



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De zoektocht naar de meerwaarde bij burgerinitiatieven

Driessen, E.M.M.A.; Boogaard, G.; Verboeket, L.W.; Brink, J.E. van den; Drahmman, A.; Jacobs, M.J.; Ortlep, R.

Citation

Driessen, E. M. M. A., & Boogaard, G. (2021). De zoektocht naar de meerwaarde bij burgerinitiatieven. In L. W. Verboeket, J. E. van den Brink, A. Drahmman, M. J. Jacobs, & R. Ortlep (Eds.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden* (pp. 511-520). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278517>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278517>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

E.M.M.A. Driessen & G. Boogaard¹

31 | De zoektocht naar de meerwaarde bij burgerinitiatieven

1. Inleiding

In een eerdere publicatie hebben Willemien en Esmée opgeroepen om de toegevoegde waarde die burgerinitiatieven leveren – door henzelf vaak met nadruk *maatschappelijke* (meer)waarde genoemd – een plek te geven in tenderprocedures die worden gebruikt bij het verdelen van publieke gelden.² Op die manier kan hopelijk worden bijgedragen aan de soepelere financiering van burgerinitiatieven, aldus de auteurs. Zo'n maatschappelijke tender is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Het incorporeren van maatschappelijke (meer)waarde in tenderprocedures is nog niet zo eenvoudig. Los van de technische vragen hoe maatschappelijke meerwaarde een plek kan krijgen in tenderprocedures en de vraag hoe deze waarde zo objectief mogelijk gewaardeerd kan worden, speelt ook de vraag *wat* maatschappelijke meerwaarde is. In deze bijdrage proberen wij de eerder genoemde 'maatschappelijke tender' een stapje dichterbij te brengen door te onderzoeken wat maatschappelijke meerwaarde is. Voordat ergens op een zinvolle manier – dat wil zeggen op een manier die tegemoet komt aan de knelpunten die in de praktijk leven– ruimte voor kan worden gemaakt, is het namelijk belangrijk om te weten *waarvoor* er ruimte wordt gemaakt. Bij het beantwoorden van deze vraag besteden wij veel aandacht aan het beschrijven waarom initiatieven ontstaan, wat initiatiefnemers met het initiatief willen bereiken (par. 3) en de vraag waarom overheden burgerinitiatieven willen faciliteren en de uiteenlopende rollen die zij hierbij speelt (par. 4). Op die manier komt – onzes inziens – goed naar voren waarom het tot op heden maar beperkt lukt om burgerinitiatieven (financieel) te ondersteunen zoals zij dat zelf graag zouden willen. Zo komen wij tot de conclusie dat het slechts beperkt mogelijk is om de waarde waarvoor burgerinitiatieven (financiële) erkenning zoeken een plek te geven in

¹Esmée Driessen is promovenda op het gebied van Right to Challenge en burgerinitiatieven en tevens Thorbecke-fellow. Geerten Boogaard is hoogleraar decentrale overheden (Thorbeckeleerstoel). Beiden zijn verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Deze publicatie bouwt voort op eerdere publicaties waarin ook veel empirische gegevens over burgerinitiatieven zijn verwerkt. Algemene feitelijke uitspraken in dit artikel over burgerinitiatieven zijn op dit onderzoek gebaseerd.

²E.M.M.A. Driessen en W. den Ouden, Publieke financiering van burgerinitiatieven, in B. Leurs (red.) *'Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken'*, Den Haag: ROB, 2020, p. 79-89. (Hierna: Driessen en Den Ouden 2020).

een *economische* verdeelprocedure. Daar staat tegenover dat wij wel naar een aantal *gezichtspunten* toewerken die behulpzaam kunnen zijn bij het formuleren van maatschappelijke meerwaarde die overheden financieel willen ondersteunen (par. 5). Voordat wij hieraan toekomen, behandelen wij hieronder eerst in algemene zin wat burgerinitiatieven zijn en waarom Willemien en Esmée eerder tot de conclusie kwamen dat, om deze initiatieven soepel te financieren, maatschappelijke meerwaarde een plek moet krijgen in tenderprocedures.

2. Burgerinitiatieven en hun financieringsperikelen

In het hele land ontplooiën burgers initiatieven die zij van publiek of maatschappelijk belang vinden. Denk aan het beheer van (met sluiting bedreigde) speeltuinen, zwembaden, buurthuizen, of het onderhouden van groenvoorzieningen. Maar ook aan het oprichten van zorgcoöperaties om dorpsbewoners vertrouwde zorg te leveren of lokale energiecoöperaties die met hun eigen windmolen een bijdrage willen leveren aan de energietransitie en tegelijkertijd de baten ervan willen laten terugvloeien naar buurt.³ Er zijn veel benamingen in omloop om dit soort initiatieven te duiden.⁴ Wij gebruiken de term burgerinitiatief en doelen hiermee op burgers die zich inzetten voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen.

2.1 Financieringsperikelen

Uit diverse onderzoeken blijkt dat burgerinitiatieven tegen de nodige obstakels aanlopen.⁵ Een van de meest gehoorde en hardnekkigste knelpunten betreft het krijgen én behouden van voldoende financiering om het initiatief op te starten, draaiende te houden en (eventueel) uit te breiden.⁶ Wanneer overheden burgerinitiatieven financieren, kan dit juridisch gezien slechts op twee manieren: een

³ Voor een beschrijving van deze voorbeelden zie W. den Ouden, G. Boogaard en E. Driessen, *Right to Challenge. Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling van het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: 2019. Hierna: Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019.

⁴ Een greep uit de praktijk: buurtinitiatief, maatschappelijk initiatief, Right to Challenge.

⁵ O.a. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019 en Nationale Ombudsman, *Burgerinitiatief: Waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*, Den Haag 2018.

⁶ Ibidem.

subsidie (art. 4:21 Awb) of een opdracht (art. 7:400 BW).⁷ De inzet van beide instrumenten brengt knelpunten voor burgerinitiatieven met zich.

Hoewel veel initiatieven subsidie ontvangen, kleven hier volgens henzelf de nodig problemen aan. Zo zijn de bedragen – zeker de aanmoedigingssubsidies – vaak (te) laag, komen zij in verhouding met hoge verantwoordingslasten, is er veel werk en tijd mee gemoeid om de (juiste) subsidies aan te vragen en zijn er zóveel subsidiepotjes en fondsen dat het voor initiatiefnemers en meehelpende ambtenaren vaak moeilijk is om door de bomen het bos te zien.⁸ Daarnaast kent elke subsidieregeling eigen criteria en cycli, wat de financiering van een concreet initiatief lastig maakt.⁹ Naast deze praktische bezwaren, kleven er ook gevoelsmatig de nodig bezwaren aan het instrument. Subsidies drukken in de ogen van veel ontvangers afhankelijkheid en tijdelijkheid uit, waardoor het instrument gevoelsmatig slecht past bij initiatiefnemers die zich meer een partner van de overheid voelen.¹⁰

Met de nadelen van een subsidie in het achterhoofd hebben veel initiatieven een voorkeur voor het krijgen van een opdracht. Een opdracht is namelijk een betaling voor aan de opdrachtgever verrichtte werkzaamheden en drukt daarmee dus professionaliteit uit. Wanneer echter blijkt dat de opdracht als onderdeel van het inkoopbeleid, of op grond van de aanbestedingsrichtlijn in competitie moet worden verdeeld, pakt dit vaak nadelig uit voor initiatiefnemers.¹¹ Zo zijn initiatiefnemers vaak niet, of pas te laat, op de hoogte dat er een opdracht beschikbaar is en vinden zij het lastig om tot een goede en kansrijke inschrijving te komen. Wanneer zij wel meedingen wordt naar eigen zeggen te weinig rekening gehouden met het unieke en specifieke karakter van burgerinitiatieven. Zij scoren bijvoorbeeld laag op traditionele punten die in een aanbesteding worden meegewogen, zoals ervaring en een stabiele, professionele organisatie, maar

⁷In de praktijk bestaan allerlei constructies die een andere naam dragen, maar in de kern terug zijn te brengen tot één van deze twee vormen. De Raad voor de Financiële verhoudingen ‘ontdekte’ er in 2014 maar liefst 19: Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag: Rfv 2014.

⁸W. den Ouden, ‘Wel betalen, niet bepalen, de financiering van burgerinitiatieven’, in: N.S. Efthymiou, J. Goossens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 131-162 (hierna: Den Ouden 2018).

⁹J. Scherpenisse en M. van der Steen, *Gepast geregeld. Tijdig financieren in netwerken*, NSOB 2018.

¹⁰<https://taalstrategie.nl/werkende-woorden-subsidie/>. Zie ook J.E. van den Brink en W. den Ouden, ‘De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht’, *NJB* 2016/2000, p. 2888-2897.

¹¹Art. 2 sub 5 Richtlijn 2014/24/EU. Zie hierover ook M.J.J.M. Essers en C.A.M. Lombert, *Aanbestedingsrecht voor overheden. Naar een maatschappelijk verantwoord aanbestedingsbeleid*, Deventer: Vakmedianet 2017.

worden punten als ‘binding met de wijk’ en ‘maatschappelijke meerwaarde’ – punten waar burgerinitiatieven sterk in zijn – dan weer niet of nauwelijks meegenomen.¹²

Een eenvoudige, snelle en in de praktijk veel gebruikte manier om aan de diverse praktische knelpunten tegemoet te komen is door het verstrekken van incidentele subsidies waardoor in ieder geval de bezwaren met betrekking tot snelheid, financieringsvoorwaarden en hoogte van de subsidie kunnen worden weggenomen. Dit komt doordat deze subsidie niet op een algemeen verbindend voorschrift hoeft te berusten (art. 4:23 lid 3 sub d Awb) en daardoor dus sneller én aangepast aan de financieringsnoden van het initiatief één op één verstrekt kan worden.

Maar toch kan deze methode – om in de woorden van Willemien te spreken – niet als het ei van Columbus dienen. Los van het principiële punt dat een incidentele subsidie *incidenteel* hoort te zijn, is er de jurisprudentie die bestuursorganen verplicht om gelijke kansen te bieden bij het verdelen van schaarse publieke rechten, waaronder ook schaarse subsidies vallen.¹³ In deze jurisprudentielijn ligt de nadruk op het bieden van gelijke kansen aan alle gegadigden en het mogelijk maken van mededinging wanneer het aankomt op het verdelen van schaarse publieke rechten.¹⁴ Dat betekent dat het zeer de vraag is of burgerinitiatieven ongelimiteerd één op één gesubsidieerd kunnen worden met een incidentele subsidie.

De zoektocht naar het ei van Columbus duurt dus nog voort. In dat kader zien wij aanleiding nog eens te kijken naar manieren waarop de specifieke waarde die burgerinitiatieven zeggen te leveren – de maatschappelijke meerwaarde – een plek zou kunnen krijgen in aanbesteding- en subsidietenders.

3. De maatschappelijk toegevoegde waarde van burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven nemen een bijzondere positie in. Zij zijn geen overheid, geen gewone, op winst gerichte onderneming, maar vallen ook niet altijd samen met klassieke maatschappelijk middenveld. Bovendien zijn burgerinitiatieven alles

¹²In Driessen en Den Ouden 2020 wordt het financieringsknelpunt verder belicht vanuit het standpunt van zowel de overheid als het initiatief.

¹³ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406 m.nt J.E. van den Brink en A. Drahmman en ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, AB 2019/320 m.nt. J.E. van den Brink.

¹⁴C.J. Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten: Op zoek naar algemene regels van verdelingsrecht (diss.)*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013. A. Drahmman, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht (diss.)*, Deventer: Kluwer 2015. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426 m.nt. C.J. Wolswinkel.

behalve eenheidsworst; van kleinschalige initiatieven als het onderhouden en ‘opzoomeren’ van het groen in de wijk, tot het ontwerpen en onderhouden van grootschalige, kostbare projecten als het Leidse Singelpark of Tilburgse Spoorpark en alles daartussenin.¹⁵ Daarnaast ontplooiën sommige initiatieven, veelal gedreven door de noodzaak om over voldoende financiële middelen te kunnen beschikken, ook activiteiten die door gewone ondernemingen worden verricht.¹⁶ Vaak gaat het dan om het aanbieden van (kleine) horeca of de verhuur van ruimtes in door hen beheerde panden. De grens tussen burgerinitiatieven en (sociaal) ondernemers wordt daardoor fluïde.¹⁷ Deze zeer afwisselende en veelzijdige praktijk maakt het niet alleen lastig om burgerinitiatieven als verschijnsel te duiden, maar dus ook om de waarde die zij leveren te omschrijven. Een sluitende omschrijving van het verschijnsel zal niet aansluiten bij de gevarieerde praktijk en daardoor niet behulpzaam zijn bij het op een passende manier incorporeren van maatschappelijke meerwaarde in tenderprocedures. Wanneer de omschrijving immers te weinig ruimte laat voor de diverse initiatieven – en de door hen geleverde waarde – die de praktijk rijk is en die de overheid potentieel wil ondersteunen, is de soepelere financiering van burgerinitiatieven namelijk nog niet dichterbij. Andersom zou een te ruime omschrijving weer te weinig handvatten bieden om te kunnen gebruiken bij maatschappelijke tenders.

Om een in tenderprocedures bruikbare maar tegelijk accurate definitie van de toevoegde maatschappelijke waarde van burgerinitiatieven te geven, denken wij dat het goed is om te beginnen bij het waarom van burgerinitiatieven. Waarom starten burgers een initiatief? Waarom sluiten ze zich erbij aan? Wat willen ze bereiken? Wellicht biedt dat aanknopingspunten voor de specifieke meerwaarde die zij (willen) leveren.

De redenen om een burgerinitiatief te beginnen zijn divers. Zo kunnen initiatiefnemers een bijdrage willen leveren aan een grotere maatschappelijke opgave (energietransitie), zijn zij ontevreden met de manier waarop bepaalde taken en diensten worden uitgevoerd of aangeboden (groenonderhoud, zorg en welzijn), of worden zij geconfronteerd met het sluiten van voorzieningen die zij graag

¹⁵ <https://www.singelpark.nl/overons/faq/> en <https://spoorparktilburg.nl/burgerinitiatief-spoorpark-verbindt-tilburg/>.

¹⁶ LSA Bewoners deed onderzoek naar veelvoorkomende inkomstenbronnen: LSA Bewoners, *Bewonersbedrijven. Bouwen aan een sterke sector*, Utrecht: 2019.

¹⁷ Een sociale onderneming wordt door de SER als volgt omschreven: “Sociale ondernemingen zijn zelfstandige ondernemingen die een product of dienst leveren en primair en expliciet een maatschappelijk doel nastreven, dat wil zeggen een maatschappelijk probleem willen oplossen. Naast deze imperatieve elementen zijn er twee elementen die op veel sociale ondernemingen van toepassing zijn, maar door de raad aan de visie van de ondernemer overgelaten worden: een expliciete beperking van de mogelijkheid om winst uit te keren en expliciete eisen betreffende inclusief bestuur en governance.” SER, *Sociale ondernemingen: een verkennend advies*, Den Haag 2015, p. 26-27.

willen behouden (bibliotheek, buurthuis). Soms ontstaan ideeën en initiatieven spontaan – bijvoorbeeld omdat een groot pand al jaren leegstaat. Terwijl andere initiatiefnemers worden getriggerd door gemeentelijke plannen of de uitvoering daarvan; buurtbewoners zijn het er niet mee eens en willen het anders (groenonderhoud, zorg) of denken het zelf beter te kunnen (herinrichten van gebieden).

Waar de aanleidingen om een initiatief te starten dus divers zijn, geldt dit zeker ook voor wat de initiatiefnemers met het initiatief willen bereiken. Wie bijvoorbeeld een initiatief op het gebied van zorg- en welzijn start en hiertoe een zorgcoöperatie opricht, biedt wellicht een boodschappendienst, klusdienst¹⁸ en dagbesteding¹⁹ aan, of huurt een zorgcoördinator in die als ‘vraagbaken’ of ‘makelaar’ allerlei (zorg)gerelateerde vragen beantwoordt. Dit zijn de zichtbare en concrete diensten die het initiatief levert. Toch is het aanbieden van deze diensten vaak niet het primaire doel van het initiatief. Het gaat initiatiefnemers juist om wat er met hun werk bereikt kan worden. Het openhouden en beheren van een buurthuis is dan een middel om sociale contacten te versterken, eenzaamheid tegen te gaan en *noaberschap* te bevorderen. Zorgcoöperaties worden opgericht om gelukkig en vitaal oud te worden in een vertrouwde omgeving met vertrouwde zorg ‘zoals thuis’. En de baten die de eigen windmolen de energiecoöperatie oplevert dient om de leefbaarheid in de eigen gemeenschap te vergroten. Burgerinitiatieven komen dus niet primair met ideeën alleen omdat zij een ‘gat’ zien – een leegstaand of met sluiting bedreigd pand, onpersoonlijke, niet integrale zorg – maar om wat zij met die taken of gebouwen zouden kunnen bereiken voor een bepaalde doelgroep. Vaak maken initiatiefnemers zelf deel uit van de doelgroep – ze komen uit de buurt –, of zijn er sterk aan gelieerd, bijvoorbeeld als mantelzorger. Deze binding met de doelgroep, het grote aantal vrijwilligers waarop een initiatief steunt, in combinatie met het achterliggende doel dat initiatiefnemers met hun initiatief willen bereiken kan een *meerwaarde* van het initiatief ten opzichte van reguliere (markt)partijen zijn.

Dit wil overigens niet zeggen dat ‘gewone’ partijen deze waarde niet (ook) kunnen leveren, of dat burgerinitiatieven een alleenrecht hebben op deze waarde. Aan burgerinitiatieven kan immers (potentieel) goed worden verdiend. Bekende spelers als de Rabobank en het Leger des Heils zijn ooit begonnen als burgerinitiatief, maar hebben dat stempel inmiddels al lang achter zich gelaten.²⁰ Door te kijken naar de ontstaansgeschiedenis van een burgerinitiatief ten opzichte van

¹⁸Zie bijvoorbeeld <https://zorgcooperatieschajk.nl/>.

¹⁹Zie onder andere <https://zorgcooperatie.nl/ons-aanbod/dagbesteding/> en <https://www.zorgcooperatiegemert.nl/sociale-kaart/>.

²⁰Zie bijvoorbeeld het grootste windmolen-burgerinitiatief van Nederland: <https://www.rvo.nl/initiatieven/co%C3%B6peratieve-energieprojecten/windpark-krammer-het-grootste-co%C3%B6peratieve-burgerinitiatief-van-nederland>.

reguliere ondernemingen, is het volgens ons echter aannemelijker dat burgerinitiatieven dit soort meerwaarde sneller leveren.

Het enige dat 'gewone' partijen niet kunnen leveren maar wel verband houdt met burgerinitiatieven, heeft te maken met collectieve autonomie, eigenaarschap en zelfbestuur. Initiatiefnemers hechten veel waarde aan het gegeven dat het initiatief 'van de buurt' is. Dat betekent dat zij zelf kunnen bepalen waar zij zich met hun initiatief op willen richten en waar zij dus meerwaarde willen creëren. Bovendien – en dit vinden initiatieven van groot belang – kunnen zij zelf hun werkwijze bepalen, omdat het initiatief 'van de buurt' is. Met het initiatief kunnen zij dus zelf vormgeven aan hun leefomgeving op een zodanige manier dat de taken en belangen die zij willen ondersteunen dit reflecteren in de manieren waarop deze belangen naar voren komen en de taken worden uitgevoerd. Een 'gewone' partij kan dit gevoel van zelfbestuur en eigenaarschap niet evenaren.²¹

4. Achterliggende redenen die financiering door de overheid lastig maken

De reden dat burgerinitiatieven bij de overheid aankloppen is er niet alleen in gelegen dat burgerparticipatie een trend is en de initiatiefnemers dus de politieke wind mee hebben.²² Zoals in paragraaf 2 en 3 naar voren kwam, verrichten initiatieven hun activiteiten omdat zij vinden dat hiermee een publiek belang wordt gediend. Publieke financiering is in dat perspectief logisch. Tegelijkertijd zijn zij op de overheid aangewezen. Contributies brengen vaak onvoldoende geld op, met fondsenwerving is veel tijd gemoeid en bancaire financiering ligt voor veel initiatieven buiten bereik vanwege onder andere de rentetarieven die banken rekenen. Het initiatief zoekt dus de overheid als financier, opdrachtgever en mogelijk maker, maar komt meer dan eens een overheid tegen die heel andere ideeën heeft bij het financieren van burgerinitiatieven, of (gedwongen) een andere rol speelt.

²¹ Zo leidde de gunning van het sociaal makelaarschap (ondersteunen van bewonersinitiatieven en het in contact brengen van initiatiefnemers met organisaties en instellingen die kunnen aanhaken) in Utrecht in 2018 tot de nodige consternatie. Burgerinitiatief Samen030 was één van de geïnteresseerden, maar viste achter het net toen professionele partij DOCK als winnaar uit de bus kwam. Het initiatief was met name teleurgesteld omdat zij geen punten kreeg voor het feit dat burgers in hun voorstel zelf de touwtjes in handen hadden (eigenaarschap en zelfbestuur). Zie S. Willen, Ongenoegen over gunning sociaal makelaarschap Utrecht, *Binnenlands Bestuur* 9 juli 2018.

²² Y. de Koster, Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot, *Binnenlands Bestuur*, 1 augustus 2018.

4.1 Waarom overheden burgerinitiatieven financieel willen faciliteren

In de kern komt het er op neer dat burgerinitiatieven – en daarin verschillen zij niet van welke andere partij – hun initiatief in praktijk wil brengen. Anders dan reguliere ondernemers kloppen veel initiatiefnemers bij de overheid aan als (belangrijkste) potentiële financier. Op zich is dat niet zo vreemd. Als gezegd zet de overheid de laatste jaren volop in op burgerparticipatie, het vergroten van het draagvlak voor haar beleid en het betrekken van burgers bij allerlei aspecten daarvan. Om dit te stimuleren hebben de meeste (lokale) overheden dan ook een of meerdere participatiepotjes beschikbaar gesteld waaruit – vaak bescheiden – bedragen kunnen worden aangevraagd.²³

Maar er zijn meer redenen waarom overheden burgerinitiatieven financieel willen ondersteunen. De werkzaamheden die initiatiefnemers uitvoeren passen namelijk vaak ook bij andere ambities die de overheid heeft, zoals vitaal oud worden. Dergelijke ambities zijn vaak zo ruim omschreven in coalitieakkoorden en andere nota's dat het redelijk eenvoudig is om een reden te vinden om initiatiefnemers te faciliteren.²⁴

Tot slot claimen nogal wat initiatieven dat zij goedkoper zijn dan reguliere partijen, of meer, dan wel 'beter', resultaat kunnen boeken met de publieke gelden. Dat is natuurlijk een aantrekkelijk aanbod, ook al kan hier wel een kanttekening bij worden geplaatst. Zo draaien de meeste initiatieven grotendeels op vrijwilligers terwijl reguliere partijen hier betaalde krachten voor inzetten. Belangrijker voor een overheid is echter de belofte om het 'anders', of 'beter' te doen. Door de – meestal – lokale, buurtgebonden functie van het initiatief en hun verwevenheid met de samenleving zijn zij een mooie *aanvulling* op hetgeen de overheid al aanbiedt.²⁵

4.2 De uiteenlopende rollen van de overheid

Naast praktische problemen (zie par. 2.1) en uiteenlopende redenen om financiering te vragen en te geven, kunnen ook de verschillende rollen van de overheid een obstakel vormen. Voor het initiatief is de overheid bij het vragen om financiering in de eerste plaats financier, of potentiële opdrachtgever. Maar de overheid is óók wetgever, toezichthouder, eigenaar (van de openbare ruimte, of panden die het initiatief wil gebruiken) en hoeder van het algemeen belang. Waar de

²³Zie bijvoorbeeld de Subsidieregeling burgerparticipatie van de gemeente Woudrichem. Zie hierover ook Den Ouden 2018.

²⁴Andersom betekent dit dat ook burgerinitiatieven makkelijk kunnen 'rondshoppen' om een legitimatie voor hun project te vinden.

²⁵Dit wil nog wel eens tot frustratie leiden bij initiatieven die willen uitgroeien tot 'serieuze' lokale speler. Zie H. Kruiter, A. Kruiter en E. Blokker, *Hoe waardeer je een maatschappelijke initiatief? Handboek voor publieke ondernemers*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

overheid vanuit de gedachte dat het stimuleren van burgerparticipatie goed is, dus blij kan zijn met het initiatief, kan zij vanuit een andere rol er zo haar bedenkingen bij hebben.²⁶ Een deel van de wijk kan fijn gevoel van eigenaarschap ervaren bij het zelf onderhouden van de groenvoorziening in de wijk, terwijl een ander deel liever had gezien dat het professioneel was uitbesteed en de overheid hen had beschermd tegen de sociale druk die van een dergelijk initiatief kan uitgaan.

5. Slotbeschouwing; enkele gezichtspunten

Wat betekent het voorgaande nu voor de waarde die burgerinitiatieven leveren en in hoeverre deze waarde een rol kan spelen bij verschillende tenderprocedures? De klacht van veel initiatiefnemers is dat de door hen geleverde waarde onvoldoende is terug te vinden bij het verdelen van publieke gelden. Aan de hand van een nadere beschouwing van burgerinitiatieven en de redenen waarom overheden hen (niet voldoende) financieren, hebben wij geprobeerd om een aantal gezichtspunten te formuleren met betrekking tot de waarde die burgerinitiatieven leveren. Hierbij willen wij benadrukken dat het om *gezichtspunten* gaat en niet om criteria. Het zijn namelijk geen punten die kunnen worden afgevinkt waarna uiteindelijk een bepaalde conclusie kan worden getrokken. Het zijn punten waar rekening mee kan worden gehouden wanneer overheden burgerinitiatieven een grotere kans willen geven om als winnaar uit de bus te komen en daarbij keuzes moeten maken bij de inrichting van het financieringsproces.²⁷

De gezichtspunten zijn:

- De maatschappelijke waarde die burgerinitiatieven leveren is indirect, maar voor hen geen bijproduct
- De maatschappelijke waarde die burgerinitiatieven leveren is niet statisch of in beton gegoten. Voor elk initiatief – en daarmee bij elke financiering – kan de nadruk op een andere waarde liggen; de ene keer circulaire economie en verduurzaming, de andere keer bij sociale cohesie en (sociale) veiligheid.
- Het burgerinitiatief bepaalt welke meerwaarde zij wil leveren, maar de overheid voor welke waarde zij wil betalen.
- Niet elk(e) (onderdeel van) maatschappelijke waarde kan in een economische verdeelprocedure volledig tot zijn recht komen. Met name onderdelen als

²⁶Zie hierover ook: H. Kruiter, A. Kruiter en E. Blokker, *Hoe waardeer je een maatschappelijke initiatief? Handboek voor publieke ondernemers*, Deventer: Wolters Kluwer 2015. De auteurs beschrijven hierin o.a. een communicatiemodel om er voor te zorgen dat initiatiefnemers en overheden elkaar op dezelfde waarden en 'niveaus' aanspreken.

²⁷Als er sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht, kan inspiratie worden gevonden in het juridisch leaflet maatschappelijk aanbesteden: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Juridisch Leaflet Maatschappelijk Aanbesteden*, Den Haag: 2015

‘eigenaarschap’ en ‘zelfbestuur’ zoals burgerinitiatieven dit begrijpen, lenen zich hier niet voor.

Bij het formuleren van deze gezichtspunten zijn wij ons zeer bewust van de achilleshiel van deze aanpak. Ten eerste is het aan de overheid om deze gezichtspunten mee te nemen in haar werkwijze en het insteken van financieringsprocedures. Het is dus de vraag of zij dit wil doen. Ten tweede levert deze aanpak niet per definitie een voordeel op voor burgerinitiatieven. Er wordt immers geen uitzonderingspositie voor hen gecreëerd. Als gezegd hebben burgerinitiatieven geen monopolie op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Ook wanneer overheden rekening houden met bovenstaande gezichtspunten kan er dus een derde als winnaar uit de bus komen. Door rekening te houden met de maatschappelijke waarde die burgerinitiatieven leveren, maken zij wel meer kans.