

Publiek geld verdelen met een burgerbegroting

Een onderzoek naar een zorgvuldige en efficiënte wijze om als gemeente
de burgerbegroting te kunnen vormgeven en inzetten

Naam: C.R. (Roel) van den Berg

Studentennummer: i6203539

Begeleider: mr. E.M.J. Hardy

Datum: 29 januari 2021

Versie: 1

Aantal woorden: 9235

Maastricht University

Faculty of Law

Master Nederlands Recht

Specialisatie Staats- en Bestuursrecht

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wat is een burgerbegroting?.....	7
2.1 Geschiedenis van de burgerbegroting	7
2.2 Definitieomschrijving.....	9
2.3 De ene burgerbegroting is de andere niet	11
2.4 Maastricht als voorbeeld	13
2.5 Tussenconclusie.....	14
3. Juridische kwalificatie.....	15
3.1 Burgerbegroting als subsidie	15
3.1.1 Aanspraak op financiële middelen	16
3.1.2 Door een bestuursorgaan verstrekt	16
3.1.3 Met het oog op bepaalde activiteiten.....	19
3.1.4 Anders dan als betaling	19
3.1.5 Wettelijk voorschrift.....	20
3.2 Geen subsidie, wat dan wel?	21
3.3 Tussenconclusie.....	22
4. Knelpunten in de praktijk.....	24
4.1 Subsidies niet meer van deze tijd?	24
4.2 Rechtsbescherming.....	25
4.3 Sociale ongelijkheid	28
4.4 Tussenconclusie.....	29

5. Conclusie en aanbevelingen	31
5.1 Conclusie.....	31
5.2 Aanbevelingen.....	33
6. Literatuur- en jurisprudentielijst.....	34
6.1 Boeken, artikelen en rapporten.....	34
6.2 Jurisprudentie	36
6.3 Parlementaire stukken	37
6.4 Internetbronnen	38

1. Inleiding

Bij overheden op alle niveaus blijkt een sterke wens te leven om in te spelen op een veranderende samenleving, waarin bedrijven, maatschappelijke organisaties en (groepen van) burgers (mede)verantwoordelijkheid willen dragen voor publieke taken.¹ Meer dan voorheen streven overheden ernaar om samen te werken met haar burgers, bijvoorbeeld omdat deze overheden zelf niet over de benodigde expertise beschikken of om meer draagvlak te creëren voor bepaald te voeren beleid. Deze trend kenmerkt zich door een meer horizontale verhouding tussen overheid en burgers. In de literatuur wordt in dit kader ook wel gesproken van een ‘participatiesamenleving’ of ‘doe-democratie’.² Door sommige auteurs wordt zelfs gesproken van ‘ontstatelijking’.³

Door het hele land en in vrijwel iedere gemeente wordt dus gezocht naar ruimte om burgers (mede)verantwoordelijkheid te laten dragen voor publieke taken of deze zelfs aan hen over te dragen.⁴ Zo wordt in het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ uit 2017 uitdrukkelijk aandacht besteed aan de wens om ruimte te bieden aan burgerinitiatieven.⁵ Ook blijkt uit een analyse van de coalitieakkoorden van de tien grootste gemeenten uit 2018 dat zij vol willen inzetten op burgerparticipatie.⁶ In de praktijk wordt ondertussen al veel geëxperimenteerd met verschillende vormen van burgerparticipatie. Zo worden de grachten in Gouda op contractbasis schoongemaakt door een initiatiefnemer op een SUP-plank⁷ en hebben bewoners van de gemeente Lansingerland het dagelijks onderhoud en beheer van de Dierweide Leeuwenkuil overgenomen.⁹ Enkele andere voorbeelden van burgerparticipatie zijn: stadsgesprekken, G1000-bijeenkomsten, volksamendementen, digitale platforms en burgerbegrotingen.

Op de burgerbegroting zal in deze masterthesis verder worden ingezoomd, nu deze bijzondere vorm van burgerparticipatie steeds meer aandacht lijkt te krijgen in Nederland. Tot op heden hebben in Nederland alleen gemeenten zich hieraan durven te wagen, waardoor deze thesis zich dan ook zal richten op de

¹ Den Ouden, *NTB* 2016/52, p. 387.

² Jongkind, Drahtmann & Den Ouden, *Gst.* 2020/55, p. 287.

³ Zijlstra, *NTB* 2018/54, p. 312-313.

⁴ Den Ouden 2018, p. 131.

⁵ Regeerakkoord 2017 ‘vertrouwen in de toekomst’, p. 7.

⁶ Y. de Koster, ‘Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot’, binnenlandsbestuur.nl, 1 augustus 2018, Geraadpleegd via [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx).

⁷ ‘SUP’ staat voor Stand Up Paddleboarding en is een vorm van surfen waarbij men zich rechtop staand op een surfplank voortbeweegt met behulp van een peddel.

⁸ S. Geurts, ‘Waarom zou ik niet betaald hoeven worden en een vuilnisman wel?’, demonitor.kro-ncrv.nl, 30 mei 2019, Geraadpleegd via <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/waarom-zou-ik-niet-betaald-hoeven-worden-en-een-vuilnisman-wel>.

⁹ A. van der Houwen, ‘Dierenweide Leeuwenkuil maakt doorstart dankzij twee ondernemers’, hartvanlansingerland.nl, 23 november 2017, Geraadpleegd via <https://www.hartvanlansingerland.nl/nieuws/algemeen/15748/dierenweide-leeuwenkuil-maakt-doorstart-dankzij-twee-ondernemers>.

burgerbegroting op gemeentelijk niveau. De teller van gemeenten die gebruik maken van een burgerbegroting stond in 2017 op 11 gemeenten, tevens waren er nog 10 andere gemeenten die mogelijkheden aan het verkennen om ook een burgerbegroting in te voeren.¹⁰ Tegenwoordig lijken ook de wat grotere gemeenten warm te lopen voor de burgerbegroting. Zo is de gemeente Maastricht voornemens om in 2021 een burgerbegroting op te zetten¹¹ en heeft een wijk in de gemeente Haarlem een volledige online burgerbegroting gestart.¹²

Dat naar verwachting steeds meer gemeenten een burgerbegroting zullen instellen is ook niet zo vreemd, want de centrale overheid moedigt gemeenten hard aan om meer in te zetten op burgerparticipatie. De gedachte hierachter is dat burgerparticipatie op decentraal niveau beter tot zijn recht komt, doordat gemeenten het dichtst bij de bevolking staan en daardoor goed rekening kunnen houden met de lokale wensen en behoeften.¹³ Een recent voorbeeld waarin deze gedachte duidelijk naar voren komt is het wetsvoorstel tot invoering van de ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’.¹⁴ Hiermee worden gemeenten verplicht tot het vaststellen van een participatieverordening en wordt het uitdaagrecht – beter bekend als ‘the Right to Challenge’ – in de Gemeentewet verankerd. Het doel van deze aanstaande wet is om het voor burgers gemakkelijker te maken om publieke taken van de gemeente over te nemen.¹⁵

De burgerbegroting is een instrument dat ook kan bijdragen aan de versterking van burgerparticipatie op decentraal niveau, door de burgers zelf te laten beslissen hoe een (deel van een) gemeentelijk budget moet worden besteed.¹⁶ In de kern is een burgerbegroting eigenlijk gewoon een wijze van publieke geldverstrekking.¹⁷ Een gemeente reserveert een deel van haar begroting en stelt dit beschikbaar aan haar burgers. Vervolgens is het aan de burgers om op geheel democratische wijze de budgettaire prioriteiten vast te stellen, zodat duidelijk wordt waar het publiek geld voor moet worden gebruikt. Daarna mogen de burgers initiatiefvoorstellen indienen en wordt opnieuw op democratische wijze besloten of hieraan gevolg moet worden gegeven. Bij voldoende animo zal het burgerinitiatief vanuit de

¹⁰ Hofman 2017, p. 8.

¹¹ ‘Verder uitstel burgerbegroting naar maart 2021’, burgerbegrotingmaastricht.nl, 10 september 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/bekendmaking/verder-uitstel-burgerbegroting-naar-maart-2021>.

¹² H. Vossen, ‘Van “nee, want” naar “ja, mits” met burgerbegroting in Haarlem’, lokale-democratie.nl, 5 oktober 2020, Geraadpleegd via: <https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979215/digitale-participatie/blog/view/57981146/van-nee-want-naar-ja-mits-met-burgerbegroting-in-haarlem>.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 191 (MvT).

¹⁴ Voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau).

¹⁵ Memorie van Toelichting op de wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau), p. 6-7.

¹⁶ Hofman 2011, p. 16.

¹⁷ Hofman 2011, p. 8.

burgerbegroting worden bekostigd.¹⁸ De gemeente kan ervoor kiezen om een vinger in de pap houden door vooraf bepaalde kaders vast te stellen of door zelf mee te beslissen.¹⁹ Wel moet de gemeente in het achterhoofd houden dat zij vooral een faciliterende en (mede)financierende rol heeft in dit proces.²⁰ Dit betekent geen ‘top down’ aansturing en eenzijdige besluitvorming meer, maar zoveel als mogelijk de beleidsvorming en uitvoering overdragen aan de burger.

Ondanks dat gemeenten met de burgerbegroting zo veel mogelijk publieke taken willen overdragen aan de burgers, blijft de verdeling van het publiek geld een taak van het gemeentebestuur.²¹ Zoals de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in 2014 formuleerde ‘publiek geld verplicht’.²² Maar waartoe precies? Met een burgerbegroting is immers veel publiek geld gemoeid.²³ Zo zal de gemeente Maastricht met haar eerste burgerbegroting maar liefst €300.000,- over verschillende burgerinitiatieven verdelen.²⁴ Het is dan van belang om als gemeente duidelijk te hebben welke publiekrechtelijke normen eventueel van toepassing kunnen zijn op geldverstrekking via een burgerbegroting. Dit zal grotendeels afhankelijk zijn van de wijze waarop de burgerbegroting wordt vormgegeven en ingezet. Het is voor veel gemeenten nog steeds pionieren, nu weinig gemeenten ervaring hebben met een burgerbegroting.²⁵ Daarom heeft deze thesis als doel om hieraan een bijdrage te leveren door gemeenten van de nodige (juridische) handvatten te voorzien voor het vormgeven en inzetten van een burgerbegroting. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in deze thesis met name vanuit het perspectief van de burger zal worden geredeneerd, waardoor aspecten die uitsluitend voor een gemeente van belang zijn – zoals doelmatig en effectief gebruik van het publiek geld – verder buiten beschouwing blijven. De vraag die in deze thesis dan ook centraal staat, luidt als volgt:

“Hoe kan een gemeente de burgerbegroting op een zo zorgvuldig²⁶ en efficiënt²⁷ mogelijke wijze vormgeven en inzetten?”

Om tot een antwoord te komen op deze centrale vraag, moet in het volgende hoofdstuk eerst meer informatie worden gegeven over de burgerbegroting als instrument om publiek geld mee te verstrekken. Nadat duidelijk is geworden wat een burgerbegroting precies inhoudt, zal in hoofdstuk 3 de

¹⁸ Hofman 2011, p. 8-10.

¹⁹ Hofman 2017, p. 12.

²⁰ Hofman 2017, p. 11-12.

²¹ Den Ouden 2018, p. 136.

²² Raad voor de financiële verhoudingen 2014, p. 19.

²³ Hofman 2017, p. 10.

²⁴ ‘Burgerbegroting Maastricht van start’, burgerbegrotingmaastricht.nl, 28 februari 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/persbericht/burgerbegroting-maastricht-van-start>.

²⁵ Hofman 2017, p. 9.

²⁶ Met zorgvuldig wordt in deze context bedoeld dat de beginselen van een democratische rechtsstaat in acht worden genomen. Zie daarover ook Schlössels en Zijlstra 2017, p. 14.

²⁷ Met efficiënt wordt in dit kader bedoeld dat overheid en burgers zo weinig mogelijk (onnodige) hinder ondervinden van het wettelijke kader.

burgerbegroting juridisch worden gekwalificeerd. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat verschillende varianten mogelijk zijn, die op juridisch vlak verschillende gevolgen hebben voor de gemeente en haar burgers. Ten aanzien van hoofdstuk 2 en 3 is een klassiek rechtsbronnen- en literatuuronderzoek²⁸ het meest passend. Het vierde hoofdstuk belicht de burgerbegroting vanuit een meer praktisch oogpunt. In dit hoofdstuk zullen namelijk de knelpunten worden besproken die in de praktijk kunnen voorkomen. In dit kader is een open interview²⁹ gehouden met de projectleider die voor de gemeente Maastricht een burgerbegroting heeft opgezet. Dit heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het opsporen van de knelpunten die in de praktijk (kunnen) ontstaan bij het vormgeven en inzetten van een burgerbegroting. De relevante bevindingen uit het interview zijn verwerkt in dit hoofdstuk. Tot slot wordt in de conclusie een antwoord gegeven op de reeds genoemde centrale vraag en zullen een aantal belangrijke aanbevelingen worden gedaan. Na het lezen van deze thesis zou een gemeente een weloverwogen keuze moeten kunnen maken over de vormgeving en het inzetten van de burgerbegroting.

²⁸ Van Schaaijk 2011, p. 79.

²⁹ Van Schaaijk 2011, p. 88-89.

2. Wat is een burgerbegroting?

De burgerbegroting heeft in Nederland nog maar vrij recentelijk haar intreden gemaakt, waardoor er nog wel eens onduidelijkheid bestaat over wat een burgerbegroting nu precies inhoudt.³⁰ Dit hoofdstuk zal meer duidelijkheid scheppen over de burgerbegroting. Om te beginnen zal in paragraaf 2.1 de geschiedenis van de burgerbegroting worden geschetst. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 een zo scherp mogelijke definitieomschrijving van de burgerbegroting gegeven, waarna paragraaf 2.3 een aantal varianten op de burgerbegroting geeft. Om ervoor te zorgen dat dit alles meer tot de verbeelding gaat spreken, wordt in paragraaf 2.4 nog een voorbeeld gegeven van een burgerbegroting. Tot slot wordt afgesloten met een korte tussenconclusie.

2.1 Geschiedenis van de burgerbegroting

De burgerbegroting vindt haar oorsprong in de Braziliaanse stad Porto Alegre.³¹ Deze stad heeft maar liefst 1,4 miljoen inwoners, waardoor directe democratie vrijwel onmogelijk is. Daarom heeft het gemeentebestuur in 1989 de burgerbegroting, een vorm van getrapte directe democratie, bedacht voor de inrichting van de stadbegroting. Hiermee hoopte het bestuur de burgers weer samen te brengen en de beperkte publieke middelen zo eerlijk mogelijk over de stad te verdelen.³²

De burgerbegroting in Porto Alegre werkt in grote lijnen als volgt.³³ Allereerst vinden er in maart voorbereidingsbijeenkomsten plaats in straten en buurten. De bewoners kunnen dan aangeven welke onderwerpen zij belangrijk vinden. Er zijn zes onderwerpen waarover het budget verdeeld moet worden. Vervolgens stellen de wijken in een voorselectie de begrotingsprioriteiten vast, welke uiteindelijk verwerkt worden in een stedelijk begrotingskader. De democratisch verkozen Raad voor Participatieve Begroting, bestaande uit 46 bewoners uit verschillende wijken, stelt dit begrotingskader in september vast en maakt per wijk een investeringsbegroting. Daarna zijn de inwoners van de straten en buurten weer aan zet. Zij kunnen de begroting waar nodig bijstellen. Uiteindelijk wordt in november, wegens grondwettelijke verplichtingen, door de gemeenteraad de definitieve investeringsbegroting vastgesteld. Het publiek geld wordt conform een vast rekenmodel over de verschillende wijken verdeeld, waarna het aan haar inwoners is om met initiatieven te komen. Deze initiatieven worden met publiek geld uit de burgerbegroting bekostigd, mits zij voldoen aan de vooraf vastgestelde uitvoeringsvoorwaarden.

³⁰ Hofman 2017, p. 9.

³¹ Hofman 2017, p. 7.

³² Hofman 2011, p. 27.

³³ Hofman 2011, p. 28-29.

De burgerbegroting in de Braziliaanse stad bleek een groot succes te zijn. Dit is ook terug te zien in de cijfers. In 1996 won Porto Alegre op de Habitat II Conferentie de prijs voor ‘best practice in stedelijk management’.³⁴ Hierdoor kreeg het fenomeen burgerbegroting veel bekendheid en zijn wereldwijd honderden steden hiermee gaan experimenteren. Zo waren er in 2010 150 Duitse steden met een

Verbetering (basis)diensten in Porto Alegre		
	1988	2003
Bevolking zonder water	5,8%	0,5%
Wegen zonder wegdek	690 km	390 km
Bevolking zonder rioolaansluiting	54%	16%
Woningen met sanitair	46%	85%
Bevolking zonder huisvuilinzameling	15%	0%
Bevolking zonder illegale bewoning	25,8%	18,4% (2001)
Ongeletterdheid	5,6%	3,3%
Kindersterfte (per 1000 geboortes)	18,6 (1992)	12,9 (2005)
Openbare scholen	29	86
Kinderopvang	2	120

burgerbegroting en is dit aantal in 2015 gestegen naar maar liefst 435 steden. Sinds 2015 kent Parijs een burgerbegroting van €65 miljoen en wil uiteindelijk doorgroeien naar €500 miljoen. Sinds 2014 wordt in Antwerpen 10% van zijn budget, namelijk €1,4 miljoen, aan de inwoners toevertrouwd. In Portugal is zelfs een nationale burgerbegroting ingevoerd.³⁵

In Nederland daarentegen kwam de burgerbegroting maar traag op gang. Pas in 2014 ging de gemeente Oldebroek, als eerste Nederlandse gemeente, van start met het treffen van voorbereidingen voor het opzetten van de burgerbegroting voor twee dorpen. Vervolgens zette in 2015 de gemeente Breda stevig in op de burgerbegroting. In 2016 was de gemeente Oss de derde in de rij, waarna in hetzelfde jaar de gemeente Emmen ook besloot om een burgerbegroting in te stellen.³⁶ Ondanks deze trage start, lijken steeds meer Nederlandse gemeenten warm te lopen voor een burgerbegroting. Zo stond de teller in 2017 al op 11 gemeenten en waren nog eens 10 andere gemeenten aan het verkennen of zij ook een burgerbegroting wilden invoeren.³⁷ Anno 2020 speelt de burgerbegroting een prominente rol voor veel gemeenten die willen inzetten op burgerparticipatie. Zo zal de gemeente Maastricht in 2021 een burgerbegroting opzetten³⁸, heeft de gemeente Duiven sinds 2019 een burgerbegroting³⁹ en blijkt de burgerbegroting in de gemeente Emmen een succesverhaal te zijn.⁴⁰

³⁴ Hofman 2011, p. 6.

³⁵ Hofman 2017, p. 10.

³⁶ Hofman 2017, p. 9

³⁷ Hofman 2017, p. 8.

³⁸ ‘Verder uitstel burgerbegroting naar maart 2021’, burgerbegrotingmaastricht.nl, 10 september 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/bekendmaking/verder-uitstel-burgerbegroting-naar-maart-2021>.

³⁹ ‘Burgerbegroting gemeente Duiven (Nederland)’, burgerbegrotingen.eu, 12 mei 2020, Geraadpleegd via: https://burgerbegrotingen.eu/news_items/370.

⁴⁰ ‘Burgerbegroting gemeente Emmen (Nederland)’, burgerbegrotingen.eu, 12 april 2020, Geraadpleegd via: https://burgerbegrotingen.eu/news_items/371.

In tegenstelling tot landen als Duitsland, België en Frankrijk, ontbreekt in Nederland weliswaar nog het nodige enthousiasme rondom de burgerbegroting, maar we zien dat op gemeentelijk niveau steeds meer wordt ingezet op burgerparticipatie, waardoor gemeenten naar verwachting de komende jaren zullen blijven experimenteren met de burgerbegroting

2.2 Definitieomschrijving

Na het schetsen van de ontstaansgeschiedenis van de burgerbegroting en de ontwikkelingen die zij heeft doorgemaakt, zal nu getracht worden een zo accuraat mogelijke definitieomschrijving te geven van de burgerbegroting. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat deze definitie betrekking heeft op de Nederlandse (en dus meer westerse variant op de) burgerbegroting.

Om maar meteen met de deur in huis te vallen, er bestaat in de literatuur (nog) geen breed aanvaarde definitie van de burgerbegroting. Wel zijn er de afgelopen jaren enkele pogingen gedaan. De meest precieze definitieomschrijving wordt gegeven in een publicatie van Joop Hofman uit 2017:

*“[...] een besluitvormend proces waarin burgers delibereren en onderhandelen over het aanwenden en verdelen van publieke geldbronnen van de lokale overheid en/of maatschappelijke partijen ten behoeve van plannen en ambities.”*⁴¹

Ondanks dat er nog geen vaste definitieomschrijving bestaat, is er wel een vijftal eigenschappen te ontdekken waaraan een burgerbegroting geacht wordt ten minste te voldoen.⁴²

1. de burgers moeten de toewijzing en omgang van de budgetten kunnen bediscussiëren;
2. het bevoegd gezag moet zichzelf uiteindelijk verbinden aan de burgerbegroting (zelfbinding);
3. er moeten meerdere bijeenkomsten worden gehouden;
4. het besluitvormend proces moet transparant zijn;
5. en de resultaten moeten uiteindelijk worden gepubliceerd.

De burgerbegroting heeft immers als doel om de directe burgerparticipatie en representatie democratie te versterken.⁴³ Burgers krijgen met behulp van de burgerbegroting meer verantwoordelijkheid en zeggenschap over de besteding van publieke middelen. In dit kader spreekt Hofman ook wel van een ‘Triple AAA’, namelijk (1) afstand verkleinen, (2) autonomie en (3) alternatieven.⁴⁴ Met ‘afstand verkleinen’ wordt bedoeld dat met behulp van de burgerbegroting het gemeentebestuur en de burgers

⁴¹ Hofman 2017, p. 7 en 41.

⁴² Hofman 2011, p. 9.

⁴³ Hofman 2011, p. 16 en 20.

⁴⁴ Hofman 2017, p. 32-34.

dichter bij elkaar worden gebracht. Zeker in de huidige participatiesamenleving staat samenwerking centraal en is het derhalve van belang dat de burgers ook een bijdrage kunnen leveren aan het uitvoeren van publieke taken. Met ‘autonomie’ wordt bedoeld dat bij het inzetten van een burgerbegroting aan de burgers een bepaalde mate van (mede)verantwoordelijkheid wordt overgelaten, waardoor zij dus zelf bepaalde keuzes mogen maken. Dit creëert een gevoel van eigenaarschap bij de burgers, wat idealiter meer draagvlak oplevert. Bovendien wordt hierdoor beter aangesloten bij de prioriteiten van de burgers. Tot slot wordt met ‘alternatieven’ bedoeld dat voor eenzelfde probleem vaak meerdere oplossingen mogelijk zijn. Door verschillende (groepen van) burgers bij het besluitvormend proces te betrekken, wordt het oplossingsvermogen van meerdere partijen aangesproken en komen vaak creatievere en bovenal goedkopere oplossingen tot stand.

Ter illustratie van de ‘Triple AAA-theorie’ kan het volgende voorbeeld worden gegeven, waarin alle drie de factoren duidelijk naar voren komen.⁴⁵ Het gaat om het verhaal van de brugwachter in het Friese plaatsje Baard. De brug in Baard ging nog maar twaalf keer per dag open. De brugwachter zorgde in opdracht van de provincie ervoor dat dit iedere keer netjes op tijd gebeurde. Dit deed hij ongeveer 50 meter verderop, vanuit een eigen hokje op een parkeerplaats. De kosten hiervan waren maar liefst €60.000,- per jaar. Vervolgens is de eigenaar van het nabij gelegen dorpscafé op het idee gekomen om deze publieke taak van de brugwachter over te nemen. Het dorpscafé bevindt zich immers naast de brug en in het dorpscafé zijn eigenlijk altijd wel ten minste twee á drie personen aanwezig, die gemakkelijk met een afstandsbediening de brug kunnen bedienen. De provincie heeft hier medewerking aan verleend, waardoor de brugwachter nu elders kan worden ingezet en de kosten van de brug zijn afgenomen naar nog geen €20.000,- per jaar. Een dergelijk initiatief kan perfect binnen het besluitvormend proces van een burgerbegroting tot stand komen.

Om scherp voor ogen te krijgen wat een burgerbegroting precies inhoudt, is het ook nog belangrijk om erachter te komen wat het absoluut niet is. Men dient de burgerbegroting dan ook te onderscheiden van andere vormen van budgetbesteding, zoals bijvoorbeeld wijkbudgetten, bezuinigingsdialogen en begrotingswijzers.⁴⁶ Zo is een burgerbegroting geen instrument om overheidsplannen uit te voeren, maar is het juist aan de burgers om het publieke geld te verdelen en met initiatieven te komen.⁴⁷ Ook is een burgerbegroting geen eenzijdige ophaalronde van informatie (zoals een bezuinigingsdialoog) of het inzichtelijk maken van de gemeentelijke begroting (zoals een begrotingswijzer), maar gaat het erom dat burgers delibereren en onderhandelen over de verdeling van publiek geld.⁴⁸ Een burgerbegroting maakt

⁴⁵ Hofman 2017, p. 34.

⁴⁶ Hofman 2017, p. 48-51.

⁴⁷ Hofman 2017, p. 48.

⁴⁸ Hofman 2017, p. 49.

het bovendien mogelijk om alle burgers te betrekken in het besluitvormend proces en niet slechts een beperkte (vertegenwoordigende) groep van burgers zoals het geval is bij een wijkbudget.⁴⁹

Het moge dus duidelijk zijn dat niet iedere vorm van gemeentelijke budgetbesteding ook een burgerbegroting is. Daarbij is de definitie van de burgerbegroting nog steeds sterk in ontwikkeling, waardoor het lastig is om hieraan harde criteria te hangen. Toch kunnen de definitieomschrijving van Hofman en de vijf eigenschappen als een belangrijke leidraad dienen, om te bepalen of er sprake is van een burgerbegroting. Naar mijn idee kan de burgerbegroting hierom als volgt worden omschreven:

“Een besluitvormend proces waarin burgers op een transparante wijze – al dan niet binnen een door de gemeente vooraf vastgesteld kader – delibereren en autonome keuzes maken over de verdeling van een vastgestelde som publiek geld, waarna de gemeente vervolgens dit geld dient te verstrekken aan de initiatiefnemers.”

Tot slot dient te worden opgemerkt dat een burgerbegroting ook wel eens in een ander jasje wordt gestoken, doordat het een afwijkende benaming krijgt zoals ‘participatiebegroting’ of ‘buurtsubsidie’.⁵⁰ Toch kan er dan sprake zijn van een burgerbegroting. Wees hier dus altijd bedachtzaam op.

2.3 De ene burgerbegroting is de andere niet

Hiervoor is al duidelijk geworden dat het nog lastig blijkt te zijn om de burgerbegroting te definiëren. Desondanks is een poging gewaagd en zijn in ieder geval een aantal kaders gegeven waarbinnen een burgerbegroting dient te vallen. Bij het vormgeven van een burgerbegroting kan de gemeente kiezen uit een drietal (hoofd)modellen.⁵¹ Binnen deze modellen bestaan ook weer een vijftal varianten, welke zijn gebaseerd op de mate van invloed van de burgers op de burgerbegroting.⁵² In zijn totaliteit bestaan er dus 15 verschillende vormen van een burgerbegroting. Hierna zullen de modellen en varianten achtereenvolgens kort worden besproken.

Om te beginnen bestaat er het model van Porto Alegre (Brazilië), waarin de burgerbegroting van onderop wordt ingericht.⁵³ Dit betekent dat de burgers zelf prioriteiten stellen en met initiatieven komen. De gemeente stelt deze prioriteiten en initiatieven vervolgens alleen nog maar vast. Kenmerkend aan dit model is dat het zwaartepunt in de besluitvormingsprocedure bij de burgers ligt, aangezien zij zelf met ideeën komen en prioriteiten stellen. Het andere uiterste betreft het model van Christchurch (Nieuw

⁴⁹ Hofman 2017, p. 48.

⁵⁰ Hofman 2017, p. 48.

⁵¹ Hofman 2011, p. 9 en 14.

⁵² Hofman 2011, p. 10 en 14.

⁵³ Hofman 2011, p. 9.

Zeeland), waarin de burgers een bestaande conceptbegroting alleen maar beoordelen en zo nodig bijstellen.⁵⁴ Het zwaartepunt in de besluitvormingsprocedure ligt dan ook bij de gemeente. De burgers kunnen weliswaar met alternatieve voorstellen komen en in overleg treden, maar de gemeente heeft altijd het laatste woord. De gemeente zal in de regel de alternatieve voorstellen slechts inventariseren en de hoogst scorende voorstellen daadwerkelijk financieren. Tot slot bestaat er nog het model van Deventer (Nederland), waarin eigenlijk de andere twee modellen lijken samen te komen.⁵⁵ De gemeente maakt namelijk vooraf een gelimiteerd budget vrij, waarbinnen de burgers initiatiefvoorstellen mogen indienen en daarover kunnen stemmen. Indien een initiatief voldoende stemmen krijgt, dan wordt hieraan gevolg gegeven door het initiatief uit de burgerbegroting te bekostigen.

Zoals gezegd zijn er binnen de drie modellen een vijftal varianten op de burgerbegroting, waarmee de mate van invloed van de burgers op de burgerbegroting wordt uitgedrukt. Deze varianten staan hieronder (van licht naar zwaar) in een matrix opgenomen.⁵⁶

	Invloed burgers	Partijen	Onderwerp burgergesprekken	Deliberatie gericht op...	Definitie Budgetvoorstel
XS	Informeren	De bevolking in brede zin.	Kennisopname van de begroting	Informatieoverdracht	Overheid
S	Consulteren	Met belangengroepen en semiprofessionele partijen en soms is er een open platform voor individuele burgers aan toegevoegd.	De begrotingskeuzes	Meningspeiling begrotingskeuzes	Overheid legt voorstellen voor. Vraagt partijen naar inzichten en opvattingen maar maakt eigen beslissingen.
M	Uitwisseling	Een mix van belangengroepen, voorhoede, en professionele groepen en individuele burgers.	Begrotingsonderwerpen	Meningen delen, meningsvorming en oplossingscompetenties benutten.	Overheid overlegt met partijen en burgers om te komen tot oplossingen. Overheid maakt eigen beslissingen.
L	Burger-prioritering	Gericht op individuele burgers, netwerken van burgers en een organisatievorm van burgers.	Begrotingsindeling	Diensten kwalificeren, begrotingsprioriteiten stellen.	Burgers bepalen de indeling van budgetten in de begroting. Overheid neemt beslissingen over middels een budgetkadervoorstel.
XL	Burgerregie	Gericht op individuele burgers, netwerken van burgers en een organisatievorm van burgers.	Begroting uitvoeringsklaar maken	Beslissen tav begroting en zorgen dat het uit te voeren is.	Bevoegdheden zijn gedelegeerd naar burgers. Zij beslissen.
Uit: Nederland op weg naar de burgerbegroting. Joop Hofman. Uitg Ministerie BZK, 2011					

⁵⁴ Hofman 2011, p. 9-10.

⁵⁵ Hofman 2011, p. 10.

⁵⁶ Hofman 2017, p. 17-18.

Kortom, een gemeente beschikt over verschillende mogelijkheden als het om het vormgeven van een burgerbegroting gaat. Het idee is dat een gemeente zelf het best kan bepalen welke vorm van een burgerbegroting het meest geschikt is.

2.4 Maastricht als voorbeeld

Het moge ondertussen duidelijk zijn dat de definitie van een burgerbegroting nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Om toch wat meer duidelijkheid te scheppen, zal hierna de Maastrichtse burgerbegroting⁵⁷ kort uiteen worden gezet.

De gemeente Maastricht stelt (samen met de Provincie Limburg) maar liefst €300.000,- beschikbaar voor de eerste stadsbrede burgerbegroting.⁵⁸ Bij de vormgeving van de burgerbegroting heeft de gemeente Maastricht hoofdzakelijk Antwerpen als voorbeeld genomen, nu de burgerbegroting in Antwerpen sinds 2014 een groot succes blijkt te zijn.⁵⁹ De Maastrichtse burgerbegroting kent vier rondes, waaraan iedereen⁶⁰ kan deelnemen door zich hiervoor in te schrijven.⁶¹ In de eerste ronde zullen de burgers met elkaar in gesprek treden en zo tot de vijf belangrijkste thema's komen waarover het geld verdeeld moet worden. In ronde twee wordt daadwerkelijk de €300.000,- verdeeld over de vijf thema's. Vervolgens mogen de burgers in de derde ronde initiatiefvoorstellen indienen bij de gemeente. Voordat in ronde vier door de burgers hierover gestemd mag gaan worden, zal de gemeente de initiatiefvoorstellen aan een aantal criteria toetsen. Deze criteria zijn nog voor de eerste ronde door de gemeente Maastricht vastgesteld en gepubliceerd. Een van de criteria waaraan moet worden voldaan is dat het initiatief binnen een jaar uitgevoerd moet kunnen worden. Ook moet het initiatief bijvoorbeeld binnen het gemeentelijk beleid passen. De gemeente behoudt met de toetsing aan de vooraf vastgestelde criteria dus nog aardig wat zeggenschap over de burgerbegroting.

⁵⁷ 'Burgerbegroting Maastricht 2020 (NL)', *Burgerbegroting Maastricht*, YouTube 16 januari 2020, Geraadpleegd via: <https://www.youtube.com/watch?v=As58g3mggH8>.

⁵⁸ 'Burgerbegroting Maastricht van start', *burgerbegrotingmaastricht.nl*, 28 februari 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/persbericht/burgerbegroting-maastricht-van-start>.

⁵⁹ 'Burgerbegroting: meer dan het zoveelste stuk van de participatiepizza', *burgerbegrotingmaastricht.nl*, 3 maart 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/nieuws/burgerbegroting-meer-dan-het-zoveelste-stuk-van-de-participatiepizza>.

⁶⁰ Met 'iedereen' wordt ook echt iedereen bedoeld. Dus ook minderjarigen (bij voorkeur onder begeleiding van een ouder), ondernemers en mensen die geen inwoner zijn van de gemeente Maastricht kunnen zich inschrijven voor deelname aan de burgerbegroting. De ratio hierachter is dat iedereen mag meedenken, zolang het de stad Maastricht en haar inwoners maar ten goede komt.

⁶¹ 'Burgerbegroting Maastricht van start', *burgerbegrotingmaastricht.nl*, 28 februari 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/persbericht/burgerbegroting-maastricht-van-start>.

2.5 Tussenconclusie

Gesteld kan dus worden dat de burgerbegroting nog volop in ontwikkeling is. Een dekkende definitieomschrijving is dan ook lastig te geven. Toch is er een aantal eigenschappen te ontdekken waarover een burgerbegroting ten minste dient te beschikken. Zo moeten de burgers kunnen delibereren en autonoom kunnen beslissen hoe het publiek geld wordt verdeeld en welke initiatieven vanuit de burgerbegroting worden bekostigd. De gemeente moet zichzelf vervolgens aan deze uitkomst binden. Verder is het belangrijk dat meerdere bijeenkomsten worden gehouden en het besluitvormend proces dus niet over een nacht ijs gaat. Tot slot dient het gehele proces voldoende transparant te zijn en moeten de resultaten openbaar worden gemaakt. De Maastrichtse burgerbegroting is een mooi voorbeeld van een burgerbegroting die over al deze eigenschappen beschikt.

Mede gelet op voornoemde eigenschappen, kan een burgerbegroting mijns inziens als volgt worden omschreven:

“Een besluitvormend proces waarin burgers op een transparante wijze – al dan niet binnen een door de gemeente vooraf vastgesteld kader – delibereren en autonome keuzes maken over de verdeling van een vastgestelde som publiek geld, waarna de gemeente vervolgens dit geld dient te verstrekken aan de initiatiefnemers.”

3. Juridische kwalificatie

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat een goede omschrijving van de burgerbegroting nog niet zo gemakkelijk te formuleren is. Desondanks is een poging gewaagd en een definitieomschrijving gegeven. In dit hoofdstuk wordt beoordeeld hoe een geldverstrekking via de burgerbegroting op juridisch vlak kan worden gekwalificeerd. Paragraaf 3.1 houdt de burgerbegroting tegen het licht van het publiekrechtelijke subsidiebegrip, waarna paragraaf 3.2 de privaatrechtelijke tegenhanger kort zal bespreken. Opnieuw zal worden afgesloten met een tussenconclusie.

3.1 Burgerbegroting als subsidie

De burgerbegroting is, zoals hiervoor al is gebleken, een nieuw en verfrissend instrument om publiek geld te verdelen, met een grote maatschappelijke meerwaarde. Maar is de burgerbegroting eigenlijk niet gewoon oude wijn in nieuwe zakken? Na een kritische blik kunnen veel financieringsconstructies in de praktijk immers onder de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden ondergebracht.⁶² In een rapport van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) uit 2014 werd al betwijfeld of werkelijk sprake is van nieuwe vormen van publieke financiering, althans in juridische zin.⁶³ In de meeste gevallen lijkt het gewoon te gaan om subsidies, al hebben de betrokken partijen dat niet altijd in de gaten. In dit kader spreken Van den Brink en Den Ouden ook wel van ‘de subsidie nieuwe stijl’.⁶⁴ Hierna zal blijken wanneer de burgerbegroting kan worden aangemerkt als een subsidie in de zin van de Awb.

De wetgever heeft in 1998 ervoor gekozen om een materiële subsidiedefinitie op te nemen in de Awb.⁶⁵ Iedere financiële verstrekking die voldoet aan de omschrijving die artikel 4:21, eerste lid, Awb geeft valt daardoor automatisch onder de reikwijdte van titel 4.2 van de Awb. Het is daarbij niet doorslaggevend dat de betrokken partijen de financiële verstrekking een andere benaming geven.⁶⁶ Met andere woorden: iedere (1) aanspraak op financiële middelen, (2) door een bestuursorgaan verstrekt (3) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, (4) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten, is een subsidie in de zin van de Awb.

⁶² Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2892.

⁶³ Raad voor de financiële verhoudingen 2014.

⁶⁴ Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2889.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1996-97, 25280, nr. 3, p. 12-13 (MvT).

⁶⁶ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 9. Zie ook ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:803, *AB* 2016/286, m.nt. A. Drahmman (HV Desk), ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1073, *AB* 2015/309, m.nt. W. den Ouden en CBb 9 juli 2008, ECLI:NL:CBb:2008:BD8180, *AB* 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren (Hanseland).

Voornoemde cumulatieve voorwaarden zullen hierna achtereenvolgens tegen het licht van de burgerbegroting worden gehouden.

3.1.1 Aanspraak op financiële middelen

Met het eerste element is het niet nodig dat de burger daadwerkelijk financiële middelen van de overheid ontvangt en behoudt. Een aanspraak op financiële middelen is al voldoende.⁶⁷ De wetgever heeft hierbij bewust ervoor gekozen om niet alleen de klassieke subsidieverlening ‘à fonds perdu’ te reguleren, maar een veel ruimere strekking aan te houden, waardoor bijvoorbeeld ook een garantstelling, lening⁶⁸ en financiering uit een revolverend fonds⁶⁹ binnen de reikwijdte van het subsidiebegrip vallen.

Een geldverstrekking via een burgerbegroting zal al snel aan deze voorwaarde voldoen. Indien een initiatiefvoorstel van een burger uiteindelijk wordt verkozen, dan ontstaat binnen de procedure van de burgerbegroting automatisch een aanspraak op financiële middelen. Een belangrijke eigenschap is immers, zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken, dat de overheid zichzelf verbindt aan de uitkomst van de burgerbegroting, waardoor de overheid het betreffende initiatiefvoorstel uit het vrijgemaakte budget moet bekostigen. Deze voorwaarde zal hierom naar verwachting geen discussie opleveren.

3.1.2 Door een bestuursorgaan verstrekt

Het tweede element zal daarentegen naar verwachting de meeste vragen oproepen. Met een bestuursorgaan bedoelt de wetgever een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb.⁷⁰ Hierbinnen dient een onderscheid te worden gemaakt tussen zogenaamde ‘a-bestuursorganen’ en ‘b-bestuursorganen’. Ingevolge artikel 1:1, eerste lid, sub a, Awb is een a-bestuursorgaan een orgaan van een rechtspersoon dat krachtens publiekrecht is ingesteld. Hieronder vallen op gemeentelijk niveau bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.⁷¹ Indien een dergelijk bestuursorgaan een initiatiefvoorstel vanuit de burgerbegroting bekostigt, dan wordt vrij gemakkelijk aan de tweede voorwaarde van het Awb-subsidiebegrip voldaan.

Het wordt echter ingewikkelder wanneer gebruik wordt gemaakt van een privaatrechtelijk vehikel, zoals een bewonersorganisatie in de vorm van een stichting⁷², om publiek geld mee te verstrekken. Een stichting is immers een rechtspersoon die niet krachtens publiekrecht is ingesteld⁷³, waardoor geen sprake is van een a-bestuursorgaan. Desondanks kunnen ook deze (rechts)personen en colleges onder

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1996-97, 25280, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁶⁸ *Kamerstukken II* 1993-94, 23700, nr. 3, p. 31 (MvT).

⁶⁹ Van den Brink 2018.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1996-97, 25280, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁷¹ De gemeente is een publiekrechtelijk rechtspersoon ingevolge artikel 2:1, eerste lid, BW en het college van B&W en de gemeenteraad zijn daar organen van op grond van artikel 6 Gemeentewet.

⁷² Den Ouden, *NTB* 2016/52, p. 388-389.

⁷³ Zie hiervoor artikel 2:3 BW.

het Awb-bestuursorgaanbegrip vallen. Hiervoor is ingevolge artikel 1:1, eerste lid, sub b, Awb vereist dat zij met enig openbaar gezag zijn bekleed. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) wordt hiermee bedoeld dat aan een b-bestuursorgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend.⁷⁴ Uitgangspunt is dat een dergelijke bevoegdheid slechts bij wettelijk voorschrift kan worden toegekend.⁷⁵

Onder omstandigheden merkt de bestuursrechter een privaatrechtelijk rechtspersoon, aan wie niet bij of krachtens de wet een publiekrechtelijke bevoegdheid is toegekend, toch aan als b-bestuursorgaan. Deze uitzondering kan zich voordoen indien een a-bestuursorgaan bij het verstrekken van geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden, gebruik maakt van een privaatrechtelijk tussenstation.⁷⁶ In dit geval spreekt men van een ‘buitenwettelijk b-bestuursorgaan’.⁷⁷ Om te kunnen beoordelen of hier sprake van is, dient de bestuursorgaanjurisprudentie van de Afdeling in ogenschouw te worden genomen.⁷⁸ De Afdeling geeft in haar uitspraken van 17 september 2014 een tweetal cumulatieve voorwaarden, namelijk het inhoudelijke vereiste en het financiële vereiste, waaraan moet worden voldaan om te kunnen spreken van een buitenwettelijk b-bestuursorgaan.⁷⁹ Met het inhoudelijke vereiste wordt bedoeld dat een a-bestuursorgaan de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate bepaalt. Met het financiële vereiste wordt bedoeld dat een a-bestuursorgaan de geldelijke uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derden of meer, financiert. Indien aan deze twee voorwaarden is voldaan, moet een privaatrechtelijk rechtspersoon dus als bestuursorgaan in de zin van de Awb worden aangemerkt. De ratio hierachter is gelegen in de rechtsbescherming. Er dient immers voorkomen te worden dat een a-bestuursorgaan door gebruik te maken van een privaatrechtelijk ‘doorgeefluik’ de publiekrechtelijke waarborgen uit de Awb kan omzeilen, terwijl het a-bestuursorgaan feitelijk gewoon de touwtjes in handen houdt.⁸⁰

⁷⁴ Zie onder andere ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933 en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio) en ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform 31).

⁷⁵ Bröring e.a. 2016, p. 96.

⁷⁶ Bröring e.a. 2016, p. 96-97.

⁷⁷ Jongkind, Drahmman & Den Ouden, *Gst.* 2020/55, p. 292.

⁷⁸ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio) en ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform 31).

⁷⁹ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, r.o. 5.1 en ECLI:NL:RVS:2014:3394, r.o. 5.3.

⁸⁰ Bröring e.a. 2016, p. 96-97.

De interpretatie van de eerdergenoemde vereisten heeft in de afgelopen tijd veel stof doen opwaaien.⁸¹ Het financiële vereiste is vrij duidelijk, doordat de Afdeling een specifiek percentage – namelijk twee derden – heeft gegeven. Maar het inhoudelijke vereiste verdient nog de nodige verduidelijking. Wanneer bepaalt een a-bestuursorgaan de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen ‘in beslissende mate’? De Afdeling heeft dit vereiste naderhand aangescherpt in haar Stichting Impuls uitspraak.⁸²

In de Stichting Impuls zaak⁸³ had de deelraad van het Stadsdeel Nieuw-West van de gemeente Amsterdam het verdelen van publiek geld overgelaten aan participerende buurtbewoners, omdat zij beter zouden kunnen bepalen hoe dit geld moet worden ingezet. Hiervoor werd in iedere wijk een regiegroep opgezet, bestaande uit minimaal acht bewoners van de wijk, die voortaan in samenwerking met het plaatselijke buurthuis op aanvraag het geld zouden verstrekken. Hierbij diende te worden gehouden aan vooraf door de deelraad opgestelde regels. Ook de Stichting Impuls werd in dit kader vanuit de deelraad van het Stadsdeel gefinancierd. Alles verliep voorspoedig, totdat een bewoner bezwaar en (hoger) beroep instelde tegen een geweigerde aanvraag. Hij was onder andere van mening dat Stichting Impuls aangemerkt diende te worden als buitenwettelijk b-bestuursorgaan, waardoor bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open stonden tegen de weigering. De Afdeling ging hier niet in mee. Zij was van mening dat niet aan het inhoudelijke vereiste was voldaan, omdat de regiegroepen zelf eigen (nadere) criteria konden vaststellen.⁸⁴ Hiermee wordt (opnieuw⁸⁵) duidelijk dat de Afdeling niet snel aanneemt dat aan het inhoudelijke vereiste is voldaan. Zolang de precieze invulling van de inhoudelijke criteria bepaald kan worden door een private partij, is dus niet voldaan aan het inhoudelijke vereiste.⁸⁶ Het rechtsgevolg is dan dat er geen buitenwettelijk b-bestuursorgaan kan worden aangewezen en dat de geldverstrekkingen niet als besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt, waardoor de weg naar bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet open staat.

Aangezien door de overheid in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van een privaatrechtelijk doorgeefluik bij het verstrekken van publiek geld⁸⁷, is het niet geheel ondenkbaar dat een gemeente dit ook zal doen met de burgerbegroting. Door simpelweg het publiek geld weg te zetten bij een stichting of andere private partij, en aan hen de verstrekking van het publiek geld over te laten, kan een gemeente

⁸¹ Van den Brink & Den Ouden, *NJB 2016/2000*, p. 2895. Zie ook Rb. Amsterdam 1 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7570, *AB 2015/124*, m.nt. W. den Ouden.

⁸² ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, *AB 2015/308*, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls).

⁸³ ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, *AB 2015/308*, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls).

⁸⁴ ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, r.o. 5.2.

⁸⁵ Dat was al eerder gebleken in ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, *AB 2015/130*, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform 31).

⁸⁶ Den Ouden, *NTB 2016/52*, p. 390 en Den Ouden 2018, p. 144.

⁸⁷ Van den Brink & Den Ouden, *NJB 2016/2000*, p. 2894 en Den Ouden, *NTB 2016/52*, p. 388.

gemakkelijk de Awb – en daarmee dus ook de subsidietitel – omzeilen. In het volgende hoofdstuk zal uitvoeriger worden ingegaan op de consequenties hiervan.

3.1.3 Met het oog op bepaalde activiteiten

Met het derde element bedoelt de wetgever dat een subsidie een gebonden overdracht betreft.⁸⁸ De ontvanger krijgt geld voor een bepaald doel en mag het alleen voor dat doel besteden. Een schadevergoeding of schadeloosstelling valt hierdoor bijvoorbeeld buiten de reikwijdte van de subsidietitel, doordat de ontvanger het geld vrijelijk mag besteden.

Voor een geldverstrekking via een burgerbegroting zal deze voorwaarde vaak geen probleem zijn. Indien een initiatiefvoorstel, na het doorlopen van de procedure behorend bij de burgerbegroting, uiteindelijk uit het vrijgemaakte budget moet worden bekostigd, dan is de geldverstrekking in principe altijd bedoeld voor het betreffende initiatief. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van een burgerbegroting dat een dergelijke geldverstrekking vrijelijk wordt besteed door de burger.

3.1.4 Anders dan als betaling

Tenslotte het vierde element, waarmee de wetgever bewust ervoor heeft gekozen om commerciële transacties buiten de subsidietitel van de Awb te houden.⁸⁹ Indien tegenover de geldverstrekking een reële economische tegenprestatie staat, is er sprake van betaling en derhalve niet van een subsidie. Aan de hand van de omstandigheden van het geval moet worden beoordeeld of er sprake is van een reële economische tegenprestatie. In dit kader heeft de wetgever een aantal gezichtspunten gegeven, zoals: de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs, wie de initiatiefnemer is, en of derden profiteren van de gefinancierde activiteiten.⁹⁰ In de jurisprudentie zijn deze gezichtspunten toegepast en aangevuld. Zo kijkt de bestuursrechter bijvoorbeeld ook naar het oogmerk van de geldverstrekking en of het geldbedrag in het algemeen belang wordt besteed.⁹¹

In het geval van een geldverstrekking via een burgerbegroting ligt het initiatief altijd bij de burger, profiteren derden doorgaans ook van de gefinancierde activiteiten, en wordt het geldbedrag besteed in het algemeen belang. Deze omstandigheden wijzen erop dat een geldverstrekking via een burgerbegroting niet snel aangemerkt kan worden als een betaling. Hierdoor zal aan deze voorwaarde naar verwachting ook snel worden voldaan.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 1996-97, 25280, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁸⁹ *Kamerstukken II* 1996-97, 25280, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁹⁰ *Kamerstukken II* 1993-94, 23700, nr. 3, p. 33 (MvT).

⁹¹ Zie onder andere ABRvS 12 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6776, AB 2001/335, m.nt. N. Verheij (Catalpa), CbB 9 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD8180, AB 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren (Hanseland) en ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1073, AB 2015/309, m.nt. W. den Ouden (verplaatsing veehouderij).

Dit betekent overigens ook dat niet al te snel sprake zal zijn van een overheidsopdracht⁹², waardoor het aanbestedingsrecht in deze thesis verder buiten beschouwing zal worden gelaten. Het ontbreken aan relevantie van het aanbestedingsrecht blijkt ook uit het feit dat – mede gelet op het voorbeeld uit Maastricht - een geldverstrekking via een burgerbegroting niet snel boven de drempelwaarde van €214.000,-⁹³ zal uitstijgen, waardoor de overheidsopdracht niet aanbestedingsplichtig is, en hoogstens de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (gelijkheids-, transparantie, proportionaliteit- en non-discriminatiebeginsel) van toepassing zijn.⁹⁴

3.1.5 Wettelijk voorschrift

Hiervoor zijn de vier elementen uitgebreid besproken waaraan moet worden voldaan om te kunnen spreken van een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb. Een ander belangrijk element is het vereiste van een wettelijk voorschrift zoals bedoeld in artikel 4:23 Awb. Hiermee heeft de wetgever beoogd enerzijds misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan en anderzijds meer rechtszekerheid te creëren voor de burgers.⁹⁵ Indien een dergelijk wettelijk voorschrift ontbreekt, dan is een subsidiebesluit in beginsel onbevoegd genomen.⁹⁶

Dit betekent voor een geldverstrekking via een burgerbegroting dat, als gebruik is gemaakt van een privaatrechtelijk vehikel en enig wettelijk voorschrift ontbreekt waarin de te financieren activiteiten zijn vastgesteld, er geen sprake is van een subsidie in de zin van de Awb. Het publiek geld is dan immers niet door een a-bestuursorgaan verstrekt maar door een privaatrechtelijk rechtspersoon, en evenmin door een wettelijk b-bestuursorgaan omdat aan hem geen regelgevende bevoegdheid is gedelegeerd.⁹⁷

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling, waaronder de SCE-uitspraak, blijkt echter dat het mogelijk is om een dergelijke geldverstrekking toch te transformeren in een subsidie, mits het publiek geld door een buitenwettelijk b-bestuursorgaan is verstrekt.⁹⁸ Hiervoor dient aan het eerder behandelde inhoudelijke en financiële vereiste te zijn voldaan.⁹⁹ Indien aan deze vereisten is voldaan, is het besluit weliswaar zonder wettelijke bevoegdheid genomen, maar staan hiertegen wel rechtsmiddelen open. Dit levert natuurlijk een vreemde situatie op: het privaatrechtelijke doorgeefluik blijkt naderhand ineens een buitenwettelijk b-bestuursorgaan te zijn, waardoor bezwaar en beroep kan worden ingesteld tegen

⁹² Zie hiervoor artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012.

⁹³ Gedelegeerde verordening (EU) 2019/1828 van de Commissie van 30 oktober 2019 tot wijziging van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad wat de drempels betreft voor overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken, en prijsvragen.

⁹⁴ Huisman en Van Ommeren 2019, p. 391-395.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 1993-94, 23700, nr. 3, p. 18 (MvT).

⁹⁶ Tenzij sprake is van een van de uitzonderingen genoemd in artikel 4:23 lid 3 Awb. Zie ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden (SCE Eindhoven).

⁹⁷ Hardy, *NJB* 2020/642, p. 687.

⁹⁸ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden (SCE Eindhoven).

⁹⁹ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, r.o. 4.

appellabele subsidiebesluiten, terwijl het bestuursorgaan onbevoegd is om dergelijke besluiten te nemen. Een wettelijke subsidiegrondslag is echter vereist. De Afdeling wees in dit verband dan ook op de mogelijkheid voor het regelgevende a-bestuursorgaan – zoals een gemeenteraad – om achteraf alsnog het bevoegdheidsgebrek te repareren door een wettelijk voorschrift vast te stellen.¹⁰⁰ Uit de vervolguitspraak in de SCE-zaak is ook gebleken dat het bevoegdheidsgebrek met terugwerkende kracht is hersteld, doordat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) alsnog een wettelijk voorschrift zoals bedoeld in artikel 4:23 Awb heeft vastgesteld en het bestreden subsidiebesluit heeft bekrachtigd.¹⁰¹ Met deze jurisprudentielijn zal het ontbreken van een wettelijk voorschrift voor de burgerbegroting dus weinig problemen opleveren.

De Afdeling heeft in haar vervolguitspraak in de SCE-zaak echter een ander belangrijk knelpunt gesignaleerd, namelijk dat van de bevoegdheidstoedeling middels delegatie in de zin van artikel 10:13 Awb. Gelet op de wetsgeschiedenis¹⁰² en het gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling van de Gemeentewet is het volgens de Afdeling niet mogelijk om de bevoegdheid tot subsidieverlening aan een privaatrechtelijk vehikel te delegeren.¹⁰³ Wel kan een mandaat in de zin van artikel 10:1 Awb worden verleend of kan het privaatrechtelijk doorgreefluik als bestuurscommissie zoals bedoeld in artikel 83 van de Gemeentewet worden ingericht. De Afdeling geeft hiermee dus een tweetal alternatieven voor delegatie. Verder is het interessant dat de Afdeling in dit verband expliciet aangeeft dat, indien de wetgever het wenselijk acht dat subsidiebevoegdheden aan privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen worden gedelegeerd, dat dan de wetgever aan zet is.¹⁰⁴

3.2 Geen subsidie, wat dan wel?

Zoals hiervoor is gebleken lijkt een burgerbegroting op het eerste oog veel weg te hebben van een subsidie in de zin van de Awb. Toch kan de overheid met behulp van een privaatrechtelijk vehikel en de huidige b-bestuursorganen jurisprudentie, en een beetje slim rekenen en regelen, wegblijven bij het subsidiebegrip.¹⁰⁵ Daar maken bestuursorganen in de praktijk ook maar al te graag gebruik van, zo blijkt uit de oratie van Van den Brink.¹⁰⁶ Indien een geldverstrekking via een burgerbegroting buiten het subsidiebegrip en dus buiten de reikwijdte van de Awb valt, hoe moet de geldverstrekking dan wel juridisch worden gekwalificeerd?

¹⁰⁰ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, r.o. 10.

¹⁰¹ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 3.

¹⁰² *Kamerstukken II* 1994-95, 23700, nr. 5, p. 119 en 121, en *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 72 en 102.

¹⁰³ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 5.

¹⁰⁴ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 6.

¹⁰⁵ Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 218

¹⁰⁶ Van den Brink 2018.

Indien het publiek geld niet door een Awb-bestuursorgaan – zelfs geen buitenwettelijk b-bestuursorgaan – is verstrekt, maar door een privaatrechtelijk rechtspersoon zoals een stichting, dan levert dit een privaatrechtelijke verbintenis op tussen de rechtspersoon en burger.¹⁰⁷ Een simpele aanbod en aanvaarding als bedoeld in artikel 6:217 BW brengt een (wederkerige) overeenkomst¹⁰⁸ tot stand. De rechtspersoon stelt immers in het kader van de burgerbegroting publiek geld ter beschikking aan een initiatiefnemer. De initiatiefnemer aanvaardt vervolgens de geldsom en dient op zijn beurt een tegenprestatie te leveren. Meer specifiek lijkt in de meeste gevallen een overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 7:400 BW het meest passend te zijn.

De rechtspersoon die belast is met het verdelen van publiek geld in het kader van de burgerbegroting zal – zo is in het vorige hoofdstuk gebleken – enige mate van controle willen uitoefenen op de burger. Het is immers van groot belang dat ‘ons belastinggeld’ correct wordt uitgegeven.¹⁰⁹ Met een schriftelijke overeenkomst over de uitvoering van de gefinancierde activiteiten kan bij wanprestatie toch nakoming worden afgedwongen bij de burgerlijke rechter.

Het kan echter zo zijn, mocht naderhand blijken dat toch sprake is van een subsidie in de zin van de Awb, dat de overeenkomst aangemerkt dient te worden als een uitvoeringsovereenkomst in de zin van artikel 4:36 Awb.¹¹⁰ Met een dergelijke uitvoeringsovereenkomst kan de subsidieontvanger dan worden verplicht om de gefinancierde activiteiten te verrichten, zo blijkt uit artikel 4:36, tweede lid, Awb, en kan nakoming worden afgedwongen bij de burgerlijke rechter. Een privaatrechtelijke ‘tussenpersoon’ doet er dus vrijwel altijd verstandig aan om hetgeen is overeengekomen in het kader van een geldverstrekking via de burgerbegroting schriftelijk vast te leggen.

Het gaat deze thesis verder te buiten om uitvoerig in te gaan op de privaatrechtelijke aspecten van een dergelijke overeenkomst.

3.3 Tussenconclusie

Ondanks dat de burgerbegroting volop in ontwikkeling is en nog veel Nederlandse gemeenten hiermee experimenteren, lijkt een geldverstrekking via dit participatie-instrument op het eerste oog veel weg te hebben van een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb. Aan de materiële vereisten uit de subsidie definitie zal een dergelijke geldverstrekking in de meeste gevallen immers gewoon voldoen.

¹⁰⁷ Hardy, *NJB* 2020/642, p. 688.

¹⁰⁸ Zie hiervoor artikel 6:261 BW.

¹⁰⁹ Zie voor een sprekend voorbeeld waar op grote schaal fraude werd gepleegd met publiek geld: P. Meershoek, ‘Een uitvaart in stijl: in een witte limousine door de G-buurt – dankzij het buurtbudget’, *parool.nl*, 2 december 2020, Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/amsterdam/een-uitvaart-in-stijl-in-een-witte-limousine-door-de-g-buurt-dankzij-het-buurtbudget~bc229589/>.

¹¹⁰ Huisman en Van Ommeren 2019, p. 671-672.

Het Awb-bestuursorgaanbegrip kan in sommige gevallen nog wel roet in het eten gooien. Indien een gemeente slim gebruik maakt van een privaatrechtelijke ‘tussenpersoon’ en deze belast met de verdeling van het publiek geld, dan is volgens de huidige jurisprudentie lijn geen sprake van een (buitenwettelijk) b-bestuursorgaan, en blijft de subsidietitel en daarmee de Awb buiten toepassing. Een overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 7:400 BW zal dan als vangnet dienen. Niettemin zal een gemeente bij het verstrekken van publiek geld in het kader van een burgerbegroting – ongeacht of er sprake is van een subsidie – in de meeste gevallen een (uitvoerings)overeenkomst opstellen, om zo de uitvoering van de gefinancierde activiteiten te kunnen afdwingen. Welke consequenties dit allemaal heeft zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

4. Knelpunten in de praktijk

Hiervoor is gebleken dat een geldverstrekking via een burgerbegroting op juridisch vlak verschillend kan worden gekwalificeerd. Aangezien nog veel gemeenten aan het experimenteren zijn met de burgerbegroting, is het niet altijd even duidelijk welke consequenties bepaalde keuzes hebben voor de praktijk. Met dit hoofdstuk wordt getracht zoveel mogelijk duidelijkheid hierin te scheppen. In paragraaf 4.1 wordt eerst besproken waarom overheden en burgers tegenwoordig niet meer zo enthousiast worden van subsidies en zal worden beoordeeld of dit gevoel terecht is. Vervolgens komt de rechtsbescherming uitgebreid aan de orde in paragraaf 4.2, waarna paragraaf 4.3 de sociale ongelijkheid bespreekt, wat een gevolg kan zijn van een foutief ingerichte burgerbegroting. Tot slot zal in paragraaf 4.4 weer worden afgesloten met een korte tussenconclusie.

Naast een literatuurstudie heeft een (open) interview een belangrijke bijdrage geleverd aan het blootleggen van mogelijke knelpunten die zich in de praktijk kunnen voordoen bij het vormgeven en inzetten van een burgerbegroting. Het interview is digitaal afgenomen bij de projectleider van de gemeente Maastricht die belast is met het opzetten van een burgerbegroting. De informatie uit de literatuur (en mijn persoonlijke vermoedens) ten aanzien van bepaalde knelpunten, die in dit hoofdstuk uitvoerig aan bod komt, is met het interview alleen maar bevestigd. Aangezien het interview geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd, maar slechts een bevestigende rol heeft gespeeld, is besloten geen verdere aandacht aan het interview te schenken en uitwerkingen daarvan in de vorm van bijvoorbeeld een verslag of citaten achterwege te laten.

4.1 Subsidies niet meer van deze tijd?

Voorop gesteld dient te worden dat de verdeling van publiek geld een taak van het (gemeentelijk) bestuur blijft.¹¹¹ Dus ook in het geval van een burgerbegroting. Wel kan de wijze waarop publiek geld wordt verdeeld verschillend worden vormgegeven.

Eerder is al gebleken dat een bestuursorgaan in de praktijk vaak gebruik maakt van een privaatrechtelijk vehikel dat belast wordt met de verdeling van publiek geld, om zo weg te kunnen blijven bij de subsidietitel uit de Awb. Een van de redenen hierachter is dat het verstrekken van een subsidie als een ingewikkelde en tijd rovende aangelegenheid wordt ervaren.¹¹² Daarnaast zou een subsidie niet meer goed binnen de huidige participatiesamenleving en doe-democratie passen. In dit kader spreekt Van den Berge van een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’.¹¹³ De overheid stelt zich tegenwoordig

¹¹¹ Den Ouden 2018, p. 138.

¹¹² Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 217.

¹¹³ Van den Berge 2019, p. 3.

steeds meer op als partner of facilitator, en steeds minder als eenzijdig sturende overheid.¹¹⁴ Nog een andere reden waarom de overheid probeert weg te blijven bij de Awb-subsidietitel, is dat het woord ‘subsidie’ de afgelopen jaren een nare bijsmaak heeft gekregen. Een subsidie lijkt welhaast afhankelijkheid, tijdelijkheid, ongelijkwaardigheid en zelfs verspilling te veronderstellen.¹¹⁵ Niet verwonderlijk dus dat overheden in sneltreinvaart allerlei nieuwe vormen van publieke geldverstrekking in het leven roepen, waaronder dus ook de burgerbegroting die in deze thesis centraal staat.

Een geldverstrekking via de burgerbegroting kan, zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken, soms gewoonweg een verhulde subsidie zijn. Ondanks de andere benaming kan dus toch sprake zijn van een subsidie in de zin van de Awb.¹¹⁶ Dit kan veel rechtsonzekerheid veroorzaken, doordat overheden niet altijd uitgaan van de toepasselijkheid van het subsidierecht, terwijl dit soms wel zou moeten. Bovendien kan dit leiden tot spraakverwarring en een onduidelijk wettelijk kader en soms zelfs tot een gebrek aan rechtsbescherming¹¹⁷ (hierover later in dit hoofdstuk meer).

Met Hardy ben ik het eens dat het negatieve imago van een subsidie¹¹⁸ niet helemaal terecht is. Volgens overheden zou het publiekrechtelijke karakter van een subsidie uitnodigen tot het voeren van bezwaarprocedures.¹¹⁹ Naar mijn mening is het niet van belang of het publiekrecht al dan niet van toepassing is, maar of een procedure voldoende eerlijk en transparant is verlopen. Een gevoel van onrechtvaardigheid en wantrouwen motiveert mijns inziens meer om bezwaar in te stellen, dan het publieke of private rechtskarakter van een financieringsinstrument. Daarbij zal een burger zijn ongenoegen toch wel uiten, of dat nu via een bezwaarschrift of bijvoorbeeld de sociale media gebeurt. Het is daarom naïef van overheden om te denken dat zij via een privaatrechtelijke vormgeving de ontevredenheid van burgers kunnen afweren.

4.2 Rechtsbescherming

Hoe zorgvuldig en efficiënt een burgerbegroting ook is vormgegeven, het is niet te voorkomen dat burgers vroeg of laat zullen klagen over de wijze waarop de burgerbegroting is ingericht en hoe het

¹¹⁴ Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 218.

¹¹⁵ Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 218. Zie ook: Den Ouden 2018, p. 139 en Driessen, Boogaard & Den Ouden, *Regelmaat* 2019, p. 425.

¹¹⁶ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 9. Zie ook ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:803, AB 2016/286, m.nt. A. Drahmman (HV Desk), ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1073, AB 2015/309, m.nt. W. den Ouden en CBb 9 juli 2008, ECLI:NL:CBb:2008:BD8180, AB 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren (Hanseland).

¹¹⁷ Den Ouden 2018, p. 139-140 en 141.

¹¹⁸ Hardy, *NJB* 2020/642, p. 687-688.

¹¹⁹ Hardy, *NJB* 2020/642, p. 689.

publiek geld is verdeeld.¹²⁰ Slechts tegen het laatste kan de klagende burger opkomen door rechtsmiddelen aan te wenden.¹²¹ Er bestaan twee smaken als het gaat om rechtsbescherming: het publiek geld wordt door een bestuursorgaan in de zin van de Awb verstrekt waardoor publiekrechtelijke normen van toepassing zijn en de bestuursrechter bevoegd is, of er is geen sprake van een bestuursorgaan in de zin van de Awb waardoor de verstrekking van publieke gelden door het privaatrecht wordt genormeerd en de (minder toegankelijke) civiele rechter bevoegd is.¹²²

In het voorgaande hoofdstuk is al duidelijk geworden dat de Afdeling met haar bestuursorgaanjurisprudentie ¹²³ een routekaart heeft getekend voor bestuursorganen om bij het verstrekken van publiek geld weg te kunnen blijven bij publiekrechtelijke normen en rechtsbescherming.¹²⁴ Dat dit problematisch is en bijzonder veel rechtsonzekerheid oplevert, blijkt al uit het feit dat dezelfde geldverstrekking van publiek geld via een burgerbegroting de ene keer onder de rechtsmacht van de bestuursrechter valt en de andere keer onder de rechtsmacht van de (toch veelal minder toegankelijker geachte) civiele rechter. De reeds besproken Stichting Impuls uitspraak¹²⁵ illustreert ook mooi dat in de praktijk gemakkelijk discussie kan ontstaan over de rechtsmachtverdeling.

De civiele rechter wordt in de praktijk als minder toegankelijk ervaren dan de bestuursrechter. De civiele rechter is immers duurder vanwege de (verplichte) advocaatkosten en wordt bovendien regelmatig getypeerd als een ‘zwaar opgetuigde procedure’, ‘langzaam’ en ‘inefficiënt’.¹²⁶ Daarnaast beschikt de civiele rechter over veel minder houvast bij het toetsen van een beslissing over de verdeling van publiek geld, doordat het subsidierecht uit de Awb en andere publiekrechtelijke waarborgen niet van toepassing

¹²⁰ Ter illustratie: M. Landweer & L. de Jonge, ‘Burenruzie om halve ton aan wijkgeld’, AD.nl, 27 oktober 2017, Geraadpleegd via <https://www.ad.nl/den-haag/burenruzie-om-halve-ton-aan-wijkgeld-br~a8e67cc5/> en P. Meershoeck, ‘Een uitvaart in stijl: in een witte limousine door de G-buurt – dankzij het buurtbudget’, parool.nl, 2 december 2020, Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/amsterdam/een-uitvaart-in-stijl-in-een-witte-limousine-door-de-g-buurt-dankzij-het-buurtbudget~bc229589/>.

¹²¹ Zie in dit kader artikel 8:3, eerste lid, Awb.

¹²² Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 221.

¹²³ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio) en ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform 31).

¹²⁴ Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2896.

¹²⁵ ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls).

¹²⁶ Vranken & Snel, *NJB* 2019/687, p. 858-859.

zijn.¹²⁷ De civiele rechter kan namelijk slechts aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur via de schakelbepalingen¹²⁸ toetsen, wanneer er sprake is van een bestuursorgaan.¹²⁹

Door het verschil in rechtsgangen is de kans op uiteenlopende rechtsoordelen over eenzelfde geldverstrekking via een burgerbegroting groot.¹³⁰ De uitspraak MusiQ¹³¹ geeft hiervan een mooie illustratie. De gemeente Amsterdam had zich voor een lening van ruim €26 miljoen garant gesteld ten behoeve van de bouw van een muziekcentrum genaamd 'MusiQ'. Uiteindelijk bleek de exploitatie van het muziekcentrum niet succesvol, waardoor de bank de garantie aansprak. Twee concurrenten van MusiQ zijn vervolgens naar de civiele rechter gestapt, omdat zij onder andere van mening waren dat de garantieovereenkomst jegens hen een onrechtmatige daad opleverde. Het bijzondere aan deze uitspraken is dat de civiele rechter geheel voorbij ging aan de vraag of de garantie niet eigenlijk moest worden aangemerkt als een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb, waardoor niet de civiele rechter maar de bestuursrechter bevoegd was. De civiele rechter oordeelde uiteindelijk dat de gemeente had gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel door zich garant te stellen wetende dat concurrenten mogelijk zouden worden benadeeld, waardoor de gemeente een schadevergoeding verschuldigd was aan de concurrenten.¹³² Volgens veel auteurs kwam dit oordeel enigszins uit de lucht vallen.¹³³ Zou de rechter bovendien tot de conclusie zijn gekomen dat er sprake was van een subsidie in de zin van de Awb, dan was waarschijnlijk geen schadevergoeding toegekend aan de concurrenten. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de civiele rechter het materiële subsidiebegrip niet consequent¹³⁴ toepast, met uiteenlopende rechtsoordelen en daarmee veel rechtsonzekerheid tot gevolg.

Naast het ontbreken van laagdrempelige rechtsbescherming bij de bestuursrechter, heeft het ontbreken van voorbijgaan aan het Awb-subsidiebegrip ook nog andere en zeker niet onbelangrijke consequenties voor de burger.¹³⁵ Zo zijn de algemene Awb-regels en algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet van toepassing. Ook geldt er geen informatieplicht op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur, is de

¹²⁷ HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2830, AB 2003/365, m.nt. F.J. van Ommeren (RZG/ComforMed).

¹²⁸ Zie hiervoor de artikelen 3:14 BW en 3:1, tweede lid, Awb. Voor de toepasselijkheid van ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grondrechten: HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565, AB 1987/273, m.nt. F.H. van der Burg (Amsterdam/Ikon) en HR 26 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2052, NJ 1996/728, m.nt. E.A. Alkema (Rasti Rostelli).

¹²⁹ Jongkind, Drahmman & Den Ouden, *Gst.* 2020/55, p. 293. Zie ook: Den Ouden, *NTB* 2016/52, p. 391 en Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2896.

¹³⁰ Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2893.

¹³¹ Rb. Amsterdam 11 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6780, *JG* 2013/55, m.nt. A.A. al Khatib en T. Barkhuysen (MusiQ I) en Rb. Amsterdam 29 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2388 (MusiQ II). Zie voor een vergelijkbaar geval ook: Rb. Den Haag 30 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:15812 (De Stolp).

¹³² Rb. Amsterdam 11 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6780, r.o. 4.21 en 4.22.

¹³³ Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2894.

¹³⁴ In sommige gevallen toets de civiele rechter wel aan het subsidiebegrip uit de Awb. Zie bijvoorbeeld: HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:812, AB 2014/301, m.nt. F.J. van Ommeren (College voor Zorgverzekeringen / Stichting Zorggroep CHARIM c.s.).

¹³⁵ Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000, p. 2896 en Hardy, *NJB* 2020/642, p. 688.

Wet normering topinkomens niet van toepassing en kunnen burgers niet klagen bij de Nationale Ombudsman. Daarnaast wordt ook de controlerende taak van de Rekenkamers ontlopen. Het zonder notie van een mogelijke subsidiestatus verdelen van publiek geld via een burgerbegroting kan er dus toe leiden dat juridisch plichten worden genegeerd en rechten niet kunnen worden benut.

Mijns inziens is, gelet op de huidige netwerksamenleving waarin steeds meer nieuwe samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen ontstaan¹³⁶, het huidige bestuursorgaanbegrip te nauw afgebakend. Idealiter zou de formele wetgever of bestuursrechter dit kunnen oplossen door het bestuursorgaanbegrip te herdefiniëren, waardoor geldverstrekkingen van privaatrechtelijke ‘tussenpersonen’ die momenteel niet onder het subsidierecht vallen daar wel kunnen worden ondergebracht. Deze oplossing vergt alleen een (te) lange adem vrees ik. Bovendien weigert de Afdeling in dit verband de handschoen op te pakken, door in haar uitspraak in de eerder besproken SCE-zaak aan te geven dat de formele wetgever aan zet is.¹³⁷ Naar mijn mening moet een gemeente het subsidierecht niet ontwijken maar juist omarmen. Mocht een gemeente er toch voor kiezen (om wat voor reden dan ook) om het publiek geld via een privaatrechtelijk vehikel te verstrekken, waardoor het subsidierecht niet van toepassing is, dan betekent dit mijns inziens niet direct dat alle publiekrechtelijke waarborgen uit het oog hoeven te worden verloren. Om toch de nodige rechtsonzekerheid te kunnen wegnemen bij de burgers, zou een gemeente bij het opzetten van een burgerbegroting vooraf een duidelijk normenkader kunnen vaststellen. In een dergelijk normenkader kunnen dan regels worden opgenomen omtrent: democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, transparantie, onafhankelijke controle en rechtsbescherming. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het verplicht stellen van het achteraf publiceren van de resultaten van een burgerbegroting. Ook kan bepaald worden dat burgers een bepaalde geldverstrekking ter discussie kunnen stellen bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan, zoals een geschillencommissie. Een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) zou in dit verband zeker geen overbodige luxe zijn.

4.3 Sociale ongelijkheid

Een ander knelpunt – wat ook duidelijk in het interview naar voren kwam – is dat de participerende burgers vaak geen realistische afspiegeling van de bevolking vormen.¹³⁸ Meestal is sprake van een hoger opgeleide, oudere en autochtone participatie elite, ook wel bekend als de ‘usual suspects’.¹³⁹ Doordat de overige burgers in mindere mate deelnemen aan belangrijke participatiemomenten, worden zij niet

¹³⁶ Jongkind, Drahtmann & Den Ouden, *Gst.* 2020/55, p. 296.

¹³⁷ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 6.

¹³⁸ Den Ouden 2018, p. 146.

¹³⁹ Boogaard, Driessen & Den Ouden, *NJB* 2019/2352, p. 2866. Zie ook: Den Ouden 2018, p. 146.

correct vertegenwoordigd in de uiteindelijke beslissingen die worden genomen. Het nodige draagvlak ontbreekt dan ook. Volgens Stapper speelt dit knelpunt de sociale ongelijkheid alleen maar in de hand:

“Hoogopgeleide mensen drukken zich beter uit, worden beter begrepen door ambtenaren en consultants, en krijgen hun doelen beter voor elkaar. Bevoorrechte burgers maken beter gebruik van participatieprocessen.”¹⁴⁰

Burgers die succesvol zijn tijdens een participatieproces kunnen sterk beïnvloeden hoe publiek geld wordt ingezet. De minder succesvolle burger, vaak de laag opgeleide, jongere en allochtone bevolking, trekt daardoor al snel aan het kortste eind en zien weinig terug van hun inbreng, met veel ergernis en ontevredenheid tot gevolg.

De oorzaak ligt met name in de soms slechte toegankelijkheid van het politiek bestuur en de ambtenarij.¹⁴¹ De systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burgers sluiten niet altijd even goed op elkaar aan, waardoor burgers al snel verdwalen binnen de bureaucratie.¹⁴² Bovendien moeten de burgers in hun vrije tijd participeren, waar ook niet iedere burger op zit te wachten.

Voor de burgerbegroting zit naar mijn mening de oplossing in een toegankelijke voorlichting en ondersteuning door de ambtenaren van de gemeente. Het is belangrijk dat de gemeente de toegevoegde maatschappelijke waarde van participatie in de burgerbegroting duidelijk maakt aan haar burgers. Met een grote opkomst, waarin de bevolking realistisch wordt afgespiegeld, kan sociale ongelijkheid worden tegengegaan. Gemeenten zouden op dit vlak kunnen samenwerken door ervaringen en ‘best practices’ met elkaar uit te wisselen.

4.4 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente die een burgerbegroting wil invoeren voor een aantal uitdagingen kan komen te staan. Mijns inziens moet een gemeente het subsidierecht omarmen. Mocht een gemeente (om wat voor reden dan ook) ervoor kiezen om het publiek geld via een privaatrechtelijk ‘tussenpersoon’ te verstrekken, waardoor het subsidierecht niet van toepassing is, dan doet een gemeente er in ieder geval goed aan om bij het opzetten van een burgerbegroting vooraf een duidelijk normenkader vast te stellen. Hiermee kan een gemeente de nodige rechtsonzekerheid wegnemen bij haar burgers. In een dergelijk normenkader kunnen regels worden opgenomen omtrent: democratische legitimatie,

¹⁴⁰ M. Stapper, ‘Burgerparticipatie dient vooral ontwikkelaars en bevoorrechte burgers’, uva.nl, 24 november 2020, Geraadpleegd via: <https://www.uva.nl/content/nieuws/nieuwsberichten/2020/11/burgerparticipatie-dient-vooral-ontwikkelaars-en-bevoorrechte-burgers.html>.

¹⁴¹ Boogaard, Driessen & Den Ouden, *NJB* 2019/2352, p. 2862-2863.

¹⁴² Driessen, Boogaard & Den Ouden, *Regelmaat* 2019, p. 428. Zie ook: Den Ouden 2018, p. 131-132.

rechtsgelijkheid, transparantie, onafhankelijke controle en rechtsbescherming. Het maakt dan veel minder uit of het subsidierecht uit de Awb al dan niet van toepassing is op een geldverstrekking via een burgerbegroting. omdat de belangrijkste (publiekrechtelijke) normen toch wel worden geborgd. Daarnaast doet een gemeente er verstandig aan om te zorgen voor een toegankelijke burgerbegroting, zodat niet alleen de 'usual suspects' deelnemen aan de burgerbegroting maar ook de rest van de burgers. De ambtenaren van de gemeente spelen naar mijn idee hierin een sleutelrol, door te zorgen voor een goede voorlichting en ondersteuning.

5. Conclusie en aanbevelingen

Hierna zal in paragraaf 5.1 eerst een eindconclusie volgen, waarna in paragraaf 5.2 een aantal aanbevelingen worden gedaan, waar een gemeente rekening mee kan houden bij het daadwerkelijk vormgeven en inzetten van een burgerbegroting. Met deze aanbevelingen wordt direct ook een antwoord gegeven op de vraag die in deze thesis centraal staat:

“Hoe kan een gemeente de burgerbegroting op een zo zorgvuldig en efficiënt mogelijke wijze vormgeven en inzetten?”

5.1 Conclusie

In de huidige participatiesamenleving bestaat bij veel gemeenten de wens om meer in te zetten op burgerparticipatie, om zo het vertrouwen van de burger in de overheid terug te winnen. De burgerbegroting kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren, mits uiteraard correct uitgevoerd. Het is voor veel gemeenten nog steeds pionieren, aangezien de burgerbegroting – in tegenstelling tot landen als Duitsland, België en Frankrijk – in Nederland nog maar vrij recentelijk haar intrede heeft gemaakt. Om toch scherp voor ogen te krijgen wat een burgerbegroting precies inhoudt, heb ik de volgende definitieomschrijving geformuleerd:

“Een besluitvormend proces waarin burgers op een transparante wijze – al dan niet binnen een door de gemeente vooraf vastgesteld kader – delibereren en autonome keuzes maken over de verdeling van een vastgestelde som publiek geld, waarna de gemeente vervolgens dit geld dient te verstrekken aan de initiatiefnemers.”

Kortom: een burgerbegroting is een nieuw en verfrissend instrument om publiek geld mee te verstrekken, met een grote maatschappelijk meerwaarde. Na een kritische (juridische) blik lijkt een geldverstrekking via een burgerbegroting echter veel weg te hebben van een subsidie in de zin van de Awb. Een gevalletje oude wijn in nieuwe zakken, zo lijkt het.

Van de vier cumulatieve voorwaarden die artikel 4:21, eerste lid, Awb kent, kan slechts de voorwaarde ‘door een bestuursorgaan verstrekt’ mogelijk discussie opleveren voor een geldverstrekking via een burgerbegroting. Dit komt doordat een bestuursorgaan het publiek geld zou kunnen wegzetten bij een privaatrechtelijk vehikel, zoals een bewonersorganisatie in de vorm van een stichting, die vervolgens belast wordt met de verdeling van het publiek geld. In de praktijk wordt regelmatig gebruik gemaakt van een dergelijke constructie, om zo de Awb en het subsidierecht te omzeilen, waardoor dit ook voor een geldverstrekking via een burgerbegroting niet geheel ondenkbaar is. Mocht een dergelijke

geldverstrekking niet als subsidie in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt, dan zal de geldverstrekking aangemerkt moeten worden als overeenkomst van opdracht zoals bedoeld in artikel 7:400 BW. Het privaatrecht dient hier dus als een soort vangnet.

Wegens het negatieve imago van een subsidie blijven bestuursorganen het liefst zo ver mogelijk weg bij het subsidierecht. Volgens overheden zou het publiekrechtelijke karakter van een subsidie onder andere uitnodigen tot het voeren van bezwaarprocedures. Naar mijn mening is dit niet helemaal terecht. Ontevredenheid bij burgers over publieke geldverstrekking moet worden bestreden met een eerlijke en transparante procedure, en niet met het buiten toepassing houden van het subsidierecht.

Daarnaast is het vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming onwenselijk dat een burger voor dezelfde geldverstrekking van publiek geld via een burgerbegroting de ene keer onder de rechtsmacht van de bestuursrechter valt en de andere keer onder de rechtsmacht van de (toch veelal minder toegankelijke) civiele rechter. Door het verschil in rechtsgangen is de kans op uiteenlopende rechtsoordelen groot, met veel rechtsonzekerheid voor de burger tot gevolg. Naast het ontbreken van laagdrempelige rechtsbescherming bij de bestuursrechter, heeft het omzeilen van het subsidierecht ook nog andere consequenties. Zo zijn onder meer de Wet Openbaarheid van Bestuur en de Wet normering topinkomens niet meer van toepassing, en kunnen burgers niet meer klagen bij de Nationale Ombudsman.

Een gemeente kan mijns inziens veel rechtszekerheid scheppen, door vooraf een duidelijk normenkader vast te stellen met daarin belangrijke (publiekrechtelijke) waarborgen opgenomen, zoals democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, transparantie, onafhankelijke controle en rechtsbescherming. Met behulp van een dergelijk normenkader maakt het dan veel minder uit of het subsidierecht van toepassing is. Daarnaast spelen de ambtenaren van een gemeente een belangrijke rol, door de burger correct voor te lichten en te ondersteunen, zodat niet alleen de ‘usual suspects’ deelnemen aan een burgerbegroting, maar ook de rest van de bevolking. Gemeenten zouden in dit verband kunnen samenwerken door ervaringen en ‘best practices’ met elkaar uit te wisselen, en zo sociale ongelijkheid tegen te gaan.

5.2 Aanbevelingen

Gelet op het voorgaande kan ik de volgende aanbevelingen doen aan de gemeenten die een burgerbegroting willen inzetten of hun huidige burgerbegroting willen herzien.

- I. Probeer niet nodeloos weg te blijven bij het subsidierecht.
- II. Stel vooraf een duidelijk en objectief normenkader vast.
- III. Zorg voor een goede voorlichting naar alle burgers toe.
- IV. Het gehele proces moet transparant zijn.
- V. Maak het proces niet onnodig complex.
- VI. Zorg voor laagdrempelige ondersteuning vanuit de ambtenaren.
- VII. De resultaten moeten achteraf worden gepubliceerd en geëvalueerd.

Door voornoemde aanbevelingen op te volgen, kan een gemeente haar burgerbegroting zorgvuldig en efficiënt vormgeven en inzetten.

6. Literatuur- en jurisprudentielijst

6.1 Boeken, artikelen en rapporten

Van den Berge 2019

L. van den Berge, 'Macht en tegenmacht in de netwerksamenleving. Drie uitdagingen voor het bestuursrecht van de toekomst', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 3-12.

Boogaard, Driessen & Den Ouden, NJB 2019/2352

G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen & W. den Ouden, 'Een algemene regeling voor het Right to Challenge. Over interfaces in het publiekrecht', *NJB* 2019/2352, afl. 38, p. 2860-2868.

Van den Brink & Den Ouden 2019

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'Van regel naar uitzondering. Over hoe de Algemene wet bestuursrecht veel 'subsidierelaties' niet of nauwelijks normeert', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 213-223.

Van den Brink & Den Ouden, NJB 2016/2000

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?', *NJB* 2016/2000, afl. 39, p. 2888-2897.

Van den Brink 2018

J.E. van den Brink, *Realistisch revolveren. Het revolverend fonds met een Europese touch* (oratie Maastricht University), 2018.

Bröring e.a. 2016

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 1*. Den Haag: Boom juridisch 2016.

Driessen & Den Ouden 2020

E.M.M.A. Driessen & W. den Ouden, 'Publieke financiering van burgerinitiatieven', in: B. Leurs (red.), *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken*, 's Gravenzande: Van Deventer 2020, p. 79-89.

Driessen, Boogaard & Den Ouden, *Regelmaat* 2019

E.M.M.A. Driessen, G. Boogaard & W. den Ouden, 'De wettelijke regeling van het right to challenge in de praktijk. Much ado about nothing?', *RegelMaat* 2019 (34), afl. 6, p. 415-429.

Vranken & Snel, *NJB* 2019/687

J.B.M. Vranken & M.V.R. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687, afl. 13, p. 858-866.

Hardy, *NJB* 2020/642

E.M.J. Hardy, 'De keerzijde van de medaille. Waarom kennis over de rechtsvorm van een kunst- en cultuurprijs van belang is' *NJB* 2020/642, afl. 10, p. 682-690.

Hofman 2011

J. Hofman, *Nederland op weg naar de burgerbegroting. Publicatiereeks over burgerparticipatie* (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2011.

Hofman 2017

J. Hofman, *We zijn begonnen. Over de invoering van de burgerbegrotingen in Nederland. Over de praktijklessen van de eerste gemeenten en inwoners die er mee begonnen zijn*, Deventer: 2017.

Huisman en Van Ommeren 2019

P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2019.

Jongkind, Drahmman & Den Ouden, *Gst.* 2020/55

D.K. Jongkind, A. Drahmman & W. den Ouden, 'Rechtsbescherming in de doe-democratie. Een analyse van de wijze waarop wijkbudgetten in de praktijk worden vormgegeven', *Gst.* 2020/55, afl. 7505, p. 287-297.

Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011

W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Den Ouden 2018

W. den Ouden, 'Wel betalen, niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven', in: R. de Lange, J. Goossens & N.S. Efthymiou (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen. Publicaties van de Staatsrechtkring. Staatsrechtconferenties nr. 2018*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, 131-162.

Den Ouden, NTB 2016/52

W. den Ouden, 'Het coöperatieve bestuursorgaan', *NTB* 2016/52, afl. 10, p. 387-392.

Raad voor de financiële verhoudingen 2014

Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag: 2014.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Zijlstra, NTB 2018/54

S.E. Zijlstra, 'De toekomst van het bestuursrecht: ontstatelijking?', *NTB* 2018/54, afl. 7, p. 312-318

6.2 Jurisprudentie

ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176.

ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden (SCE Eindhoven).

ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:803, AB 2016/286, m.nt. A. Drahmman (HV Desk).

ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls).

ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1073, AB 2015/309, m.nt. W. den Ouden (verplaatsing veehouderij).

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio).

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform 31).

ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933.

ABRvS 12 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6776, AB 2001/335, m.nt. N. Verheij (Catalpa).

HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:812, AB 2014/301, m.nt. F.J. van Ommeren (College voor Zorgverzekeringen / StichtingZorggroep CHARIM c.s.).

HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2830, AB 2003/365, m.nt. F.J. van Ommeren (RZG/ComforMed).

HR 26 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2052, NJ 1996/728, m.nt. E.A. Alkema (Rasti Rostelli).

HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565, AB 1987/273, m.nt. F.H. van der Burg (Amsterdam/Ikon).

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

Rb. Den Haag 30 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:15812 (De Stulp).

Rb. Amsterdam 29 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2388 (MusiQ II).

Rb. Amsterdam 1 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7570, AB 2015/124, m.nt. W. den Ouden.

Rb. Amsterdam 11 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6780, JG 2013/55, m.nt. A.A. al Khatib en T. Barkhuysen (MusiQ I).

6.3 Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 191 (MvT).

Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 72 en 102.

Kamerstukken II 1996-97, 25280, nr. 3, p. 12-13 (MvT).

Kamerstukken II 1994-95, 23700, nr. 5, p. 119 en 121.

Voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau).

Memorie van Toelichting op de wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau).

6.4 Internetbronnen

S. Geurts, ‘Waarom zou ik niet betaald hoeven worden en een vuilnisman wel?’, demonitor.kro-ncrv.nl, 30 mei 2019, Geraadpleegd via <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/waarom-zou-ik-niet-betaald-hoeven-worden-en-een-vuilnisman-wel>.

A. van der Houwen, ‘Dierenweide Leeuwenkuil maakt doorstart dankzij twee ondernemers’, hartvanlansingerland.nl, 23 november 2017, Geraadpleegd via <https://www.hartvanlansingerland.nl/nieuws/algemeen/15748/dierenweide-leeuwenkuil-maakt-doorstart-dankzij-twee-ondernemers>.

Y. de Koster, ‘Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot’, binnenlandsbestuur.nl, 1 augustus 2018, Geraadpleegd via [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx).

M. Landweer & L. de Jonge, ‘Burenruzie om halve ton aan wijkgeld’, AD.nl, 27 oktober 2017, Geraadpleegd via <https://www.ad.nl/den-haag/burenruzie-om-halve-ton-aan-wijkgeld-br~a8e67cc5/>.

P. Meershoek, ‘Een uitvaart in stijl: in een witte limousine door de G-buurt – dankzij het buurtbudget’, parool.nl, 2 december 2020, Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/amsterdam/een-uitvaart-in-stijl-in-een-witte-limousine-door-de-g-buurt-dankzij-het-buurtbudget~bc229589/>.

M. Stapper, ‘Burgerparticipatie dient vooral ontwikkelaars en bevoorrechte burgers’, uva.nl, 24 november 2020, Geraadpleegd via: <https://www.uva.nl/content/nieuws/nieuwsberichten/2020/11/burgerparticipatie-dient-vooral-ontwikkelaars-en-bevoorrechte-burgers.html>.

H. Vossen, ‘Van “nee, want” naar “ja, mits” met burgerbegroting in Haarlem’, lokale-democratie.nl, 5 oktober 2020, Geraadpleegd via: <https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979215/digitale-participatie/blog/view/57981146/van-nee-want-naar-ja-mits-met-burgerbegroting-in-haarlem>.

‘Burgerbegroting gemeente Duiven (Nederland)’, burgerbegrotingen.eu, 12 mei 2020, Geraadpleegd via: https://burgerbegrotingen.eu/news_items/370.

‘Burgerbegroting gemeente Emmen (Nederland)’, burgerbegrotingen.eu, 12 april 2020, Geraadpleegd via: https://burgerbegrotingen.eu/news_items/371.

‘Burgerbegroting Maastricht van start’, burgerbegrotingmaastricht.nl, 28 februari 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/persbericht/burgerbegroting-maastricht-van-start>.

‘Burgerbegroting Maastricht 2020 (NL)’, *Burgerbegroting Maastricht*, YouTube 16 januari 2020, Geraadpleegd via: <https://www.youtube.com/watch?v=As58g3maggH8>.

‘Burgerbegroting: meer dan het zoveelste stuk van de participatiepizza’, burgerbegrotingmaastricht.nl, 3 maart 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/nieuws/burgerbegroting-meer-dan-het-zoveelste-stuk-van-de-participatiepizza>.

‘Verder uitstel burgerbegroting naar maart 2021’, burgerbegrotingmaastricht.nl, 10 september 2020, Geraadpleegd via: <https://www.burgerbegrotingmaastricht.nl/actueel/bekendmaking/verder-uitstel-burgerbegroting-naar-maart-2021>.