



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Publieke financiering van burgerinitiatieven

Driessen, E.M.M.A.; Ouden, W. den; Leurs, B.

Citation

Driessen, E. M. M. A., & Ouden, W. den. (2020). Publieke financiering van burgerinitiatieven. In B. Leurs (Ed.), *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken* (pp. 79-89). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3279431>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3279431>

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

SAMEN- WERKEN, SAMEN BETALEN?

SAMENGESTELD DOOR BART LEURS

OVER DE BEKOSTIGING
VAN OPGAVEN IN
MAATSCHAPPELIJKE
NETWERKEN

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB



Inhoud



Voorwoord	3
Ter inleiding: voorbij stok, wortel en preek <i>Bart Leurs</i>	7
1 Hoe bekostig je multi-level governance? Naar goede financiële verhoudingen voor 'de opgave centraal' <i>Caspar van den Berg en Bart Leurs</i>	13
2 Revolverende fondsen en de zoektocht naar democratische legitimiteit <i>Diny van Est, Bas Leenheer en Rutger Vos</i>	24
3 Terug naar de echte werkelijkheid! <i>Sjef Czyzewski</i>	33
4 Kansen en uitdagingen voor de relatie tussen sociaal ondernemers en gemeenten <i>Philip Karré</i>	43
5 Leiderschap en regionale ecosystemen voor ondernemerschap <i>Erik Stam</i>	50
6 Laat de knikkers niet het spel dicteren: financiering van netwerksamenwerking in Regio Zwolle <i>Annemarth Idenburg, Corné Paris, Peter Oosterhof en Manon Koldewijn</i>	56
7 Ruimtelijke ordening: disbalans tussen overheid en markt <i>Wim Derksen</i>	63
8 Geld voor participatie <i>Martijn Bolkestein</i>	71
9 Publieke financiering van burgerinitiatieven <i>Esmée Driessen en Willemien den Ouden</i>	79
<i>Bijlage 1</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	90

9 Publieke financiering van burgerinitiatieven

Esmée Driessen en Willemien den Ouden



Mr. E.M.M.A. Driessen is promovenda op het gebied van Right to Challenge en burgerinitiatieven en tevens Thorbecke-fellow. Prof. mr. drs. W. den Ouden is hoogleraar Staats- en Bestuursrecht. Beiden zijn verbonden aan de Universiteit Leiden. Dit essay berust en bouwt voort op eerdere publicaties van beide auteurs.

1 Inleiding

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,¹¹² exploiteren het dorpshuis¹¹³ of het plaatselijke zwembad.¹¹⁴ Soms gaat het 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,¹¹⁵ het wijkbedrijf helpt buurtbewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan, het opzetten van een eigen onderneming of het anders verkrijgen van werk¹¹⁶ en de zorgcoöperatie van de buurt levert innovatieve zorg op maat.¹¹⁷ Wanneer individuele burgers of groepen burgers zich op deze manier inzetten voor de maatschappij worden hieraan allerlei benamingen gegeven, zoals

¹¹² 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.

¹¹³ Zie voor voorbeelden o.a. Huygen, A. (2014): *Buurthuizen in zelfbeheer. Benodigde kwaliteiten voor succesvol zelfinitiatief*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

¹¹⁴ Dorpsbedrijf De Ommezwaai exploiteert zwembad De Zwaoi, <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>.

¹¹⁵ 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/>.

¹¹⁶ Wijkcoöperatie WatTwest 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-cooop/>. Zie ook: Bewonersbedrijf Heechterp-Schieringen <https://bewonersbedrijfheechterp-schieringen.nl/>.

¹¹⁷ Zorgcoöperaties Hoogeloon en Austerlitz zijn veelgenoemde voorbeelden; <https://zorgcooperatie.nl/> en <https://www.austerlitzzorgt.nl/over-ons/welkom/over-de-zorgcooperatie>. Maar zie bijvoorbeeld ook het 'Samen Zorg huis' in Leudal: <https://www.samenzorgenhuisleudal.nl>.



burgerinitiatief, maatschappelijk initiatief of het Right to Challenge. Van één algemeen geaccepteerde term met bijbehorende definitie is (nog) geen sprake. In dit essay is gekozen voor het begrip burgerinitiatief. Hieronder verstaan wij een situatie waarin individuele burgers of groepen burgers zich inzetten voor een taak of belang waarmee zij een bijdrage willen leveren aan de (lokale) samenleving.¹¹⁸

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.¹¹⁹ In dit essay staat de vraag centraal op welke manieren burgerinitiatieven in de praktijk worden gefinancierd en welke knelpunten dit oplevert.¹²⁰ In paragraaf 2 wordt allereerst ingegaan op de vraag waarom burgerinitiatieven met publiek geld worden gefinancierd. Vervolgens komt in paragraaf 3 aan de orde welke financieringsconstructies overheden inzetten wanneer zij burgerinitiatieven willen (co)financieren. De knelpunten die daarbij spelen komen in paragraaf 4 aan de orde. Wij sluiten af met de aanzet tot een mogelijk oplossingsrichting; er moeten methodes worden ontwikkeld om de door burgerinitiatieven geleverde maatschappelijke waarde objectief te kunnen waarderen. Dat maakt het makkelijker om ze met publieke middelen te financieren binnen de eisen van transparantie, van het bieden van gelijke kansen en van eerlijke concurrentie die nu eenmaal gelden bij de verstrekking van publieke middelen.

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,¹²¹ lidmaatschappen en contributies, entreegelden, verkoop van versnaperingen in het door buurtbewoners beheerde buurthuis of zelfs door middel van een (kleine) lening van de bank. Er zijn initiatiefnemers die er zeer aan hechten onafhankelijk van de overheid te zijn en blijven.¹²² Maar veel burgerinitiatieven worden ook – zelfs grotendeels of geheel –

¹¹⁸ In navolging van Den Ouden, W., Boogaard, G., en Driessen, E.M.M.A. (2019): *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling van het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*. Leiden: Universiteit Leiden.

¹¹⁹ Zie o.a. Den Ouden, W. et al (noot 118); Nationale Ombudsman (2018): *Burgerinitiatief: Waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*. Den Haag: Nationale Ombudsman; en Platform 31 (2016): *Ruim op die regels. Evaluatie experimentprogramma*. Den Haag: Platform 31.

¹²⁰ Deze knelpunten zijn geïdentificeerd in Den Ouden, W. et al (zie noot 118). De knelpunten die samenhangen met de subsidiëring van burgerinitiatieven zijn verder uitgewerkt in Den Ouden, W.. Wel betalen, niet bepalen, de financiering van burgerinitiatieven. In: Efthymiou, N.S., Goossens, J. en De Lange, R. (red.) (2018): *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*. Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.

¹²¹ Bijvoorbeeld <https://voorjebuurt.nl/nl/>.

¹²² Zie hierover o.a. LSA Bewoners (2019). *Bewonersbedrijven. Bouwen aan een sterke sector*. Utrecht: LSA Bewoners. In dit onderzoek komt naar voren op welke manieren bewonersbedrijven hun inkomsten genereren.

gefinancierd door de overheid.¹²³ Publieke financiering is in de ogen van veel initiatiefnemers logisch omdat met de initiatieven het publiek belang wordt gediend en initiatiefnemers een stukje van de taken van het bestuur overnemen. 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 (voor de uitvoer) van het beleid.¹²⁴ Hiervoor hebben zij ook de nodige budgetten gereserveerd.¹²⁵ Publieke middelen zijn dus voorhanden.



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.

Géén overdracht van publieke middelen, wél faciliteren

De eerste manier waarop lokale¹²⁶ overheden burgerinitiatieven ondersteunen is door (sommige) aan het initiatief verbonden kosten zelf te dragen. De initiatiefnemers krijgen dus ondersteuning in natura. De burgers denken mee over de vormgeving van een project, de uitvoering daarvan en leveren vaak ook de nodige ‘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 kas aan het initiatief (iets waar burgers ook niet zelden aarzelend tegenover staan), maar er wordt wel gefaciliteerd met inzet van ambtenaren en materiaal.

¹²³ Den Ouden 2018.

¹²⁴ De Koster, Y. (2018): Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot, in *Binnenlands Bestuur*, 1 augustus 2018. Zie ook: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019): *Brief aan de kamer over Versterking en vernieuwing van de lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ In dit essay ligt de nadruk op de manier waarop lokale overheden initiatieven financieel ondersteunen. Op nationaal niveau kan de overheid burgerinitiatieven 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.

Deze vorm van ‘financiering’ leent zich goed voor kleinschalige initiatieven. Wordt het project groter dan hebben initiatiefnemers al snel eigen budget nodig. Bovendien is het voor veel burgerinitiatieven 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.¹²⁷



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’, ‘garanties’ of zelfs ‘social impact bonds’.¹²⁸ In 2014 onderscheidde de Raad voor de financiële verhoudingen maar liefst 19 afzonderlijke ‘bekostigingsvormen’ voor maatschappelijke initiatieven.¹²⁹

Deze bekostigingsvormen roepen voor een jurist direct vragen op. In de praktijk ervaart men deze bekostigingsvormen als onderling onderscheiden financiële instrumenten, maar voor een jurist is dat niet het geval.¹³⁰ Juridisch gezien zijn er in de kern voor een overheid slechts twee manieren om geld aan initiatiefnemers over te dragen,¹³¹ namelijk door middel van een subsidie voor wenselijk geachte activiteiten, of als betaling voor op basis van een overeenkomst geleverde goederen of diensten. Deze twee bekostigingsvormen worden hierna besproken.

¹²⁷ Zie hierover ook Boogaard, G., Driessen, E.M.M.A., en Den Ouden, W. (2019). Een algemene regeling voor het Right to Challenge. Over interfaces in het publiekrecht. In: *Nederlands Juristen Blad* 2860/2868.

¹²⁸ Bij een Social Impact Bond (SIB) wordt privaat geld geïnvesteerd in het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals bijvoorbeeld dat jongeren vroegtijdig van school gaan. Wanneer blijkt dat de aanpak van de particuliere investeerders succesvol is, betaalt de overheid de investeerders terug met een winstospaas. Hiertoe gaan de overheid en de investeerder een overeenkomst aan. Wanneer blijkt dat de doelstellingen niet zijn behaald, hoeft de overheid de investering niet terug te betalen. Met een SIB wordt geprobeerd om met innovatieve oplossingen maatschappelijke vraagstukken (goedkoper) aan te pakken zonder dat de overheid hiervan het financiële risico draagt. Zie bijv. <https://www.abnamro.com/nl/over-abnamro/in-de-maatschappij/duurzaamheid/financier-en-beleggen/social-impact-bonds/index.html>

¹²⁹ Raad voor de financiële verhoudingen (2014). *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging maatschappelijk initiatief*. Den Haag: Rfv.

¹³⁰ Dit wordt ook onderstreept door de Raad voor de financiële verhoudingen (zie voetnoot 129).

¹³¹ Soms wordt door de overheid ook geld verstrekt voor private activiteiten via een deelnemingsconstructie. Vooral bij innovatieve activiteiten en startups is dat niet ongebruikelijk. Wij hebben daarvan echter geen voorbeelden gevonden bij burgerinitiatieven.



Subsidie

Dat veel van de hiervoor genoemde bekostigingsvormen door juristen als subsidies worden gezien, is het gevolg van het feit dat de wetgever in de Awb in 1998 heeft gekozen voor een materiële subsidie definitie. 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 subsidie definitie van art. 4:21, eerste lid, Awb, is een subsidie, ook wanneer die verstrekking in een regeling, beleid, beschikking of overeenkomst anders wordt aangeduid.¹³² 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 verordening¹³³ een aanspraak op geld gecreëerd dat verstrekt kan worden door het college van B&W (een bestuursorgaan), 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.

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 subsidieverstrekking omdat tegenover de betaling een reële economische tegenprestatie staat. In dit criterium komt het onderscheid met een 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.¹³⁴ 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. De regering stelde dat daarbij gekeken kan worden naar de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs (subsidies dekken doorgaans maar een deel van de kosten van de activiteit) en naar de initiatiefnemer (bij subsidies zijn dat in beginsel particulieren die een aanvraag indienen). 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.¹³⁵ In de jurisprudentie worden deze criteria inmiddels toegepast en aangevuld. Uit de betreffende uitspraken blijkt

¹³² Zie Den Ouden, W., Jacobs, M.J. en Verheij, N. (2011) *Subsidierecht*. Deventer: Kluwer. 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.

¹³³ Art. 4:23 Awb vereist dat een subsidie wordt verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift.

¹³⁴ Zie bijv. daarover Ten Kate, B.S. & Van den Ende, T.A.M., 'Subsidie of opdracht?', *Gst.* 2006/149, p. 583 e.v. en Drahmman A., 'Is het strikte onderscheid tussen subsidie- en opdrachtverlening nog houdbaar?', *Gst.* 2011/115.



dat de bestuursrechter voor het onderscheid tussen subsidieverstrekking 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 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).¹³⁶ 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.

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, anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst verbindt 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.¹³⁷

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 wordt aangegaan. Op grond van art. 4:36 Awb kan namelijk, in aanvulling op een beschikking tot subsidieverlening, een overeenkomst worden gesloten waarin de subsidieontvanger een uitvoeringsverplichting op zich neemt. In dat geval wordt het onderscheid met de betaling voor een opdracht flinterdun. Dat is niet slechts een academisch probleem. 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. Bovendien is bij geschillen over subsidies de bestuursrechter tot oordelen

¹³⁵ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 33.

¹³⁶ 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. Drahmman.

¹³⁷ Een subsidieontvanger kan in beginsel niet worden gedwongen om te doen waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Wel kan het subsidiërende bestuursorgaan in zòn 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.

¹³⁸ Zo zijn niet alleen de griffierechten in het civiele recht hoger, maar geldt in veel gevallen ook

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.¹³⁸

4 De knelpunten bij publiek financieren van burgerinitiatieven

Knelpunten voor overheden

Het feit dat de hoogte van de subsidie en de hoogte van de betaling voor een opdracht zeer dicht tegen elkaar aan kunnen liggen, 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. Gaat het om een betaling voor een opdracht, dan komt een vervolgvraag in beeld: moet de opdracht worden aanbesteed? Op grond van Richtlijn 2014/24/EU geldt dit voor opdrachten die als *overheidsopdracht* kwalificeren.¹³⁹ Wanneer geen sprake is van een *overheidsopdracht*, of wanneer de waarde van deze opdracht het relevante drempelbedrag niet overstijgt,¹⁴⁰ 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.¹⁴¹ Daarnaast wordt de ruimte onder de drempels ook opgevuld door de Gids Proportionaliteit, die hierin een leidraad vormt.¹⁴² Uit interviews is gebleken dat er overheden zijn 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.¹⁴³

een verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. In het bestuursrecht is het daarentegen toegestaan om in persoon – dus zonder bijstand van een advocaat – te procederen (al is dat vaak niet verstandig).

¹³⁹ art. 2 sub 5 Richtlijn 2014/24/EU. Dit begrip moet blijken de considerans bij de richtlijn ruim worden uitgelegd. Zie over het begrip overheidsopdracht Essers, M.J.J.M. en Lombert C.A.M., (2017): *Aanbestedingsrecht voor overheden. Naar een maatschappelijk verantwoord aanbestedingsbeleid*. Deventer: Vakmedianet.

¹⁴⁰ De drempelwaarden zijn recentelijk weer bijgesteld en liggen op dit moment op €5.350.000,- voor werken, en €214.000,- voor leveringen en diensten van de decentrale overheid. PB L 279, 31 oktober 2019.

¹⁴¹ 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, 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.

¹⁴² Zie over het kiezen van de juiste aanbestedingsprocedure in het bijzonder par. 3.4 van de Gids Proportionaliteit.

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Alkmaar, 12 februari 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BH2823.

¹⁴⁴ Zie Den Ouden 2018 en de hierin aangehaalde literatuur.





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 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 en betrokkenheid overtuigd geraakt van de meerwaarde van hun activiteiten of plannen. Het organiseren van een aanbestedingsprocedure kost tijd, terwijl men vaak snel aan de slag wil. 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.¹⁴⁴ Maar ook de subsidiëring van burgerinitiatieven levert knelpunten op.

Ten eerste heeft het woord subsidie in de afgelopen jaren een nare bijmaak gekregen. Zo heeft het woord subsidie vaak de connotatie ‘verspilling’¹⁴⁵ en kijken volksvertegenwoordigers zeer kritisch naar subsidie-uitgaven, zo blijkt uit interviews.¹⁴⁶ Dat is ook niet vreemd, nu al vaak aan de orde is gesteld dat de doelmatigheid van subsidies maar lastig kan worden vastgesteld¹⁴⁷ en er regelmatig fraudegevallen in het nieuws komen. 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 rond de aanbestedingsplicht alsnog op tafel komen.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹ Kortom, een relatie die intuïtief weinig passend is bij de ‘nieuwe’ re-

¹⁴⁵ <https://taalstrategie.nl/werkende-woorden-subsidie/>

¹⁴⁶ Den Ouden, Boogaard en Driessen, 2019. Geldverstrekkingen die een andere naam dragen, zoals ‘maatschappelijke investering’, worden daarentegen wel met enthousiasme ontvangen, hoewel het hierbij meestal gaat om versluierde subsidies. Zie hierover ook Van den Brink, J.E. en Den Ouden, W. (2016). De subsidie nieuwe stijl, *Nederlands Juristen Blad* 2016/2000.

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2016; en Algemene Rekenkamer (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

¹⁴⁸ Zie bijv. HvJ EU, 18 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:843 (Sacro Cuore), AB 2019/319, m.nt. J.E. van den Brink en L.W. Verboeket.

¹⁴⁹ <https://taalstrategie.nl/werkende-woorden-subsidie/>

¹⁵⁰ Den Ouden 2018, p. 150.



latie 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 aangevraagd beperkt: bedragen met een maximum € 5.000 komen regelmatig voor.¹⁵⁰ Vaak hebben initiatiefnemers meer geld nodig. In dat kader is het lastig dat veel subsidieregelingen die zich richten op burgerinitiatieven bepalingen bevatten die co-subsidiëring¹⁵¹ onmogelijk maken of noemen als facultatieve weigeringsgrond.¹⁵² Verder mogen aanvragers vaak niet eerder subsidie hebben ontvangen of moet het gaan om vernieuwende projecten. Dat maakt het 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.¹⁵³ 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, omdat 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 in de financiering van een concreet project.¹⁵⁴ Het krijgen van financiering vanuit verschillende subsidieregelingen is dus al snel een complexe en tijdrovende gelegenheid, die initiatiefnemers frustreert.¹⁵⁵

Voor burgerinitiatieven lijkt het dan ook aantrekkelijk om gewoon een opdracht te krijgen van de overheid, waarvoor de initiatiefnemers 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

¹⁵¹ Het subsidiëren van één activiteit uit verschillende regelingen.

¹⁵² Den Ouden 2018, p. 150. Een voorbeeld is de Subsidieregeling experimenteerruimte burgerinitiatieven sociaal domein 2018 van de gemeente Oegstgeest.

¹⁵³ Ombudsman 2018, p.13.

¹⁵⁴ Zie daarover Scherpenisse, J. en Van der Steen, M., *Gepast geregeld, Tijdig financieren in netwerken*, NSOB 2018.

¹⁵⁵ Vanuit het perspectief van de overheid die snel en efficiënt wil subsidiëren is dit eveneens een lastig opgave. Het overzicht houden over alle beschikbare budgetten en subsidieregelingen waarop initiatiefnemers een beroep kunnen doen is ook voor ondersteunende ambtenaren vaak geen sinecure.

¹⁵⁶ Procedure waarbij aanvragen of inschrijvingen onderling worden vergeleken en waarbij



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 zo'n procedure is ook bepaald geen sinecure. Initiatiefnemers zijn niet bekend met tenderprocedures¹⁵⁶ en vinden het ingewikkeld om tot een goede inschrijving te komen. Wanneer zij wel meedingen wordt naar hun 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, maar worden punten als 'binding met de wijk' en 'maatschappelijke meerwaarde' – punten waar burgerinitiatieven sterk in zijn – dan weer niet of nauwelijks meegenomen. 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.¹⁵⁷

De incidentele subsidie 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 van uit de gedachte dat een bestuursorgaan *in uitzonderingsgevallen* zonder wettelijke regeling moet kunnen subsidiëren. Het moet dan gaan een beperkt aantal subsidieontvangers die bovendien voor maximaal 4 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.¹⁵⁸ Dat geldt ook bij burgerinitiatieven.

Toch kan ook dit instrument 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 jurisprudentie over de verdeling van schaarse publieke rechten. In de kern komt die rechtspraak er op neer dat bij

uiteindelijk de beste wordt/worden geselecteerd.

¹⁵⁷ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2019, p. 25.

¹⁵⁸ Zie hierover bijv. Rekenkamer Den Haag (2017): *Eerlijk delen, Opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag*. Den Haag: Rekenkamer en de NJB-top-scriptie Pex, J. (2017): *Hoe gelijk en transparant is het in subsidieland? Over de verdelingspraktijk van begrotingssubsidies en incidentele subsidies*. Maastricht: Universiteit Maastricht, en <https://www.njb.nl/blog/hoe-gelijk-en-transparant-is-het-in-subsidieland.28580.lynkx>.

¹⁵⁹ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/ 406 m.nt J.E. van den Brink en



het verdelen van schaarse publieke rechten – waaronder ook subsidies vallen¹⁵⁹ – de nadruk komt te liggen op transparantie, het bieden van gelijke kansen voor alle gegadigden en het mogelijk maken van mededinging als er publieke middelen beschikbaar zijn.¹⁶⁰ 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 een op een gesubsidieerd kunnen worden met een incidentele subsidie.

5 Slotbeschouwing

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? 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 (en dat lijkt ons zeer aannemelijk), dan kan zij aan deze eisen maar moeilijk ontkomen. Waarschijnlijk is een verstandiger weg dan het op grote schaal werken met incidentele subsidies het anders voorgeven van de tenderprocedures waarmee subsidies of overheidsopdrachten worden verdeeld. In deze tenders zal ruimte moeten worden gemaakt om de maatschappelijke meerwaarde van burgerinitiatieven voldoende mee te laten wegen. Daarmee is nog niet veel ervaring. Er zullen dus eerst methodes moeten worden ontwikkeld om de door burgerinitiatieven geleverde maatschappelijke waarde objectief te kunnen waarderen. Hier zou de wetenschap een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het in de toekomst soepeler financieren van burgerinitiatieven door de overheid en dat lijkt de moeite waard.

A. Drahmann.

¹⁶⁰ Wolswinkel, C.J. (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten: Op zoek naar algemene regels van verdelingsrecht (diss.)*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers; Drahmann, A. (2015). *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht (diss.)*, Deventer: Kluwer. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:ABRVS:2016:2927, AB 2016/426 m.nt. C.J. Wolswinkel.