

# WEL BETALEN, NIET BEPALEN: DE SUBSIDIËRING VAN BURGERINITIATIEVEN

*W. den Ouden\**

## 1. Inleiding

### 1.1 Burgerinitiatieven

De Staatsrechtconferentie van 2018 vindt plaats te Rotterdam. Dat is een goede stad om met elkaar te spreken over burgerparticipatie.<sup>1</sup> Daaraan wordt in Rotterdam namelijk actief en met succes gewerkt. Op de vele conferenties en workshops over burgerparticipatie is de Schepenstraat in Rotterdam-Blijdorp misschien wel de meest behandelde ‘best practice’. De bewoners van die straat hebben zelf bepaald hoe hun straat eruit kwam te zien na de broodnodige renovatie van onder andere het riool.<sup>2</sup>

De inrichting van de openbare ruimte is zeker niet de enige overheidstaak waarmee de Rotterdamse bevolking zich kan bemoeien. In Rotterdam, zo lezen wij op de website over Rotterdam en burgerparticipatie, ‘kan iedere Rotterdammer meedenken, meedoen en meebeslissen over de toekomst van stad, buurt en straat.’ Rotterdam is een stad ‘waar uw mening ertoe doet en waar ruimte is om eigen ideeën en initiatieven voor de stad te realiseren.’<sup>3</sup> Het gemeentelijk beleid is dus in den brede gericht op het activeren en betrekken van burgers.

Rotterdam is hierin weliswaar een voorloper, maar uniek is de stad in dit opzicht zeker niet. Door het hele land en in vrijwel iedere gemeente wordt gezocht naar ruimte om burgers (mede)verantwoordelijkheid te laten dragen voor overheidstaken of deze zelfs aan hen over te dragen. Burgers zelf eisen deze rol ook steeds actiever en dwingender op. Van het onderhoud van de groenvoorzieningen in de buurt en het beheer van het plaatselijke zwembad, tot een eigen zorgcoöperatie of de exploitatie van een gezamenlijke windmolen of zonnepanelenpark; op al deze en nog veel meer terreinen zijn er burgers die het initiatief nemen om mee te denken over maatschappelijke vraagstukken en deze samen aan te pakken.<sup>4</sup> Zij spelen zodoende een actieve rol bij de beleidsvorming en uitvoering van taken die voordien door overheden werden uitgevoerd.

Als individuele burgers of groepen burgers zich uit eigen beweging inzetten voor een taak of belang waarmee zij een bijdrage willen leveren aan de (lokale) samenleving, wordt dit vaak een burgerinitiatief genoemd.<sup>5</sup> Hoewel zowel lokale overheden als

---

\* Willemien den Ouden is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

<sup>1</sup> Hieronder versta ik zowel beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie (waarbij het voortouw ligt bij beleidsmakers en burgers mogen meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk), als maatschappelijke initiatieven (waarbij burgers zelf het voortouw nemen). Zie over deze terminologie: WRR 2012, p. 11.

<sup>2</sup> <http://www.schepenstraat.info>

<sup>3</sup> <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/participatie/>

<sup>4</sup> Zie voor illustratieve overzichten bijv.:

<https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie/burgerparticipatie-maatschappelijke-initiatieven.aspx> en <https://maex.nl>.

<sup>5</sup> Zie bijv. ProDemos 2018; de website van Movisie (<https://www.movisie.nl>); Nationale Ombudsman 2018, p. 8.

burgers erg enthousiast zijn over het concept ‘burgerinitiatieven’, blijkt daarvan een succes maken in de praktijk niet eenvoudig. Volgens de Nationale Ombudsman, die in het voorjaar van 2018 daarover een rapport publiceerde, moeten burgerinitiatieven vaak tegen een stroom van regelgeving, bureaucratie en financiële belemmeringen in roeien om tot bloei te kunnen komen.<sup>6</sup> De problemen blijken, bij nadere bestudering, van allerlei aard.<sup>7</sup> Vele regelcomplexen kunnen een concreet initiatief lastig realiseerbaar maken, bijvoorbeeld omdat daarin eisen worden gesteld op het gebied van veiligheid, kwaliteit, professionaliteit, duurzaamheid en eerlijke concurrentie. Soms speelt de vraag naar aansprakelijkheidsrisico’s een rol.<sup>8</sup> De systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger blijken maar moeizaam op elkaar aan te sluiten, waardoor burgers al snel verdwalen binnen de bureaucratie. Tot slot hebben initiatiefnemers vaak geld nodig van de overheid, die daarmee – naar hun beleving – onvoldoende over de brug komt. Over die financiële kant gaat deze bijdrage.

## 1.2 Problemen bij de financiering van burgerinitiatieven

Hoewel bij burgerinitiatieven beleidsvorming en –uitvoering (deels) van de overheid wordt overgenomen, betekent dat niet dat zij niet langer de kosten daarvan betaalt.<sup>9</sup> Regelmatig blijft financiering daarvan (mede) uit publieke middelen noodzakelijk. Burgers en overheid vinden het vaak logisch dat voor een initiatief publieke middelen worden ingezet: er wordt immers gewerkt in het algemeen belang c.q. aan een publieke taak. Dat roept de vraag op hoe die publieke middelen op een verantwoorde manier ter beschikking kunnen worden gesteld aan de private initiatiefnemers.

In de praktijk blijkt die overdracht in juridische zin doorgaans de vorm te krijgen van een betaling voor een geleverde dienst of een subsidie voor wenselijke activiteiten.<sup>10</sup> De praktijk worstelt met deze juridische figuren in de context van het burgerinitiatief. In welke gevallen dient te worden gekozen voor een betaling en wanneer kan worden gewerkt met een subsidieverstrekking? Is bij een betaling het aanbestedingsrecht automatisch van toepassing en in hoeverre kan in een aanbestedingsprocedure actief ruimte worden geboden aan (groepen van) burgers? Wat moet er gebeuren als een initiatief beleidsterrein overschrijdend is en er dus financiering nodig is vanuit verschillende subsidieregelingen, ieder met een eigen subsidieplafond? Kunnen subsidies voor burgerinitiatieven niet beter door burgers zelf worden gealloceerd? En wanneer zijn er aan subsidies voor burgerinitiatieven staatssteunrisico’s verbonden?

## 1.3 Onderzoeksvraag en -aanpak

Dit zijn enkele van de vragen en risico’s die van de (snelle) financiering van veelbelovende burgerinitiatieven soms een moeizame aangelegenheid maken. Er spelen

---

<sup>6</sup> Nationale Ombudsman 2018.

<sup>7</sup> Zie voor een recente inventarisatie welke ‘regelgeving’ aan burgerinitiatieven in de weg staat: W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen 2018. Zie eerder al Platform 31 2016.

<sup>8</sup> Zie daarover VNG 2016.

<sup>9</sup> Zie bijv. ProDemos 2018, p. 26, waaruit blijkt dat burgerinitiatieven regelmatig financiële ondersteuning vanuit de gemeenten nodig hebben en het al genoemde rapport van de Ombudsman (2018, p. 10) waaruit blijkt dat veel van de door hen onderzochte overheidsinstanties burgerinitiatieven in de vorm van subsidiëring ondersteunen. Zie specifiek m.b.t. zorginitiatieven (en subsidies): CMO STAMM 2017; Zie specifiek m.b.t. burgerinitiatieven op het gebied van natuurbeheer (en subsidies): Mattijssen, Buijs, Elands & Van Dam 2015.

<sup>10</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2014.

teveel kwesties om te kunnen bespreken binnen het kader van deze bijdrage. Daarom wordt een praktische weg gekozen: deze bijdrage concentreert zich op twee manieren die in de praktijk regelmatig worden gebruikt door overheden om burgerinitiatieven te subsidiëren: het bewoners-, buurt- of wijkbudget (hierna: het bewonersbudget) en subsidieverstrekking op grond van een subsidieregeling voor burgerinitiatieven. Centraal staat de vraag hoe deze instrumenten zorgvuldig én efficiënt kunnen worden vormgegeven en ingezet.<sup>11</sup> Met zorgvuldig wordt in deze context bedoeld: met inachtneming van de beginselen van de democratische rechtsstaat.<sup>12</sup> Met efficiënt wordt bedoeld dat bestuursorganen en initiatiefnemers zo weinig mogelijk (onnodige) hinder ondervinden van het wettelijk kader bij het financieren van burgerinitiatieven.

Om de vraag naar het zorgvuldig en efficiënt subsidiëren van burgerinitiatieven te kunnen beantwoorden wordt hierna (in paragraaf 2) eerst het verschijnsel burgerinitiatief en de veronderstelde positieve bijdrage daarvan<sup>13</sup> aan de democratie nader beschreven. Deze paragraaf is gebaseerd op literatuuronderzoek. Vervolgens (in paragraaf 3) wordt ingezoomd op de vele financieringsvormen die daarbij in de praktijk worden gebruikt. Deze praktijk wordt weergegeven met name op basis van eerder onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en onderzoek dat in 2018 in Leiden is uitgevoerd<sup>14</sup> om te kunnen adviseren over de wenselijkheid en vormgeving van een algemene wettelijke regeling inzake burgerinitiatieven. Ondanks de vele benamingen die de financieringsvormen in de praktijk krijgen, lijkt de subsidie in de praktijk de meest gehanteerde financieringsvorm, zo wordt beschreven in paragraaf 4. Daarna worden twee veelvoorkomende subsidievormen nader bestudeerd. Paragraaf 5 gaat over het bewonersbudget en paragraaf 6 over de subsidieregeling voor burgerinitiatieven. In paragraaf 7 wordt geconcludeerd dat beide instrumenten zorgvuldig en efficiënt kunnen worden ingezet voor de financiering van burgerinitiatieven, maar dat daarbij wel vaak maatwerk en dus veel aandacht en inzet nodig is.

## 2. Het streven naar meer burgerinitiatief

De verzorgingsstaat van de 21e eeuw kent nieuwe, meer horizontale verhoudingen tussen overheid en samenleving. In de moderne samenleving krijgen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de ruimte om (mede)verantwoordelijkheid te dragen voor publieke taken.<sup>15</sup> Velen van hen blijken zich met enthousiasme, daadkracht en kennis in te willen zetten voor de publieke zaak. Zij kunnen daarbij hun

---

<sup>11</sup> Deze vraag is geïnspireerd op een oproep van de Algemene Rekenkamer die in de publicatie 'Inzicht in publiek geld' van 2016 vroeg om mee te denken over de vraag 'wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan?' Zie Algemene Rekenkamer 2016. Deze vraag kan in deze tijden van decentralisering en vermaatschappelijking heel goed worden doorvertaald naar het regionale en lokale niveau waarop burgerinitiatieven zich doorgaans afspelen. Daarbij is zinnig en zuinig in deze bijdrage samengevat onder het begrip efficiënt.

<sup>12</sup> Zie daarover Schlössels & Zijlstra 2017, p. 14 e.v.

<sup>13</sup> Al zijn er zeker ook auteurs die mogelijke nadelen benadrukken. Zie bijvoorbeeld <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/29/het-populisme-waarniemand-over-spreekt-a1614702>, NRC 29 augustus 2018.

<sup>14</sup> Den Ouden, Boogaard & Driessen 2018.

<sup>15</sup> Zie daarover vanuit bestuursrechtelijk perspectief o.a. Den Ouden 2016 en Van den Berge 2018a en de daar gegeven literatuuroverzichten (met ook veel bestuurskundige analyses).

specifieke kennis of ervaring, hun flexibiliteit en capaciteit (vrijwilligers), hun netwerk of draagvlak in de samenleving en soms ook hun kapitaalcracht inzetten. Zo kunnen zij komen tot innovatieve, op maat gesneden oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die in hun omgeving of netwerk breed worden gedragen.

In deze nieuwe netwerksamenleving moeten burgerinitiatieven ruim baan krijgen. In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ uit 2017 is uitdrukkelijk aandacht besteed aan zowel de wens om ruimte te bieden aan burgerinitiatieven, als aan het feit dat dit niet vanzelf gaat. In dat kader stelt het regeerakkoord dat: “in overleg met gemeenten gekeken zal worden naar de mogelijkheid om ‘via een Right to Challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid te geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving. Daarbij gaat het om zaken als het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast gaan we samen met enkele gemeenten experimenteren met een recht op overname, waarbij lokale verenigingen of buurtbewoners het eerste recht krijgen om maatschappelijke voorzieningen over te nemen en de bijbehorende functie voort te zetten.”

Deze passages in het regeerakkoord voor burgerinitiatieven (en in het bijzonder het *Right to Challenge*<sup>16</sup>) komen niet uit de lucht vallen. Belangrijke adviseurs van de regering hadden al eerder aandacht gevraagd voor burgerparticipatie. In 2012 verscheen het rapport *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).<sup>17</sup> Daarin schrijft de Raad dat beleidsmakers meer open zouden moeten staan voor burgers die zich inzetten voor de samenleving. De Raad legt een directe link met democratische vraagstukken: actief betrokken burgers zijn van groot belang voor een levende democratie. Zij verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun dagelijks handelen en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken. Het is daarom belangrijk om meer te denken vanuit de burgers, hen vertrouwen te geven en ruimte te bieden voor betrokkenheid. De ‘doe-democratie’ vraagt dat het openbaar bestuur weet wanneer het nodig is en vooral ook dat het bestuur wegblijft als dat niet het geval is.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zat in 2012 in het rapport *Loslaten in vertrouwen op dezelfde lijn*.<sup>18</sup> Dat rapport gaat over de ‘vermaatschappelijking van overheidstaken’ die gaande is: de overheid laat publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden over aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De belangrijkste reden waarom politiek en bestuur zouden moeten streven naar vermaatschappelijking, zou volgens de Rob moeten zijn dat zij voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, omdat de overheid complexe hedendaagse maatschappelijke vraagstukken uiteindelijk niet alleen kan oplossen. Vermaatschappelijking is ook mogelijk in de vitale Nederlandse samenleving, door de Rob omschreven als een samenleving waarin mensen zich

---

<sup>16</sup> Dat houdt in dat burgers de overheid kunnen ‘challengen’ door een plan te presenteren voor de uitvoering van een publieke taak dat tot betere resultaten leidt dan uitvoering door of in opdracht van het openbaar bestuur. Lukt dat, dan kan deze taak inclusief het bijbehorende budget worden overgenomen. Zie over (de achtergronden van) dit instrument verder Den Ouden, Boogaard & Driessen 2018, ook voor literatuurverwijzingen.

<sup>17</sup> WRR 2012.

<sup>18</sup> Raad voor het openbaar bestuur 2012.

zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal. Wel is daarvoor nodig dat de rolopvatting van de overheid verandert. Zij dient vooral de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de samenleving zelf vorm kan geven aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. In latere publicaties wordt in dit verband ook wel gesproken van overheidsparticipatie: de 'lead' ligt immers bij de initiatiefnemers.<sup>19</sup>

Het burgerparticipatiethema is na verschijning van de rapporten van de WRR en de Rob door vele andere onderzoekers en (onderzoeks)instanties opgepakt en verder uitgewerkt.<sup>20</sup> Tegenwoordig staat nauwelijks nog ter discussie dat burgerinitiatieven wenselijk zijn voor de samenleving en ondersteuning verdienen. De maatschappelijke meerwaarde daarvan wordt min of meer verondersteld, al komt er steeds meer aandacht voor het expliciteren daarvan.<sup>21</sup> De focus in het debat ligt vooral op de vraag tegen welke hindernissen initiatiefnemers aanlopen, hoe die kunnen worden weggenomen en hoe de overheid burgerinitiatieven verder kan ondersteunen.

### 3. Het financieren van burgerinitiatieven

Ondersteuning van burgerinitiatieven van overheidswege kent vaak een financiële component. Dat de overheid niet langer eenzijdig beslist en bepaalt, wil dus niet zeggen dat zij ook niet langer betaalt. Aan sommige burgerinitiatieven wordt (uiteindelijk) grof geld verdiend,<sup>22</sup> maar in veel gevallen is er juist publiek geld nodig. Initiatiefnemers vinden het belangrijk dat de overheid financiële ondersteuning biedt om de zaak 'rond' te krijgen en omdat er wordt gewerkt in het algemeen belang.<sup>23</sup> De overheid wil vaak ook best een financieel steentje bijdragen. Het is namelijk een van de manieren waarmee de nieuwe, dienende verantwoordelijkheid van de overheid concreet kan worden vormgegeven en een eenvoudige manier om burgerinitiatieven te ondersteunen. De website van de gemeente Rotterdam over Rotterdam & burgerparticipatie spreekt op dit punt boekdelen. Al bij de derde link op deze pagina gaat het over de financiën. Wie op de knop 'Ik heb geld nodig voor mijn idee' doorklikt, leest dat er veel verschillende mogelijkheden zijn om financiële steun te krijgen in de vorm van 'subsidies, regelingen en fondsen'.

<sup>19</sup> Vgl. Nationale Ombudsman 2018, p. 23.

<sup>20</sup> Zie bijv. de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013; De Doe-democratie 2013 en Vermeij & Gieling 2016.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld het project MAEX waarmee wordt geprobeerd de bijdrage die burgerinitiatieven en sociale ondernemingen leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (waarde-creatie) zichtbaar te maken. Er is ook een Rotterdamse versie: <https://maex.nl/rotterdam/#/home>.

<sup>22</sup> Een goed voorbeeld zijn de vele windmolens die door dorps- en buurtverenigingen worden geëxploiteerd. Hoezeer dergelijke initiatieven uit hun voegen kunnen groeien en hoe zij in een concurrentieslag met commerciële exploitanten terecht kunnen komen, wordt geïllustreerd door de conclusie van de AG over de vraag in hoeverre met omgevingsrechtelijke besluiten schaarse publieke rechten worden verdeeld (ECLI:NL:RVS:2018:1847). Ter discussie staan verschillende vergunningen verleend aan De Windpark Zeewolde B.V., van oorsprong een burgerinitiatief (een burgerwindcoöperatie): <https://windparkzeewolde.nl/wat-is-windpark-zeewolde/en> en <http://windparkzeewolde.nl/de-nieuwemolenaars/>.

<sup>23</sup> Nationale Ombudsman 2018, p. 12.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft in 2014 in zijn rapport met de titel *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*<sup>24</sup> verkend hoe overheden met publiek geld een bijdrage leveren aan maatschappelijk initiatieven. De Raad constateert dat met behulp van publieke bekostiging initiatieven kunnen uitstijgen boven de mogelijkheden van de initiatiefnemers. Zo ontstaat maatschappelijke meerwaarde. Dat wil echter niet zeggen dat de financiële betrokkenheid van overheden een automatisme zou moeten zijn als regionale overheid en initiatief elkaar vinden in een gedeeld belang. De verdeling van publiek geld blijft een taak van het politieke bestuur. Gemeenteraden en Provinciale Staten hebben een brede verantwoordelijkheid voor vele beleidsterreinen, moeten belangen tegen elkaar afwegen en kunnen dus steeds tot de conclusie komen dat met een bepaald initiatief het algemeen belang niet (voldoende) wordt gediend en dus niet voor bekostiging vanuit de publieke kas in aanmerking komt.

Daar waar initiatiefnemers wel financieel worden gesteund, zo waarschuwt de Rfv, heeft publieke financiering een keerzijde. Publiek geld verplicht 'tot publieke verantwoordingslogica, tot oordelen over doelmatigheid en efficiëntie. Goed bestuur impliceert dat gemeenteraden en Staten hun kaderstelling en democratische controle niet ontnomen wordt, terwijl rekenkamers in staat moeten worden gesteld tot oordelen over doeltreffendheid en rechtmatigheid.'<sup>25</sup> Dat brengt vrijwel automatisch spanning met zich mee. Initiatiefnemers voelen immers het eigenaarschap van de activiteiten. Door publieke financiering, ook met een laag bedrag, gaat het initiatief echter (ook) deel uitmaken van het waardenstelsel van het publieke domein.

Voor deze bijdrage het meest interessante onderdeel van het onderzoek betreft de schets van de financiële uitvoeringspraktijk, die de Rfv tracht in al haar variëteit voor het voetlicht te brengen. In een overzicht van bekostigingsvormen worden maar liefst 19 'bekostigingsvormen' onderscheiden en uitgewerkt, al geeft de Raad direct toe dat het grootste deel bestaat uit subsidies, leningen, garantstellingen en fondsen en dat deze instrumenten niet altijd heel scherp van elkaar te onderscheiden zijn of in juridische zin zelfs één zijn.

Die kwestie komt ook uitgebreid aan bod in verschillende onderzoeksrapporten die daarna volgden, opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK.<sup>26</sup> In deze rapporten wordt betwijfeld of werkelijk sprake is van nieuwe vormen van publieke financiering, althans in juridische zin.

#### **4. Over subsidies, garantstellingen, leningen, fondsbijdragen en betalingen**

Als gezegd stelt de Rfv dat 'waar geldoverdracht aan de orde is, dit subsidies, garantstellingen, leningen en fondsen (betreft).'<sup>27</sup> Deze formulering roept direct vragen op, nu voor een jurist leningen en garanties zeker niet direct zijn te onderscheiden van subsidies en over het rechtskarakter van financiële verstrekkingen uit fondsen gevuld met publiek geld nog stevig wordt gediscussieerd.

<sup>24</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2014.

<sup>25</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 19.

<sup>26</sup> Laken & Sabee 2016 en Sloots advies 2016.

<sup>27</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 33.

Dat leningen en garantstellingen door juristen vaak als subsidies worden gezien, is het gevolg van het feit dat de Awb-wetgever in 1998 heeft gekozen voor een materiële subsidie-definitie. Dit betekent dat een groot deel van de publieke financiering van maatschappelijke projecten in één klap door de Awb werd gereguleerd: iedere financiële verstrekking die voldoet aan de omschrijving die art. 4:21, eerste lid, Awb geeft van de subsidie valt onder de reikwijdte van titel 4.2 Awb, ook wanneer de verstrekking in een regeling of beleid, beschikking of overeenkomst anders wordt aangeduid.<sup>28</sup> Met andere woorden: de Awb-wetgever heeft in 1998 beoogd iedere (1) aanspraak op financiële middelen, (2) door een bestuursorgaan verstrekt (3) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, (4) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten, publiekrechtelijk te normeren.

Nu het eerste definitie-element van artikel 4:21 Awb spreekt van een *aanspraak* op geld, is het niet nodig dat een subsidieontvanger daadwerkelijk geld van de overheid ontvangt en behoudt. In de Memorie van Toelichting merkt de regering daarover op dat ‘niet bij alle subsidies daadwerkelijk geld wordt uitgekeerd. Indien de overheid rente en aflossing van een door een bank aan een derde verstrekt krediet garandeert, ontstaat een subsidieverhouding die, als de derde zijn verplichtingen nakomt, eindigt zonder dat de overheid ook maar een gulden daadwerkelijk heeft uitgekeerd.’<sup>29</sup> De wetgever heeft dus garanties van overheidswege destijds zonder meer onder het subsidiebegrip van artikel 4:21 Awb geschaard. Datzelfde geldt voor geldleningen. In de toelichting staat daarover: ‘Het verlenen van een aanspraak op financiële middelen omvat niet alleen de subsidieverlening ‘à fonds perdu’, maar ook het verschaffen van kredieten. Overwogen is om kredietverlening tegen commerciële voorwaarden buiten het subsidiebegrip te houden, doch daarvan is afgezien, omdat de overheid slechts bij uitzondering zuiver commerciële kredieten verleent.’ Daar waar de overheid leningen verschaft waar ‘de markt’ het laat afweten, gebeurt dat vrijwel steeds met het oog op wenselijk geachte activiteiten van de ontvanger en onder gunstige voorwaarden. Dat is ook een financieel voordeel, waarvoor de subsidieregels behoren te gelden volgens de Awb-wetgever.

Daarom worden leningen en garantstellingen van overheidswege door (bestuursrecht)juristen vaak als subsidies beschouwd. De ook door de Rvf genoemde (revolverende) fondsen, ten slotte, kwamen in 1998 wel voor, maar niet op zo een grote schaal als tegenwoordig het geval is. De wetsgeschiedenis van de subsidietitel meldt daarover niets. Recent onderzoek van Van den Brink toont echter aan dat fondsen vaak ook subsidies in de zin van de Awb verstrekken.<sup>30</sup>

Met die kennis in het achterhoofd kan worden gesteld dat de Rfv heeft vastgesteld dat burgerinitiatieven van overheidswege met name in de vorm van subsidies worden bekostigd c.q. gesteund.<sup>31</sup> Dat ligt waarschijnlijk anders in het sociaal domein, waarin

<sup>28</sup> Zie Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 9. Vergelijk bijv. ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:803, AB 2016/286, m.nt. A. Drahmman, ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1073, AB 2015/309, m.nt. W. den Ouden en CBB 9 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8180, AB 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II* 1993-94, 23 700, nr. 3, p. 31.

<sup>30</sup> Van den Brink 2018.

<sup>31</sup> Al komen ‘versluisde subsidies’ ook veel voor: verhuur van gemeentelijke gebouwen beneden de kostprijs, onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd door overheden en het ter beschikking

(ook) met ‘maatschappelijk aanbesteden’<sup>32</sup> wordt geprobeerd kansen te bieden voor burgers, lokale initiatieven, sociaal ondernemers en maatschappelijke organisaties voor het uitvoeren van taken die traditioneel bij (commerciële) marktpartijen werden belegd of door de overheid zelf werden uitgevoerd.<sup>33</sup> Zo kan in een aanbestedingsprocedure binding met de buurt en kennis van de lokale context worden gevraagd en kan maatschappelijke meerwaarde in de gunning of uitvoeringsfase worden beloond. Soms wordt expliciet ruimte geboden in de aanbestedings- of inkoopprocedure voor sociaal ondernemers en lokale initiatieven, soms ook wordt van zorgaanbieders geëist dat dienstverlening optimaal aansluit bij lokale initiatieven.<sup>34</sup> Een aanbestedingsprocedure leidt in beginsel<sup>35</sup> tot een overeenkomst onder bezwarende titel. De gelden die de overheid uitkeert voor geleverde diensten in het sociaal domein zijn in dat geval betalingen voor geleverde diensten (en dus geen subsidies, zo blijkt uit de tekst van artikel 4:21 Awb).

Wat echter lastig blijft aan de combinatie van burgerinitiatieven en aanbestedingsprocedures is dat een kerngedachte van het aanbestedingsrecht is dat opdrachten worden gegund aan de beste aanbieder die wordt geselecteerd uit verschillende aanbieders; na een competitie dus en op grond van selectiecriteria vooraf vastgesteld door de opdrachtgever. Burgers die aan de deur van de overheid kloppen met een goed plan en de vraag om (mede)financiering staan vaak niet direct te springen bij de gedachte dat ook anderen, waaronder commerciële partijen, moeten kunnen meedingen naar de opdracht ter uitvoering van dat plan. Die gedachte strookt niet met de uniciteit die zij verbinden aan hun specifieke plan: het is voortgekomen uit eigen initiatief en heeft een maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld door draagvlak onder de initiatiefnemers en andere betrokkenen, inzet van vrijwilligers of een specifieke, lokale aanpak. Bovendien is met het opzetten en de uitvoering van een aanbestedingsprocedure de nodige tijd gemoeid, terwijl de initiatiefnemers vaak nú geld nodig hebben en verder willen. Soms lopen er nog (meerjarige) contracten die niet kunnen worden opgebroken zonder dat daar kosten uit voortvloeien (nog daargelaten wat dit zou betekenen voor de rechtszekerheid van contractpartners van de overheid).

Verder is het in de beleving van veel burgers beslist niet eenvoudig om mee te doen in een aanbestedingsprocedure; het wettelijk kader wordt als zeer complex ervaren.<sup>36</sup> Ten slotte wordt er in een aanbesteding naar hun smaak al snel de nadruk gelegd op verkeerde criteria, zoals de laagste prijs, *past performance*, professionaliteit en continuïteit van de opdrachtnemer; allemaal criteria waarop initiatiefnemers niet zelden matig scoren.

---

stellen van menskracht (ambtenaren). Zie Sloots advies 2016, p. 35 e.v. Deze voordelen vallen echter niet onder het subsidiebegrip van de Awb.

<sup>32</sup> Dat overigens ook wel buiten het sociaal domein wordt gepromoot en ingezet, zie Platform 31 2016.

<sup>33</sup> Ministerie van BZK 2016.

<sup>34</sup> Zie daarover bijv. Essers & Lombert 2017. Zie voor een geval waarin dat gebeurde en tot een geschil leidde ECLI:NL:RBGEL:2017:5357.

<sup>35</sup> In de praktijk lijkt ‘maatschappelijk aanbesteden’ soms ook te leiden tot subsidierelaties, zie bijv. Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 32.

<sup>36</sup> Zie bijv. Platform 31 2016, p.13-24.

In dat opzicht is subsidiëren vaak eenvoudiger. Zolang er geen opdracht onder bezwarende titel wordt gegeven,<sup>37</sup> maar activiteiten van initiatiefnemers worden gestimuleerd c.q. ondersteund, kan dat vaak prima in de vorm van een subsidie. Subsidies kunnen na een tenderprocedure worden verstrekt, maar dan doen zich al snel dezelfde problemen voor als bij een aanbestedingsprocedure.<sup>38</sup> Er kan echter ook worden gekozen voor een ander allocatiemodel<sup>39</sup>, zoals verdeling van beschikbare gelden op volgorde van binnenkomst, wat een veel flexibeler beoordelingskader mogelijk maakt. Concrete cijfers zijn niet beschikbaar, maar in zijn rapport van 2018 over burgerinitiatieven meldt de Ombudsman dat uit zijn onderzoek blijkt dat veel van de door hem onderzochte overheidsinstanties burgerinitiatieven ondersteunen vanuit ‘subsidiepotjes’.<sup>40</sup> In paragraaf 6 zal ook aan de orde komen dat er door decentrale overheden op grote schaal subsidieregelingen voor de financiering van burgerinitiatieven zijn opgesteld. Deze bevindingen stroken dus met de onderzoeksresultaten van de Rfv.

Dat neemt niet weg dat er in de wereld van de doe-democratie, de netwerksamenleving en de burgerparticipatie aan die subsidies allerlei nieuwe benamingen worden gegeven. Vaak wordt gesproken van investeringen (al dan niet uit fondsen), van sponsoring, cofinanciering, bijdragen, budgetten of prijzen. De verstrekking ervan wordt niet alleen anders geduid, maar ook anders beleefd.<sup>41</sup> Initiatiefnemers zijn lang niet altijd gecharmeerd van financiering in de vorm van een subsidie. Het woord subsidie heeft in de afgelopen jaren een nare bijmaak gekregen. Subsidie lijkt welhaast afhankelijkheid, ongelijkwaardigheid, tijdelijkheid en zelfs verspilling te veronderstellen<sup>42</sup> en dat zijn geen beelden waarmee een gemiddelde initiatiefnemer zichzelf wenst te associëren. De negatieve ‘framing’ van het woord subsidie is in gang gezet door politici. Het mag dus geen verbazing wekken dat ook politieke ambtsdragers en bestuurders doorgaans niet staan te springen bij de gedachte aan ‘meer’ subsidiebeleid. Bovendien vinden ook zij het subsidie-instrument intuïtief vaak weinig passend bij de ‘nieuwe’ relatie tussen overheid en burger waarin de overheid een dienende rol heeft en de burger in de ‘lead’ is en ‘eigenaarschap’ heeft in het initiatief. Een andere reden om weg te blijven bij subsidieverstrekking is, zo blijkt uit interviews,<sup>43</sup> dat volksvertegenwoordigers zeer kritisch meekijken naar subsidie-uitgaven en juist enthousiast reageren op ‘het investeren’ in initiatieven vanuit de samenleving.

Hier sluit de juridische terminologie dus niet goed aan op andere werelden. In juridische zin is iedere financiële verstrekking die voldoet aan art. 4:21 Awb een subsidie, die wordt genormeerd door de subsidietitel (titel 4.2) van de Awb. In de praktijk zijn veel financiële verstrekkingen voor burgerinitiatieven subsidies, of daar sterk op lijkende financiële verstrekkingen, die echter niet altijd subsidies worden

<sup>37</sup> Zie voor het grijze gebied tussen subsidies en betalingen o.a. Ten Kate & Van den Ende 2006, p. 583 e.v. en Drahmman 2011; Van Heukelom & De Jong 2015; Sloots advies 2016, p. 22 e.v.

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/ongenoegen-over-guning-sociaal-makelaarschap.9592179.lynkx>

<sup>39</sup> Zie verder over verdeelsystemen bij subsidieverstrekking: Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 120-126; Jacobs & Den Ouden 2011, p. 35 e.v.; Wolswinkel 2013; Drahmman 2012.

<sup>40</sup> Nationale Ombudsman 2018, p. 10 en 20. Zie ook de Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 30, gebruik van subsidieregelingen op dit vlak is ‘alom tegenwoordig’.

<sup>41</sup> Van den Brink & Den Ouden 2016 en Sloots advies 2016, p. 3, 31 e.v.

<sup>42</sup> <https://taalstrategie.nl/werkende-woorden-subsidie/>

<sup>43</sup> Den Ouden, Bogaard & Driessen 2018.

genoemd en waarbij betrokkenen ook niet altijd uitgaan van de toepasselijkheid van het subsidierecht. Dat leidt tot spraakverwarring en een onduidelijk wettelijk kader en soms tot een gebrek aan rechtsbescherming,<sup>44</sup> zo zal in de volgende paragraaf worden geïllustreerd.

## 5. De subsidiëring van burgerinitiatieven

### 5.1 Allocatie van publieke gelden door burgers: het bewonersbudget

In de praktijk wordt het hiervoor geschetste dilemma van het eenvoudig te hanteren maar weinig geliefde subsidie-instrument, regelmatig opgelost door de publieke financiering van burgerinitiatieven over te laten aan de burgers zelf. Veel gemeenten kiezen ervoor om een zogenaamd ‘bewoners-, buurt- of wijkbudget’ (hierna het bewonersbudget) ter beschikking te stellen in de vorm van een subsidie, die door (een groep) burgers verder wordt verdeeld. Zo worden in Rotterdam de publieke middelen beschikbaar voor burgerinitiatieven (tot 10.000 euro) toegekend door zogenaamde gebiedscommissies.<sup>45</sup> Voor het handelen van deze gebiedscommissies is een subsidie-regeling<sup>46</sup> opgesteld en de bijdragen die zij verstrekken worden dus gegeven in de vorm van een subsidiebeschikking.<sup>47</sup> Het uitgeven van de beschikbare gelden wordt in Rotterdam dus wel vormgegeven samen met burgers uit de betreffende wijk, maar dat proces wordt genormeerd door het publiekrecht, waaronder de (subsidietitel van de) Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en tegen de besluiten van de gebiedscommissies is er bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

In veel andere gevallen echter, stopt de subsidierelatie nadat het beschikbare budget per subsidiebeschikking is overgedragen aan een particuliere organisatie, die vervolgens burgers aan het werk zet voor de allocatie van de gelden. Een veel geroemde *best practice* op dit gebied is de zogenaamde GoudApot,<sup>48</sup> waaruit budgetten worden verstrekt aan Goudse initiatiefnemers. De gemeente Gouda stortte de afgelopen jaren €240.000 per jaar in de pot in de vorm van een subsidie aan de Stichting GoudApot. De stichting werkt geheel zelfstandig en vrijwel geheel op basis van vrijwilligers. In nieuwsberichten wordt trots vermeld ‘dat er geen ambtenaar meer aan te pas komt’.<sup>49</sup> Zo komt de subsidie op de plek waarvoor deze is bedoeld: bij de initiatieven, aldus de website. Elke aanvraag wordt beoordeeld door zogenaamde beoordelingscommissies, waarbij wordt gestreefd naar een aantal beoordelingscommissies met in totaal tien tot dertig Gouwenaren. Onduidelijk blijft hoe deze Gouwenaren worden geselecteerd en

<sup>44</sup> Van den Brink & Den Ouden 2016.

<sup>45</sup> Rotterdamse Verordening op de gebiedscommissies 2014.

<sup>46</sup> Nadere regels bewonersinitiatieven Rotterdam. Gebiedscommissies bestaan uit negen tot vijftien leden die de bewoners uit het gebied vertegenwoordigen. In sommige wijken wordt in plaats van met de gebiedscommissie gewerkt met wijkraden en wijkcomités, die een kleiner gebied van de stad bestrijken (en die bestaan uit vijf leden). Zie <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies/>.

<sup>47</sup> Ook in de gemeente Schinnen, waarin men werkt met zogenaamde burgerinitiatieftafels is de verstrekking van de uiteindelijke bijdrage publiekrechtelijk ingebed, zie [https://www.schinnen.nl/bedrijven-en-verenigingen/subsidies\\_42372/item/regeling-ondersteuning-burgerinitiatieven-schinnen\\_60847.html](https://www.schinnen.nl/bedrijven-en-verenigingen/subsidies_42372/item/regeling-ondersteuning-burgerinitiatieven-schinnen_60847.html).

<sup>48</sup> Zie [www.goudapot.nl](http://www.goudapot.nl).

<sup>49</sup> Zie bijv. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/inwoners-gouda-verdelen-zelf-subsidiepot.9514565.lynkx>.

aangesteld. Het bestuur van de stichting toetst een aanvraag op ‘harde’ criteria, die zijn opgenomen op de website van de stichting, waarna de beoordelaars een eindoordeel vellen op basis van ‘zachtere’ criteria. Op de website wordt dit laatste onderdeel omschreven als het proces ‘van vinkjes naar gevoel’. De beoordelaars nemen een eindbeslissing over de bijdrage. Aanvragers krijgen bij dat oordeel wel een motivering, maar volgens de spelregels gepubliceerd op de website is de beoordeling van een budgetaanvraag definitief. Er is geen officiële bezwaar- of klachtprocedure.

Deze manier om burgerinitiatieven door andere burgers te laten beoordelen en die laatsten ook de budgetten zelfstandig te laten verdelen, staat niet op zichzelf. Buurtbudget Amersfoort is een vergelijkbare constructie: in elke wijk van Amersfoort is een wijkstichting of –vereniging aangewezen die jaarlijks van de gemeente een subsidie ontvangt om initiatiefnemers die iets willen organiseren voor hun buurt ‘te ondersteunen’: het buurtbudget.<sup>50</sup> Een ander voorbeeld vinden we in Assen, waar op initiatief van de gemeente de Stichting Stimuleringsfonds Leefbaarheid Assen (STILA)<sup>51</sup> is opgericht, om burgers meer zeggenschap en verantwoordelijkheid te geven bij (het stimuleren van) bewonersinitiatieven. Hiertoe heeft de gemeente de gelden die bedoeld waren voor bewonersinitiatieven gebundeld en overgedragen aan STILA. In 2015 ging het om €174.000,-. STILA verdeelt de gelden vervolgens onder de aanvragers met behulp van bewonerspanels. Volgens eigen zeggen maakt STILA zo ‘van iedere burger een burgemeester’. De Stichting Maatschappelijk Innovatiefonds Gemeente Oisterwijk (MIGO) is een vergelijkbaar voorbeeld.<sup>52</sup> Ook in Enschede<sup>53</sup> wordt gewerkt met het bewonersbudget en in Den Haag wordt ermee geëxperimenteerd.<sup>54</sup> Dit beeld past bij de analyse die Binnenlands Bestuur onlangs maakte van de coalitieakkoorden van de tien grootste gemeenten waar het afgelopen voorjaar verkiezingen plaatsvonden. Burgerparticipatie blijkt daarin een belangrijke gemene deler en vrijwel alle grote gemeenten willen in ieder geval wijkbewoners meer zeggenschap over hun eigen wijk (blijven) geven, via bewonersbudgetten of buurtbegrotingen.<sup>55</sup>

Hoewel uit sociaalwetenschappelijk onderzoek is gebleken dat bewonersbudgetten kunnen leiden tot betrokkenheid van burgers bij hun wijk en bij elkaar,<sup>56</sup> zijn er vanuit juridisch perspectief wel wat vragen en kanttekeningen te plaatsen bij deze vorm van financiering van burgerinitiatieven. In hoeverre gaat het daarbij om zorgvuldig en efficiënt subsidiëren?

## 5.2 De rechtspositie van aanvragers en ontvangers van buurtbudgetten

Een van de belangrijkste pijnpunten volgt uit de (schaarse) jurisprudentie over het bewonersbudget en heeft betrekking op de rechtspositie van aanvragers en ontvangers. Hoewel zij publiek geld ontvangen om hun ideeën te verwezenlijken, wordt dat geld verkregen via een privaatrechtelijk tussenstation. Dat roept de vraag op of nog wel kan

<sup>50</sup> Amersfoortse Subsidieregeling Buurtbudget 2014.

<sup>51</sup> Zie <https://stila-assen.nl>.

<sup>52</sup> <https://migo-oisterwijk.nl/#over-migo>.

<sup>53</sup> <http://www.jijmaaktdebuurt.nl/hoewerkthet/JijMaaktDeBuurt/>.

<sup>54</sup> <https://www.ad.nl/den-haag/baas-in-je-eigen-buurt-50-000-euro-wijkbudget-a6839b5b/>.

<sup>55</sup> [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx).

<sup>56</sup> Zie bijv. Tonkens en Kroese 2009.

worden gesproken van subsidiëring van initiatiefnemers, met de daarbij geldende publiekrechtelijke normen en bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, is om in juridische zin te kunnen spreken van een subsidie (art. 4:21 Awb), immers vereist dat de gelden worden verstrekt door *een bestuursorgaan*.

Die juridische vraag kwam scherp op tafel te liggen toen in Amsterdam sommige (inmiddels opgeheven) stadsdeelraden besloten om de subsidiëring van wijkwerk uit handen te geven aan burgers. Eind 2012 heeft ook de deelraad van het Stadsdeel Nieuw-West de uitvoering en financiering van vrijwilligersactiviteiten overgedragen aan buurtbewoners. Buurtbewoners mochten voortaan zelf beslissen welke activiteiten zij in hun wijk financieel wilden ondersteunen. Ondersteunende buurthuizen dienden in dat verband ‘een regiegroep’ op te richten, bestaande uit minimaal acht bewoners. Verder had iedere wijk een bewonersvergadering, waaraan elke bewoner van de wijk kon deelnemen. Er werd een getrappt systeem voor de behandeling van aanvragen voor ‘budget’ ingericht. Aanvragen voor bewonersinitiatieven tot € 500 werden behandeld door medewerkers van de buurthuizen en voorzitters van de regiegroepen. De regiegroepen beslisten over aanvragen om een budget vanaf € 500 tot € 5.000, en bewonersvergaderingen op aanvragen om een budget van meer dan € 5.000. Aanvragen voor wijkoverstijgende activiteiten, ten slotte, moesten bij het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Nieuw-West worden ingediend. De buurthuizen ondersteunden de regiegroepen door hun beslissingen uit te voeren en financiële verantwoording af te leggen aan het Stadsdeel.

Om het uitdelen van de ‘budgetten’ mogelijk te maken verleende het dagelijks bestuur van het Stadsdeel projectsubsidies aan o.a. de Stichting Impuls, de exploitant van een Amsterdams buurthuis. Bij het verleningsbesluit hoorde het Kader bewonersinitiatieven 2013. In dat kader was vastgelegd dat de financiering van bewonersinitiatieven ‘het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en het stimuleren van bewoners om bij te dragen aan leefbaarheid, sociale cohesie en een duurzame verbetering van de buurt’ moest realiseren. Ook was bepaald op welke wijze de regeling voor bewonersinitiatieven door de exploitanten van de buurthuizen diende te worden uitgevoerd en hoe verantwoording aan het Stadsdeel moest worden afgelegd.

Zo leek alles goed geregeld, tot een aanvrager van budget voor onder andere het verzorgen van taal- en computerles – activiteiten waarvoor hij voorheen subsidie ontving van het Stadsdeel – zijn aanvraag voor 2013 slechts gedeeltelijk gehonoreerd zag door een regiegroep. Zijn uurtarieven zouden te hoog zijn. Hij maakt ‘bezwaar’ en nadat dat niets had opgeleverd volgt beroep bij de rechtbank Amsterdam. Hij meent daar aan het goede adres te zijn omdat Stichting Impuls, dan wel de regiegroep, als subsidieverstrekkend bestuursorgaan moet worden aangemerkt. Zij besteden immers publiek geld aan een publieke taak c.q. houden toezicht op de uitvoering daarvan, aldus de aanvrager. De regiegroep, Stichting Impuls én het Stadsdeel Nieuw-West haastten zich echter om te betogen dat bij het verdelen van budgetten geen bestuursorgaan was betrokken. De regiegroep zei daarbij ronduit niet te kunnen voldoen aan de eisen die aan (de besluitvorming door) een bestuursorgaan worden gesteld: daarvoor hadden de desbetreffende acht wijkbewoners niet voldoende kennis en professionaliteit in huis. De Stichting Impuls stelde geen bestuursorgaan te zijn omdat zij niet de inhoudelijke beslissing nam op aanvragen van bewoners; zij ondersteunde enkel de regiegroep. Het Stadsdeel ten slotte heeft op de zitting bij de

rechtbank Amsterdam toegelicht ‘dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is om de Awb van toepassing te laten zijn’, dat zou maar juridiserend werken.

Hoewel de rechtbank Amsterdam in eerste aanleg oordeelde dat deze ‘budgetverlening’ in de kern subsidieverlening inhield en dat een afgewezen aanvrager dus terecht kon bij de bestuursrechter,<sup>57</sup> oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State anders. Zij paste in haar uitspraak in de casus Impuls, de in 2014 vernieuwde jurisprudentielijn<sup>58</sup> inzake de publieke taak toe.

Die publieke taak-jurisprudentie ziet specifiek op situaties waarin de overheid gebruik maakt van privaatrechtelijke *vehikels* voor geldverstrekking aan particulieren. Daar waar de overheid niet zelf subsidies, tegemoetkomingen of andersoortige uitkeringen verstrekt om beleidsdoelstellingen te bereiken, maar die taak opdraagt aan private organisaties, ontstaat al snel de vraag naar de normering van het handelen van die organisaties en rechtsbescherming daartegen.<sup>59</sup> Zolang deze taak in een algemeen verbindend voorschrift aan de private organisatie is opgedragen, is er weinig aan de hand. De private organisatie is dan per wettelijk voorschrift met openbaar gezag bekleed en treedt dus bij geldverstrekkingen op als een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1, eerste lid, sub b, Awb; een b-bestuursorgaan. Problematisch is dat het ook regelmatig voorkomt dat private organisaties grote sommen publiek geld ontvangen om deze verder te alloceren, terwijl die bevoegdheid *niet* in een wettelijk voorschrift wordt geregeld. Zo ook in veel van de bewonersbudget-gevallen: bij de private organisaties die het budget beheren wordt vaak volstaan met een (incidentele) subsidiebeschikking; hun taak tot het verdelen van de bewonersbudgetten wordt niet expliciet vastgelegd c.q. opgedragen in een wettelijk voorschrift. In dat soort gevallen is het veel lastiger om vast te stellen dat de private organisaties ‘met openbaar gezag zijn bekleed’ en dus handelen als b-bestuursorgaan bij het verdelen van de budgetten.

Als een wettelijke grondslag ontbreekt, kan bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die publieke gelden verstrekt aan derden *toch* sprake zijn van openbare gezagsuitoefening, en dus van een b-orgaan in de zin van de Awb, wanneer aan twee cumulatieve criteria is voldaan, zo blijkt uit recente jurisprudentie van de ABRvS. De gelden of voorzieningen moeten in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derde of meer, worden gefinancierd door a-bestuursorganen (het financiële vereiste) en de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen moeten in beslissende mate worden bepaald door één of meer a-bestuursorganen (het inhoudelijke vereiste).<sup>60</sup>

In de Impulscasus was het totale budget dat kon worden verdeeld afkomstig van een a-bestuursorgaan, het dagelijks bestuur van het Stadsdeel, dus daarover was geen discussie. Veel ingewikkelder was de vraag of aan het inhoudelijke vereiste was voldaan. Weliswaar was er sprake van een door het stadsdeel opgesteld kader waar-

<sup>57</sup> Rb. Amsterdam 1 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7570, AB 2015/124, m.nt. W. den Ouden (*Stichting Impuls*).

<sup>58</sup> ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, JB 2014/202, m.nt. L.J.M. Timmermans, JG 2014/63, m.nt. A.A. al Khatib & T. Barkhuysen, AB *Klassiek* 2016/42, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio*) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters, JB 2014/203, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Stichting Platform31*).

<sup>59</sup> Zie daarover Van den Berge 2018b, p. 124 e.v. en de daarin genoemde literatuur.

<sup>60</sup> Zie daarover uitgebreid Jak 2018; Peters 2015; Den Ouden & Van Amerongen 2017, p. 137 e.v.

binnen de budgetten moesten worden verdeeld, maar daarbinnen konden regiegroepen eigen (nadere criteria) vaststellen. Daarom oordeelde de ABRvS dat niet aan het inhoudelijke criterium was voldaan. Noch de Stichting, noch de burgers in de regiegroep handelden als bestuursorgaan bij het verdelen van de gelden.

Deze zaak is hier zo uitgebreid weergegeven om duidelijk te maken dat in veel gevallen bewonersbudgetten door de bestuursrechter niet zullen worden beschouwd als subsidies, omdat zij niet door bestuursorganen worden verstrekt.<sup>61</sup> Zolang de precieze invulling van de inhoudelijke criteria aan de hand waarvan eindontvangers van publieke gelden worden geselecteerd gebeurt door de particuliere organisatie, is niet aan het inhoudelijke vereiste voldaan. En bij dergelijke budgetten is het vaak juist expliciet de bedoeling dat burgers de inhoudelijke criteria voor budgetverstrekking zelf bepalen.

De consequentie daarvan is dat het handelen van burgers, werkzaam in regiegroepen, wijk-, buurt-, of bewonersraden, bij het verdelen van de publieke gelden onder initiatiefnemers niet wordt genormeerd door het publiekrecht. De (subsidietitel van de) Awb is niet van toepassing op het verstrekingsproces. Dat betekent bijvoorbeeld dat eisen als een zorgvuldige voorbereiding van de beslissing op een aanvraag door een niet vooringenomen behandelaar, verdeling van gelden op basis van objectieve criteria en verdeelbesluiten voorzien van een draagkrachtige motivering komen te vervallen. Tegen verdeelbeslissingen staat bovendien geen beroep open bij de bestuursrechter, zo laat de *Impulscasus* zien. Aangenomen moet worden dat dit ook geldt voor allerlei vervolgbeslissingen die kunnen worden genomen ten aanzien van initiatiefnemers die wel geld ontvangen, bijvoorbeeld over het al dan niet uitbetalen van voorschotten en berekeningen van de uiteindelijke subsidiebijdrage ten behoeve van de subsidievaststelling of andere verplichtingen waaraan de initiatiefnemers moeten voldoen. Niet alleen de Awb is niet van toepassing; ook allerlei andere publiekrechtelijke normenstelsels die aan het bestuursorgaanbegrip van de Awb zijn gelieerd, zoals de *Wob*<sup>62</sup>, en de *WNo* zijn niet langer automatisch van toepassing.<sup>63</sup>

### 5.3 De zorgvuldigheid en efficiëntie van bewonersbudgetten gewogen

Is dat erg? Het antwoord op die vraag is afhankelijk van het perspectief dat je kiest. Hier kozen wij voor het perspectief van het zorgvuldig en efficiënt subsidiëren. Vanuit het perspectief van de zorgvuldigheid (subsiëren met respect voor rechtsstatelijke waarden) is het op zijn minst opmerkelijk dat beslissingen over gelijksoortige activiteiten die met publiek geld worden gefinancierd de ene keer onder de rechtsmacht van de bestuursrechter vallen en de andere keer onder de rechtsmacht van de (toch veelal minder toegankelijk geachte) civiele rechter, al naar gelang de constructie die het bestuur heeft gekozen. Niet alleen de bevoegde rechter verschilt: dat geldt ook voor de toepasselijke regels. Is er een goede reden om heel andere regels

<sup>61</sup> Vgl. Sloots advies 2016, p. 18.

<sup>62</sup> In de jurisprudentie is te zien dat geldverstrekkende stichtingen via de nieuwe b-bestuursorgaan-jurisprudentie trachten te ontsnappen aan de kwalificatie als bestuursorgaan en daarmee aan de reikwijdte van de *Wob*. Zie voor een voorbeeld van een geldverstrekkende stichting die tevergeefs tracht aan die kwalificatie te ontkomen om zo niet onder de *Wob* te vallen: ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1928, *AB* 2016/299, m.nt. J.A.F. Peters.

<sup>63</sup> Zie hierover uitgebreid Van den Brink & Den Ouden 2016 en Den Ouden & Van Amerongen 2017, p. 137 e.v.

te laten gelden als (eind)criteria voor de besteding van publieke middelen niet komen van de (gemeente)raad, maar van de ‘straat’?

Het hiervoor gegeven Amsterdamse voorbeeld kan deze verschillen illustreren. In Nieuw-West werden ook nog steeds buurtactiviteiten gesubsidieerd door het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Nieuw-West zelf, namelijk wanneer deze activiteiten wijk-overstijgend waren. Inhoudelijk verschil tussen (door het bestuur) gesubsidieerde en (door de regiegroepen) gebudgetteerde activiteiten was er niet, de doelstelling van de financiële verstrekkingen was gelijk en in beide gevallen ging het om 100% publieke middelen. Maar de subsidies die het stadsdeel verstrekke moesten voldoen aan alle publiekrechtelijke regels voor subsidieverstrekking en geschillen over de subsidiebesluiten konden aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Werden de gelden echter door de regiegroep verstrekt, dan was het publiekrecht daarop niet van toepassing<sup>64</sup> en bij geschillen moest de burgerlijke rechter worden aangezocht. Hier dreigt het gevaar dat bestuurs- en burgerlijke rechters verschillend zullen oordelen over gelijksoortige geschillen.<sup>65</sup> Problematischer nog vind ik dat de rechtspositie van de aanvrager of ontvanger van een subsidie heel anders is dan die van de aanvrager c.q. ontvanger van een ‘budget’. De laatste heeft nauwelijks rechtszekerheid (er zijn slechts wat ‘spelregels’ vastgesteld) en bij geschillen moet hij een dure (civiele) rechter bezoeken, terwijl hij voor zijn vordering in het civiele recht nauwelijks houvast heeft. Op rechtspraak.nl is na te gaan waartoe dat in de praktijk leidt: jurisprudentie van de burgerlijke rechter over geschillen rond de verdeling van bewonersbudgetten is daarop niet te vinden, terwijl de gedachte dat alle aanvragers best tevreden zullen zijn over de afhandeling van hun aanvraag mij naïef lijkt.<sup>66</sup> Dit gebrek aan zaken staat in contrast met de bestuursrechtelijke jurisprudentie over subsidiegeschillen in het domein van het vrijwilligers, wijk- en buurthuizenwerk.<sup>67</sup> Zo ontstaat ten minste de indruk dat rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtsbeschermingsmogelijkheden hier onder druk staan.

Nu kan men zich op het standpunt stellen dat dat de prijs is die wordt betaald voor de voordelen van burgerparticipatie. Wellicht is er sprake van minder rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor budget aanvragende c.q. ontvangende burgers en initiatiefnemers en een minder toegankelijke rechter, maar daartegenover staat meer

<sup>64</sup> Ook de civiele rechter gaat ervanuit dat het *bestuursorganen* zijn die via de schakelbepalingen zijn gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij civielrechtelijke handelingen. Zie HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2830, *JB* 2003/121, m.nt. J.A.F. Peters, *AB* 2003/365, m.nt. F.J. van Ommere, *NJ* 2004/35, m.nt. M.A.M.C. van den Berg (*RZG/Conformed*).

<sup>65</sup> En dat doen zij ook, zo blijkt bijvoorbeeld uit de jurisprudentie over concurrentievervalsing door ‘subsidie’ ontvangers. Dit voorbeeld is uitgewerkt in Van den Brink & Den Ouden 2016, vanaf p. 2893.

<sup>66</sup> Ook hier ontbreken onderzoek en concrete cijfers, maar krantenartikelen als <https://www.haarlemsdagblad.nl/haarlem-co/gemor-over-burgerinitiatieven-bloemendaal> en <https://www.tubantia.nl/enschede/bewoners-in-actie-na-gedoe-rond-wijkbudget-velve-linden-hof-in-enschede~ad0389ef/> of <https://www.ad.nl/den-haag/burenruzie-om-halve-ton-aan-wijk-geld-br~a8e67cc5/> steunen mij in deze gedachte.

<sup>67</sup> Zo geeft enig zoeken op rechtspraak.nl al snel voorbeelden van geschillen over besluiten tot afwijzing van subsidieaanvragen of lagere vaststellingen voor activiteiten die ook vanuit bewonersbudgetten worden gefinancierd. Zie voor enkele willekeurige voorbeelden: ECLI:NL:RVS:2006:AZ2804, ECLI:NL:RBSGR:2006:BD8590, ECLI:NL:RVS:2011:BR 5176, ECLI:NL:RVS:2013:2267, ECLI:NL:RVS:2013:1890, ECLI:NL:RBROT:2014:4411 en ECLI:NL:RBROT:2015:223.

democratische legitimatie van de bestedingen uit de publieke middelen.<sup>68</sup> Vanuit rechtsstatelijk perspectief is er dus wellicht ook iets gewonnen. Verder is het uitvoeringsproces door de inzet van vrijwilligers wellicht goedkoper en leidt die inzet tot een gedejuridiseerd en dus waarschijnlijk sneller proces. Ook vanuit het perspectief van de efficiëntie lijkt deze aanpak dus meerwaarde te kunnen bieden.

Er zijn te weinig onderzoeksgegevens beschikbaar om een en ander verantwoord tegen elkaar te kunnen afwegen. Ten aanzien van de democratische legitimatie van de bestedingen heb ik zo mijn twijfels. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt keer op keer dat ‘participerende burgers’ doorgaans geen afspiegeling vormen van de bevolking; er is vaak sprake van een hoger opgeleide, oudere en autochtone participatie elite.<sup>69</sup> Dat gevaar (b)lijkt ook te bestaan bij burgerjury’s, regiegroepen en wijkraden die bewonersbudgetten verdelen.<sup>70</sup> Harde gegevens over de snelheid en kosten van dit soort processen zijn nauwelijks voorhanden. Volgens de ambtenaren betrokken bij de herinrichting van de Schepenstraat te Rotterdam is dat project in ieder geval zeker niet sneller of goedkoper verlopen dan in reguliere gevallen.<sup>71</sup> Bovendien zijn er ook voorbeelden van de inzet van burgers bij het alloceren van publieke middelen waarbij de uiteindelijke beslissing wel in beschikkingsvorm wordt gegoten, zoals in Rotterdam waarmee deze paragraaf begon. Daar lijkt men goede resultaten te behalen, qua snelheid en tevredenheid onder de initiatiefnemers.<sup>72</sup> Nader onderzoek naar vermeende voor- en nadelen van de verschillende aanpakken is dus geboden.

Maar zelfs als de genoemde voordelen van privaatrechtelijk vormgegeven bewonersbudgetten zich in de praktijk blijken te realiseren en de genoemde risico’s beperkt blijken, blijft het feit dat zij bestaan uit publieke middelen die voor een publiek belang worden ingezet een punt waarmee rekening moet worden gehouden bij de inrichting ervan. De inzet van publieke middelen is een overheidstaak en dient derhalve steeds aan rechtsstatelijke waarden te worden getoetst.<sup>73</sup> Of, zoals de Raad voor de financiële verhoudingen het formuleerde, *publiek geld verplicht*. De inzet van publieke middelen verplicht niet alleen tot de democratische legitimatie van die uitgaven. Daarnaast, zo benadrukt ook de Algemene Rekenkamer, hoort bij de besteding van publieke middelen een publiek verantwoordingsstelsel (transparantie) en een beoordeling van de doelmatigheid en efficiëntie, kortom een evaluatie van de resultaten van de bestedingen. Tot slot, zo menen Van den Brink en ik, verdient bij de besteding van publieke middelen ook de individuele rechtsbescherming aandacht.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> Vgl. Schlössels & Zijlstra 2017, p. 16, die benadrukken dat de waarden die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat (in hun opvatting zeggenschap van burgers over overheidshandelen, vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en sociale rechtvaardigheid) altijd met elkaar in spanning staan en nooit alle volledig kunnen worden verwerkelijkt met overheidshandelen.

<sup>69</sup> Zie voor een recente publicatie op dat vlak met veel literatuurverwijzingen het signalement van de Raad voor het openbaar bestuur 2018.

<sup>70</sup> Zie Tonkens & Kroese 2009.

<sup>71</sup> <https://www.ad.nl/rotterdam/hoe-een-straat-zelf-bepaalt-hoe-het-er-voortaan-uit-zal-zien~ab3ff124/>

<sup>72</sup> Zie <https://www.opzoomermee.nl/okezitatzo/index.html>. Dat geldt voor meer Rotterdamse burgerinitiatieven zo schrijven Van Popering – Verkerk & Van Buuren 2017.

<sup>73</sup> Vgl. Schlössels & Zijlstra 2017, p. 14 e.v. en de daar genoemde literatuur.

<sup>74</sup> Van den Brink & Den Ouden 2016. Dit om de rechtsstatelijke waarden van vrijheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers te borgen. Vgl. Schlössels & Zijlstra 2017, p. 17 e.v.

Een laagdrempelige (klacht)procedure<sup>75</sup> voor burgers die belang hebben bij beslissingen over het bewonersbudget is wat ons betreft een noodzakelijke voorwaarde.

Kan aan deze waarden slechts recht worden gedaan door de bewonersbudgetten uiteindelijk toch te verstrekken in de vorm van beschikkingen, zoals in Rotterdam gebeurt? Dat is mijns inziens wel de meest eenvoudige en heldere aanpak, terwijl ik de bezwaren daartegen tot nu toe weinig overtuigend vind. Maar ook in een privaatrechtelijke constructie kunnen de nodige rechtstatelijke waarborgen worden ingebouwd. De subsidiebeschikking gericht aan de privaatrechtelijke organisatie die het bewonersbudget zal beheren en alloceren is daarvoor een uitstekend middel. Daarin kunnen bijvoorbeeld voorwaarden worden gesteld aan de samenstelling van regiegroepen c.q. wijkraden die over de allocatie van de middelen beslissen om de democratische legitimatie van hun beslissingen te versterken. Er kunnen ten behoeve van de transparantie verplichtingen worden opgelegd over het vaststellen van objectieve allocatiecriteria en de publicatie daarvan. In de subsidiebeschikking kunnen eisen worden neergelegd ten aanzien van de motivering van beslissingen en een laagdrempelige en onafhankelijke klachtafhandeling. En er kan worden gevraagd om openbare jaarverslagen waarvan een evaluatie van de uitgevoerde werkzaamheden deel uitmaakt. Wanneer deze subsidieverplichtingen niet worden nagekomen kan de subsidie lager worden vastgesteld en kunnen subsidiegelden worden teruggevorderd (art. 4:46, tweede lid jo. art. 4:57 Awb). Dat zijn in de praktijk zeer effectieve sanctiemiddelen gebleken: subsidieontvangers zijn geneigd zich naar dergelijke verplichtingen te voegen.

Kortom: een zorgvuldig handelend bestuur kan via de subsidierelatie rechtstatelijke waarden borgen, ook als de bewonersbudgetten via een privaatrechtelijke weg worden besteed. Feit is wel dat belanghebbenden daarvoor afhankelijk zijn van de inzichten en de inzet van subsidiërende bestuursorganen. In de praktijk worden deze zaken lang niet altijd goed geregeld, vastgelegd en gecorrigeerd, zo blijkt uit verschillende casus, waaronder die van de GoudApot. Eventuele misstanden bij de besteding van bewonersbudgetten kunnen dan veel lastiger worden aangetoond door betrokkenen of bijvoorbeeld journalisten en moeilijker worden gecorrigeerd door een rechter.

## 6. Subsidieregelingen voor burgerinitiatieven

De populariteit van het bewonersbudget zou bijna doen vergeten dat er ook veel financiële bijdragen voor burgerinitiatieven gewoon door klassieke (a-)bestuursorganen worden verstrekt. Om hoeveel geld het gaat is niet bekend, althans, ik heb daarover geen harde informatie kunnen vinden. Wel levert een eenvoudige digitale zoekactie op google met de zoekterm 'subsidie voor burgerinitiatieven' tientallen gemeentelijke en provinciale subsidieregelingen op. Het betreft doorgaans verordeningen van recente datum.<sup>76</sup> De daarin gekozen formuleringen vallen op qua woordgebruik. Hoewel het juridisch gezien doorgaans zonder twijfel subsidieregelingen betreft, wordt de subsidie die kan worden verstrekt in de regeling en (vooral) op de website waarop men informatie over de regeling kan vinden, of deze kan aanvragen, regelmatig anders

<sup>75</sup> Zie daarover ook Sloots advies 2016, p. 31.

<sup>76</sup> Voor de wettelijke regelingen geldt dat er geen in werking trad voor 2015. Voor de drie niet-wettelijke 'regelingen' kon niet worden vastgesteld hoe lang zij al werden gebruikt.

genoemd, bijvoorbeeld ‘financiële ondersteuning’,<sup>77</sup> ‘bijdrage’ of ‘buurtbon’<sup>78</sup>. Het subsidieplafond wordt eufemistisch het ‘budget burgerinitiatieven’<sup>79</sup> genoemd. De hiervoor beschreven impopulariteit van het subsidie instrument schemert dus duidelijk door in de (informatie over de) subsidieregelingen voor burgerinitiatieven.

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de werking van dergelijke subsidie-regelingen. Om enig zicht te krijgen op deze financieringsvorm heb ik de eerste 20 regelingen die ik via de zoekresultaten kon vinden geanalyseerd.<sup>80</sup> Welk beeld levert dat op? Geven bestuursorganen subsidiëring van burgerinitiatieven via een subsidie-regeling op het eerste gezicht zorgvuldig en efficiënt vorm?

## 6.1 Zorgvuldig?

Wat betreft de zorgvuldigheid van deze manier van financieren lijken er weinig zorgen het vermelden waard. Bijna alle (17 van de 20 regelingen) die deel uitmaakten van mijn *convenience sample*<sup>81</sup> hadden het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. Dat verbaast niet. Uitgangspunt van het algemene subsidierecht is immers dat subsidieverstrekking plaatsvindt op basis van een bijzondere wettelijke regeling. In artikel 4:23 Awb is vastgelegd dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De gedachte achter deze bepaling is – kort gezegd – dat met deze eis van een specifieke ‘wettelijke grondslag’ het subsidiebeleid wordt voorzien van democratische legitimatie. Verder zou de wettelijke verankering moeten bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid, aan de rechtszekerheid van subsidieontvangers en de beheersing van de overheidsuitgaven.<sup>82</sup> Nu beslissingen op basis van dergelijke subsidieregelingen appellabele besluiten opleveren, is het ook met de laagdrempelige rechtsbescherming van subsidieaanvragers en –ontvangers automatisch goed gesteld.

Wie iets kritischer kijkt ziet dat met de eis dat de wettelijke regeling bepaalt voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt, in de onderzochte subsidieregelingen regelmatig losjes wordt omgegaan. Zo bepaalt de Subsidieregeling budget burgerinitiatieven van de gemeente Soest dat subsidie kan worden verstrekt aan ‘iedere inwoner of ondernemer in Soest die een project wil uitvoeren wat een bijdrage levert aan het dorp Soest of een deel daarvan, maar die niet voldoende middelen heeft om het zelf te financieren.’ De provincie Groningen stelt geld beschikbaar voor het stimuleren en ondersteunen van kleinschalige initiatieven die de woon- en leefomgeving ‘beter, mooier en leuker maken’. De subsidieregeling burgerinitiatieven

<sup>77</sup> Bijv. art. 2 Subsidieregeling Soest en onderdeel 3 van het Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidieregelingen en –plafonds. Vanuit het Fonds burgerinitiatieven Veendam worden ‘investeringen’ gedaan. In Schinnen is er een ‘innovatiebudget’.

<sup>78</sup> Regeling buurtbon Hendrik Ido Ambacht.

<sup>79</sup> Art. 2 Subsidieregeling Soest.

<sup>80</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht. Niet ieder zoekresultaat leidde direct naar een subsidieregeling, vaak bestond het zoekresultaat uit informele website-informatie voor burgers die subsidie willen aanvragen, in die gevallen heb ik gezocht naar de achterliggende subsidieregeling c.q. het achterliggende beleidskader.

<sup>81</sup> Een dergelijke *sample* geeft een indruk, maar meer onderzoek is noodzakelijk om met zekerheid conclusies te kunnen trekken. Zie verder Bryman 2016, p. 187.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II* 1993-94, 23 700, nr. 3, p. 38 e.v.

Oldambt 2018 vermeldt zelfs niets expliciets over de inhoud van de te subsidiëren activiteiten. Het is de vraag of met een dergelijke ruime (of ontbrekende) omschrijving van activiteiten die voor subsidie in aanmerking kunnen komen, er feitelijk veel overblijft van de democratische legitimatie van het gemeentelijke subsidiebeleid. Dat lijkt mij een beperkt probleem. Dat de omschrijving van gesubsidieerde activiteiten in subsidieregelingen erg ruim is, is zeker niet uniek voor het terrein van burgerinitiatieven.<sup>83</sup> Dat levert in de rechtspraktijk nauwelijks problemen op, als men op de jurisprudentie mag afgaan. De democratische legitimatie moet daarin worden gevonden dat de gemeenteraad burgerinitiatieven wenst te ondersteunen. Bovendien wordt de democratische legitimatie van de uitgaven vaak versterkt langs andere wegen, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsnota's die in de raad worden besproken.

Groter nadeel van een dergelijke vage omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, is het gebrek aan houvast voor potentiële subsidieaanvragers. Vaak worden de (on)mogelijkheden in de onderzochte regelingen echter verder aangescherpt in de vorm van nadere criteria waaraan aanvragers en hun projecten moeten voldoen, en concrete weigeringsgronden. Een groot voordeel van de onderzochte regelingen is dat de meesten daarvan aansluiten bij de algemene subsidieverordening van de gemeente, waardoor veel praktische elementen (denk aan wijze van aanvragen, besluitvormingstermijnen en verantwoordingswijze) automatisch van een regeling worden voorzien.

## 6.2 Efficiënt?

Vervolg vraag is of burgerinitiatieven op basis van deze regelingen ook efficiënt kunnen worden gesubsidieerd. Ondervinden bestuursorganen en aanvragers c.q. ontvangers van de subsidiegelden (onnodig) 'last' van deze regelingen? En zo ja, zijn daarvoor oplossingen denkbaar? Dat is een brede vraag die moet worden geconcretiseerd. Potentiële problemen signaleer ik op basis van het rapport van de Nationale ombudsman die het meest specifiek klachten over subsidiëring heeft gerapporteerd.<sup>84</sup> Ter wille van een aanvaardbare omvang van deze bijdrage, concentreer ik mij op de drie door hem het zwaarst aangezette problemen, die overigens ook in andere onderzoeksrapporten werden genoemd.

### 6.2.1 Een veelheid aan (niet op elkaar aansluitende) subsidieregelingen

Dat is ten eerste het probleem van de veelheid aan regelingen waarop door initiatiefnemers een beroep zou kunnen worden gedaan<sup>85</sup> en het feit dat het voor hen vaak lastig is aanspraak te maken op een specifieke subsidieregeling, nu hun initiatieven vaak beleidsterrein<sup>86</sup> en (dus) subsidieregeling overschrijdend zijn.

In dat kader is relevant dat er – naast zeer open geformuleerde regelingen qua doelstellingen – inderdaad ook veel subsidieregelingen zijn voor burgerinitiatieven die zich op een specifiek beleidsterrein richten, bijvoorbeeld het sociaal domein,<sup>87</sup> sociale

<sup>83</sup> Daarover Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 32 e.v.

<sup>84</sup> Nationale Ombudsman 2018.

<sup>85</sup> Nationale Ombudsman 2018, p. 13.

<sup>86</sup> Zie voor een mooie illustratie hiervan: <https://www.socialevraagstukken.nl/right-to-challenge-in-rotterdam-meer-samenwerken-dan-uitdagen/>

<sup>87</sup> Bijv. de subsidieregeling van Oegstgeest en van Schinnen.

cohesie,<sup>88</sup> of ‘groene’ activiteiten.<sup>89</sup> Dat betreft dan nog alleen de subsidieregelingen die zich expliciet richten op burgerinitiatieven. Vast staat dat er ook een veelheid aan subsidieregelingen geldt die zich niet specifiek richten op die doelgroep, maar die wel subsidie beschikbaar stellen op terreinen waarop *ook* initiatiefnemers actief zijn. Dat levert al snel een breed palet op aan regelingen waarop mogelijk met succes een beroep kan worden gedaan.

Dat lijkt op zich verheugend nieuws, zeker nu het bedrag dat kan worden aangevraagd in de 20 onderzochte specifieke regelingen voor burgerinitiatieven niet hoog is: tussen 2500 en 5000 euro komt het meest voor op gemeentelijk niveau, met uitschieters naar 10.000 euro (Rotterdam) tot 25.000 euro (Subsidieregeling Burgerkracht Sociaal Domein Arnhem). Wanneer meer geld nodig is, zal dus al snel worden gekeken naar andere financierings- en subsidiemogelijkheden. Vanuit dat perspectief valt op dat van de 20 burgerinitiatievenregelingen er 11 een bepaling bevatten die co-subsidiëring (het subsidiëren van één activiteit uit verschillende regelingen) onmogelijk maken<sup>90</sup> of opnemen als facultatieve weigeringsgrond.<sup>91</sup>

Is co-subsidiëring niet wordt uitgesloten in een subsidieregeling t.a.v. burgerinitiatieven en er dus wel uit meerdere subsidieregelingen een bijdrage kan worden gevraagd, is dat alsnog geen sinecure. Iedere regeling heeft een eigen doelstelling en focus, eigen budgetcyclus, criteria, procedureregels, termijnen en subsidieplafonds. Deze subsidieregelingen hebben, kortom, hun eigen rationaliteiten en ritmen, die zich niet altijd goed – en vaak ook gewoon niet – laten combineren bij de financiering van een concreet project.<sup>92</sup> Het financieren van een initiatief vanuit verschillende subsidie-regelingen is dus al snel een complexe en tijdrovende aangelegenheid.

Interessant is in dat verband de hardheidsclausule die in verschillende burgerinitiatievenregelingen is opgenomen. Een dergelijke clausule kan in dit soort problemen de nodige flexibiliteit bieden. Zo bepaalt de Verordening van de gemeente Old Ambt dat het college van B&W ‘in bijzondere gevallen kunnen besluiten – ten gunste van de aanvrager – af te wijken van de bepalingen van deze subsidieregeling, indien toepassing van deze subsidieregeling, leidt tot onbillijkheden van overwegende aard.’<sup>93</sup> Natuurlijk kan men bedenkingen formuleren bij een dergelijke open bevoegdheidsbepaling (zij biedt beperkte rechtszekerheid en kan de gelijke behandeling van subsidieontvangers bedreigen), maar bezien vanuit de hiervoor beschreven problemen bij het financieren van het burgerinitiatief uit verschillende subsidieregelingen is dit een logische oplossing die kan helpen om deze op elkaar aan te laten sluiten.

Verder is in verschillende subsidieregelingen voor burgerinitiatieven opgenomen dat aanvragen kunnen worden voorbereid met behulp van een ambtenaar.<sup>94</sup> Ook dat

---

<sup>88</sup> Verordening Weert.

<sup>89</sup> Verordening Den Bosch.

<sup>90</sup> Bijv. art. 4 Verordening Berkelland en art. 4 Verordening Schinnen.

<sup>91</sup> Bijv. art. 9 Verordening Oegstgeest.

<sup>92</sup> Zie daarover Scherpenisse & Van der Steen 2018.

<sup>93</sup> Zie bijv. ook art. 14 Verordening Weert, art. 15 Regeling Blauwe Bewonersinitiatieven en art. 21 Deelverordening subsidie Welzijn en Participatie Asten 2017.

<sup>94</sup> Zie bijv. art. 4 Subsidieregeling budget burgerinitiatieven Soest 2017. Artikel 3, lid 2 van de Regeling Buurtbon bepaalt dat de wijkcoördinator kan helpen bij het aanvullen van een onvolledige aanvraag. Artikel 7 van de Subsidieregeling Groene burgerinitiatieven 2017 bepaalt dat bij vragen over het aanvragen van subsidie contact kan worden opgenomen met de contactpersoon.

kan een uitstekende manier zijn om te voorkomen dat initiatiefnemers verdwalen in een woud aan subsidiemogelijkheden. Uit eerder onderzoek is gebleken dat burgers de administratieve aanvraagprocedures sowieso al snel als ingewikkeld ervaren en dat professionele ondersteuning daarin veel verschil kan maken.<sup>95</sup> Ambtenaren kunnen ook aan de voorkant van het project helpen dit zo in te richten dat aan de subsidievoorwaarden kan worden voldaan. Door die mogelijkheid op te nemen in de wettelijke regeling is deze mogelijkheid beter zichtbaar en voor de ambtelijke organisatie wellicht ook minder vrijblijvend. Wel staat een dergelijke bepaling op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel en in het bijzonder met de norm dat subsidieaanvragers gelijke kansen moeten krijgen bij de verdeling van schaarse subsidies.<sup>96</sup> Dat geldt zeker in gevallen waarin schaarse subsidiemiddelen worden verdeeld met behulp van een tenderprocedure.

Ten slotte valt in de analyse van de 20 burgerinitiatievenregelingen op dat sommige regelingen duidelijke aanvullende subsidiecriteria en afwijzingsgronden kennen die direct duidelijk maken welke burgerinitiatieven in ieder geval *niet* zullen worden gesubsidieerd.<sup>97</sup> Dergelijke bepalingen voorkomen onnodige investeringen in een aanvraag en teleurstelling aan de kant van de aanvragers. Bovendien kunnen zij een deel van de rechtsstatelijke zorgen rond burgerinitiatieven verlichten. Zo wordt regelmatig de eis gesteld dat de activiteiten van initiatiefnemers non-discriminatoir moeten zijn, willen zij voor subsidie in aanmerking kunnen komen,<sup>98</sup> of dat de activiteiten algemeen, of specifiek voor een bepaalde groep (bijvoorbeeld de buurtbewoners) toegankelijk moeten zijn.<sup>99</sup> De eis dat de activiteiten van initiatiefnemers aantoonbaar draagvlak hebben komt in bijna de helft van de 20 onderzochte regelingen expliciet aan de orde, al wordt vrijwel nergens geconcretiseerd hoe dat draagvlak moet worden aangetoond.<sup>100</sup>

Tot slot vinden wij in de categorie criteria en weigeringsgronden veel bepalingen die de eerlijke concurrentie voor marktdeelnemers beogen te beschermen. Zo bevatten veel verordeningen de bepaling dat de burgerinitiatieven geen commercieel karakter mogen hebben als zij voor subsidie in aanmerking willen komen,<sup>101</sup> c.q. niet op winst mogen zijn gericht.<sup>102</sup> Deze bepalingen roepen wel vragen op. Ten eerste is de grens tussen bewonersinitiatieven en zogenaamde ‘sociale ondernemingen’, die wel op winst

<sup>95</sup> Vgl. de Ombudsman 2018 en Den Ouden, Bogaard & Driessen 2018.

<sup>96</sup> ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406 m.nt. J.E. van den Brink en A. Drahmann.

<sup>97</sup> Wat wordt aanbevolen door o.a. de Nationale Ombudsman (2018, p. 240) en de Raad voor de financiële verhoudingen (2014, p. 25).

<sup>98</sup> Zie bijv. het Subsidiebeleid van de gemeente Meerssen 2017-2022 waarin t.a.v. burgerinitiatieven is vastgelegd (p. 18) dat activiteiten met een discriminerende inhoud niet zullen worden gesubsidieerd.

<sup>99</sup> Zo bepaalt artikel 8 van de Nadere regels bewonersinitiatieven Rotterdam 2015 dat een subsidieaanvraag wordt afgewezen indien de activiteit of het initiatief niet openbaar en toegankelijk is voor de bewoners.

<sup>100</sup> In Berkelland mag dat ‘bijvoorbeeld’ met handtekeningen (zie art. 4 van de Subsidieregeling burgerinitiatieven 2015), in Rotterdam moeten aanvragen tot 10.000 euro worden ondersteund door ten minste 4 medebewoners in de wijk of buurt waarop het bewonersinitiatief betrekking heeft (art. 6 nadere regels bewonersinitiatieven Rotterdam 2015).

<sup>101</sup> Bijv. art. 3, tweede lid, Verordening Oldambt, art. 5 Verordening Berkelland.

<sup>102</sup> Art. 4 Verordening Weert en art. 4 Verordening Berkelland en art. 4 Verordening Schinnen.

gericht zijn, maar die winsten inzetten voor maatschappelijke doeleinden of ‘social impact’<sup>103</sup> – vaak vloeiend. Verder geldt dat, nog los van de vraag wat wij precies moeten verstaan onder ‘niet commercieel’ of ‘op winstgericht’, natuurlijk dat ook niet-commerciële initiatieven marktverstoring kunnen werken. Heel verstandig ten slotte, was tot voor kort de bepaling die subsidiëring uitsluit wanneer dit zou leiden tot verboden staatssteun in de zin van het Unierecht.<sup>104</sup> Deze bepaling was opvallend weinig opgenomen in de bestudeerde subsidieregelingen. Dat laat zich waarschijnlijk verklaren door het feit dat op grond van deze regelingen slechts relatief beperkte bedragen kunnen worden uitgekeerd. Wat daar ook van zij, sinds de inwerkingtreding van de Wet terugvordering staatssteun per 1 juli 2018<sup>105</sup>, is artikel 4:35 Awb aangevuld met de regel dat subsidieverlening wordt geweigerd indien de verstrekking van subsidie naar het oordeel van het bestuursorgaan niet verenigbaar is met het bepaalde in de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (inzake staatssteun).

### 6.2.2 Snelheid

Een tweede punt waarover initiatiefnemers vaak klagen als het de subsidiëring van hun projecten betreft, is de lange duur van het verstrekingsproces.<sup>106</sup> Daarvoor zijn natuurlijk belangrijk de aanvraag- en beslistermijnen, die in de 20 onderzochte regelingen aanzienlijk variëren. Bovendien zegt een beslistermijn (die een uiterste beslisdatum oplevert) *an sich* niet zo veel; sneller beslissen dan op de uiterste datum mag natuurlijk altijd en zal, als het toedelingsproces niet al te ingewikkeld wordt vormgegeven, ook vaak mogelijk zijn.

In dat verband is erg belangrijk welk verdeelsysteem er wordt gehanteerd. Ook op dat punt vertonen de 20 onderzochte regelingen veel variëteit. In het merendeel van de regelingen (12 van de 20) wordt gekozen voor een verdeling van de beschikbare middelen op volgorde van binnenkomst van aanvragen, de ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’ systematiek dus. Die aanpak geeft vanzelfsprekend snelheid (iedere aanvraag die wordt ingediend kan in theorie direct in behandeling worden genomen), maar heeft als risico dat de beschikbare budgetten aan het begin van de subsidieperiode direct zijn vergeven en initiatiefnemers die later met een plan komen gedurende langere tijd moeten wachten op nieuw budget. Dat lijkt mij een relatief probleem. De WRR heeft overtuigend uiteen gezet dat men aan de korte termijn oriëntatie van betrokkenen bij burgerinitiatieven niet al te veel gewicht moet hangen.<sup>107</sup> Bovendien kan men het subsidietijdvak zo kort en zo lang maken als men zelf wil.<sup>108</sup> In de subsidieverordening van de gemeente Schinnen bijvoorbeeld, wordt het jaarlijkse subsidiebudget in 4 ronden verdeeld: iedere 3 maanden komt een kwart van het budget beschikbaar.

<sup>103</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises\\_en](http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en)

<sup>104</sup> Artikel 1.3.3 van de Regels Ruimte voor Gelderland 2016.

<sup>105</sup> *Start*, 2018, 99.

<sup>106</sup> Nationale Ombudsman 2018, p. 14 e.v.

<sup>107</sup> WRR 2012, p. 118: “Zowel beleidsmakers als burgers hebben haast rond concrete initiatieven als het hun uitkomt. In andere gevallen hechten ze juist aan ‘zorgvuldigheid’, als kennelijke tegenhanger van snelheid van handelen. Maar tijd heeft een tweede betekenis: burgerbetrokkenheid heeft behoefte aan een lange adem, en dat blijkt een lastige zaak. De kortetermijnoriëntatie van gehaaste beleidsmakers, of juist haastige burgers, veroorzaakt hoge drempels voor burgerbetrokkenheid.” Zie daarover ook de Ombudsman 2018, p. 16.

<sup>108</sup> Een tijdvak van een kalenderjaar komt veel voor maar in Soest koos men voor een half jaar (art. 3 Verordening Soest).

Een groter nadeel van dit verdeelsysteem is waarschijnlijk dat het risico dreigt dat geld wordt gegeven aan initiatiefnemers die hun plannen vroeg in het subsidietijdvak presenteren, wat ertoe kan leiden dat veel mooiere initiatieven die later volgen buiten de boot vallen. Vanuit dat perspectief verbaast het niet dat ook de tenderprocedure (ook wel vergelijkende toets of *beauty contest* genoemd) voorkomt in de onderzochte regelingen, uitgevoerd met behulp van adviseurs,<sup>109</sup> wat vanzelfsprekend als nadeel heeft dat de verdeelprocedure trager verloopt. De overheid heeft nu eenmaal beperkte middelen beschikbaar, ook voor burgerinitiatieven, en niet in alle behoeften kan worden voorzien.<sup>110</sup> Het zorgvuldig besluiten over te subsidiëren initiatieven vraagt tijd, hoe lastig dat soms ook valt uit te leggen aan wachtende initiatiefnemers.

### 6.2.3 Structurele gelden

Ten slotte klagen veel initiatiefnemers dat het lastig is om op structurele basis publieke financiering voor hun projecten te verkrijgen. Dat beeld wordt bevestigd in de onderzochte regelingen. De meeste van die regelingen (11) gaan uit van een eenmalige of incidentele (opstart)financiering.<sup>111</sup> Voorwaarden als vernieuwend en uniek komen zeer regelmatig voor.<sup>112</sup> Ook wordt eerdere subsidiëring vaak als een facultatieve weigeringsgrond opgenomen in de regeling.<sup>113</sup> Verder geldt regelmatig de voorwaarde dat de initiatiefnemers in hun aanvraag aantonen dat hun project op den duur zonder subsidies kan functioneren of daarin een duidelijk verdienmodel opnemen. Dit zijn frustrerende regels voor burgerinitiatieven die langjarig uitstekend werk leveren, maar daarvoor ook structurele financiering nodig hebben, bijvoorbeeld in de zorgsector of in het sociaal domein. Ook het feit dat men ieder jaar de subsidie opnieuw moet aanvragen<sup>114</sup> ('elk jaar hetzelfde circus') en ieder jaar in financiële onzekerheid verkeert,<sup>115</sup> is een omstandigheid waarover initiatiefnemers klagen, maar helaas ook een lot dat zeer veel subsidieontvangers treft.

## 6.3 Incidentele subsidies?

Hoewel er dus veel wettelijke regelingen zijn opgesteld specifiek voor de subsidiëring van burgerinitiatieven, bevestigen de 20 regelingen die ik analyseerde het beeld dat naar voren komt uit andere onderzoeken: het is voorstelbaar dat het, met deze regelingen in de hand, lastig is om burgerinitiatieven efficiënt te subsidiëren. Hoewel deze regelingen een open, flexibel en ondersteunend karakter hebben, leveren zij voor veel projecten een onvoldoende oplossing omdat het maximale bedrag dat kan worden aangevraagd sterk beperkt is en het vaak slechts om een incidentele bijdrage kan gaan. Als er grote subsidiebedragen worden verdeeld, gebeurt dat al snel op basis van een specifieke subsidieregeling waarin vooraf en eenzijdig door de regelgever wordt vastgelegd in welke gevallen, voor wat voor soort van activiteiten van initiatiefnemers, onder welke voorwaarden en binnen welke systematiek subsidiegeld beschikbaar is en hoe dat moet worden verantwoord. Die aanpak past bij de vormgeving van het

<sup>109</sup> Zie bijv. Verordening Oegstgeest.

<sup>110</sup> Vlg. de Nationale Ombudsman 2018, p. 21.

<sup>111</sup> Bijv. art 1 Verordening Oegstgeest.

<sup>112</sup> Zie bijv. art. 6 Verordening Weert.

<sup>113</sup> Zie bijv. art 5 Verordening Berkelland.

<sup>114</sup> Nationale Ombudsman 2018, p. 15.

<sup>115</sup> Nationale Ombudsman 2018, p. 13.

subsidie recht in de Awb, dat uitgaat van het primaat van de wetgever in deze en eenzijdig genomen besluiten van bestuursorganen. Die uitgangspunten passen echter slecht bij de dynamiek van het burgerinitiatief zoals omschreven aan het begin van deze bijdrage. Bij het burgerinitiatief moeten burgers immers de ruimte krijgen om zelf de leiding te nemen bij de invulling en uitvoering van publieke taken en vervult het bestuur een coöperatieve, ondersteunende rol.

Wanneer bestuurders enthousiast zijn over een burgerinitiatief en dit (snel en voldoende) willen financieren, is de verleiding waarschijnlijk groot om de knellende wettelijke subsidieregelingen terzijde te leggen en gebruik te maken van een zogenaamde incidentele subsidie.

De incidentele subsidie vormt namelijk een wettelijke uitzondering op de hoofdregel dat subsidies op een wettelijke regeling dienen te zijn gebaseerd. Blijkens het derde lid (sub c) van art. 4:23 Awb mag een subsidie zonder wettelijke grondslag worden verstrekt in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Daarbij dacht de wetgever<sup>116</sup> destijds aan subsidies met een beperkt aantal ontvangers, voor min of meer eenmalige activiteiten, zoals de viering van het zilveren jubileum van een vereniging. Aan het bedrag dat via een incidentele subsidie kan worden verstrekt zijn geen grenzen gesteld. Ook een subsidie van enkele miljoenen voor een nieuwe poging om de Olympische Spelen naar Amsterdam te halen is dus nog incidenteel. De gedachte achter deze uitzondering voor incidentele subsidies is dat het maken van een wettelijke regeling voor dergelijke gevallen een onevenredig zware belasting voor de wetgever betekent.

Dat incidentele subsidies niet op een subsidieregeling hoeven te berusten, betekent niet dat zij verder niet zijn genormeerd: dergelijke subsidieverstrekingen vormen (ook) besluiten in de zin van art. 1:3 Awb, waarop de Awb (inclusief de subsidietitel) van toepassing is en waartegen dus bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open staan. Een ideaal instrument dus, zo lijkt het, voor de financiering van burgerinitiatieven, zij het dat de incidentele subsidie uitdrukkelijk is gereserveerd voor situaties waarin *geen* publiek financieringsbeleid is vastgesteld, terwijl veel bestuursorganen burgerinitiatieven nu juist *wel* uitdrukkelijk wensen te financieren. Het is de vraag of gebruikmaking van de incidentele subsidie dan is toegestaan.

Inmiddels kan worden vastgesteld dat de praktijk van incidentele subsidieverstreking zich niet heeft ontwikkeld langs de lijnen die de Awb-wetgever destijds voor ogen had en ook niet erg onder de indruk is van de jurisprudentiële grenzen die zijn gesteld. Incidentele subsidies worden op grote schaal verstrekt. Landelijke cijfers ontbreken, maar een onderzoek van de Rekenkamer van de gemeente Den Haag uit 2017 is illustratief:<sup>117</sup> In Den Haag werd in 2016 meer dan de helft van het beschikbare subsidiebudget verdeeld zonder dat daarvoor een specifieke wettelijke regeling werd opgesteld.<sup>118</sup> In sommige gevallen komt de verstreking van incidentele subsidies kennelijk zo regelmatig voor dat daarvoor zelfs wettelijke regelingen zijn opgesteld.<sup>119</sup>

<sup>116</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 43.

<sup>117</sup> Rekenkamer Den Haag 2017. Zie ook het onderzoek van Johanna Pex: Pex 2017.

<sup>118</sup> Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek van eerdergenoemde scriptie van J. Pex.

<sup>119</sup> Zo is in de provinciale subsidieregeling Gelderland voor GS de bevoegdheid neergelegd om in incidentele gevallen waarderingssubsidie te verstrekken voor activiteiten die van provinciaal belang zijn waarvan het onderwerp niet in een subsidieregeling is geregeld. De Algemene Subsidieverordening Noord-Brabant bevat zelfs een heel hoofdstuk dat handelt over de

Uit interviews komt naar voren dat burgerinitiatieven regelmatig met incidentele subsidies worden bekostigd.<sup>120</sup> Opnieuw ontbreken harde cijfers, maar het zou mij niet verbazen als juist burgerinitiatieven vaak met een incidentele subsidie worden gefinancierd.

Ondanks het feit dat niet-gestandaardiseerde bestuurlijke besluitvorming doorgaans meer tijd in beslag neemt,<sup>121</sup> lijkt het mij waarschijnlijk dat burgerinitiatieven doorgaans efficiënt kunnen worden gesubsidieerd op incidentele basis. Immers, in die gevallen hoeft ‘slechts’ een op maat geslagen subsidiebeschikking te worden afgegeven, die niet is gebonden aan een subsidiëtdijkvak, een specifieke wettelijke doelstelling, standaard verplichtingen, beslistermijnen en alle andere standaard bepalingen die burgerinitiatieven in de weg kunnen zitten, zoals hiervoor bleek. Zolang er geld beschikbaar is op de begroting is de ‘op maat’ gesneden incidentele subsidiebeschikking waarschijnlijk het meest flexibele financieringsinstrument denkbaar.

Toch kan ook dit instrument niet dienen als het ei van Columbus. Ten eerste is daar het principiële punt dat de incidentele subsidie, *incidenteel* hoort te zijn. Daar waar overheden op grote schaal dergelijke subsidies verstrekken, gaan zij in tegen de wil van de Awb-wetgever. Dat bezwaar kan gemakkelijk worden gerelativeerd: die wetgever was in 1998 nog niet voorbereid op de moderne netwerksamenleving die ruimte wil bieden aan burgerinitiatieven (en andere vormen van publiek-private samenwerking). Het kan toch geen kwaad om de uitzonderingsmogelijkheid voor de incidentele subsidie wat ‘doe-democratie-vriendelijk’ uit te leggen? Maar dat zal lastig worden. De verstrekking van incidentele subsidies staat onder druk in het licht van recente jurisprudentie over de verdeling van schaarse publieke rechten. Daarin is in de afgelopen jaren steeds meer nadruk komen te liggen op het gelijkheids- en transparantiebeginsel, ook voor gevallen buiten de reikwijdte van het Unierecht.<sup>122</sup> In dat kader wordt onder meer vereist dat schaarse publieke rechten – waaronder ook schaarse subsidies vallen<sup>123</sup> – worden verdeeld op grond van objectieve verdeelcriteria die vooraf bekend worden gemaakt.

Kortom, wil men in de praktijk gemakkelijk en zonder juridische risico’s gebruik kunnen maken van incidentele subsidies voor burgerinitiatieven, dan moeten de spanningen met de subsidiëtitel van de Awb en met het (nationale) gelijkheids- en transparantiebeginsel worden weggenomen. Daarvoor zal een wet in formele zin moeten worden opgesteld die dit – binnen de grenzen van het Unierecht – mogelijk maakt en regelt. Waarschijnlijk is het nadenken over een dergelijke wet, of de modernisering van de subsidiëtitel van de Awb, waarin deze mogelijkheid wordt opgenomen, sowieso geen overbodige luxe. Ook in breder verband is immers vastgesteld dat het klassieke subsidie-instrument zoals geregeld in titel 4.2 van de Awb

---

incidentele subsidie. Ingevolge artikel 33, derde lid, onder a, kunnen incidentele subsidies worden verstrekt op basis van een door Gedeputeerde Staten vast te stellen verdeelprogramma. Daar wordt het reguliere subsidiebeleid (waarvoor een wettelijke grondslag nodig is) wel heel dicht genaderd.

<sup>120</sup> Den Ouden, Boogaard & Driessen 2018.

<sup>121</sup> Zie daarover Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015.

<sup>122</sup> Zie daarover Wolswinkel 2018.

<sup>123</sup> ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/ 406 m.nt J.E. van den Brink en A. Drahmman.

volgens velen niet meer aansluit op de praktijk.<sup>124</sup> Ook bestudering van de praktijk van financiering van burgerinitiatieven laat zien dat de modernisering en flexibilisering van het subsidierecht aandacht verdient.

## 7. Tot slot: de zorgvuldige en efficiënte subsidiëring van burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven zijn ‘here to stay’. Zowel overheden als burgers zijn ervan overtuigd dat initiatiefnemers wenselijke bijdragen kunnen leveren aan de oplossing van allerlei maatschappelijke vraagstukken. Zij verdienen daarbij ruimte en ondersteuning. Die ondersteuning neemt vaak (ook) een financiële vorm aan: veel initiatiefnemers ontvangen subsidie. Omdat in verschillende onderzoeksrapporten daarover klachten worden gemeld, zijn in deze bijdrage twee veel voorkomende subsidie-instrumenten die specifiek zijn gericht op burgerinitiatieven onderzocht. Het betreft het bewonersbudget en de subsidieregeling voor burgerinitiatieven. Naar het gebruik van beide instrumenten is nog weinig (juridisch) onderzoek gedaan. Ik heb bekeken of burgerinitiatieven met behulp van deze twee subsidie-instrumenten zorgvuldig (met respect voor rechtsstatelijke waarden) en efficiënt (snel en zonder onnodige hobbels voor bestuursorganen en initiatiefnemers) kunnen worden gefinancierd.

Uit deze eerste verkenning wordt duidelijk dat beide instrumenten met wat goede wil zorgvuldig juridisch kunnen worden ‘ingeregeld’, maar dat dit niet altijd gebeurt. Met name de verdeling van bewonersbudgetten door privaatrechtelijke organisaties die geen b-bestuursorgaan zijn geeft reden tot zorg: de rechtsbescherming laat dan al snel te wensen over. Verder bleek dat daar waar de genoemde financieringsinstrumenten wel zorgvuldig worden vormgegeven, dat niet *per se* betekent dat dat ook leidt tot efficiënte financiering van burgerinitiatieven. Daarvoor zijn het aantal regelingen waarop initiatiefnemers een beroep kunnen doen te groot en de bedragen waarop via specifiek voor burgerinitiatieven opgestelde regelingen aanspraak kan worden gemaakt, al snel te klein. Grotere bedragen aan publieke middelen worden (m.i. terecht) beschikbaar gesteld via meer specifieke subsidieregelingen, die zich niet in het bijzonder richten op initiatiefnemers. De laatsten zullen om die gelden moeten concurreren met andere aanvragers. Dat publieke gelden in beginsel worden verdeeld op basis van objectieve en vooraf kenbare criteria, waardoor alle geïnteresseerden daarop gelijke kansen hebben, is een breed gedragen uitgangspunt, dat stevig is verankerd in het Unierecht en sinds kort ook in het nationale bestuursrecht. In dat licht lijkt de gewenste financiële ondersteuning van burgerinitiatieven, naast de niet te onderschatten praktische hulp van meedenkende ambtenaren, juridisch gezien vooral te moeten worden gezocht in het zó vormgeven van de selectiecriteria, dat daardoor de maatschappelijke meerwaarde van burgerinitiatieven zichtbaar wordt en voldoende kan worden meegewogen bij de allocatie van publieke middelen. Inspiratie daarvoor kan allicht worden gezocht in het aanbestedingsrecht, waarin de discussie zich op dat gebied al verder heeft ontwikkeld. Tot slot kan – binnen de grenzen van het Unierecht – worden gedacht over een wettelijke regeling voor incidentele subsidieverstrekking voor burgerinitiatieven, nu dit instrument een op maat gesneden oplossing kan bieden voor gevallen waarin bestaande subsidieregelingen niet op elkaar aansluiten of anderszins onvoldoende grondslag bieden

---

<sup>124</sup> Zie Van den Brink & Den Ouden 2016 en daar genoemde literatuur en rapporten.

voor de financiering van een burgerinitiatief. De conclusie is dat het zorgvuldig en efficiënt financieren van burgerinitiatieven niet eenvoudig, maar zeker niet onmogelijk is en vooral aandacht en positieve inzet vraagt van regelgever en bestuursorgaan.

## Literatuur

### **Algemene Rekenkamer 2016**

Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2016, via [www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/07/Inzicht\\_in\\_publiciek\\_geld](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/07/Inzicht_in_publiciek_geld).

### **Van den Berge 2018a**

L. van den Berge, 'Van government naar governance: besturen onder de radar van het bestuursrecht', *NTB* 2018/40.

### **Van den Berge 2018b**

L. van den Berge, 'Bestuursrecht in de netwerksamenleving. Waarom de rechtsmacht van de bestuursrechter een materiële grondslag behoeft', *RM Themis* 2018.

### **Van den Brink & Den Ouden 2016**

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?', *NJB* 2016/200.

### **Van den Brink 2018**

J.E. van den Brink, *Realistisch revolveren. Het revolverend fonds met een Europese touch* (oratie Maastricht University) 2018, [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/26647657/Oratie\\_Brink.pdf](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/26647657/Oratie_Brink.pdf).

### **Bryman 2016**

A. Bryman, *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press 2016.

### **CMO STAMM 2017**

CMO STAMM, *Burgerinitiatieven Zorg & Ondersteuning*, 21 februari 2017, <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Rapport-Burgerinitiatieven-Zorg-Ondersteuning-2017.pdf>

### **De Doe-democratie 2013**

*De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: BZK 2013, [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).

### **Drahmann 2012**

A. Drahmann, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten: een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2012.

### **Drahmann 2011**

A. Drahmann, 'Is het strikte onderscheid tussen subsidie- en opdrachtverlening nog houdbaar?', *Gst.* 2011/115.

### **Essers & Lombert 2017**

M.J.J.M. Essers & C.A.M. Lombert, *Aanbestedingsrecht voor overheden. Naar een Maatschappelijk verantwoord aanbestedingsbeleid*, Vakmedianet, Deventer 2017.

### **Van Heukelom & De Jong 2015**

S. van Heukelom & J. de Jong, *Subsidiëren of inkopen? Handreiking voor ambtelijke professionals*, Min BZK, Den Haag 2015.

### **Jacobs & Den Ouden 2011**

M.J. Jacobs & W. den Ouden, 'Eerlijk zullen wij alles delen... Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot', *JBplus* 2011.

**Jak 2018**

N. Jak, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming jegens private aanbieders. Het sociaal domein als proeftuin', *NTB* 2018/49.

**Ten Kate & Van den Ende 2006**

B.S. ten Kate & T.A.M. van den Ende, 'Subsidie of opdracht?', *Gst.* 2006/149.

**Laken & Sabee 2016**

E. Laken & V. Sabee, *Publiek-private samenwerking en hybride financiering. Organisatorische randvoorwaarden voor decentrale overheden*, Den Haag: Laken organisatie advies 2016:

kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/publiek-private-samenwerking-en-hybride-financiering/ en

**Mattijssen, Buijs, Elands & Van Dam 2015**

T.J.M. Mattijssen, A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam, *De betekenis van groene burgerinitiatieven, Analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland*, 2015, <http://edepot.wur.nl/374044>.

**Ministerie van BZK 2016**

Ministerie van BZK, *Op weg naar maatschappelijke meerwaarde in het sociaal domein. Toepassingen en lessen van maatschappelijk aanbesteden in de gemeentelijke Wmo-aanbestedingen 2015*, Den Haag 2016.

**Nationale Ombudsman 2018**

Nationale Ombudsman, *Waar een wil is: onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*, Den Haag: april 2018.

**Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011**

W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2011.

**Den Ouden 2016**

W. den Ouden, 'Het coöperatieve bestuursorgaan', *NTB* 2016/52.

**Den Ouden & Van Amerongen 2017**

W. den Ouden & N.H. van Amerongen, 'Het bestuursorgaanbegrip voorbij?', in: H. G. Lubberdink e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber Amicorum aangeboden aan Jaap Polak, AAe*: Nijmegen 2017.

**Den Ouden, Boogaard & Driessen 2018**

W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden 2018.

**Peters 2015**

H. Peters, 'De publieke-taakjurisprudentie geijkt', *NTB* 2015/23.

**Pex 2017**

J. Pex, *Hoe gelijk en transparant is het in subsidieland? Over de verdelingspraktijk van begrotingssubsidies en incidentele subsidies*, NJB Topscriptie, 2017, <http://www.njb.nl/Uploads/2018/4/definitieve-versie-JP-MA-scriptie-subsidies.pdf>

**Platform 31 2016**

Platform 31 2016, *Experimentprogramma 'Ruim op die regels'*, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/6/Ruim-op-die-regels.pdf>.

**Van Popering-Verkerk & Van Buuren 2017**

J. van Popering – Verkerk & A. van Buuren, *Oefenen in bescheidenheid, een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam*, 2017.

**ProDemos 2018**

ProDemos, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie.*

**Raad voor de financiële verhoudingen 2014**

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

**Raad voor het openbaar bestuur 2012**

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

**Raad voor het openbaar bestuur 2018**

Raad voor het openbaar bestuur, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, Den Haag: 2018.

**Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013**

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

**Rekenkamer Den Haag 2017**

Rekenkamer Den Haag, *Eerlijk delen, Opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag*, 2017.

**Scherpenisse & Van der Steen 2018**

J. Scherpenisse & M. van der Steen, *Gepast geregeld, Tijdig financieren in netwerken*, NSOB 2018.

**Schlössels & Zijlstra 2017**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

**Sloots advies 2016**

Sloots advies, *Het maatschappelijk PPS, juridische grenzen en mogelijkheden voor de betrokken overheid. Verkenning van de juridische ins en outs bij het omgaan van gemeenten met maatschappelijke initiatieven*, Den Haag: Sloots advies 2016:

kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/het-maatschappelijk-pps,-juridische-grenzen-en-mogelijkheden-voor-de-(betrokken)-overheid/

**Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015**

Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB 2015.

**Tonkens & Kroese 2009**

E.H. Tonkens en G.J. Kroese, *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 2009.

**Vermeij & Gieling 2016**

L. Vermeij & J. Gieling, *De dorpse doe-democratie, Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners*, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, juli 2016, [https://cmostamm.nl/wordpress/wp-content/uploads/De-dorpse-doe-democratie\\_web.pdf](https://cmostamm.nl/wordpress/wp-content/uploads/De-dorpse-doe-democratie_web.pdf).

**VNG 2016**

VNG publicatie, *Voorbereid op aansprakelijkheid*, (i.h.b. hoofdstuk 7 inzake Burgerinitiatieven in de openbare ruimte), 2016, te raadplegen via <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160321-voorbereid-op-aansprakelijkheid-vng-overheidsaansprakelijkheid.pdf>.

**WRR 2012**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Den Haag: 2012.

**Wolswinkel 2013**

C.J. Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten. Op zoek naar algemene regels van verdelingsrecht* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

**Wolswinkel 2018**

J. Wolswinkel, 'Concurrerende verdelingsregimes? Schaarse vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingedam', *SEW* 2018, 288.

**Bijlage 1: Onderzochte subsidieregelingen voor burgerinitiatieven.**

1. Subsidieregeling budget burgerinitiatieven 2018 gemeente Soest.
2. Subsidieregeling experimenteerruimte burgerinitiatieven sociaal domein 2018 gemeente Oegstgeest.
3. Subsidieregeling burgerinitiatieven Oldambt 2018.
4. Subsidieregeling Burgerinitiatieven Weert 2017.
5. Subsidieregeling groene burgerinitiatieven 2017 Den Bosch.
6. Regeling Buurtbon Hendrik Ido Ambacht.
7. Subsidieregeling burgerinitiatieven 2015 Berkelland.
8. Regeling Ondersteuning Burgerinitiatieven Schinnen 2017-2018.
9. Regeling Blauwe Burger Initiatieven: een subsidieregeling voor particuliere initiatieven voor duurzaam waterbeheer waterschap Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.
10. Fonds burgerinitiatieven Veendam.
11. Activiteitsubsidie Meerssen.
12. Regels Ruimte voor Gelderland 2016.
13. Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidieregelingen en –plafonds.
14. Subsidieregeling buurtfonds Noord-Brabant.
15. Deelverordening subsidie Welzijn en Participatie gemeente Asten 2017.
16. Subsidieregeling Burgerkracht Sociaal Domein Arnhem.
17. Subsidieregeling Blik in actie Gorinchem.
18. Verordening Burgerkracht Cranendonck.
19. Samenlevingsfonds Noord Beverland
  - a. Samenlevingsfonds op site Noord Beverland.
  - b. Document 1e Wijzigingsbesluit Nadere Regels Subsidium Noord-Beveland.
20. Subsidie bewonersinitiatief gebieden Rotterdam.
  - a. Site van Opzoomer Mee, aanvraagformulier en spelregels.
  - b. Site van Opzoomer Mee, over bewonersinitiatieven.
  - c. Nadere regels bewonersinitiatieven Rotterdam 2015.