



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie

Driessen, E.M.M.A.

Citation

Driessen, E. M. M. A. (2024, June 18). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie*. Boom, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3731030>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3731030>

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

Wie betaalt, bepaalt?

4.1 INLEIDING³⁸²

In de moderne samenleving willen burgers steeds vaker (mede)verantwoordelijkheid dragen voor publieke taken. Er zijn veel kleinschalige projecten waarin (groepen van) burgers lokaal of regionaal actief zijn. Zij nemen bijvoorbeeld het groenonderhoud in de buurt in eigen hand,³⁸³ exploiteren het dorpshuis,³⁸⁴ of het plaatselijke zwembad.³⁸⁵ Soms gaat het ook om grotere projecten, waarbij (substantiële) financiële belangen een rol spelen. Plaatselijke verenigingen exploiteren bijvoorbeeld een windmolen en steken de opbrengsten daarvan in lokale projecten die steun verdienen,³⁸⁶ het wijkbedrijf helpt buurtbewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan, het opzetten van een eigen onderneming of het verkrijgen van werk³⁸⁷ en de zorgcoöperatie van de buurt levert innovatieve zorg

382. Dit hoofdstuk bestaat uit en is gebaseerd op twee eerder verschenen bijdrages: E.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. (Driessen en Den Ouden 2020) en E.M.M.A. Driessen en G. Boogaard, 'De zoektocht naar de meerwaarde bij burgerinitiatieven', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Kluwer 2021, p. 511-520 (Driessen en Boogaard 2021).

383. Veel gemeenten bieden de mogelijkheid om groen te adopteren en geven hierover informatie op hun website. Zie bijv. de gemeenten Zwolle <https://www.zwolle.nl/natuur-en-milieu/zelf-doen-in-het-groen>, Zoetermeer https://www.zoetermeer.nl/inwoners/producten-a-z_45918/product/adoptiegroen_559.html en Waalwijk https://www.waalwijk.nl/inwoners/bewonersinitiatieven_3710/item/adoptiegroen_3418.html.

384. Zie voor diverse voorbeelden o.a. Huygen 2014.

385. Dorpsbedrijf De Ommezwaai exploiteert zwembad De Zwaai, <https://dorpenacademie.nl/initiatief/dorpsbedrijf-de-ommezwaai/> en ook zwembad 'De Zien' is nog steeds open dankzij een burgerinitiatief; <https://www.zwembad-dezien.nl/stichting-zwembad-de-zien/bewonersinitiatief>.

386. Dit gebeurt onder ander in de gemeente Waadhoeke <http://www.tsjom.nl/verenigingen/mast/welkom-mast.htm>, Hitzum <https://www.hitzum.com/verenigingen/ut-de-lijte/> en Reduzum <http://www.dorpsmolen-reduzum.nl/>.

387. Wijkcoöperatie watWest zorgt door en voor bewoners voor een betere leefbaarheid in de eigen buurt, waarbij de speerpunten leren, werken en de wijk zijn; <https://www.wattwest.nl/Wijk-cooep/>. Zie bijvoorbeeld ook: Bewonersbedrijf Heechterp-Schieringen <https://bewonersbedrijf-heechterpschieringen.nl/>.

op maat.³⁸⁸ Wanneer individuele burgers of groepen burgers zich op deze manier inzetten voor de maatschappij worden hieraan allerlei benamingen gegeven, zoals burgerinitiatief, maatschappelijk initiatief of het Right to Challenge. Gekozen is voor het begrip burgerinitiatief. Hieronder wordt verstaan: situaties waarin burgers zich samen inzetten voor een taak of belang waaraan een maatschappelijke waarde wordt toegekend.³⁸⁹

Voor dergelijke burgerinitiatieven is doorgaans geld nodig. In de praktijk gaat het dan vaak om (in ieder geval voor een deel) publiek geld. Het krijgen en behouden van (voldoende) publieke financiering is lastig voor initiatiefnemers, zo blijkt uit diverse onderzoeken.³⁹⁰ Ook overheden worstelen met de vraag hoe ze een concreet initiatief het beste van publiek geld kunnen voorzien. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke manieren burgerinitiatieven in de praktijk worden gefinancierd met publiek geld, welke knelpunten dit oplevert en hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen.³⁹¹ In paragraaf 4.2 wordt allereerst ingegaan op de vraag waarom burgerinitiatieven met publiek geld worden gefinancierd. Vervolgens komt in paragraaf 4.3 aan de orde welke financieringsconstructies overheden inzetten wanneer zij burgerinitiatieven willen (co)financieren. De knelpunten die daarbij spelen komen in paragraaf 4.4 aan de orde. Zoals uit paragraaf 4.4 naar voren zal komen, zijn de problemen die initiatiefnemers en overheden ondervinden terug te brengen tot twee overkoepelende knelpunten. Namelijk, (I) subsidie-regelingen die zodanige zijn opgesteld dat zij (onnodige) hindernissen opwerpen bij de subsidiëring van burgerinitiatieven en (II) tenderprocedures waarin niet of nauwelijks rekening wordt gehouden met maatschappelijke meerwaarde, waardoor burgerinitiatieven minder kans maken om de publieke gelden in de wacht te slepen. Om deze knelpunten op te lossen wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op de vraag hoe subsidieregelingen kunnen worden ingericht om het eerste knelpunt te verhelpen. Een oplossing voor het tweede knelpunt – het incorporeren van maatschappelijke meerwaarde in tenderprocedures – staat centraal in paragraaf 4.6. Geëindigd wordt met een conclusie waarbij deze oplossingen worden beoordeeld.

388. Zorgcoöperaties Hoogeloon en Austerlitz zijn wat dat betreft veelgenoemde voorbeelden; <https://zorgcooperatie.nl/> en <https://www.austerlitzzorgt.nl/over-ons/welkom/over-de-zorgcoöperatie>. Maar zie bijvoorbeeld ook het ‘Samen Zorg huis’ in Leudal: <https://www.samenzorghuisleudal.nl>.

389. Rfv 2014, p. 14. De hoofdstukken uit deel II van dit proefschrift zijn eerder verschenen als zelfstandig leesbare artikelen. Zoals gebruikelijk is in artikelen is hierin wel gekozen voor een werkdefinitie. Daarbij gaat het ook om een ruime omschrijving, zie ook paragraaf 1.4.3.

390. Zie o.a. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. Nationale Ombudsman 2018. Platform 31 2016.

391. Deze knelpunten zijn geïdentificeerd in Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019. De knelpunten die samenhangen met de subsidiëring van burgerinitiatieven zijn vervolgens verder uitgewerkt in Den Ouden 2018.

4.2 WAAROM WORDEN BURGERINITIATIEVEN GEFINANCIERD MET PUBLIEKE MIDDELEN?

Om de plannen van initiatiefnemers in de praktijk uit te kunnen voeren is vaak geld nodig. De financiering regelen de initiatiefnemers in sommige gevallen (deels) zelf, bijvoorbeeld door crowdfunding, lidmaatschappen en contributies, entreegelden, verkoop van versnaperingen in het door buurtbewoners beheerde buurthuis of door middel van een (kleine) lening van de bank.³⁹² Er zijn initiatiefnemers die er zeer aan hechten onafhankelijk te zijn en te blijven van de overheid.³⁹³ Maar veel burgerinitiatieven worden ook – zelfs grotendeels of geheel – gefinancierd door de overheid.³⁹⁴ Publieke financiering is in de ogen van veel initiatiefnemers logisch omdat met de initiatieven het publiek belang wordt gediend, hun activiteiten aansluiten bij diverse beleidsdoelstellingen van de overheid en initiatiefnemers een stukje van de taken van het bestuur uitvoeren. Ook voor overheden is financiering van burgerinitiatieven aantrekkelijk. Bijna alle (lokale) overheden zetten de laatste jaren sterk in op het bevorderen van burgerbetrokkenheid en het vergroten van maatschappelijk draagvlak (bij de uitvoering) van het beleid.³⁹⁵ Hiervoor hebben zij ook de nodige budgetten gereserveerd.³⁹⁶ Publieke middelen zijn dus voorhanden.

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. Zoals hiervoor werd aangestipt, verrichten initiatieven hun activiteiten omdat zij vinden dat hiermee een publiek belang wordt gediend. Publieke financiering is in dat perspectief dan 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 eisen die banken stellen en rentetarieven die zij rekenen.³⁹⁷ Het initiatief zoekt dus de overheid als financier, opdrachtgever en facilitator, maar komt meer dan eens een overheid tegen die heel andere ideeën heeft bij het financieren van burgerinitiatieven, of (gedwongen) een andere rol speelt (zie hierna en paragraaf 4.4).

392. Platform 312020. LSA 2021 en LSA 2016.

393. Zie hierover o.a. LSA 2019. In dit onderzoek komt ook naar voren op welke manieren bewoners-bedrijven hun inkomsten genereren.

394. Den Ouden 2018.

395. Y. de Koster, Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot, *Binnenlands Bestuur* 1 augustus 2018. Zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 juni 2019 over Versterking en vernieuwing van de lokale democratie, kenmerk 2019-0000313502.

396. Zie bijvoorbeeld de Bijzondere verordening incidentele subsidies burgerinitiatieven Wmo 2016 van de gemeente Heemstede, de Subsidieregeling budget burgerinitiatieven van de gemeente Soest en de Subsidieregeling Burgerinitiatieven Weert 2019.

397. Social Enterprise NL en LSA 2021, p. 26-27.

Naast de al genoemde omstandigheid dat overheden de laatste jaren op zoek zijn naar manieren om burgers bij (het opstellen, uitvoeren en evalueren van) beleid te betrekken en hiervoor ook budget reserveert, zijn er 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.³⁹⁸ 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 lokale, buurtgebonden functie van het initiatief en hun verwevenheid met de samenleving zijn zij een mooie *aanvulling* op hetgeen de overheid al aanbiedt. Dat zij 'slechts' als aanvulling worden gezien wil nog wel eens tot frustratie leiden bij initiatieven die willen uitgroeien tot 'serieuze' lokale speler.³⁹⁹

4.3

DE FINANCIERING VAN BURGERINITIATIEVEN IN DE PRAKTIJK

Wanneer overheden ervoor kiezen om burgerinitiatieven met publiek geld te ondersteunen kan dit op verschillende manieren. De overheid kan initiatiefnemers ondersteunen in natura (inzet van ambtenaren of aankoop van goederen of diensten ten behoeve van het initiatief komen ook ten laste van de overheidskas) of door het verstrekken van financiële middelen aan de initiatiefnemers. Deze verschillende instrumenten komen hieronder aan bod.

4.3.1 *Geen overdracht van publieke middelen, wél faciliteren*

De eerste manier waarop lokale⁴⁰⁰ overheden burgerinitiatieven vaak ondersteunen is door (sommige) kosten verbonden aan het initiatief zelf te dragen. De initiatiefnemers krijgen dan ondersteuning in natura. De burgers denken mee over de vormgeving van een project, de uitvoering daarvan en leveren ook de nodige

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

399. Kruiter, Kruiter en Blokker 2015.

400. In dit onderzoek ligt de nadruk op de manier waarop lokale overheden initiatieven financieel ondersteunen. Op nationaal niveau kan de overheid burgerinitiatieven ook faciliteren met behulp van fiscale voordelen, bijvoorbeeld door het toekennen van een ANBI-status. Ons zijn geen voorbeelden bekend van *lokale* overheden die initiatieven faciliteren door een aanpassing of tegemoetkoming met betrekking tot *lokale* belastingen. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat fiscaliteiten géén onderdeel van dit onderzoek zijn.

‘helpende handjes’. Deze vorm van ‘financiering’ leent zich bijvoorbeeld voor kleinschalig groenonderhoud. Als buurtbewoners hun straat willen opfleuren met meer en mooier groen, kan de gemeente extra plantenvakken laten aanbrengen, de nodige beplanting aanschaffen en een koffiekar laten aanrukken, waarna het daadwerkelijke planten en onderhouden door de buurtbewoners ter hand wordt genomen. Er hoeft in dat geval geen geld te worden overgedragen vanuit de publieke kassen aan het initiatief, maar er wordt wel gefaciliteerd met inzet van ambtenaren en materiaal. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor zogenaamde buurtvaarders die regenjassen of windjacks kunnen gebruiken.

Deze vorm van ‘financiering’ leent zich goed voor kleinschalige initiatieven. Wordt het project groter dan hebben initiatiefnemers al snel eigen budget nodig. Voor veel burgerinitiatieven is het bovendien belangrijk om ‘eigenaar’ van hun initiatief te zijn. Zij willen hun initiatief graag zelf in de praktijk vormgeven en uitvoeren en zijn daarbij op zoek zijn naar een gelijkwaardig partnerschap met de overheid, die de professionaliteit van de initiatiefnemers erkent en respecteert. Een financiële transactie is hiervan een belangrijke uitdrukking.⁴⁰¹ Dat betekent overigens niet dat ondersteuning in natura niet meer mogelijk is of voorkomt zodra het initiatief ook eigen budget nodig heeft. Ondersteuning in natura is nog steeds mogelijk wanneer initiatieven groeien en over eigen budget beschikken. Zo kunnen ruimtes en gebouwen om niet, of tegen een (zeer) gereduceerd tarief ter beschikking worden gesteld. Hierop is de subsidietitel van de Awb niet van toepassing.⁴⁰² Wel dient in dat geval rekening te worden gehouden met staatssteun of de bepalingen uit de Wet M&O.⁴⁰³

4.3.2 *Verstreking van financiële middelen: een grote variëteit aan ‘bekostigingsvormen’*

Wanneer er wél geld wordt overgedragen van de overheid naar de initiatiefnemers, worden voor de betreffende budgetten allerlei benamingen gebruikt. Enkele veel voorkomende voorbeelden zijn de ‘bewonersbudgetten’, ‘maatschappelijke investeringen’, ‘projectondersteuning’, ‘bijdrages’, of ‘garanties’. In 2014 ontwaarde de Raad voor de financiële verhoudingen maar liefst negentien afzonderlijke ‘bekostigingsvormen’ voor allerlei maatschappelijke initiatieven.⁴⁰⁴

Deze bekostigingsvormen roepen voor een jurist direct vragen op. In de praktijk ervaart men deze bekostigingsvormen als te onderscheiden financiële instrumen-

401. Zie hierover ook hoofdstuk 2: Burgerinitiatieven.

402. Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, p. 20.

403. Zie over de verkrijging van vastgoed door burgerinitiatieven hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op het staatssteunrecht en de Wet M&O.

404. Rfv 2014, p. 36-54.

ten, maar voor een jurist is dat niet het geval.⁴⁰⁵ Juridisch gezien zijn er in de kern voor een overheid slechts twee manieren om geld aan initiatiefnemers over te dragen, namelijk door middel van een subsidie voor wenselijk geachte activiteiten, of als betaling voor op basis van een overeenkomst geleverde goederen of diensten. Soms wordt door de overheid ook geld verstrekt voor private activiteiten via een deelnemingsconstructie. Met name bij innovatieve activiteiten en startups is dat niet ongebruikelijk. Daarvan zijn echter geen voorbeelden bekend bij burgerinitiatieven. De subsidie en de opdracht worden hierna besproken.

4.3.3 *Subsidie en opdracht*

4.3.3.1 *Subsidie*

Dat veel van de hiervoor genoemde bekostigingsvormen door juristen als subsidies worden gezien, is het gevolg van het feit dat de Awb-wetgever in 1998 heeft gekozen voor een materiële subsidiedefinitie. Dit betekent dat een groot deel van de publieke financiering van maatschappelijke projecten door de Awb wordt gereguleerd: iedere financiële verstrekking die voldoet aan de subsidiedefinitie van art. 4:21, eerste lid, Awb, is een subsidie. Dat geldt ook wanneer die verstrekking in een regeling, beleid, beschikking of overeenkomst anders wordt aangeduid.⁴⁰⁶ Met andere woorden: de Awb-wetgever heeft 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. De eerste drie vereisten zijn bij het financieren van burgerinitiatieven meestal niet problematisch. Doorgaans wordt er op basis van een verordening een aanspraak op geld gecreëerd dat verstrekt kan worden door het college van burgemeester en wethouders met het oog op de activiteiten van de initiatiefnemer. Lastiger is het vereiste dat deze bijdrage geen betaling mag vormen voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. De vier subsidiecriteria worden hierna, en voor zover relevant voor burgerinitiatieven, behandeld.

Aanspraak op financiële middelen

Een subsidieontvanger hoeft niet daadwerkelijk geld van de overheid te ontvangen. Voldoende is dat de subsidieontvanger slechts een *aanspraak* op een financiële verstrekking heeft. Indien de overheid garant staat voor een lening, ontstaat een subsidieverhouding die, als de derde zijn verplichtingen nakomt, eindigt zonder

405. Dit wordt ook onderstreept in Rfv 2014, p. 29.

406. Zie Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, p. 17. 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.

dat er daadwerkelijk geld is uitgekeerd.⁴⁰⁷ Hoewel het dus niet noodzakelijk is dat het burgerinitiatief daadwerkelijk de publieke gelden in handen krijgt, zal dit bij de meeste burgerinitiatieven wel het geval zijn. Het geld wordt namelijk van de publieke kassen overgemaakt zodat het burgerinitiatief haar plannen kan verwezenlijken. Wat echter niet wordt gereguleerd door de subsidietitel, maar wel voorkomt bij burgerinitiatieven zijn kortingen op huurprijzen. De wetgever heeft zulke ‘subsidies in natura’ expliciet niet onder de werking van de subsidietitel willen brengen omdat de subsidietitel is toegesneden op verstrekkingen in geld en niet in natura.⁴⁰⁸ Dit betekent dat een financiële bijdrage in de huurkosten, zoals eveneens voorkomt bij burgerinitiatieven, wél een subsidie is. Op dit gebied is onlangs interessante, maar voor burgerinitiatieven potentieel ongunstige jurisprudentie verschenen. Als gezegd krijgen veel maatschappelijke partijen zoals burgerinitiatieven, maar ook uitbaters van bijvoorbeeld sporthallen en buurthuizen een subsidie om hun bedrijfsvoering rond te krijgen. Deze subsidie wordt ook wel een exploitatiesubsidie genoemd en wordt verstrekt omdat de subsidieverstrekker – in de regel het college van burgemeester en wethouders – de activiteiten die worden aangeboden van maatschappelijk belang acht en deze activiteiten economisch niet (volledig) renderen en dus niet tegen de reguliere marktprijs (kunnen) worden aangeboden. Dergelijke partijen maken vaak gebruik van vastgoed dat in handen is van de gemeente. Om oneerlijke concurrentie met private aanbieders te voorkomen is een a-bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht gebonden aan de Wet Markt en Overheid (WM&O). Deze wet is onderdeel van de Mededingingswet (Mw) en verplicht a-bestuursorganen die een economische activiteit verrichten om de integrale kosten van deze activiteit door te berekenen (art. 25i Mw). Het verhuren van vastgoed is een voorbeeld van een dergelijke economische activiteit. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet toe op de naleving van – onder andere – de bepalingen uit de Mw en daarmee ook de WM&O. Onlangs stelde de ACM dat bij het berekenen van de integrale kostprijs ook rekening moet worden gehouden met de exploitatiesubsidie. Dit leidde tot een juridische procedure waarbij het College voor Beroep van het bedrijfsleven (CBb) heeft aangegeven dat de ACM de exploitatiesubsidie heeft mogen meenemen:

“Het College is van oordeel dat ACM in dit geval, voor zover nodig, de exploitatiebijdrage als kostenpost mocht betrekken bij de beoordeling van de vaststelling van de hoogte van de integrale kosten van de verhuur van sportcentrum. Daarbij betreft het College dat de verhuur en de exploitatie van sportcentrum beide in de HEX [huur-, beheer- en exploitatieovereenkomst ED] zijn opgenomen. In (...) de HEX is uitdrukkelijk overeengekomen dat de huur enerzijds en het beheer en de exploitatie anderzijds onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De exploitatiebijdrage is dus direct gekoppeld aan de verhuur van sportcentrum. Verder acht het College van belang dat in (...) de HEX staat vermeld dat de exploitatiebijdrage

407. Kamerstukken II 1993-94, 23 700, nr. 3, p. 31.

408. Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, vraag 4.13.

een algemene bijdrage is. Uit de HEX volgt dus niet dat de exploitatiebijdrage enkel bestemd is voor de maatschappelijke activiteiten in het sportcentrum. Ook is niet gebleken dat een gescheiden boekhouding [wordt gevoerd ED], noch dat dit door de gemeente wordt verlangd, waaruit had kunnen volgen dat de exploitatiebijdrage enkel dient als bijdrage voor de maatschappelijke activiteiten.”⁴⁰⁹

Uit bovenstaande uitspraak van het CBb volgt dat een *algemene* exploitatiesubsidie eveneens betrokken kan worden bij het vaststellen van de integrale kostprijs. Dat hoeft niet wanneer de exploitatiebijdrage bedoeld is als tegemoetkoming in de kosten voor *specifieke* maatschappelijke activiteiten. Concreet betekent dit, dat, wanneer een burgerinitiatief – of een andere subsidieontvanger die ook gebruikmaakt van overheidsvastgoed – de subsidie alleen ontvangt om bijvoorbeeld sportles voor jongeren aan te bieden, de subsidie níet hoeft te worden betrokken in de integrale kostprijsberekening. Wanneer het initiatief echter een subsidie ontvangt omdat zij anders de balans niet sluitend krijgt, is er ruimte om de subsidie onderdeel van de integrale kostprijs te maken en kan het dus een post zijn om mee te nemen bij het berekenen van de integrale kostprijs. Tegelijkertijd lijkt het CBb wel een mogelijkheid te zien om exploitatiesubsidies te verstrekken zonder de subsidie op te moeten knippen in allemaal afzonderlijke stukken, bijvoorbeeld een stukje zwembad, een stukje voetbal en een stukje (school)gym. Het CBb lijkt te suggereren dat een gescheiden boekhouding kan betekenen dat de exploitatiesubsidie alleen voor het maatschappelijke gedeelte geldt.

Bestuursorgaan

Een subsidie wordt verstrekt door een bestuursorgaan. Daarmee bedoelde de wetgever een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb. Dit kan zowel een a-orgaan zijn, zoals ministers en colleges van Gedeputeerde Staten of van burgemeester en wethouders, maar ook private entiteiten die met openbaar gezag zijn bekleed; de zogenaamde b-organen.⁴¹⁰ Voor veel burgerinitiatieven zal het bestuursorgaan vereiste geen problemen opleveren. De gelden worden namelijk verstrekt door het college van burgemeester en wethouders; een a-orgaan.

409. CBb 9 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:507, r.o. 13.

410. Over geldverstrekkingen door buitenwettelijke b-bestuursorganen is veel te doen in het bestuursrecht. Zie o.a. ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308 m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls). In deze zaak kwam aan de orde dat het juist expliciet níet de bedoeling was om Impuls als bestuursorgaan te laten kwalificeren. Door ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, Gst. 2019/86 m.nt. E.M.M.A. Driessen en AB 2019/321 m.nt. W. den Ouden (Stichting Cultuur Eindhoven I) is duidelijk dat *subsidieverstrekking* door buitenwettelijke b-organen niet meer mogelijk is. Uit ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176 AB 2021/83, m.nt. E.M.M.A. Driessen en A. Drahmman (Stichting Cultuur Eindhoven II) blijkt dat de bevoegdheid tot subsidieverlening op grond van de Gemeentewet niet gedelegeerd kan worden aan een entiteit buiten de gemeentelijke context. Zie ook D.K. Jongkind, A. Drahmman en W. den Ouden 2020.

Bepaalde activiteiten

Volgens artikel 4:21 Awb zijn subsidies aanspraken op financiële middelen die worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten. Hieruit blijkt dat een subsidie een gebonden overdracht betreft: de ontvanger krijgt geld voor een bepaald doel en mag het alleen voor dat doel besteden. Daarom zijn bijvoorbeeld een overheidsdeelneming in het aandelenkapitaal van een vennootschap, prijzen, schadevergoedingen en schadeloosstellingen in beginsel geen subsidie. Zij zijn immers juridisch niet aan een bepaalde besteding gebonden.⁴¹¹ Wanneer de overheid besluit om een burgerinitiatief financieel te ondersteunen, zal zij dit in de regel doen omdat zij *bepaalde* activiteiten van het burgerinitiatief wil faciliteren. Zo wordt het burgerinitiatief bijvoorbeeld gesubsidieerd om het buurthuis, of de speeltuin te beheren, of de onderhoudskosten van het zwembad te dragen. In al deze gevallen is het initiatief niet vrij om zelf een besteding voor de publieke gelden te zoeken; zij dient het aan het vooraf opgegeven doel te besteden.

Anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten

Wanneer de overheid goederen of diensten inkoopt, waarvoor zij gewoon de marktprijs betaalt, is er geen sprake van subsidieverstreking omdat tegenover de betaling een reële economische tegenprestatie staat. In het criterium 'anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten' komt het onderscheid met de opdracht tot uitdrukking, omdat een opdracht uiteindelijk leidt tot een vergoeding voor geleverde goederen of diensten. In de praktijk is het soms verdraaid lastig om het onderscheid tussen subsidiëring en betaling te maken.⁴¹² Want wanneer leveren initiatiefnemers een reële tegenprestatie? Wanneer op dit punt twijfel bestaat, zal de aard van de rechtsverhouding aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval moeten worden vastgesteld. Tijdens de parlementaire behandeling van de subsidietitel stelde de regering dat daarbij gekeken kan worden naar de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs en naar de initiatiefnemer. Subsidies dekken doorgaans maar een deel van de kosten van de activiteiten en worden aangevraagd door particulieren of bedrijven. Bij een opdracht is het in de regel de overheid die het initiatief neemt. Ook het feit dat derden profiteren van activiteiten van de ontvanger van een geldbedrag is een element dat wijst in de richting van een subsidierelatie, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis.⁴¹³ In de jurisprudentie worden deze criteria inmiddels toegepast en aangevuld. Uit de betreffende jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter voor het onderscheid tussen subsidieverstreking en betalingen ook andere dan de drie hiervoor genoemde elementen meeweegt. Zo is bijvoorbeeld van belang of het betreffende geldbedrag wordt besteed in het algemeen belang (dat wijst op een

411. *Kamerstukken II 1993/94, 23 700, 3, p. 35.*

412. Zie daarover uitgebreid Ten Kate en Van den Ende 2006. Drahmman 2011. De Jong-Bouwman 2022.

413. *Kamerstukken II 1993/94, 23 700, 3, p. 33.*

subsidierelatie) en welk oogmerk de overheid daarbij had. Als de betaling van het geldbedrag was gericht op verkrijging van goederen wijst dat op een betaling.⁴¹⁴ Hoewel het zoals gezegd aankomt op de omstandigheden van het specifieke geval, is er bij de financiering van veel burgerinitiatieven sprake van een subsidie. De financiële verstrekking dekt veelal ten hoogste de kostprijs, derden profiteren vaak van de activiteiten die het burgerinitiatief ontplooit en deze activiteiten dienen vaak het algemeen belang.

4.3.3.2 *Opdracht*

De opdracht is in art. 7:400 BW gedefinieerd als de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die uit iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken. Ook hier is wederom sprake van een materiële definitie, maar anders dan bij een subsidie is de opdrachtnemer contractueel verplicht tot nakoming. Een subsidieontvanger kan in beginsel namelijk niet worden gedwongen om te doen waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Wel kan het subsidiërende bestuursorgaan in zo'n geval de subsidie op nihil vaststellen en alle eventuele reeds betaalde voorschotten terugvorderen (art. 4:57 Awb). Pas wanneer bij de subsidie ook een uitvoeringsovereenkomst met nakomingsverplichting is aangegaan (art. 4:36 Awb) kan het bestuursorgaan nakoming van de in de overeenkomst genoemde activiteiten vorderen.

Als gezegd is het in de praktijk soms knap lastig om te bepalen of een financiële overdracht een subsidie of een betaling voor de uitvoering van een opdracht behelst. Dat geldt eens te meer wanneer bij de subsidie een uitvoeringsovereenkomst met nakomingsverplichting wordt aangegaan. In dat geval wordt het onderscheid met de betaling voor een opdracht flinterdun.

4.3.3.3 *Waarom is het onderscheid van belang?*

Het correct bestempelen van de financieringsrelatie is niet slechts een academische oefening. Het juist kwalificeren van de financiële overdracht als subsidie of betaling kan ook in praktische zin van groot belang zijn. De subsidie en de opdracht worden namelijk beheerst door andere rechtsregels. Bij subsidies is dit (hoofdzakelijk) de Awb, terwijl een opdracht door het BW wordt genormeerd. In beide gevallen zal rekening moeten worden gehouden met de Europese staatssteunregels.

414. Zie uitgebreid Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, p. 36-42. Richtinggevende uitspraken over dit onderwerp zijn o.a. ABRvS 12 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6776 (Catalpa), AB 2001/335, m.nt. N. Verheij; CBb 9 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8180 AB 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren (Hanseland); ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1073 (verplaatsing veehouderij), AB 2015/309, m.nt. W. den Ouden; en ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:803 (ingebruikgevingsovereenkomst sportcomplex), AB 2016/286, m.nt. A. Drahmann.

Dit heeft ook gevolgen voor de bevoegde rechter indien er geschillen ontstaan. Bij geschillen over subsidies is de bestuursrechter tot oordelen bevoegd, terwijl de burgerlijke rechter rechtsmacht heeft ten aanzien van overeenkomsten. In het algemeen wordt aangenomen dat de civiele rechter minder toegankelijk is voor burgers dan zijn bestuursrechtelijke collega. Zo zijn niet alleen de griffierechten in het civiele recht hoger, maar geldt in veel gevallen ook een verplichte proces-vertegenwoordiging door een advocaat. In het bestuursrecht is het daarentegen toegestaan om in persoon – dus zonder bijstand van een advocaat – te procederen. Al moet gezegd worden dat dit vaak niet verstandig is. Daarnaast dient over een opdracht BTW betaald te worden terwijl subsidies die in het algemeen belang worden verstrekt en waarvan de subsidieontvanger niet rechtstreeks profiteert hiervan zijn vrijgesteld.⁴¹⁵ Tot slot wordt nog wel eens gedacht dat alleen een opdracht moet worden aanbesteed en subsidies niet. Voor zowel de opdracht als de subsidie geldt dat zij moeten worden aanbesteed wanneer sprake is van een *overheidsopdracht* die boven de aanbestedingsdrempel uitkomt of waarbij sprake is van een grensoverschrijdend belang.

4.3.3.4 Overheidsopdrachten

Niet alleen vragen veel overheden zich af hoe burgerinitiatieven snel en efficiënt gefinancierd kunnen worden en wat de kwalificatie van deze financiële relatie is, zij vragen zich ook af of er moet worden aanbesteed. Op grond van Richtlijn 2014/24/EU geldt dit voor subsidies en opdrachten die als *overheidsopdracht* kwalificeren. Een *overheidsopdracht* is een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn (art. 2 sub 5 Richtlijn 2014/24/EU). Een aanbestedingsplicht bestaat wanneer een (I) aanbestedende dienst een (II) opdracht, raamovereenkomst of concessieopdracht aan wil gaan met een ondernemer waarvan (III) de waarde hoger ligt dan het relevante drempelbedrag.

Aanbestedende dienst

Als aanbestedende diensten gelden de Staat, diens territoriale lichamen, publiek-rechtelijke instellingen en samenwerkingsverbanden van deze drie (art. 1.1 AW). Nu burgerinitiatieven veelal worden gefinancierd door bestuursorganen, is er sprake van een aanbestedende dienst, want onderdeel van een territoriaal lichaam.

Ondernemer – Opdracht, raamovereenkomst of concessieopdracht

Hoewel het aanbestedingsrecht ook van toepassing is op raamovereenkomsten en concessieopdrachten, is voor burgerinitiatieven de opdracht het meest relevant.

415. Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, p. 34.

De voor het aanbestedingsrecht relevante opdracht is als gezegd een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn. Ook burgerinitiatieven gelden hierbij als ondernemers. Het begrip ‘ondernemer’ moet namelijk ruim worden opgevat. Een ondernemer is *“elke natuurlijke of rechtspersoon, (...) met inbegrip van alle tijdelijke samenwerkingsverbanden van ondernemingen, die de uitvoering van werk(en), de levering van producten en of het verlenen van diensten op de markt aanbiedt”* Het hebben van een winstoogmerk of het daadwerkelijk maken van winst is daarbij niet relevant.⁴¹⁶

Drempelwaarden

Op dit moment – 2023 – zijn de drempelwaarden vastgesteld op € 5.382.000,- voor werken, € 215.000,- voor leveringen en diensten van de decentrale overheid en €140.000,- voor leveringen en diensten van de centrale overheid.⁴¹⁷ Deze drempelwaarden worden elke twee jaar vastgesteld en gelden dus tot 31 december 2023. Op burgerinitiatieven in het aanbestedingsrecht wordt in hoofdstuk 5 dieper ingegaan.

De subsidie met uitvoeringsovereenkomst

De vraag of een financieringsrelatie een *overheidsovereenkomst* inhoudt is een vraag die met inachtneming van het Europese recht en de jurisprudentie van het HvJ EU beantwoord moet worden. Dat betekent eveneens dat het niet van belang is hoe de financieringsrelatie naar nationaal recht kwalificeert; subsidie (art. 4:21 Awb), of opdracht (art. 7:400 BW). Elke relatie die aan de criteria van art. 2 sub 5 Richtlijn 2014/24/EU voldoet is dus een overheidsopdracht.⁴¹⁸ Hoewel het in de praktijk al lang niet altijd eenvoudig is om de Nederlandse subsidie en opdracht van elkaar te onderscheiden, wordt dat nog ingewikkelder wanneer er een subsidie met uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten. Hoewel het sinds de invoering van de subsidietitel in de Awb in principe niet langer is toegestaan om subsidies bij overeenkomst te verlenen, bestaat wel de mogelijkheid om naast de subsidiebeschikking een subsidieovereenkomst te sluiten tussen de subsidieverstrekker en subsidieontvanger.⁴¹⁹ In deze overeenkomst kan ook een nakomingsverplichting worden opgenomen (art. 4:36, tweede lid, Awb). Een dergelijke bepaling kan

416. Artikel 2, lid 1 sub 10 Richtlijn 2014/24. Manunza en Meershoek 2020.

417. Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/1952 van de Commissie van 10 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad wat de drempels betreft voor overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken, en prijsvragen.

418. Zie over het verschil tussen de Nederlandse subsidie en de Europese overheidsopdracht ook uitgebreid De Jong-Bouwman 2022, paragraaf 3.5 en 4.3.

419. Het is nog steeds mogelijk om de subsidieverlening vorm te geven in een overeenkomst. Een vervangende overeenkomst is toegestaan op het moment dat een wet in formele zin hiertoe de mogelijkheid biedt. Zie hierover ook Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, hoofdstuk 12.

interessant zijn voor de subsidieverstrekker. Wanneer de subsidieontvanger niet doet waarvoor de subsidie is verstrekt of bedoeld, kan de subsidieverstrekker zonder nakomingsverplichting immers geen nakoming vorderen. Het enige wat het bestuursorgaan in dat geval kan doen is de subsidie lager vaststellen, of de verlenings- of vaststellingsbeschikking intrekken, of wijzigen. Den Ouden, Jacobs en Van den Brink werpen de vraag op of het in de praktijk nu echt een groot gemis is dat een subsidieverstrekker niet zonder meer nakoming kan vorderen. Zij wijzen erop dat de subsidieontvanger in theorie dan wel van subsidiëring af kan zien, maar dat in de praktijk veel subsidieontvangers voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de subsidies die zij (jaarlijks) krijgen. Voor zulke partijen – waartoe zeker ook burgerinitiatieven kunnen worden gerekend – kan de vraag worden gesteld of zij hun voortbestaan op het spel zouden zetten door de activiteiten die de subsidie beoogd te stimuleren niet uit te voeren.⁴²⁰

Wanneer een subsidieovereenkomst met nakomingsverplichting wordt gesloten gaan subsidieontvanger en -verstrekker een overeenkomst aan die pas tot stand kan komen door medewerking van beide partijen. Hierbij ontstaat ook een bezwarende titel.⁴²¹ Daarmee is voldaan een belangrijk criterium voor de overheidsopdracht. Dat de subsidie die met uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten slechts een gedeelte van de (werkelijke) kosten dekt is daarbij niet langer relevant.⁴²² Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de overheid zelf geen voordeel heeft van hetgeen waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Waar het om draait is dat het bestuursorgaan een rechtstreeks economisch belang heeft bij de overeenkomst.⁴²³ De omstandigheid dat het bestuursorgaan slechts een deel van de kosten vergoedt en/of zelf geen rechtstreeks voordeel heeft van de activiteiten die zij financieel ondersteunt, leggen gewicht in de schaal op het moment dat een financieringsrelatie naar *Nederlands* recht moet worden gekwalificeerd als een subsidie of een opdracht,⁴²⁴ maar wanneer er een bezwarende titel in het spel is – zoals het geval is bij een subsidieovereenkomst met nakomingsverplichting – tussen een aanbestedende dienst en een ondernemer, geldt de jurisprudentie van het HvJ EU. Dat betekent dat subsidies waarbij op grond van een overeenkomst een nakomingsverplichting geldt mogelijk moeten worden aanbesteed. Zoals hiervoor aan de orde kwam gelden ook burgerinitiatieven als ondernemers in de zin van de richtlijnen en is het college van burgemeester en wethouders – de meest voor de hand liggende subsidieverstrekker in het geval van burgerinitiatieven – een onderdeel van

420. Den Ouden, Jacobs en Van den Brink 2021, p. 346.

421. CBB 9 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8180, AB 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren (Hanseland).

422. Zie o.a. HvJ EU 19 december 2012, C-159/11, ECLI:EU:C:2012:817 (Azienda di Lecce), HvJ EU 13 juni 2013, C-386/11, ECLI:EU:C:2013:385 (Piepenbrock), HvJ EU 11 december 2014, C-113/13, ECLI:EU:C:2014:2440 (Spezzino) en HvJ EU 18 oktober 2018, C-606/17, ECLI:EU:C:2018:843 (IBA Molecular Italy).

423. HvJ EU 25 maart 2010, C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168 (Helmut Müller).

424. Zie Ten Kate en Van den Ende 2006. Drahmman 2011.

een territoriaal lichaam en daarmee dus een aanbestedende dienst (art. 1.1 Aw 2012). Wanneer de subsidie met nakomingsverplichting dus boven het relevante drempelbedrag uitstijgt, of een grensoverschrijdend belang heeft, zal zij dus moeten worden aanbesteed.

4.3.4 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf is naar voren gekomen dat overheden burgerinitiatieven op verschillende manieren financieel kunnen ondersteunen. Naast financiering in natura wordt daarbij regelmatig geld overgemaakt van de overheid naar de initiatiefnemers. In de praktijk zijn daarvoor veel benamingen in omloop, maar in juridische zin gaat het slechts om twee instrumenten: de subsidie of de opdracht. Hoewel deze instrumenten op papier van elkaar kunnen worden gescheiden, is het onderscheid in de praktijk nogal eens lastig te maken en in sommige gevallen ook nog eens flinterdun. Dat neemt niet weg dat beide instrumenten door hun eigen rechtsregimes worden beheerst waardoor het maken van het juiste onderscheid niet slechts een academische exercitie is. Ondanks dat het instrumentarium om burgerinitiatieven van publieke middelen te voorzien overzichtelijk is – het kan op slechts twee manieren – blijkt het gebruik ervan in de praktijk de nodige problemen met zich te brengen. Op deze knelpunten voor zowel de overheid (paragraaf 4.4.1) als de initiatiefnemers (paragraaf 4.4.2) wordt hieronder ingegaan.

4.4 DE KNELPUNTEN BIJ HET PUBLIEK FINANCIËREN VAN BURGERINITIATIEVEN

4.4.1 *Knelpunten voor overheden*

Het feit dat de subsidie en de betaling voor een opdracht zeer dicht tegen elkaar kunnen aanliggen, levert voor overheden die burgerinitiatieven willen financieren soms hoofdbrekens op. Zeker als de initiatiefnemers de overheid werk uit handen nemen komt al snel de vraag op of zij voor hun activiteiten subsidie kunnen ontvangen, of dat zij daarvoor gewoon moeten worden betaald op grond van een opdracht. Vervolgens komt de vraag op of moet worden aanbesteed. Wanneer geen sprake is van een *overheidsopdracht*, of wanneer de waarde van deze opdracht het relevante drempelbedrag niet overstijgt en ook geen sprake is van een grensoverschrijdend belang, hoeft dus in beginsel niet Europees te worden aanbesteed en hebben lokale overheden meer ruimte. Wel moet rekening worden gehouden met algemene beginselen (van behoorlijke bestuur) als gelijkheid, non-discriminatie, proportionaliteit en transparantie.⁴²⁵ Daarnaast wordt de ruimte onder de

425. Essers en Lombert 2017. Dat overheden zich ook bij hun privaatrechtelijk handelen moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is ook opgenomen in 3:1 lid 2 Awb,

drempels ook opgevuld door de Gids Proportionaliteit, die hierin een leidraad vormt.⁴²⁶ Daarnaast zijn er overheden die als onderdeel van hun inkoopbeleid hebben besloten om de hen resterende vrije ruimte verder in te vullen met aanvullende eisen die gericht zijn op het vergroten van transparantie en competitie. In dat geval kan de overheid gehouden worden om haar eigen regels na te leven, zelfs wanneer deze regels verder gaan dan strikt noodzakelijk.⁴²⁷

Wanneer blijkt dat er moet worden aanbesteed, leidt dat in de context van burgerinitiatieven al snel tot problemen. Het voordeel van een aanbesteding is dat eerlijke mededinging en concurrentie wordt geborgd en dat alle potentieel geïnteresseerde partijen een eerlijke kans krijgen om de opdracht in de wacht te slepen. Maar vaak zijn er al intensieve contacten geweest met de initiatiefnemers en is de overheid door hun specifieke kwaliteiten, kennis of betrokkenheid overtuigd geraakt van hun activiteiten of plannen. Het organiseren van een aanbestedingsprocedure is een kostbare aangelegenheid voor zowel de overheid als het burgerinitiatief en kost aanzienlijk meer tijd dan het onderhands verstrekken van een opdracht, terwijl men vaak snel aan de slag wil.⁴²⁸ Bovendien is het in een open competitie helemaal niet zeker dat het initiatief ook als winnaar uit de bus zal komen.

Voor overheden voelt een aanbesteding daarom vaak niet als een ideaal instrument om burgerinitiatieven te ondersteunen. Zij kiezen in de praktijk dus op grote schaal voor subsidiëring.⁴²⁹ Maar ook de subsidiëring van burgerinitiatieven levert knelpunten op.

Ten eerste heeft het woord subsidie in de afgelopen jaren een nare bijmaak gekregen. Zo lijkt het woord al snel verspilling uit te drukken⁴³⁰ en kijken volksvertegenwoordigers zeer kritisch naar subsidie-uitgaven, zo blijkt uit interviews.⁴³¹ Dat is ook niet vreemd, nu al vaak aan de orde is gesteld dat de doelmatigheid van subsidies maar lastig kan worden vastgesteld en er regelmatig fraudegevallen in het nieuws komen.⁴³² Bovendien kan een subsidie waaraan via een uitvoeringsovereenkomst een nakomingsplicht is verbonden ook gelden als een overheidsopdracht die moet worden aanbesteed, waardoor alle hiervoor genoemde problemen

art. 3:14 BW en uitgedrukt in HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:5565 (Amsterdam/Ikon) *AB Klassiek* 2009/13 m.nt. M. Scheltema.

426. Zie over het kiezen van de juiste aanbestedingsprocedure in het bijzonder paragraaf 3.4 van de Gids Proportionaliteit.

427. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Alkmaar, 12 februari 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BH2823.

428. In Buijze 2022 wordt onder andere ingegaan op de voor- en nadelen van verschillende verdeelmethodes. Hieruit blijkt dat het voor kleine ondernemingen kostbaar is om deel te nemen aan een tenderprocedure.

429. Zie Den Ouden 2018, en de hierin aangehaalde literatuur.

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

431. Den Ouden, Boogaard en Driessen, 2019.

432. Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer 2016 en 2011.

rond de aanbestedingsplicht alsnog op tafel komen.⁴³³ Geldverstrekkingen die een andere naam dragen, zoals ‘maatschappelijke investering’, worden daarentegen wel met enthousiasme ontvangen, hoewel het hierbij meestal gaat om versluierde subsidies.⁴³⁴

Daarnaast staat sinds een aantal jaren het leerstuk van de verdeling van schaarse rechten volop in de bestuursrechtelijke belangstelling. Wanneer sprake is van een schaarse vergunning,⁴³⁵ onderwijsbekostiging,⁴³⁶ schaarse subsidie,⁴³⁷ of onroerende zaak⁴³⁸ wordt het gelijkheidsbeginsel zodanig geïnterpreteerd dat alle potentiële gegadigden gelijke kansen moeten krijgen bij het verkrijgen van het schaarse recht. In dat geval moet dus alsnog mededingingsruimte worden geboden. Wanneer dit gebeurt door middel van een tender (een verdeelsystematiek waarbij aanvragen en inschrijvingen onderling vergeleken en beoordeeld worden en de bestscorende aanvraag of inschrijving uiteindelijk gekozen wordt) gelden wederom dezelfde knelpunten als bij het aanbestedingsrecht.

4.4.2 *Knelpunten voor initiatiefnemers*

Ook initiatiefnemers lopen tegen de nodige knelpunten aan wanneer overheden hun initiatief willen ondersteunen. In de praktijk komt het subsidie-instrument dan wel het meeste voor, maar hier voelen initiatiefnemers zich vaak allerm minst prettig bij. Waar in de politieke omgeving van het subsidiërende bestuursorgaan het woord subsidie bijna een synoniem is voor verspilling, staat het subsidie-instrument voor initiatiefnemers voor afhankelijkheid, ongelijkwaardigheid en tijdelijkheid.⁴³⁹ Kortom, een relatie die intuïtief weinig passend is bij de ‘nieuwe’ relatie die burger en overheid nastreven; een relatie waarin de burger de ‘lead’ heeft en ‘eigenaar’ is van het initiatief.

Daarnaast ervaren initiatiefnemers de nodige praktische problemen met het subsidie-instrument. Zo bestaan er veel subsidieregelingen die zich specifiek richten op initiatiefnemers, maar in veel gevallen zijn de bedragen die kunnen worden aange-

433. Zie bijv. HvJ EU, 18 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:843 (IBA Molecular Italy), AB 2019/319, m.nt. J.E. van den Brink en L.W. Verboeket.

434. Van den Brink en Den Ouden 2016. Sloot Advies 2016.

435. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426 m.nt C.J. Wolswinkel (Speelautomaten Vlaardingen).

436. ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86, AB 2017/253 m.nt S. Philipsen (Tjalling Koopmans College).

437. ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/ 406 m.nt J.E. van den Brink (noot 1) en A. Drahmman (noot 2) (Geobox).

438. HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, AB 2022/11 m.nt F.J. van Ommeren en Gst. 2022/45 m.nt. A. Drahmman (Didam).

439. <https://taalstrategie.nl/werkende-woorden-subsidie/> Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 25.

vraag beperkt: bedragen met een maximum € 5.000,- komen regelmatig voor.⁴⁴⁰ Vaak hebben initiatiefnemers meer geld nodig. In dat kader is het lastig dat veel subsidieregelingen die zich richten op burgerinitiatieven bepalingen bevatten die co-subsidiëring (het subsidiëren van één activiteit uit meerdere regelingen) onmogelijk maken of noemen als facultatieve weigeringsgrond.⁴⁴¹ Verder mogen aanvragers vaak niet eerder subsidie hebben ontvangen of moet het gaan om vernieuwende projecten. Veel initiatieven verrichten activiteiten die zonder subsidie niet uitgevoerd kunnen worden.⁴⁴² Dat maakt het dus lastig initiatieven langdurig te subsidiëren uit deze regelingen.

Het is dus begrijpelijk dat initiatiefnemers (ook) een beroep willen doen op de veelheid aan subsidieregelingen die zich niet specifiek richten op die doelgroep, maar die wel subsidie beschikbaar stellen op terreinen waarop *ook* initiatiefnemers actief zijn. In de praktijk blijkt er een veelheid aan subsidieregelingen te bestaan waarop initiatiefnemers in beginsel een beroep kunnen doen.⁴⁴³ Dat lijkt goed nieuws, maar het verkrijgen van overzicht is niet eenvoudig. Bovendien blijkt het voor hen vaak lastig aanspraak te maken op een specifieke subsidieregeling, nu hun initiatieven doorgaans beleidsterrein- en (dus) subsidieregeling overschrijdend zijn. Bovendien heeft iedere subsidieregeling een eigen doelstelling, focus en budgetcyclus, eigen 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.⁴⁴⁴ Het krijgen van financiering vanuit verschillende subsidieregelingen is dus al snel een complexe en tijdrovende aangelegenheid, die initiatiefnemers frustrleert. Vanuit het perspectief van de overheid die snel en efficiënt wil subsidiëren is dit eveneens een lastige opgave. Het overzicht houden over alle beschikbare budgetten en subsidieregelingen waarop initiatiefnemers een beroep kunnen doen is ook voor ondersteunende ambtenaren vaak geen sinecure.

Voor burgerinitiatieven lijkt het dus vaak aantrekkelijk om gewoon een opdracht te krijgen van de overheid, waarvoor zij worden betaald. Echter, als voor die opdracht een aanbestedingsplicht geldt, komt dat voor initiatiefnemers als een koude douche. De overheid is enthousiast geworden over *hun* idee en vervolgens moet er in een competitie worden gestreden om het recht om dat idee daadwerkelijk te mogen uitvoeren. Dat voelt niet alleen erg oneerlijk, het meedoen aan een dergelijke procedure is ook bepaald niet eenvoudig. Initiatiefnemers zijn niet bekend met tenderprocedures en vinden het vaak ingewikkeld om tot een

440. Den Ouden 2018, p. 150.

441. Den Ouden 2018, p. 150.

442. Platform 31 2020, p. 4.

443. Ombudsman 2018, p. 13.

444. Zie daarover ook Scherpenisse en Van der Steen 2018. Den Ouden 2018, p. 150.

kansrijke inschrijving te komen. Wanneer zij wel meedingen wordt naar eigen zeggen te weinig rekening gehouden met het unieke en specifieke karakter van burgerinitiatieven. Zo scoren zij bijvoorbeeld laag op traditionele punten die in een aanbesteding worden meegewogen, zoals ervaring en een stabiele, professionele organisatie. Punten als 'binding met de wijk' en 'maatschappelijke meerwaarde' – punten waar burgerinitiatieven sterk in zijn – worden dan weer niet of nauwelijks meegenomen. Hierdoor maken burgerinitiatieven weinig kans om als winnaar uit de bus te komen. De onzekerheid die een aanbesteding met zich brengt – een ander kan er immers met de opdracht vandoor gaan –, in combinatie met het in de ogen van veel burgerinitiatieven technisch lastige en veelal onbekende aanbestedingsrecht, zijn grote knelpunten voor initiatieven die mee willen dingen naar opdrachten.⁴⁴⁵

4.4.3 *De incidentele subsidie of subsidiëring op grond van de ASV als oplossing?*

Een aantrekkelijke manier om al deze knelpunten te omzeilen is de verstrekking van een incidentele subsidie. Dit is een subsidie op ad hoc basis, dus zonder een wettelijke regeling die art. 4:23 Awb in beginsel vereist. Deze uitzondering is in artikel 4:23 Awb, derde lid sub d opgenomen vanuit de gedachte dat een bestuursorgaan *in uitzonderingsgevallen* zonder wettelijke regeling moet kunnen subsidiëren. Het moet dan gaan om een beperkt aantal subsidieontvangers die bovendien voor maximaal vier jaar mogen worden gesubsidieerd. Het mag zo zijn dat de incidentele subsidie is bedoeld voor uitzonderingsgevallen, de realiteit is dat er in de praktijk op zeer grote schaal gebruik wordt gemaakt van dit instrument.⁴⁴⁶

Toch kan ook de incidentele subsidie niet dienen als het ei van Columbus. Ten eerste is er het principiële punt dat de incidentele subsidie *incidenteel* hoort te zijn. In de praktijk waarschijnlijk belangrijker is het feit dat deze manier van subsidiëren de laatste jaren onder grote druk staat door de recente en steeds uitgebreidere jurisprudentie over de verdeling van schaarse publieke rechten. In de kern komt die rechtspraak erop neer dat bij het verdelen van schaarse publieke rechten en zaken – waaronder ook schaarse subsidies vallen⁴⁴⁷ – de nadruk komt te liggen op transparantie, het bieden van gelijke kansen voor alle potentiële gegadigden en het mogelijk maken van mededinging als er publieke middelen beschikbaar zijn.⁴⁴⁸

445. Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 25.

446. Rekenkamer Den Haag 2017. Pex 2017.

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

448. Wolswinkel 2013. Drahmman 2015. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426 m.nt. C.J. Wolswinkel (Vlaardingen). ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86, AB 2017/253 m.nt S. Philipsen (Tjalling Koopmans College). ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/ 406 m.nt J.E. van den Brink (noot 1) en A. Drahmman (noot

In dat kader wordt onder meer vereist dat schaarse publieke rechten worden verdeeld op basis van objectieve verdeelcriteria die vooraf bekend worden gemaakt. Dat betekent dat het zeer de vraag is of burgerinitiatieven ongelimiteerd één op één gesubsidieerd kunnen worden met een incidentele subsidie. In de jurisprudentie is hier nog geen definitief antwoord op gegeven. Gezien de uitgezette lijn over het verdelen van schaarse rechten en zaken ligt een afwijzend antwoord echter voor de hand.

Op grond van art. 4:23 Awb moet subsidieverlening – uitzonderingsgevallen daargelaten – dus plaatsvinden op basis van een wettelijke grondslag. Veel gemeenten hebben naast de nodige subsidieregelingen ook een Algemene Subsidieverordening (ASV). Wanneer er geen (toereikende) specifieke subsidieregeling voor handen is, maar ASV wél een grondslag biedt voor subsidieverlening, kan ook van de ASV gebruik worden gemaakt. Dat de ASV een dergelijke grondslag biedt is echter niet vanzelfsprekend. Omdat de ASV, zoals de naam al zegt, een *algemene* regeling is, is het aannemelijk dat (specifiek) voor burgerinitiatieven knellende bepalingen (zie hierna in paragraaf 4.5) niet in de ASV zijn opgenomen. Wanneer de ASV wél als wettelijke grondslag kan dienen, zou dit dus een oplossing kunnen zijn voor de incidentele subsidie.

Veel gemeenten maken bij het opstellen van hun verordeningen gebruik van de modellen die de VNG beschikbaar stelt. De ASV-modelverordening van de VNG gaat er in beginsel echter vanuit dat er nog nadere subsidieregelingen gemaakt moeten worden om te voldoen aan de eis uit art. 4:23, eerste lid, Awb.⁴⁴⁹ Dat er rechtstreeks op grond van de ASV gesubsidieerd kan worden ligt dus niet voor de hand. Mocht dit wel tot de mogelijkheden behoren dan pakt de omstandigheid dat de ASV een *algemene* regeling is op het eerste gezicht goed uit voor burgerinitiatieven. Bepalingen die nog wel eens te vinden zijn in specifiek op burgerinitiatieven gerichte subsidieregelingen, zoals bijvoorbeeld het vereiste dat aanvragen ‘vernieuwend’ moeten zijn, komen (doorgaans) niet terug in de ASV. Hetzelfde geldt voor (te) lage maximum aanvraagbedragen.

Omdat een ASV, zoals de naam al zegt, een algemeen kader is, komt er wel veel gewicht toe aan de formulering van de verleningsbeschikking. Hoewel een specifieke subsidieregeling niet per definitie in de weg staat aan een nadere inkleuring van subsidieverplichtingen in de verleningsbeschikking, is de noodzaak hiertoe

2) (Geobox). HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.9, AB 2022/11 m.nt. F.J. van Ommeren. *Gst.* 2022/45, m.nt. A. Drahmman (Didam). Op deze jurisprudentielijn is ook kritiek gekomen. Zie bijvoorbeeld Buijze 2022 en Robbe 2019 en 2022.

449. VNG 2019, p. 9-10. Zie ook Rechtbank Amsterdam 21 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5261, r.o. 6.1 waarin de rechtbank oordeelt dat de ASV van Amsterdam niet als subsidiegrondslag kan dienen.

niet altijd even groot als bij subsidiëring op grond van een algemene regeling als de ASV. Een specifieke subsidieregeling wordt immers opgesteld met een bepaald doel, of bepaalde doelgroep in gedachte. Hierop kan de regeling zelf al meer worden afgesteld waardoor er minder noodzaak is voor (uitgebreid) maatwerk in de verleningsbeschikking.

Of de subsidiëring van burgerinitiatieven sneller en soepeler verloopt wanneer gebruik wordt gemaakt van de ASV is dus bepaald niet zeker. Ten eerste zal de ASV zelf als subsidiegrondslag moeten kunnen dienen en dat is als gezegd geen gegeven. In plaats van subsidiëring op grond van de ASV – indien dit al tot de mogelijkheden behoort – of het (op grote schaal) gebruikmaken van de incidentele subsidie kan daarom beter worden ingezet op het opstellen, dan wel aanpassen, van (bestaande) subsidieregelingen die zich op burgerinitiatieven richten. In de volgende paragraaf worden hiertoe voorzeten gedaan.

4.4.4 *Tussenconclusie*

Het financieren van burgerinitiatieven blijkt in de praktijk een lastige aangelegenheid te zijn, niet in de laatste plaats door het recht dat geldt wanneer de overheid initiatiefnemers wil subsidiëren of betalen voor hun werkzaamheden. Hoe kan deze situatie worden verbeterd? De knelpunten die in deze paragraaf aan bod zijn gekomen kunnen worden teruggebracht naar twee overkoepelende hoofdknelpunten. Namelijk 1) knelpunten met betrekking tot de eisen die worden gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen en 2) tenderprocedures waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de (maatschappelijke meer)waarde die burgerinitiatieven leveren waardoor zij weinig kans maken als winnaar uit de bus te komen. Hoe aan dit eerste knelpunt tegemoet kan worden gekomen wordt in paragraaf 4.5 behandeld.

Hiervoor is gebleken dat zowel bij het aangaan van opdrachten als het verstrekken van subsidies transparantie en het bieden van gelijke kansen en eerlijke concurrentie (mededinging) steeds dwingendere eisen zijn geworden bij publieke financiering. Wanneer overheden burgerinitiatieven ook in de toekomst financieel willen blijven ondersteunen, dan kunnen zij aan deze eisen niet ontkomen. Waarschijnlijk is het anders vormgeven van de tenderprocedures waarmee subsidies of overheidsopdrachten worden verdeeld een verstandigere weg dan het op grote schaal werken met incidentele subsidies. In deze tenders zal ruimte moeten worden gemaakt om de maatschappelijke meerwaarde die initiatiefnemers meebrengen voldoende mee te laten wegen. Dat betekent dat er dus eerst methodes zullen moeten worden ontwikkeld om de door burgerinitiatieven geleverde maatschappelijke waarde objectief te kunnen waarderen. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan het tweede knelpunt. Hierop wordt in paragraaf 4.6 ingegaan.

4.5 SOEPELE SUBSIDIËRING VAN BURGERINITIATIEVEN: WAT WERKT WEL EN WAT WERKT NIET?

Veel initiatiefnemers worstelen met de vraag hoe zij hun activiteiten gefinancierd kunnen krijgen. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, hebben vrijwel alle gemeenten en provincies diverse ‘potjes’ beschikbaar gesteld om activiteiten van burgerinitiatieven te subsidiëren. Toch blijkt de soepele financiering van burgerinitiatieven een hardnekkig knelpunt. Om te onderzoeken hoe dit kan terwijl er klaarblijkelijk wel publieke gelden beschikbaar zijn, heeft Den Ouden in 2018 een aantal subsidie-regelingen die zich specifiek op burgerinitiatieven richten onder de loep genomen. Daarbij heeft zij gekeken naar de criteria die worden gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen en het proces van subsidieverlening.⁴⁵⁰ Hierbij was het steeds de vraag of deze criteria en het proces van subsidieverlening uiteindelijk leidden tot een praktijk waarbij initiatieven zorgvuldig en efficiënt gesubsidieerd konden worden. Zorgvuldig werd daarbij opgevat als ‘met inachtneming van de beginselen van de democratische rechtsstaat’ en efficiënt als ‘met zo min mogelijk onnodig hinder voor zowel het bestuursorgaan als de initiatiefnemers.’⁴⁵¹ De bevindingen daarvan zijn in paragraaf 4.4.2 aan bod gekomen. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de door Den Ouden onderzochte subsidieregelingen zich slecht lenen voor structurele financiering van burgerinitiatieven terwijl zij hieraan wel behoefte hebben. Dit komt enerzijds doordat de bedragen die kunnen worden aangevraagd hiervoor meetstal ontoereikend zijn terwijl co-subsidiëring als (facultatieve) weigeringsgrond wordt genoemd, ofwel omdat aanvragen ‘vernieuwend’ moeten zijn om voor subsidie in aanmerking te komen.⁴⁵²

De vraag is wat overheden die burgerinitiatieven willen faciliteren door middel van specifieke subsidieregelingen – en dat zijn er, blijkens de vele subsidieregelingen die er zijn, nogal wat – van deze bevindingen kunnen leren. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen kleinere activiteiten en initiatieven (paragraaf 4.5.1) en grotere initiatieven (paragraaf 4.5.2).

4.5.1 *Kleine activiteiten en initiatieven*

Hoewel het onderzoek van Den Ouden enkele punten in de diverse subsidieregelingen blootlegt waardoor de efficiënte subsidiëring van burgerinitiatieven wordt bemoeilijkt, is er ook goed nieuws. Voor kleine, eenmalige en/of beginnende initiatieven blijkt het doorgaans mogelijk om subsidie te ontvangen. Bij kleine

450. Den Ouden 2018.

451. Den Ouden 2018, p. 133.

452. Dat een subsidieregeling, hoewel bedoeld om faciliterend te zijn, door de beperkte bedragen en gestelde criteria juist belemmerend kan werken, komt ook voor bij sociale ondernemers. Zie hierover Spanjersberg 2020 waarin een Rotterdamse subsidieregeling centraal staat.

initiatieven kan worden gedacht aan het organiseren van een straatfeest of sport-evenement of het samen met buurtgenoten opfleuren van de straat met beplanting. Zulke initiatieven zullen naar alle waarschijnlijkheid geen problemen ondervinden van de beperkte bedragen die in de meeste subsidieregelingen kunnen worden aangevraagd. Daarnaast is het aannemelijk dat voor deze activiteiten geen gebruik hoeft te worden gemaakt van andere subsidieregelingen, waardoor ook (facultatieve) weigeringsgronden bij co-subsidiëring van ondergeschikt belang zijn.

Bij de eis dat de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd vernieuwend moet zijn, of de aanvrager nog niet eerder subsidie heeft ontvangen voor deze activiteit kunnen wel vraagtekens worden gezet. Uiteraard is hierbij bepalend hoe ruim of beperkend de term 'vernieuwend' wordt uitgelegd. Is een iets ander sport-programma tijdens een jeugdsporttoernooi bijvoorbeeld al voldoende, of wordt meer van de initiatiefnemers verwacht? Het is de vraag wat overheden met eisen als 'vernieuwend' willen bereiken in de context van burgerinitiatieven. Zeker wanneer de bedragen die kunnen worden aangevraagd ook nog eens beperkt zijn. Geen enkele activiteit of onderneming kan keer op keer vernieuwend zijn. Praktisch gezien kost het bovendien ook nogal wat tijd en menskracht om nieuwe ideeën uit te werken. Vanuit het oogpunt van de soepele en efficiënte subsidiëring van burgerinitiatieven zijn criteria die erop neerkomen dat de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd vernieuwend moet zijn dus een onnodige hinderpaal. Ook wanneer het het doel van de subsidieregeling is om enkel kleine of beginnende initiatieven te subsidiëren.

In het onderzoek van Den Ouden wordt geen melding gemaakt van eisen die verband houden met de rechtsvorm van de aanvrager. In interviews is echter meermaals naar voren gekomen dat, om voor subsidie in aanmerking te komen, het hebben van een rechtsvorm een noodzakelijke voorwaarde is.⁴⁵³ Deze eis is vanuit het oogpunt van het subsidiërende bestuursorgaan goed te begrijpen. Het zorgt ervoor dat de subsidiegelden niet in het vermogen van de aanvrager terechtkomen en bij een scheiding, overlijden of faillissement niet in de boedel vallen. In dat opzicht wordt dus ook de subsidieontvanger met deze eis beschermd. Wanneer het echter gaat om kleine initiatieven en beperkte bedragen kan de vraag worden gesteld of de voordelen van het hebben van een rechtsvorm opwegen tegen de besommeringen van het vast laten leggen en hebben van een rechtsvorm.⁴⁵⁴

453. Movisie en Vilans 2016, p. 19 en p. 21.

454. Het is uiteraard mogelijk om een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid te zijn, waarvoor geen tussenkomst van een notaris nodig is. Zulke verenigingen worden ook wel informele verenigingen genoemd. Wanneer deze vereniging ook niet wordt ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, zijn de bestuursleden alsnog in privé aansprakelijk (art. 2:30 BW).

4.5.2 Grotere initiatieven

Waar kleinere initiatieven of activiteiten op basis van de onderzochte subsidieregelingen dus ondanks de beperkte bedragen en beperkingen met betrekking tot co-subsidiëring in aanmerking zouden moeten komen voor subsidie, ligt dit anders voor grotere initiatieven. Wanneer de initiatiefnemers meer dan €5.000,- nodig hebben, kan al geen gebruik meer worden gemaakt van een groot aantal subsidieregelingen.⁴⁵⁵ Het moge duidelijk zijn dat zulke bedragen *peanuts* zijn voor initiatieven die buurthuizen exploiteren, speeltuinen beheren of ruimtes moeten huren om hun activiteiten in onder te brengen. De snelste en eenvoudigste manier om zulke initiatieven van subsidie te voorzien is door middel van een incidentele subsidie. Zoals in paragraaf 4.4.3 naar voren kwam is dit een imperfecte oplossing. Een betere oplossing zou daarom zijn om subsidieregelingen te ontwikkelen, specifiek gericht op grotere initiatieven. Daarbij zou dan, mede gezien het onderzoek van Den Ouden, rekening moeten worden gehouden met de volgende zaken:

Hoger subsidieplafond

Wanneer de bedragen die kunnen worden aangevraagd hoger zijn, moet (uiteraard) ook een hoger subsidieplafond worden vastgesteld. Het is lastig te voorspellen hoe hoog de bedragen die maximaal kunnen worden aangevraagd moeten zijn. Elk initiatief is immers anders en heeft dus ook andere financieringsnoden. Om grotere bedragen te subsidiëren zonder aanvragers op voorhand vast te pinnen op een door het bestuursorgaan vastgesteld maximum dat wellicht niet past bij de noden van het initiatief, zou gewerkt kunnen worden met een minimumbedrag. Voor bedragen tot bijvoorbeeld €5.000,- kan dan gebruik worden gemaakt van de al bestaande subsidieregelingen. Voor subsidies vanaf €5.000,- tot maximaal het bedrag van het subsidieplafond kan dan gebruik worden gemaakt van de 'grotere' subsidieregeling. Hoe hoog het subsidieplafond moet zijn, is een vraag die door de gemeenteraad, met inachtneming van de financiële mogelijkheden en andere belangen, beantwoord zal moeten worden. Om ervoor te zorgen dat de subsidiepot niet direct is uitgeput, zou het subsidietijdvak gefaseerd beschikbaar gesteld kunnen worden. Bijvoorbeeld door elke zes maanden de helft van het subsidiebudget beschikbaar te stellen.

Belemmerende criteria

Waar kleine initiatieven en activiteiten geen, of althans waarschijnlijk minder, obstakels ondervinden bij criteria of (facultatieve) weigeringsgronden die betrekking hebben op co-subsidiëring, ligt dat anders voor grotere initiatieven. Omdat burgerinitiatieven regelmatig beleidsterrein overstijgend werken, kunnen zij in the-

455. Bedragen tussen de €2.500,- en €5.000,- kwamen in het onderzoek het meeste voor: Den Ouden 2018, p. 150.

orie een beroep doen op meerdere subsidieregelingen, waaronder regelingen die niet specifiek op initiatieven zijn gericht. Het is bijna ondoenlijk om op voorhand te overzien op welke regelingen initiatieven een beroep (kunnen) doen en hoe hoog de bedragen zijn die op basis van deze andere regelingen aangevraagd kunnen worden. Subsidie aanvragen op basis van verschillende regelingen zorgt uiteraard voor hogere lasten voor de initiatiefnemers. Zij moeten immers bij de aanvraag de nodige stukken overleggen om aan te tonen dat zij voor subsidie in aanmerking komen en wanneer de subsidie verleend is zal uiteindelijk de besteding ook verantwoord dienen te worden. Wanneer het initiatief gesubsidieerd wordt op basis van meerdere subsidieregelingen betekent dit eveneens meer verantwoordingslasten. Dat neemt niet weg dat het voor het initiatief aantrekkelijk kan zijn om alsnog beroep te doen op verschillende regelingen. Zo kan het zijn dat er meer geld nodig is dan het maximum aanvraagbedrag per regeling, of dat bepaalde kosten wel voor subsidie in aanmerking komen in de ene regeling, maar niet in de andere. Vanuit het oogpunt van een soepele en efficiënte subsidiëring van burgerinitiatieven is het dus aan te bevelen om co-subsidiëring niet als (facultatieve) weigeringsgrond op te nemen.

Eisen die inhouden dat subsidie alleen aangevraagd of verleend kan worden wanneer de activiteiten vernieuwend zijn, zijn ook voor grotere initiatieven een belemmering. Als gezegd kan ook geen enkele 'gewone' onderneming keer op keer vernieuwend zijn. Zulke eisen dragen dan ook niet bij aan een soepele subsidiëring van burgerinitiatieven.

Gelieerd aan 'vernieuwend', zijn criteria of (facultatieve) weigeringsgronden die betekenen dat het initiatief niet eerder gefinancierd mag zijn op grond van dezelfde regeling. Zulke eisen verhinderen eveneens de soepele financiering van burgerinitiatieven. Met name initiatieven op het gebied van zorg- en welzijn zullen naar hun aard altijd subsidie nodig blijven hebben. Zonder subsidie kunnen activiteiten als huiswerkbegeleiding of faciliteiten als buurtkamers en bibliotheken eigenlijk niet bestaan.

In haar onderzoek is Den Ouden eveneens regelmatig de voorwaarde tegengekomen dat de subsidieontvanger aan moest tonen dat de activiteiten uiteindelijk zonder subsidie konden bestaan.⁴⁵⁶ Voor initiatieven die zich richten op de sectoren zorg- en welzijn is het als gezegd vrijwel onmogelijk om zonder subsidie te bestaan. Voor zulke initiatieven is een dergelijke voorwaarde dan ook een torenhoog obstakel. Waarschijnlijk worden zulke criteria opgenomen omdat overheden de subsidie als aanmoediging zien bij het verrichten van bepaalde activiteiten of omdat zij de ondernemende kant van de subsidieontvanger willen aansporen. Het

456. Den Ouden 2018, 153.

past daarom ook beter bij subsidieregelingen voor sociaal ondernemers of bewonersbedrijven. Zij zetten welbewust ondernemerschap in om maatschappelijke meerwaarde te creëren en hebben dus de meeste kans op een van subsidies-onafhankelijk verdienmodel.⁴⁵⁷ Het verdient dus geen aanbeveling om de voorwaarde om uiteindelijk zonder subsidie te kunnen op te nemen. Wanneer overheden per se de ondernemende kant van burgerinitiatieven willen aanspreken zouden zij de voorwaarde hoogstens als facultatieve weigeringsgrond moeten opnemen en er coulant mee om moeten gaan.

4.5.3 *Tussenconclusie*

Op basis van het onderzoek van Den Ouden kan geconcludeerd worden dat de onderzochte subsidieregelingen vooral geschikt zijn voor kleine initiatieven en activiteiten. Grotere initiatieven en activiteiten – en gezien de beperkte bedragen die kunnen worden aangevraagd is hiervan al snel sprake – of initiatieven die structureel subsidie nodig hebben, kunnen hiermee eigenlijk niet uit de voeten. Om ook grotere initiatieven van (structurele) financiering te kunnen voorzien is het daarom raadzaam om hiervoor aparte subsidieverordeningen op te stellen. De VNG zou hierbij een voortrekkersrol kunnen spelen door een modelverordening voor de subsidiëring van (grotere) burgerinitiatieven op te stellen waarbij bovenstaande aandachtspunten in acht worden genomen. Hoewel dit ertoe zal leiden dat in subsidieregelingen die zich specifiek op burgerinitiatieven richten geen onnodige hindernissen voor hen worden opgenomen, betekent dit niet dat daarmee alle subsidieperikelen zijn verholpen. Een deel van de knelpunten die komen kijken bij de subsidiëring van burgerinitiatieven hebben namelijk te maken met het *proces* van subsidieverlening.⁴⁵⁸ De timing van initiatiefnemers en de beschikbaarheid van subsidiegelden lopen meer dan eens niet synchroon.⁴⁵⁹ Het moge duidelijk zijn dat hoe meer regelingen worden aangeboden om het initiatief te financieren, des te groter de werklast voor de initiatiefnemers zal zijn om de besteding ervan achteraf ook weer te verantwoorden. Zodra de verantwoording achter de rug is, zal hoogstwaarschijnlijk weer de volgende subsidie moeten worden aangevraagd. Aan de omstandigheid dat de timing van het initiatief om een concreet project gesubsidieerd te krijgen en het feit dat subsidiegelden (nog) niet beschikbaar zijn of de behandeling van de aanvraag tijd met zich brengt, kan slechts zeer beperkt tegemoet worden gekomen. Indien gewenst kan het bestuursorgaan kiezen voor een snelle verdeelsystematiek, zoals op volgorde van binnenkomst, of door subsidies direct vast te stellen zodat de administratieve lasten voor beide partijen

457. Zie paragraaf 1.4.4 voor een uitgebreide omschrijving en positionering van sociale ondernemers ten opzichte van burgerinitiatieven.

458. Den Ouden 2018, p. 150.

459. Scherpenisse en Van der Steen 2018.

lager zijn.⁴⁶⁰ Deze twee maatregelen om het proces rondom subsidieverlening en verantwoording te bespoedigen lenen zich vooral goed bij de subsidiëring van kleine initiatieven en activiteiten. Bij grotere en structurele financiering is het vanuit het oogpunt van de zorgvuldige en efficiënte besteding van overheidsmiddelen gewenst om het subsidieproces met meer waarborgen te omkleden. Bijvoorbeeld door de subsidie op basis van een tendersysteem te verdelen en de subsidie niet direct vast te stellen, maar verantwoordingseisen op te nemen. Uiteindelijk moeten publieke gelden zorgvuldig en efficiënt worden besteed en daar is nu eenmaal tijd mee gemoeid, ook bij burgerinitiatieven.⁴⁶¹

4.6 HET INCORPOREREN VAN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE BIJ DE VERDELING VAN PUBLIEK GELD

Het tweede overkoepelende knelpunt dat in paragraaf 4.4 naar voren komt, is het gebrek aan criteria met betrekking tot het leveren van maatschappelijke meerwaarde in tenderprocedures. 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 en aangetoond kan worden, speelt ook de vraag *wat* maatschappelijke meerwaarde is. Voordat ergens op een zinvolle manier – dat wil zeggen op een manier die tegemoetkomt aan de knelpunten die in de praktijk leven – ruimte voor kan worden gemaakt, is het namelijk belangrijk om te weten *waarvoor* dat wordt gedaan. Bij het beantwoorden van deze vraag is het van belang om dieper in te gaan op de vraag waarom initiatieven ontstaan en wat initiatiefnemers met het initiatief willen bereiken (paragraaf 4.6.1). Burgerinitiatieven positioneren zichzelf namelijk nadrukkelijk als anders dan reguliere marktpartijen en het maatschappelijk middenveld. Daarbij is het leveren van maatschappelijke meerwaarde volgens henzelf wat hen onderscheidt van deze partijen. Het inzoomen op hun beweegredenen biedt dus de meeste kans om te achterhalen wat maatschappelijke meerwaarde is. Vervolgens kan dan gekeken worden naar methodes die in de praktijk zijn ontwikkeld om deze waarde aan te tonen (paragraaf 4.6.2).

4.6.1 *Maatschappelijke meerwaarde bij burgerinitiatieven*⁴⁶²

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

460. In de regelingen die Den Ouden onderzocht maakte het merendeel van de regelingen gebruik van deze verdeelmethode: Den Ouden 2018, p. 152.

461. Zo ook Den Ouden 2018, p. 153.

462. Deze sub-paragraaf is eerder verschenen in Driessen en Boogaard 2021, p. 515-517.

eenheidsworst; van kleinschalige initiatieven als het onderhouden en ‘opzoome-
ren’ van het groen in de wijk, tot het ontwerpen en onderhouden van grootscha-
lige, kostbare projecten als het Leidse Singelpark of Tilburgse Spoorpark en alles
daartussenin.⁴⁶³ 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.⁴⁶⁴ Vaak gaat het
dan om het aanbieden van (kleine) horeca of de verhuur van ruimtes in door hen
beheerde of in eigendom verkregen panden. De grens tussen burgerinitiatieven
en (sociaal) ondernemers wordt daardoor fluïde.⁴⁶⁵ Deze zeer afwisselende en
veelzijdige praktijk maakt het niet alleen lastig om burgerinitiatieven als verschijn-
sel te duiden, maar dus ook om de waarde die zij leveren te omschrijven. Een
gedetailleerde omschrijving van het verschijnsel zal niet aansluiten bij de gevari-
eerde 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 handvat-
ten bieden om te kunnen gebruiken in tenderprocedures.

Om een in tenderprocedures bruikbare maar tegelijk accurate omschrijving van de
toegevoegde maatschappelijke waarde van burgerinitiatieven te geven, is het goed
om te beginnen bij het waarom van burgerinitiatieven. Waarom starten burgers
een initiatief? Waarom sluiten ze zich erbij aan? Wat willen ze bereiken?

De redenen om een burgerinitiatief te beginnen zijn divers. Zo kunnen initiatiefne-
mers een bijdrage willen leveren aan een grotere maatschappelijke opgave (ener-
gietransitie), 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 willen behouden
(bibliotheek, buurthuis). Soms ontstaan ideeën en initiatieven spontaan – bijvoor-
beeld omdat een groot pand al jaren leegstaat. Terwijl andere initiatiefnemers
worden getriggerd door gemeentelijke plannen of de uitvoering daarvan; buurtbe-

463. <https://www.singelpark.nl/overons/faq/> en <https://spoorparktilburg.nl/burgerinitiatief-spoor-park-verbindt-tilburg/>.

464. LSA Bewoners deed onderzoek naar veelvoorkomende inkomstenbronnen: LSA 2019.

465. 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 2015, p. 26-27.

woners 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, klusdienst⁴⁶⁶ en dagbesteding⁴⁶⁷ 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.⁴⁶⁸ Door te kijken naar de ontstaansgeschiedenis van een burgerinitiatief ten opzichte van reguliere ondernemingen, is het echter aannemelijker dat burgerinitiatieven deze meerwaarde sneller leveren.

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

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

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

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 en geen onderdeel uitmaakt van een grotere, geïnstitutionaliseerde partij zoals bijvoorbeeld reguliere welzijnsaanbieders. 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. Een treffend voorbeeld hiervan is 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. De uitkomst van de tender leidde 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 dat zij geen punten kreeg voor het feit dat burgers in hun voorstel zelf de touwtjes in handen hadden (eigenaarschap en zelfbestuur).⁴⁶⁹

Wat betekent het voorgaande nu voor de waarde die burgerinitiatieven leveren en in hoeverre kan deze waarde een rol kan spelen bij verschillende tenderprocedures? Op basis van het bovenstaande kan maatschappelijke meerwaarde het beste worden omschreven als: het niet-economische resultaat dat wordt behaald door het verrichten van activiteiten. Deze omschrijving impliceert een aantal zaken. Ten eerste dat maatschappelijke waarde indirect is. Door het aanbieden van 'huis-kamers' waar mensen elkaar kunnen treffen wordt bijvoorbeeld bijgedragen aan het voorkomen of doorbreken van sociaal isolement. De directe, zichtbare, activiteit betreft het aanbieden van bepaalde faciliteiten. Het gevolg – en waar het initiatiefnemers hoofdzakelijk om te doen is – is in dit voorbeeld het doorbreken van sociaal isolement, het tegengaan of voorkomen van eenzaamheid. Het indirecte, niet-economische karakter ervan betekent eveneens dat maatschappelijke meerwaarde naar zijn aard lastig meet- en waardeerbaar is. In algemene zin is bij te houden hoeveel mensen gebruikmaken van de diensten en faciliteiten die het burgerinitiatief aanbiedt. Een stuk lastiger wordt het om de gevolgen hiervan in kaart te brengen. Laat staan om hieraan een financiële waarde te hangen; wat is de prijs van een schonere leefomgeving of meer sociale cohesie? Tot slot impliceert

469. S. Willen, Ongenoegen over gunning sociaal makelaarschap Utrecht, *Binnenlands Bestuur* 9 juli 2018.

de omschrijving van maatschappelijke meerwaarde dat zij niet alleen geleverd kan worden door burgerinitiatieven (of sociale ondernemingen), maar ook door andere, reguliere, partijen. Anders dan deze partijen leveren burgerinitiatieven maatschappelijke meerwaarde door aan te sluiten bij lokale behoeftes en zich hier samen met andere buurtgenoten vrijwillig voor in te zetten.

4.6.2 *Instrumenten om maatschappelijke meerwaarde aan te tonen*

Door het indirecte en niet-economische karakter van maatschappelijke meerwaarde is moeilijk te onderzoeken, vast te stellen en te verantwoorden wanneer het wordt geleverd. Toch zitten er voor zowel overheden als initiatiefnemers voordelen aan het vragen om en aantonen van maatschappelijke meerwaarde. Zo draagt het leveren van maatschappelijke meerwaarde bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Ook de overheid zet zich in voor zaken als (meer) circulaire economie, groene energie, het verbeteren van sociale cohesie of het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier werk of een zinvolle dagbesteding. In tenderprocedures vragen om een specifieke maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld door extra punten toe te kennen aan het gebruik van recyclebare materialen, is in dat opzicht dan ook niet vreemd.

Voor burgerinitiatieven zou het opnemen van criteria of het toekennen van (extra) punten die aansluiten bij maatschappelijke meerwaarde betekenen dat tegemoet wordt gekomen aan een veelgehoord knelpunt. Maar ook het uit eigen beweging onderzoeken van hun maatschappelijke meerwaarde heeft voordelen voor burgerinitiatieven. Voor henzelf kan het interessant zijn om te weten waar zij impact maken en of dit geoptimaliseerd of uitgebreid kan worden. Voor de buitenwereld kunnen zulke metingen laten zien waar de initiatiefnemers effect sorteren en hoe groot hun bereik is. Dit kan helpen bij het veranderen van het beeld dat veel mensen hebben bij de term 'burgerinitiatief', namelijk dat van kleine verbanden die zich hoofdzakelijk bezighouden met groenbeheer en het organiseren van buurt-dagen. Tot slot kan impactmeting waarbij ook nadrukkelijk ruimte is voor maatschappelijke meerwaarde ook relevant zijn wanneer andere vormen van financiering worden gezocht, bijvoorbeeld bij fondsen of banken.

Er zijn verschillende methodes in omloop om maatschappelijke meerwaarde in kaart te brengen. Enkele daarvan kunnen aan onderdelen van de maatschappelijke meerwaarde ook een prijskaartje hangen. Niet elk instrument is echter altijd even geschikt. Welke instrument het meest geschikt is, is afhankelijk van het tijdstip van de meting – op voorhand, als voorspeller wat de effecten zullen zijn van een investering, of achteraf wanneer de activiteit al heeft plaatsgevonden – de kennis van initiatiefnemers en de omvang van hetgeen moet worden gemeten – één specifieke casus of een reeks van activiteiten. Daarbij overlappen diverse methodes elkaar

ook, waardoor het best lastig is om een keuze te maken. Twee handige instrumenten die bij het maken van de keuze kunnen helpen zijn de Instrumentwijzer en de publicatie 'Zicht op effect'.⁴⁷⁰ De instrumentenwijzer is een samenwerking van verschillende partijen, waaronder Platform 31, Movisie en Sociaal Werk Nederland om handvatten te geven bij het in kaart brengen van de effecten van activiteiten en interventies in het sociaal domein. De publicatie 'Zicht op effect' geeft eveneens een beknopt overzicht van verschillende instrumenten die hiertoe kunnen worden ingezet. Hieronder worden enkele instrumenten besproken die maatschappelijke meerwaarde kunnen onderzoeken. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre het realistische instrumenten zijn voor burgerinitiatieven. Wanneer een instrument bijvoorbeeld ingewikkeld in gebruik is of een grote tijdsinvestering vergt kunnen namelijk vraagtekens worden gezet bij de bruikbaarheid ervan voor burgerinitiatieven. Zij bestaan immers grotendeels uit vrijwilligers.

Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

Met een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) worden de verwachte of gerealiseerde effecten van een maatregel of activiteit in kaart gebracht. Deze resultaten worden dan vergeleken met de situatie waarin de activiteit of de maatregel niet zou zijn uitgevoerd; het nul-alternatief. Op basis van grootschalig literatuuronderzoek worden de kosten, de voor- en nadelen, gevolgen en de risico's van de maatregel uiteengezet. Daarbij wordt ook ingegaan op maatschappelijke effecten zoals bijvoorbeeld een groter gevoel van veiligheid. Omdat de effecten zo veel mogelijk in geld worden uitgedrukt blijkt uit een MKBA of de maatschappelijke kosten opwegen tegen de maatschappelijke baten van een activiteit of maatregel.⁴⁷¹ Hoewel het dus door het gebruik van grootschalig literatuuronderzoek, prijsindicatoren en kengetalen mogelijk is om delen van de maatschappelijke waarde te kwantificeren kan niet elk effect in geld worden uitgedrukt.⁴⁷² Omdat voor het maken van een MKBA veel kennis nodig is van (welvaarts)economie kan het eigenlijk alleen worden uitgevoerd door een deskundige op dit gebied. Dat betekent dat het daarmee ook een kostbaar instrument is. Door het uitgebreide (literatuur)onderzoek dat nodig is om een MKBA op te kunnen stellen is het bovendien een meetinstrument dat veel tijd in beslag neemt. Hier staat dan wel tegenover dat door de inzet van professionals, het gedegen onderzoek dat eraan ten grondslag ligt, de vergelijking met het nul-alternatief en het zo veel mogelijk kwantificeren van effecten, de MKBA wel een erg grondig instrument is om maatschappelijke meerwaarde in kaart te brengen en aan te tonen.⁴⁷³

470. <https://instrumentwijzer.nl/> en Movisie 2014.

471. CPB/PBL 2013 en Movisie 2014, p. 37-38.

472. CPB/PBL 2013, p. 13-14.

473. Zie voor meer informatie over een MKBA specifiek in het sociaal domein SEO Economisch Onderzoek 2016.

Social Return on Investment

Net een stapje minder vergaand dan een MKBA is de Social Return on Investment (SROI). Net als bij een MKBA worden ook bij een SROI de effecten van een maatregel in kaart gebracht en zo veel mogelijk gekwantificeerd. Ook voor de SROI geldt dat niet alle effecten omgezet kunnen worden in geld. De ratio van het instrument zit in de uitkomst: elke geïnvesteerde euro levert X op.⁴⁷⁴ Waar een MKBA de kwantificering van de effecten baseert op grootschalig (internationaal) literatuuronderzoek is dit onderzoek bij een SROI minder vergaand en intensief. Kwantificering kan bijvoorbeeld ook gebeuren door in enquêtes te onderzoeken wat 'men' bereid is te betalen voor de realisatie van een bepaald effect.⁴⁷⁵ Doordat er minder vergaand onderzoek wordt gedaan vergt een SROI minder tijd en ondersteuning waardoor het eveneens goedkoper is dan een MKBA.

Social Handprint

De Social Handprint is een instrument dat door de MAEX wordt gebruikt om inzicht te geven op welke gebieden sociale ondernemingen en burgerinitiatieven impact maken. De MAEX (Maatschappelijke AEX) is bedoeld om de met name maatschappelijke waarde te laten zien van de activiteiten die worden ontplooid door sociaal ondernemers en burgerinitiatieven.⁴⁷⁶

Net als bij een MKBA en de SROI wordt waar mogelijk geprobeerd om deze waarde te kwantificeren. Hiervoor maakt de Social Handprint gebruik van openbare MKBA's, kostprijzen of de kosten die gebruikelijk zijn voor soortgelijke activiteiten (proxy's). Aan de hand van een uitgebreide vragenlijst wordt bepaald wat de effecten van het initiatief of de sociale onderneming zijn, aan welke Sustainable Development Goals⁴⁷⁷ dit kan worden verbonden en welke waarden zij creëren. Het grote pluspunt van de Social Handprint is dat het mogelijk is om maatschappelijke waarde inzichtelijk en kwantificeerbaar te maken zonder hier externe, specialistische – en dus kostbare – kennis voor in te huren. De maatschappelijke waarde wordt namelijk berekend door middel van het invullen van een vragenlijst. Dit kunnen initiatiefnemers zelf doen. Om het ook voor kleinere of beginnende initiatieven aantrekkelijk te maken om te starten met impactmeting is het mogelijk om de vragenlijst in levels in te vullen. Elk volgend level vraagt meer informatie waardoor ook meer en nauwkeuriger de impact en de bijbehorende waarde kan worden berekend. Ironisch genoeg zorgt de vragenlijst tegelijkertijd voor een nadeel. Omdat de waardeberekening wordt bepaald aan de hand van een vragenlijst en al bekende bronnen wordt er dus niet specifiek onderzoek gedaan naar de impact van alleen het initiatief of de sociale onderneming in kwestie. Het

474. SEV 2007, p. 50.

475. Movisie 2014, p. 42. SEV 2007, p. 50-51.

476. <https://maex.nl/#/about>.

477. In totaal 17 doelen die zijn opgesteld door de Verenigde Naties om de wereld duurzaam te ontwikkelen tot 2030: <https://www.unglobalcompact.org/sdgs>.

kan dus zijn dat de daadwerkelijk maatschappelijke waarde net anders is dan uit de Social Handprint blijkt.⁴⁷⁸ De laagdrempeligheid van het instrument maakt de Social Handprint echter een erg aantrekkelijk instrument voor burgerinitiatieven die hun waarde ook kwantificeerbaar willen maken, of hun eerste stappen willen zetten met impactmeting.

Maatschappelijke businesscase

In een maatschappelijke businesscase (mBC) wordt een traditionele businesscase aangevuld met de verwachte maatschappelijke effecten van een activiteit. Het startpunt van de mBC is steeds het gebruikersperspectief; de persoon die deelneemt aan de activiteit of de uitvoerder ervan. In het eerste deel van de mBC beschrijft de gebruiker wat de activiteit voor een meerwaarde voor hem of haar oplevert. Deze informatie wordt weer aangevuld met een reguliere businesscase. Vervolgens worden hier maatschappelijke effecten aan toegevoegd. Dit wordt gedaan door een stakeholderanalyse en een impactkaart te maken.⁴⁷⁹ Het voordeel van een mBC is dat het goed aansluit bij het hybride karakter van (veel) burgerinitiatieven. Om de maatschappelijke meerwaarde te genereren leveren burgerinitiatieven goederen en diensten zoals ook een reguliere ondernemer dit ook doet. Het opstellen van een businesscase is een van de eerste dingen die gedaan moeten worden bij het starten van een onderneming en zou dus ook door de meeste⁴⁸⁰ burgerinitiatieven gedaan moeten worden. De aanvulling hierop in de vorm van het gebruikersperspectief en het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten hoeft daarom niet veel extra tijd in beslag te nemen.

Theory of Change, Effectenkaart en Impactpad

Als het niet de bedoeling is om de maatschappelijke effecten kwantificeerbaar te maken, maar alleen om deze toe te schrijven aan het initiatief, kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten. Aan veel van deze instrumenten ligt een Theory of Change (ToC) ten grondslag. Een ToC draait om de vraag welke effecten optreden ten gevolge van de activiteiten die worden ontplooid.⁴⁸¹ Dit start met een oorzaak-gevolg aanname; als het initiatief deze activiteit ontplooid gaat dit gebeuren. Vervolgens wordt gekeken hoe aannemelijk deze aanname is. Tot slot is het mogelijk om achteraf te toetsen of de verwachte effecten en resultaten ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.⁴⁸² Voorbeelden van instrumenten die helpen bij het inzichtelijk maken van een ToC zijn het Impactpad of een Effecten-

478. MAEX 2021.

479. <https://instrumentwijzer.nl/maatschappelijke-business-case-mbc>.

480. Niet alle burgerinitiatieven maken een businesscase of zouden er een moeten maken. Wie bijvoorbeeld samen met zijn burens het groen opleukt in de straat en dit op zaterdagochtend samen onderhoudt kan volstaan met een vrijwilligerslijst van 'helpende handjes'.

481. Avance, Social Enterprise NL en Impact Centre Erasmus 2020.

482. Movisie 2014, p. 45.

kaart.⁴⁸³ De handvatten die worden geboden in het Impactpad gaan daarbij verder dan de Effectenkaart. Bij de Effectenkaart wordt uiteindelijk een schematisch overzicht gegeven van de te bereiken doelen, de stakeholders, investeerders en de acties die nodig zijn om de doelen – maatschappelijke meerwaarde – te bereiken. Bij het Impactpad wordt aan de hand van verschillende niveaus steeds een stapje verder gegaan bij het meten en concretiseren van de (geleverde) maatschappelijke meerwaarde waardoor er een steeds nauwkeuriger beeld ontstaat van de impact van het initiatief.⁴⁸⁴ Een ToC kan door initiatiefnemers zelf worden ingevuld, maar omdat gewerkt wordt met aannames – als dit, dan dat – is het belangrijk dat deze wel objectief zijn. Een begeleider wordt daarom aangeraden.⁴⁸⁵ Wanneer de eigenschappen van bovenstaande instrumenten op een rijtje worden gezet dan volgt het volgende overzicht:

	Tijdstip	Uitvoerder	Kwantificeerbaar	Bruikbaarheid
MKBA	Voor of na activiteit of maatregel	Professional	Deels	--
SROI	Voor of na activiteit of maatregel	Professional	Deels	-
Social Handprint	Na activiteit of maatregel	Burgerinitiatief	Deels	++
mBC	Voor een maatregel of activiteit	Burgerinitiatief eventueel met ondersteuning	Nee	+
ToC	Voor of na een activiteit of maatregel	Burgerinitiatief eventueel met ondersteuning	Nee	+

4.6.3 *Handvatten bij het incorporeren van maatschappelijke meerwaarde*

Maatschappelijke meerwaarde kan worden omschreven als het niet-economische resultaat dat wordt behaald door het verrichten van activiteiten, zo bleek in paragraaf 4.6.1. Deze omschrijving brengt met zich dat maatschappelijke meerwaarde indirect is, lastig meet- en waardeerbaar en bovendien niet exclusief voorbehouden aan burgerinitiatieven. Dat maakt het niet eenvoudiger om maatschappelijke meerwaarde een plek te geven in tenderprocedures. Dat het niet eenvoudig is, betekent niet dat het niet mogelijk is. Wanneer overheden maatschappelijke meerwaarde willen incorporeren moet met de volgende punten rekening worden gehouden.

483. Voor meer informatie over de Effectenkaart zie SEV 2007, p. 34 e.v. en Movisie 2014, p. 23.

484. Avance, Social Enterprise NL en Impact Centre Erasmus 2020.

485. Movisie 2014, p. 23. Avance, Social Enterprise NL en Impact Centre Erasmus 2020, p. 18.

Kritische blik op reguliere eisen en voorschriften

Als eerste moeten de reguliere gunningsvoorschriften tegen het licht worden gehouden. Waarom worden voorwaarden gesteld aan de omvang of de ervaring van de onderneming? Zulke voorwaarden kunnen absoluut nuttig en noodzakelijk zijn, maar worden ze ook om die reden ingezet? Met andere woorden: houden de reguliere voorwaarden daadwerkelijk verband met hetgeen de overheid wil financieren, of worden ze opgenomen uit gewoonte?

Maatschappelijke meerwaarde(n) toevoegen

Wanneer de reguliere voorschriften tegen het licht zijn gehouden kan de maatschappelijke meerwaarde worden toegevoegd. Om maatschappelijke meerwaarde te kunnen krijgen, moet voorbij het product worden gekeken. Dat betekent dat niet alleen gevraagd moet worden om product of dienst X te leveren, maar door eveneens het indirecte, niet-economische resultaat te benoemen en hier punten aan toe te kennen. Dat betekent dat over een aantal zaken moet worden nagedacht. Als eerste moet in gedachte worden gehouden dat maatschappelijke meerwaarde niet statisch is, of in beton gegoten. Bij elke financiering kan de nadruk op een andere maatschappelijke meerwaarde liggen. De ene keer circulaire economie en verduurzaming, de andere keer bij sociale cohesie en (sociale) veiligheid. Daarbij bepaalt het burgerinitiatief – of een andere partij – welke waarde zij wil en kan leveren, maar de overheid waarvoor zij wil betalen. Het is en blijft immers publiek geld dat verdeeld moet worden. Dit brengt met zich dat de *overheid* helder voor ogen moet hebben waar zij waarde wil (laten) creëren. Dit betekent dat het doel dat de overheid met de financiering wil benadrukken de meeste punten moet krijgen. Vaak is het zo dat burgerinitiatieven niet slechts één specifieke maatschappelijke meerwaarde leveren. De overheid bepaalt welke maatschappelijke meerwaarde zij wil financieren, maar om zo veel mogelijke waarde voor de publieke middelen te krijgen is het in mijn ogen raadzaam om meerdere vormen van meerwaarde te belonen met punten. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Wanneer de overheid met de betreffende product of dienst bij wil dragen aan het versterken van sociale cohesie kan ze dit in de tender terug laten komen door inschrijvingen en aanvragen die bijdragen aan dit doel een bepaalde hoeveelheid punten toe te kennen. Nauw verbonden met de maatschappelijke meerwaarde sociale cohesie zijn onder andere het verbeteren van de (sociale) veiligheid in een wijk of het tegengaan, dan wel verminderen van eenzaamheid en vraagverlegenheid. Aan deze aanpalende maatschappelijke meerwaarden kunnen eveneens punten worden toegekend. Dat hoeven er niet evenveel te zijn als aan de primaire maatschappelijke meerwaarde die de overheid wil ondersteunen, maar genoeg om het voor inschrijvers interessant te maken om ook aan deze waarden te voldoen. Het voordeel van het toevoegen van deze extra waarden is meerledig. Als gezegd leveren burgerinitiatieven meestal niet slechts één soort maatschappelijke meerwaarde. Door het belonen van meerdere waarden kunnen zij potentieel meer punten verdienen, waardoor hun kansen

op het binnenslepen van de publieke gelden worden vergroot. Tegelijkertijd wordt op deze manier zo veel mogelijk waarde gecreëerd van de publieke gelden. Daarnaast kunnen extra waardes ervoor zorgen dat partijen die minder gericht zijn op het creëren van maatschappelijke meerwaarde niet alsnog in het voordeel zijn. Andere partijen zullen wellicht proberen om ook punten toegekend te krijgen voor de primaire maatschappelijke meerwaarde, maar wanneer hun werkwijze en activiteiten niet zijn gericht op het creëren van zo veel mogelijk meerwaarde lopen zij de additionele punten dus mis.

Maatschappelijke meerwaarde aantonen

Wanneer de overheid vraagt om een maatschappelijke meerwaarde moet zij ook kunnen beoordelen of het aannemelijk is dat de inschrijvers deze waarde kunnen leveren. Dat kan zij doen door de inschrijvers te vragen om hun maatschappelijke meerwaarde aan te tonen. In de vorige paragraaf zijn enkele instrumenten daartoe al aan bod gekomen.

Punten die voor burgerinitiatieven gelden

Omdat maatschappelijke meerwaarde niet alleen geleverd kan worden door burgerinitiatieven, kan het op basis van bovenstaande gezichtspunten dus nog steeds voorkomen dat zij achter het net vissen. Wanneer de overheid de positie van burgerinitiatieven extra wil stimuleren zouden daarnaast nog punten kunnen worden toegekend waarin vrijwel alleen burgerinitiatieven (en sociale ondernemers) uitblinken. Dat betekent dat punten moeten worden toegekend aan hetgeen burgerinitiatieven onderscheidt. In hoofdstuk 2 zijn de kenmerken van een burgerinitiatief aan bod gekomen. Daarbij gaat het naast de focus op maatschappelijke meerwaarde en voor zover hier relevant, om eigenaarschap en autonomie en de rol die de lokale gemeenschap speelt binnen het initiatief. Eigenaarschap en autonomie houdt in dat initiatiefnemers zelf bepalen op welke taken zij zich richten, hoe ze dat doen en met wie. Omdat de publieke gelden bedoeld zijn om bepaalde goederen of diensten te leveren kan eigenaarschap geen plek krijgen in de tenderprocedure zelf. In de afspraken die gemaakt worden tussen het initiatief en de overheid kan uiteraard wel worden gesproken over de mate van autonomie dat het burgerinitiatief heeft. Waar eigenaarschap en autonomie geen plek kunnen krijgen in een tender, geldt dat niet voor de focus op de lokale gemeenschap. Willen overheden de kans dat een burgerinitiatief als winnaar uit de tender komt dus verhogen, dan kunnen zij dit doen door punten toe te kennen die zien op de binding met de lokale gemeenschap. Denk hierbij aan de omstandigheid dat het product of de dienst wordt gemaakt of geleverd in nauwe samenwerking met de eindgebruikers en/of andere belanghebbende. Ook het criterium dat moet worden aangesloten en/of samengewerkt met al bestaande, vrijwillige lokale netwerken geeft burgerinitiatieven een extra zetje in de rug.

4.7

CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is ingegaan op de manieren waarop overheden burgerinitiatieven met publiek geld financieren en welke knelpunten daarbij komen kijken. Hoewel er veel knelpunten verbonden zijn aan het financieren van burgerinitiatieven, blijken de twee belangrijkste knelpunten verband te houden met de eisen die worden gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen en het niet of nauwelijks waarden van maatschappelijke meerwaarde in tenderprocedures. In paragraaf 4.5 zijn enkele handvatten gegeven die overheden kunnen gebruiken om te zorgen dat hun op burgerinitiatieven gerichte subsidieregelingen geen onnodige hindernissen opleveren. In paragraaf 4.6 is aan bod gekomen wat maatschappelijke meerwaarde is, hoe deze waarde geïncorporeerd kan worden in tenderprocedures en uiteindelijk ook verantwoord kan worden. Wanneer overheden de handvatten die in deze paragrafen zijn aangereikt, inzetten zullen de belangrijkste knelpunten waarmee de praktijk te maken krijgen voor een belangrijk deel het hoofd kunnen worden geboden. Het betekent echter niet dat elk burgerinitiatief altijd voorzien kan worden van publiek geld. Ten eerste zijn ook publieke middelen eindig en dat betekent dat de overheid keuzes moet maken. Daarbij kan die keuze in het voordeel van burgerinitiatieven uitvallen, bijvoorbeeld door een ruimhartige subsidieregeling op te stellen, maar dat dit wordt gedaan is geen gegeven. Ten tweede kan het – ook wanneer er voldoende financiering voor handen is – zijn dat een andere partij dan het burgerinitiatief er met de opdracht vandoor gaat. Maatschappelijke meerwaarde is namelijk niet het enige waar overheden naar moeten kijken bij het inrichten van tenderprocedures. De omvang van de onderneming⁴⁸⁶ moet bijvoorbeeld ook omvangrijk en solide genoeg zijn om de taken uit te kunnen voeren. De belangrijkste achilleshiel van de in paragraaf 4.5 en 4.6 genoemde oplossingen is echter dat ze moeten worden ingezet door de overheid. De overheid moet bereid zijn om met de handvatten aan de slag te gaan en daarmee de positie van burgerinitiatieven te verbeteren. Bovendien kosten deze oplossingen tijd; de subsidieregeling zal gemaakt moeten worden en de tenderprocedure moet worden ingericht en doorlopen. Dit kost hoe dan ook tijd.

486. Burgerinitiatieven kwalificeren ook als ondernemingen. Zie paragraaf 4.3.3.4.

