

Vergaderjaar 2015–2016

34 065

Initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2016

Met deze brief voer ik de toezegging uit om uw Kamer te informeren over het resultaat van de verkenning naar de mogelijkheden voor een maatschappelijke bank in Nederland. Deze toezegging deed ik u in het notaoverleg van 14 september 2015 over buurtrechten (Kamerstuk 34 065, nr. 8) en in de daaropvolgende Kamerbrief Standpunt Buurtrechten van 16 november 2015 (Kamerstuk 34 065 nr. 9). In die Kamerbrief benadrukte ik dat toegang tot financiële middelen bijdraagt aan de groei van maatschappelijke initiatieven en aan een positie onafhankelijk van de overheid.

De aanleiding voor de toezegging was de motie van de leden Voortman en Fokke (Kamerstuk 34 065, nr. 5). Zij verzochten de regering te onderzoeken hoe er in Nederland kan worden gekomen tot de oprichting van een maatschappelijke bank die buurtinitiatieven kan ondersteunen, en om te onderzoeken of de tegoeden op slapende bankrekeningen ook in Nederland ingezet kunnen worden om buurtinitiatieven te ondersteunen. Volgens deze leden vormt het gebrek aan toegang tot (incidentele) financiële middelen in de startfase of in de fase van doorontwikkeling naar een volwaardige wijkonderneming, vaak een van de belemmeringen voor groepen van bewoners die graag eigen initiatieven in hun buurt tot stand willen brengen.

Twynstra Gudde heeft op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor een maatschappelijke bank in Nederland: *Samen Maatschappelijke Impact Financierien*. Bijgaand doe ik u dit onderzoek toekomen¹. In deze brief treft u de belangrijkste uitkomsten van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dit onderzoek, mijn opvattingen daarover en de vervolgstappen die ik ga nemen.

1. Scope onderzoek: initiatieven gericht op maatschappelijke waarde

In het onderzoek *Samen Maatschappelijke Impact Financiering*, van Twynstra Gudde, is breder gekeken dan enkel naar buurtinitiatieven. Het onderzoek gaat in op de grotere groep initiatieven die primair gericht is op het creëren van maatschappelijke waarde, waarbij financieel rendement van secundair belang is. Buurtinitiatieven maken daar deel van uit.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van bestaande literatuur over sociaal ondernemen en maatschappelijke initiatieven en aan de hand van voorbeelden uit het buitenland (het Verenigd Koninkrijk en Australië). En bovenal op basis van interviews bij zesentwintig verschillende organisaties – waaronder banken, geëffondsden, andere financiers, koepelorganisaties en experts van zowel de aanbodkant als de vraagkant. Daarnaast is er in een rondetafelbijeenkomst met achttien betrokkenen gesproken over een mogelijk vervolg. Op basis hiervan komen de onderzoekers tot de volgende analyse.

2. Analyse: de uitdagingen voor met name kleinschalige initiatieven

Voorliggend onderzoek gaat zowel in op de financieringsbehoefte van sociale ondernemingen die zelf al rond kunnen komen – en die al dan niet winst maken die (deels) weer wordt geherinvesteerd in de onderneming – als op de financieringsbehoefte van kleinschalige initiatieven. Aan die tweede categorie besteden de onderzoekers de meeste aandacht; juist de financiering van kleinschalige initiatieven blijkt lastig. Het gaat dan vooral om initiatieven die naast hun eigen verdiensten ook afhankelijk zijn van giften en subsidies. Dit zijn bijvoorbeeld initiatieven die vluchtelingen ondersteunen, een bewonersbedrijf dat de groenvoorziening verzorgt, een buurthuis in beheer van bewoners, of een café dat gerund wordt door vrijwilligers. Een deel daarvan is potentieel rendabel. De onderzoekers schatten de nog onvervulde financieringsbehoefte voor deze categorie kleinschalige initiatieven op dit moment op € 200 miljoen².

Het scala aan financieringsvormen voor maatschappelijke initiatieven en sociale ondernemingen is breed: onder meer traditionele leningen met een marktconform rentetarief, leningen met een laag of indirect rendement en geld dat niet terugbetaald hoeft te worden, zoals subsidies en sommige vormen van *crowdfunding*. Giften komen voor een deel ook van traditionele, op winst gerichte bedrijven, die geld doneren aan maatschappelijke initiatieven en aan goede doelen. Ondanks dit brede aanbod signaleren de onderzoekers een financieringsgat. Hiervoor zijn volgens hen meerdere oorzaken te onderscheiden.

Ten eerste bestaat er soms een mismatch tussen hetgeen banken nodig hebben en dat wat maatschappelijke initiatieven kunnen leveren. Businesscases zijn niet altijd voldoende scherp. En maatschappelijke initiatieven zijn soms niet in staat het gevraagde eigen vermogen in te brengen. De reden daarvoor is dat veel buurtinitiatieven vanuit een stichting of een ander collectief komen waarin bewoners participeren en zij hun eigen vermogen (indien ze dat bezitten) meestal niet

² Twynstra Gudde, *Samen Maatschappelijke Impact Financiering*, mei 2016. De schatting is indicatief, op basis van interviews, literatuurstudie en eigen ervaringen van de onderzoekers in de sector.

willen inbrengen zonder te weten wat daarvan de opbrengst is. Ook lopen banken er tegenaan dat de gevraagde investering per individuele aanvraag vaak laag is en dat de transactie- of administratiekosten in verhouding (te) hoog zijn, met een lager rendement tot gevolg.

Een tweede element is dat van onbegrip tussen culturen en het bestaan van verschillende waardenpercepties. De partijen aan de vraag- en aan de aanbodkant opereren tot op zekere hoogte in verschillende leefwerelden, met ieder andere belangen en uitgangspunten. Het voornaamste belang van financiers – het realiseren van financieel rendement – is een ander dan dat van buurtinitiatieven of sociaal ondernemers. Tegelijkertijd hebben steeds meer financiers vanuit hun veranderende maatschappelijke taakopvatting een sterke wil om bij te dragen aan het maatschappelijk belang en doen ze dat ook, bijvoorbeeld vanuit hun MVO-beleid. Een uitdaging die de partijen aan beide kanten daarbij ervaren is dat de maatschappelijke impact van buurtinitiatieven, of van de businessplannen van sociaal ondernemers, lastig te meten is. Als dat meer het geval zou zijn, zou dat geldschietters helpen te bepalen of zij die publieke waarde een prijs willen geven. En vervolgens of zij op basis daarvan af willen zien van het hanteren van een hoog rentetarief, of het terugbetalen van de geleverde financiering op een andere manier te organiseren.

De onderzoekers constateren dat maatschappelijke initiatiefnemers en sociaal ondernemers door het gebrek aan leenmogelijkheden eerder een beroep doen op geëffondsen of overheidssubsidies. Deze bieden echter geen structurele dekkingsmiddelen en veroorzaken, als ze niet worden afgebouwd, onzekerheid. Daar komt volgens de onderzoekers bij dat het huidige aanbod aan financiering onvoldoende doorzichtig lijkt, waardoor de partijen aan de vraagzijde ook niet altijd van het bestaan van andere geschikte alternatieven afweten.

Tot slot onderstreept het rapport dat de behoefte breder is dan enkel aan financiering. Zo geeft een groot deel van de geïnterviewde partijen aan dat er een behoefte bestaat aan coaching: bij het opstellen van een businessplan, het kiezen van de beste financieringsmix en in de nafase. Op dit terrein bestaat er al veel, maar het bestaande aanbod zou beter en breder kunnen.

3. Conclusie en aanbevelingen

De onderzoekers concluderen dat niet zozeer het gebrek aan aanbod van financiering het cruciale probleem is, als wel het feit dat vraag en aanbod elkaar niet weten te vinden. Volgens de geïnterviewde partijen gebeurt dat in de huidige situatie niet vanzelf, omdat de belemmeringen tussen vraag en aanbod niet door elke partij afzonderlijk kunnen worden gedicht. Dat vergt volgens deze partijen een nieuwe vorm van samenwerking die praktijk- en actiegericht is, die geen onnodige nieuwe instituties in het leven roept en die bouwt aan wederzijds vertrouwen.

Op basis van de gevoerde gesprekken adviseren de onderzoekers een actieplatform op te richten waar vraag naar, en aanbod van, financiering en ondersteuning van maatschappelijke initiatieven elkaar weten te vinden (werktitel: Actieplatform voor Maatschappelijke Impact Financiering, AMIF). Bij het merendeel van de betrokken partijen zien de onderzoekers daarvoor enthousiasme. Het platform zou gevormd moeten worden uit vertegenwoordigers van de vraagkant (maatschappelijke initiatieven, sociaal ondernemers en koepelorganisaties die de vraag naar financiering goed kennen), de aanbodkant (financiële instellingen waaronder banken, geëffondsen en crowdfunders) en overheden (rijksoverheid en actieve gemeenten).

Het oprichten van een daadwerkelijke bank zou volgens de onderzoekers het vraagstuk – het beter bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van financiering en ondersteuning van maatschappelijke initiatieven en sociaal ondernemers – niet oplossen. En dat is bovendien een intensief, complex en prijzig proces. Een actieplatform zou hier sneller en wendbaarder op in kunnen spelen. Doel is te komen tot een volwassen impact financieringsmarkt in Nederland.³

Het rapport schetst als eerstvolgende stap het komen tot een werkagenda voor het actieplatform met daarop onder meer de volgende actiepunten: vervolgonderzoeken (om specifiekere kennis te vergaren over waar en hoe vraag en aanbod elkaar nu niet bereiken: In welke sectoren? In welke regio's vooral? In welk stadium van planvorming?), het oplossen van praktijk cases, het verbreden en verbeteren van het bestaande aanbod van services (zoals hulp bij het maken van een businessplan of het vinden van een coach) en het proberen te komen tot een methodiek voor het meten van maatschappelijke impact.

De rol voor de rijksoverheid zien de onderzoekers als een faciliterende: het bij elkaar brengen van de stakeholders en stimuleren dat het actieplatform concrete resultaten boekt. Bovendien zou de rijksoverheid ontvankelijk moeten zijn voor de vernieuwing die door de maatschappelijke initiatieven en sociaal ondernemers ontstaat en die effect heeft op, of een aanpassing vraagt van, de reguliere beleids- en bedrijfsvoering van de overheid. En gemeenten zouden gezamenlijk met de andere stakeholders actief maatschappelijke «challenges» kunnen organiseren (prijsvragen/ concoursen, gericht op het creëren van een scala aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken).

4. Reactie op het onderzoek

Burgerinitiatieven en burgerparticipatie (of zoals het tegenwoordig steeds vaker wordt genoemd: overheidsparticipatie – want burgers nemen in toenemende mate het voortouw) acht ik een zeer waardevolle aanvulling op de formele democratie. Veel elementen die vandaag de dag tot onze geïnstitutionaliseerde verzorgingsstaat behoren, zoals woningcorporaties, zijn immers ooit voortgekomen uit burgerinitiatieven. De overheid moet ten opzichte van zulke initiatieven zoeken naar een balans tussen aan de ene kant dingen mogelijk maken en aan de andere kant burgers laten doen waar ze al mee bezig zijn.

Zoals ik al onderstreepte in de eerdergenoemde Kamerbrief Standpunt Buurtrechten (Kamerstuk 34 065, nr. 9), dient initiatief vanuit de samenleving naar mijn overtuiging leidend te zijn bij de financiering van burgerinitiatieven. Anders gaan we toe naar een subsidie situatie die juist ver weg staat van het idee dat het initiatief primair uit burgers voortkomt.

Ik deel de analyse uit voorliggend onderzoek. Als het probleem bij de financiering van maatschappelijke initiatieven in Nederland geen gebrek aan kapitaal is, maar het feit dat vraag en aanbod van financiering elkaar onvoldoende weten te vinden, dan is een bank niet het juiste instrument en is een ander type samenwerking nodig. Volgens de onderzoekers bestaat bij een groot deel van de stakeholders een gedeelde wil om hiermee aan de slag te gaan. Dat vind ik een waardevol signaal: indien succesvol, kan dit een bijdrage leveren aan (lokaal) initiatief vanuit de samenleving.

³ Impact financiering gaat om investeringen die gedaan worden in bedrijven, instellingen, fondsen en projecten met de intentie om, naast financieel rendement, ook sociale en/of duurzame impact te generen.

Een aantal punten acht ik hierbij wezenlijk:

- **Maatschappelijk doel voorop:** de financiering van maatschappelijke initiatieven is leidend, het organisatiemodel, of dat nu een platform, overleg of coalitie wordt, is van secundair belang.
- **Geen blauwdruk:** maar een mogelijkheid om partijen in het veld te verbinden aan gezamenlijke doelen; een coalitie van partijen die niet concurreert met bestaande initiatieven en die bereid is tot actie over te gaan.
- **Het veld heeft het voortouw:** initiatief vanuit de samenleving is leidend en de samenwerking valt buiten de Rijksbegroting.
- **Rol van de rijksoverheid:** de rijksoverheid, te weten het Ministerie van BZK, zal faciliteren door een verdere impuls te geven aan de startfase.

Met betrekking tot de inzet van slapende tegoeden concluderen de onderzoekers dat het financieringsprobleem niet het gebrek aan kapitaal is, maar dat vraag en aanbod elkaar niet goed weten te vinden. Het inzetten van slapende tegoeden zou daarmee niet direct een meest passend antwoord op de geschetste problematiek zijn. Daarbij zijn er meerdere belangen die een zorgvuldige afweging verdienen. Zo zal het overhevelen van tegoeden na de vervaltermijn van 20 jaar, de positie van rechthebbenden op een slapend tegoed verslechteren. De tegoeden kunnen immers niet meer geclaimd worden, terwijl banken momenteel een loket slapende tegoeden beheren waar rechthebbenden op een erfenis, ook na de vervaltermijn van 20 jaar, nog een claim kunnen indienen. Daarnaast speelt er het verdelingsvraagstuk. Andere platformen, stichtingen of fondsen die soortgelijke activiteiten ontplooiën zouden ook aanspraak willen kunnen maken op slapende tegoeden. Het optuigen van criteria en afwegingskaders voor een objectieve verdeling van middelen zie ik niet als een efficiënte wijze van allocatie van dergelijke middelen. Daarmee concludeer ik dat het inzetten van slapende tegoeden niet wenselijk is, en onvoldoende bijdraagt aan de beoogde doelstelling van de indieners van de motie (Kamerstuk 34 065, nr. 5).

5. Hoe nu verder?

Volgens het uitgevoerde onderzoek bestaat er op dit moment bereidheid bij partijen aan de vraag- en de aanbodkant om een nieuwe vorm van samenwerking te verkennen voor de financiering van maatschappelijke initiatieven. De partijen geven aan dat wanneer burgers en ondernemers zich inzetten voor de publieke zaak, dit een maatschappelijke impact veroorzaakt die veel meer effect heeft dan wanneer de overheid dat (alleen) doet.

Een gelopen race is het echter niet; fasering is daarom van belang. BZK ziet een tijdelijke rol voor zichzelf weggelegd om de start van het vervolgoverleg te stimuleren. In het najaar wil ik samen met een aantal partners twee sessies laten organiseren met die organisaties die actief aan het vervolg willen meewerken om een werkagenda op te stellen. Die werkagenda zal erop gericht zijn om actiepunten te benoemen. De betrokken partijen noemden bijvoorbeeld al het uitvoeren van nader onderzoek naar de aansluiting tussen vraag en aanbod van financiering en coaching van maatschappelijke initiatieven, het doorlopen van praktijk-cases waarbij de financiering nu spaak loopt, en het tegen het licht houden van het bestaande aanbod van services, zoals training. In januari 2017 zal ik u dan nader berichten over de uitkomsten van deze bijeenkomsten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk