van de gemeente. Na een poosje lopen er verschillende dieren rond van andere mensen. Vraag is in hoeverre hij aansprakelijk is, bij letsel door een dier van een ander.

### Achtergrond

Informatie over groenprojecten uit heel Nederland zijn te vinden op de site van GroenDichterbij <http://www.groendichterbij.nl/>



---

informatieplicht heeft, wordt alles dat relevant is voor het "goed" zelfbeheer van een gebied in het contract gezet. Dat maakt contracten rond zelfbeheer van de openbare ruimte ingewikkeld en complex voor de initiatiefnemers, wat een drempel is om met hun werkzaamheden in de openbare ruimte aan de slag te gaan. Opvallend is dat aansprakelijkheid voor schade voor gemeente en voor initiatiefnemers nauwelijks beschreven wordt. Een alternatief contract besteedt juist aandacht aan risico's, schade en aansprakelijkheid voor beide partijen, waarbij de kenmerken van het beheerde gebied en wat mag of niet mag gebeuren op een andere manier wordt gecommuniceerd. Bijvoorbeeld door dit op te nemen in een lijst die gedeeld wordt in de gesprekken tussen gemeente en initiatiefnemers. Of door die lijst op de site van de gemeente te plaatsen. In het nieuwe contract wordt opgenomen dat partijen

kennis hebben genomen van de kenmerken van het beheergebied en daar ook naar handelen.

- Zelfbeheer van de openbare ruimte door bewoners begint niet met het afsluiten van een contract met de gemeente. Het begint met een groep bewoners die samen aan de slag gaan en daarvoor hoeven zij zich niet te verenigen in een formeel rechtspersoon als een stichting, vereniging of coöperatie. Je wilt gewoon gezamenlijk in de moestuin tuinieren, schoffelen of schoonmaken en de planten verzorgen. Maar om een echte beheerovereenkomst aan te gaan met de gemeente, wordt plotsklaps wel verlangd dat je een formeel rechtspersoon bent. Dat betekent je verdiepen in reglementen, statuten en andere juridische zaken zoals bestuurders-aansprakelijkheid, notariskosten en verzekeringskosten maken en dat alles om als bewoners actief te worden in de openbare ruimte. Het kost

---

initiatiefnemers veel tijd en geld om te kunnen voldoen aan de eis van de formele rechtspersoon en dat werkt belemmerend voor hun beheeractiviteiten. We komen deze situatie ook tegen bij overeenkomsten voor het tijdelijk gebruik van lege ruimte (zie verder hoofdstuk 8).

- Gemeenten moeten beter aangeven wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor zelfbeheer, volgens het bestemmingsplan (planologisch relevant gebruik, zie voer voor juristen).

**Voer voor juristen: Planologisch relevant gebruik.**

Binnen een bestemming "openbaar groen" is het niet zonder meer toegestaan om bijvoorbeeld speeltoestellen te plaatsen of evenementen te houden. De bestemming "openbaar groen" zegt namelijk alleen iets over de toegankelijkheid van groen. Voor een gebruik als speelterrein voor kinderen of evenemententerrein met activiteiten die geluidhinder voor de omgeving kunnen veroorzaken moet een andere gerichte planologische afweging plaatsvinden. In het algemeen kan worden gesteld dat wanneer een activiteit kan worden beschouwd als een vorm van "planologisch relevant gebruik", de regels van een bestemmingsplan op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening impliciet of expliciet de ruimte moeten bieden voor deze planologische relevante gebruiksvormen. Dat geldt ook als er omgevingvergunningplichtige bouwwerken worden geplaatst ten behoeve van dat gebruik. In dat geval kan deze vergunning immers slechts worden verleend, wanneer het bestemmingsplan niet alleen het bouwen op zich maar ook het gebruik van het bouwwerk toestaat.

---

#### 5.4. Aanbevelingen om belemmeringen wegnemen

Burgerinitiatieven in de openbare ruimte worden algemeen gesproken goed geregeld en ondersteund door de gemeente. Op het vlak van risico's, schade en aansprakelijkheden zijn er zowel voor de gemeente als voor de initiatiefnemers in theorie weinig belemmeringen om aan de slag te gaan. In de praktijk kan een aantal zaken wel beter. Het gaat dan niet om fundamenteel anders werken door de gemeente, want civielrechtelijk valt er niet zo veel aan aansprakelijkheid en schade te veranderen. De verbeteringen bevinden zich vooral op het vlak van beter relatiebeheer, betere communicatie over juridische zaken en eenvoudigere overeenkomsten. Dat brengt ons bij de volgende aanbevelingen.

##### **Aanbeveling 1**

Blijf als gemeente in contact met de initiatiefnemers vooraf en tijdens de duur van de beheeractiviteiten. Doe dat periodiek en leg deze afspraak desnoods vast in de beheerovereenkomst.

##### **Aanbeveling 2**

Communiceer wie waarvoor aansprakelijk is of gesteld kan worden, zoals bijvoorbeeld de gemeente Utrecht dat doet via de site over zelfbeheer. Onduidelijkheid vergroot de kans dat initiatiefnemers afschrikken of onnodige risico's gaan nemen. Organiseer het gesprek tussen gemeente en initiatiefnemers, desnoods onder begeleiding van een onafhankelijke partij, om elkaars belangen en agenda's te delen.

##### **Aanbeveling 3**

Ontwikkel een alternatieve overeenkomst, waarin vastgelegd wordt (a) de contractpartners, (b) de aansprakelijkheid van de contractpartners, (c) de kenmerken van het te beheren gebied, en (d) dat contractpartners kennis hebben genomen van deze kenmerken van het gebied en daar naar handelen.

---

#### **Aanbeveling 4**

Regel op een andere manier de informatieplicht (met betrekking tot de kenmerken van het gebied) van de gemeente, die nu terecht komt in de beheercontracten. Neem verbodsbepalingen niet op in (de bijlage van) het contract, maar maak een lijst, plaats het op de gemeentelijke website of bespreek het gewoon met de initiatiefnemers. Vereenvoudig zo de overeenkomsten, die nu veel complexer zijn dan nodig.


#### **Aanbeveling 5**

Stop met gebodsbepalingen in beheerovereenkomsten. Accepteer afwijkingen van soort plantmateriaal en onderhoudskwaliteit van de werkzaamheden van bewoners. Geef zo ruimte aan de initiatiefnemers en sta toe dat zij op een andere manier de groene ruimte beheren dan een gemeente. Vergelijk deze bewonersinitiatieven met het landschapsbeheer door boeren zoals dat al eeuwen plaats vindt en ook niet vastzit in gebodsbepalingen.

#### **Aanbeveling 6**

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.





# Hoofdstuk 6

## Spelen & Speelplekken

---

**Opknopbeurt van  
speelplek de Unieke  
Brink in Enschede**

## 1 op de 7 maatschappelijke initiatieven gaat over spelen en speelplekken



### 6.1. Voorbeelden en juridische zaken

Activiteiten rondom Spelen en speelplekken zijn het tweede type, dat we hier onderscheiden. Het gaat om 12% van de opgehaalde burgerinitiatieven bij de drie gemeenten. In tegenstelling tot de overige burgerinitiatieven wordt met spelen meestal samengewerkt met de gemeente, wat volgens ons direct te maken heeft met risico's, schade en aansprakelijkheid.

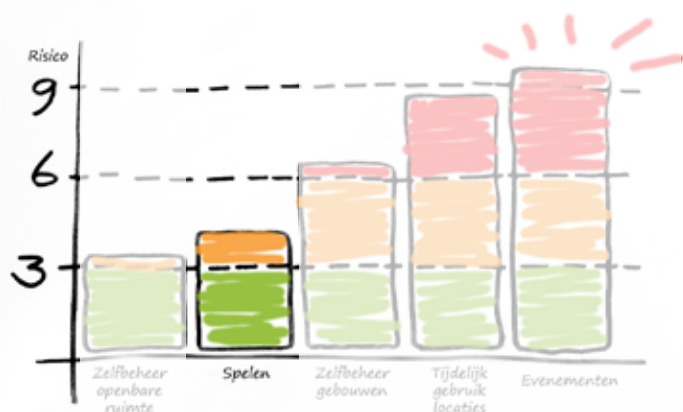
Samen met de opgehaalde speelinitiatieven zijn de volgende voorbeelden sprekend bij spelen en speelplekken.

- diverse speeltuinen in zelfbeheer, door een speeltuinvereniging of door groep bewoners, zoals de Twiskespeeltuin in Amsterdam Noord en de speeltuin 't Dôrpsveldt (voorheen Huisduinen) in Den Helder
- speelplekken en natuurlijk spelen plekken in zelfbeheer, zoals het initiatief "Wadi en Natuurlijk Spelen Antoniusveld" in Venray, de natuurspeelplaatsen Libelle, Boskrekkel en Veldhommel in Deventer of de

bewonersspeeltuinverenigingen in Geldermalsen

- Den Helder's "spelen voor de deur"
- combinaties van beheer en onderhoud van groen en spelen, zoals het Natuurterrein in de wijk de Vijfhoek, Deventer
- speeltoestellen en speelaanleidingen op schoolpleinen of op speelweiden bij zwembaden
- beweegplekken zoals de Trimtuint in Leunen, Venray
- speel- en beweegroutes voor schoolkinderen
- skatevoorzieningen en crossbanen voor jongeren
- particuliere speelobjecten die in de openbare ruimte staan of publiek toegankelijk zijn, zoals de vele mini-trampolines in de wijk de Vijfhoek, Deventer en in Almere, of op particuliere grond zoals in Lisse
- boomhutten, boshutten en bouwdorpen, zoals in Heerlen en Rotterdam
- tijdelijke ijsbaantjes in de openbare ruimte als het vriest, zoals bij de Panta rhei school in Deventer
- kunstwerken in de wijk waarop ook gespeeld kan worden, zoals de Merel en de Bijeneter in Enschede en het





*"Ieder kind heeft recht op een blauwe plek"*

#### Feestaardvarken in Arnhem

Als je een initiatief hebt op het gebied van spelen, dan maakt de gemeente afspraken met jou en de andere initiatiefnemers over taken en verantwoordelijkheden, soms formeel als beheerovereenkomst. Meestal wordt het beheer en grootonderhoud van de speeltoestellen uitgevoerd door de gemeente. Als initiatiefnemers mag je de kleine onderhoudszaken doen. Denk aan het bijverven van toestellen of het repareren van een duikelhekje. Ook wordt afgesproken dat je gebreken aan een speeltoestel zo snel mogelijk meldt bij de gemeente.

Combinaties van spelen en beheer van het groen komen ook regelmatig voor. Een en ander wordt dan vastgelegd in beheercontracten (zie hoofdstuk 5).

#### 6.2. Aansprakelijkheid

Voor de gemeente (en andere eigenaren) en voor de gebruikers / initiatiefnemers ziet aansprakelijkheid er zo uit:

1. Risico-aansprakelijkheid van de gemeente en andere eigenaren,
2. Aansprakelijkheid van de

initiatiefnemers voor de eigen activiteiten,

3. Bij overeenkomsten contractuele aansprakelijkheid.

Bij toestellen past de gemeente vaak de juridische strategie Adopteren toe, want zij is eigenaar van de openbare ruimte en door natrekking van de speeltoestellen die vast in die grond zitten (zie voer voor juristen). Daarmee is de gemeente aansprakelijk voor schade bij ongelukken met speeltoestellen. Ook goed uitvoeren van wet- en regelgeving, het Warenwetbesluit Attractie en Speeltoestellen (WAS) is een taak van de gemeente. Door werkzaamheden zelf uit te voeren, houdt zij het risico om aansprakelijk gesteld te worden door schadeclaims in de hand.

Uitgebreide overeenkomsten over beheer en onderhoud, vaak in combinatie met een subsidieregeling, worden bij de speeltuinen gebruikt, zodat de speeltuinverenigingen en -stichtingen in feite als formeel verlengstuk van de gemeente werken. Zij mogen dan ook zelf toestellen plaatsen en onderhouden, mits er aan het WAS wordt voldaan. Speeltuinen zijn eigenlijk voorzieningen waar

# Achtergrond & Voorbeelden



Speelplek in Geldermalsen

## Voer voor juristen: Speelgoed versus speeltoestellen.

Het onderscheid tussen een speeltoestel en speelgoed hangt onder andere samen met het speelgebruik. Zo is het spel ten aanzien van speeltoestellen vaak te omschrijven door middel van de voorzetsels; op, in, aan en onder. Speelgoed is ontworpen of bestemd om bij het spelen door kinderen te worden gebruikt. Speelgoed heeft veelal kleinere afmetingen

en een mobiel karakter. Het spel ten aanzien van speelgoed is vaak te omschrijven door middel van de voorzetsels: mee en met. Speelgoed valt onder het Warenwetbesluit speelgoed. Speeltoestellen die zijn ontworpen voor de particuliere huishouding, veelal van kunststof, zogenaamde activity toys, vallen echter wél onder het WAS wanneer zij geplaatst zijn en

bespeelbaar zijn in een publieke ruimte. Dit geldt dus voor activity toys in de kinderopvang, bij horecagelegenheden en bij winkelen en tuincentra. Bron: Reikwijdte notitie WAS, Staatscourant 2 maart 2007, nr. 44 / pag. 18



### Bewonersspeeltuinenverenigingen

Een bijzonder voorbeeld van samenwerken tussen gemeente en burgers vinden we in Geldermalsen, waar de gemeente in 2003 gestopt is met het beheer en onderhoud van speeltoestellen in de openbare ruimte. In de wijken, dorpen en kernen van Geldermalsen zijn bewonersspeeltuinenverenigingen opgericht die een deel van het reguliere onderhoud van de toestellen op zich genomen hebben. Voor hun werkzaamheden ontvangen zij subsidie van de gemeente. De verenigingen hebben zich verantwoordelijk gemaakt voor de veiligheid van spelen voor hun kinderen. Zij voeren hiervoor wekelijks en maandelijks inspecties en onderhoud uit en leggen de resultaten vast in het digitale WAS logboek. De jaarlijkse inspectie wordt gedaan door verenigingen en gemeente samen. De gemeente als eigenaar van grond en vaste toestellen is en blijft risico-aansprakelijk bij schade. Er is geen regeling afgesproken waarbij mogelijke schade verhaald kan worden op de verenigingen (zie hoofdstuk 3).

---

*"De speelplek,  
niet het toestel, is  
het begin van het  
samen spelen"*

*Ook de  
boomstammen en  
rotsblokken van  
natuurlijk spelen  
vallen onder de  
WAS.*

op het terrein gespeeld kan worden (zie verder hoofdstuk 7, Beheer & Gebruik Voorzieningen). 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 zich verzekeren via de gemeentelijke vrijwilligersverzekering.

De volgende voorbeelden van burgerinitiatieven rond spelen zijn complexer en verdienen daarom aparte aandacht als het gaat om risico's, schade en aansprakelijkheid. Het gaat om: natuurlijk spelen, particulier speelgoed in de openbare ruimte, boomhutten en bouwdorpen, tijdelijke ijsbaantjes in de winter en kunstwerken waar je op kunt spelen.

Natuurlijk spelen en natuurlijke speelaanleidingen worden door veel gemeenten gezien als welkome alternatieven voor speelplekken met toestellen. Zij zijn namelijk van mening dat kinderen niet zozeer de toestellen waarderen, maar dat het gaat om de plekken waar met andere kinderen gespeeld kan worden. Ook speelt

voor de gemeente mee dat de kosten van aanschaf en beheer van speeltoestellen vrij hoog zijn. Ten slotte zijn gemeenten gehouden aan de wettelijke eisen over de veiligheid van toestellen zoals vastgelegd in het WAS. Of boomstammen en andere natuurlijke materialen die geplaatst zijn om mee te spelen, zonder dat er tenminste één regulier speeltoestel bij staat, onder het WAS vallen en daarmee moeten voldoen aan de veiligheidseisen die ook voor speeltoestellen gelden is op dit moment onderwerp van onderzoek voor het Ministerie van VWS en de NVWA.

Voor particulier speelgoed dat door burgers in de openbare ruimte geplaatst wordt, maar niet vast in de grond zit, ben je als eigenaar van het speelgoed zelf aansprakelijk. De veiligheidseisen van deze zogenaamde activity toys valt onder het Warenwetbesluit Speelgoed 2011. Het gaat om mini-trampolines, plastic glijbaantjes, schommels, klimrekjes, speelhuisjes etc. De gemeente zit hier niet tussen als eigenaar van de openbare ruimte. Als er ongelukken gebeuren die leiden tot schade, komt de rekening bij de eigenaar van het speelobject

*De WAS gaat ook over particulier speelgoed als je dat in de publieke ruimte zet.*

terecht. En natuurlijk verhuist het eigenaarschap en daarmee de risico-aansprakelijkheid naar de grondeigenaar als het speelgoed vast in de grond zit. Echter, wat betreft het WAS wordt bepaald dat activity toys die in de openbare ruimte wordt geplaatst opgevat moeten worden als speeltoestellen en aan de eisen gesteld bij het WAS moet voldoen. Dit staat omschreven in de Reikwijdte notitie WAS van 2007. Voor particulier speelgoed in de openbare ruimte geldt dan:

- dat het wat veiligheidseisen voor ontwerp, productie en verhandeling onder het Warenwetbesluit speelgoed 2011 valt, en, indien geplaatst in de openbare ruimte, onder het WAS valt;
- dat het wat schade en aansprakelijkheid betreft te herleiden is tot de vraag wie de eigenaar is van het speelgoed en in hoeverre dat speelgoed door natrekking overgaat van particulier naar gemeentelijk eigenaarschap; en
- dat het voor de veiligheid in de openbare ruimte binnen de gemeentelijke zorgplicht en de lokale APV valt.

Gezien de risico's voor de veiligheid van spelende kinderen, het feit dat risico-aansprakelijkheid voor de

gemeente als eigenaar aanwezig kan zijn, en de veiligheid in de openbare ruimte in het geding kan zijn, worden particulier speelgoed en activity toys meestal niet toegestaan in de openbare ruimte. Gemeenten bestempelen deze dan ook vaak als illegaal en treden vervolgens handhavend op.

De tijdelijke ijsbaantjes zijn voor alle gemeenten een hele opgave om goed geregeld te krijgen. Meestal worden ze gedoogd als een soort tijdelijke speelgelegenheid, zonder vergunning, maar wel met het advies om bordjes Betreden op eigen risico te plaatsen. Een aantal gemeenten zoals Wijchen werkt nu met beleidsregels die bepalen waar zulke ijsbaantjes mogen komen, dat er een contactpersoon namens de bewoners aangewezen wordt, tot aan de instructie hoe de straatkolken af te sluiten. Deze publiekrechtelijke beleidsregels proberen risico-aansprakelijkheid van de gemeente als eigenaar van de openbare ruimte te verminderen.

Kunstwerken in de openbare ruimte worden soms ook gebruikt om ook op te spelen. Voorbeelden zijn de Merel en de Bijeneter in Enschede, het Skelet in Amersfoort en recent het Feestaardvarken dat

## Dilemma speelbouwhut: burgerinitiatief in Stein



geschonken is door Burgers Zoo aan Arnhem. Naast vergunningen om deze kunstwerken te plaatsen zit de kunst vast in de grond of is te zwaar om te verplaatsen en daarmee is risico-aansprakelijkheid voor de gemeente een feit. Voor gemeenten is het vaak een hele puzzel om dergelijke kunstwerken buiten het WAS te houden, omdat het risico bestaat dat ze er door hun speel functie en een combinatie met tenminste één regulier speeltoestel meteen in aanmerking voor komen. Maar de risico-aansprakelijkheid van de gemeente is altijd aanwezig, omdat zij door natrekking eigenaar van de kunstwerken is geworden en de plicht heeft voor een veilige openbare ruimte te zorgen.

Bij het bouwen en gebruiken van boomhutten, bouwdorpen en dergelijke ben je zelf in eerste instantie verantwoordelijk om dat op een veilige manier te doen. De gemeente staat echter zulke bouwactiviteiten niet zomaar toe; hier is een bouwvergunning voor nodig. In de vergunning wordt geregeld welke werkzaamheden wel en niet gedaan mogen worden, hoe aansprakelijkheid geregeld is binnen de "bouwhekken" en wat dat betekent voor de initiatiefnemers. De combinatie overeenkomst en vergunning komt ook regelmatig

voor. De gemeente is hierbij betrokken als zij eigenaar is van de grond waarop het bouwdorp gemaakt wordt en als de boom voor de boomhut in de openbare ruimte staat. Vergunningen en contracten hebben ook hier tot doel de risico-aansprakelijkheid van de gemeente te verminderen en een zo veilige situatie voor kinderen te maken.

### 6.3. Aandachtspunten en verbeteringen

We constateren dat de juridische en beleidsruimte rond aansprakelijkheid beperkt is voor gemeenten om meer maatschappelijke speelinitiatieven mogelijk te maken. Het is vooral de juridische strategie Adopteren die de meeste ruimte maakt. Adopteren zorgt ervoor dat burgerinitiatieven rond spelen minder risico opleveren, wat betreft veilige speelplekken maar zeker ook risico op aansprakelijkheidstelling bij schade. Zodoende neemt de adoptiestrategie van de gemeente drempels en belemmeringen bij speelinitiatieven van bewoners weg. Want risico's, schade en aansprakelijkheid zijn voor de gemeente voor zover het vaste speeltoestellen betreft. Uit onze inventarisatie blijkt dat de risico-score voor burgerinitiatieven rond spelen laag tot gemiddeld is.

*"Het komt voor dat de bewoners met een volledig uitgewerkt voorstel voor een speeltoestel binnen komen en weggaan met wat boomstammen en twee rotsblokken"*

Als we kijken naar de speelinitiatieven die de hoogste risico-scores hebben, dan zijn dat de (illegale) mini-trampolines in Deventer, het natuurspelen gecombineerd met groenbeheer in Venray en speeltuin 't Dôrpsveldt (voorheen Huisduinen) in Den Helder. Bij het laatste speelinitiatief speelt mee dat het om een nieuwe speeltuin(vereniging) gaat, die nog begeleiding van de gemeente krijgt. Met andere woorden, risico-inschatting wordt bepaald door grotere complexiteit, de opstartfase en de spannende situatie rond particulier speelgoed activity toys.

Hieronder geven we de aandachtspunten die ons opgevallen zijn bij maatschappelijke initiatieven rond spelen en speelplekken.

- Het WAS, in werking sinds 1997, staat centraal als het gaat om de veilig spelen in de openbare ruimte. Het WAS kent drie onderdelen die belangrijk zijn om die veiligheid voor kinderen te vergroten. Het gaat dan om de (initiële) keuring en certificering van speeltoestellen, om de kwaliteit van het beheer en onderhoud, en om de beheerplicht van de gemeente,
- Gemeenten zoeken momenteel hoe zij om kunnen gaan met particuliere speelinitiatieven, de mini-trampolines, plastic glijbaantjes, speelhuisjes, maar ook zelfbouw toestellen, die bewoners in de openbare ruimte plaatsen. Als we deze speelinitiatieven bekijken vanuit de werking van het WAS blijkt het grootste knelpunt de (initiële) keuring

die verantwoordelijk is voor een veilige openbare ruimte. Het WAS wordt door veel partijen gezien als belangrijk en noodzakelijk, ook al vanwege het aantoonbaar terugdringen van ongelukken met speeltoestellen, maar menig ambtenaar heeft moeite om alle mogelijkheden van de wet goed te benutten. Tegelijkertijd zorgen incidenten met directe gevolgen voor (persoonlijk) aansprakelijk bij het niet goed uitvoeren van het WAS voor veel angst en terughoudendheid bij gemeenten. Dat vraagt om een betere communicatie tussen gemeenten, het Ministerie van VWS en de toezichthouder NVWA over het gebruik en de mogelijkheden van het WAS.

# Achtergrond & Voorbeelden

## **Skelet 1.0, 2.0 en 2.1**

In de wijk Bergkwartier, Amersfoort hebben bewoners met een kunstenaar in 2009 een tijdelijk speelobject voor kinderen gebouwd in de openbare ruimte. Het ging hierbij niet alleen om het klimrek, maar ook om het proces eromheen. Voordat de inspectie kwam, was het

Skelet 1.0 alweer afgebroken. In 2011 is met de stevig verankerde staanders een tweede skelet gebouwd, versie 2.0. Bewoner Edgar van Groningen merkt op dat steviger is uitgevoerd, maar vanwege beknellingsgevaar in het najaar 2012 ook is afgebroken. Een hoger Skelet, versie 3.0, gaan

de bewoners niet maken, mogelijk wel een versie 2.1. De bewoners begrijpen dat er risico's aan zitten en door hogere objecten te maken risico's toenemen. "Splinters horen bij het leven" aldus Van Groningen, maar ernstige ongelukken heeft hij liever niet.





### Eenvoudige buurtpret

Hoe gaat de gemeente Deventer om met tijdelijke ijsbaantjes? Zie het artikel "Eenvoudige buurtpret of juridisch glad ijs – 11 tips voor een geïmproviseerde schaatsbaan", in Buitenspelen, 2012-4

### Het Feestaardvarken

Het tijdelijke kunstwerk - een cadeau van Burgers' Zoo aan Arnhem - weegt 150.000 kilo en is 9 meter hoog op zijn snoet en 5 meter hoog op zijn buik. De locatie wordt op termijn her-ontwikkeld. Tot die tijd ligt het varken in de binnenstad en wordt bijzonder

### Achtergrond

Zie artikel Paula Klap, "Natuurlijk Spelen en het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen", [www.tuinenlandschap.nl](http://www.tuinenlandschap.nl)

gewaardeerd door de bewoners. Omdat het kunstwerk niet binnen het bestemmingsplan past, is een afwijkingsbesluitprocedure doorlopen. De gemeente ziet het Feestaardvarken als een roerende zaak, wat ingegeven is door een fiscale noodzaak.

### Voer voor juristen: Natrekking.

Natrekking (art. 5:20 in samenhang met art. 3:3 BW) is een vorm van eigendomsverkrijging, waarbij de eigenaar van de grond tevens eigenaar wordt van de daarop geplaatste zaken, zoals een speeltoestel of kunstwerk.

Het kunstwerk valt buiten de WAS, maar klimmen en spelen wordt niet verboden. Het risico is laag ingeschat. De gemeente gaat er vanuit dat mensen hun gezonde verstand gebruiken en dat ouders hun verantwoordelijkheid nemen.



## Achtergrond

Verwijzing naar boomhutten in Rotterdam en op nog veel meer plekken in de wereld. Zie <http://deenergiekestad.nl/boomhutten/>

## Boomhuttenbeleid

"Hutten bouwen (legaal). Wil je een hut bouwen? Geef dit door aan de gemeente. Een medewerker bespreekt met jou aan welke voorwaarden je moet voldoen. Bij de plek komt een bord waarop staat dat je toestemming hebt van de gemeente om te bouwen. Van april tot eind oktober mag de hut blijven staan. Daarna moet je de hut afbreken, alles opruimen en weer netjes achterlaten."

Bron: site gemeente Heerlen

te zijn, niet het beheer en onderhoud na plaatsing en ook niet de beheerplicht van de gemeente (zie boven). Als het om speelobjecten gaat die in de fabriek in serie gemaakt zijn, volstaat de typekeuring. Maar dat is anders bij een zelfgebouwd speelinitiatief, hier is een zogenaamde stukskeuring nodig om aan het WAS te voldoen. Knelpunten nu zijn dat deze keuringen door een aangewezen keuringsinstelling gedaan moeten worden en dat dit kostbaar is, zeker voor burgers maar ook voor gemeenten. Maar niet keuren betekent afwezigheid van elke veiligheidsborging en overtreding van het WAS.

- Adopteren staat door de gemeentelijke bezuinigingen onder druk. Het kost de gemeente namelijk geld en capaciteit om beheer en onderhoud van speeltoestellen uit te voeren. Met het overdragen van beheer en onderhoud aan bewoners neemt de gemeente het risico dat het WAS niet goed uitgevoerd wordt. Het helpt dan niet als de beheertaken van de bewoners worden vastgelegd

in een contract, dat er sprake is van contractbreuk bij het niet goed uitvoeren van de onderhoudswerkzaamheden door de initiatiefnemers en dat ongelukken, letsel en schade op die gronden verhaald kan worden op de bewoners. De gemeente is en blijft eigenaar van de grond en de speeltoestellen en daarmee altijd risico-aansprakelijk voor schade.

- Het voorbeeld van de bewonersspeeltuinverenigingen in Geldermalsen laat zien dat het wel mogelijk is om burgers een grotere rol te geven in de uitvoering van het WAS bij openbare speelplekken en hen verantwoordelijkheid te geven voor het veilig spelen van hun kinderen in de openbare ruimte. Maar verantwoordelijk zijn is niet hetzelfde als aansprakelijk zijn, dat blijft bij de gemeente. In Geldermalsen onderhoudt iedere vereniging naar eigen inzicht de bestaande toestellen en vervangt speeltoestellen op basis van beschikbaar geld, waar zij zelf voor moeten zorgen. Dat betekent ook dat de kwaliteit van de speelplekken in Geldermalsen verschilt per wijk

**Brief gemeente  
Deventer  
over ijsbaantje**

Van wijkopbouwwerker Nuray Oguray heb ik vernomen dat u een ijsbaan heeft aangelegd op het schoolplein van de voormalige Panta Rheischool. Ik waardeer uw initiatief en ik hoop dat er veel mensen plezier van zullen hebben.

Wel wil ik graag twee afspraken met u maken:

- 1) er dienen borden geplaatst te worden met daarop de tekst: Betreden op eigen risico
- 2) ingeval van ongelukken en letsel, ontstaan op de ijsbaan, is niet de gemeente aansprakelijk. Omdat u de ijsbaan aanlegt bent u aansprakelijk. Alle claims die eventueel bij de gemeente zullen worden neergelegd, wijzen we van de hand.

Ik hoop dat het leuk feestje wordt met veel winters plezier!

of dorp. Zoals een bewoner het stelt, "de gemeente accepteert dat er voor speelvoorzieningen segregatie per wijk ontstaat".

- Het komt regelmatig voor dat de burgerinitiatieven er uiteindelijk anders uitzien na overleg met de gemeente, ofwel dat de oorspronkelijke plannen worden aangepast. Aanpassen gebeurt om juridische redenen, maar ook budgettaire motieven of de mening van de ambtenaar spelen een rol. Als geld of juridische zaken het initiatief belemmeren maar het aangepaste voorstel wel gerealiseerd kan worden, is dat winst voor het initiatief.
- Risico-aansprakelijkheid gaat niet weg met de introductie van speelaanleidingen en natuurlijk spelen. De gemeente is en blijft grondeigenaar.
- Door de veelheid aan speelmogelijkheden is het voor de ouders en kinderen niet duidelijk wat men mag verwachten van de veiligheid rond spelen in de openbare ruimte. Denk hierbij aan de reguliere gemeentelijke speelplek, speelhuisjes en plastic glijbaantjes, natuurlijke speelinrichting, kunstwerken waar op gespeeld kan worden, avontuurlijke speeltuinen, activity toys in een winkelcentrum, maar ook trintuinen en sportbeweegtoestellen. Hoe moeten we dat verschillend soorten spelen nu "lezen" als het om veiligheid gaat? Als er bij zo'n speelplek een ongeluk gebeurt, wie draait dan op voor de schade? Wat volgens ons ontbreekt, is een instrument, zoals een website of een App voor de smartphone, waarmee deze aspecten van veiligheid rond spelen in de openbare ruimte gemakkelijk per object in kaart gebracht kunnen worden en toegankelijk zijn voor ouders en kinderen.
- We missen een duidelijke positionering van de leveranciers van speeltoestellen als het gaat om risico's, schade en aansprakelijkheid. Zij zijn bij wet aansprakelijk voor de veiligheid van de geleverde toestellen, maar nauwelijks in beeld in de discussie tussen gemeente en initiatiefnemers. Tenzij het gaat om het uitkiezen van speeltoestellen. Toch weten

**Speelgoed en speeltoestellen bij elkaar. Kinderen zien het verschil niet.**



we nu dat diverse bedrijven aanbieden om gemeenten te ontzorgen wat betreft risico's om aansprakelijk gesteld te worden. Bijvoorbeeld door maintenance contracten aan te bieden, waarbij levering, plaatsing en onderhoud van toestellen helemaal voor rekening van de leverancier komt. Door leaseconstructies aan te bieden, met speeltoestellen die eigendom blijven van het bedrijf, al dan niet in combinatie met een pachtvoorstel van de ondergrond (zodat het eigendom overgaat). Ook wordt gezocht naar flexibelere of tijdelijke speeltoestellen, die eenvoudig aangepast en verplaatst kunnen worden. Het is de moeite waarde om te verkennen of deze ondernemersideeën om gemeenten te helpen ook speelinitiatieven van bewoners meer ruimte kunnen geven.

#### *6.4. Aanbevelingen om belemmeringen weg te nemen*

Initiatieven rond spelen in de openbare ruimte worden momenteel goed ondersteund door de gemeente. Met de adoptiestrategie neemt de gemeente risico op aansprakelijkheidstelling weg van de initiatiefnemers, wat belemmeringen op grond van risico's en schade opheft. Ook hebben we geconstateerd dat het WAS door de adoptiestrategie geen probleem vormt, terwijl risico-aansprakelijkheid van de gemeente voor openbare speeltoestellen blijft bestaan. Onze aanbevelingen zijn de volgende:

##### **Aanbeveling 1**

Geldermalsen kan goed dienen als voorbeeld als je als gemeente het beheer en onderhoud van bestaande speeltoestellen wilt overdragen aan de samenleving. Communiceer dan wel dat het uitgangspunt van gelijkheid voor burgers (gelijke kinderen, gelijke speelvoorzieningen) hier wordt verlaten en dat op verschillende plaatsen binnen de gemeente verschillende toestellen van verschillende kwaliteit kunnen staan.

##### **Aanbeveling 2**

Gemeenten, ouders en kinderen zijn gebaat bij een website of App waarmee per locatie (GPS) en per speeltoestel inzicht gegeven kan worden over veiligheid voor spelen, risico's en aansprakelijkheid. We denken dat zo'n digitaal instrument de volgende functies moet hebben:

- feitelijke informatie over de fysieke speelvoorzieningen, zoals de

## Particuliere speelobjecten

Particuliere speelobjecten zoals mini-trampolines en plastic speelhuisjes worden in Deventer en Den Helder beschouwd als illegaal geplaatste voorwerpen in de openbare ruimte en op veiligheidgronden verwijderd. De gemeente Almere vaart een andere

koers. Zij constateert dat particulier speelgoed van bewoners steeds vaker voorkomt in de buurten en wijken van Almere en dat het de moeite waard is om deze speelinitiatieven op te vatten als de speelplekken van de toekomst. Daarom neigt Almere ertoe

particulier speelgoed en activity toys toe te staan, mits de kwaliteit ervan in orde is en er voldoende bewustwording is bij de vele eigenaren over veiligheid, risico's en aansprakelijkheid.

landelijke KLIC melding die informatie geeft over kabels en leidingen in de grond

- toevoegen eigen informatie, zoals de App BuitenBeter, waarmee mensen klachten over de openbare ruimte zelf kunnen doorgeven
- waardering van speelvoorzieningen, zoals TripAdvisor die toeristen gebruiken om vakantiebestemmingen aan te bevelen

Op deze wijze wordt de website of App een digitaal knooppunt waar gemeente en burgers, dus ook ouders en kinderen, hun informatie op kwijt kunnen, zodat er kennis en ervaring uit de samenleving beschikbaar komt. Initiatiefnemers van spelen en speelplekken kunnen deze informatie direct gebruiken als zij aan de slag gaan met hun eigen speelinitiatief. We vinden ook dat overheid in het ontwikkelen van de SpeelApp een rol speelt, vanuit het principe van Open Data, ofwel vrij beschikbare feiten en cijfers over veiligheid en beleving van speelplekken in de steden, wijken en dorpen.

### Aanbeveling 3

Beschouw particuliere speelobjecten als een nieuwe invulling van spelen in de openbare ruimte. Gemeenten, gebruikers en leveranciers beginnen een pilot om er achter te komen wat de gevolgen van speelinitiatieven in de openbare ruimte zijn. De Ministeries van VWS en BZK en de toezichthoudende instantie NVWA zullen worden uitgenodigd om deel te nemen aan deze discussie, waarbij de mogelijkheden van het WAS beter onder de aandacht gebracht worden. Gemeente Almere heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld.

### Aanbeveling 4

Gemeenten, leveranciers van speeltoestellen en gebruikers beginnen een kennis- en ontwikkelplatform, met als doel nieuwe manieren te vinden om veilige speelplekken te creëren. Verken daarbij onder andere de mogelijkheden van tijdelijke speeltoestellen en pachtconstructies van de ondergrond van toestellen.

### Aanbeveling 5

Verken samen met de Ministeries van BZK en VWS, de toezichthouder NVWA en gemeenten de WAS en de mogelijkheden om door gemeenten en initiatiefnemers gevoelde passendheid van het WAS bij speeltoestellen en speelgelegenheden te vergroten.





---

# Hoofdstuk 7

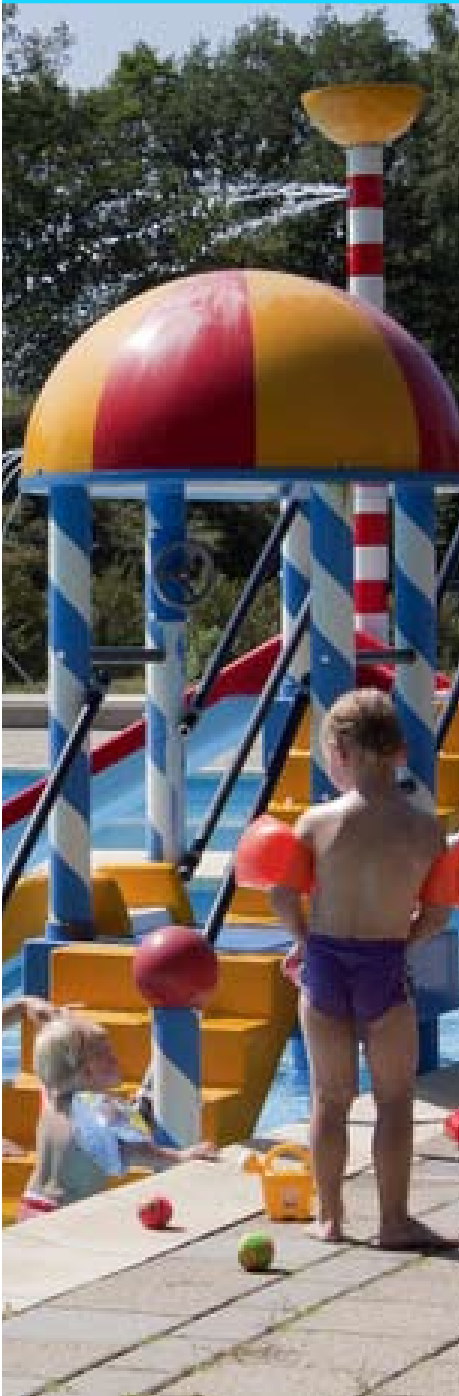
## Gebruik & Beheer

### Voorzieningen

---

Lunch in  
Werkplaats K  
in Kerkrade

## 1 op de 5 initiatieven is een zelfbeheerde voorziening



### 7.1. Voorbeelden en juridische zaken

Het derde type burgerinitiatieven betreft die rondom gebruik en beheer van voorzieningen en maatschappelijk vastgoed. Uit de inventarisatie van Den Helder, Deventer en Venray komen de volgende maatschappelijke initiatieven.

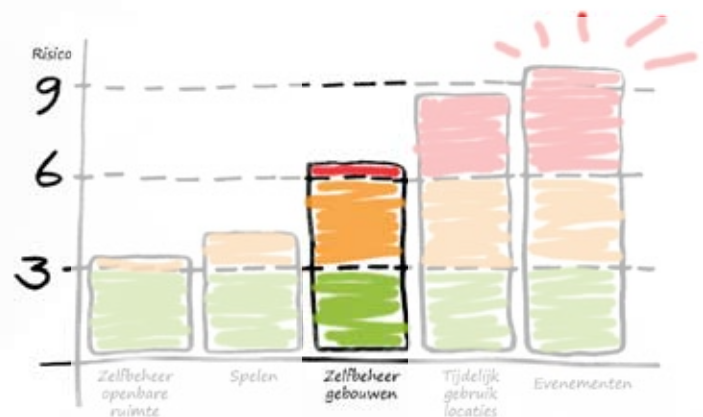
- dorpshuizen, zoals de oude Watermolen in Oostrum en de dorpshuizen van Merselo en Veulen, in Venray; het dorpshuis Diepenveen en de MFA De Kuip Colmschate in Deventer
- combinaties met maatschappelijke zorg, zoals 't Zorghuus Ysselsteyn in Venray, het tijdelijke Boedelhuis van Stichting Present in Den Helder en de Voedselbank in Den Helder
- zwembaden in beheer, zoals het zwembad De Broekberg in Venray en het zwembad Loo Lettele in Deventer
- sportvoorzieningen, zoals de Jeu de Boulebaan en de Turnhal in Venray, de Ijsbaan Diepenveen
- kleinschalige maatschappelijke voorzieningen, zoals de Evenementkast op de Sigaar, Antoniusveld in Venray

In de inventarisatie bij de drie gemeenten gaat het om 21% van alle maatschappelijke initiatieven.

Traditioneel zijn de gebouwde voorzieningen in eigendom van de gemeente en worden er huur- en/of gebruikersovereenkomsten gesloten met groepen gebruikers. De huurders zijn dan groepen burgers, stichtingen of verenigingen. Ook zien we burgerinitiatieven waarbij het hele dorpshuis beheerd en geëxploiteerd wordt door een beheerstichting of vereniging. Het kan dan om gemeentelijk vastgoed gaan, maar ook om gebouwen die eigendom zijn van de beheerstichting of andere particulieren (woningcorporaties, kerken, welzijnsinstellingen en zorginstellingen). Meer recent zijn de voorbeelden van groepen bewoners die als nieuw collectief het zelfbeheer van de voorziening op zich nemen.

Bij het merendeel van de burgerinitiatieven rondom voorzieningen worden uitgebreide en gedetailleerde contracten afgesloten, waarin staat wat ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn, van de gemeente (als eigenaar van het vastgoed) en van de beheerstichting





(als gebruiker / beheerder). Ook ieders aansprakelijkheid wordt contractueel vastgelegd, met duidelijkheid voor initiatiefnemers over risico's, schade en verzekeren.

### 7.2. Aansprakelijkheid

Grofweg volgt aansprakelijkheid de indeling van de burgerinitiatieven in de openbare ruimte.

1. Risico-aansprakelijkheid bij gemeente als eigenaar van het vastgoed
2. Aansprakelijkheid van beheerstichting en vrijwilligers voor hun eigen activiteiten, en
3. Contractuele aansprakelijkheid

Ook bij evenementen en activiteiten, verbouwingen en andere aspecten die vergunningsplichtig zijn, is er wat aansprakelijkheid betreft weinig verschil met de initiatieven in de openbare ruimte. Het geheel aan juridische zaken rond risico's, schade en aansprakelijkheid is bij beheer van voorzieningen echter een stuk complexer dan bij groenbeheer activiteiten.

Diverse initiatieven ontvangen een bijdrage van de gemeente in de exploitatie of voor activiteiten in en rond de voorziening. De

subsidieverlening wordt dan in relatie gezien met de financiële exploitatie of met de meerwaarde van de activiteiten voor de buurt.

Op twee manieren wijken initiatieven rond voorzieningen wat aansprakelijkheid betreft af van die in de openbare ruimte. Dat heeft alles te maken met de rol en positie van de beheerstichting van het gebouw. Zij heeft namelijk te maken met gebruikers en bezoekers en zij kan werkzaamheden laten uitvoeren door derden.

- Contractueel is er voldoende duidelijkheid over aansprakelijkheid tussen de eigenaar en de beheerstichting. Tegelijkertijd is de voorziening publiek toegankelijk en dat betekent dat voor willekeurige bezoekers duidelijk moet zijn wat dat betekent voor risico's, schade en aansprakelijkheid. Als je schade hebt in een buurthuis, waar leg je dan de rekening? Is de beheerstichting aansprakelijk te stellen? Ben je als ouder niet meer aansprakelijk voor je spelende kinderen binnen de hekken van een speeltuin? Volstaat een bord met huisregels in een wijkcentrum of een bordje Verboden dieren te

# Achtergrond & Voorbeelden



**Speeltuin Wesselerbrink Enschede**

## Achtergrond

Het landelijk netwerk Bouwstenen voor Sociaal biedt erg veel informatie over wijkcentra, dorpshuizen, multifunctionele accommodaties.

Zie <http://www.bouwstenen-voorsociaal.nl/>

## Achtergrond

Zie voor meer informatie over bewonersbeheer van voorzieningen <http://www.wijkonderneming.nl/>

## Voer voor juristen

Mogelijk kan het Kelderluik-arrest helpen bij het vraagstuk over de aansprakelijkheid van beheerstichtingen en bewonersorganisaties van voorzieningen tegenover gebruikers en bezoekers. Hoewel het arrest concreet over een evenement gaat, zijn er indicaties over de zorgplicht van iedere organisatie die te maken heeft met bezoekers. In dit arrest geeft de Hoge Raad factoren voor de beoordeling of iemand maatregelen moet nemen om te voorkomen dat een bepaald potentieel gevaarlijke situatie tot letsel leidt bij een ander. De Hoge Raad heeft vier belangrijke criteria bij de beoordeling van de onrechtmatige daad:

- Hoe waarschijnlijk kan de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid worden geacht?
- Hoe groot is de kans dat daaruit ongevallen ontstaan? (in dit geval: Hoe groot is de kans dat iemand die het geopende kelderluik over het hoofd ziet, er ook werkelijk in valt en letsel oploopt?)
- Hoe ernstig kunnen de gevolgen zijn? (in dit geval: Hoe ernstig kan het letsel zijn ten gevolge van een val in het kelderluik?)
- Hoe bezwaarlijk zijn de te

nemen veiligheidsmaatregelen? (in dit geval: Hoeveel werk of kosten zijn er gemoeid met het sluiten van het luik of het aanbrengen van een beveiliging, bijvoorbeeld door er een stoel voor te zetten?)

Nader onderzoek van het Kelderluik-arrest, toegespitst op de verhouding organisator – deelnemer, maakt duidelijk dat:

- Naarmate het intreden van enige schade als gevolg van het evenement voor de organisator meer voorzienbaar is, wordt van hem een hogere mate van zorg verwacht.
- Naarmate de kans groter is dat deelnemers in de desbetreffende situatie onvoorzichtig of minder alert zijn, wordt van de organisator een hogere mate van zorg verwacht.
- Naarmate de kans op schade groter is (de mate van waarschijnlijkheid), dient de organisator een hogere zorgplicht te betrachten.
- Naarmate de ernst en omvang van de mogelijke schade groter is, dient de organisator een hogere zorgplicht te betrachten. Naar zijn aard zijn het risico van lichamelijk letsel en/of van overlijden de ernstigste

schaderisico's. Voor het risico van zuiver financieel verlies en zuivere vermogensschade gelden in het algemeen minder vergaande zorgplichten.

- Naarmate het nemen van bepaalde voorzorgsmaatregelen, zowel op zichzelf beschouwd als in relatie tot de mogelijke schade, minder bezwaarlijk is qua kosten, tijd en moeite, bestaat een sterkere gehoudenheid tot het treffen van maatregelen. De omvang van de zorg kan zeer uiteenlopen. Over het algemeen geldt: hoe meer risico's, hoe meer voorzorgsmaatregelen de organisator dient te treffen.
- Naarmate de gedraging gevaarlijker is, dient een hogere zorgplicht in acht genomen te worden.

Bronnen: Van Alphen Advies, "Advies over aansprakelijkheid i.r.t. Vergunningen", 2013. Voor het Kelderluik-arrest, zie: HR 5 november 1965, NJ 1966, 136. Voor het onderzoek rond de verhouding organisator en deelnemers, zie: N. Hermus, "Aansprakelijkheid van de organisator" Utrecht: Wewir 2007, ISBN: 978-90-5213-146-7.

voeren op een kinderboerderij? Moet je als bezoeker de aanwijzingen opvolgen van het zwembadpersoneel die ook vrijwilligers zijn? Meer duidelijkheid over de zorgplicht van de beheerorganisaties van gebouwde voorzieningen helpt daarbij enorm en de gemeente (als eigenaar van het vastgoed) kan hier een belangrijke rol in vervullen.

- Daarnaast worden diverse beheerwerkzaamheden niet uitgevoerd door vrijwilligers maar door derden zoals aannemers. De beheerstichting neemt dan de rol van opdrachtgever op zich. Ook hier is aansprakelijkheid aan de orde: de aannemer regelt een aansprakelijkheidsverzekering voor zijn werkzaamheden, maar de opdrachtgever is uiteindelijk aansprakelijk voor het resultaat.

### *7.3. Aandachtspunten en verbeteringen*

Complexiteit is belangrijk bij het vaststellen van risico's voor aansprakelijkheid. Uit onze inventarisatie blijkt dat de risico's bij burgerinitiatieven rondom gebouwde voorzieningen van laag tot gemiddeld worden ingeschat, met een paar uitschieters met een hoog risico op aansprakelijkheid.

Lage risico-inschatting vindt plaats bij 8 initiatieven die al langere tijd bestaan en waarbij de juridische zaken goed afgesproken zijn, vastgelegd in overeenkomsten. Hier weten initiatiefnemers en gemeente goed hoe het risico op aansprakelijkheid bij beide partijen liggen. Daar speelt jarenlange kennis en ervaring van de gemeentelijke vastgoedafdelingen een grote rol bij.

Bij initiatieven met een gemiddeld tot hoog risico om aansprakelijk gesteld te worden is complexiteit een belangrijke factor. Het gaat om:

- voorzieningen waar de gemeente geen eigenaar is, zoals de Jeu de Boulesbaan dat in eigendom is van Bouledrome, Venray

- als er gemeentelijke bijdrage is verleend (cofinanciering) en er exploitatierisico's zijn, zoals het geval is bij het dorps huis Diepenveen, Deventer
- als er kans op schadeclaims voor de initiatiefnemer is, zoals bij de zwembaden, bijvoorbeeld Loo in Lettele, Deventer

Ook bij initiatieven met onzekerheid over de continuïteit, financiële situatie en "levensvatbaarheid" wordt er een hoge risico-inschatting op aansprakelijkheid gegeven. Daarbij horen ook nieuwe zelfbeheeractiviteiten van accommodaties en voorzieningen. Het geheel brengt ons tot de volgende aandachtspunten.

- Startende burgerinitiatieven rond voorzieningen hebben direct te maken met complexe juridische zaken. De gemeente kan met een meer actieve houding in de beginfase deze nieuwe initiatieven beter ondersteunen. Dat betekent vooraf goede kennisoverdracht over juridische zaken als risico, schade en aansprakelijkheid, naast informatie over rechtsvormen, technisch onderhoud, verzekeringen, exploitatie-inzichten en

ander zaken die spelen bij voorzieningen.

- Lang niet alle initiatieven rond gebouwde voorzieningen overleggen regelmatig en periodiek met de gemeente. Gemeenten zouden niet moeten volstaan met het afsluiten van contracten en de beheerstichting aan de slag laten gaan, maar als partners in een actieve samenwerking meer ondersteuning moeten geven.
- In de verhouding gemeente - beheerstichting - bezoeker bestaat nog veel onduidelijkheid wat betreft risico's, schade en aansprakelijkheid. Dat geeft onzekerheid bij de initiatiefnemers, want welke maatregelen moeten zij nu precies nemen om aan hun zorgplicht te voldoen? In hoeverre dekken de verschillende verzekeringen hun aansprakelijkheid richting bezoekers? Komt de gemeente in beeld, als eigenaar van het gebouw, als de beheerstichting tekort schiet in haar zorgplicht? Bijvoorbeeld omdat het toch om een maatschappelijke voorziening gaat, met een publieke functie? Samen met

---

de beheerstichtingen kunnen gemeenten duidelijke afspraken maken om wat we maar zullen noemen juridische nartigheid te voorkomen (zie over zorgplicht hoofdstuk 3).

- Voor de beheerstichting als opdrachtgever is het belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de risico op aansprakelijkheid bij opdrachten. Als het een gemeentelijk gebouw is, kunnen we ons voorstellen dat de gemeente zich hier actief mee bemoeit, als eigenaar.
- Contracten die gebruikt worden bij beheer, gebruik en verhuur van gebouwde voorzieningen zijn gedetailleerd en complex. Voor initiatiefnemers is een hele klus om goed te begrijpen wat er nu precies wordt afgesproken tussen eigenaar en huurder. Vaak is dat noodzakelijk, maar net als bij contracten bij zelfbeheeractiviteiten in de openbare ruimte is het de moeite waard om te bekijken hoe dergelijke contracten eenvoudiger gemaakt kunnen worden. Dat helpt de initiatiefnemers om met deze voorzieningen te beginnen.

#### *7.4. Aanbevelingen om belemmeringen weg te nemen*

Afgezien van de bovenstaande aandachtspunten worden de meeste initiatieven rond gebouwde voorzieningen goed ondersteund vanuit de gemeente. Maar het kan beter, waarbij de gemeente meer nadrukkelijk een coördinerende en verbindende rol op zich neemt. En ook aanvaardt dat deze initiatieven tijd nodig hebben om de juridische zaken te doorgronden en te regelen.

---

### **Aanbeveling 1**

Gemeenten moeten durven af te wijken van de gebruikelijke juridische procedures die leiden om tot maatschappelijk initiatief rond gebouwde voorzieningen. Een alternatieve aanpak kan er als volgt uitzien:

- Stel een stappenplan op voor een zelfbeheerinitiatief van een gebouw.
- Verbind aan iedere stap de noodzakelijk te regelen juridische onderdelen, zoals vaststellen organisatievorm en activiteiten voor beheer en exploitatie, gewenste huur- of gebruiksovereenkomst, 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 zelf deze acties uitvoeren. Dat betekent dat het zelfbeheer al bij de eerste stap begint.
- 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.

### **Aanbeveling 2**

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.

### **Aanbeveling 3**

Gemeenten starten samen met initiatiefnemers van maatschappelijk vastgoed een proefproces om jurisprudentie te krijgen over de zorgplicht van beheerstichtingen en bewonersbeheergroepen rond voorzieningen. Ook diverse organisaties, aangesloten bij het landelijk netwerk Bouwstenen voor Sociaal, worden uitgenodigd om deel te nemen aan dit proefproces.

### **Aanbeveling 4**

Vereenvoudig de contracten. Geef een alternatieve invulling aan de informatieplicht van de gemeente, zoals ook aanbevolen is voor overeenkomsten voor zelfbeheer in de openbare ruimte (zie hoofdstuk 5).

de tomatenfabriek.







---

# Hoofdstuk 8

## Tijdelijk Gebruik & Lege Plekken

**Tijdelijk tomatenkassen  
van gebruikers van de  
Gruyterfabriek van oude  
rolcontainers**

## Bijna 1 op de 6 maatschappelijk initiatieven gaat over tijdelijk gebruik van lege gebouwen en terreinen



### 8.1. Voorbeelden en juridische zaken

Het gebruik van lege ruimte in eigendom van de gemeente is het volgende type burgerinitiatief dat we onderzoeken. Door de financiële crisis, leegstand van gebouwen en vertraagde bouwontwikkelingen zien we diverse burgerinitiatieven ontstaan die zich afspelen op die lege ruimte. Het gaat steeds om tijdelijke activiteiten.

Uit de inventarisatie van de drie gemeenten komen de volgende initiatieven, in totaal 16% van alle burgerinitiatieven.

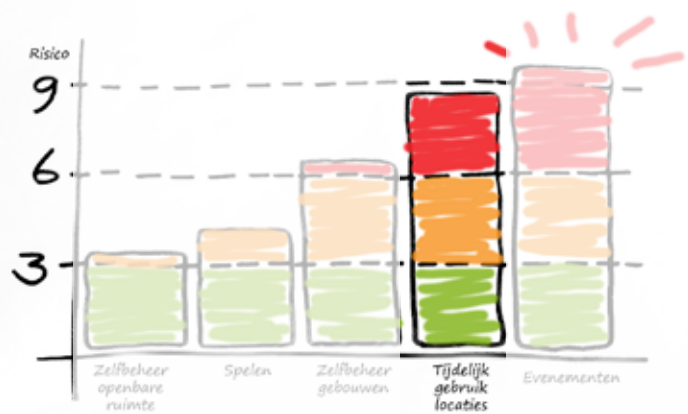
- Tijdelijk gebruik van lege gebouwen. Bijvoorbeeld het Buurtbeheerbedrijf Sluisdijk dat in een pand in de binnenstad Den Helder zit, net als de kunstenaars die 9 lege winkelpanden tijdelijk gebruiken, of de kerk Newsong die tijdelijk huisvesting heeft. In Venray zit het Repair Cafe in een tijdelijk lege ruimte. In Deventer wordt de lege Pantha Reisschool aan de Meiboomstraat tijdelijk gebruikt.
- Tijdelijke gebruik van lege terreinen. Bijvoorbeeld het terrein van de oude

ijsbaan, de Molenbelttuin en de moestuinvereniging in Colmschate, allen in Deventer.

- Seizoenafhankelijke tijdelijkheid. Voorbeelden zijn de ijsbaan in Castenray en de kunstijsbaan in het centrum van Venray.

Landelijk en buiten de grenzen zijn er diverse voorbeelden, zoals stadslandbouw, tijdelijke moestuinen, natuurspeelparken, tijdelijke beheer van natuur, tijdelijke kunstwerken en -routes, maar ook een combinatie met kleinschalig ondernemerschap. Voor leegstaande gebouwen worden ook nieuwe functies geïntroduceerd, als bijvoorbeeld tijdelijke ruimte voor creatieve werkers en kunstenaars of voor aanbieders van flexwerkplekken voor zelfstandigen.

De gemeenschappelijke noemer van dit type burgerinitiatieven is tijdelijkheid. Als we kijken naar wet- en regelgeving vallen de initiatieven in twee groepen, namelijk de activiteiten die passen in het bestemmingsplan en overeenkomen met andere beleidsregels, en initiatieven die afwijken van de bestaande bestemming van het gebied of gebouw. De tweede groep maatschappelijke initiatieven kan beter ondersteund worden



*"Hoe zorgen we ervoor dat het tijdelijk initiatief stopt als we de grond weer nodig hebben?"*

en daarbij kan de kennis en ervaring van het platform Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB – InnovatieNetwerk) bij helpen.

Er is al veel kennis en ervaring opgedaan over tijdelijk gebruik in stedelijke gebied. Een goed voorbeeld is Hotel Transvaal dat twee jaar gedraaid heeft in de Haagse Transvaalbuurt, op initiatief van woningcorporatie Staedion. De wijk is de afgelopen jaren geherstructureerd en bij die transitie heeft Hotel Transvaal onder meer een tijdelijk hotel gerealiseerd. De tussentijd is voor Nederland hier voor het eerst uitgebreid verkend.

Tijdelijke burgerinitiatieven in de lege ruimte zijn lastig voor veel gemeenten. Naast enthousiasme dat er "weer iets gebeurt in dat gebouw of op de lege bouwkaavel" is er ook terughoudendheid bij de gemeente. Zijn dat niet gewoon krakers en hadden we dat niet verboden? Hoe zit het met het bestemmingsplan, mogen die activiteiten eigenlijk wel? En stoppen de activiteiten ook echt als er weer gebouwd gaat worden? We constateren dat gemeenten en initiatiefnemers baat hebben bij meer kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van tijdelijk gebruik van lege ruimte.

Juridisch gezien gaat de gemeente overeenkomsten aan met de initiatiefnemers (bruikleen- of gebruikersovereenkomst) en geeft vergunningen af (tijdelijke vergunning of tijdelijke ontheffing). Ook komt het voor dat zij een gedoogconstructie opzet, die ten slotte altijd tijdelijk is. Risico's, schade en aansprakelijkheid wordt zo civielrechtelijk en publiekrechtelijk geregeld.

### 8.2. Aansprakelijkheid

Aansprakelijkheid voor gemeente en initiatiefnemers is als volgt bepaald:

1. Risico-aansprakelijkheid van de eigenaar van de lege ruimte, gemeente of particulier
2. Aansprakelijkheid van de initiatiefnemers voor hun eigen activiteiten
3. Contractuele aansprakelijkheid bij bruikleencontracten

Ook tijdelijke activiteiten die vergunningsplichtig zijn, verschillen wat aansprakelijkheid betreft weinig met de andere vergunningsplichtige initiatieven. Het is vooral de tijdelijkheid die bij het vergunnen extra aandacht vraagt voor de gemeente. Daarnaast kan zij de tijdelijke activiteit mogelijk maken

# Achtergrond & Voorbeelden

## Tijdelijk Anders Bestemmen

TAB richt zich op diverse soorten tijdelijkheid, maar heeft zijn focus op grote ruimtelijke plannen die ruimte bieden aan tussentijdse activiteiten en functies. Een goed voorbeeld is het project Tijdelijke Energie in de Flevopolder, waar in afwachting van de stedelijke uitbreiding van Almere windmolens zijn neergezet in samenwerking met de lokale boeren en energiebedrijven. Aangezien de verwachte uitbreiding pas over 20 jaar plaatsvindt, is er voldoende tijd om rendement te halen uit de windmolens. Een ander werkterrein betreft gebieden die planologisch klaargemaakt worden voor waterberging in de toekomst, maar tot die tijd ruimte bieden aan Tijdelijke Natuur. Om de gevolgen van de Flora- en Fauna Wet te minimaliseren bedacht TAB na overleg met Brussel een juridische constructie in de vorm van een ontheffing op deze wet. Beschermden soorten die nu nog niet aanwezig zijn, maar mogelijk in de toekomst wel, kunnen zo toch verplaatst worden als het project eindigt.



## Achtergrond

Voor meer informatie over TAB, inclusief uitgebreide juridische handreikingen, zie <http://www.tijdelijkandersbestemmen.nl/>

**foto tijdelijke moestuin, windmolens en natuur**  
bron: websiteTAB

### Voer voor juristen: tijdelijke ontheffing

De juridische procedure om burgerinitiatief rond tijdelijk gebruik van lege ruimte te realiseren wijkt af van die van andere initiatieven. Als het bestemmingsplan dat niet toelaat (op grond van planologisch relevant gebruik), is voor het initiatief een tijdelijke ontheffing nodig. Maar hiertegen kan bezwaar gemaakt worden door anderen (burgers, organisaties) met als mogelijk gevolg schadeclaims. Dat betekent dat de juridische afhandeling – ontheffing en bezwaar – risicovol is, tijd en mogelijk geld kost en zo belemmerend kan werken voor het tijdelijk gebruik initiatief.

### Achtergrond

Zie voor informatie over Hotel Transvaal <http://www.hoteltransvaal.com/lab/> . Ook de publicatie "Stedelijke transformatie in de tussentijd - Hotel Transvaal als impuls voor de wijk" van Sabrina Lindemann / Iris Schutten, ISBN 978 90 8506 7481 is erg waardevol voor gemeenten en initiatiefnemers van tijdelijke activiteiten.



### Achtergrond

Formele organisatievorm bij zelfbeheer openbare ruimte in Utrecht niet nodig. De gemeente Utrecht (DMO-Welzijnszaken) heeft een collectieve verzekering afgesloten voor de vrijwilligers, de Domstad-polis. Deze omvat wettelijke aansprakelijkheid (dekking van het toebrengen van schade aan derden), ongevallen (tijdens activiteiten en de reis) en werkgevers-aansprakelijkheid (dekking van de aansprakelijkheid van de organisatie die de activiteiten organiseert). Om in aanmerking te komen moeten organisaties zich zelf aanmelden via de vrijwilligerscentrale (telefonisch of per email). De organisaties behoeven niet perse

een juridische vorm te hebben. Kenmerk van de Domstad-polis is dat het vrijwilligerswerk in een georganiseerd verband plaatsvindt. Bewonerscomités, sportclubs, vrijwilligers in een bejaardenhuis kunnen gewoon worden verzekerd. Een organisatie die openbaar gebied mede-beheert komt dus ook in aanmerking. De gemeente betaalt de rekening voor organisaties die géén subsidie ontvangen. Organisaties die wel subsidie ontvangen betalen de kosten zelf tegen een sterk gereduceerd tarief. Vrijwilligers hoeven niet op naam te worden aangemeld maar op aantal. Pas in geval van schade dienen de persoonsgegevens te worden overlegd. Bron: Tekst website gemeente Utrecht.

### Achtergrond: Verbetering vergunningvrij bouwen

Naast het gemak van bouwen aan de achterkant van het hoofdgebouw (woning of anders), is het voor burgerinitiatieven gemakkelijker geworden om tijdelijk gebruik te maken van lege panden. Ook de periode van tijdelijkheid is vergroot, tot 10 jaar. Het wordt namelijk eenvoudiger om bijvoorbeeld leegstaande kantoorgebouwen een andere maatschappelijk gewenste functie te geven. Kantoren kunnen zo in de toekomst sneller worden omgebouwd tot bijvoorbeeld studentenflats of seniorenwoningen. Een vlotte transformatie helpt om het tekort aan woningen en het overschot aan kantoren aan te pakken. Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/10/11/verbetering-vergunningvrij-bouwen-snellere-procedures.html>

### Achtergrond: Flexibele bestemmingsplannen

De gemeente Deventer werkt in de binnenstad met flexibele bestemmingsplannen. Voor een deel van de Nieuwstraat met veel winkelleegstand is de functie van winkel flexibel gemaakt, zodat ook creatieve ondernemers, kunstenaars en burgerinitiatieven een kans krijgen.

*Een score van 3,3 risico op aansprakelijkheid bij tijdelijke initiatieven*

door deze te gedogen en zelf het risico om aansprakelijk gesteld te worden op zich nemen. Net als bij andere burgerinitiatieven zijn de initiatiefnemers zelf aansprakelijk voor schade als dat volgt uit hun eigen activiteiten. Ook hier biedt de vrijwilligersverzekering dekking.

#### *8.3. Aandachtspunten en verbeteringen*

Burgerinitiatieven over tijdelijk gebruik van lege ruimte krijgen een risico-score die van laag oploopt naar hoog. De gemiddelde score is 3,3. Het merendeel van de initiatieven rond tijdelijk gebruik wijkt daarmee, wat risico op aansprakelijkheid betreft, nauwelijks af van dat van zelfbeheeractiviteiten in de openbare ruimte. Zij zijn relatief eenvoudig te realiseren, te vergunnen of zelfs te gedogen.

Het initiatief dat de hoogste risico-score (8) heeft gekregen is het tijdelijk gebruik van de oude ijsbaan in Deventer. Als belangrijkste reden wordt genoemd de risico's rond het veilig gebruik van het terrein en de mogelijke gevolgen voor schadeclaims bij de gemeente.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat tijdelijk gebruik van lege ruimte op twee manieren complex kan zijn.

- De gemeente gaat wijken van de meest gebruikelijke en voor haar bekende juridische instrumenten. Neem bijvoorbeeld tijdelijke activiteiten in winkelpanden die strijdig zijn met het bestemmingsplan. De noodzakelijke tijdelijke afwijking (onthefing) is nog wel bekend voor de ambtenaar, flexibele bestemmingsplannen zijn dat niet. Om een PopUp winkel mogelijk te maken, moet de gemeente zich wel houden aan alle relevante wetten en regels, ook als de PopUp winkel maar een dag bestaat. Samenvattend is het beeld dat initiatieven rond tijdelijk gebruik van lege ruimte voor met name gemeente en eigenaren complex en tijdrovend zijn om geregeld te krijgen.

- Initiatiefnemers die aan de slag gaan met tijdelijke activiteiten zijn vaak niet georganiseerd in formele stichtingen of verenigingen en dat maakt het aangaan van overeenkomsten met de gemeente of het verlenen van vergunningen ingewikkeld en soms zelfs onmogelijk. Zo moeten de bewoners van de buurtmoestuin De Halte in Terwijde Utrecht een formele stichting of vereniging worden om de aangeboden bruikleenovereenkomst te kunnen ondertekenen. Dat het ook anders kan, laat het maatschappelijk initiatief Moes32 in Amsterdam IJburg zien. Daar wordt juist niets juridisch vastgelegd, wat nu resulteert in een echte "aanspreekcultuur" binnen de moestuiniers.

#### *8.4. Aanbevelingen om belemmeringen weg te nemen*

Onderstaande aanbevelingen helpen burgerinitiatieven die zich bezig houden met tijdelijk gebruik van lege ruimte en iets te doen aan de geconstateerde belemmeringen.

#### **Achtergrond: Rechtsvorm of niet?**

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

Foto De Halte Terwijde -  
de Chinese moestuin



#### **Aanbeveling 1**

Gemeenten leggen initiatiefnemers op om zich formeel te organiseren, bijvoorbeeld als er contracten worden afgesloten of als er subsidie wordt verstrekt. Initiatiefnemers ervaren dit als lastig en belemmerend, want het brengt meer taken en verantwoordelijkheden met zich mee en het leidt ook af van hun eigenlijke activiteiten. Maar zijn er ook goed werkende alternatieven? Bijvoorbeeld die van de informele vereniging? Dat wil zeggen, een organisatievorm die niet wordt vastgelegd bij de notaris. Maar men kan ook kiezen om geen contracten voor tijdelijke activiteiten in de lege ruimte aan te gaan (zie hoofdstuk 5 en 7).

#### **Aanbeveling 2**

Gemeenten en initiatiefnemers kunnen meer gebruik maken van de kennis en inzichten van TAB bij de processen rond tijdelijk gebruik, vooral als het gaat om wet- en regelgeving.

#### **Aanbeveling 3**

Als je als initiatiefnemers bezig bent met tijdelijk activiteiten en de bewonersgroep is niet georganiseerd, betekent het dat iedere deelnemer persoonlijk aansprakelijk gesteld kan worden voor zijn of haar activiteiten. Dan helpt het als de deelnemers op de hoogte zijn van juridische zaken als veiligheid, risico's, schade en aansprakelijkheid. Het helpt ook als de groep is aangesloten bij de gemeentelijke vrijwilligersverzekering.

#### **Aanbeveling 4**

Uit het onderzoek bij de gemeenten Deventer, Den Helder en Venray blijkt dat bij tijdelijke bewonersactiviteiten in de openbare ruimte het gemiddelde ingeschatte risico om aansprakelijk gesteld te worden voor de gemeente erg laag is, te vergelijken met reguliere burgerinitiatieven in de openbare ruimte. We verwachten dat dit niet anders is in andere steden. Kleinschalige (tijdelijke) activiteiten kunnen dan net zo goed gedoogd worden in plaats van met contracten en vergunningen te werken. Anders gezegd, vanwege het lage risico op aansprakelijkheid bij kleinschalige activiteiten, al dan niet tijdelijk, kunnen gemeenten van juridische strategie veranderen, van overeenkomen en vergunnen naar gedogen. Dat neemt meteen belemmeringen voor de initiatiefnemers weg.



### Achtergrond

Moes32. Bron: Joachim Meerkerk, "Vertrouwen in de stad. Burgerinitiatieven, een informele kwestie", in: Nieuw Amsterdam #1, Pakhuis de Zwijger, 2013]

>> Toen Prik Korver uit haar raam voor haar huis een braakliggend terrein zag, wilde ze een moestuin beginnen. Geen vereniging, geen stichting, maar een moestuin. Haar ambitie was niet om een reglement op te stellen of om vergunningen aan te vragen. Ze wilde op kavel 32 gaan tuinieren, en dus is ze dat gaan doen. En dat doet ze niet alleen, want inmiddels telt Moes32 zo'n 80 moestuinen. Maar nog steeds geen vereniging, stichting, reglement of vergunning. En toch lukt het. Meer dan dat zelfs! Moes32 is een succesverhaal.

Niet onregelmatig als bewoners met een eigen initiatief bij de gemeente aankloppen, bijvoorbeeld omdat ze gebruik willen maken van een braakliggend stuk stad, beginnen al snel de bureaucratische raderen te draaien. 'Wat gaat u precies doen en hoeveel meter steekt die paal boven de grond uit? U heeft wel een vergunning nodig. En hoe zit het eigenlijk met de aansprakelijkheid?' Voor je het weet heb je al een hele administratie opgebouwd nog voordat je begonnen bent. Maar gelukkig is dat niet altijd en overal het geval. Toen Korver in contact kwam met Ellen Weers, de participatiemakelaar voor IJburg van stadsdeel Oost, kreeg zij het advies om alle formele organisatievraagstukken onbeantwoord te laten. Waarom? Gedoe waar niemand op zit te wachten en waar je alleen maar slapende honden mee wakker kunt maken. En eigenlijk werkt dat alleen maar beter, vertelt Korver. Omdat er geen reglement is, kan ook niemand zich achter regels verstoppen. In plaats daarvan is er op Moes32 een aanspreekcultuur ontstaan. Als iemand iets doet en anderen bevalt het niet dan moet je nu het gesprek met elkaar aangaan, want niemand heeft op voorhand gelijk of ongelijk.



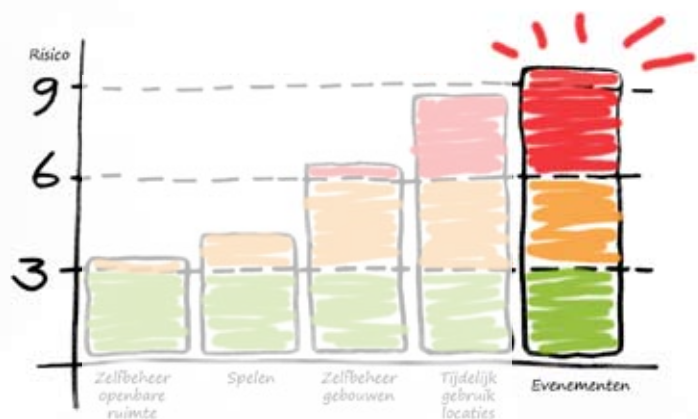


# Hoofdstuk 9

## Evenementen, Festivals & Feestjes

---

**Roofgarden Arnhem,  
tijdelijk evenement op  
parkeergarage**



*Meer dan 1 op de 4 initiatieven gaat over festivals, feestjes en grote evenementen.*

### 9.1. Voorbeelden en juridische zaken

Een grote categorie initiatieven gaat over evenementen, in alle soorten en maten. Het betreft bijvoorbeeld Sail in Den Helder, Deventer Dickens Festival of het carnaval in Venray als grootschalige maatschappelijke initiatieven. Maar ook de buurt barbecue of straatfeest als veel kleinere activiteiten.

De evenementen, festivals en feestjes uit de inventarisatie van de gemeenten Deventer, Venray en Den Helder zijn de volgende:

- grootschalige stedelijke evenementen, zoals Sail, Visserijdagen, Strandzesdaagse, De Hel van Den Helder, Fietsvierdaagse Venray, Carnaval, Deventer op stelten
- middelgrote evenementen, zoals Markt Zomerdromen, Wijkmanifestatie Den Helder, Nieuwjaarsduik, Julianadorp Pop, Bijenpop Venray, Beachvolleyballen in Venray, Active Rooy, Boekenmarkt Venray en Roetsj
- 

- kleinschalige buurt- en wijkgebonden evenementen, zoals IJsbahn Bathmen, Straatspeeldag Deventer, en de diverse straatfeesten in de drie gemeenten.

In totaal gaat het om 18 van de 67 opgehaalde burgerinitiatieven. Met ander woorden, 27% van de maatschappelijke initiatieven en activiteiten betreffen evenementen, festivals en feestjes.

Gemeenten gebruiken hun evenementenbeleid om deze initiatieven te vergunnen, kennis te nemen van de melding of te verbieden. Dominante factoren zijn de veiligheid van bezoekers, overlast voor omwonenden en andere partijen, onrechtmatig handelen, risico op schade van gemeentelijke eigendommen en aspecten als planologisch relevant gebruik (bestemmingsplannen).

### 9.2. Aansprakelijkheid

Voor schade en risico op aansprakelijkheid bij initiatieven rond evenementen en feestjes zijn de hoofdlijnen voor gemeente en initiatiefnemers als volgt.

## Voer voor juristen

Wat is een evenement? Volgens APV modelverordening van VNG, in artikel 2.2.1.

1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van:
  - a. bioscoopvoorstellingen als bedoeld in de Wet op de filmvertoningen;
  - b. markten als bedoeld in artikel 151 Gemeentewet;
  - c. kansspelen als bedoeld in de Wet op de kansspelen;
  - d. het in een inrichting in de zin van de Drank- en Horecawet gelegenheid geven tot dansen;
  - e. betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
  - f. activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1.2.1, 2.1.4.1, 2.1.4.2 en 2.3.3.1 van deze verordening.
2. Onder evenement wordt mede verstaan een herdenkingsplechtigheid.



1. De gemeente is als vergunningverlener aansprakelijk te stellen voor schade, als zij dat onzorgvuldig heeft gedaan, dan wel als onevenredige schade geleden wordt door derden als gevolg van het evenement. Ook kan zij aansprakelijk gesteld worden als niet alle benodigde toestemmingen voor het evenement zijn verleend.
  2. De gemeente is als toezichthouder aansprakelijk te stellen, als blijkt dat het toezicht niet daadwerkelijk is gebeurd en daaruit schade is ontstaan. Door in de vergunning aparte voorschriften op te nemen met de bedoeling het toezicht bij de initiatiefnemers te leggen, probeert de gemeente haar aansprakelijkheid hiervoor verminderen.
  3. De initiatiefnemers of organisators zijn aansprakelijk voor hun eigen activiteiten en naar derden bij onrechtmatig handelen. Het maakt dan niet uit of zij zich aan de verleende vergunning hebben gehouden.
  4. De initiatiefnemers / organisators hebben een zorgplicht richting bezoekers van het evenement om maatregelen te nemen die de veiligheid vergroten. Doen zij dat niet, dan kunnen ze aansprakelijk gesteld worden bij geleden schade (zie Voer voor juristen: Kelderluik-arrest, hoofdstuk 7).
  5. Ook als het evenement afgelast wordt, kunnen de initiatiefnemers / organisators aansprakelijk gesteld worden voor schade van de bezoekers en van niet-deelnemers. Alleen bij overmachtssituaties, zoals extreme weersomstandigheden bij een openlucht festival, kan aansprakelijkheid door af lasten worden ontlopen.
- Evenementen organiseren als burgerinitiatief is dan ook complex wat betreft risico's, schade en aansprakelijkheid. Dat geldt voor de initiatiefnemers, maar ook voor de gemeente. Vandaar dat bijna alle gemeenten een apart evenementenbeleid hebben. Belangrijk onderdeel van het evenementenbeleid is de veiligheidsrisico-analyse, waarmee ieder evenement ingedeeld kan worden in de mate van veiligheid.
- Als je een evenement, festival of buurtfeest wilt organiseren, moet dat gemeld worden bij de gemeente. Die bepaalt of

## Deventer op Stelten

# Achtergrond & Voorbeelden

## Voer voor juristen: Casus werftrap Utrecht

Ook een gemeente kan strafrechtelijk aansprakelijk gesteld worden bij een evenement. Zo raakte in 2006 tijdens een muziekoptreden aan de Oudegracht in Utrecht een werftrap los van de kade. Er stonden toen tientallen mensen op te dansen en er viel een dode en ruim twintig aanwezigen raakten gewond. Het Openbaar Ministerie concludeerde in het kader van de beoordeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid in december 2007 dat het ongeluk vermijdbaar was geweest als er beter was gecommuniceerd. Een ambtenaar had twee maanden voor het ongeluk geconstateerd dat de aanhechting van de trap op twee plaatsen zwaar was beschadigd en heeft dit zijn superieuren gemeld. Toch is geen actie ondernomen. Overigens heeft de gemeente geen aansprakelijkheid erkend en is de zaak niet voor de rechter gekomen. Wel heeft de gemeente de individuele schadeclaims afgehandeld. Deze vergoeding is dan niet gebaseerd op aansprakelijkheid maar vloeit eerder voort uit het gemeentelijk imago. Bron: Van Alphen Advies, "Advies over aansprakelijkheid i.r.t. evenementen", 2013.

## Achtergrond

Evenemententypologie  
Bron: "trots op dEvenementen"  
Evenementenbeleid gemeente  
Deventer, pagina 10

Grote evenementen >10.000 bezoekers	Middelgrote evenementen 5000 - 10.000 bezoekers	Kleine evenementen <5.000 bezoekers
Goede vrijdagmarkt Deventer Zomerkermis Deventer Op Stelten Boekenmarkt Dickens Festijn	Irish pubfestival Carnaval Deventer Paaskermis Schalkhaar Life! Hollandse hits Havenwerk Colmpop Kermis Colmschate, Bathmen, Lettele en Averlo Citymoves Brocante a/d IJssel Humorfestival Intocht Sinterklaas Koninginnedag Go Ahead Eagles	Midwinterloop IJsselloop Brink tot Brinkloop Reinckenfestival Accordeonfestival Pony en paardenconours Bathmen Bergkerkconcerten Deventer Boekenweek Matthaüs Passion Kunstfietsroute Okkenbroek Tuinfeest Rendez vous Grote Kerkhof Brechtfestival Film op de Brink HBO Introdag Live muziek Wellekade Triathlon Bathmen Midzomerloop Schalkhaar Bathmense Beeldende Kunst Biennale Tour de Terras Muziek Totaal Nacht van Deventer Zwem4daagse Diverse evenementen sportverenigingen

### Voer voor juristen

Het benoemen van een apart terrein waar het evenement zich mag afspelen betekent vaak dat de initiatiefnemers aansprakelijk zijn voor schade voor alles wat er op het terrein afspeelt gedurende het evenement. Buiten de hekken is de gemeente verantwoordelijk als eigenaar van de openbare ruimte. Maar het komt ook voor dat in de voorschriften van de vergunning aanvullende verplichtingen voor de initiatiefnemers staan. De gemeente probeert zo haar eigen aansprakelijkheid voor schade, bijvoorbeeld veroorzaakt door bezoekers voordat of nadat zij op het terrein zijn, te verminderen en soms de schade te verhalen op de initiatiefnemers.

### Voer voor juristen: Bezwaar en nadeelcompensatie

Net als bij andere vergunningen kunnen andere belanghebbenden bezwaar maken tegen de evenementenvergunning. Ook kunnen zij de gemeente vragen om een zogenaamde nadeelcompensatie, bijvoorbeeld omdat hun onderneming minder inkomsten heeft gehad door het evenement. Bij het onderzoek en opstellen van de vergunning door de gemeente wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de belangen van andere burgers en bedrijven. Toch komt het voor dat een vergunning rechtmatig, dus volgens de procedures van het evenementenbeleid, verleend wordt en er toch schade geleden wordt door derden. Bijvoorbeeld bij een groot evenement waardoor winkels niet bereikbaar zijn. De gemeente is dan aansprakelijk te stellen voor (een deel van) de geleden schade (zie hoofdstuk 3).



### Deventer op stellen

**Vraag:** *Vrijwilligersverzekeringen geven burgerinitiatieven altijd voldoende dekking wat betreft aansprakelijkheid en schade*

- Waar*
- Niet waar*



er een vergunning nodig is. Bij kleinschalige feestjes is dat vaak niet nodig, dan is het voldoende dat het feestje is aangemeld. De overige evenementen worden vergund. Afhankelijk van de aard en omvang van het evenement kan de gemeente voorschriften toevoegen aan de vergunning. Bijvoorbeeld een apart festivalterrein is en dat na afloop het terrein weer opgeruimd opgeleverd moet worden.

Een ander belangrijk voorschrift bij een vergunning voor evenementen gaat over het afsluiten van een aparte aansprakelijkheidsverzekering door de initiatiefnemers. Voor kleinere feestjes blijkt de vrijwilligersverzekering van de gemeente meestal voldoende te zijn om de aansprakelijkheid bij schade voor de initiatiefnemers te dekken.

Als je een kleinschalig evenement organiseert, is een melding van je activiteit voldoende. Meestal worden er dan aan je activiteit geen beperkingen opgelegd, hoewel het goed is om daarover in overleg te blijven met de gemeente. Anderen kunnen in dat geval geen bezwaar maken, want er is geen vergunning afgegeven. Je blijft zelf wel aansprakelijk voor schade die

ontstaat door de activiteiten. Het kan gebeuren dat de gemeente voor jouw evenement geen vergunning verleent en daarmee verbiedt. Bijvoorbeeld omdat er voor de bezoekers geen vluchtwegen zijn of omdat de hulpdiensten niet het terrein op kunnen. Als je toch doorgaat met zo'n evenement, ben je strafrechtelijk aansprakelijk voor schade, omdat je onrechtmatig handelt.

Ten slotte is het goed om het verschil duidelijk te maken tussen een evenement en een betoging of demonstratie. Want ook betogingen kunnen als burgerinitiatief opgezet zijn, bijvoorbeeld door mensen die bezorgd zijn over internet en privacy of over godsdienstvrijheid in Nederland. Voor een betoging is geen vergunning nodig, maar je moet het wel melden bij de gemeente. Op grond van veiligheid en openbare orde kan de burgemeester besluiten om beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld een aangepaste of kortere route. Hij kan ook besluiten om de betoging te verbieden. Voor de initiatiefnemers geldt weer dat zij aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade die het gevolg is van hun betoging of demonstratie.



## Melden kleinschalig evenement Deventer

Zoals eerder benoemd is voor de zeer kleinschalige evenementen geen evenementenvergunning nodig. Alleen een melding aan de gemeente volstaat. Vandaar dat meldingsevenementen worden genoemd. Voorbeelden hiervan zijn straatfeesten en barbecues in de buitenruimte. Wel moet worden voldaan aan de voorwaarden uit de APV (zie artikel 2.25 APV). Anders moet de organisator alsnog een vergunning aanvragen.

De termijn voor het indienen van een melding is zeven werkdagen voor aanvang van het evenement. Wanneer binnen vijf dagen na ontvangst van de melding de burgemeester geen tegenbericht heeft verzonden en de organisator een ontvangstbevestiging heeft gekregen, is de melding afgerond.

### 9.3. Aandachtspunten en verbeteringen

Burgerinitiatieven rond evenementen hebben een risicoscore die varieert van laag tot zeer hoog. Kleinschalige buurtfeestjes scoren laag wat betreft risico op aansprakelijkheid en worden geregeld met een meldingsplicht bij de gemeente. Voor grote evenementen wordt het risico als (zeer) hoog ingeschat. Kenmerken van burgerinitiatieven die zorgen voor een hoge risico-inschatting zijn Schaalgrootte, Complexiteit, al dan niet gemengd Eigendom, en Waarde en Belang voor de gemeente (politiek/bestuur) en andere partijen, zo blijkt uit ons onderzoek. Onze aandachtspunten en verbeteringen zijn de volgende.

- Gemeenten gebruiken hun evenementenbeleid en uitvoering om het organiseren van evenementen en zaken als veiligheid, schade en risico om aansprakelijk gesteld te worden goed te regelen. In feite is hun beleid erop gericht om initiatiefnemers goed van dienst te zijn en het transparant en makkelijk te maken, terwijl er tegelijkertijd risicoreductie wordt nagestreefd.
- Het organiseren van een evenement vraagt om veel kennis van risico's, schade en aansprakelijkheid bij de initiatiefnemers, naast aspecten van het organiseren zelf. Het duurt enige jaren voordat deze is opgebouwd. Bijvoorbeeld het Deventer Dickens Festival, dat ooit zeer kleinschalig is begonnen en stapsgewijs is uitgegroeid tot een evenement met 150.000 bezoekers. Bekendheid met wet- en regelgeving en juridische zaken is noodzakelijk, als je aan de slag wilt gaan met een evenement, met name als het om een middelgrote of grootschalige omvang heeft. Ontbreekt die kennis, dan loop je als initiatiefnemer een enorm risico. Maar ook de gemeente loopt dan risico, op aansprakelijkheid en op imagoschade als er iets mis gaat tijdens het evenement.
- Bij grootschalige evenementen speelt dus niet alleen het risico om aansprakelijk gesteld te worden, maar voor de gemeente ook het risico op imagoschade, met alle bestuurlijk-politieke gevolgen.



- Voor kleinschalige feestjes is de bestaande gemeentelijke vrijwilligersverzekering voldoende om aansprakelijkheid van de initiatiefnemers af te dekken. Voor wat grotere manifestaties en evenementen wordt

geadviseerd om een aparte aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Het zou initiatiefnemers helpen om een aparte gemeentelijke evenementenverzekering mogelijk te maken.

#### **Achtergrond: Kunstinitiatief Venray**

De gemeente Venray is benaderd door een groep burgers die van plan zijn om in 2015 een festival te organiseren, te vergelijken met het Oerol festival op Terschelling. Het is op dit moment onduidelijk of deze initiatiefnemers ook voldoende kennis en ervaring hebben om zo'n groot spektakel te kunnen organiseren. Ook weet Venray niet of men goed op de hoogte is van alle relevante juridische procedures en regelingen. Omdat het om een grootschalig evenement gaat, loopt de gemeente ook zelf risico. Niet zozeer om bij misstanden en ongelukken aansprakelijk gesteld te worden, maar wel op imagoschade. Daarom wordt nu al begonnen met het bijbrengen van noodzakelijk kennis voor de initiatiefnemers.

**Rolocate BBQ Deventer**

---

#### 9.4. Aanbevelingen om belemmeringen weg te nemen

De volgende aanbevelingen kunnen helpen om burgerinitiatieven rond evenementen beter mogelijk te maken.

##### **Aanbeveling 1**

Gemeenten helpen initiatiefnemers aan kennis en inzichten over (het organiseren van) evenementen met hun gemeentelijk evenementenbeleid en (vaak) met persoonlijke begeleiding. Dat kan nog sterker, door cursussen of trainingen te organiseren voor burgers die een evenement willen organiseren. Naast vraagstukken als "Hoe regel ik de organisatie" en "Wat wordt van mij verwacht omtrent veiligheid" worden dan ook juridische zaken als risico's, schade en aansprakelijkheid meegenomen.

##### **Aanbeveling 2**

Gemeenten, mogelijk in samenwerking met het VNG, kunnen een nieuwe aparte gemeentelijke evenementenverzekering instellen, die speciaal bedoeld is voor initiatiefnemers die een groter evenement gaan opzetten.

##### **Aanbeveling 3**

Wees terughoudend bij de voorschriften bij evenementenvergunningen, die bedoeld zijn om diverse risico's op aansprakelijkheid bij de initiatiefnemers te plaatsen. Neem als gemeente dergelijke risico's voor eigen rekening en ontlast zo de initiatiefnemers.

##### **Aanbeveling 4**

Gemeenten en groepen burgers die betrokken zijn bij kleine en middelgrote evenementen, festivals en feesten onderzoeken samen de mogelijkheden om de meldingsplicht voor evenementen uit te breiden. Voor- en nadelen voor beide partijen komen daarbij aan de orde. Doel van het onderzoek is om het aantal vergunningen te verminderen, wat scheelt in administratieve lasten (minder leges voor vergunningen) en in doorlooptijd van de procedures (bij meldingen is het niet mogelijk bezwaar te maken, bij vergunningen wel en dat kost tijd). Door minder te vergunnen en meer meldingen mogelijk te maken, neemt de gemeente concrete juridische belemmeringen voor initiatiefnemers weg.





---

# Hoofdstuk 10

## Burgerinitiatieven, Risico's & Acties

---

**Dorpsevenement  
Nieuwer ter Aa**

## *Aansprakelijkheid niet belemmerend voor gemeenten*

### *10.1. Aansprakelijkheid opnieuw bekeken*

Volgens het Burgerlijk Wetboek draagt iedereen zijn eigen schade, alleen in specifieke situaties kun je de geleden schade verhalen op een ander. Dat gebeurt door de ander aansprakelijk te stellen. Risico op aansprakelijkheid houdt in dat er een kans is dat iemand anders zijn of haar geleden schade op jou kan verhalen. In de voorgaande hoofdstukken beschreven we hoe die juridische wereld van schade, aansprakelijkheid en risico om aansprakelijk gesteld te worden eruit ziet, als het gaat om burgerinitiatieven – voor de gemeente, voor de initiatiefnemers en in sommige gevallen voor bezoekers en vrijwilligers. In dit hoofdstuk maken we duidelijk wat dat betekent voor de vraag of aansprakelijkheid belemmerend werkt in de praktijk van maatschappelijk initiatieven.

### *10.2. Aansprakelijkheid niet belemmerend voor gemeenten*

Gemeenten juichen initiatieven van harte toe, maar zijn zich ook zeer bewust van het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor schade die veroorzaakt kan

worden door die maatschappelijke initiatieven. Risico-inschatting en risicobeheersing zijn dan ook belangrijk voor de gemeente. Dat gebeurt door een aantal juridische strategieën, die deels publiekrechtelijk zijn (vergunnen en gedogen) en deels civielrechtelijk (overeenkomen en adopteren). Ook komen aanpassingen voor en kunnen activiteiten van burgers verboden worden.

Ons onderzoek van de 67 burgerinitiatieven maakt twee zaken duidelijk: voor gemeenten is risico-inschatting bij initiatieven belangrijk, en aansprakelijkheid en risico om aansprakelijk gesteld te worden is een gegeven waar mee omgegaan moet worden.

Het laat zien dat het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor schade, veroorzaakt door burgerinitiatieven, bepaalt hoe de gemeente met de diverse initiatieven omgaat. Hogere risico-inschatting hangt samen met de complexiteit van de maatschappelijke initiatieven, met de schaalgrootte en met gemengd eigendom. Factoren die complexiteit van een burgerinitiatief vergroten houden verband met combinaties van activiteiten, met

---

## *Inschatten van risico's op aansprakelijkheid belangrijk voor gemeenten*

veiligheidsoverwegingen, met diverse wet- en regelgeving en met de kans dat de gemeente imagoschade leidt. Lagere risico-inschatting wordt toegekend aan kleinschalige, niet-complexe burgerinitiatieven, met goede afspraken tussen gemeenten en initiatiefnemers en waar de kans op ongelukken klein is.

Risico-inschatting en het managen van risico om aansprakelijk gesteld te worden voor schade zijn voor de gemeenten Deventer, Venray en Den Helder een gegeven, waar de gemeentelijke organisatie gewoon mee om heeft te gaan. Alle drie de gemeenten geven aan dat burgerinitiatieven, als het gaat om aansprakelijkheid, niet anders behandeld worden dan verzoeken van en situaties met burgers of bedrijven. Dezelfde juridische strategieën worden gebruikt, waarmee de gemeente maatregelen neemt om met risico's op aansprakelijkheid om te gaan. Wat wel anders is, is de keuze van juridische strategieën (meer gedogen en adopteren) en de wijze waarop gemeenten de initiatiefnemers tegemoet treden en zich inspannen om maatschappelijke initiatieven tot uitvoering te brengen. In feite is voor de

gemeenten Deventer, Venray en Den Helder aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden geen belemmering om mee te helpen burgerinitiatieven uit te (laten) voeren.

We constateren ook dat de drie gemeenten in hun behandeling van burgerinitiatieven aantoonbaar moeite doen om deze te helpen realiseren.

Daarnaast noemt onder andere de gemeente Deventer het beeld dat bestaat van de overheid als een voor burgerinitiatieven belemmerende organisatie, met procedures, wetten en regels, lange doorlooptijden en besluiten die soms niet gunstig zijn voor initiatieven (zie bijlage verslag interviewsessie Deventer).

### *10.3. Aansprakelijkheid niet belemmerend voor initiatiefnemers*

Voor de initiatiefnemers ligt de situatie iets anders. Er zijn twee groepen te onderscheiden. De ene groep burgers is op de hoogte van aansprakelijkheid en risico daarop en neemt maatregelen om daarmee om te gaan. Zij sluiten verzekeringen af, zorgen voor goede overeenkomsten en vergunningen

# Achtergrond & Voorbeelden

## **Achtergrond: Meer Adopteren**

Zo neemt Venray de risico's weg bij het zelfsturingsproject Grootdorp Merselo, door de zelfwerkzaamheden van de bewoners buiten het herinrichtingsproject te houden. In de ontwikkelovereenkomst van de oude watermolen in Oostrum is afgesproken dat het eigendom pas overgaat na afronding van de werkzaamheden, die uitgevoerd worden door de lokale aannemer met vrijwilligers uit het dorp.



**Oude Watermolen Oostrum**



### **Achtergrond: Slim het werk inschatten en je eigen grenzen kennen**

In de keuze van zelfwerkzaamheden heeft de dorpsraad Merselo goed gekeken welke activiteiten ook echt door haar inwoners aangepakt kunnen worden. Dus groenstructuur wel maar aanleg van wegen niet. Ook speelt hier de kwestie van risico's en aansprakelijkheid een rol. De dorpsraad voelt er niets voor om de aansprakelijkheid van de aanleg van de wegen in Merselo op zich te nemen.



### **Achtergrond: Risicometer**

Risico-inschatting gebeurt op dit moment niet objectief, niet structureel en niet transparant bij de deelnemende gemeenten, en wij verwachten dat deze situatie niet anders is bij de andere Nederlandse gemeenten. In feite is er geen nog sprake van een professionele methodiek van risico-inschatting, voor de gemeente en voor de initiatiefnemers. Hier wenst de expertorganisatie CROW, die meegewerkt heeft aan dit eindadvies over burgerinitiatieven en aansprakelijkheid, verandering in brengen. Hiervoor wordt het onderzoeksproject "Risicomanagement in de openbare ruimte" gestart, met als onderdeel een meer objectieve Risico-Meter. Naast de huidige werkwijze en ervaringen van gemeenten,

worden hierbij inzichten en ervaringen van methodieken van verzekeringsmaatschappijen gebruikt, maar ook burgers brengen hun ervaringswereld in. De Risico-Meter moet ervoor zorgen dat gemeenten en initiatiefnemers eenzelfde meer objectieve kijk gaan krijgen als het gaat over risico's bij burgerinitiatieven en de gevolgen voor schade, aansprakelijkheid en verzekeren. Ook ontstaat er zo een publiek toegankelijke database met kengetallen voor specifieke typen maatschappelijke initiatieven. Gemeenten die afwijkende risico-inschattingen hanteren moeten zoets dan wel kunnen uitleggen aan hun burgers. Zie Bijlagen, "Risicomanagement en Risico-Meter", CROW, 2013.

### **Achtergrond "Druk met de beesten"**

Zoals de initiatiefnemer van het Lachende Paard in Utrecht zei tijdens de workshop Burgerinitiatieven en Aansprakelijk, GroenDichterbij 2013: "Ik wist wel dat ik uiteindelijk iets goed moest regelen, maar heb dat uitgesteld omdat ik druk was met de beesten en de activiteiten."

---

*Aansprakelijkheid  
niet belemmerend  
voor burgers*

en denken en handelen vanuit het besef dat aansprakelijkheid altijd een rol speelt bij hun activiteiten. De tweede groep is zich juist niet bewust van de juridische aspecten rond aansprakelijkheid, risico's en schade. Zij voelen zich wel verantwoordelijk voor hun activiteiten, maar weten vaak niets over hun aansprakelijkheid of van de risico's dat zij aansprakelijk gesteld kunnen worden. De dames die de Trimtuin in Leunen, Venray, hebben opgezet vinden dat zij zeker verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de trimmende en bewegende deelnemers. Maar wisten niet dat zij ook aansprakelijk zijn voor hun activiteiten.

Als er schade is, dan regelen initiatiefnemers dat onderling, melden het bij gemeentelijke vrijwilligersverzekering of bij hun aparte verzekering voor aansprakelijkheid, en vertrouwen erop dat de gemeente dan kan helpen. Risico-inschatting en risicobeheersing zijn compleet anders dan bij de gemeente.

Dat komt omdat initiatiefnemers niet voldoende kennis hebben van juridische zaken als risico's, schade en aansprakelijkheid, omdat ze al het regel erom

heen wel noodzakelijk maar vooral lastig vinden en natuurlijk omdat zij vooral bezig zijn met hun activiteiten.

Zoals we in de voorgaande hoofdstukken constateren, helpt het de initiatiefnemers met hun maatschappelijke activiteiten enorm als de gemeente hen meer en beter wegwijs maakt in die ingewikkelde juridische wereld, om "narigheid" te voorkomen. Maar soms kan de wijze waarop gemeenten met al die kennis van juridische zaken naar de initiatiefnemers toekomt juist een tegengesteld effect hebben, zoals opgemerkt wordt door de gemeente Den Helder en Deventer. De opgave is om de juiste communicatie instrumenten te vinden.

Zolang burgers niet op de hoogte zijn van de juridische kanten van hun initiatief, is aansprakelijkheid of het risico om aansprakelijk gesteld te worden, niet belemmerend voor de burgers, volgens het principe "wat niet weet, wat niet deert".

Wij vinden dat een risicovolle houding, die goed gaat zolang het goed gaat, ofwel zolang er geen ongelukken plaatsvinden en geen schade geleden wordt. Aansprakelijkheid is volgens ons

*Juridische wereld  
wel belemmerend  
voor burgers*

### Achtergrond: Ingewikkelde juridische wereld

Het gesprek tussen gemeente en initiatiefnemers over de diverse wetten en regels bij burgerinitiatieven is volgens een medewerker van de gemeente Den Helder te zien als een "wolk van juridische regels" voor de bewoners, die hen zo handelingsverlegen maakt. Zie Bijlage Verslag Interview werksessie Den Helder.

## De wolk van juridische regels

niet iets dat weggaat als je er geen aandacht aan besteedt. Die houding is ook in strijd met onze opvatting over de zorgplicht die gemeenten hebben richting de burgers en hun initiatieven. Gemeenten zouden zich bewust moeten zijn van deze houding van de initiatiefnemers en passende communicatie instrumenten moeten inzetten om de onwetendheid bij initiatiefnemers aan te pakken. Hiervoor we hebben aanbevelingen gedaan in de vorige hoofdstukken.

### 10.4. Juridische wereld belemmerend voor initiatiefnemers

Volgens ons valt het beeld van de overheid als belemmerend voor initiatieven samen met de moeite die burger hebben met de juridische wereld, "die wolk van regels", waar de gemeente mee komt bij de behandeling van burgerinitiatieven. De opgave is om dat makkelijker, simpeler en anders te doen. In de rest van dit hoofdstuk verkennen we de mogelijkheden hiervoor, die moeten leiden tot het wegnemen van de belemmering die de juridische wereld voor initiatiefnemers vormt. En zo meer ruimte te creëren voor burgerinitiatieven.

### 10.5. Risico-score burgerinitiatieven opnieuw bekeken

Als startpunt halen we de overzichtstekening van risico's bij burgerinitiatieven aan. We zien dat de risico-inschatting op aansprakelijkheid op twee manieren varieert, namelijk per type burgerinitiatief en binnen het type burgerinitiatief zelf. Als eerder aangegeven is de risico-inschatting gemotiveerd door de kenmerken schaalgrootte, complexiteit en eigendom (en waarde/belang). Zo zijn groenbeheer projecten minder risicovol en grootschalige evenementen en tijdelijk gebruikte locaties meer risicovol. Maar de risico-scores laten ook zien dat evenementen ook een laag risico kunnen hebben, zoals bij een buurtfeestje.

Als we de risico's van alle initiatieven uit het onderzoek in samenhang zien, zijn er drie hoofdacties die juridische ruimte te geven, namelijk (1) ontregelen en eenvoudiger maken, (2) oprekken van regels en onderzoek, en (3) professionaliseren en maatwerk. Deze acties zijn gemotiveerd door de kleuren in het stoplicht.

### Toelichting afbeelding

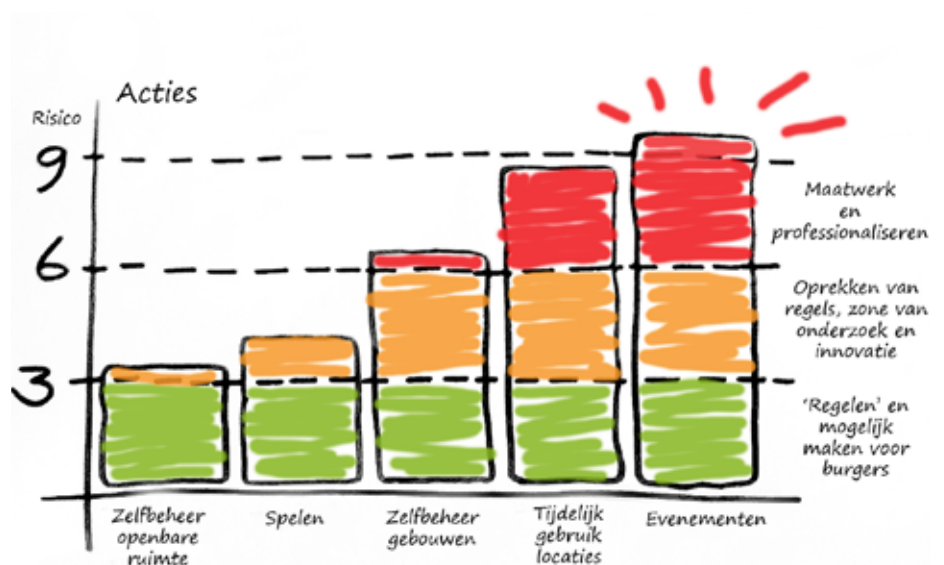
De vijf typen burgerinitiatieven staan op de horizontale as, op de verticale as is de risico-score gegeven (van laag = 1 tot hoog = 10). De risico-scores zijn onderverdeeld in drie kleuren (naar analogie van een stoplicht).

1. Groene zone, voor activiteiten met laag risico: Meer "regelen" dan wel ontregelen, makkelijker maken voor burgers
2. Oranje zone, voor initiatieven met een matig of gemiddeld risico: Oprekken van regels en onderzoeken hoe meer risicovolle activiteiten toch eenvoudiger behandeld kunnen worden
3. Rode zone, voor activiteiten met hoog risico: Maatwerk en professionaliseren

### 10.6. Laag risico – "Regelen", ontregelen en makkelijk maken

Gemeenten kunnen op de volgende manieren meer ruimte geven aan deze groene zone van burgerinitiatieven.

1. Meer adopteren
2. Meer gedogen
3. Eenvoudigere contracten / overeenkomsten
4. Meer meldingen, minder en eenvoudiger vergunningen
5. Betere dekking van schade en makkelijkere procedure daarbij



*Bulk van  
maatschappelijke  
initiatieven met  
laag risico op  
aansprakelijkheid  
(61%)*

Door deze acties werkt de gemeente echt aan het wegnemen van de belemmering van omgaan met de juridische wereld.

Als voorbeeld noemen we de gemeente Venray, die meer dan de andere twee gemeenten de strategie adopteren toepast bij een aantal onderzochte burgerinitiatieven.

De bulk van de burgerinitiatieven (61%) bevindt zich in de groene zone. Dat maakt het extra aantrekkelijk om juist hier meer ruimte te geven, door de juridische strategieën Gedogen en Adopteren meer toe te passen, door bij Vergunnen meer gebruik te maken van meldingsplicht en door eenvoud als uitgangspunt te gebruiken bij overeenkomsten en vergunningen.

*10.7. Matig of gemiddeld risico – Oprekken van regels, zone van onderzoek*

De tweede groep initiatieven, bij elkaar 24% van de geïnventariseerde maatschappelijke initiatieven, is in de overzichtstekening in de oranje zone geplaatst. De groep kan het best bediend worden met het meer oprekken van regels en onderzoekstrajecten met als

doel het buiten werking stellen van wetten en regels. Deze richting is deels al in gang gezet, bijvoorbeeld door te onderzoeken wat het resultaat is van flexibeler bestemmen in bestemmingsplannen en meer activiteiten in de gebruiksbepalingen mogelijk te maken. Het spanningsveld voor de gemeente hierbij ligt tussen meer mogelijkheden bieden voor initiatiefnemers en de afwegingen van belanghebbenden die hinder en dus schade kunnen ondervinden.

Een ander voorbeeld van oprekken van regels is het buiten werking stellen van regels, zoals het creëren van een APV vrije zone of delen van de APV uit te schakelen voor afgebakende gebieden. Een dergelijk regelvrije gebied wordt nu verkend voor de wijk Coehoorn, Arnhem.

Het is de moeite waard om deze en andere mogelijkheden van regels oprekken of buiten werking stellen verder te onderzoeken.

*10.8. Hoog risico – Maatwerk leveren & Professionaliseren*

Voor de groep burgerinitiatieven die in de rode zone zitten wat risico betreft, bij elkaar 15% van

# Achtergrond & Voorbeelden

## De ambtelijke molen

“Eens maar nooit meer” De gemeenten maken veel werk om de burgerinitiatieven echt tot uitvoering te brengen en doen moeite om de stappen die daarvoor nodig zijn goed te communiceren met de initiatiefnemers. Dat lukt niet altijd. Als voorbeeld de Deventer Wijkaanpak, die volkomen transparant verloopt van eerste idee tot stemming door de betrokken wijkbewoners. Zoals een ambtenaar van de gemeente Deventer het verwoordt: “Als hun wijkinitiatief dan uiteindelijk gekozen wordt door de bewoners, gaan de initiatiefnemers ervan uit dat zij er zijn – hun activiteit wordt uitgevoerd. Terwijl wij als gemeente weten – nu gaat het pas beginnen. Zo’n voorstel gaat de ambtelijke molen in en wordt op diverse manieren van advies voorzien, tot aan voorstel voor B&W toe. Ik ken wijkteamleden die na twee jaar hun actie eindelijk gerealiseerd zien en hardop zeggen: dat was eens maar nooit meer.”



### Achtergrond: APV-vrije zone

In het Deventer havengebied is kort de optie bekeken om het gebied APV-vrij te maken, op verzoek van een kunstenaar die daar atelier houdt. Maar toen hij hoorde dat ook zijn burens dan gebruik maken van dezelfde vrijheden en hij er last van kon krijgen, zonder dat de gemeente bevoegd is om op te treden (want APV-vrij), is die optie niet uitgevoerd. Momenteel is een groep burgers in Arnhem bezig om voor het gebied Coehoorn te verkennen hoe een regelvrije zone eruit gaat zien en in hoeverre dat gunstig is voor maatschappelijke initiatieven daar.



### Voer voor juristen: Verordening burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven kunnen geholpen worden met de belemmeringen van de juridische wereld door een nieuw op te stellen Verordening Burgerinitiatieven. Hiervoor heeft de ondersteunende expertorganisatie Van Alphen Advies een proeve gemaakt, die als bijlage bij het eindadvies is gevoegd. Door de verordening boven het gemeentelijke beleid te plaatsen, worden diverse gemeentelijke wetten en regels, zoals bijvoorbeeld de APV en het bestemmingsplan, ontregeld ofwel buiten werking gesteld. Zo ontstaat er een juridische "groene golf". In de Verordening wordt vastgelegd wat een burgerinitiatief is en wat het betekent als de gemeente het initiatief erkent als zodanig. De Verordening maakt het alleen mogelijk om op gemeentelijk niveau wetten en regels uit te zetten, niet op hoger bestuursniveau. Dus het geldt niet voor Provinciale Verordeningen, Keurvergunningen of de WAS, dat moet op provinciaal of rijksniveau ontregeld worden. De omgekeerd is ook interessant om te verkennen, met als voorbeeld het vergunningsvrij bouwen in achtertuinen dat bepaald is door het rijk. Zie Bijlage Van Alphen Advies, "Proeve voor Verordening Burgerinitiatieven en Overheidsaansprakelijkheid", 2013

"Ik heb (...) mijn bedenkingen bij de handhaafbaarheid van de omschrijving van het begrip burgerinitiatief en de gemeentelijke erkenning: een initiatief heeft geen erkenning van een gemeente nodig om een initiatief te zijn, als ik morgen met mijn buurtbewoners besluit straatvuil op te gaan ruimen, dan heb ik hier geen gemeentelijke erkenning voor nodig." Terugkoppeling deelnemer over de Proeve voor Verordening Burgerinitiatieven.

### Verkeerd signaal

Een ander negatief effect van al die contracten en regels is dat de burgers denken: de gemeente dekt zich in en de verantwoordelijkheid komt bij de initiatiefnemers te liggen. Dat is het verkeerde signaal en schrikt burgers af, aldus een medewerker van de gemeente Deventer. Zie Bijlage, Verslag Interviewsessie Deventer.

## *Maatwerk en professionaliseren zijn acties bij initiatieven met hoge risico-scores*

alle initiatieven, is er meer nodig. Analyse van de 10 initiatieven laat zien dat de gemeenten vier situaties als zeer risicovol beschouwen.

- Grootschalige evenementen, als Sail Den Helder, Roetsj in Venray en Deventer op Stelten. De gemeenten geven aan dat overwegingen van veiligheid en kans op imagoschade bij ongevallen hier spelen.
- Diverse initiatieven rond (tijdelijke) ijsbaantjes en particulier speelgoed als mini-trampolines. Hiervan wordt aangegeven dat de wet- en regelgeving niet (goed) gevolgd wordt, wat risico op aansprakelijkstelling voor de gemeenten kan betekenen.
- Initiatieven die een probleem voor de openbare orde en veiligheid zijn, zoals de ijsbaan in het centrum van Venray en de activiteiten rond de Oude ijsbaan in Deventer. De gemeente verwacht bij overlast, ongelukken of misstanden geconfronteerd te worden met schadeclaims, al dan niet met kans op imagoschade.
- Initiatieven waar de gemeente een financieel belang heeft, zoals bij het dorps huis Diepenveen en de Oude ijsbaan.

Bij de bespreking van de resultaten van het onderzoek hebben de deelnemers aangegeven dat initiatieven in de rode zone gekenmerkt worden door grootschaligheid, incidenten en excessen. Zij vinden dat deze maatschappelijk initiatieven gebaat zijn met meer professionalisering in de afhandeling en met maatwerk, zowel vanuit de gemeente als bij de initiatiefnemers zelf.

Ook kun je je afvragen of grootschalige evenementen als Deventer op Stelten en Sail Den Helder wel burgerinitiatieven zijn. Oorspronkelijk misschien wel zo begonnen, maar momenteel hebben we het over een professionele organisatie, die afspraken kan maken met de gemeente en de verantwoordelijkheid kan dragen voor zo'n groot evenement. Professionalisering binnen het initiatief is daar al afgerond. Ook wat betreft de manier waarop de gemeenten ermee omgaan, als we kijken naar hun evenementenbeleid. Door de deelnemers is toegevoegd dat dergelijke grootschalige evenementen misschien goed te vergelijken zijn met hoe binnen de gemeente omgegaan wordt met voetbalwedstrijden en toeschouwers.



**Vraag:** *Risico-inschatting bij burgerinitiatieven gebeurt objectief, transparant en gestructureerd*

- Waar*  
 *Niet waar*

*Onduidelijk en onbekendheid over juridische aspecten verhoogt de risico-score*

De ijsbanen zijn typische incidenten, kleinschalig, maar wel met een kans op ongelukken door de bezoekers, waar voor de gemeente vooral onduidelijkheid over risico op aansprakelijkheid een hoge score motiveren. In feite kan de gemeente hier door maatwerk afspraken goed mee omgaan. Maatwerk is ook gevraagd voor initiatieven als de Oude ijsbaan, als het om veiligheid gaat. Ook de gevallen waar de gemeente een financieel belang heeft vragen natuurlijk om maatwerk en sterk relatiebeheer.

Maatwerk en professionalisering, bij de wijze waarop de initiatiefnemers aan de slag zijn en bij de gemeente, zijn dan ook voldoende om de hoge risico-inschatting hanteerbaar te houden. De deelnemers zijn stellig in hun overtuiging dat een meer objectieve risico-inschatting, bijvoorbeeld door vergelijking met kengetallen van soortgelijke initiatieven, de huidige risico-score gaat doen verlagen.

*10.9. Samenvattend*

In dit hoofdstuk hebben we burgerinitiatieven, risico's en te nemen acties besproken en de onderzoeksvraag "Werkt aansprakelijkheid belemmerend in de praktijk van burgerinitiatieven?" ontkennend beantwoord voor gemeente en initiatiefnemers. Wel is duidelijk geworden dat initiatiefnemers last hebben met het omgaan met de juridische wereld van risico's, schade en aansprakelijkheid. Voortbouwend op de onderzoeksresultaten van de vorige hoofdstukken hebben we duidelijk gemaakt welke acties opgezet kunnen worden om deze belemmeringen weg te nemen.





# Hoofdstuk 11

## Conclusies & Vervolgstappen

---

**Tijdelijk kayakpoloveld  
in de Sydhavnen in  
Kopenhagen**

---

In dit hoofdstuk geven we de eindresultaten van het onderzoek. Daarvoor herhalen we centrale onderzoeksvraag uit hoofdstuk 2:

- *Werkt aansprakelijkheid als een belemmering in de praktijk van burgerinitiatieven?*

In hoofdstuk 10 hebben we laten zien dat voor gemeenten aansprakelijkheid en risico om aansprakelijk gesteld te worden niet belemmerend werkt in hun behandeling van maatschappelijke initiatieven. Aansprakelijkheid is een gegeven en hun aandacht gaat uit naar het inschatten van risico's bij de verschillende initiatieven. Zij gebruiken 4 juridische strategieën en passen waar nodig voorstellen van burgers aan of verbieden deze.

Er zijn twee groepen initiatiefnemers die verschillend omgaan met aansprakelijkheid. De ene groep is zich bewust van de juridische aspecten en handelt daar ook naar. De andere groep weet niets van aansprakelijkheid of risico om aansprakelijk gesteld te worden. Zij weten dat zij verantwoordelijk zijn en regelen schade indien nodig. Voor beide groepen geldt dat aansprakelijkheid geen belemmering is, want of het wordt geregeld of

het is niet bekend. We concluderen dan ook dat aansprakelijkheid op zichzelf niet belemmerend werkt in de praktijk van maatschappelijk initiatieven.

Waar initiatiefnemers wel last van hebben is de wereld van procedures, wetten en regels waar gemeenten mee aan komen. We hebben laten zien dat die "wolk van juridische regels" ingewikkeld is voor burgers, en dat daar over informatie geven vanuit gemeenten niet altijd het gewenste resultaat heeft. Dat heeft niet uitsluitend met de complexiteit van de juridische zaken zelf te maken, initiatiefnemers hebben ook het beeld dat gemeenten sowieso hun activiteiten lijken te belemmeren.

Naar onze mening beantwoordt dat ook de vraag "Hoe ervaren initiatiefnemers de wijze waarop gemeenten met hun maatschappelijke initiatieven omgaan?" Zelfs is aan de orde gekomen dat communiceren over aansprakelijkheid een verkeerd signaal kan zijn richting de burgers, want dekt de overheid zich niet in en wordt de verantwoordelijkheid niet op de schouders van de (participatie) samenleving gelegd?

**Vraag:** *Gedogen is de beste manier om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven*

- Waar*  
 *Niet waar*

*Gemeenten moeten vooral geen afstand houden van de maatschappelijke initiatieven*

*Juridisch en beleidsmatig ruimte geven kan met dezelfde instrumenten, alleen worden andere, meer initiatiefvriendelijke keuzen gemaakt*

Toch is er geen andere weg dan de juiste communicatie manieren en instrumenten te vinden, omdat onwetendheid van de initiatiefnemers onacceptabel hoort te zijn vanuit de zorgplicht van gemeenten. We hebben in de hoofdstukken over de 5 typen burgerinitiatieven diverse aanbevelingen gedaan hoe de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en burgers over juridische zaken als aansprakelijkheid wel tot goede resultaten kan komen. Nadruk ligt onder meer bij een zo goed mogelijk relatiebeheer vanuit gemeenten en vooral geen afstand houden van de initiatieven. Dat vraagt wel een extra inzet vanuit gemeenten in de vorm van ambtenaren met de juiste vaardigheden en competenties.

Diverse onderzoeksvragen met betrekking tot aansprakelijkheid en wat dat betekent voor gemeenten hebben we beantwoord in hoofdstuk 3 en 4. Drie vragen ten aanzien van de manier waarop gemeenten omgaan met maatschappelijke initiatieven beantwoorden we hier.

- *Welke juridische en beleidsmatige mogelijkheden hebben gemeenten om ruimte te geven aan burgerinitiatieven, bekeken vanuit aansprakelijkheid?*

Aansprakelijkheid valt in het civielrechtelijk en strafrechtelijk domein en dat is niet zomaar te veranderen met "ruimte geven" en "loslaten". Dat betekent dat er niet zozeer een nieuwe juridische strategie wordt toegepast maar dat er anders omgegaan wordt met de juridische strategieën die gemeenten tot hun beschikking hebben. En daarmee met de risico's op aansprakelijkheid bij initiatieven. Zoals we hebben laten zien in hoofdstuk 10, kunnen gemeenten op grond van de inschatting van risico's bij initiatieven gerichte acties doen. Kleinschalige, weinig risicovolle activiteiten kunnen prima gedoogd worden, de adoptie-strategie kan een groter bereik van burgerinitiatieven hebben, overeenkomsten kunnen simpeler, voor meer activiteiten kan de meldingsplicht volstaan. In feite veranderen de instrumenten niet die gemeenten al tot hun beschikking hebben, alleen worden er andere, meer initiatief-vriendelijke keuzen gemaakt.

*Kiezen mag.  
Gemeenten hebben  
de vrijheid om van  
juridische strategie  
te wisselen als  
dat helpt bij  
maatschappelijke  
initiatieven*

- *Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen gemeenten, als het gaat om ruimte te geven aan burgerinitiatieven, waarbij aansprakelijkheid een rol speelt?*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Venray wat betreft de juridische strategie Adopteren afwijkt van de andere twee gemeenten. Meer adopteren betekent meer juridische ruimte geven aan burgerinitiatieven. Venray maakt in feite een andere keuze welke instrumenten gebruikt worden om maatschappelijke initiatieven van dienst te kunnen zijn. Dat kan als voorbeeld dienen voor gemeenten die ook van plan zijn om het burgerinitiatieven makkelijker te maken. Niet zozeer dat alle gemeenten moeten gaan overschakelen naar de Adoptie-strategie, maar wel dat gemeenten keuze vrijheid hebben om van strategie te wisselen.

Dergelijke gemeentelijke afwegingen zouden ook zomaar de eerste verkenningen van een nieuw beleidsveld kunnen worden, namelijk dat van Burgerinitiatieven in plaats van Burgerparticipatie. We kennen op dit moment maar enkele gemeenten die zo'n nieuw

beleidsveld onderkennen en er uitvoering aan willen geven (gemeente Stichtse Vecht kent een dergelijk beleidsnotitie).

Maar gemeenten kunnen van elkaar leren. Dat gebeurt door deelname van ambtenaren aan de diverse LinkedIn groepen die zich momenteel bezig houden met burgerinitiatieven, overheidsparticipatie en juridische zaken. De LinkedIn groep Burgerinitiatieven en Juridische Zaken is momenteel groeiend in aantal leden en is bedoeld als kennisleerkring voor iedereen die interesse heeft in juridische aspecten bij burgerinitiatieven.

De derde vraag die we hier beantwoorden betreft andere factoren dan aansprakelijkheid en aanverwante juridische zaken.

- *Gaat het uitsluitend om aansprakelijkheid of spelen er ook andere factoren een rol in de processen rondom succesvolle burgerinitiatieven?*

Uit het onderzoek blijkt dat naast risico op aansprakelijkheid ook invloed is van politiek en bestuur. Initiatieven met hoog risico kunnen prima gerealiseerd worden als de

## Vraag: *Aansprakelijkheid is een belemmering voor burgerinitiatieven*

- Waar*
- Niet waar*

*Initiatieven met hoog risico op aansprakelijkheid kunnen prima gerealiseerd worden als de wethouder dat wil*

wethouder dat wil. Ook blijkt uit de discussies gemeente-intern dat de vakspecialist echt anders aankijkt tegen risico's dan zijn leidinggevende of het college van B&W. De meewerkende gemeente is een meerkoppig beest en dat maakt het soms voor initiatieven niet eenvoudiger. Tegelijkertijd constateren we ook dat geen van de onderzochte initiatieven zodanig belemmerd is door andere factoren vanuit de gemeente dat het niet tot realisatie gekomen is. Een factor die wel belemmerend werkt is de eerder genoemde ingewikkelde juridische wereld en het geregeld waar de initiatiefnemers mee te maken krijgen. In de hoofdstukken over de 5 typen maatschappelijke initiatieven doen we een aantal aanbevelingen hoe noodzakelijk regelwerk gemakkelijker gemaakt kan worden, mits de gemeente bereid is om in de tussentijd een bepaald risico voor eigen rekening te nemen.

De onderzoeksvragen rond verbeteringen hebben we beantwoord in hoofdstukken over de 5 typen burgerinitiatieven. Een belangrijke vraag die nog niet beantwoord is, gaat over mogelijke knelpunten die gemeenten niet kunnen oplossen.

- *Welke knelpunten zijn er op het gebied van aansprakelijkheid, waardoor gemeenten niet in staat zijn ruimte aan burgerinitiatieven te geven?*

Als het gaat over knelpunten zoals de WAS bij speeltoestellen, dan hebben we aangegeven dat hier een opgave ligt voor de rijksoverheid. Een echt knelpunt rond aansprakelijkheid en het risico om aansprakelijk gesteld te worden heeft te maken met het feit dat aansprakelijkheid vooral zijn basis vindt in het privaatrecht, niet in het publiekrecht. Een medewerker van de gemeente Deventer vindt dat de enige manier om iets echt te veranderen rond aansprakelijkheidskwesities tussen gemeenten en burgerinitiatieven betekent dat het Burgerlijk Wetboek aangepast moet worden (zie bijlage verslag terugkoppeling concept eindadvies).

We concluderen dat het onderzoek over burgerinitiatieven en aansprakelijkheid een schat aan kennis en inzichten heeft opgeleverd. Dit eindadvies hoopt deze informatie verder te verspreiden en tegelijkertijd gemeenten, initiatiefnemers en nieuwsgierigen te inspireren om

*De enige manier om echt iets te veranderen rond aansprakelijkheidskwesties tussen gemeenten en maatschappelijke initiatieven is aanpassen van het Burgerlijk Wetboek*

aandacht te besteden aan zaken als aansprakelijkheid, risico om aansprakelijk gesteld te worden en schade. Maar vooral om te laten zien dat er veel mogelijkheden zijn om samen met de gemeente aan de slag te gaan met je eigen activiteit.

Vervolgstappen die we kunnen voorzien gaan over het uitgevoerd krijgen van de vele aanbevelingen uit dit eindadvies, de verkenning Verordening Burgerinitiatieven en het onderzoeksproject Risicomanagement in de openbare ruimte, met de Risico-Meter.

- Voor de verkenning Verordening Burgerinitiatieven stellen we voor om via de genoemde LinkedIn groepen gemeenten, burgers en belangstellende instellingen uit te nodigen, die samen met Van Alphen Advies aan de slag gaan om zo'n Verordening op te stellen, vervolgens door een aantal gemeenten uit te laten voeren en af te sluiten met een goede evaluatie. Een en ander vindt plaats in de periode december 2013 – december 2014.
- Voor het Risicomanagement onderzoek is in de bijlage bij het eindadvies een voorstel gedaan

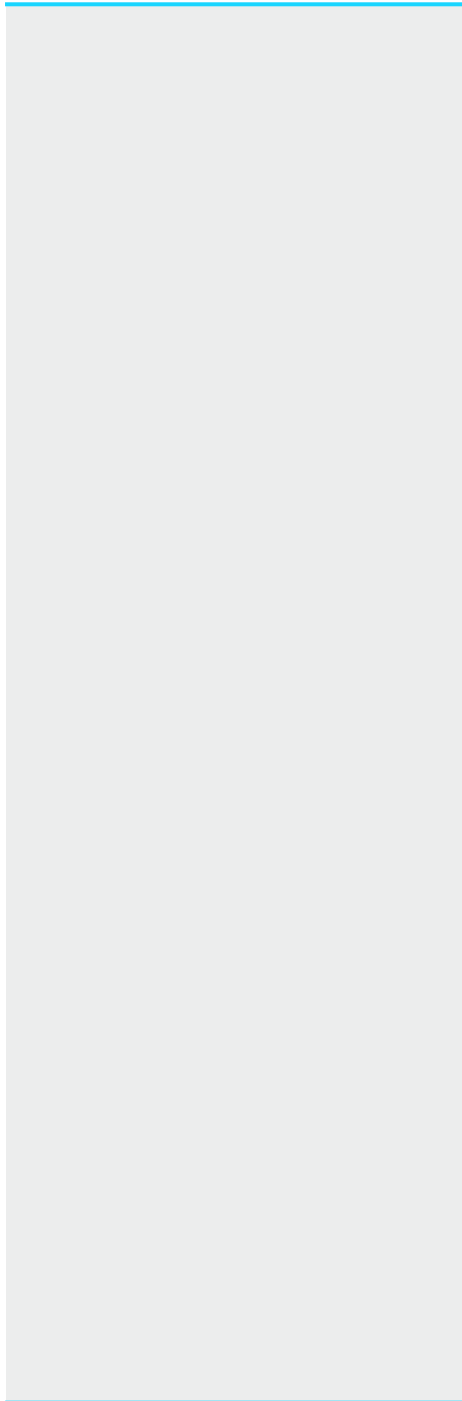
voor uitvoering. Ook hier willen we samen met het CROW de opstart doen en de verschillende groepen begeleiden die aan het werk gaan om de Risico-Meter te maken.

Zie voor alle verdere acties uit dit onderzoek de Bijlage Vervolgacties.

Ten slotte willen we het eindadvies offline en online uitbrengen, met de bedoeling dat iedereen die bezig is met burgerinitiatieven kan bijdragen in de vorm van eigen voorbeelden, foto's (en online video's) en relevante juridische feiten. Hiervoor is contact gelegd met een vakuitgever, die graag wil mee werken aan het bouwen van een lerend netwerk van mensen en organisaties rond het thema burgerinitiatieven en aansprakelijkheid, maar ook bereid is er over te publiceren, gekoppeld aan een grootschalig evenement.

Hier vragen wij graag vergunning voor aan.









# Deelnemers

---

---

*Gemeente Deventer*

**Willem Mulder** (Programma-  
onderdeelmanager Groen/Spelen)

**Sietze van der Schaaf**  
(Wijkenbeheerder)

**Robert Saris** (Wijkenbeheerder)

**Nelleke Hage** (Wijkmanager)

**Denny Lobeek**  
(Programmamanager)

**Marten Schuttert** (Hoofd  
wijkmanagement)

**Lucianne van der Bosch** (Jurist)

*Gemeente Venray*

**Coby Siebers** (adviseur juridische  
zaken)

**Sven Niewerth** (ontwerper,  
calculator GGW)

**Willy Sassen** (beheerder openbare  
ruimte)

**Germey Thielen** (senior  
beleidsmedewerker openbare  
ruimte)

**Hanneke Beerkens** (Senior  
bedrijfsvoeringsadviseur HRM)

**Rein Blauw** (projectleider)

**John Drabbels** (projectleider)

**Wilco van der Bas**  
(Beleidsmedewerker GGW)

*Gemeente Den Helder*

**Wierke Huizinga** (senior  
adviseur afdeling Juridisch Zaken,  
Concernstaf)

**Charl Mica** (beleidsadviseur  
onderwijs, welzijn en sport),

**Jeroen van Zeventer**  
(Buurtbeheerbedrijf Den Helder –  
adjunct directeur)

**André Flipse** (buurtbeheerbedrijf  
Den Helder – directeur)

**Nico Bais** (Buurtcollectie  
– voorzitter / werkzaam bij  
assurantiebedrijf)

**Jop Roggeveen** (Visbuurt –  
vrijwilliger)

**Andries Pruiksma** (SBS -  
Buurtbeheerbedrijf Sluisdijk) –  
voorzitter / Raadslid PvdA Den  
Helder)

**Mariëtte Nannings** (Stichting De  
Wering – consultant)

**Jan Smits**  
(Buurthuis EITO – voorzitter)

**Ester Boverhoff**  
(beleidsmedewerker beheer  
openbare ruimte BOR)

**Annelies Stins** (Stichting De  
Wering – opbouwwerker)

**Netty Kolsteeg**  
(Stadsbeheer)

**Martin van de Maas**  
(wijkaccountmanager)

**Willem Stam**  
(wijkaccountmanager)

**Arco Bakker** (teamleider Beheer  
Openbare Ruimte)

**Ton van de Misée**  
(Teamleider wijkconciërges)

*Klankbordgroep Spelen*

**Peter Post** (Gemeente Almere-  
beleidsmedewerker groen en  
speelvoorzieningen)

**Jan Keijzers** (Gemeente Almere-  
jurist Groep Beleid en Advies)

**Arthur Wopereis** (Gemeente  
Amersfoort - Adviseur BOR)

**Marika Kerstens** (Gemeente  
Amstelveen - adviseur BOR)

**Judith Slot** (NV Rova Holding -  
Senior Adviseur Openbare Ruimte)

**Mariëlle Versteeg** (Projectmanager  
- Jantje Beton)

**Danielle Nielander** (Adviseur -  
Speelplan)

*Expertteam*

**Harro Verhoeven** (Projectmanager  
- CROW)

**Sten Fierant** (Adjunct directeur -  
WijkAlliantie)

**Edwin Broekman**  
(participatieprofessional - En de  
Buurt)

**Kees van Alphen** (Jurist - Van Alphen advies)

**Willem Stam** (LPB - Platform voor wijkgericht werken)

**Willem Stortelder**  
(21lobsterstreet)

**Jan - Willem Wesselink, Cindy Welters, Rosanne Nieuwesteeg, Karin de Nijs** (Elba Media)

**Coen Boot**  
(Ministerie van BZK)

**Jornt van Zuylen**  
(Ministerie van BZK)

**Bianca Lubbers**  
(Ministerie van BZK)

**Maaïke Kerkhof**  
(Ministerie van BZK)

#### *Interviews*

**Ria Flinserberg** en Tonny Wienen  
(initiatiefnemers en bestuursleden  
KBO Leunen)

**Joris Roth** (Voorzitter Dorpsraad  
Oostrum)

**Ruimtevolk** (Sjors de Vries, Judith  
Lekkekerker)

**Theo Zeger** (Voorzitter Dorpsraad  
Merselo en voorzitter Koepel  
Dorpsraden Venray), Dorpsberaad  
Zelfsturingsplan Grootdorp Merselo,

**Lucien Peeters** (Wethouder  
gemeente Venray),

**Rianne Warsen** (Universiteit  
Utrecht)

**Nico Beun** (Programmamanager  
Innovatie Netwerk)

**Ad Paauwe** (Gemeente Deventer -  
Projectleider)

**Margriet de Jager** (Gemeente  
Deventer - Wethouder)

**Anne Koning, Tijs den Uijl,  
Wilma Nugteren, Marielle  
Versteeg** (Jantje Beton)

**Marielle Hoff, Marcel Hommel,  
Ricky van Lingen** (Planterra B.V.)

**Johannes Mattiesing** (Green  
Consult)

**Marco Redeman** (Dienst Tijdelijke  
Ontwikkeling Utrecht)

**Edgar van Groningen**

(Initiatiefnemer het skelet  
Amersfoort)

**Marco Gregoor** - (partner Heilbron  
Assurantien)

**Marieke Hart** (Initiatiefnemer  
thuisafgehaald.nl)

**Annelies Overmars, Daniella  
Nijman, Reinier Ensink** (Holla  
advocaten)

**Jonas Oost** (OBB Deventer)

**Rogier Mulder** (Voorzitter  
speeltuinvereniging Geldermalsen)

*Bijeenkomsten en congressen***Tijdelijk Anders Bestemmen**

met oa Wieke Bonthuis  
(Omgevingsdienst Regio Utrecht),  
Mieke de Jong (Omgevingsdienst  
Regio Utrecht), Roelof Westerhof  
(Org-id)

**Pakhuis de Zwijger Amsterdam**

(Joachim Meerkerk - Vertrouwen in  
de stad)

**Elba Media** (Jan Jager - Landelijk  
Congres Openbare Ruimte)

**IVN** (Rachelle Eerhart, Marieke  
Ankoné - Congres GroenDichterbij)

**Acquire** (Geert Dijkstra - Week  
van de Openbare ruimte - thema  
Spelen)

**VNG/BZK Burgerkrachtlab**

**CoP Burgerkracht** (Joop Hofman,  
Kees Fortuin, e.a.)

**Alterra** (Pat van der Jagt, Rosalie  
van Dam)

**Universiteit Twente** (Piet  
Kommers)

---

### *Colofon*

Het eindadvies 'Regel die Burgerinitiatieven' is geschreven in opdracht van:

#### **Coen Boot**

Senior Beleidsmedewerker  
Programma Burgerschap  
Afdeling Interactie  
team Burgerschap en  
Informatiebeleid  
Ministerie van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties

De auteurs zijn:

#### **Mark Verhijde**

Mark Verhijde - Interimprogramma  
manager en adviseur stedelijke  
ontwikkeling  
mark.verhijde@gmail.com  
+31 652653005

#### **Maarten Bosman**

Planoloog en Adviseur stedelijke  
ontwikkeling (M. Bosman B.V.)  
info@maartenbosman.nl  
+31 616448119

December 2013

Voor meer informatie kunt u contact  
opnemen met BZK of de auteurs.

### *Verantwoording*

Alle tekst in het eindadvies 'Regel die Burgerinitiatieven' is eigendom van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Alle afbeeldingen in het eindadvies 'Regel die Burgerinitiatieven' zijn ter beschikking besteld door de auteurs. Hier rust creative commons rechten op.

De foto dorpsevenement Nieuwer ter Aa is eigendom van Jan van Wijk, Nieuwer ter Aa.

De foto van Werkplaats K is eigendom van de kunstenaars van Werkplaats K, Kerkrade.

De foto's van het Skelet Amersfoort zijn eigendom van Nelleke Moot, te Amersfoort.

Wij danken Jan van Wijk, Werkplaats K en Nelleke Moot voor het gebruik mogen maken van het beeldmateriaal.



---

# Fabels, mythen en andere onwaarheden

---

Op verschillende plekken in het eindadvies staan stellingen die betrekking hebben op aansprakelijkheid. Het juiste antwoord op de stelling kun je steeds vinden op dezelfde pagina. Hieronder geven we alle stellingen bij elkaar.

- *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*
- *aansprakelijkheid is een belemmering voor burgerinitiatieven*

Geen enkele stelling van hierboven is waar, hoewel je misschien in eerste instantie denkt dat sommige best waar kunnen zijn. Dit zijn de fabels en mythen, de 'broodjes aap verhalen', die vaak genoemd worden, als het gaat om aansprakelijkheid, risico's en schade.

## Juinense toestanden

"Ja hallo met Hekking. Gaat het over initiatieven van bewoners en aansprakelijkheid? En experimenten die het Ministerie graag hier in onze mooie gemeente wil gaan doen? Nou, daar kan ik u het volgende over zeggen... Juinen heeft helemaal geen behoefte om landelijke bekendheid te krijgen als adoptiegemeente. Want we hebben al de gedoogstraat die onze bewoners ook goed helpt en dat is wel genoeg. Dat adopteren laten we mooi het best bewaarde geheim van Juinen zijn. En trouwens, zo'n reservering in de gemeentelijke begroting om schade bij maatschappelijke initiatieven te dekken en zo de bestaande vrijwilligersverzekering op te zeggen, dat doen we dus ook niet. Die buurtbemiddelaars kunnen toch prima verzekerd blijven? Maar we zijn natuurlijk wel geïnteresseerd als andere gemeenten zoiets willen gaan doen, daar kun je altijd van leren. Oh, dat gesprek met bewoners en een onafhankelijke deskundige, hoe noem je dat? Juridisch tafelen? Dat is niet nodig, hoor. De projectleider is al vervangen en onze prioriteiten liggen nu echt ergens anders. Was er nog meer? Nee? Nou bedankt voor dit fijne gesprek."

*Bron: telefoongesprek met wethouder Hekking, gemeente Juinen.*

**Maar buiten Juinen geven we  
burgerinitiatieven alle ruimte!**