



> Retouradres

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

Posbus 20011

2500 EA DEN HAAG

**DGBK/B&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.

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

PWC – 'De agile overheid' – oktober 2012. PWC doelt 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.

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 verdienmodellen – 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.