

Tussen betalen en bepalen

Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief

November 2014



Profiel

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

Samenstelling

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente- en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleidsterreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag
Postadres: Postbus 2001, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
Twitter: https://twitter.com/Rob_Rfv
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op www.rob-rfv.nl.

ISBN 978-94-91739-00-2
NUR 823



9 789491 739002

Tussen betalen en bepalen

Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief

November 2014

Rjfv



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding en probleemstelling	
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Afbakening, definities en terminologie	13
1.4 Leeswijzer	16
1.5 Verantwoording werkwijze	17
2 Tussen betalen en bepalen	
2.1 Inleiding	19
2.2 Publiek geld verplicht	19
2.3 Rolzuiverheid en distantie	20
2.4 Publiek risico	21
2.5 Het primaat van de raad of van de straat?	23
2.6 Belemmering of passend arrangement?	24
2.7 Publiek belang betekent nog geen publieke bekostiging	25
2.8 Verantwoording	25
2.9 Conclusies	27
3 Maatschappelijk initiatief publiek bekostigd	
3.1 Inleiding	29
3.2 Theorie en empirie	29
3.3 De praktijk	30
3.4 Bevindingen	31
3.5 Beschrijving van bekostigingsvormen	35
3.6 Conclusies	35
4 De betekenis van vermaatschappelijking voor het stelsel van financiële verhoudingen	
4.1 Inleiding	57
4.2 Redenen voor overheidsinterventie	57
4.3 Taakverdeling	58
4.4 Bekostiging van publieke taken	60
4.5 Slotbeschouwing	63

5	Conclusies en aanbevelingen	
5.1	Conclusies	65
5.2	Aanbevelingen	66
	Bijlage 1	
	Adviesaanvraag	69
	Bijlage 2	
	Literatuur	75
	Bijlage 3	
	Overzicht gesprekpartners	82
	Bijlage 4	
	Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen	84

Voorwoord

De verhoudingen tussen publiek en privaat, tussen overheid en maatschappij, zijn permanent in beweging. In toenemende mate betreden maatschappelijke initiatieven domeinen die lange tijd als publiek werden beschouwd. Tegelijkertijd bezinnen overheden zich op hun takenpakket en rolopvatting. Deze bewegingen sluiten op papier op elkaar aan en de praktijk leert dat ze een bron zijn van grote verwachtingen. Enerzijds valt loslaten als bestuurlijke discipline niet mee, anderzijds zijn de reflexen om terug te vallen op de overheid als het zelf niet lukt, hardnekkig.

De overheid is er om gemeenschappelijke belangen te realiseren, maar heeft daarop niet het monopolie. Ook bedrijven, maatschappelijke organisaties en (groepen van) burgers kunnen werken aan gemeenschappelijke doelen. Gemeenschappelijke belangen kunnen onder andere worden gerealiseerd door de inzet van publieke middelen voor maatschappelijke initiatieven. Waar publiek en privaat samenkomen ter behartiging van publieke belangen ontstaan nieuwe vraagstukken en werkvormen. Deze staan centraal in dit advies.

Vanuit zijn taak om te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur alsook over een evenwichtige verdeling van publieke middelen, geeft de Raad voor de financiële verhoudingen in samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur met dit advies nader invulling aan hun eerdere bevindingen rond nieuwe verhoudingen tussen burger en bestuur. Lag de nadruk in het rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoord* (2011) op de mogelijke effecten van horizontalisering, in dit advies staat vermaatschappelijking centraal. Naast de vraag of vermaatschappelijking van invloed is op de financiële verhoudingen, gaat dit advies nader in op de wijze waarop overheden met publiek geld een bijdrage leveren aan maatschappelijk initiatief.

Het gaat dan om meer dan het verstrekken van een subsidie. Het betreft vraagstukken rond deerschikking van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. Eigenaarschap, risico en zeggenschap krijgen een nieuwe betekenis.

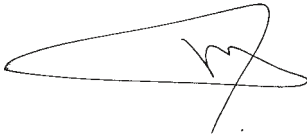
Ook de overheid zelf is te beschouwen als een maatschappelijk initiatief. Een gezamenlijk aangelegde dijk tegen natte voeten is een sterk versimpeld maar onverminderd krachtig beeld wanneer het gaat om de essentie van een samenleving: samen kan je iets tot stand brengen wat individueel niet lukt. Tussen de eerste dijk en de geformaliseerde publieke taak van dit moment liggen eeuwen, waarin overheden en gezamenlijke initiatieven van burgers eigen logica en competenties ontwikkelden. De competenties van beide domeinen vullen elkaar aan indien de onderlinge afstand kan worden overbrugd. Voor het oplossen van ingewikkelde vraagstukken is het de kunst de flexibiliteit van maatschappelijke initiatieven te combineren met de waarborgen van het overheidsbestel.

Bij de voorbereiding van dit advies zag de Raad dat op vele plaatsen in het land overheden en initiatieven elkaar weten te vinden en intensief samenwerken. Door publieke bekostiging kunnen initiatieven uitstijgen boven de mogelijkheden van de initiatiefnemers en ontstaat maatschappelijke

meerwaarde. Vanuit een gedeeld belang wordt gewerkt aan lokale en regionale vraagstukken. Dat is vaak niet eenvoudig. Er staan wetten in de weg noch praktische bezwaren, maar er is niet langer een vaste relatie tussen betalen en bepalen. Om die reden zijn rolzuiverheid en heldere communicatie over wensen en verwachtingen belangrijke voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking tussen overheden en initiatieven.

De Raad voor de financiële verhoudingen werkte bij de voorbereiding nauw samen met de Raad voor het openbaar bestuur. De gezamenlijke voorbereiding stond onder leiding van de heer prof. dr. M.A. Allers (Rfv) en de heer prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers (Rob). Dit project werd vanuit de staf ondersteund door Kirsten Veldhuijzen MSc, drs. Eric Laken, mr. Gerber van Nijendaal, dr. Marjolijn Blom en Floor Kleemans BSc. Wij danken Hans van Emmerik MSc en mr. Robert 't Hart voor het delen van hun kennis van theorie en praktijk rond risico en lokaal bestuur.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping horizontal stroke with a smaller, more intricate mark in the center.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'B' followed by a long, horizontal stroke.

Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Samenvatting

Dit advies geeft antwoord op de vraag of vermaatschappelijking betekenis heeft voor het financieel instrumentarium van de overheid en het stelsel van financiële verhoudingen.

Om deze vraag te beantwoorden onderzocht de Raad voor de financiële verhoudingen op welke wijze overheden met publiek geld een bijdrage leveren aan maatschappelijk initiatief en wat die betrokkenheid betekent voor het handelen van die overheden.

Bij de voorbereiding van dit advies zag de Raad dat op vele plaatsen in het land overheden en initiatieven elkaar weten te vinden en intensief samenwerken. Door publieke bekostiging kunnen initiatieven uitstijgen boven de mogelijkheden van de initiatiefnemers en ontstaat maatschappelijke meerwaarde. Vanuit een gedeeld belang wordt gewerkt aan lokale en regionale vraagstukken. Dat is vaak niet eenvoudig. Er staan wetten in de weg noch praktische bezwaren, maar er is niet langer een vaste relatie tussen betalen en bepalen. Om die reden zijn rolzuiverheid en heldere communicatie over wensen en verwachtingen belangrijke voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking tussen overheden en initiatieven.

Financiële betrokkenheid houdt meer in dan het verstrekken van een subsidie. Het betreft vraagstukken rond deerschikking van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. Ook eigenaarschap, risico en zeggenschap krijgen een nieuwe betekenis. Daarover gaat dit advies.

In essentie is het antwoord op de adviesvraag dat vermaatschappelijking vooralsnog geen betekenis heeft voor het financieel instrumentarium van de overheid, noch voor het stelsel van financiële verhoudingen.

Wie zich verdiept in de 'achterkant van de praktijk' kan vaststellen dat voor overheden het bestaande financiële instrumentarium zeer effectief blijft voor het realiseren van gemeenschappelijke belangen. Dit geldt onverminderd wanneer deze worden gerealiseerd door middel van financiële participatie in maatschappelijke initiatieven.

De Raad voor de financiële verhoudingen constateert dat ontwikkeling plaatsvindt in werken en organisatievormen tussen overheid en maatschappij. Die ontwikkeling komt tot uitdrukking in de bekostigingsvormen die provincies en gemeenten hanteren wanneer zij maatschappelijk initiatief financieel faciliteren. Er is een grote variëteit aan samenwerkingsvormen die in dit advies systematisch in kaart is gebracht. Een overzicht van bekostigingsvormen illustreert de rijkgeschakeerde praktijk en biedt concrete handelingsperspectieven voor decentrale overheden.

Vermaatschappelijking leidt tot andere vormen van zeggenschap over de aanwending van publiek geld of geëxpliciteerd gedeeld eigenaarschap van publieke belangen. Aldus blijven overheden betrokken bij het realiseren van publieke belangen, ook buiten het publieke domein. Het huidige

stelsel van financiële verhoudingen faciliteert de veranderende verhoudingen en is er op dit moment geen aanleiding om het stelsel te herzien om reden van vermaatschappelijking alleen.

Publieke belangen die buiten de overheid belegd of geïdentificeerd zijn, kunnen een aanleiding zijn voor publieke bekostiging, maar dat hoeft niet. Financiële betrokkenheid van overheden is geen automatisme wanneer overheid en initiatief elkaar vinden in een gedeeld belang. Niet alleen leven er bij initiatieven andere behoeften dan publiek geld, er zijn ook andere manieren waarop overheden initiatieven tegemoet komen. Overheden zijn belangrijk voor maatschappelijke initiatieven. Niet alleen omdat zij in coproductie met die initiatieven publieke belangen realiseren, maar ook omdat zij bijdragen aan de continuïteit van initiatieven, bijvoorbeeld door financiële ondersteuning.

De Raad is van mening dat het aan de individuele overheid is om te bepalen of en zo ja welke initiatieven zij wenst te ondersteunen en of die ondersteuning een financieel karakter dient te hebben. De door het Kabinet uitgesproken wens om maatschappelijk initiatief te ondersteunen en te faciliteren, ruimte hiervoor te scheppen en richting te geven aan het door de overheid te hanteren beleid ten aanzien van maatschappelijke initiatieven, is het meest gebaat bij het bieden van ruimte aan decentrale overheden. Naar de opvatting van de Raad leidt dat tot een pleidooi voor een globalere verdeling, een groter lokaal en een herkenbaar provinciaal belastinggebied. Decentrale overheden kunnen zo beter inspelen op maatschappelijke behoeften. De Raad wil het Rijk daarover nader adviseren.

De Raad voorziet dat als gevolg van vermaatschappelijking en decentralisaties rond natuur (provincies) en het sociale domein (gemeenten) ruimte ontstaat voor de vormgeving van nieuwe publiek-private arrangementen. Mochten overheden deze ruimte in samenwerking met maatschappelijke initiatieven willen invullen, dan biedt dit advies daar een handreiking voor.

De nieuwe relaties tussen overheden en initiatieven op zowel het fysieke als het sociale domein wil de Raad vanuit het financiële perspectief nauwgezet blijven volgen. Aldus is mogelijk snel in te spelen op de behoefte aan nieuwe financiële arrangementen, mocht de praktijk zich in die richting ontwikkelen. Inpassing in het bestaande stelsel van financiële verhoudingen dan wel het herontwerp van het stelsel ten behoeve van de toekomstbestendigheid, hebben de aandacht van de Raad.

Daarnaast neemt de Raad waar dat ook andere dan publieke geldstromen (zoals pensioengelden, private en charitatieve fondsen) worden ingezet ten behoeve van het realiseren van publieke belangen. Het kan dan gaan om de samenloop van publieke en private middelen binnen één beleidsdomein, maar ook om de effecten van privaat geld op het realiseren van publieke belangen. Deze fenomenen vielen buiten de opzet van dit advies, maar de toenemende relevantie van deze geldstromen is voor de Raad aanleiding deze te identificeren als vervolgvraag voor nadere advisering.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit advies is drieledig. De concrete aanleiding is de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te adviseren over de betekenis van vermaatschappelijking voor het financieel instrumentarium van de overheid.¹ Daarnaast constateerde de Raad voor de financiële verhoudingen in 2011 dat vermaatschappelijking² nieuwe eisen stelt aan overheden rond risico en verantwoording.³ Voorts was het financiële aspect een steeds terugkerend thema in de dialogen met gemeenteraden, Statenfracties, colleges en ambtenaren in vervolg op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen*.⁴

In hun eerdere adviezen over vermaatschappelijking gingen beide Raden in op de betekenis van deze ontwikkeling, maar niet eerder werd specifiek ingegaan op de financiële aspecten. Met dit advies wordt hierin voorzien.

1.2 Probleemstelling

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen “wat de veranderende verhoudingen in de samenleving betekenen voor het financieel instrumentarium van de overheid om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen en te faciliteren”, met de suggestie de expertise van de Raad voor het openbaar bestuur te betrekken in het advies.

Deze vraag gaat uit van de wens of noodzakelijkheid dat publiek geld maatschappelijke initiatieven ondersteunt. Het is naar het oordeel van de Raad aan de individuele overheid om te bepalen of en zo ja welke initiatieven zij wenst te ondersteunen en of die ondersteuning een financieel karakter dient te hebben. Het takenpakket van de decentrale overheden enerzijds en de schaal en oriëntatie van initiatieven anderzijds brengt met zich mee dat provincies en gemeenten intensief bezig zijn met dit vraagstuk, zo nam de Raad waar bij de voorbereiding van dit advies. Alle gemeenten en provincies hebben aansprekende voorbeelden uit de dagelijkse praktijk die illustreren welke werkvormen mogelijk zijn. Deze publiek-private samenwerking bevindt zich grotendeels in een experimenteel stadium, zeker wanneer die wordt afgezet tegen de decennialange ervaring met subsidieverlening aan geïnstitutionaliseerde partijen of publieke taakuitvoering. Tegelijkertijd is het de vitale samenleving in vol bedrijf, met alle verwachtingen en teleurstellingen die daarbij horen.

Wie zich verdiept in de ‘achterkant van de praktijk’ kan vaststellen dat voor overheden het bestaande financiële instrumentarium zeer effectief blijft voor het realiseren van

1 Zie bijlage 1 Adviesaanvraag

2 Hiervan is sprake wanneer het oplossen van maatschappelijke vraagstukken onderwerp wordt van particulier initiatief en/of ondernemingszin, al dan niet in coproductie met een overheid. Rfv (2011), pag. 64 e.v.

3 Ibidem, pag. 80

4 Rob (2012a)

gemeenschappelijke belangen. Dit geldt onverminderd wanneer deze worden gerealiseerd door middel van financiële participatie in maatschappelijke initiatieven. Publieke bekostiging doet initiatieven uitstijgen boven de individuele mogelijkheden van de deelnemers, met een groter maatschappelijk rendement als resultaat, maar is even vaak de eerste stap om een ontwikkeling van de grond te krijgen. Zo valt op dat in het ruimtelijke domein veel initiatieven, ook zonder publieke financiering, tot bloei komen, terwijl dat rond zorg (nog) minder het geval is.⁵

De minister verzoekt de Raad advies uit te brengen over de betekenis van de veranderende verhoudingen in de samenleving voor het financieel instrumentarium van de overheid. De Raad acht het te vroeg voor een allesomvattende beoordeling van het gehele financiële instrumentarium van overheden als gevolg van vermaatschappelijking. De discussie hierover is levendig⁶, maar theorievorming en empirie zijn nog schaars en het experimenteergehalte van de zich ontwikkelende praktijk is hoog. Ook voor het in kaart brengen hoeveel publiek geld in initiatieven omgaat, is het nog te vroeg. Naar het oordeel van de Raad is op dit moment de zeggingskracht van de hervorkaveling van taken en rollen groter dan die van het bedrag dat daar op dit moment mee gemoeid is.

Daar komt bij dat tegelijkertijd met de vermaatschappelijkingstrend een decentralisatie van taken, middelen en verantwoordelijkheden naar gemeenten op het terrein van maatschappelijke zorg, participatie en jeugd plaatsvindt met een omvang die zijn weerga niet kent. Deze taakoverdracht is ingrijpend voor de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke verhoudingen. Het betreft een transformatieopgave waar niet alleen een budget van in totaal 10 miljard mee gemoeid is, de operatie gaat gepaard met een versobering van het voorzieningenniveau en een verandering in aanspraken van burgers op de overheid. Als gevolg hiervan zullen de verhoudingen tussen burger en de overheid als geheel, sterk wijzigen. Immers, verzekerde rechten op nationaal niveau worden ingeruild voor voorzieningen, waarvan de inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte worden bepaald door lokale democratische besluitvorming en beschikbaarheid van middelen.

Doordat rechten van burgers worden ingeruild voor voorzieningen door gemeenten, ontstaat er ruimte voor de vormgeving van arrangementen die er eerder niet was. Het uitvoeren van aanspraken op individuele rechten op zorg en hulp laat weinig ruimte voor maatschappelijk initiatief, terwijl decentralisatieparadigma's als de publieke voorziening, eigen kracht en lokaal maatwerk daarvoor meer mogelijkheden bieden. Zo ontstaat in het sociale domein ruimte waarbinnen nieuwe initiatieven, al dan niet met winstoogmerk, zich zouden kunnen ontwikkelen. Al is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de feitelijke invulling daarvan.⁷

5 SCP (2008)

6 Zie bijlage 2: Literatuur

7 Putters (2013)

Dit advies borduurt voort op de bevindingen uit de heroriëntatie op het stelsel van financiële verhoudingen⁸ en de dialogen in het land die de Raad voor het openbaar bestuur voerde in het kader van zijn visie op vermaatschappelijking, *Loslaten in vertrouwen*.⁹ De adviesvraag “wat de veranderende verhoudingen in de samenleving betekenen voor het financieel instrumentarium van de overheid om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen en faciliteren”¹⁰ wordt beantwoord door nader in te gaan op een aantal vraagstukken en inzicht te geven in de manier waarop overheden hun relaties met initiatieven vormgeven.

De probleemstelling van dit advies is dan ook:

Welke vraagstukken ontstaan bij de publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief?

Op welke wijze geven overheden publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief vorm?

De vraagstukken die de Raad identificeerde zijn zeggenschap, eigenaarschap, verantwoording en risico, de betekenis van vermaatschappelijking voor de financiële verhoudingen en de vormgeving van publieke bekostiging van maatschappelijke initiatieven.

1.3 Afbakening, definities en terminologie

Overheden zijn in vele sectoren van de maatschappij dominant waar het gaat om sturen met geld of beslissen over financiële arrangementen. Ze zijn in vele domeinen beslissingsbevoegd, ook zonder dat publieke middelen direct in het geding zijn. Voorbeelden daarvan zijn het verbindend verklaren van CAO's, banktoezicht, de regulering van hypotheekverstrekking of de invoering van de euro. Anderzijds spelen charitatieve instellingen, pensioenfondsen, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol in de realisatie van publieke belangen.

Dit advies beperkt zich tot de publieke bekostiging van maatschappelijke initiatieven door de twee met algemeen bestuur belaste decentrale overheidslagen in Nederland. Het gaat dan om *de overdracht van financiële middelen aan maatschappelijke initiatieven met of zonder winstoogmerk, waar een besluit van een provincie of een gemeente aan ten grondslag ligt*. Aangezien het financieel instrumentarium breder is, zijn ook afgeleide vormen van directe geldoverdracht betrokken. Het betreft dan bijvoorbeeld lokale fiscale maatregelen of fondsvorming.

De focus in dit advies ligt bij de vraagstukken rond de overdracht en aanwending van publiek geld (spending) ter realisatie van publieke belangen. Het vergaren van geld door overheden (funding) passeert zijdelings de revue (hoofdstuk 4). Hoewel bij maatschappelijke initiatieven beide aspecten aan de orde kunnen zijn, ligt in dit advies de nadruk op de financiële betrokkenheid in de vorm van geldoverdrachten van publieke naar private domeinen.

8 Rfv (2011)

9 Rob (2012a)

10 Zie bijlage 1 Adviesaanvraag

Wat is maatschappelijk initiatief?

Het definiëren van het begrip ‘maatschappelijk initiatief’ is complex. Strikt genomen is nagenoeg elke gezamenlijke activiteit vóór de voordeur te scharen onder de term ‘maatschappelijk initiatief’: mensen ondernemen van alles waar zijzelf of hun omgeving beter van worden, ongeacht of de maatschappij in zijn geheel ook wel vaart bij die activiteiten. Activiteiten waarbij de negatieve effecten van privaat initiatief worden afgewenteld op het collectief (criminaliteit, ongezonde leefstijl, vervuiling etc.) zijn daarvan te onderscheiden, maar overeenstemming over wat ‘maatschappelijk’ is, of (collectief) eigenbelang, is minder eenvoudig. Dit komt ook doordat de term ‘maatschappelijk’ in de loop der tijd een normatieve lading kreeg; iets wat ‘maatschappelijk’ is, is niet alleen in objectieve zin iets ‘van de maatschappij’, maar ook ‘goed’.

En dan is er nog het verschil in interpretatie naar plaats en tijd. Wat in de ene gemeente beschouwd wordt als een maatschappelijk initiatief, is in de andere vast onderdeel van het reguliere maatschappelijk verkeer tussen individuen of partijen waar geen enkele overheid bemoeienis mee heeft. Dit is onder meer af te leiden uit het verschil in gebruik van voorzieningen. Zelfs binnen een klein land als Nederland bestaan relatief grote verschillen in de mate waarin burgers bij zorgvragen een beroep doen op de overheid. Deze verschillen zijn soms diepgeworteld in de samenleving.

Dan is er nog de duiding in de tijd. Zoals Van Twist¹¹, het SCP¹² en de WRR beschrijven, is het aantal inwoners dat actief iets doet voor de samenleving groot en is dat geen nieuw fenomeen, maar is de aandacht ervoor wel toegenomen.¹³ De ontwikkeling van de overheid zelf, initiatieven als de Maatschappij tot nut van het Algemeen, Fonds 1818, vakbonden, leeszaal, jeugdhulp, de ANWB of Natuurmonumenten zijn alle te beschouwen als maatschappelijke initiatieven. Hedendaagse voorbeelden hiervan zijn voedselbanken, zorg- en energiecoöperaties, lokale gemeenschapsfondsen en wijkbedrijven.

Een definitie naar juridische vorm, financieel aspect of kwantitatief criterium is niet mogelijk, aangezien maatschappelijke initiatieven zich kenmerken door vormvrijheid en informele structuren. Ze zijn derhalve niet via ‘harde’ criteria te selecteren.

Om enerzijds toch het onderwerp van dit advies af te bakenen en anderzijds tegemoet te komen aan de grote variatie in verschijningsvormen, is ervoor gekozen zelfkwalificering door initiatiefnemers te betrekken in de definitie. Met ‘maatschappelijk initiatief’ worden daarom die activiteiten aangeduid, waarbij *(groepen van) burgers zich inzetten voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen*.

¹¹ Van Twist e.a. (2014)

¹² SCP (2009)

¹³ WRR (2012), Rob (2012), RMO (2013)

Deze definitie berust op twee benaderingen. De eerste betreft de rolverdeling tussen overheid en samenleving zoals die wordt gehanteerd bij het begrip ‘voorwaardenscheppende staat’ op de wijze die Van der Meer uitwerkt in zijn oratie: “Een enabling state kan dan omschreven worden als een staat waarbij het openbaar bestuur (bestaande uit het geheel van overheden en andere instanties bekleed met publiek gezag) de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, *waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen.*”¹⁴

De tweede is ontleend aan het publieke waardebegrip dat Mark Moore in 1995 introduceerde voor het betekenis geven aan het handelen van publieke organisaties. Hij definieert publieke waarde, ook wel maatschappelijke meerwaarde, als de waarde die publieke organisaties toevoegen aan de maatschappij. Wat die waarde is of waar die uit zou moeten bestaan, wordt vastgesteld in deliberatie met de omgeving, waarbij aan de (lokale) politiek en inwoners een belangrijke stem toekomt.¹⁵

Aldus is de publieke waarde van initiatieven te definiëren als *de bijdrage die initiatieven leveren aan de samenleving*. Zelfkwalificering door de initiatiefnemers staat hierbij op de voorgrond, deliberatie met de omgeving, waaronder de politiek, is pas aan de orde wanneer een initiatief zich institutionaliseert tot een maatschappelijke organisatie of een beroep doet op het politieke bestuur voor geld of ruimte.

Definities en terminologie

Met de afbakening door het besluitbegrip beperkt dit advies zich tot het overhedenperspectief, waarbij de nadruk ligt op de handelingsperspectieven van en voor decentrale overheden. Ten behoeve van de leesbaarheid worden niet steeds beide bestuurslagen genoemd of onderscheiden. Gemeenten en provincies hebben elk een eigen oriëntatie op en omgang met de samenleving, maar met betrekking tot de thematiek van dit advies zijn de overeenkomsten tussen beide bestuurslagen groter dan de verschillen.

In dit advies wordt naast het gebruik van de algemene term ‘overheid’ ook meer specifiek verwezen naar ‘de politiek’, ‘het bestuur’ en ‘het politieke bestuur’. Wanneer in dit advies wordt gesproken over de politiek, worden de volksvertegenwoordigende organen de gemeenteraad, Provinciale Staten en de Tweede en Eerste Kamer als ook hun leden bedoeld. Het bestuur duidt op de bestuurlijke organen die wij in dit land hebben: het college van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en het Kabinet. Wanneer politiek en bestuur samen worden genomen tot ‘het politieke bestuur’ gaat het om het samenstel van gekozen politici en bestuurders.

De ministeriële adviesaanvraag spreekt van ‘financieringsarrangementen’ en in het rapport *Verdelen, vertrouwen verantwoord* hanteert de Rfv zowel de terminologie ‘alternatieve financiering’ als ‘alternatieve bekostiging’ omdat dit samenhangt met de wijze waarop uit materiaal van derden

14 Van der Meer (2012), pag. 10

15 Moore (1995), Geuijen (2014), pag. 87-96

wordt geciteerd. In dit advies wordt zo veel mogelijk de term ‘bekostiging’ gebruikt. Het onderscheid tussen bekostiging en financiering houdt verband met het al dan niet realiseren van financieel rendement. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen geld uitgeven ter realisatie van een publiek doel (bekostiging) en het doen van een investering (financiering), dat ook een publiek doel kan dienen. Het gehanteerde perspectief in dit advies is dat van overheden in hun rol van bekostiger, vandaar de dominantie van de term.

De focus op het financiële aspect brengt met zich mee dat in dit advies de scheidslijnen tussen publiek en privaat scherp worden getrokken, alsof het openbaar bestuur en de maatschappij twee werelden zijn die elkaar van grote afstand gadeslaan. Maar als er nu iets naar voren kwam in de gesprekken en contacten met overheden en initiatieven, was juist dat men elkaar in de praktijk uitstekend weet te vinden, in meer of minder formele kaders, geheel overeenkomstig de principes en mores van de netwerksamenleving. Wat overigens botsende visies en teleurstellingen over en weer niet uitsluit. De informele wijze waarop overheden deelnemen aan netwerken en initiatieven komt onder andere tot uiting in het ter beschikking stellen van metingen en materiaal; onder het helpen aanleggen van menig stadsakker ligt geen collegebesluit maar een gesprek ten grondslag.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Raad met dit advies een nog relatief onontgonnen terrein in kaart brengt, zowel wat de praktijk als de wetenschap betreft, om daarmee te voorzien in de behoefte aan handelingsperspectieven voor beleid en uitvoering op verschillende niveaus van het Nederlandse openbaar bestuur.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de context van financiële participatie. Zo wordt ingegaan op eigenaarschap, het politieke primaat, verantwoording en risico. Is het primaat van de raad of van de straat als het gaat om aanwending van publiek geld via een maatschappelijk initiatief? Als de raad geld beschikbaar stelt, hoe ver reikt haar zeggenschap dan? Past de logica van kaderstelling en controle door gemeenteraden en Staten nog langer, wanneer bestuurders het algemeen belang borgen via niet-geïnstitutionaliseerde gelegenheidscoalities?

De vormgeving van publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief is het onderwerp van hoofdstuk 3. Verschillende werkvormen en constructies zijn geïnventariseerd en worden als matrix gepresenteerd. Dit hoofdstuk is de basis van dit advies en fungeert als handreiking aan gemeenten en provincies voor concrete handelingsperspectieven.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de betekenis van vermaatschappelijking voor de financiële verhoudingen en de redenen van overheidsinterventie vanuit economisch perspectief. Het borduurt voort op de bevindingen van de Rfv in zijn rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*.¹⁶,

16 Rfv (2011)

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot de verschillende vraagstukken. Centraal staat het antwoord op de adviesvraag en wat hiervan de betekenis is voor het Rijk en de decentrale overheden.

1.5 Verantwoording werkwijze

Voor de totstandkoming van dit advies is naast literatuuronderzoek en het napluizen van websites van initiatieven en overheden, vooral veldwerk verricht. Decentrale overheden en maatschappelijke initiatieven zijn bevroegd over de wijze waarop zij hun relaties vormgeven en in welke financiële arrangementen die samenwerking vorm krijgt. Ook zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse wetenschappelijke disciplines.

2.1 Inleiding

Is het primaat van de raad of van de straat als het gaat om aanwending van publiek geld via een maatschappelijk initiatief? En als de raad geld beschikbaar stelt, hoe ver reikt haar zeggenschap dan? Wat het betekent voor *overheden* wanneer publiek geld zijn weg vindt naar maatschappelijke initiatieven, komt in onderstaande paragrafen aan de orde.

2.2 Publiek geld verplicht

Het is een belangrijke rol van een decentraal bestuurder: hij of zij is uitgenodigd door inwoners, bedrijven of instellingen of een combinatie daarvan, om in een vrolijk-plechtig ritueel de start te bezegelen van een initiatief. De uitnodiging is aanvaard omdat het initiatief bijdraagt aan welzijn of welvaart in de regio, de gemeente of de wijk. Woorden van waardering, dank en aanmoediging gaan over en weer. Met dit ritueel bezegelt een bestuurder de publieke waarde of het belang dat met het initiatief gediend wordt. De bestuurder staat daar immers niet namens zichzelf, maar als vertegenwoordiger van de samenleving waar het initiatief uit voortkomt.

En of het nu een wijkbedrijf¹⁷ betreft of een zorginitiatief waar jongeren die buiten formele zorgkaders vallen, toch op weg geholpen worden¹⁸, ze zijn alle te kwalificeren als maatschappelijk initiatief. Inwoners, in hun rol vrijwilliger, (sociaal) ondernemer of werknemer, zetten zich in voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen. Het initiatief kan alle mogelijke vormen aannemen; er is wel of geen winstoogmerk, het is een rechtspersoon of een gelegenheidscoalitie.

De bestuurder die met zijn of haar aanwezigheid de maatschappelijke meerwaarde van het initiatief benadrukte, vertrekt, al dan niet voorzien van bloemen of een streekproduct. De vrijblijvende aanmoediging die van het ritueel uitgaat, krijgt een andere lading wanneer het bestuur dat een vertegenwoordiger afvaardigde, publieke middelen aan het initiatief toekende. De financiële betrokkenheid leidt ertoe dat de mechanismen die het openbaar bestuur kenmerken, zich gaan manifesteren rond het initiatief. Vrijblijvende aanmoediging verwordt - ook onbedoeld - tot sturing: *publiek geld verplicht*. Tot publieke verantwoordingslogica, tot oordelen over doelmatigheid en efficiëntie. Goed bestuur impliceert dat gemeenteraden en Staten hun kaderstelling en democratische controle niet ontnomen wordt, terwijl rekenkamers in staat moeten worden gesteld tot oordelen over doeltreffendheid en rechtmatigheid. Het is de vraag in hoeverre de initiatiefnemers die zich eerder het eigenaarschap van een publiek belang toe-eigenden¹⁹ nog langer eigenaar zijn of zich dat voelen. Door publieke bekostiging, hoe laag het bedrag ook, gaat het initiatief deel uitmaken van het waardenstelsel van het publieke domein.

17 Bijvoorbeeld www.wijkonderneming.nl, www.bewonersbedrijven.nl

18 Bijvoorbeeld www.deoverbrugging.nl

19 RMO (2014)

De vraag wie bepaalt wat er met het geld gebeurt waarmee de overheid het initiatief ondersteunt, wordt relevant.

2.3 Rolzuiverheid en distantie

Waar publiek en privaat elkaar vinden in een gedeeld belang, ontstaan coproducties met gedeelde verantwoordelijkheid, die onder meer tot uitdrukking komt in financiële betrokkenheid van partijen. Voor het oplossen van ingewikkelde vraagstukken is het de kunst de flexibiliteit van maatschappelijke initiatieven te combineren met de waarborgen van het publieke bestel. Daarvoor is nodig dat beide domeinen rolzuiverheid en een zekere distantie nastreven. Rolzuiverheid bestaat uit transparantie over vanuit welke verantwoordelijkheid partijen bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Distantie houdt in dat partijen de wederzijdse (on)mogelijkheden onderkennen en zo handelen dat competenties elkaar aanvullen.²⁰

Aldus erkennen initiatief en overheid een onderlinge afhankelijkheidsrelatie, maar zij claimen geen eigenaarschap ten opzichte van elkaar. Wel delen ze eigenaarschap ten aanzien van de gedeelde opgave en expliciteren ze verantwoordelijkheden. Financieel bijdragen aan een initiatief resulteert dan ook niet in eigenaarschap van het initiatief. De mate waarin een overheid zich eigenaar beschouwt, wordt bepaald door de eigen rolopvatting, niet door de wijze of hoogte van de bekostiging. Voor een deel ligt de rol van de overheid vast in regelgeving: ook het aan inwoners overgedragen zwembad moet voldoen aan eisen van brandveiligheid.

Wanneer een initiatief nauw aansluit op het bestaande beleid, dan vindt de bekostiging ervan hierin zijn rechtvaardiging. Het initiatief wordt een voertuig voor beleid en dat is niet bezwaarlijk, zolang initiatief en overheid het in hoge mate eens zijn over het beoogde doel en rolzuiverheid en distantie betrachten. Deze benadering draagt ook bij aan het overbruggen van de verschillen in logica tussen overheid en initiatief. Besturen gaat over richting geven, problemen temmen en doelen realiseren. Dat zijn activiteiten met een, idealiter, lineair karakter. Initiatieven komen onder andere voort uit de behoefte 'dat er iets is' en ze blijven bestaan zolang ze in die behoefte voorzien. Het doel is het bestaan van het initiatief zelf, zonder dat daar per se een strategie of smart geformuleerde doelen aan ten grondslag liggen. Initiatieven gaan teloor zodra de behoefte niet langer bestaat of het beoogde doel werd gerealiseerd. Zoals de praktijk uitwijst, ondersteunen overheden initiatieven vanwege de doelen en worden ze bekostigd aan de hand van prestatieafspraken. Maar dat gebeurt evengoed op grond van het enkele feit dat ze er zijn, zonder dat een prestatie of beleidsrealisatie aan de orde is.²¹ Institutionaliseren initiatieven zich tot maatschappelijke organisaties, dan kunnen overheden daar structurele relaties mee aangaan.

Rolzuiverheid en distantie vergen zorgvuldige communicatie met alle betrokken partijen: bestuurders dienen helder en vooraf te communiceren wat de aard en omvang is van hun betrokkenheid en vooral ook waar die ophoudt.

²⁰ Zie o.a. de overheidsparticipatietrap, Rob (2012)

²¹ Hiervoor wordt de zgn. 'waarderingssubsidie' gebruikt.

Dit betekent niet dat hun maatschappelijke aanspreekbaarheid afneemt, wel dat zij hun doen en laten adequaat verantwoorden.

Zoals de grote variatie van bekostigingsvormen in hoofdstuk 3 aantoont, is het goed mogelijk door de vormgeving van ondersteuning een rolopvatting tot uitdrukking te brengen. Wanneer raden en Staten het algemeen belang borgen via niet-geïnstitutionaliseerde gelegenheidscoalities en hun dagelijks bestuur controleren op de uitvoering daarvan, hebben zij rekening te houden met de logica die initiatieven kenmerkt. Het gaat niet om beleidsuitvoerders, maar partijen waaraan men zich verbindt vanuit een gedeelde visie of omdat het bestaan als zodanig een publieke waarde vertegenwoordigt. Zo blijft een initiatief eigendom van de lokale of regionale samenleving waar het uit voortkwam en kan het politieke bestuur de eigen taken en verantwoordelijkheden waarmaken.

2.4 Publiek risico

De omgang met maatschappelijke initiatieven roept vragen op omtrent de risico's van overheden. Initiatieven zijn immers geen vrijblijvende variaties op het maatschappelijk middenveld, maar wezenlijk andere entiteiten die zich kenmerken door flexibiliteit en betrokkenheid, maar evenzeer door discontinuïteit en persoonlijke relaties.

Vraagstukken over maatschappelijke ordening kunnen het best benaderd worden vanuit de vraag wat de overheid *kan* doen, dan vanuit de vraag wat zij *moet* doen.²² De uitdaging is om de balans te vinden tussen wat van de overheid wordt verwacht in de omgang met risico's rond initiatieven en waar maatschappelijk initiatief de volle verantwoordelijkheid draagt, risico's inbegrepen.

Bestuurlijk handelen is keuzes maken. Besturen betekent woekeren met ruimte, tijd, geld en vrijheden. Deze keuzes werken door in de risicodiscipline van een decentrale overheid. De maatschappelijke aanspreekbaarheid die de decentrale politiek kenmerkt²³, leidt ertoe dat bestuurders en raadsleden op alles wat in hun omgeving gebeurt, worden aangesproken. Dit geldt ook voor deelneming in of ondersteuning van initiatieven, waardoor ook beperkte (financiële) facilitering een groot politiek-bestuurlijk effect kan hebben: wie mee doet voor een deel, is aanspreekbaar op het geheel.

Dit mechanisme roept belemmeringen op rond publieke bekostiging. Successen kunnen gedeeld worden en stralen af op alle betrokken partijen. Maar als onverhoopt doelen niet worden bereikt, is het politieke bestuur formeel niet méér probleemeigenaar dan voortvloeit uit haar rol. Materieel ligt dit anders. De reflex die optreedt bij allerhande tegenslag in de publieke ruimte, en dus ook rond maatschappelijk initiatieven, is “wat gaat de wethouder/gedeputeerde hieraan doen?”

Deze reflex en het inzicht in het mechanisme van aanspreekbaarheid, dragen bij aan een groot risicobewustzijn rond initiatieven. Want aan wie en waaraan verbindt het bestuur zijn lot?

²² Rob (2012b), pag. 7

²³ Tops en Zouridis (2002), pag. 36

Overheden voeren de discussie over risico's veelal in termen van beheersbaarheid. De belangrijkste beheersmaatregel van een risico is duidelijk belegd eigenaarschap; het eigendom van een taak of belang impliceert het dragen van het bijbehorende risico, tenzij dit elders is belegd en geëxpliciteerd. Goed bestuur, publiek én privaat, houdt ook in dat eigenaarschap en risico bij voorkeur samengaan. Bij maatschappelijke initiatieven zal dit in eerste instantie zijn bij diegene die ook eigenaar is van het initiatief. Hier gaat het om de spanning tussen vasthouden of loslaten. De overheid kan niet altijd een 'veilig vangnet' zijn voor het geval er iets misgaat. Maar het kan zijn dat het geven van ondersteuning een maatschappelijk initiatief net dat steuntje in de rug geeft dat nodig is. De afweging of die risico's voor een overheid acceptabel zijn, is er een die zij eigenstandig maakt.

In essentie wijkt de risicoafweging rond publieke bekostiging daarmee niet af van andere risicoafwegingen: het gaat om de vraag of de waarde van het participeren in een maatschappelijk initiatief opweegt tegen de (financiële) risico's die daarmee samenhangen. Van belemmeringen rond publieke bekostiging om reden van risico alleen, hoeft dan ook geen sprake te zijn.

In zijn advies over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding²⁴ betoogde de Raad voor het openbaar bestuur dat over risico's vaak wordt gedacht in termen van voorkomen of elimineren. De overheid heeft in veel gevallen juist de taak toebedeeld gekregen om risico's te lopen omdat die in een individuele context niet te dragen zijn. De allocatie en de aanvaardbaarheid van risico's is onderdeel van het afwegingsproces over het al dan niet faciliteren van een maatschappelijk initiatief.

Financieel risico

De betrokkenheid van overheden kan zich vertalen in zuiver financiële risico's. Het betreft dan risico's als gevolg van openeinderegelingen of door het inroepen van garanties bij het teloorgaan van een maatschappelijk initiatief, het niet meer terug kunnen betalen van de lening die als startkapitaal is verstrekt, enzovoort. Omdat decentrale overheden niet failliet kunnen gaan vormen ze voor derden een ideale achtervang en kunnen ze tegen lage rentevergoedingen leningen aangaan. Het aangaan van garanties werd lange tijd gezien als een veilige en goedkope manier van overheidsinterventie. Recente gebeurtenissen rond (dreigende) faillissementen, bijvoorbeeld van woningbouwcorporaties, tonen aan dat garanties niet zonder financiële risico's zijn. Bij de dreigende teloorgang van een initiatief, kan de publieke waarde die daarmee verloren gaat een reden zijn voor een overheid om te besluiten tot instandhouding door middel van publieke bekostiging.

Decentrale overheden zijn verplicht in de paragraaf over het weerstandsvermogen de risico's te inventariseren (risicoparagraaf) en de mogelijkheden om die risico's op te vangen (weerstands capaciteit) te benoemen. Bij de budgettaire risico's horen ook de gevolgen die voortvloeien uit de samenwerking met derden, de verbonden partijen. Decentrale overheden kennen in hun financiële verslaglegging een aparte paragraaf verbonden partijen. Bij verbonden partijen gaat het om organisaties waarbij er sprake is van een bestuurlijke zeggenschap en/of sprake is van een financieel belang. Dat financieel belang kan er in bestaan dat het ter beschikking gestelde

24 Rob (2012b)

bedrag (lening) niet meer verhaalbaar is of dat er aansprakelijkheid ontstaat als de organisatie haar verplichtingen niet nakomt. De decentrale overheid draagt dan ook het financiële risico. Bij garanties dient een realistisch inzicht te bestaan in de mogelijke omvang van een te lijden verlies en het beslag daarvan op de gemeentelijke middelen.

Het optreden van een gemeente of provincie als bankier of borg is niet een primaire overheidstaak. Financieringssteun is alleen mogelijk voor de uitvoering van de publieke taak. Bij activiteiten die hier boven uit gaan is het verwijt van staatssteun reëel. Gemeenteraad en Provinciale Staten bepalen het kader van de publieke taak. Dat is de context voor betalen, daaronder begrepen het verstrekken van leningen en garanties aan instellingen die, in de beleidsvisie van het bestuur, bijdragen aan de invulling van de publieke taak.

2.5 Het primaat van de raad of van de straat?

Op het moment dat initiatiefnemers een publieke waarde toekennen aan hun activiteiten, is het vanwege de jarenlange dominante aanwezigheid van de overheid als maatschappelijke probleemoplosser pur sang, een automatisme dat óf door politieke agendering, óf door het openbaar bestuur zelf, de vraag wordt opgeworpen of het initiatief 'hier wel over gaat'. Betreft het geen taak of belang die de lokale of provinciale politiek aan zich zou moeten trekken? Het eigenaarschap van een taak wordt als het ware opgeëist.

Het antwoord op de vraag waar het primaat ligt, is in principe de uitkomst van een maatschappelijk debat. Dat geldt zeker voor taken die niet bij wet of in medebewind, bij decentrale overheden zijn belegd. Provincie- en Gemeentewet kennen het principe van de 'open huishouding'²⁵, waardoor overheden vrij zijn in het tot hun taak rekenen van een opgave of belang, zo lang hogere regelgeving niet anders bepaalt. Aldus bepaalt de provinciale/lokale democratie zelf waar zij over gaat.

Deze autonomie biedt alle ruimte om met maatschappelijke initiatieven samen te werken, activiteiten over te dragen of de uitvoering van beleid buiten institutionele kaders te beleggen, maar daaruit volgt niet als vanzelf waar het primaat ligt. Het primaat ligt daar waar de samenleving van oordeel is dat het beste wordt voorzien in wensen en noden. De rol die overheden krijgen toebedeeld danwel voor zichzelf opeisen, varieert steeds.^{26 27} Het debat over wie het primaat heeft rond een publiek belang vindt dan ook niet alleen plaats in raads- of Statenzaal maar juist ook daarbuiten met (groepen van) burgers die een maatschappelijke opgave tot onderwerp van hun activiteit maakten.

Dit mechanisme wordt doorbroken wanneer het een financiële betrokkenheid van de overheid betreft. Het verdelen van publiek geld is voorbehouden aan de hoogste organen binnen de democratie, waardoor het primaat van de bekostiging bij raden en Staten ligt. Vanuit het streven om de participatie van burgers te vergroten als het om publiek geld gaat, zijn er verschillende

25 Artikel 124 Grondwet, artikel 105 Provinciewet, artikel 108 Gemeentewet

26 Zie de overheidsparticipatietrap, Rob (2012)

27 Van der Steen e.a. (2013)

vormen van medezeggenschap over publiek geld ontwikkeld. Budgetmonitoring (burgers praten mee aangaande aanwending budgetten), een burgerbegroting²⁸ of competities tussen initiatieven, waarbij het winnende voorstel met publiek geld wordt gerealiseerd.²⁹ Dat zijn echter vormen van zeggenschap, die op zichzelf niet resulteren in overdracht van het financiële primaat van raden en Staten aan derden. Ze kunnen daarvoor niet in de plaats worden gesteld. Wel is mogelijk de nadere besluitvorming over de aanwending van budgetten aan (groepen van) burgers of initiatieven over te dragen, waarbij raden of Staten kaders meegeven.

2.6 Belemmering of passend arrangement?

Het is de vraag of het primaat van de raden en Staten inzake bekostiging een belemmering vormt voor initiatieven. Het verwijt over de niet op de initiatiefrijke burger of ondernemer ingestelde gemeente of provincie is immers alom aanwezig. Tegelijkertijd zien overheden belemmeringen in wet en budget voor een actieve respons op initiatieven.

In de voorbereiding van dit advies constateerde de Raad dat echter individuele wethouders en gedeputeerden een actieve rol spelen in het verbinden van beleid met initiatieven of het overdragen van taken. Ook zijn in vele collegeprogramma's die na de raadsverkiezingen van maart 2014 werden opgesteld, aparte paragrafen gewijd aan de ruimte voor maatschappelijk initiatief en zelfdoen.³⁰ Verder komt uit het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit advies naar voren dat overheden die initiatieven financieel ondersteunen, daar het bestaande instrumentarium voor gebruiken. Dit instrumentarium komt voort uit bestaande wet- en regelgeving en betreft subsidies, garantstellingen, leningen en fondsen, combinaties daarvan of variaties daarop (zie hoofdstuk 3). De mogelijkheden tot maatwerk die dit instrumentarium biedt, stelt overheden in staat om relaties aan te gaan met initiatieven.

De vormgeving van subsidies van de gemeente Delft maakt het mogelijk dat ook niet op prestatie gerichte activiteiten subsidie kunnen ontvangen:

Het gemeentelijke beleid wordt voor een deel via subsidieverstrekking aan een grote diversiteit van organisaties in de stad uitgevoerd. Subsidies worden in verschillende vormen verleend:

1. Prestatiesubsidies: de prestatiesubsidie legt een relatie tussen de door de gemeente essentieel geachte activiteiten/resultaten die bijdragen aan het realiseren van de hoofddoelstelling en of beleidsdoelen van het beleid én de subsidie. Veelal wordt de prestatiesubsidie verleend aan professionele organisaties waar beroepskrachten worden ingezet. Met deze organisaties worden afspraken gemaakt over de te leveren producten, prestaties en kwaliteit (maatschappelijke effecten, output en activiteiten).

²⁸ Een burgerbegroting is een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publiek geld. Zie ook Hofman (2011)

²⁹ Bijvoorbeeld www.stadsinitiatief.nl

³⁰ Vriesema, in NRC, 10 juli 2014

2. Waarderingsubsidies: de waarderingssubsidie beoogt de instemming en waardering van de gemeente uit te drukken voor bepaalde activiteiten waar geen, of in mindere mate, resultaatgerichte activiteiten worden geëist.

In plaats van een producten- en prestatieovereenkomst, wordt een budgetovereenkomst afgesloten. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat het bedrag (budget) voor het uitvoeren van de afgesproken activiteit het maximaal beschikbare subsidiebedrag is. Deze subsidievorm is bedoeld als bijdrage in de kosten die de subsidieaanvrager denkt te hebben.

3. Incidentele subsidies: deze kunnen worden toegekend voor evenementen en incidentele activiteiten, die bijdragen aan gemeentelijke doelen.³¹

2.7 Publiek belang betekent nog geen publieke bekostiging

De verdeling van publiek geld blijft een taak van het politieke bestuur. Na de afweging van vele belangen kan tot de conclusie worden gekomen dat het faciliteren van een initiatief geen goed idee is. Raden en Staten hebben een brede verantwoordelijkheid voor vele beleidsterreinen en kunnen tot de conclusie komen dat het algemeen belang niet gediend wordt met bekostiging. Daar kunnen allerlei redenen voor zijn: een initiatief vertegenwoordigt een te beperkt deelbelang, het na te streven belang wordt niet gezien als publiek belang, er zijn twijfels over de realisatie van de plannen, continuering van een taak in het publieke domein blijft geboden et cetera. Want waar gaat een bemoedigend financieel steuntje in de rug voor de stadsakker over in de financiële bevoordeling van een particulier deelbelang? Het oordeel daarover is een afweging die plaatsvindt in de politieke arena.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer overheden, nu banken hoge eisen stellen aan kredietverlening, worden gezien als herkansingenplatform voor initiatieven met een - op termijn - bedrijfsmatig karakter. Marktfalen deed de initiatiefnemer omzien naar publiek geld omdat niet elk initiatief dat waarde toevoegt in staat is om zichzelf te bedruipen. Maar al deelt het politieke bestuur de overtuiging dat het gaat om een nastrevenswaardig doel, bekostiging is ook dan geen automatisme.

Zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven, zijn overheden actief in het mee zoeken naar financiering of dragen zij anderszins bij aan de verduurzaming van een initiatief opdat het zich ook op termijn weet te handhaven. Het verbinden van baathebber en betaler is een aspect van verduurzaming. Met deze aanpak wordt invulling gegeven aan een gedeelde verantwoordelijkheid, zonder dat dit resulteert in beslag op het publieke budget. Wie bepaalt, betaalt vaak, maar niet altijd. Het primaat van de raad waarborgt dat ook andere belangen worden meegewogen in de publieke ruimte dan die van het initiatiefrijke deel van de inwoners.

2.8 Verantwoording

Bij verantwoording gaat het over de vraag wie waarover aan wie verantwoording aflegt. In 2011 schreef de Raad dat vermaatschappelijking nieuwe eisen stelt aan overheden rond risico en

³¹ Gemeente Delft, *Jaarverslag 2013, boekwerk 1* (2014)

verantwoording.³² Met betrekking tot verantwoording van decentrale overheden schreef de Raad: “de lokale/regionale omgeving is de plek waar verantwoording moet worden afgelegd: dat geldt niet alleen voor decentrale overheden tegenover hun democratisch gekozen gremia, maar moet zich naar het oordeel van de Raad breder ontwikkelen. Zo acht de Raad het reëel dat een schoolbestuur of woningbouwcorporatie, nauw betrokken bij het realiseren van beleidsdoelen in ketens met overheden, zich daarover gezamenlijk verantwoordt met die overheden, zowel ten overstaan van het eigen bestuur als ten overstaan van betrokken gemeenteraden. Dit komt ook tegemoet aan de omstandigheid dat taken en verantwoordelijkheden slechts bij hoge uitzondering bij één overheid of organisatie uit het maatschappelijk middenveld kunnen worden belegd. De maatschappelijke complexiteit geeft in dat meerdere partijen alleen in samenwerking maatschappelijk effect sorteren. Wederzijds verantwoording afleggen is dan een logisch vervolg op samenwerking.”³³

Is deze meervoudige verantwoording al niet simpel, met betrekking tot de verantwoording over financiële participatie in maatschappelijke initiatieven ligt de verantwoording nog complexer. In eerste aanleg wijkt de verantwoording niet af van die over ander geld; de aanwending van publiek geld is een digitale aangelegenheid. Keuzes zijn expliciet en het politieke bestuur moet dan ook verantwoording afleggen over de hoogte en aanwending van publieke middelen en de daarmee gerealiseerde doelen.

Echter, de overwegingen inzake eigenaarschap en zeggenschap illustreren dat publiek geld in maatschappelijk initiatief zich lastig laat verantwoorden. Een initiatief is geen vrijblijvende versie van het geprofessionaliseerde maatschappelijk middenveld en dat werkt door in de verantwoording. Maatschappelijke initiatieven zijn in veel gevallen geen geïnstitutionaliseerde partijen met een rechtspersoonlijkheid, die ten overstaan van de raad jaarlijks verantwoording komen afleggen. Het ligt in de rede dat bij grote projecten waarbij een initiatief de uitvoering van beleid overnam, een dergelijke sessie met raad of Staten onderdeel is van de relatie tussen raad en straat. Maar dit is niet vanzelfsprekend. Raden en Staten geven kaders en controleren op hoofdlijnen. Daaruit volgt dat elk democratisch gremium niet alleen zelf bepaalt in hoeverre publieke bekostiging gewenst is, maar ook in welke mate het een oordeel toekomt over het reilen en zeilen binnen een initiatief. Ook al is dit met publiek geld bekostigd. De grote variatie aan bekostigingsvormen die voorhanden is en de flexibiliteit van het bestaande instrumentarium maakt dit mogelijk.

Dit betekent ten aanzien van de verantwoording dat het antwoord op de vraag wie waarover aan wie verantwoording aflegt, volgt uit de rolverdeling tussen overheid en initiatief. Geeft een gemeente een waarderingssubsidie dan is de verantwoording, ongeacht of het initiatief zich anders ontwikkelde dan ten tijde van het bekostigingsbesluit, anders dan wanneer geld werd overgedragen ten behoeve van een te leveren prestatie. In het eerste geval betreft de verantwoording het budget, in het tweede geval is ook aan de orde in welke mate de doelen zijn bereikt.

32 Rfv (2011), pag. 80

33 Ibidem, pag. 71

Publiek geld impliceert publieke verantwoording. Een project dat niet afhankelijk is van overheidsfinanciering heeft zijn handen vrij om zonder randvoorwaarden zoals publieke verantwoording, aan de slag te gaan. In alle andere gevallen ontstaat met de toekenning van middelen een verantwoordingsrelatie, ongeacht de participatievorm of –zwaarte. Tussen de gemeenteraad die geld beschikbaar stelt en de wethouder belast met de feitelijke overdracht, tussen het initiatief en de gemeente. En tussen de bij het initiatief betrokken partijen en/of inwoners. Verantwoording vergt dan ook een bij de relatie passend arrangement waarin tegemoet wordt gekomen aan logica van bestuur en initiatief.

2.9 Conclusies

Het antwoord op de vraag wat het betekent voor overheden wanneer publiek geld zijn weg vindt naar maatschappelijke initiatieven is meervoudig.

Publiek geld verplicht. De aanwending van publiek geld ten behoeve van maatschappelijke initiatieven activeert de publieke verantwoordingslogica. Ook onbedoeld kan hiervan sturing uitgaan. Het is van belang dat initiatief en overheid een onderlinge afhankelijkheidsrelatie erkennen, maar geen eigenaarschap ten opzichte van elkaar claimen. Financieel bijdragen aan een initiatief resulteert niet in eigenaarschap van het initiatief. De mate waarin een overheid zich eigenaar beschouwt, wordt bepaald door de eigen rolopvatting. Niet door de wijze of hoogte van de bekostiging. Deze rolopvatting komt onder meer tot uitdrukking in communicatie en de gehanteerde bekostigingsvorm.

Ten aanzien van risico kan de brede aanspreekbaarheid van het bestuur belemmerend werken op de bereidheid om te participeren in maatschappelijke initiatieven. Dit is deels te ondervangen door een duidelijk belegd eigenaarschap, waar ook risico onderdeel van is. In essentie wijkt de risicoafweging rond publieke bekostiging niet af van andere risicoafwegingen; het gaat om de vraag of de waarde van het participeren in een maatschappelijk initiatief opweegt tegen de (financiële) risico's die daarmee samenhangen.

Het verdelen van publiek geld is voorbehouden aan de hoogste organen binnen de decentrale democratie, raden en Staten. Dit primaat van de raad waarborgt dat ook andere belangen worden meegewogen in de publieke ruimte dan die van het initiatiefrijke deel van de inwoners. Uit dit primaat volgt dat elk democratisch gremium niet alleen zelf bepaalt in hoeverre publieke bekostiging gewenst is, maar ook in welke mate het een oordeel toekomt over het reilen en zeilen binnen een initiatief. Ook al is dit met publiek geld bekostigd. Dit betekent dat het antwoord op de vraag wie waarover aan wie verantwoording aflegt, volgt uit de rolverdeling tussen overheid en initiatief.

Maatschappelijk initiatief publiek bekostigd

3.1 Inleiding

Maatschappelijke initiatieven hebben een eigen dynamiek en zijn uitkomst en oorzaak van veranderende verhoudingen in de samenleving. Overheden kunnen op verschillende manieren betrokken zijn bij maatschappelijke initiatieven. Betrokkenheid kan zich uiten in ondersteuning met kennis of advies, in het verbinden aan deskundigen of netwerken, het beschikbaar stellen van uren en materiaal, maar ook in het verstrekken van een financiële bijdrage. In welke mate en op welke wijze is afhankelijk van de keuzes van die betreffende overheid en het initiatief. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe overheden zich tot maatschappelijke initiatieven kunnen verhouden en wat daarvan de betekenis is voor de overheid.

Om collectieve belangen te realiseren staan overheden verschillende instrumenten ter beschikking. Deze instrumenten bestaan onder andere uit formeel gezag, juridische bevoegdheden, kennis en organisatorische capaciteiten, maar ook uit financiële middelen.³⁴ Het financieel instrumentarium van overheden om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen bestaat grotendeels uit subsidies, leningen, garantstellingen en fondsen en is de basis van verscheidene bekostigingsvormen die in dit hoofdstuk de revue passeren. Deze instrumenten zijn niet altijd heel scherp van elkaar te onderscheiden of zijn in juridische zin zelfs één.³⁵ Decentrale overheden mogen overigens uitsluitend leningen aangaan, middelen uitzetten en garanties verlenen voor de uitoefening van de publieke taak.

Subsidie: Een eenmalige of periodieke financiële bijdrage aan personen of instellingen, waaraan voorwaarden ten aanzien van de aanwending kunnen zijn verbonden.

Lening: Een geldoverdracht voor bepaalde tijd tegen een vergoeding.

Garantstelling: Een financiële verplichting van een overheid jegens een wederpartij die kan worden ingeroepen indien zich een vooraf bepaalde situatie voordoet.

Fonds: Een afgescheiden vermogen in beheer bij een derde voor het doen van uitgaven.

3.2 Theorie en empirie

Om een beeld te krijgen over theorievorming en empirisch onderzoek naar bekostiging van vermaatschappelijking is gezocht naar wetenschappelijke publicaties over dit thema. Daartoe zijn aan de hand van uiteenlopende zoektermen verschillende onderzoeks- en universiteitsdatabases

³⁴ Rfv (2011), pag. 62

³⁵ De Algemene wet bestuursrecht beschouwt garanties en geldleningen als subsidies. Dat betekent dat er een wettelijke grondslag vereist is voor financiële betrokkenheid.

doorzocht. Over de veranderende verhoudingen in de samenleving en de wijze waarop overheden maatschappelijke initiatieven ondersteunen is veel gepubliceerd.³⁶ Daarin komt het financiële aspect echter nauwelijks aan de orde, hooguit wordt geconstateerd dat financiële ondersteuning door overheden een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van burgerinitiatieven. Daarbij is het gebruik van subsidieregelingen alomtegenwoordig.³⁷ Dieper wordt ingegaan op de wijze waarop overheden burgerinitiatief kunnen bevorderen, bijvoorbeeld door het faciliteren van initiatieven met kennis en ervaring. Ook het anders organiseren van samenwerking tussen overheden en initiatieven wordt beschreven.³⁸

De Raad constateert dat veel wordt gepubliceerd over de veranderende verhoudingen in de samenleving en de relatie tussen overheden en maatschappelijke initiatieven³⁹, maar de vormgeving van publieke bekostiging of de effecten ervan op maatschappelijke initiatieven is een nog niet breed ontwikkeld onderzoeksveld. Een verklaring daarvoor zoekt de Raad in de brede toepassingsmogelijkheden van het bestaande financiële instrumentarium van overheden; gelet op de grootschalige toepassing in de praktijk voldoet het aan de eisen die aan publieke bekostiging van initiatieven wordt gesteld. Een tweede verklaring is dat de praktijk zich deels nog in een experimenteerfase bevindt.

3.3 De praktijk

De Raad heeft geïnventariseerd hoe overheden maatschappelijke initiatieven bekostigen. De geïnventariseerde bekostigingsvormen zijn getoetst bij een groot aantal maatschappelijke initiatieven in het land. Ook zijn de betrokken partijen, zoals overheden en maatschappelijke organisaties bevroegd. Zo is inzicht verkregen in de wijze waarop bekostigingsvormen worden gehanteerd.

Of en in welke mate overheden initiatieven bekostigen is steeds het resultaat van lokale of provinciale politieke besluitvorming. Het is maatwerk waarbij behoeften, feiten en omstandigheden de uitkomst van het discours bepalen.

De vormen zijn in paragraaf 5.6 beschreven, waarbij de volgende kenmerken aan bod komen:

1. eenmalig/structureel: wordt er eenmalig of op structurele basis geld ter beschikking gesteld;
2. geld/diensten: vindt bekostiging plaats in geld of gaat het om andere facilitering/ondersteuning/diensten;
3. schenking/wederprestatie: heeft de bekostiging de vorm van een schenking of een lening waarover rente (in de vorm van geld of een wederprestatie) wordt betaald;
4. directe/indirecte aansturing: is er directe of indirecte invloed door overheden op het orgaan dat de middelen verstrekt, wordt er beslissingsbevoegdheid overgedragen aan dat orgaan;

36 Zie voor een inventarisatie van literatuur: Voorberg e.a. (2013) en Van de Wijdeven e.a. (2013)

37 Bakker e.a. (2012), pag. 405

38 Janssen e.a., (2014)

39 Zie bijlage 2: Literatuur

5. zeggenschap/deelneming: houdt een overheid beschikkingsrecht over de financiering of is dit overgedragen, en zo ja, aan wie?;
6. enkelvoudig (bilaterale)/meervoudig (multilaterale) relatie: is er een 1-op-1 relatie tussen bekostigende overheid en begunstigde of zijn er meerdere partijen betrokken bij de constructie.

3.4 Bevindingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat een breed assortiment aan bekostigingsvormen voorhanden is dat steeds het bestaand financieel instrumentarium als basis heeft. In de vorm komt de verhouding tussen initiatief en overheid tot uitdrukking. De betekenis van vermaatschappelijking voor het financieel instrumentarium van de overheid is dat nieuwe werkvormen en relaties tot ontwikkeling komen, dat zijn bekostigingsvormen die voorafgaan aan de inzet van het bestaande financieel instrumentarium. Het instrumentarium als zodanig verandert niet, wel de context waarbinnen het wordt ingezet. Dit heeft gevolgen voor aspecten als eigenaarschap en zeggenschap (hoofdstuk 2).

Zorgcoöperatie

Austerlitz Zorg⁴⁰ is opgericht met als doel dat ouderen zo lang en zo zelfstandig mogelijk in hun dorp kunnen blijven wonen met alle essentiële zorg- en welzijnsvoorzieningen in de buurt. De coöperatie organiseert steun, zorg en hulp. Die varieert van vervoer, maaltijdvoorziening, klussendienst, huishoudelijke hulp tot thuiszorg en indicatiestelling Wmo. Veel van deze activiteiten worden door vrijwilligers verricht. Leden van de coöperatie betalen contributie. Bij de oprichting van de coöperatie is samengewerkt met de gemeente Zeist die tevens een subsidie verstrekt. Ook is er samenwerking met de welzijnsorganisaties in de gemeente.

Energiecoöperatie

TexelEnergie⁴¹ heeft als doel het produceren en leveren van duurzame energie. De coöperatie investeert in projecten om zelf energie te winnen en energie te besparen. Inwoners kunnen lid worden door aandelen te kopen. Inkomsten komen uit de verkoop van energie. De doelen van de coöperatie passen bij de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Texel. De gemeente heeft ook geïnvesteerd in projecten van de coöperatie met geld uit een fonds van de provincie Noord-Holland. De coöperatie werkt samen met verschillende partners uit de private en publieke sector aan energieprojecten.

De bekostigingsvorm varieert steeds met de aard van de betrokkenheid van overheden. De keuze voor een bepaalde werkwijze is afhankelijk van wat een overheid met haar betrokkenheid beoogt. Dat kan variëren van het bevorderen van inspraak door burgers, het verkrijgen van ideeën uit de samenleving, het overdragen van een voorheen publieke taak tot het opstarten van initiatieven als eigenstandig doel.

⁴⁰ www.austerlitzzorgt.nl

⁴¹ www.texelenergie.nl

Bewonersbudgetten

In Hoogeveen⁴² is voor buurten een budget vrijgemaakt waar de bewoners zeggenschap over hebben. Het geld komt van de gemeente die de randvoorwaarden voor besteding stelt. Bewoners bepalen in samenspraak met betrokken partijen (woningbouwcoöperaties, welzijnsorganisatie, politie en gemeente) waar het budget aan wordt uitgegeven. Een stuurgroep en wijkteams (in beide hebben bewoners zitting) coördineren dat de besteding van de verschillende bewonersbudgetten op elkaar aansluit.

Budgetmonitoring

In Amsterdam-Oost⁴³ is de gemeentelijke begroting tot op buurtniveau uitgesplitst in producten en diensten. Bewoners krijgen daardoor inzicht waar het budget aan wordt besteed en zij kunnen aangeven waarvoor het zou moeten worden ingezet. De voorkeuren van bewoners worden door de gemeente gebruikt bij het opstellen van de begroting.

Tevens komt voor dat combinaties van initiatieven, overheden, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven elkaar vinden in een gedeeld belang, dat zij vervolgens samen vormgeven. In dat proces wordt veelal verkend wat de verdienmogelijkheden van het initiatief zijn om daarmee de continuïteit te waarborgen.

Maatschappelijk aanbesteden

In Maassluis⁴⁴ zijn lokale overheidstaken aanbesteed aan een combinatie van partijen. Daarbij zijn maatschappelijke instellingen uitgenodigd om samen met bewoners en bedrijven met voorstellen te komen op de thema's veiligheid en participatie van kwetsbare groepen. De gemeente ondersteunt met (externe) expertise. Van de ingediende voorstellen is een aantal geselecteerd (waaronder langer zelfstandig wonen voor ouderen, opruimen en opknappen van een buurt) en uitgevoerd. De projecten worden met een subsidie door de gemeente ondersteund.

Natuurbeheer

De stichting Federatie Broekpolder⁴⁵ heeft als doel het verbeteren van de kwaliteit van de Broekpolder. De federatie beheert en organiseert activiteiten in het natuurgebied rondom een aantal inhoudelijke thema's. Een groot aantal vrijwilligers zet zich in voor de federatie. De gemeente Vlaardingen, de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Economische Zaken dragen met subsidie financieel bij aan het beheer van het natuurgebied. Tevens is er ondersteuning van instellingen, verenigingen en bedrijven. Samen met de gemeente en de andere partijen is een Integraal Inrichtingsplan Broekpolder uitgewerkt. Het initiatief past in het streven van de provincie om bewoners en ondernemers meer te betrekken bij het beheer van groen.

42 www.hoogeveen.nl/smederijen

43 www.oost.amsterdam.nl/buurten-o/buurtenpaginas/buurtbegroting-2014 en www.mijnbuurtbegroting.nl

44 www.maassluis.nl/zorg-en-welzijn/de-betrokken-stad_44155

45 www.federatiebroekpolder.nl

De bekostigingsmatrix in paragraaf 3.6 presenteert voornamelijk vormen van geldoverdracht, maar dat is niet in alle gevallen aan de orde. Zo kan worden gedacht aan een tijdelijke herbestemming van grond ten behoeve van een stadsakker, het aanbieden van expertise of het beschikbaar stellen van onroerende of materiële goederen. Het betreft dan in alle gevallen op geld waardeerbare bijdragen. Maar de overheid kan evenzeer het delen en benutten van ideeën willen stimuleren of kennis en ervaring uit de samenleving willen verkrijgen voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het betreft in deze gevallen het op een andere manier organiseren van betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke opgaven.

Zwembad

De vereniging Vrienden Openluchtbad Zwolle⁴⁶ heeft tot doel de exploitatie van het Zwolse openluchtbad. De vereniging beheert het zwembad met de inzet van vrijwilligers. Inkomsten komen uit lidmaatschapsbijdragen. Lid worden betekent de verplichting tot het doen van vrijwilligerswerk. Het zwembad stond op de nominatie om te worden gesloopt. Met financiële steun van de gemeente en de provincie Overijssel is het zwembad gerenoveerd. Het openluchtbad wordt door de gemeente om niet aan de vereniging ter beschikking gesteld. Onderhoud wordt in samenwerking met de gemeente en voor rekening van de vereniging uitgevoerd.

Theater

Stichting De Nieuwe Regentes⁴⁷ exploiteert een Haags wijktheater. De stichting verhuurt, programmeert en organiseert culturele activiteiten samen met kunstenaars en bewoners uit de wijk. Veel vrijwilligers zetten zich in voor het theater. Inkomsten komen uit verhuur en recettes of het ruilen van diensten. Het gebouw wordt door de gemeente Den Haag om niet aan de stichting ter beschikking gesteld. Onderhoud wordt in samenwerking met de gemeente en voor rekening van de stichting uitgevoerd. Er wordt samengewerkt met verschillende wijkorganisaties en ondernemers.

Waar geldoverdracht aan de orde is, betreft dit subsidies, garantstellingen, leningen en fondsen. Een verklaring voor het gebruik van deze instrumenten is dat die maatschappelijk breed aanvaard zijn en voldoen aan de eisen van zowel bekostiger als ontvanger. Voor maatschappelijke initiatieven bieden ze de flexibiliteit om - binnen kaders - een invulling te geven aan de besteding van de toegekende financiële middelen, terwijl overheden alle ruimte hebben om te voldoen aan de voorwaarden voor goed bestuur.

Directe en indirecte bekostiging

Een overheid kan een initiatief direct bekostigen. Daarmee heeft ze de meest directe sturing op het initiatief, voor zover dat een beoogde en geaccepteerde rol is (hoofdstuk 2). De verantwoording over de besteding van die middelen is geregeld in een beschikking of overeenkomst.

46 www.openluchtbad-zwolle.nl

47 www.denieuweregentes.nl

Maatschappelijk initiatief kan door een overheid ook indirect worden bekostigd als met een intermediaire constructie wordt gewerkt zoals een fonds. Het beheer en de afweging over het verstrekken van financiële middelen is gedelegeerd aan een derde partij. Invloed op de besteding bestaat dan uit het meegeven van kaders of prestatieafspraken aan de verstrekende partij. De verantwoording over de verdeling en aanwending vindt plaats door de intermediaire partij, het fondsbestuur.

Revolverend fonds

Het Nationaal Restauratiefonds verstrekt hypotheekleningen tegen lage rentetarieven voor het renoveren, onderhouden of herbestemmen van Rijksmonumenten. Het Restauratiefonds beheert ook regionale fondsen voor provinciale en gemeentelijke monumenten. De financiële middelen in de verschillende fondsen komen van het Rijk, provincies en gemeenten. Er wordt samengewerkt met andere fondsen en private partijen. Ook maatschappelijke initiatieven kunnen bij het Restauratiefonds terecht. Plannen worden getoetst op levensvatbaarheid.

Gemeenten en provincies zetten steeds vaker in op samenwerking met fondsen voor het verwezenlijken van maatschappelijke doelen.⁴⁸ Die fondsen kunnen zowel een publieke als een private herkomst hebben, of functies combineren. De expertise en ervaring van bestaande fondsen wordt gecombineerd met de kennis van de lokale gemeenschap en netwerken van gemeenten en provincies.

Enkelvoudige en meervoudige bekostiging

Het zijn niet alleen overheden die initiatieven (financieel) ondersteunen. Ook de zorg, het onderwijs, woningcoöperaties, de wetenschap, het bedrijfsleven of particuliere fondsen vervullen die rol.⁴⁹ Een initiatief kan daarmee uit meerdere financiële bronnen worden bekostigd. Het kan gaan om verschillende publieke of private bronnen, maar ook om de combinatie van publiek en privaat. Zo worden marktpartijen betrokken, waar dan ook (een deel) van het financiële risico wordt belegd. De financiële instrumenten en expertise van de private sector worden zo benut om een maatschappelijk doel te realiseren. Die combinatie stelt eisen aan de verantwoording, omdat de herleidbaarheid van de door de individuele partijen ingebrachte middelen beperkt is. Dat vraagt om transparantie over de verantwoordelijkheden van partijen.⁵⁰

48 zie onder andere www.lokalefondsen.nl, www.cultuurfonds.nl, www.restauratiefonds.nl

49 zie onder andere: www.stichtingvoorschot.nl, www.federatiebroekpolder.nl, onderzoeksprogramma STIP van de NWO, Prins Bernhard Cultuurfonds, Fonds 1818

50 Rfv (2011), pag. 69.

Social Impact Bond

In Rotterdam is de aanpak van jeugdwerkloosheid gefinancierd met private investeerders (ABN Amro en Start Foundation).⁵¹ Het project wordt uitgevoerd door het bedrijf Buzinezzclub dat jongeren begeleidt naar werk of opleiding. Als het project slaagt, betaalt de gemeente het geïnvesteerde bedrag terug aan de investeerders middels een subsidie.

Voor het aantrekken van private financiering is een verdienmodel nodig. Met een verdienmodel wordt inzichtelijk gemaakt hoe een initiatief inkomsten kan genereren om financiering terug te betalen. Hiermee wordt zichtbaar of een initiatief dan kan blijven bestaan zonder of met een lagere (structurele) bekostiging door een overheid. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om, naast publieke bekostiging, ook financiering uit andere financiële bronnen te verwerven. Het mede bekostigen door een overheid kan voor private partijen de opstap zijn ook een financiële bijdrage te leveren.

3.5 Conclusies

Geconstateerd kan worden dat het bestaande financieel instrumentarium zich leent voor de publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief en dat de vernieuwing plaatsvindt door het experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen en het ontwikkelen van verdienmodellen. In dat proces ontstaan methoden van aanpak voor het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke initiatieven. Initiatieven worden niet alleen met publieke, maar ook met private middelen bekostigd. De combinaties van publiek en privaat bieden mogelijkheden om complexe vraagstukken met het beste van twee werelden aan te pakken, maar vereist tevens rolzuiverheid en verantwoording die is toegesneden op de logica van het publieke en het private domein.

3.6 Beschrijving van bekostigingsvormen

Voor het beschrijven van de bekostigingsvormen is de volgende indeling gehanteerd:

- Vorm: de naam van de vorm van bekostiging;
- Beschrijving: wat de vorm van bekostigen inhoudt in termen van eenmalige of structurele bekostiging in geld of diensten en als schenking of met een wederprestatie;
- Doel: wat wordt beoogd;
- Middelen: bron van de financiële middelen;
- Besluitvorming: beslissingsbevoegdheid over de middelen (wie betaalt, wie bepaalt?);
- Verantwoording: wie verantwoordt aan wie?;
- Betrokkenen/netwerk: partijen die betrokken zijn en het type relatie tussen de partijen;
- Rechtsvorm;
- Opmerkingen: aanvullingen en extra wetenswaardigheden in de context van vermaatschappelijking;
- Voorbeelden.

⁵¹ sibrotterdam.nl

Vorm	Revolverend fonds
Beschrijving	Verstrekt financiering (leningen, garanties, participaties) aan derden. De financiering wordt afgelost inclusief (een lage) rente. De middelen die in het fonds terugvloeien worden opnieuw ingezet. Om het vermogen van het fonds in stand te houden, wordt geïnvesteerd in projecten waar een terugverdienmogelijkheid bestaat. De investeringen die worden gefinancierd hebben veelal een lange terugverdiertijd.
Doel	Fondsen die werken vanuit een maatschappelijke doelstelling worden ingezet daar waar de markt een ontwikkeling niet snel genoeg oppakt of bij projecten die banken of andere marktpartijen financieel te risicovol vinden om in te investeren. Gestreefd wordt naar een combinatie van maatschappelijk en financieel rendement.
Middelen	Het vermogen kan worden verkregen uit bijdragen van de overheid, private partijen, maar ook een combinatie van publieke en private stortingen is mogelijk. Inbreng van materiële middelen (grond, gebouwen) komt ook voor.
Besluitvorming	Het beheer en daarmee de besteding van middelen ligt bij een externe fondsmanager. De fondsmanager heeft beslissingsbevoegdheid over de te nemen investeringen op basis van een investeringsstrategie. Deze wordt bepaald door de fondsparticipanten (bij de oprichting van het fonds), eventueel samen met de fondsmanager. Door het instellen van een adviescommissie kunnen fondsparticipanten hun invloed op het investeringsbeleid vergroten.
Verantwoording	De fondsmanager legt over de investering van middelen uit het fonds verantwoording af aan de fondsparticipanten.
Betrokkenen	Initiatiefnemers die financiering ontvangen.
Rechtsvorm	Versillende rechtsvormen zijn mogelijk bij revolverende fondsen (naamloze vennootschap, besloten vennootschap, commanditaire vennootschap, stichting, uitvoeringsorganisatie).
Opmerkingen	Het is mogelijk dat private partijen storten in een fonds. Private financiering op fondsniveau is complex omdat financiers daarmee geen directe invloed hebben op investeringsbeslissingen. Investeren op project niveau is over het algemeen gemakkelijker te verwezenlijken. Revolverende fondsen kunnen worden ingezet om gelden tegen zachte aan initiatieven met een maatschappelijk doel te kunnen verlenen. Het is ook een manier om gelden flexibel in te zetten voor specifieke doelen zonder dat daar langdurige besluitvormingsprocedures voor moeten worden gevolgd.
Voorbeelden	www.startfoundation.nl www.restauratiefonds.nl

Vorm	Social Impact Investment (prestatiebekostiging)
Beschrijving	<p>Een financiële constructie waarbij (sociaal gemotiveerde) private partijen investeren in de (preventieve) aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Bij het behalen van de maatschappelijke doelstelling betaalt de overheid hen terug met (een deel van) het geld dat zij hierdoor bespaart, inclusief een eventueel rendement.</p> <p>Overheden hoeven alleen uit te betalen indien het project zijn doelstellingen heeft behaald.</p>
Doel	De aanpak van maatschappelijke problemen.
Middelen	De initiële financiering bestaat uit private middelen. Prestatievergoedingen worden betaald uit publieke gelden. Afhankelijk van de resultaten kan uiteindelijk de gehele investering inclusief een eventuele opslag met publieke middelen worden gefinancierd.
Besluitvorming	De uitvoering van het project ligt bij de private partijen, zij nemen gezamenlijk de beslissingen over investeringen en de besteding ervan. Overheden hebben inspraak bij het opstellen van de prestatiecontracten en –indicatoren. De indicatoren worden door een onafhankelijke derde gemonitord.
Verantwoording	De uitvoerende partijen leggen, met input van de onafhankelijke derde die de prestaties monitort, verantwoording af.
Betrokkenen	Betrokken partijen zijn een sociale onderneming (een onderneming die werkt aan het maatschappelijk vraagstuk), een investeerder (bank, fonds, e.d.) en een overheid. Daarnaast een partij die de beoogde effecten kwantificeert en een partij die de prestaties volgt.
Rechtsvorm	De intermediaire partij die de betrokken partijen verbindt en de financiering uitgeeft heeft een stichtingsvorm.
Opmerkingen	<p>Deze vorm heeft de kenmerken van een publiek-private samenwerking op no-cure no-pay basis. Er wordt betaald / uitgekeerd als een effect is gerealiseerd. Het bevordert dat op outcome wordt gestuurd. Aandachtspunt is wel hoe de maatschappelijke waarde wordt berekend en de factoren die daarin worden meegenomen.</p> <p>Deze vorm is toe te passen op verschillende (sociale) domeinen. In Rotterdam is het gericht op jeugdwerkloosheid.</p> <p>Afhankelijk van het domein waar de vorm wordt toegepast, zijn andere termen die worden gehanteerd, social impact bond (SIB), health impact bond (HIB), innovation impact bond (IIB), development impact bond (DIP).</p> <p>De vorm leent zich voor het aantrekken van private gelden bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken op basis van resultaatsafspraken.</p>
Voorbeelden	sibrotterdam.nl

Vorm	Bewonersbudget (of wijkbudget)
Beschrijving	(Delen van) budgetten uit de gemeentelijke begroting gereserveerd voor een wijk en waarover bewoners kunnen beschikken binnen door de gemeente aangegeven kaders. Bewoners hebben zeggenschap door het indienen van ideeën als collectief. De gemeente coördineert op samenhang van het geheel van initiatieven die worden ingediend.
Doel	Inwoners zelf laten beslissen over de bestemming van het budget in een wijk.
Middelen	Middelen komen uit de gemeentelijke begroting eventueel aangevuld met middelen van semipublieke instellingen (bijvoorbeeld een woningbouwcoöperatie).
Besluitvorming	Het bestemmen van financiële middelen als bewonersbudget wordt door de betrokken overheid vastgesteld.
Verantwoording	De gemeente legt verantwoording af over de besteding van het budget aan de raad. Bewoners leggen verantwoording af aan de gemeente.
Betrokkenen	De gemeente werkt samen met (groepen van) burgers en maatschappelijke partijen bij het bestemmen van publieke gelden.
Rechtsvorm	Burgers verenigen zich veelal in een vereniging of stichting. Dat kan een bewonersbedrijf zijn dat gericht is op het ontwikkelen van een wijk of buurt.
Opmerkingen	Is een vorm om maatschappelijk initiatief op gang te brengen en de behoeften in de samenleving boven tafel te krijgen. Het budgetbestedingsrecht wordt op deze wijze overgedragen aan burgers (beschikkingsmacht van budget gaat naar burgers of stakeholders). Representativiteit is een belangrijk aandachtspunt bij deze vorm van burgerparticipatie. Bewonersbudgetten zijn een vorm van een burgerbegroting waarbij burgers participeren en zeggenschap hebben bij het opstellen van (een deel van) de gemeentebegroting. Naast bewonersbudgetten kan dat ook middels het inventariseren van ideeën en suggesties door de gemeente voor het invullen van gemeentelijke begrotingsposten of bezuinigingen.
Voorbeelden	www.hoogeveen.nl/smederijen gemeente.emmen.nl/wonen-en-leven/leefomgeving/erkende-overlegpartners.html

Vorm	Coöperatiemodel
Beschrijving	De coöperatie is een ondernemingsvorm waarin de aangesloten leden een gemeenschappelijk voordeel nastreven. Het behalen van financieel rendement is niet het primaire doel. Bij coöperaties met een maatschappelijke of publieke taak wordt gestreefd naar een combinatie van maatschappelijk en financieel rendement.
Doel	Het behalen van voordeel voor de aangesloten leden. Dat kan zijn een goede prijs, een dienstverlening, gunstige condities, e.d.
Middelen	De leden zorgen voor de financiering van de coöperatie. Dat kunnen zowel publieke als private middelen zijn. Inbreng van materiële goederen komt ook voor, evenals immateriële (kennis, ervaring, arbeid). Financiering kan ook verkregen worden door het uitgeven van lidmaatschapsrechten, ledenaandelen, certificaten of participatiebewijs.
Besluitvorming	De leden hebben verregaande zeggenschap in het beleid en de besteding van middelen van de coöperatie.
Verantwoording	Het (dagelijks) bestuur - benoemd door de leden uit de leden - legt verantwoording af aan de leden over het gevoerde beleid en de besteding van middelen.
Betrokkenen	In een coöperatie werken publieke, private of een combinatie van beide partijen in besloten vorm samen.
Rechtsvorm	De coöperatie is een onderneming in verenigingsvorm.
Opmerkingen	Inwoners kunnen zich organiseren in coöperaties als partij voor het uitvoeren van publieke taken die worden betaald uit de reguliere overheidsbudgetten. Hun meerwaarde is veelal dat zij het efficiënter en goedkoper kunnen en beter zijn afgestemd op de behoefte van de burger. Goedkoper omdat er veel met vrijwilligers wordt gewerkt. Overheden kunnen deelnemen in een coöperatie met private partijen als daarmee een maatschappelijk belang is gediend. Overheden kunnen uitvoeringstaken beleggen in een coöperatie om zodoende gemeenschappelijke voordelen te behalen.
Voorbeelden	www.zorgheleneveen.nl www.echtvoor.nl www.gebiedscooperatiewesterkwartier.nl www.cooperatiewehelpen.nl www.wigoqit.nl

Vorm	Fiscale constructie
Beschrijving	Regelingen waarbij overheden financiële voordelen verlenen (aan initiatieven met een maatschappelijk doel). Bijvoorbeeld verminderde belastingen (extra aftrekposten), vrijstelling van OZB of leges voor vergunningen.
Doel	Fiscale constructies met een maatschappelijk doel beogen maatschappelijke initiatieven of sociaal ondernemers, veelal in de opstart, te ondersteunen door hun lasten te beperken en daarmee hun overlevingskansen te vergroten.
Middelen	Fiscale constructies zijn een vorm van indirecte financiering met publieke middelen middels het verlagen van lasten (belastinguitgaven).
Besluitvorming	Een regeling wordt door de betreffende overheid vastgesteld. De betrokken bestuurlijke organen hebben invloed op de vormgeving van een regeling.
Verantwoording	Het politiek-bestuurlijk orgaan legt verantwoording af over de uitwerking van een regeling aan het volksvertegenwoordigend orgaan.
Betrokkenen	Bij het vormgeven van een regeling zijn de onderscheiden bestuurlijke organen betrokken.
Rechtsvorm	Verschillende rechtsvormen van initiatieven zijn mogelijk.
Opmerkingen	Onder deze noemer valt ook het (deels) kwijtschelden van (voordelige) leningen verschaft door overheden bij het behalen van de doelstelling van het initiatief. De fiscale wetgeving kent 'Sociaal belang behartigende instellingen' die belastingvoordeel genieten.
Voorbeelden	www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal

Vorm	Budgetmonitoring
Beschrijving	Methode waarbij door volledige transparantie van financiële data (groepen van) inwoners, gemeenschappen en andere organisaties zicht krijgen op begrotingsprocessen en de besteding van middelen door de overheid.
Doel	Inwoners gaan zelf prioriteiten stellen en alternatieven ontwikkelen voor de aanwending van overheidsbudgetten.
Middelen	Het gaat om beschikbare publieke middelen waarin volledig inzicht wordt gegeven (wijkbegroting, buurtbudgetten, etc.).
Besluitvorming	De beslissing over de besteding van middelen blijft bij het stadsdeel – of gemeenteraad – maar wordt nu meer in overleg met bewoners gedaan.
Verantwoording	Gemeenten leggen verantwoording af aan de raad, maar ook aan burgers over de besteding van buurtbudgetten. Burgers krijgen daardoor meer inzicht in de begrotingsprocessen en kosten van publieke dienstverlening.
Betrokkenen	(Groepen van) burgers en de gemeente werken samen bij het bestemmen van publieke gelden.
Rechtsvorm	Bewoners organiseren zich vaak in een vereniging, stichting of wijkonderneming.
Opmerkingen	<p>Budgetmonitoring kan worden toegepast bij sociale participatie, beleidsbepaling en in het controleren van besteding van de vastgestelde begrotingen van overheden.</p> <p>Budgetmonitoring lijkt het best te passen bij actieve buurtorganisaties en communities die grip willen krijgen op de besteding van beschikbare middelen in hun buurten en wijken.</p> <p>Budgetmonitoring kan een impuls geven aan maatschappelijk aanbesteden. Het brengt een dialoog op gang tussen burgers onderling en tussen organisaties en overheid over prioriteiten, behoeftes en aanpak van problemen. Representativiteit is een belangrijk aandachtspunt bij deze vorm van burgerparticipatie.</p>
Voorbeelden	http://www.oost.amsterdam.nl/buurten-o/buurtenpaginas/buurtbegroting-2014 www.budgetmonitoring.nl

Vorm	Maatschappelijk aanbesteden
Beschrijving	Het aanbesteden van (lokale) overheidstaken aan een (combinatie van) (een collectief van) burgers, (sociaal) ondernemers en/of maatschappelijke organisaties. Het initiatief tot aanbesteden kan bij de overheid liggen of bij (de combinatie van) derde partijen.
Doel	Het betrekken van burgers en maatschappelijke partijen bij beleid en uitvoering. Het eigenaarschap voor het aanpakken van een maatschappelijk vraagstuk komt bij de samenleving te liggen.
Middelen	Financiering van de aanbestede taken komt uit het reguliere budget van een overheid. Ook inbreng van materiële middelen of diensten is mogelijk.
Besluitvorming	De samenleving heeft een grote inbreng in welke maatschappelijke opgave wordt opgepakt. Door samenwerking tussen alle belanghebbenden wordt gekomen tot een gezamenlijk gedragen oplossing. Kaders en voorwaarden (proces, financieel, juridisch) worden vooraf door de (lokale) overheid opgesteld. Per traject kan het verschillen in hoeverre overheden betrokken blijven. Er worden gezamenlijk afspraken gemaakt over het overdragen van taken.
Verantwoording	De invulling van de aanbestede taak wordt aan (de combinatie van) derde partijen overgelaten. Die leggen achteraf verantwoording af over de gerealiseerde resultaten. Lokale overheden kunnen de rol van opdrachtgever hebben. Daarbij leggen de bewoners verantwoording af aan die overheden. Met het overdragen van taken wordt dus ook verantwoording overgedragen.
Betrokkenen	Maatschappelijke partijen (collectief van burgers), (sociaal) ondernemers en/of maatschappelijke organisaties kunnen (gezamenlijk) taken van de overheid overnemen. Er bestaat een multilaterale relatie met de lokale overheid.
Rechtsvorm	Bewoners organiseren zich in een vereniging, stichting of wijkonderneming (qua rechtsvorm een zelfstandig bedrijf).
Opmerkingen	<p>Maatschappelijke vraagstukken vragen een integrale oplossing waarbij meerdere partijen zijn betrokken. Door die partijen bij elkaar te brengen kan een gezamenlijk gedragen resultaat worden gerealiseerd. Maatschappelijk aanbesteden kan dat proces in gang zetten.</p> <p>Door het loslaten van bepaalde overheidstaken kan maatschappelijk aanbesteden een tool zijn om het ontstaan van burgerinitiatieven te stimuleren. Het kan zijn dat (een combinatie van) derde partijen efficiënter en/of effectiever kunnen werken en daardoor tegen lagere dan de oorspronkelijke kosten opereren.</p> <p>Het sluiten van een maatschappelijke voorziening kan een reden zijn voor inwoners om een taak van een overheid over te nemen.</p>
Voorbeelden	www.maassluis.nl/zorg-en-welzijn/de-betrokken-stad_44155 www.maatschappelijkaanbesteden.nl

Vorm	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)
Beschrijving	Een groep inwoners die zich organiseert in een rechtspersoon zonder winstoogmerk om samen een woonproject te realiseren. Ze treden gezamenlijk op als opdrachtgever / projectontwikkelaar. Overheden hebben hierbij een faciliterende, informerende en stimulerende rol maar kan ook een oproep doen aan initiatiefrijke bewoners.
Doel	Het (in het geval van woningbouw) bouwen van een huis naar eigen woonwens of ideologie op het gebied van milieu, architectuur, samenleven, zorg en dat tegen kostprijs. Kwalitatief betere huisvesting tegen lagere prijzen.
Middelen	CPO-projecten worden met private middelen gefinancierd. Overheden kunnen echter ook bijdragen met een startbudget.
Besluitvorming	De initiatiefnemers hebben zelf beslissingsbevoegdheid over de financiële middelen. Woningen moeten wel in het woonbeleid van gemeenten passen. Voor de begeleiding kan er met een externe procesbegeleider worden gewerkt.
Verantwoording	Bewoners realiseren in samenspraak met elkaar de woningen en leggen verantwoording af aan elkaar. Over een eventuele subsidie wordt verantwoording afgelegd aan de verstreckende overheid.
Betrokkenen	Zowel particuliere als publieke partijen zijn betrokken. Soms een rechtstreekse relatie tussen overheden en burgers, soms is er een externe procesbegeleider bij betrokken.
Rechtsvorm	Een CPO krijgt vorm in een rechtspersoon zonder winstoogmerk, een vereniging of stichting. Een coöperatie is ook mogelijk. Als de woningen zijn opgeleverd, gaat de vereniging of stichting als Vereniging van Eigenaren (VvE) fungeren.
Opmerkingen	Deze vorm wordt toegepast in de woningbouw, voor zowel koop- als huurwoningen. Het leent zich voor het stimuleren van initiatieven op het vlak van buurtontwikkeling en het realiseren van (coöperatieve) woonvormen waarin wonen en zorg worden gecombineerd.
Voorbeelden	www.kersentuin.nl www.stichtingvoorschot.nl www.bouwenineigenbeheer.nl www.co-op-adam.nl

Vorm	Collectieve inkoop
Beschrijving	Gezamenlijke inkoop middels een collectief om te kunnen profiteren van schaalvoordelen bij grootschalige investeringen. Particulieren, bedrijven of overheden kunnen deelnemen aan / lid zijn van een collectief.
Doel	Het realiseren van een prijsvoordeel bij grootschalige investeringen door het bundelen van inkoopkracht.
Middelen	Afhankelijk van de deelnemers in het collectief worden investeringen gefinancierd met private of publieke gelden. Overheden kunnen bij inkoopacties met private middelen een startbijdrage verstrekken voor het tegemoet komen in bepaalde kosten.
Besluitvorming	De beslissingsbevoegdheid over de financiële middelen ligt bij het collectief.
Verantwoording	Deelnemers kopen in samenspraak in en leggen verantwoording af aan elkaar. Over een eventuele subsidie wordt verantwoording afgelegd aan de verstreckende overheid.
Betrokkenen	Particulieren en/of bedrijven werken samen om zo de beste prijs / kwaliteit verhouding te krijgen voor de inkoop.
Rechtsvorm	Meest gebruikte vorm in het private domein is de coöperatie. In het publieke domein wordt veelal gewerkt met een (regionaal) samenwerkingsverband.
Opmerkingen	Collectieve inkoop komt vooral voor op het domein van energiebesparing of -opwekking. Als veel burgers deelnemen aan een collectieve inkoop kan dat een signaal zijn dat er een groot aantoonbaar draagvlak is voor een specifiek maatschappelijk thema. Collectieve inkoop kan ook bijdragen aan het creëren van draagvlak voor een maatschappelijk thema.
Voorbeelden	www.zonopnederland.nl

Vorm	Microfinanciering
Beschrijving	Het verstrekken van financiering tegen aantrekkelijke voorwaarden aan (startende) ondernemers die niet over voldoende middelen beschikken of te weinig zekerheden kunnen bieden voor een krediet bij een reguliere financiële instelling. Er moet wel sprake zijn van een verdienmodel / goed onderbouwd ondernemingsplan zodat er zicht is op het terugbetalen van de lening.
Doel	Het bieden van financiering aan ondernemers die onvoldoende toegang hebben tot bedrijfsfinanciering.
Middelen	De organisatie die microfinanciering verstrekt, verkrijgt middelen van reguliere financiële instellingen en particulieren. Ook de overheid kan middelen verstrekken.
Besluitvorming	De financier bepaalt de voorwaarden waaronder financiering wordt verstrekt en is beslissingsbevoegd over de aanwending.
Verantwoording	De financier formuleert een bestedingsbeleid en legt verantwoording af aan de partijen die middelen inbrengen.
Betrokkenen	Private en publieke partijen en particulieren kunnen investeren in de financier. De ondernemer heeft een directe relatie met de financier.
Rechtsvorm	Vaak een stichting zonder winstoogmerk.
Opmerkingen	Wordt vooral toegepast bij startende ondernemers en als financieringsmiddel voor ondernemers in ontwikkelingslanden. Vorm leent zich om maatschappelijk initiatief te helpen op te starten.
Voorbeelden	www.qredits.nl

Vorm	PPS (publieke private samenwerking)
Beschrijving	Een samenwerking tussen overheid en marktpartijen in projecten waar grote investeringen mee zijn gemoeid. Daarbij worden gezamenlijk taken en risico's zo goed mogelijk tussen overheid en marktpartijen verdeeld zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van alle expertise. De kosten worden van tevoren vastgesteld en de opdrachtgever (de overheid) verplicht zich dit bedrag te betalen als de afgesproken prestaties worden geleverd.
Doel	Het realiseren van kwalitatief betere eindproducten voor minder geld. Middelen De investeringen om een project te financieren komen voort uit zowel publieke als private middelen. De opdrachtnemer wordt gedurende de looptijd van het contract op basis van prestaties betaald.
Besluitvorming	Gedurende de uitvoering van het project vindt besluitvorming plaats zoals in het contract is overeengekomen. De overheid houdt beslissingsbevoegdheid in het project.
Verantwoording	Het politiek-bestuurlijk orgaan legt verantwoording af over de uitvoering van het PPS-beleid aan het volksvertegenwoordigend orgaan. De overheid is opdrachtgever en blijft verantwoordelijk voor de bekostiging van het project. Bijvoorbeeld, in het geval van Rijks-PPS-projecten legt de minister van Financiën verantwoording af aan de Tweede Kamer over de wijze waarop het beleid wordt ingevuld.
Betrokkenen	Een samenwerking tussen publieke en vaak meerdere private partijen (verenigd in een consortium).
Rechtsvorm	Projecten worden door marktpartijen, veelal in een consortium, uitgevoerd.
Opmerkingen	Projecten moeten een bepaalde (investerings)omvang hebben en de werkzaamheden en risico's van de marktpartijen moeten voor hen acceptabel zijn voordat een project zich leent voor PPS. Deze vorm wordt vooralsnog vooral toegepast bij rijkshuisvesting, infrastructuur en gebiedsontwikkeling bij de Rijksoverheid. Deze vorm leent zich voor het realiseren en in stand houden van een maatschappelijk belang.
Voorbeelden	www.groengas.nl

Vorm	Crowdfunding
Beschrijving	Het inzamelen van geld via een groot publiek dat zich betrokken voelt bij het doel van een project. Per individu wordt een klein bedrag geïnvesteerd wat uiteindelijk zorgt voor genoeg kapitaal om het project te financieren. Investeerders doneren een bijdrage om niet of krijgen daar een rendement of een vorm van privilege of voordeel voor terug.
Doel	Het via een groot publiek verwerven van genoeg kapitaal om een project / initiatief te starten. Het doel van het project /initiatief varieert.
Middelen	Het vermogen dat via crowdfunding wordt opgehaald, komt van private en publieke partijen en particulieren. De rol van een overheid kan zijn om bij een bepaald grensbedrag mede te investeren vanwege het maatschappelijk belang dat het initiatief vervuld. Ook inbreng van materiële middelen (grond, gebouwen) is mogelijk.
Besluitvorming	Beslissingsbevoegdheid over het geld blijft bij de initiatiefnemer. De crowd kan in sommige gevallen als aandeelhouder worden gezien en krijgt dan ook een mate van zeggenschap bij de besluitvorming.
Verantwoording	De initiatiefnemer legt verantwoording af aan de investeerders over de besteding van de ingezamelde gelden. Een platform dat bemiddelt bij het verwerven van gelden valt onder de Wet financieel toezicht (Wft). De Autoriteit Financiële markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) hebben bevoegdheden om dit te reguleren.
Betrokkenen	Publieke en private partijen en particulieren investeren in een project. Het inzamelen van financiering gaat veelal via een online platform. Inzamelen kan ook zonder tussenpersoon en bestaat er direct contact tussen investeerder en project.
Rechtsvorm	Verschillende rechtsvormen zijn mogelijk zowel bij platform als bij het initiatief.
Opmerkingen	Indien voor een initiatief voldoende geld wordt ingezameld, kan dat een signaal zijn dat rond dat thema draagvlak is dan wel een behoefte bestaat in de samenleving. In een aantal gevallen wordt het opgehaalde geld (deels) terugbetaald aan de crowd indien er niet voldoende geld is opgehaald om het project te financieren. Deze vorm is goed toe te passen op domeinen waarbij veel mensen zich betrokken voelen. Leent zich ook voor het creëren van draagvlak. Een verwant begrip is crowdsourcing: het inzamelen bij een groot publiek van ideeën, kennis en ervaring.
Voorbeelden	www.voorjebuurt.nl

Vorm	Particuliere leenkring
Beschrijving	Verstrekt leningen aan personen verbonden aan de kring en zijn (meestal) tijdelijk van aard. De deelnemers kennen elkaar uit een direct sociaal netwerk en hebben een sterke sociale band. Leenkringen kunnen ook georganiseerd zijn door (kleine) ondernemers in een specifieke branche.
Doel	Het bijeenbrengen van het benodigde vermogen dat nodig is om een initiatief op te starten.
Middelen	Het vermogen van een particuliere leenkring wordt bijeengebracht uit private middelen.
Besluitvorming	Beslissingsbevoegdheid over te verstrekken leningen ligt bij de deelnemers in de leenkring.
Verantwoording	In sommige gevallen moet de initiatiefnemer verantwoording afleggen voor de investeringen aan de financiers.
Betrokkenen	De financiers investeren rechtstreeks in het project zonder tussenkomst van derden.
Rechtsvorm	Initiatieven hebben zich vaak verenigd in een stichtingsvorm, vereniging of coöperatie.
Opmerkingen	<p>De leningen zijn de kenmerken als een onderhandse lening vanwege het directe contact tussen financier en degene die het geld leent.</p> <p>Door de sterke persoonlijke banden in een leenkring worden ontvangers vaak ook geadviseerd, begeleid en/of ondersteund.</p> <p>Langer lopende leenkringen hebben veelal dezelfde kenmerken als een revolverend fonds, zodat de deelnemers er om de beurt een beroep op kunnen doen.</p> <p>In sommige gevallen krijgen de financiers ook zeggenschap in het initiatief / de onderneming.</p> <p>Deze vorm leent zich voor het stimuleren van maatschappelijke initiatieven.</p> <p>Overheden kunnen hierin een rol vervullen door vanaf een bepaald bedrag mede te financieren als een initiatief een maatschappelijk belang vervuld.</p>
Voorbeelden	www.solidair.nl

Vorm	Complementair geldsysteem
Beschrijving	Een betaalmiddel om goederen of diensten te ruilen anders dan met een wettelijk betaalmiddel. Het ruilmiddel kan de vorm aannemen van directe dienstenruil of andere eenheden (tijd, waardebonnen, alternatieve munt, etc.). De systemen zijn complementair aan en niet een vervanging van het wettelijk betaalmiddel. De werking van een systeem is vaak op lokaal of regionaal niveau. Complementaire geldsystemen krijgen vorm middels een online platform of ruilkring.
Doel	Complementaire geldsystemen met een sociaal doel beogen voorzieningen op een specifiek thema (zorg, werk, onderwijs, e.d.) te realiseren of in stand te houden waarin anders niet wordt voorzien. De systemen gaan uit van wederkerigheid en dragen bij aan het versterken van de informele economie.
Middelen	Er wordt gebruik gemaakt van een alternatief ruilmiddel. Een alternatieve munt kan gedekt zijn door een wettelijk betaalmiddel. Het wettelijk betaalmiddel wordt dan omgewisseld voor de alternatieve munt.
Besluitvorming	Besluitvorming over het systeem ligt bij de deelnemers in het platform of ruilkring.
Verantwoording	Deelnemers leggen verantwoording af over het functioneren van het systeem aan elkaar en aan de eigen organisatie.
Betrokkenen	Deelnemers zijn particulieren en bedrijven en/of overheden.
Rechtsvorm	Deelnemers stellen een samenwerkingsovereenkomst op, soms beheerd door een vereniging, stichting of coöperatie.
Opmerkingen	Deze vorm leent zich als middel voor lokale overheden om maatschappelijke initiatieven te stimuleren en ondersteunen. Er bestaan ook complementaire geldsystemen met een commercieel doel om daarbij de lokale economie of een netwerk van ondernemers te ondersteunen. Soms wordt een complementair systeem uitgebreid met kredietfaciliteiten.
Voorbeelden	www.makkie.cc gelre.org www.niksvoorniks.nl

Vorm	Vermogensfonds
Beschrijving	Beheert en herinvesteert een vermogen. Dit vermogen wordt in stand gehouden, het rendement op het vermogen wordt besteed aan de doelstelling van het fonds. Het betreft een eenmalige schenking (zonder tegenprestatie) van geld aan projecten.
Doel	Vermogensfondsen ondersteunen maatschappelijke doelen. De steun is ten behoeve van het algemeen nut en kan naar individuen, projecten en organisaties gaan afhankelijk van de doelstelling en ambities van het fonds.
Middelen	Het vermogen komt van particulieren of bedrijven.
Besluitvorming	Het beheer van het fonds ligt bij een bestuur. Het bestuur heeft beslissingsbevoegdheid over de schenkingen die uit het fonds worden gedaan. Afhankelijk van de grootte en ambities van een fonds kan de dagelijkse bedrijfsuitvoering worden ondergebracht bij een bedrijfsbureau.
Verantwoording	Het bestuur van het fonds is verantwoordelijk voor het formuleren en uitzetten van het beleggings- en bestedingsbeleid.
Betrokkenen	Initiatiefnemers die een bijdrage ontvangen.
Rechtsvorm	De meeste vermogensfondsen hebben als rechtsvorm een stichting.
Opmerkingen	<p>Vermogensfondsen richten zich op vele maatschappelijke terreinen zoals welzijn, cultuur, onderwijs, ontwikkelingswerk, e.d. Zij kunnen worden ingezet om initiatieven donaties te verstrekken of tegen zachte voorwaarden van (start) financiering te voorzien.</p> <p>Vermogensfondsen kunnen fondsenwerving inzetten om hun vermogen te vergroten.</p> <p>Overheden en fondsen kunnen samenwerken om gezamenlijk maatschappelijke initiatieven te bekostigen. Een voorbeeld zijn de samenwerkingsafspraken tussen Amsterdam en vermogensfondsen bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken.</p>
Voorbeelden	www.vsbfonds.nl www.fonds1818.nl www.cultuurfonds.nl

Vorm	Wervend fonds
Beschrijving	Een instelling die actief fondsen werft om een maatschappelijke doelstelling te kunnen realiseren. Wervende fondsen kunnen zowel op een eenmalige als een structurele basis financiering verstrekken.
Doel	Het ondersteunen van maatschappelijke doelen. De steun is ten behoeve van het algemeen nut en kan naar individuen, projecten en organisaties gaan afhankelijk van de doelstelling en ambities van het fonds.
Middelen	Het vermogen wordt verkregen van private partijen en particulieren. Inkomsten kunnen ook worden verkregen uit publieke middelen of van maatschappelijke organisaties. Inbreng van materiële middelen (goederen) komt ook voor.
Besluitvorming	De beslissingsbevoegdheid over de middelen liggen bij het bestuur van het fonds. Afhangelijk van de grootte van een fonds bij een bedrijfsbureau.
Verantwoording	Het bestuur van het fonds is verantwoordelijk voor het formuleren en uitzetten van het wervings- en bestedingsbeleid.
Betrokkenen	Partijen die financiering ontvangen.
Rechtsvorm	De meeste wervende fondsen hebben als rechtsvorm een stichting.
Opmerkingen	Voor het financieren van burgerinitiatieven is een variant van deze vorm de lokale gemeenschapsfondsen. Het zijn lokale fondsen die een beroep doen op de lokale gemeenschap om burgerinitiatieven te financieren en waaraan private, publieke partijen en/of particulieren doneren. Wervende fondsen kunnen ook gericht zijn op een thema (duurzaamheid, natuur, mensenrechten, e.d.).
Voorbeelden	www.lokalefondsen.nl www.oranjefonds.nl www.doen.nl

Vorm	Partnerschap
Beschrijving	Een partnerschap is gericht op netwerksamenwerking tussen verschillende partijen waarin competenties en eventueel middelen worden gedeeld om een gemeenschappelijk doel te bereiken of een specifieke taak te verrichten. Met een partnerschap worden kennis en ervaring uit verschillende werelden samengebracht om problemen op te lossen.
Doel	Het optimaal benutten van de kennis, ervaring, ingangen en middelen uit het netwerk.
Middelen	Bij een partnerschap worden kennis, ervaring en toegang tot partners ingebracht. Eventueel financiële (publiek als privaat) en/of materiële middelen (grond, gebouwen).
Besluitvorming	Beslissingsbevoegdheid over ingezette middelen blijft bij de inbrengende partij.
Verantwoording	Partijen leggen verantwoording af over de samenwerking en inzet van middelen aan elkaar en aan de eigen organisatie.
Betrokkenen	Verschillende partijen zoals overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en/of initiatieven zijn in de partnerschap betrokken.
Rechtsvorm	De samenwerking krijgt vorm in een overeenkomst.
Opmerkingen	Overheden kunnen door participatie in een netwerk partnerschappen aangaan om kennis en ervaring te verbinden aan maatschappelijke initiatieven of om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. De overheid fungeert steeds meer als makelaar om partijen bij elkaar te brengen dan alleen als financier. Partnerschappen worden veel toegepast op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (publiek-private partnerschappen).
Voorbeeld	Ontmoetingspunt OpMaat in Nijmegen www.beursvloer.com

Vorm	Crowdsourcing
Beschrijving	<p>Het delen en benutten van ideeën, kennis en ervaring uit de samenleving voor het oplossen van problemen / (maatschappelijke) vraagstukken. Daarbij wordt gebuikt gemaakt van een grote groep niet vooraf gespecificeerde individuen (professionals, vrijwilligers, geïnteresseerden) voor advies, innovatie, beleidsvorming en onderzoek.</p> <p>Er kan een financiële of materiële beloning worden verstrekt voor de bijdrage.</p>
Doel	<p>Het verkrijgen van zoveel mogelijk input uit uiteenlopende gebieden voor oplossingen voor een probleem / vraagstuk.</p>
Middelen	<p>Het gaat bij crowdsourcing om het samenbrengen van ideeën, kennis en ervaring uit de samenleving.</p>
Besluitvorming	<p>De beslissingsbevoegdheid over het gebruiken van de verkregen input ligt bij de initiatiefnemer. In sommige gevallen kan de 'crowd' stemmen op het beste idee om zo indirecte inspraak te hebben.</p>
Verantwoording	<p>Initiatiefnemers koppelen terug wat er met de input is gedaan.</p>
Betrokkenen	<p>Het betreft een (informele) samenwerking tussen meerdere partijen waar er ruimte is om ideeën, kennis en ervaring uit te wisselen. Daarbij kan er gebruik worden gemaakt van een intern of online crowdsourcingplatform.</p>
Rechtsvorm	<p>Verschillende rechtsvormen zijn mogelijk zowel bij platform als bij het initiatief.</p>
Opmerkingen	<p>Deze vorm wordt vaak ingezet bij burgerparticipatie of het in co-creatie ontwikkelen van beleid op terreinen waarbij veel mensen zich betrokken voelen of een mening over hebben. Reden voor partijen om deel te nemen is vaak om zo een maatschappelijke bijdrage te kunnen leveren of invloed uit te oefenen op beleid.</p> <p>Crowdsourcing kan ook worden ingezet om een maatschappelijk initiatief op te zetten.</p> <p>Een verwant begrip is crowdfunding: het inzamelen van geld via een groot publiek.</p>
Voorbeelden	<p>www.platformparticipatie.nl www.zwolle.nl/doemee/ideeenmakelaar</p>

Vorm	Bedrijven InvesteringsZone (BIZ)
Beschrijving	Een BIZ is gericht op het, middels een ondernemersfonds, investeren in de verbetering van de bedrijfsomgeving in een specifiek gebied. Het initiatief om te investeren in het specifieke gebied komt van de ondernemers. Zij formuleren een plan en stellen een begroting op. De investeringen dienen een publiek belang in de openbare ruimte en zijn aanvullend op die van de gemeente.
Doel	Het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsomgeving in een specifiek gebied.
Middelen	Middelen komen van de ondernemers in het specifieke gebied en die via een heffing door de gemeente wordt geïnd. De opbrengst wordt uitgekeerd aan de vereniging of stichting die in de BIZ de activiteiten uitvoert. Een gemeente kan aanvullen met extra middelen.
Besluitvorming	De ondernemers bepalen in welke activiteiten wordt geïnvesteerd, de gemeenteraad toetst en stemt in.
Verantwoording	De vereniging of stichting legt verantwoording af over de besteding van middelen aan de ondernemers in de BIZ en aan de gemeente.
Betrokkenen	Ondernemers en gemeente zijn betrokken bij het instellen van een BIZ.
Rechtsvorm	Ondernemers in een BIZ organiseren zich in een vereniging of stichting.
Opmerkingen	Met een BIZ worden ondernemers actief betrokken bij de bedrijfsomgeving en worden investeringen collectief gefinancierd. Een variant op de BIZ waar nu mee wordt geëxperimenteerd, is de Wijk InvesteringsZone (WIZ) waarbij belanghebbende woningeigenaren en bewoners mede investeren in de directe leefomgeving om de woonkwaliteit te verbeteren. Het initiatief komt van de bewoners.

De betekenis van vermaatschappelijking voor het stelsel van financiële verhoudingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de betekenis is of zou moeten zijn van vermaatschappelijking voor het stelsel van de financiële verhoudingen zoals we dat nu kennen. Als de verhoudingen tussen overheid en maatschappij zich wijzigen, is dat dan ook van invloed op de financiële verhoudingen?

4.2 Redenen voor overheidsinterventie

Waarom interveniëren overheden, onder andere met geld, in wat zich in de samenleving voordoet? Deze vraag werd in de hoofdstukken 2 en 3 beantwoord vanuit politiek-bestuurlijk perspectief. Een benadering vanuit de economie verbreedt dit beeld.

Volgens de welvaartstheorie zorgt de markt vanzelf voor een voldoende hoeveelheid goederen en diensten. Er moet dan wel voor alles een markt bestaan, en die markten moeten bovendien worden gekenmerkt door volledige mededinging. Aan die voorwaarden wordt lang niet altijd voldaan.

Een probleem treedt op bij publieke goederen. Die hebben twee kenmerken: ze zijn niet-exclusief en niet-rivaliserend. *Niet-exclusief* betekent dat niemand van het gebruik ervan kan worden uitgesloten. Ook kan men zichzelf er niet aan onttrekken als men dat zou willen. Voorbeelden daarvan zijn een dijk of een leger, die alle inwoners (ook pacifisten) tegen overstromingen of aanvallen beschermen. *Niet-rivaliserend* betekent dat het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door de ander. Met andere woorden: de kosten van een extra gebruiker zijn nul. Dijken en legers zijn dan opnieuw voorbeelden: als er meer mensen komen wonen gaat dat niet ten koste van de bescherming van de bestaande inwoners.

Zonder overheidsingrijpen komen publieke goederen soms wel tot stand, maar niet in voldoende mate. Dat komt omdat mensen een prikkel hebben om niet mee te betalen. Ze kunnen immers toch niet van het gebruik worden uitgesloten. En zijn *free riders*. Daardoor is het moeilijk publieke goederen te bekostigen. De overheid heeft daar wel een instrument voor: belastingheffing. Publieke goederen worden daarom vaak door de overheid aangeboden, zij hebben bevoegdheid om een grotere beschikbaarheid te organiseren.

Zuivere publieke goederen zijn schaars, maar veel goederen en diensten hebben er wel kenmerken van. Zo kunnen voorzieningen bijvoorbeeld wel exclusief zijn (potentiële gebruikers kunnen buiten de deur worden gehouden), maar niet rivaliserend (extra gebruik leidt niet tot extra kosten). In dat

geval is het niet doelmatig om een prijs te vragen die het gebruik verkleint. Om uit de kosten te komen kan ook in dergelijke gevallen belastinggeld worden ingezet.

Een andere reden voor overheidsingrijpen is dat mensen in de ogen van het politieke bestuur niet altijd voldoende inzien wat goed voor ze is, zowel in individueel opzicht als voor de gehele samenleving. Zo zou er zonder verplichte pensioenregelingen onvoldoende geld opzij worden gelegd voor pensioenen. Om soortgelijke redenen worden sport, cultuur en onderwijs (deels) door de overheid bekostigd. Dit worden wel bemoeigoederen genoemd. De mate waarin overheden interveniëren en de aard van de publieke goederen is steeds afhankelijk van de dominante maatschappijvisie maar ook van de economische mogelijkheden van de politieke gemeenschap die erover beslist.

4.3 Taakverdeling

De overheid is er om publieke doelen te verwezenlijken, al dan niet in de gedaante van een publiek goed. Wat die doelen zijn is een politieke afweging, maar ook plaats en tijd gebonden. Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat is er sprake van een verschil in taken en verantwoordelijkheden tussen overheden. De bestuurlijke verhoudingen bepalen hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld over de onderscheiden territoriale en functionele bestuurslagen. Financiële verhoudingen gaan over de vraag hoe die verschillende taken worden bekostigd. Dit betreft de verticale verdeling van middelen. Bij de horizontale verhoudingen gaat het om de relatie tussen overheden en de maatschappelijke actoren die betrokken zijn bij het vervullen van een publiek taak. De financiële verhoudingen zijn een afspiegeling van de bestuurlijke verhoudingen; geld volgt (bestuurs)taak. Het doel van de financiële verhoudingen is het creëren van een zodanige middelenvoorziening ten behoeve van de onderscheiden overheden, dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met elkaar in overeenstemming zijn.

Geld is een middel om maatschappelijke doelen te verwezenlijken. De overheid verkrijgt de middelen daartoe voornamelijk door het opleggen van belastingen aan burgers en bedrijven. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de heffing van het leeuwendeel van de belastinginkomsten. De rijksoverheid is ook verantwoordelijk voor de toedeling van taken en middelen (inclusief belastingmacht) aan decentrale overheden.

Voor de bekostiging van de decentraal uit te voeren taken deelt de rijksoverheid via verschillende bekostigingswijzen middelen toe aan de verantwoordelijke decentrale overheden. Voor de bekostiging van decentrale taken wordt traditioneel het eenvoudige onderscheid gemaakt in prijzen, belastingen, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Dit onderscheid is een te simpele weergave van de werkelijkheid. In de afgelopen jaren hebben nieuwe financiële arrangementen hun intrede gedaan zoals de decentralisatie-uitkeringen en de verzameluitkeringen.⁵²

52 Rfv (2013)

Veranderende bestuurlijke en maatschappelijke context

De taakverdeling tussen de overheden ondergaat mede door de decentralisaties op het sociale domein (jeugdzorg, werk en inkomen, en zorg aan langdurig zieken en ouderen) drastische wijzigingen. De gemeente wordt als eerste overheid verantwoordelijk voor een groot deel van de zorg aan burgers. Door deze decentralisaties wordt beoogd meer samenhang te brengen in het sociaal domein. Gemeenten worden vanwege de nabijheid van het lokaal bestuur geacht effectiever en efficiënter maatwerk te kunnen leveren aan hun inwoners. Tegelijkertijd worden aanspraken van burgers op overheidszorg omgezet in voorzieningen waarbij het aan de betrokken overheid wordt overgelaten of en op welke wijze de lokale overheid aan de zorgvraag van de burger tegemoet kan komen. Het gaat om een verandering in benadering van hulpvragen (een paradigmashift), waarbij de overheid een stap terug doet en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers voorop komt te staan. Dit vormt tevens de basis waarop en waaruit maatschappelijke initiatieven tot ontplooiing kunnen komen. De decentralisaties fungeren daarmee als voertuig voor de participatiesamenleving. Omdat de afweging dicht bij de burger plaatsvindt, is maatwerk mogelijk. De samenwerking van gemeenten met maatschappelijke organisaties die bekend zijn met de lokale omstandigheden moet daar mede aan bijdragen. Zo kan afwenteling naar andere bestuurslagen of andere maatschappelijke geledingen worden voorkomen.

Ook bij de provincies vindt een vergelijkbare beweging plaats waarbij na de recente decentralisatie van natuurtaken het beheer van natuurgebieden in meer of mindere mate wordt overgelaten aan maatschappelijk initiatief, al dan niet in combinatie met partijen uit het maatschappelijk middenveld.

Betrokkenheid van maatschappelijke actoren

Naast de vraag welke overheidslaag verantwoordelijk is voor welke taak, staat elke overheidslaag voor de vraag hoe de uitvoering van die taak wordt vormgegeven. De uitvoering van de taak kan de overheid in eigen hand houden of ze kan een beroep doen op marktpartijen en/of maatschappelijke instellingen/initiatieven. Er is zeker bij de laatste groep sprake van een wisselwerking waarbij er vanuit maatschappelijke instellingen/initiatieven naar de overheid wordt gekeken om maatschappelijke doeleinden mede te helpen verwezenlijken. Burgers nemen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van publieke waarden in eigen hand omdat ze dat beter en/of goedkoper kunnen. Zij verzamelen zelf de benodigde middelen (geld, expertise). Deze tendens wordt versterkt doordat overheden door de financiële crisis hun budgetten zien slinken.

Voor zover er sprake is van een 'verdienmodel' gaat het vooral om het streven om met andere dan overheidsmiddelen voorzieningen te bekostigen. Het gaat vooral om het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor de bekostiging. In sommige gevallen wordt dat ingegeven door bezuinigingsmotieven. Concrete voorbeelden zijn het beheren van een zwembad, het onderhouden van een groenvoorziening of het leveren van een welzijnsvoorziening. Een belangrijke overweging daarbij is het beperken van de financiële betrokkenheid (en het risico) van de decentrale overheid. Dat wil niet zeggen dat de financiële betrokkenheid voor de overheid in alle gevallen geheel verdwijnt. Vaak krijgt die op een andere wijze gestalte, bijvoorbeeld in de vorm van een startbijdrage of een garantie.

Kenmerk van een gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat decentrale overheden beschikken over een eigen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Decentrale overheden hebben daarnaast een open huishouding. Dat wil zeggen dat zij binnen de door de wet gestelde kaders, zelf de inhoud van hun taak vaststellen, hun prioriteiten bepalen en verantwoordelijk zijn voor dit beleid en de uitvoering ervan. Zij leggen daarover tegenover de eigen volksvertegenwoordiging verantwoording af. Bij autonome taken van provincies en gemeenten gaat het om taken die zij, gelet op de lokale en regionale maatschappelijke behoeften, zelf op zich hebben genomen.

Naast de decentrale autonomie zijn decentrale overheden belast met de uitvoering van medebewindstaken. Daarbij hebben ze een verschillende mate van beleidsvrijheid. Een belangrijke beperking van de beleidsvrijheid wordt ingegeven door de gedachte die vaak op nationaal niveau leeft, dat het wenselijk is dat overal een gelijk basisvoorzieningsniveau aanwezig moet zijn. Bij het overlaten aan maatschappelijke initiatieven hoort echter ook het accepteren van verschillen.

4.4 Bekostiging van publieke taken

Bij de afweging wie een publieke taak uitvoert en uit welke bron die taken bekostigd kunnen worden spelen verschillende overwegingen een rol. Voor wat betreft de verdeling van taken geldt het adagium; decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.⁵³ Decentralisatie van taken draagt bij aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten, het stimuleert de innovatie van beleid, versterkt de betrokkenheid van burgers bij het beleid en draagt bij aan beleidsconcurrentie. Dat houdt in dat decentrale overheden ook de ruimte dienen te hebben om zelf de afweging te kunnen maken in hoeverre zij ruimte bieden voor of laten aan maatschappelijke initiatieven. In een netwerksamenleving waarin veel (maatschappelijke) partners een rol spelen, zijn het vooral gemeenten en provincies die samenwerkingsverbanden met deze partners aangaan, al dan niet uitmondend in financiële betrokkenheid. De afweging of een maatschappelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigt en of dit een financiële betrokkenheid van de decentrale overheid rechtvaardigt, is aan de decentrale overheid zelf. Bij deze afweging gaat het naast maatschappelijk nut onder andere ook om financiële risico's. De wijze waarop die financiële betrokkenheid gestalte krijgt kan verschillende vormen aannemen (hoofdstuk 3). De financiële verhouding dient daarop aan te sluiten door de overheid die het beste in staat is die afwegingen te maken daartoe ook de financiële mogelijkheden te bieden.

Decentrale overheden kunnen taken uit verschillende bekostigingsbronnen bekostigen zoals prijzen, tarieven, heffingen, eigen middelen, belastingen, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen.⁵⁴ Volgens de gangbare economische theorie genieten prijzen en tarieven als bekostigingsinstrument de voorkeur. Omdat bij het prijsmechanisme burgers nut en offer zelf kunnen afwegen, verdienen prijzen vanuit het allocatiegezichtspunt de voorkeur. Beslissen, betalen en genieten liggen het dichtst bij elkaar als voorzieningen worden bekostigd via (toegangs)prijzen. Het betreft het zuivere

53 RvS (2009)

54 Rfv (2011), pag. 26

profijtbeginsel. Voor de bekostiging van maatschappelijke initiatieven zijn eigen bijdragen van deelnemers of afnemers dan ook de eerst aangewezen bekostigingsbron. Dat is immers ook de kern van een maatschappelijk initiatief. Toch is het voorstelbaar dat een politiek gewenst maatschappelijk initiatief niet van de grond komt zonder enige financiële betrokkenheid van de overheid. Indien er een beroep wordt gedaan op de inzet van publieke middelen dan zijn de algemene middelen (belastinginkomsten en de algemene uitkering) van decentrale overheden de aangewezen bekostigingsbron. In dat geval moeten bestuurders het nut van voorzieningen zelf rechtstreeks afwegen tegen de daarvoor op te offeren eigen middelen of andere aanwendingsmogelijkheden. Het uitgangspunt daarbij is dat een optimale afweging plaatsvindt van alle kosten tegen alle baten. De laatste euro die door de overheid wordt besteed moet evenveel nut opleveren als de laatste door de burger zelf bestede euro. Voor zowel de inzet van belastingmiddelen als de algemene uitkering geldt dat decentrale overheden slechts verantwoording schuldig zijn aan de eigen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Deze enkelvoudige verantwoording geeft de maximale ruimte om in te spelen op maatschappelijke initiatieven.

Decentrale belastingen

Het onderscheid tussen belastinginkomsten en de algemene uitkering is in de begroting van de decentrale overheid fictief. Het verschil is dat bij decentrale belastingen de decentrale overheid zelf gelden heft voor het realiseren van publieke doelen. Bij de algemene uitkering verdeelt de rijksoverheid een deel van de centraal geïnde belastinginkomsten over de decentrale overheden. De vraag is vervolgens op welk overheidsniveau de afweging tussen het nut en het offer voor het maatschappelijke initiatief het beste kan worden gemaakt. Het ligt voor de hand aan te sluiten bij de reikwijdte van het te ondersteunen initiatief. Voor zover het gaat om lokale en regionale maatschappelijke initiatieven ligt het voor de hand ook daar de besluitvorming te beleggen. De afweging tussen het belastingoffer en het maatschappelijk nut vindt dan plaats door gemeenten en provincies. De band tussen beslissen, genieten en betalen is hierbij sterker dan bij bekostiging via uitkeringen van andere overheidslagen.

Provincies en gemeenten die er beter in slagen burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de uitvoering van taken in het sociale domein zullen de baten daarvan ook aan hun burgers moeten kunnen doorberekenen, bijvoorbeeld in de vorm van lagere lasten, een kwalitatief hoger voorzieningenniveau of zelfs beide. Dit is in lijn met de decentralisatiegedachte. Dit veronderstelt wel de aanwezigheid van financiële middelen waarvan de hoogte en besteding zelfstandig door het lokale bestuur kunnen worden vastgesteld. Gemeenten moeten de mogelijkheid hebben om het geld niet uit te geven, maar terug te geven aan de burger. De algemene uitkering uit het gemeentefonds kent die mogelijkheid niet, terwijl lokale belastingen dit wel mogelijk maken. Dit pleit voor een andere systematiek voor de bekostiging van decentrale taken vanuit decentraal geheven inkomsten: een groter lokaal belastinggebied waar het gemeenten betreft en een herkenbaarder belastinggebied voor provincies.

Verdeling algemene uitkering

Bij de verdeling van de algemene uitkering geldt als uitgangspunt dat iedere gemeente/provincie in staat moet zijn haar burgers bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig pakket van lokale of

regionale voorzieningen aan te kunnen bieden.⁵⁵ De verdeling houdt daarom niet alleen rekening met verschillen in mogelijkheden om inkomsten te kunnen genereren (draagkrachtbeginsel) maar ook met de verschillen in kosten (kostenoriëntatie). De vraag dringt zich op in hoeverre bij de verdeling rekening moet worden gehouden met de verschillen in mogelijkheden om maatschappelijk kapitaal, bijvoorbeeld in de vorm van initiatieven, te kunnen aanwenden voor het vervullen van publieke taken. De gedachte om een aparte maatstaf Maatschappelijk Initiatief in het gemeentebestuur en provinciefonds te introduceren ter ondersteuning en facilitering van maatschappelijk initiatief, is echter innerlijk tegenstrijdig. Nog afgezien van de vraag of maatschappelijk initiatief objectief meetbaar is (zie daarvoor ook de definitie in hoofdstuk 1), een basiseis voor elke maatstaf, is een dergelijke maatstaf in strijd met het karakter van de algemene uitkering. De algemene uitkering is geen sturingsinstrument voor door het Rijk gewenst beleid, maar beoogt juist dat decentrale overheden zelf de afweging maken over de meest doelmatige inzet van de algemene middelen. Een gemeente die de mogelijkheid heeft taken over te laten aan een maatschappelijk initiatief, kan daarmee in principe kosten besparen, maar dat volgt niet als vanzelf uit de overdracht van een taak.

Er is wel sprake van een zekere frictie tussen het bestaande stelsel en de logica van taakoverdracht aan initiatieven, omdat decentrale overheden binnen een kostengeoriënteerde verdeling een lagere algemene uitkering zouden krijgen vanwege het feit dat zij, door ruimte te geven aan initiatieven, op lagere kosten kunnen uitkomen. Dit pleit eerder voor het vergroten van het lokale belastinggebied dan voor het introduceren van een verdeelmaatstaf voor maatschappelijke initiatieven. Gemeenten zijn dan immers in staat deze lagere kosten aan de burgers terug te geven via lagere lokale lasten en/of een hoger voorzieningenniveau, waar de ondersteuning van initiatieven deel van uit kan maken.

Het is voorstelbaar dat binnen een meerkernige gemeente bepaalde kernen een deel van de publieke taak in eigen beheer overnemen. Het zou in dat verband wenselijk zijn indien een gemeente de mogelijkheid krijgt om deze zelfwerkzaamheid ook in lagere lasten voor die burgers tot uitdrukking te laten komen. Daarvoor zou de mogelijkheid van gedifferentieerde belastingtarieven binnen een gemeente moeten worden onderzocht. Wat provincies betreft, zou een belastingheffing die niet slechts gebaseerd is op automobilititeit maar een grondslag kent die beter aansluit bij de provinciale taken, de zichtbaarheid en herkenbaarheid ten goede komen. Een herkenbare belasting draagt bij aan de kwaliteit van de afwegingen rond heffing en aanwending van publiek geld.

Specifieke uitkeringen

Indien de rijksoverheid maatschappelijke initiatieven op decentraal niveau wil stimuleren, kan een specifieke uitkering voor dit doel aan die decentrale overheden in zeer specifieke gevallen een optie zijn. Het kan dan gaan om het tijdelijk stimuleren van bepaalde initiatieven via een opstartbijdrage of het via experimenteergelden bevorderen van nieuwe werkvormen tussen maatschappelijke initiatieven en decentrale overheden. Nadeel van een specifieke uitkering is dat de bestedingsvoorwaarden belemmerend werken omdat ze niet zijn toegesneden op de logica van initiatieven. Wanneer de rijksoverheid beoogt maatschappelijke initiatieven via deze weg

55 Rfv (2011), pag. 34; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 553, nr. 3, (1995), pag. 8

te stimuleren, dan kan zij bezien of de voorwaarden meer in overeenstemming kunnen worden gebracht met de logica van de beoogde werkingssfeer, decentrale overheden en initiatieven. Datzelfde geldt ook voor de bekostiging van rijkswegen van maatschappelijke instellingen. Het ontvangen van publieke gelden gaat veelal gepaard met wettelijke eisen die beperkingen stellen aan alternatieve toepassingen en verantwoordingseisen die niet aansluiten op de werkwijze van maatschappelijke initiatieven. De logica vanuit de overheid gebiedt dat er verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsmiddelen. Bij maatschappelijke initiatieven waar meerdere partijen bij zijn betrokken, wordt de rijksoverheid geconfronteerd met een afnemend zicht op de wijze waarop publieke middelen bijdragen aan het te bereiken maatschappelijke doel. Dit vergt van de overheid dat zij bereid is tot loslaten en het ontwikkelen van een breder verantwoordingsarrangement.

4.5 Slotbeschouwing

De omvang en betekenis van maatschappelijke initiatieven is nog ver verwijderd van het punt dat de verticale verdeling van middelen niet meer aansluit op de horizontale besteding van middelen. Er vindt een verschuiving plaats waarbij, mede door de financiële nood van decentrale overheden en door de decentralisaties, meer ruimte lijkt te komen voor maatschappelijke initiatieven. De mate waarin decentrale overheden initiatieven met publiek geld ondersteunen hangt samen met de beschikbaarheid daarvan. Echter, de invloed van maatschappelijke initiatieven op de werking van het stelsel van financiële verhoudingen moet niet worden overschat. Het huidige stelsel is voorlopig voldoende in staat om deze ontwikkelingen te kunnen opvangen.

De Raad constateert dat zijn onderzoek niet aantoont dat vermaatschappelijking aanleiding is om op dit moment de verdeelsystematiek te herzien. Het is echter voorstelbaar dat op termijn de op kostenoriëntatie gebaseerde verdeling van het provincie- en gemeentefonds gefrustreerd wordt als gevolg van grootschalige taakoverdracht aan maatschappelijke initiatieven. Het zicht op de door decentrale overheden gemaakte kosten gaat dan immers deels verloren.

De door het kabinet uitgesproken wens om maatschappelijk initiatief te ondersteunen en te faciliteren, ruimte hiervoor te scheppen en richting te geven aan het door de overheid te hanteren beleid ten aanzien van maatschappelijke initiatieven, is het meest gebaat bij het bieden van ruimte aan decentrale overheden. Naar de opvatting van de Raad leidt dat tot een pleidooi voor een globalere verdeling, een groter lokaal en een herkenbaar provinciaal belastinggebied. Decentrale overheden kunnen zo beter inspelen op maatschappelijke behoeften.

Vanuit de overweging dat het in één hand brengen van bepalen en betalen leidt tot een doelmatiger afweging die meer in overeenstemming is met de lokale voorkeuren, adviseerde de Raad bij herhaling het lokale belastinggebied te vergroten.⁵⁶ Door vermaatschappelijking neemt de urgentie daarvan toe: meer zeggenschap over het vergaren van eigen middelen leidt tot een verruiming van de mogelijkheden om desgewenst te participeren in lokale initiatieven.

56 Rfv (2007, 2010a, 2010b, 2011a, 2012, 2014)

5.1 Conclusies

Dit advies gaat in op de vraag wat de betekenis is van vermaatschappelijking voor het financieel instrumentarium van de overheid en voor het stelsel van financiële verhoudingen. Deze vraag wordt beantwoord door nader in te gaan op een aantal vraagstukken die daarmee gepaard gaan. De vraagstukken die de Raad identificeerde zijn zeggenschap, eigenaarschap, risico, verantwoording en stelseffecten. Daarnaast inventariseerde de Raad de vormgeving van financiële relaties tussen decentrale overheden en maatschappelijke initiatieven.

Geen nieuw instrumentarium

In essentie is het antwoord op de adviesaanvraag dat vermaatschappelijking vooralsnog geen betekenis heeft voor het financieel instrumentarium van de overheid, noch voor het stelsel van financiële verhoudingen. Het veldonderzoek – er is nog geen empirie of theorievorming rond dit thema – wijst uit dat er wel een ontwikkeling gaande is in werk- en organisatievormen tussen overheid en maatschappij. Dit komt tot uitdrukking in de bekostigingsvormen die provincies en gemeenten hanteren wanneer zij maatschappelijk initiatief financieel faciliteren. Er is een grote variëteit aan samenwerkingsvormen. Die zijn in dit advies systematisch in kaart gebracht en beschreven. Het overzicht illustreert de rijkgeschakeerde praktijk en biedt concrete handelingsperspectieven voor decentrale overheden.

Geen stelselherziening

Vermaatschappelijking leidt tot andere vormen van zeggenschap over de aanwending van publiek geld of geëxpliciteerd gedeeld eigenaarschap van publieke belangen. Aldus blijven overheden betrokken bij het realiseren van publieke belangen, ook buiten het publieke domein. Het huidige stelsel van financiële verhoudingen faciliteert de veranderende verhoudingen en is er op dit moment geen aanleiding om het stelsel te herzien om reden van vermaatschappelijking alleen.

Eerder onderzocht de Raad de betekenis van horizontalisering en de netwerksamenleving voor de financiële verhoudingen. Hij keek hiervoor mee met de weg die het geld via de verdeelsystematiek aflegt van het nationale naar decentrale niveau. In dit advies keek de Raad naar de werking van publiek geld in de provinciale en lokale, door horizontaliteit gekenmerkte praktijk. De Raad stelt vast dat de verticale verdeling van publiek geld de samenwerking met of ondersteuning van maatschappelijke initiatieven niet belemmert.

Publiek belang betekent niet als vanzelf publieke bekostiging

Publieke belangen die buiten de overheid belegd of geïdentificeerd zijn, kunnen een aanleiding zijn voor publieke bekostiging, maar dat hoeft niet. Financiële betrokkenheid van overheden is geen automatisme wanneer overheid en initiatief elkaar vinden in een gedeeld belang. Niet alleen leven er bij initiatieven andere behoeften dan publiek geld, er zijn ook andere manieren waarop overheden initiatieven tegemoet komen. Bijvoorbeeld door het delen van kennis, het meezoeken naar financiering of het openstellen van netwerken.

De Raad is van mening dat het aan de individuele overheid is om te bepalen of en zo ja welke initiatieven zij wenst te ondersteunen en of die ondersteuning een financieel karakter dient te hebben. Hij stelt vast dat voor overheden het bestaande financiële instrumentarium effectief blijft voor het realiseren van gemeenschappelijke belangen. Dit geldt onverminderd wanneer deze worden gerealiseerd door middel van financiële participatie in maatschappelijke initiatieven.

Ruimte voor nieuwe arrangementen

De vaststelling dat zich geen nieuw instrumentarium ontwikkelt en de conclusie dat vermaatschappelijk alleen vooralsnog geen aanleiding is voor een herontwerp van het stelsel van financiële verhoudingen, wil niet zeggen dat de relatie tussen publiek geld en maatschappelijk initiatief als statisch kan worden aangemerkt. Relaties zijn volop in ontwikkeling, bijvoorbeeld als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Deze operatie gaat gepaard met een versobering van het voorzieningenniveau en een verandering in aanspraken van burgers op de overheid. Doordat verzekerde rechten worden ingeruild voor voorzieningen ontstaat ruimte voor de vormgeving van nieuwe publiek-private arrangementen. Ruimte waarbinnen nieuwe initiatieven, al dan niet met winstoogmerk, zich zouden kunnen ontwikkelen.

Vervolg vragen voor nadere advisering

Gelet op de nieuwe relaties tussen overheden en initiatieven op zowel het fysieke als het sociale domein, wil de Raad deze ontwikkelingen vanuit het financiële perspectief nauwgezet blijven volgen. Aldus is mogelijk snel in te spelen op de behoefte aan nieuwe financiële arrangementen, mocht de praktijk zich in die richting ontwikkelen. Inpassing in het bestaande stelsel van financiële verhoudingen dan wel het herontwerp van het stelsel ten behoeve van de toekomstbestendigheid, hebben de aandacht van de Raad.

Daarnaast neemt de Raad waar dat ook andere dan publieke geldstromen (zoals pensioengelden, private en charitatieve fondsen) worden ingezet ten behoeve van het realiseren van publieke belangen. Het kan dan gaan om de samenloop van publieke en private middelen binnen één beleidsdomein, maar ook om de effecten van privaat geld op het realiseren van publieke belangen. Deze fenomenen vallen buiten de opzet van dit advies, maar de toenemende relevantie van deze geldstromen is voor de Raad aanleiding deze te identificeren als vervolgvraag voor nadere advisering.

5.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor het Rijk:

De door het kabinet uitgesproken wens om maatschappelijk initiatief te ondersteunen en te faciliteren, ruimte hiervoor te scheppen en richting te geven aan het door de overheid te hanteren beleid ten aanzien van maatschappelijke initiatieven, is het meest gebaat bij het bieden van ruimte aan decentrale overheden. Naar de opvatting van de Raad leidt dat tot een pleidooi voor een globalere verdeling, een groter lokaal en een herkenbaar provinciaal belastinggebied. Decentrale overheden kunnen zo beter inspelen op maatschappelijke behoeften. De Raad wil het Rijk daarover nader adviseren.

Om tegemoet te komen aan de behoefte van decentrale overheden aan maatwerk en het stimuleren van initiatieven, adviseert de Raad het Rijk mogelijkheden te onderzoeken van differentiatie van provinciale en lokale belastingen. De Raad betreft dit aspect ook graag in zijn advisering.

De Raad is geen voorstander van een uitbreiding van het aantal specifieke uitkeringen, liever zag hij het aantal teruggebracht. Mocht het Rijk binnen de huidige systematiek de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven door decentrale overheden willen bevorderen, dan kan een specifieke uitkering in zeer specifieke gevallen een optie zijn. Wil een dergelijke uitkering effectief zijn, dan dienen de voorwaarden ervan in overeenstemming te zijn met de logica van de beoogde werkingssfeer, decentrale overheden en initiatieven.

Aanbevelingen voor de decentrale overheden:

Het is van belang dat decentrale overheden de ruimte die ontstaat als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein, benutten. Ze kunnen die ruimte zelf innemen, maar ook anticiperen op initiatieven, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van nieuwe arrangementen.

Publiek geld verplicht. Het is van belang dat decentrale overheden het mechanisme onderkennen dat de aanwending van publiek geld ten behoeve van maatschappelijke initiatieven de publieke verantwoordingslogica activeert. Duidelijk belegd eigenaarschap beperkt de belemmeringen rond participatie in initiatieven. De allocatie en de aanvaardbaarheid van risico's is onderdeel van het afwegingsproces over het al dan niet faciliteren van een maatschappelijk initiatief.

Het verdelen van publiek geld is voorbehouden aan de hoogste organen binnen de democratie, raden en Staten. Dit primaat waarborgt dat ook andere belangen worden meegewogen in de publieke ruimte dan die van het initiatiefrijke deel van de inwoners. Uit dit primaat volgt dat elk democratisch gremium niet alleen zelf bepaalt in hoeverre publieke bekostiging gewenst is, maar ook in welke mate haar een oordeel toekomt over het reilen en zeilen binnen een initiatief, ook al is dit met publiek geld bekostigd. Dit betekent dat het antwoord op de vraag wie waarover aan wie verantwoording aflegt, volgt uit de rolverdeling tussen overheid en initiatief. Het is aan de decentrale overheden om bij de besluitvorming over financiële betrokkenheid bij maatschappelijke initiatieven, naast de verantwoordingsvraag, steeds de aspecten rolzuiverheid, distantie, eigenaarschap, zeggenschap en risico mee te wegen en hier duidelijk over te communiceren.

Bijlage 1 | Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Raad voor de financiële verhoudingen
Dhr. mr M.A.P. Van Haersma Buma

Posbus 20011

2500 EA DEN HAAG

DGBK/BS&I/Interactie/Bur
gerschap

Contactpersoon

Coen Boot

T 06-48138981

coen.boot@minbzk.nl

Kenmerk

2013-0000230155

Uw kenmerk

Datum 27 juni 2013
Betreft Adviesaanvraag Financieringsarrangementen
Doe democratie

Geachte heer Van Haersma Buma,

Overheid en burgers (lees ook: sociaal ondernemers, wijkondernemingen en maatschappelijke instellingen) komen door de horizontalisering binnen onze samenleving en de daar plaatsvindende vermaatschappelijking in een andere positie ten opzichte van elkaar te staan. Er is steeds minder sprake van een hiërarchische verhouding en steeds meer van een verhouding gebaseerd op gelijkheid en wederkerigheid.

Hierbij verzoek ik u een advies uit te brengen over de vraag wat de veranderende verhoudingen in de samenleving betekenen voor het financieel instrumentarium van de overheid om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen en faciliteren. Daarbij wil ik u vragen aspecten mee te nemen als de functie en inzet van dit instrumentarium, alsmede de kansen, risico's en verantwoording ervan. Ik verzoek u in uw advies expliciet in te gaan op het toetsingskader dat u hanteert bij de beantwoording van deze adviesaanvraag.

Graag ontvang ik uw advies vóór 1 oktober 2013. Overeenkomstig artikel 23 Kaderwet Adviescolleges vraag ik u in uw advies de expertise van de Raad voor het Openbaar Bestuur te betrekken.

In de bijlage van deze brief treft u de nadere duiding aan van mijn adviesvraag.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 1 – duiding adviesaanvraag

Kenmerk
2013-0000230155

Maatschappelijke initiatieven komen vanuit de maatschappij waar overheid en burgers naast elkaar staan. Het initiatief bevindt zich op het publieke domein en de overheid heeft er een belang bij en moet er in ieder geval wat van vinden. Het kan een georganiseerd initiatief zijn of spontaan ontstaan. Het initiatief kan komen van een of meerdere burgers, een wijkonderneming of bewonersbedrijf, een maatschappelijke instelling of een (sociaal) ondernemer. Maar een initiatief kan ook komen vanuit een behoefte bij de overheid, waarbij die overheid een samenwerking zoekt en aangaat met mensen en organisaties buiten de overheid; een samenwerking op basis van gelijkheid, een partnerschap en niet eentje waarin de overheid 'boven' de betrokkenen staat en aan alle touwtjes trekt en in zijn eentje bepaalt.

Bij de taakuitvoering van een maatschappelijk initiatief kan er sprake zijn van een rol voor beide, maar kan de taakuitvoering ook geheel door de partner(s) van de overheid gedaan worden. Dit kan betekenen dat er sprake is van een taakverschuiving van overheid alleen, naar overheid en partner of geheel alleen de partner. Concrete voorbeelden hierbij zijn het beheren van een zwembad, het onderhouden van een groenvoorziening of het leveren van een welzijnsvoorziening.

Dit alles brengt een nieuwe behoefte en invulling met zich mee wat betreft de financiering en bekostiging van deze initiatieven en voor de overheid het door haar gebruikte financierings- en bekostigingsmodel, de daaraan voor de overheid verbonden risico's en de wijze van verantwoording. De praktijk maakt duidelijk dat de bestaande financieringsmodellen vanuit de overheid, subsidies dan wel het geven van opdrachten, in de praktijk vaak niet voldoen.

De BZK directies Burgerschap en Wonen & Leefomgeving ervaren bij zowel overheden als haar partners behoefte aan meer kennis over de gevolgen en mogelijkheden van - bestaande en nieuwe - financierings- en bekostigingsmodellen ten behoeve van maatschappelijke initiatieven. Er wordt ervaren dat de financiering van maatschappelijke initiatieven steeds meer divers wordt. Tevens blijkt de aard van de 'verdienmodellen' te veranderen: maatschappelijke of publieke waarden gaan een rol spelen in businessplannen. Daarnaast is er het bewustzijn van de politieke context waarbinnen dit afspeelt.

Veel op deze behoefte en besef betrekking hebbende vragen zijn nog onbeantwoord. Uw advies kan de aanzet zijn tot beantwoording daarvan en daarmee bijdragen aan de door het kabinet uitgesproken wens om maatschappelijk initiatief te ondersteunen en faciliteren, ruimte hiervoor te scheppen en richting te geven aan het door de overheid te hanteren beleid ten aanzien van maatschappelijke initiatieven.

Adviesaanvraag

De (nieuwe) positionering van overheid ten opzichte van haar partners betreft een vraagstuk dat zich niet alleen op het terrein van de Raad voor de Financiële Verhoudingen bevindt, maar ook op dat van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Wat voor invloed hebben bijvoorbeeld de politieke processen in een overheid op de veranderende behoefte en houding met betrekking tot de financierings- en bekostigingsmodellen voor maatschappelijk initiatief, inclusief de hieraan verbonden vraagstukken van kansen, risico en verantwoording? Wat betreft die risico's: voor de bureaucratie zijn risico's al snel te groot, maar vanuit maatschappelijk oogpunt wel acceptabel.

Pagina 2 van 5

Wat voor uitwerking heeft dit op de financierings- en bekostigingswijzen en hun modellen?

Kenmerk
2013-0000230155

De vragen

1. Welke bestaande, nieuwe of nog te ontwikkelen financierings- en/of bekostigingswijzen en daarmee samenhangende modellen kunnen overheden toepassen voor de ondersteuning en facilitering van maatschappelijk initiatief?
 - a. Wat zijn de kansen en risico's hierbij en
 - b. wat betekenen zij voor de verantwoording erover?
2. Wat is de invloed van deze financierings- en bekostigingswijzen en de daarmee samenhangende modellen
 - Op het financieringssysteem van de medeoverheden?
 - Op het systeem van financiële verhoudingen tussen het rijk en de medeoverheden?

De antwoorden op deze vragen helpen meer zicht te geven

- op de mate van passendheid van de financierings- en bekostigingswijzen ter ondersteuning en/of facilitering van maatschappelijke initiatieven,
- de voor de overheid voor- en nadelen van deze financierings- en bekostigingswijzen, zodat een goed afgewogen keuze kan worden gemaakt welke financierings- en bekostigingswijze (n) die een overheid gebruikt bij haar participatie in het maatschappelijk initiatief,
- de mogelijkheden voor overheden om in hun financierings- en bekostigingsmodellen maatschappelijke waarden een passende plek te geven,
- waar in de bestaande budgetsystematiek meer versoepeling noodzakelijk is,
- of en waar een scheiding noodzakelijk is tussen publieke taken en economische activiteiten.

Bijlage 2 - Aanknopingspunten bij het vraagstuk

Kenmerk
2013-0000230155

Bronnen in relatie tot het vraagstuk

'De koopman als dominee – Sociaal ondernemerschap in het publieke domein' – NSOB, 2013. In paragraaf 6.3 worden de diverse stadia van een SO beschreven en de daarbij behorende complexe financiële bijdragen vanuit de overheid.

De NSOB onderscheidt in paragraaf 7 ook diverse financieringsbronnen voor SO: sponsoring, crowdfunding, private equity en venture philanthropy. In tabel 9 worden bij deze bronnen ook de risico's voor de overheid genoemd.

Flor Avellino – 'De sociale economie & alternatieve vormen van financiering', essay, Drift, EUR, 2012.

PWC – 'De agile overheid' – oktober 2012. PWC doet hier op de wendbare, compacte en veerkrachtige overheid en noemt 10 principes om daar te komen. Eén daarvan betreft financiering op basis van slimme verdienmodellen. Daarin wordt gesteld dat voor een succesvolle invoering van deze alternatieve financieringsmodellen in veel gevallen een versoepeling van bestaande budgetsystematiek noodzakelijk is.

Praktijkcases B&I: Jesse van de Zand van Enviu en Sadik Harchaoui van de stichting Society Impact geven beide aan dat een SO vooral in de 2^{de} fase moeite heeft met het vinden van financiering. Dat is de fase tussen de opstart m.b.v. goede doelengeld en de volumegroei m.b.v. financiering door grote investeerders. Harchaoui geeft aan dat de overheid kan helpen door zich garant te stellen in deze fase. Ook het TNO rapport 'Sociale ondernemingen en werknemers met een arbeidsbeperking' uit 2011 noemt garantiestelling door de overheid als oplossing.

Eigen praktijkervaringen

Subsidiebeleid

Vraag: hoe kan je als overheid nog omgaan met M.I. bij een veranderend subsidiebeleid?

Diverse gemeenten veranderen hun subsidiebeleid. Gezien vanuit de steeds meer gelijke verhouding tussen overheid en burger is dit begrijpelijk; subsidie lijkt een instrument dat meer past bij een verticale verhouding. Maar is dat ook zo? Is het misschien niet meer zaak om anders met het subsidie-instrument om te gaan? Hoe zou dat er dan uit moeten zien? In hoeverre kan je de subsidievorm zo kneden en/of inrichten dat het wel goed past bij de financiering van maatschappelijk initiatief? Moet je je dan richten op de voorwaarden? Anders?

Praktijkcase B&I netwerk: deelgemeente R'dam Alexander.

Nieuwe financieringsvormen

Veel sociaal ondernemers geven aan moeite te hebben om bij kapitaalverstrekkers de benodigde financieringssteun te verkrijgen voor hun maatschappelijk initiatief.

Pagina 4 van 5

Kan je je dan je richten op het vanuit de overheid bieden van een alternatieve geldstroom door zelf de rol van 'bank' op je te nemen? En wat zijn dan passende (nieuwe) vormen of instrumenten? Kan je als gemeente voor maatschappelijk initiatief bijvoorbeeld een apart fonds instellen dat, à la de wijze van de bekende ondernemersfondsen, gevuld wordt door een verhoging van de OZB? Of door de vrijkomende gelden naar aanleiding van de beoogde inkrimping van de gemeenteraden? Wat zijn andere en goede mogelijkheden om zo'n fonds te vullen?

En kijkende naar de systematiek van Gemeente- en Provinciefonds, in hoeverre zou een aparte maatstaf Maatschappelijk Initiatief de financiële ruimte ter ondersteuning en facilitering van maatschappelijk initiatief vergroten?

Revolverende fondsen:

Praktijkcases W&L netwerk: de gemeenten R'dam, Leeuwarden en Den Haag met vormen van revolverende fondsen, in dit geval zogenaamde social impact bonds.

Crowdfunding:

De gemeente Delft werd gevraagd om subsidie voor een straatfestival, maar door crowdfunding kon het subsidiebedrag veel lager worden dan oorspronkelijk gevraagd.

De gemeenteraad van Almere werd voorgesteld initiatieven pas te financieren als 40% al door de burgerij was opgebracht. Raadsleden zouden dan, als vermaatschappelijking van hun budgetrecht, zelf kunnen bepalen aan welke initiatieven ze dan het restende benodigde geld zouden gaan uitgeven. Zijn dit passende instrumenten voor maatschappelijk initiatief? Hoe ga je met dit soort vormen om als gemeenten, hoe richt je ze in en wat betekent dat voor gemeenten qua risico en verantwoording? De gemeenteraad van Almere bijv. zag mede om deze redenen toch maar af van het crowdfundingvoorstel.

Eventuele kennisexperts

Verdienmodellen:

Prof. Jan Jonker, hoogleraar Duurzaam ondernemen, Radboud Universiteit Nijmegen

Org-ID, Robert de Graaff, Hans Nuiver en Caroline van de Veerdonk. Hebben i.o.v. BZK een exploratief onderzoek gedaan: 'De waarde van nieuwe verdienenmodellen – verslag van een speurtocht naar succes en falen van innovatieve waardencreatie, vooral in binnen- en buitenstedelijke gebiedsontwikkeling' – november 2012.

Jeroen in 't Veld, directeur RebelGroup. Ervaringsdeskundige op financieringsvraagstukken op het raakvlak van publiek en privaat. Heeft een verleden bij min FIN.

Bijlage 2 | Literatuur

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *De kracht van sociale innovatie*. Den Haag: AWT (2014).

Agentschap NL, *Collectief Particulier Opdrachtgeverschap*. Den Haag: Agentschap NL (2012).

Albeda, H., *Borgen van burgerparticipatie in de P&C cyclus. De harde kant van burgerparticipatie*. Utrecht (2009).

Algemene Rekenkamer, *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nr. 2 (2002).

Arnoldus, M., M. Hillen, J. van Kuik en W. Verloop, *Stimulansen voor de social enterprise sector. Ervaringen en lessen uit Europa*. Amsterdam: Kennisland/Social Enterprise NL (2013).

Avelino, F., *De sociale economie & alternatieve vormen van financiering. Voorbeelden uit de praktijk*. Rotterdam: Dutch Research Institute For Transitions, Erasmus Universiteit (2012).

B&A, *Contracteren voor maatschappelijk resultaat*. Den Haag: B&A.

Bakker, J., B. Denters, M. Oude Vrielink en P-J. Klok, 'Citizens' initiatives: how local governments fill their facilitative role'. In: *Local Government Studies* 38 (4). Londen, augustus 2012, pag. 395-414.

Berg, M. van den, *Stedelingen veranderen de stad. Over nieuwe collectieven, publiek domein en transitie*. Haarlem: Trancity (2014).

Berndsen, R., H. Doornbos, M. van Vliet en F. Maas, *Evaluatie experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)*. Utrecht: Berenschot (2012).

Beunderman, J. en J. van der Heijden, *De financiering van burgerproductie: een verkenning van vraag en aanbod*. (2014).

Boonstra, L., A. Klamer, E. Karioti, J. Aldo Do Carmo en S. Geenen, *Complementaire geldsystemen. De resultaten van complementair geld in het sociale en economische domein*. Rotterdam: Erasmus Universiteit (2013).

Denters, S.A.H., J.H.M. Bakker, M.J. Oude Vrielink en M.J.G.J.A. Boogers, *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*. Enschede: Universiteit Twente (2013).

Dogterom, J., 'De kansen van coöperatief wonen. Vertrouwde woonvorm in nieuw perspectief'. In: *B&G*, 41(3). Doetinchem, maart/april 2014, pag. 33-36.

ECORYS en ERAC, *Praktijkervaringen met revolverende fondsen*. Rotterdam: ECORYS/ERAC (2013).

Eeten, M. van, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket en M. Februari, 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien'. In: *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: BZK (2012).

Engbersen, R., K. Fortuin en J. Hofman, *Bewonersbudgetten, wat schuift het? Ervaringen van gemeenteambtenaren met bewonersbudgetten*. Den Haag: BZK (2010).

Frissen, R. (red.), *Nieuwe financieringsvormen voor publieke waarde. Impact Bonds in Nederland*. Den Haag: Society Impact (2014).

Galle, R.C.J. (red.), *De coöperatie in de publieke en semipublieke sector*. Dordrecht: Convoy (2014).

Gemeente Delft, *Jaarverslag 2013, boekwerk 1*. Delft: gemeente Delft (2014).

Geuijen, K., 'Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?'. In: *Bestuurswetenschappen* 68(1). Den Haag, februari 2014, pag. 87-96.

Gevel, B. van de, *Van rol naar bekostiging in 3D*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2014).

Greenwish, *Nieuwe verdienmodellen voor maatschappelijke initiatieven*. Utrecht: Greenwish (2012).

Habermas, J., *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Berlijn: Suhrkamp Verlag (2009).

Hilhorst, P., *Wij doen het zelf. Hoe burgers de publieke zaak heroveren en wat dat vraagt van de lokale politiek*. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur (2012).

Hofman, J., *Nederland op weg naar de burgerbegroting*. Den Haag: BZK (2011).

Janssen, S. en J. Jonker (red.), *Aan advies geen gebrek*. Nijmegen: Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit (2014).

Jong, J. de, B. Litjens en I. Pröpfer, *De 'Doe-democratie', naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving*. Vught: Partners+Pröpfer (2013).

Jonker, J., M. Tap en T. van Straaten, *Nieuwe business modellen. Een exploratief onderzoek naar veranderende transacties die meervoudige waarde creëren*. Nijmegen: Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit (2012).

Kaplan, R.S. en A. Mikes, 'Managing risks: a new framework'. In: *Harvard Business Review*, 90(6). Boston, juni 2012, pag. 48-60.

Kruiter, A.J. en W. van der Zwaard, *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag: RMO (2014).

Lietaer, B. en G. Hallsmith, *De gids voor een gemeenschapsmunt*. Brussel: Muntuit (2009).

Lietaer, B., A. Snick en E. Kampers, *Maak je buurt uitmuntend! Handboek gemeenschapsmunten voor lokale besturen en organisaties*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2014).

Lunes, R., R. Frissen, F. Vermeer en A. Revenboer, *Social Impact Bonds. Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement*. Den Haag: Society Impact Platform (2013).

Lunsing, J.R., *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Buurtbudgetten & zelfstandig aanbesteden*. Warffum: Stibabo (2009).

Meer, F.M. van der, *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Leiden: Universiteit Leiden (2012).

Meijs, L., *Filantropie in Nederland*. Den Haag: SMO (2014).

Mertens, H., 'Braziliaanse methodiek voor budgetmonitoring naar Nederland. Omgekeerde ontwikkelingssamenwerking'. In: *MO/samenlevingsopbouw*, 30 (230). Utrecht, najaar 2011, pag. 52-55.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Burgercoöperaties in opkomst. Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid*. Den Haag: BZK (2013).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: BZK (2013).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Gemeente & gemeenschap. Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid*. Den Haag: BZK (2013).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatschappelijk aanbesteden*. Den Haag: BZK (2014).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatschappelijk aanbesteden. Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid*. Den Haag: BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wijkondernemingen. Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid*. Den Haag: BZK (2012).

Ministerie van Financiën, *Beantwoording Kamervragen crowdfunding*. Den Haag: 25 april 2014.

Mishra, A. en G. Koren, *Crowdfunding, het nieuwe investeren*. Nijkerk: Roundtables.nl (2011).

Moor, T. De, 'Co-operating for the future: inspiration from the European past to develop public-collective partnerships and transgenerational co-operatives'. In: S. Bailey, G. Farrell en U. Mattei (red.), *Protecting future generations through commons (Trends in social cohesion no. 26)*. Straatsburg: Council of Europe (2014).

Moor, T. De, *Homo coöperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht (2013).

Moore, M.H., *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press (1995).

Netjes, E., 'Alternatieve vormen voor financiering'. In: *Bestuur rendement*. Rotterdam, 5-2013, pag. 14-15.

Peters, K., *De lokale staat*. Maastricht: Maastricht University (2014).

Peters, K., V. van Stipdonk en P. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Stichting Decentraalbestuur.nl (2014).

Public Mission, 'Platforms linken initiatief aan geld. Nieuwe financieringsmodellen voor social enterprises gezocht', In: *PM*, (special). Den Haag: april 2014, pag. 26-27.

Public Mission, 'Thema: Anders financieren', In: *PM*, 10 (5). Den Haag: juni 2014, pag. 14-21.

Putters, K., *De verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur (2013).

Putters, K., *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: SCP (2014).

Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: RvS (2009).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Agenda toekomstig kabinet*, Den Haag: Rfv (2007).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Gevolgen Regeerakkoord voor de financiële Verhoudingen*, Den Haag: Rfv (2010a).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag: Rfv (2010b).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*. Den Haag: Rfv (2011a).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, Den Haag: Rfv (2011b).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Regeerakkoord*, Den Haag: Rfv (2012).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Afwegingskader bekostiging decentrale taken. Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede Kamer Financieel kader decentralisaties*. Den Haag: Rfv (2013).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*, Den Haag: Rfv (2014).

Raad voor de financiële verhoudingen, *Consultatie tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*. Den Haag: Rfv (2014).

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

Raad voor het openbaar bestuur, *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag: Rob (2012b).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: RMO (2013).

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

Rijke, S. de en E. Kampers (red.), *Kennisbank aanvullende geldsystemen*. Stichting Points (2010).

Sanders, M. en M. Heldeweg, 'To PPS or not to PPS? (Publiek-)private samenwerking rond groen gas'. In: *Bestuurswetenschappen* 68(1). Den Haag, februari 2014, pag. 41-57.

Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist, *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma (2013).

Seghers, A. en I. Schutten, *Nieuwe condities. Onderzoek naar financierings- en organisatieconstructies voor adaptief vastgoed*. Utrecht/Den Haag (2013).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vrijwillig verzorgd. Over vrijwilligerswerk voor zorgbehoevenden en mantelzorgers buiten de instellingen*, Den Haag: SCP (2008).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag: SCP (2009).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: SCP (2012).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie.* Den Haag: SCP (2014).

Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie.* Den Haag: NSOB (2013).

Stichting Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie, *Budgetmonitoring.* Amsterdam: CBB (2012).

Stipdonk, V. van, 'Gewoon doen! Een beschouwing over vier kritieken op de doe-democratie'. In: *Bestuurswetenschappen* 68(1). Den Haag: februari 2014, pag. 70-81.

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, *Bouwen met burgers. Handboek CPO voor gemeenten.* Rotterdam: SEV (2007).

Tops, P.W. en S. Zouridis, *De binnenkant van politiek. Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie.* Amsterdam: Atlas (2002).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 553, nr. 3, *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet).* Den Haag: Sdu (1995).

Twist, M. van, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse en M. van Steen (red.), 'Ja, maar...'. *Reflecties op de participatiesamenleving.* Den Haag: Boom Lemma (2014).

Uitermark, J., *Verlangen naar Wikitopia.* Rotterdam: Erasmus Universiteit (2014).

Vereniging van Fondsen in Nederland, *Effectief schenken. Het oprichten van een vermogensfonds.* Den Haag: FIN (2008).

Vereniging van Fondsen in Nederland, *Het besturen van een fonds. Een handreiking.* Den Haag: FIN (2005).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen.* Den Haag: VNG (2013).

Voorberg, W., V. Bekkers en L. Tummers, *Co-creation and co-production in social innovation: a systematic review and future research agenda.* Rotterdam: Erasmus Universiteit (2013).

Voorberg, W., V. Bekkers en L. Tummers, *Embarking on the social innovation journey: a systematic review regarding the potential of co-creation with citizens.* Rotterdam: Erasmus Universiteit (2013).

Vriesema, I., 'Gemeenten: alle hoop op participerende burger. Coalitieakkoorden, Participatiesamenleving hoofdmoot in lokaal beleid'. In: *NRC Handelsblad*. Amsterdam, 10 juli 2014.

Waijienberg, M., *Maatschappelijk aanbesteden, mogen wij u inspireren?* Den Haag: B&A (2012).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: WRR (2012).

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: WRR (2005).

Wijdeven, T. van de, L. de Graaf, F. Hendriks m.m.v. M. van der Staak, *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University (2013).

Bijlage 3 | Overzicht gesprekspartners

Martijn Arnoldus	Kennisland
Vera Bauman	Gemeente Rotterdam
Arie van der Berg	Hoeve Akerdijk
Willem Bongaarts	PvdA Tilburg
Gabriël van den Brink	Universiteit Tilburg
Bart Budding	RebelGroup
Marjan Delzenne	Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie
Henk Deuling	Gemeente Haarlemmermeer
Mark van der Eerden	Bestuurder verschillende maatschappelijke organisaties
Ronald Fredriksz	Interprovinciaal Overleg
Marten van der Gaag	Interprovinciaal Overleg
Andrea van de Graaf	Meermaker
Eveline de Graaff	Interprovinciaal Overleg
Mark Haanstra	Gemeente Sint-Michiëlsgestel
Kees Handstede	Gemeente Zwolle
Jurgen van der Heijden	AT Osborne
Marieke Hellevoort	Gemeente Utrecht
Marja Hilders	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Paulien van der Hoeven	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Andries de Jong	SUN Nederland
Jan de Jong	Provincie Zuid-Holland
Jan Jonker	Radboud Universiteit Nijmegen
Emiel Kamman	Vereniging Vrienden Openluchtzwembad Zwolle
Hans Koot	Provincie Zuid-Holland
Kristel Lammers	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Gea Lunsing	Gemeente Hoogeveen
Pascal Maas	Opmaat Nijmegen
Thijs Malmberg	Malmberg Consult
David van Megen	Provincie Zuid-Holland
Jeroen te Molder	Energie coöperatie Hof van Twente
Tine De Moor	Universiteit Utrecht
Anja Niewind	Provincie Overijssel
Stefan Nijwening	RebelGroup
Rinske van Noortwijk	Greenwish
Miranda Ooijevaar	Gemeente Utrecht
Arnout Potze	Provincie Overijssel
Anne de Raaf	Fonds 1818
Bert Ravelli	Provincie Gelderland
Wim van Rijn	't Geertje
Wim van Rijswijk	Coresta

Silvia de Ronde Bresser	Kracht in NL
Piet Romkes	Gemeente Kampen
Alexander de Roo	Provincie Gelderland
Jurri Rooyackers	De Nieuwe Regentes
Roelant Schenk	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Barend Jan Schrieken	Nationaal Restauratiefonds
Martin Schulz	Bestuurskundig onderzoek & advies
Yolanthe Sinnige	Interprovinciaal Overleg
Jan Smelik	Austerlitz Zorgt
Martijn van der Steen	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Robert Steenks	Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk
Ilan Stoelinga	Gemeente Amsterdam
Fred Stol	Gemeente Zuidhorn
Lucien Stöpler	Justice in Practice Network
Frans van Suylekom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Peter Tangel	Gemeente Delft
Marcel Tankink	Buurtbedrijf Bilgaard
Menno Tummers	Prins Bernhard Cultuurfonds
Mark van Twist	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Timo Veen	Duurzaam Hoonhorst
Björn Vennema	Social Impact Consultancy
Rene Verschoor	Prinses Máxima Centrum
Henk-Jan Vinken	Gemeente Hengelo
Patricia Vogel	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
William Voorberg	Erasmus Universiteit Rotterdam
Pieter de Vries	Texel Energie
Annemiek Wevers	Provincie Zuid-Holland

Daarnaast spraken wij met vertegenwoordigers van vele provincies en gemeenten.

Bijlage 4 | Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen

Voorzitter

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Delfland

Plaatsvervangend voorzitter

Mevrouw H. van Rijnbach-de Groot, Burgemeester van de gemeente Etten-Leur

Leden

De heer prof. dr. M.A. Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van onderzoeksinstituut COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van de decentrale overheden).

Tijdelijke leden

Theo Peters

Prof. dr. Th.A.J. Toonen

Drs. F.H. Buddenberg

