



**Handreiking
Overheidsparticipatie:
We doen het samen!**

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	6
Wat is Overheidsparticipatie?	8
De maatschappelijke waarde van initiatieven	9
Overheidsparticipatie in de participatieverordening	11
Uitdaagrecht	13
Gelijkwaardig samenwerken	15
Meegroeien en opgroeien	18
Conclusie	22
Leeslijst	23
Bijlage: Gereedschapskist financiering	24

Samenvatting

In Nederland nemen miljoenen inwoners deel aan bewonersinitiatieven die bijdragen aan maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, zorg, leefbaarheid en sociale verbondenheid. Gemeenten worden door bewoners steeds vaker uitgenodigd om mee te doen. Deze handreiking biedt richtlijnen voor gemeenten om bewust, effectief en gelijkwaardig deel te nemen aan initiatieven vanuit de samenleving: dit wordt *overheidsparticipatie* genoemd. De kern ervan is dat niet de overheid het initiatief neemt, maar aansluit bij wat inwoners zelf beginnen.

Wat is overheidsparticipatie?

Overheidsparticipatie is het deelnemen van de gemeente aan bewonersinitiatieven, in tegenstelling tot inwonersparticipatie waarbij bewoners participeren in gemeentelijke plannen. Het gaat om een actieve, vaak gelijkwaardige samenwerking waarin de gemeente naast regelgever ook partner is. Meedoen kan variëren van advies geven en netwerkondersteuning tot structurele financiering of het overdragen van gemeentelijke taken.

Bewonersinitiatieven spelen vaak pioniersrollen: ze zijn lokaal geworteld, creatief en bieden vernieuwende antwoorden op maatschappelijke uitdagingen. Samenwerking met deze initiatieven kan de democratie versterken, de veerkracht van buurten vergroten en bijdragen aan duurzame oplossingen, soms ook financieel efficiënter dan reguliere gemeentelijke dienstverlening.

Maatschappelijke waarde beoordelen

Niet ieder initiatief is automatisch van publieke waarde. Gemeenten kunnen daarom vooraf toetsen of en hoe een initiatief bijdraagt aan de samenleving. Veelgebruikte beoordelingskaders zijn onder meer:

- **Waardendriehoek IPW:** legitimiteit, betrokkenheid en rendement.
- **Model MeentCoop:** democratie, lokale waarde en regeneratie.

Ook kan worden gekeken naar businesscases, maar dan met nadruk op maatschappelijke baten in plaats van alleen directe financiële opbrengsten. De toetsing is bedoeld om niet-passende initiatieven te identificeren, niet om waardevolle initiatieven te belasten met extra regels.

Overheidsparticipatie en de participatieverordening

Sinds 1 januari 2025 zijn gemeenten verplicht een participatieverordening vast te stellen. De VNG biedt hiervoor twee varianten:

1. **Basismodel** – inwonersparticipatie en uitdaagrecht.
2. **Uitgebreid model** – bevat ook kaders voor overheidsparticipatie.

De verordening legt onder meer vast: procedures voor aanvragen van ondersteuning, mogelijke vormen van ondersteuning, beoordelingscriteria, rollen van contactambtenaren en afspraken over monitoring en evaluatie. Gemeenten hebben veel ruimte om dit lokaal in te vullen.

Uitdaagrecht (Right to Challenge)

Het uitdaagrecht geeft inwoners de mogelijkheid om gemeentelijke taken over te nemen als zij denken deze beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. In theorie gaat het om:

1. Een initiatief van inwoners
2. Voor inwoners
3. Gericht op het overnemen van bestaande gemeentelijke taken en bijbehorende budgetten

In de praktijk blijken juridische, organisatorische en financiële drempels vaak hoog. Daarom interpreteert de VNG het uitdaagrecht liever als recht op samenwerking: een uitnodiging voor gemeenten om actief kansen te zoeken om samen te werken met bewonersinitiatieven, zonder het uitdaagrecht strikt juridisch te benaderen.

Gelijkwaardig samenwerken

Samenwerking vraagt van gemeenten een andere houding: van sturen naar partner zijn. De leefwereld van initiatiefnemers vraagt flexibiliteit, vertrouwen en maatwerk — terwijl de gemeente haar verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid, gelijkheid en prudent gebruik van middelen behoudt. Enkele belangrijke principes:

- **Sta open voor initiatieven** en stimuleer ze waar mogelijk.
- **Daag inwoners uit** om met ideeën te komen.
- **Borg continuïteit** door vaste aanspreekpunten.
- **Ga verder dan experimenteren** en werk toe naar structurele samenwerking.
- **Organiseer één loket** of initiatievenmakelaar.
- **Handel als “ja-ambtenaar”**: zoek actief naar wat wél kan.
- **Communiceer helder en open**, zonder jargon.
- **Wees flexibel en proportioneel**: kleine initiatieven vragen geen zware verantwoording.
- **Vier successen** en veranker de samenwerking door regelmatige evaluatie.

Gemeenten zoals Overbetuwe, Zwolle, Rotterdam en Apeldoorn laten zien hoe dit in praktijk werkt via initiatievenloketten, buurtbudgetten, adviespunten en initiatievenmakelaars.

Meegroeien en opgroeiruimte

Initiatieven ontwikkelen zich in fases: idee – start – bloei – volwassenheid. Gemeenten kunnen hun ondersteuning daarop afstemmen, bijvoorbeeld van lichte advisering tot intensieve samenwerking of structurele partnerschappen. Dit vraagt een ecosysteem-benadering waarin gemeente en initiatief samen “meegroeien”.

Opgroeiruimte geeft bewonersinitiatieven de tijd, middelen en begeleiding om te professionaliseren. Dit kan bestaan uit financiële steun, expertise, netwerkondersteuning en het gezamenlijk opstellen van afspraken in intentie- of samenwerkingsovereenkomsten (SOK-proces). Het doel is duurzame partnerschappen waarin bewoners steeds meer verantwoordelijkheid dragen, bijvoorbeeld bij energieprojecten of zorginitiatieven.

Programma SAMEN

Dit programma onderzocht met gemeenten, fondsen en bewonersinitiatieven hoe samenwerking beter kan. Belangrijke uitkomsten:

- Werk als gemeente vanuit wat er al in de samenleving gebeurt.
- Stimuleer coalities van bewonersinitiatieven.
- Organiseer aanbestedingen en inkoop meer vanuit de samenleving.
- Persoonlijke relaties zijn cruciaal.
- Eenvoudige procedures helpen initiatieven om duurzaam te groeien.

Financiering en juridische vormen

Gemeenten kunnen initiatieven ondersteunen in natura (ruimte, menskracht, materialen) of financieel via subsidies of opdrachten. Het verschil tussen subsidiëren en inkopen hangt af van factoren zoals wie de activiteiten bepaalt, het doel van de activiteiten, prijsstelling en de uitvoerder. Veel bewonersinitiatieven zijn beter gebaat bij subsidies, vooral meerjarensubsidies die stabiliteit bieden.

Naast subsidies bestaan mogelijkheden zoals:

- **Een-op-een opdrachten (onder €30.000)**
- **Voorbehouden aanbestedingen**
- **Initiatiefvriendelijk aanbesteden**
- **SAS-diensten**
- **DAEB-aanwijzing** (Dienst van Algemeen Economisch Belang)

Deze instrumenten bieden ruimte om bewonersinitiatieven juridisch verantwoord te ondersteunen.

Conclusie

De handreiking is een eerste stap in het verder ontwikkelen van overheidsparticipatie. De praktijk verandert snel, en nieuwe kennis, regelgeving en voorbeelden zullen voortdurend worden toegevoegd. Gemeenten en initiatiefnemers worden uitgenodigd om ervaringen te delen zodat overheidsparticipatie verder kan groeien als volwaardige manier van samenwerken in een sterkere lokale democratie.

Inleiding

Overal in Nederland werken mensen samen aan een betere wereld. Miljoenen Nederlanders zijn actief in een bewonersinitiatief. Zo werken we allemaal samen aan de energietransitie, om de zorg dichterbij te brengen, of om de buurt leefbaarder te maken. Bewonersinitiatieven nodigen de gemeente ook vaak uit om mee te doen, op uiteenlopende manieren. In deze handreiking bieden we gemeenten handvatten om op deze uitnodiging in te gaan.

Door als overheid mee te doen, mee te denken en mee te faciliteren, kan sneller en beter worden aangesloten op wat lokaal leeft. Dit versterkt de democratie en vergroot het vertrouwen tussen overheid en samenleving. Deze samenwerking tussen bewoners en overheid, waarbij het initiatief uitgaat van bewoners, noemen we overheidsparticipatie.

‘Vergroot de ruimte voor initiatieven van bewoners en beschouw die niet als beleidsinstrument maar doe aan overheidsparticipatie.’ Deze aanbeveling doen de schrijvers van het eindrapport van de Adviescommissie Versterking Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, onder leiding van burgemeester Marcouch.¹ Overheidsparticipatie is volgens dat rapport één van de manieren om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken.

Overheidsparticipatie vereist een andere manier van werken. Niet alleen anders in het instrumentarium, maar ook anders in de rol- en taakverdeling: gelijkwaardig participeren in plaats van sturen, de gemeente als partner in plaats van als opdrachtgever. De handreiking die voor u ligt is een eerste poging om gemeenten hierin te ondersteunen.

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Met de wet worden gemeenten gestimuleerd om heldere kaders vast te stellen voor diverse vormen van participatie in een participatieverordening. Naast verschillende vormen van inwonersparticipatie en inspraak kan er tevens aandacht worden besteed aan overheidsparticipatie.

In de praktijk zien we dat steeds meer gemeenten het stimuleren, faciliteren en ondersteunen van bewonersinitiatieven op verschillende manieren vormgeven. Er is steeds vaker sprake van een initiatievenloket, een initiatievenmakelaar of een campagne om bewonersinitiatieven te stimuleren. In de samenwerking valt echter ook nog wel wat te verbeteren. Bewonersinitiatieven kunnen juist vooruitlopen op de gemeentelijke praktijk waardoor ze niet in een specifiek beleidsterrein of een bepaalde subsidieregeling vallen. De initiatieven vloeien over het algemeen voort uit de *leefwereld* van bewoners, die kan botsen met de *systeemwereld* van de gemeentelijke organisatie.

In deze handreiking bespreken we eerst de definitie van overheidsparticipatie en het belang hiervan voor gemeenten. Daarna gaan we in op de vraag hoe je de maatschappelijke waarde van een initiatief kunt beoordelen. Ook leggen we uit hoe overheidsparticipatie samenhangt met de plicht die gemeenten hebben om per 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen. En hoe zat het ook alweer met het uitdaagrecht?

Het tweede gedeelte bevat praktische tips voor gemeenten om anders samen te werken met initiatieven. Ook gaan we in op het belang van meegroeien en het bieden van opgroeiruimte voor initiatief. Door de hele publicatie heen bieden we voorbeelden uit de praktijk. In de bijlage zit tot slot een toolkit financiering, waarin we in gaan op de verschillen tussen aanbesteden en subsidiëren, bijvoorbeeld.

1 [Rapport Adviescommissie Versterking Weerbaarheid Democratische Rechtsorde](#)

Voor deze handreiking hebben we tal van initiatieven en gemeenten gevraagd naar hun ervaringen en ideeën met betrekking tot overheidsparticipatie, die we zo goed mogelijk hebben geprobeerd over te nemen in deze handreiking. Voor al die waardevolle kennis en praktijkervaring en expertise willen we alle initiatiefnemers, gemeenteambtenaren, bestuurders en andere experts graag heel hartelijk bedanken!

Wat is Overheidsparticipatie?

Voor de (soms verwarrende) definities van inwoners- en overheidsparticipatie geldt dat een onderscheid wordt gemaakt tussen degene die deelneemt aan het *initiatief*: Bij *inwonersparticipatie* gaat het om het deelnemen van bewoners bij plannen van de gemeente en bij overheidsparticipatie gaat het om het deelnemen van de gemeente bij initiatieven van bewoners.² Bij overheidsparticipatie treedt de overheid niet alleen op als regelgever, maar doet ze ook echt mee, het liefst zoveel mogelijk als gelijkwaardige partner van het initiatief.

Het participeren in bewonersinitiatieven door de overheid kan en gebeurt op allerlei manieren: van het geven van advies of het uitbreiden van het netwerk van de initiatiefnemer met relevante contacten tot het meerjarig subsidiëren van of het zelfs overhevelen van gemeentelijke taken aan een bewonersinitiatief.

Veel maatschappelijke uitdagingen, zoals verduurzaming en zorg, worden steeds vaker opgepakt door bewonersinitiatieven. Denk aan energiecoöperaties die helpen met de energietransitie of zorgcollectieven die ondersteuning bieden op het gebied van welzijn en zorg. Overheidsparticipatie is een manier om als overheid beter en sneller aan te sluiten op behoeften en wensen vanuit de samenleving. Bewonersinitiatieven zijn vaak innovatief, urgent en creatief en kunnen op die manier een goed antwoord bieden op diverse uitdagingen in de samenleving. Een goede samenwerking tussen overheid en initiatieven versterkt het democratisch proces. Hieronder gaan we daar nader op in:

Maatschappelijke weerbaarheid

Gemeenten staan de komende jaren voor een uitdaging: hoe maken we de samenleving weerbaar, wendbaar en veerkrachtig tegen mogelijke ernstige verstoringen en crises? Gemeenschappen kunnen hier van grote waarde zijn. Volgens sommige experts is de kwaliteit van het sociale weefsel medebepalend voor hoe weerbaar de samenleving is. In een crisis heb je elkaar nodig. De stabiliteit bewaren, voor elkaar zorgen, en zorgen dat de democratie niet vergeten wordt als de crisis voortduurt: in onzekere tijden zijn je burens misschien wel het allerbelangrijkste wat je hebt.

Democratische weerbaarheid

Gemeenten worstelen steeds vaker met democratische erosie. Soms keren mensen de democratie zelf de rug toe. Participatie is soms niet genoeg. Bewonersinitiatieven bieden hier een kans: in bewonersinitiatieven doen bewoners democratische ervaringen op. Daar leren zij wat het is om samen te werken, om het met elkaar oneens te zijn en om tot een consensus te komen. In die actieve gemeenschappen wordt nieuw democratisch doen-vermogen opgedaan en komen groepen mensen dichter bij elkaar, tegen de trend van polarisatie in.

Financiële veerkracht

Gemeenten zien de komende jaren de druk op hun financiën toenemen. Bewonersinitiatieven bieden kansen om diensten te leveren en taken uit te voeren die nu voor hoge kosten moeten worden ingekocht. Kunnen bewonersinitiatieven het altijd goedkoper? Dat niet. Maar feit is dat gemeenten steeds creatiever zullen moeten kijken naar hoe geld wordt uitgegeven. Bewonersinitiatieven bieden vaak interessante alternatieve businessmodellen met andersoortige en/of meervoudige waardecreatie. Er kan in gevallen sprake zijn van extra kosten voor ambtelijke en bestuurlijke inzet, maar vaak zijn dit aanloopkosten en levert het opgebouwde vertrouwen in de toekomst een betere verbinding en relatie op, die dan weer een besparing kan opleveren.

2 [Model Participatieverordening VNG](#)

De maatschappelijke waarde van initiatieven

Bewonersinitiatieven kenmerken zich door een hoge mate van variatie: van een groep mensen die met elkaar een buurttuin onderhoudt tot een tweetal ondernemers die een sociaal stagebureau voor jongeren uit de buurt op willen zetten. Maar niet elk initiatief leent zich voor overheidsparticipatie. Een initiatief is niet per se van maatschappelijke waarde alleen omdat het vanuit de samenleving komt. Misschien raakt het initiatief aan oneerlijke concurrentie of kan het initiatief in plaats van tot inclusie leiden tot uitsluiting. Voordat een gemeente gaat participeren in een initiatief kan ze er daarom ook voor kiezen om een eerste toets uit te voeren op de maatschappelijke waarde.

Voor die toetsing zijn inmiddels meerdere modellen in gebruik. Zo zou je als gemeente kunnen kijken naar de Waardendriehoek van het Instituut van Publieke Waarden (IPW)³. Dit afwegingskader is eigenlijk opgesteld voor maatwerkoplossingen, maar kan ook prima dienen als kader om verschillende initiatieven op waarde te schatten. De waardendriehoek van IPW toetst aan:

- Legitimiteit (past het initiatief binnen de wet en de regels?)
- Betrokkenheid (leidt het tot meer betrokkenheid van de gemeenschap?)
- Rendement (wat kost het, en wat kost het om niets te doen?)

Een ander handig model is dat van MeentCoop, een publiek-collectieve samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het lokale maatschappelijk middenveld⁴. Zij toetsen als volgt:

- Democratie (is het initiatief democratisch georganiseerd?)
- Waarde (voegt ze lokale, sociale of ecologische waarde toe?)
- Regeneratie (vloeien de opbrengsten terug naar de gemeenschap?)

Vaak worden initiatieven getoetst aan de hand van een business case: zijn ze volledig afhankelijk van subsidie door de gemeente of is er sprake van meerdere geldstromen? Kan een initiatief zijn eigen broek ophouden of is er sprake van stijgende kosten zonder dekkende financiering? Belangrijk is echter om juist de maatschappelijke winst ook te berekenen en te bepalen waar deze neerslaat. Als blijkt dat door een vrijwilligersinitiatief rond burenzorg er minder professionele zorg nodig is, is het best te verantwoorden om dit initiatief waar nodig ook financieel te faciliteren als overheid. Daarvoor is dan wel een integrale blik vanuit gemeente noodzakelijk.

Met het hanteren van deze criteria kan de gemeente erin slagen om initiatieven te selecteren die echt wat toevoegen aan het bestaande landschap van overheid, semi-overheid en markt. Let op: Deze algemene toetsing is nadrukkelijk bedoeld om initiatieven die geen maatschappelijke waarde toevoegen te identificeren, niet om waardevolle initiatieven nog meer regels op te leggen.

3 [Waardendriehoek van het Instituut van Publieke Waarden](#)

4 [MeentCoop](#)

Praktijkvoorbeeld: Het Haarlems Kompas⁵

Om een goed beeld te krijgen van een initiatief heeft de gemeente het 'Haarlems Kompas' ontwikkeld: een informatieve waaier en vragenlijst over de 4 thema's die de gemeente belangrijk vindt bij een initiatief: betrokkenheid, waarde, politiek en voorwaarden. Naast het overzicht van de thema's die de gemeente belangrijk vindt, kan een initiatiefnemer met het Kompas ook kijken in hoeverre het idee al uitgewerkt is. En waar nog extra aandacht of actie nodig is.



5 [Instrumenten van gemeente Haarlem bij overheidsparticipatie](#)

Overheidsparticipatie in de participatieverordening

De Wet versterking participatie op decentraal niveau ziet toe op het uitbreiden van de tot dan toe gebruikte inspraakverordening tot een participatieverordening. In de participatieverordening worden de kaders geschetst voor de betrokkenheid van inwoners. Niet alleen zoals in de oudere inspraakverordening bij de voorbereiding van beleid, maar nu verbreed naar betrokkenheid bij ook de uitvoering en evaluatie van beleid. Daarnaast vereist de wet dat gemeenten in hun participatieverordening opnemen hoe zij als gemeente omgaan met het uitdaagrecht.

De VNG heeft een modelverordening opgesteld met de keuze uit twee varianten:

- Variant 1 bestaat uit een basismodel dat kaders biedt voor inwonersparticipatie en het uitdaagrecht.
- Variant 2 behelst ook kaders voor overheidsparticipatie, waarvan uitdaagrecht een onderdeel uitmaakt.

In Variant 2 zijn artikelen (11 t/m 14) opgenomen om overheidsparticipatie door de gemeente beter te structureren. Zo kan de procedure vastgelegd worden waarmee een initiatief om ondersteuning door de overheid kan vragen. Ook is er de mogelijkheid om bijvoorbeeld expliciete ondersteuning van initiatiefnemers door een contactambtenaar aan te stellen. In de verordening is het mogelijk om verschillende beoordelingscriteria op te nemen om te toetsen of het initiatief daadwerkelijk ondersteund kan worden door de gemeente. Tot slot geeft de modelverordening diverse mogelijkheden om afspraken te maken in de uitvoering en evaluatie van de overheidsparticipatie.

In de Model Participatieverordening 2024 is een definitie van maatschappelijke partijen opgenomen waarin de nadruk wordt gelegd op de actieve bijdrage die deze partijen aan de samenleving binnen de gemeente leveren. Het gaat dan in elk geval om verenigingen, stichtingen, buurtcomités en andere organisaties, maar een gemeente mag deze lijst zelf aanvullen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om hier ook sociale ondernemingen of ondernemingen zonder winstoogmerk aan toe te voegen. Deze onderscheiden zich van 'gewone' ondernemers en leveren vaak ook een actieve bijdrage aan de samenleving. Verder mag een gemeente bepalen dat het bij andere organisaties alleen gaat om organisaties die een collectief vormen. Daarmee benadrukt de gemeente dat het om een groep inwoners moet gaan die door middel van samenwerking één of meerdere gezamenlijke belangen nastreven.

De participatieverordening geeft gemeenten de mogelijkheid om vast te leggen op welke manier zij omgaan met initiatieven vanuit de samenleving. Dat kan zo uitgebreid of beknopt als wat past bij de specifieke gemeente. Hieronder een aantal voorbeelden van bepalingen over overheidsparticipatie in verschillende verordeningen:

Participatieverordening Gemeente Groningen 2025⁶

In Groningen kan overheidsparticipatie worden toegepast als het initiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving. Uitgangspunt is 'een oplossingsgerichte en constructieve benadering van deze initiatieven en het bieden van helderheid over mogelijkheden en randvoorwaarden'. Ook staat er in de verordening wat voor redenen er kunnen zijn om af te zien van overheidsparticipatie. Zo moet het initiatief niet 'het privébelang of zakelijk belang van de indiener dienen'.

6 [Participatieverordening Gemeente Groningen](#)

Gemeente Middelburg Inspraak- en participatieverordening⁷

In de Middelburgse verordening staat dat er een 'aanspreekpunt moet komen voor maatschappelijke initiatieven uit de samenleving'. Ook staat er dat de gemeenteraad 'jaarlijks een budget ter beschikking stelt voor ideeën en initiatieven uit de samenleving, al dan niet via koppeling aan de bestaande wijkbudgetten'. Burgemeester en wethouders besluiten in Middelburg welke vorm van overheidsparticipatie wordt verleend: 'loslaten, stimuleren, faciliteren, samenwerken, regisseren en/of reguleren.'

7 [Participatieverordening Gemeente Middelburg](#)

Uitdaagrecht

Via het uitdaagrecht (*Right to Challenge*) kunnen bewoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (al dan niet met budget) over te nemen om hun buurt te verbeteren. In de wet Versterking participatie op decentraal niveau is het uitdaagrecht expliciet opgenomen. Dit betekent dat iedere gemeente in de participatieverordening vast moet leggen onder welke voorwaarden het uitdaagrecht in de gemeente wordt toegepast. Het uitdaagrecht in de *letterlijke zin* heeft drie onderscheidende kenmerken:

- Het is door inwoners: Het initiatief komt van inwoners (niet van de gemeente). Dat is best spannend, want is het voor de gemeente afwachten wanneer en met welke uitdagingen inwoners gaan komen.
- Het is voor inwoners: Inwoners zetten zich in voor elkaar.
- En het gaat om het geheel of deels overnemen van een huidige taak waar de gemeente budget voor heeft: Bij een uitdaging nemen inwoners een of meer (delen van) huidige gemeentelijke taken over. Daarbij combineren zij soms meerdere taken en voegen er vaak ook zaken aan toe. De gemeente draagt dan het budget over dat vrijkomt doordat inwoners die (delen van) gemeentelijke taken uitvoeren.

In de praktijk zien we dat het uitdaagrecht vaak gebruikt wordt voor taken die niet per se al worden uitgevoerd of gebudgetteerd zijn door gemeenten en treedt er vaker overlap op met bestaande vormen van overheidsparticipatie.

Aan de aard van de uitdaging, wanneer men vasthoudt aan de letterlijke definitie, zit ook een aantal knelpunten die het in de praktijk soms lastig maken om het te realiseren. Het overnemen van een huidige taak roept al snel associaties op met een woud aan juridische en financiële belemmeringen. Als een wijkcoöperatie bijvoorbeeld de welzijnstaken in een wijk over wil nemen omdat zij het beter en goedkoper kan, hoe borg je als gemeente de overdracht van accommodaties, hoe ga je om met een meerjarige verplichting ten aanzien van de bestaande welzijnsorganisatie, hoe zit het met eisen aan gediplomeerd personeel? Veel gemeenten hebben zorgen over aansprakelijkheid, bijvoorbeeld bij incidenten in de openbare ruimte. Voor dat soort dilemma's is eerder de "Handreiking Aansprakelijkheid Maatschappelijke Initiatieven"⁸ opgesteld. Daarbij komt dat de uitdaging in feite uitgaat van een onvrede met de manier waarop de gemeente de taken nu heeft georganiseerd.

Bovenstaande en andere ervaringen hebben eraan bijgedragen dat sommige gemeenten huiverig zijn om het uitdaagrecht direct te omarmen. Andere gemeenten zien juist kansen die het uitdaagrecht biedt om veel actiever samen te werken met bewoners en maatschappelijke organisaties op terreinen waar dat eerder nog niet vanzelfsprekend was.

Recht op samenwerking

Als VNG willen we het uitdaagrecht graag interpreteren als "*recht op samenwerking*." Als je als gemeente uitnodigend bent naar initiatieven die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan een maatschappelijke opgave, gun ze dan het recht op samenwerking met de gemeente. Dat kan uiteindelijk uitmonden in gehele overname van een gemeentelijke taak, maar in de praktijk zal er altijd sprake blijven van een samenwerking tussen overheid en initiatief. De uitnodigende houding van de gemeente is hierbij cruciaal. Het uitdaagrecht is uiteindelijk een van de instrumenten die ingezet kan worden, maar het is zeker niet het enige instrument.

8 [Handreiking Aansprakelijkheid Maatschappelijke Initiatieven](#)

Praktijkvoorbeeld: het Utrechtse Bewonersbod⁹

Een manier van samenwerken tussen inwoners en de gemeente waarbij Utrechters meer verantwoordelijkheid nemen. Bij een [bewonersbod](#) maakt de gemeente afspraken met Utrechters om bepaalde gemeentelijke taken uit te voeren, waarop de bewoners zelf bieden. Dit kan bijvoorbeeld gaan over zorgtaken, groenonderhoud, het beheer van een buurthuis of zelfs leerlingenvervoer. Het moet gaan om een bestaande taak van de gemeente en het bewonersbod mag niet duurder uitvallen dan het nu al is. Daarnaast moet het initiatief kunnen aantonen dat ze wordt ondersteund door de gemeenschap.

9 [Bewonersbod van Gemeente Utrecht](#)

Gelijkwaardig samenwerken

Overheidsparticipatie betekent dat je als overheid deelneemt aan een initiatief vanuit de samenleving. Het initiatief ontstaat in een buurt, een wijk of aan een keukentafel in plaats van op het gemeentehuis. Om als overheid met deze initiatieven op een succesvolle wijze samen te kunnen werken is het van groot belang om deze verhouding te erkennen: Het initiatief is van de ander. Dit klinkt eenvoudig, maar in de praktijk blijkt de gemeente snel terug te vallen in haar rol als probleemeigenaar en –oplosser en daarmee in een ongelijkwaardige verhouding.

Het is een kwestie van leef- versus systeemwereld en van een informele werkwijze versus een formele. Aan de andere kant heeft de gemeente ook de taak om het algemeen belang voor ogen te houden, bijvoorbeeld door prudent om te gaan met gemeenschapsgeld, te toetsen op bestaande kaders en normen of iedereen gelijk te behandelen. Soms kunnen die belangrijke uitgangspunten echter zorgen voor wrijving met de meer dynamische werkelijkheid van bewonersinitiatieven die toch om maatwerk vraagt. Om de samenwerking vorm te geven in een sfeer van gelijkwaardigheid kunnen de volgende handvatten helpen:

Sta open voor of roep actief op tot maatschappelijke initiatieven

Het is nog niet voor iedere burger vanzelfsprekend om aan de slag te gaan met maatschappelijke opgaven. Soms hebben bewoners wel ideeën, maar weten ze nog niet wat hun kansen en mogelijkheden zijn om deze ideeën te concretiseren. Om deze burgers al vanaf de start goed te faciliteren zijn er verschillende opties.

Daag bewoners en maatschappelijke organisaties actief uit

Inmiddels werkt een groot aantal gemeenten al met campagnes die bewoners oproepen tot het indienen van ideeën voor een specifiek gebied of thema. Soms wordt hierbij ook direct een startsubsidie beschikbaar gesteld om het idee te concretiseren.

Borg de continuïteit

Lastig af te dwingen, maar het kost vaak wat tijd om een initiatief te begrijpen, bijvoorbeeld omdat het zich niet zo makkelijk in een domein laat vatten. Collectieven steken vaak veel tijd in de relatie. Maar als hun contactpersoon bij de gemeente vaak wisselt, maakt dit het proces ingewikkeld.

Ga voorbij de experimenten

Als iets nieuw is voor een gemeentelijke organisatie, is het begrijpelijk dat het in de vorm van een experiment wordt gegoten. Dan is er meer mogelijk op korte termijn, maar op lange termijn werk je niet aan een verbeterde structuur. Spreek daarom van te voren af op welke voorwaarden een structurele samenwerking mogelijk is.

Zorg voor één loket

Maak een herkenbare plek binnen de gemeente waar bewoners terecht kunnen met alle soorten initiatieven (rijp en groen door elkaar). Een Initiatievenloket bijvoorbeeld maakt het voor bewoners makkelijk om het eerste contact met de gemeente te leggen en zo een stap verder te komen. Een herkenbare wijkambtenaar of frontlijnwerker kan deze functie ook vervullen. Het loket kan tevens de gemeente helpen het overzicht te bewaken van de lopende en afgeronde initiatieven en experimenten.

Houd het gezamenlijk doel voor ogen

Mensen signaleren een maatschappelijke opgave en creëren een bij hun leefwereld passende oplossing. Hiermee dragen zij bij aan gemeentelijke doelstellingen, maar op hun eigen creatieve wijze. Het helpt om dit gezamenlijk doel centraal te stellen. Bespreek met elkaar wanneer het initiatief geslaagd is en wat de ideale manier is om daar te komen.

Stel je als gemeente bescheiden doch enthousiast op

Lang niet alle maatschappelijke initiatieven hebben (intensieve) ondersteuning nodig van de gemeente. Soms zijn initiatiefnemers al geholpen met enthousiasme en draagvlak vanuit de overheid, hulp bij bekendmaking van activiteiten of het vergroten van hun netwerk door een warme introductie bij partners zoals een woningbouwcorporatie of een fonds. Hierbij is het soms ook nodig om als overheid op je handen te gaan zitten: niet iedere initiatiefnemer wil zijn of haar initiatief opschalen tot een stichting om meer subsidie te kunnen ontvangen of het initiatief uitrollen over de hele wijk. De initiatiefnemer is en blijft eigenaar.

Probeer gelijkwaardig te zijn

Probeer als gemeente met initiatiefnemers een open en gelijkwaardig gesprek te voeren over plannen en ambities en zorg dat het eerste gesprek als gelijkwaardig wordt ervaren. Met respect en begrip voor elkaars rol. Voer dit gesprek bij voorkeur op locatie bij het initiatief (in de wijk of buurt). Niet gelijk, maar wel gelijkwaardig.

Behandel een ondersteuningsvraag als 'ja-ambtenaar'

Probeer eerst te kijken op welke manier de vraag van de initiatiefnemer positief beantwoord kan worden, in plaats van te focussen op eventuele knelpunten of belemmeringen. Hierbij kan een gelijkwaardig partnerschap tussen overheid en initiatief ook daadwerkelijk vorm krijgen, door bijvoorbeeld samen op zoek te gaan naar mogelijke partners, out-of-the-box benaderingen en regelruimte.

Communiceer open

Wees open over regionale of gemeentelijke belangen en de kaders waarbinnen initiatieven kunnen worden ondersteund of waarbinnen samenwerking mogelijk is. Vermijd jargon en zorg voor begrijpelijke taal.

Wees flexibel

Pas een kader toe, maar wees bereid om af te wijken als de situatie van het initiatief dit vereist.

Maak fouten

En maak ruimte voor fouten. Maak duidelijk dat fouten niet erg zijn; je kunt er samen van leren.

Handel proportioneel

Behandel kleinschalige initiatieven niet alsof het formele organisaties zijn. Wees bijvoorbeeld niet te streng als het aan komt op financiële verantwoording.

Maak gebruik van elkaars krachten

Het gaat om co-creatie, we doen dit samen. Geef elkaar de ruimte.

Vier successen

Zet succesvolle initiatieven in het zonnetje.

Veranker de relatie

Leg afspraken vast over samen leren en evalueren. Daardoor voelt men de noodzaak tot onderhoud van de relatie.

We beschrijven hieronder een paar voorbeelden van gemeenten die dit deels in de praktijk brengen.

Overbetuwe¹⁰

Overbetuwe Doet is het platform voor bewonersinitiatieven. Inwoners beslissen zelf welke activiteiten en projecten geld krijgen van de gemeente. Elk huishouden krijgt één keer per jaar een

10 [Overbetuwe Doet](#)

waardecheque en kan deze doneren aan één of meer initiatieven. Iedereen kan een idee aanmelden en (na goedkeuring) geld, materiaal en hulp verzamelen om dit idee zelf uit te voeren.

Zwolle¹¹

Voor organisaties en inwoners die een oplossing hebben voor een wijkopgave stelt de gemeente geld beschikbaar: de '[buurtbonus](#)'. En met '[Premie op Actie](#)' stimuleert de gemeente bewoners om zelf initiatieven op te zetten.

Rotterdam¹²

Voor initiatieven die advies nodig hebben heeft de gemeente een loket opgericht. Daar kun je bijvoorbeeld advies krijgen, maar helpt de gemeente je ook met een netwerk van experts, zoeken ze voor je naar werkruimte en denken ze mee over financiering.

Apeldoorn¹³

De initiatievenmakelaar geeft advies, denkt mee over subsidieaanvragen of helpt een initiatief aan relevante contacten. De [initiatievenmakelaar](#) zorgt ook dat de expertise van eerdere initiatieven benut wordt. Ze draagt eraan bij dat zowel de lokale samenwerking als de samenwerking tussen inwoners en gemeente verbetert. Op die manier stijgt de kans van slagen voor initiatieven. De kennis van best practices kan hergebruikt worden bij de ondersteuning en uitvoering van nieuwe initiatieven.

11 [Premie voor bewonersinitiatieven van Gemeente Zwolle](#)

12 [Initiatievenloket Gemeente Rotterdam](#)

13 [Initiatievenmakelaar Gemeente Apeldoorn](#)

Meegroeien en opgroeien

Voor de gemeente is het van belang om naar de totale sector van lokale initiatieven te kijken als een ecosysteem. In dit ecosysteem groeien en krimpen verschillende organisaties, net als bloemen en planten in een tuin. Een initiatief gaat door heel wat verschillende groei-stadia heen, in haar leven. En voor elk van die stadia zijn er andere manieren waarop de gemeente het initiatief kan ondersteunen en tegemoet treden. De gemeente is onderdeel van dit ecosysteem. Daarom groeit zij ook mee met het initiatief.

Een beginnend initiatief is misschien het beste gebaat bij een buurtsubsidie van een paar honderd euro. Een zorgcoöperatie heeft misschien het meest behoefte aan juridisch advies omtrent het aanbestedingsrecht. Beide verschijningsvormen zijn onderdeel van hetzelfde ecosysteem, waarin de gemeente samenwerkt met actieve bewoners aan het vergemeenschappelijken van diensten en voorzieningen.

Om de gemeentelijke organisatie zo in te richten dat zij voor elke mogelijke verschijningsvorm een passende benadering heeft, kan het helpen om te beginnen met een ontwikkelschema te maken, toegespitst op de lokale situatie. Begin dan met het uitschrijven van de verschillende fases van een initiatief, en wat daar vanuit de gemeente aan ondersteuning bij hoort. Een voorbeeld:

Fase 1: een groep bewoners of lokale initiatiefnemers met een idee. Wat daar vanuit de gemeente bijhoort: aandacht voor luisteren, eventueel advies geven.

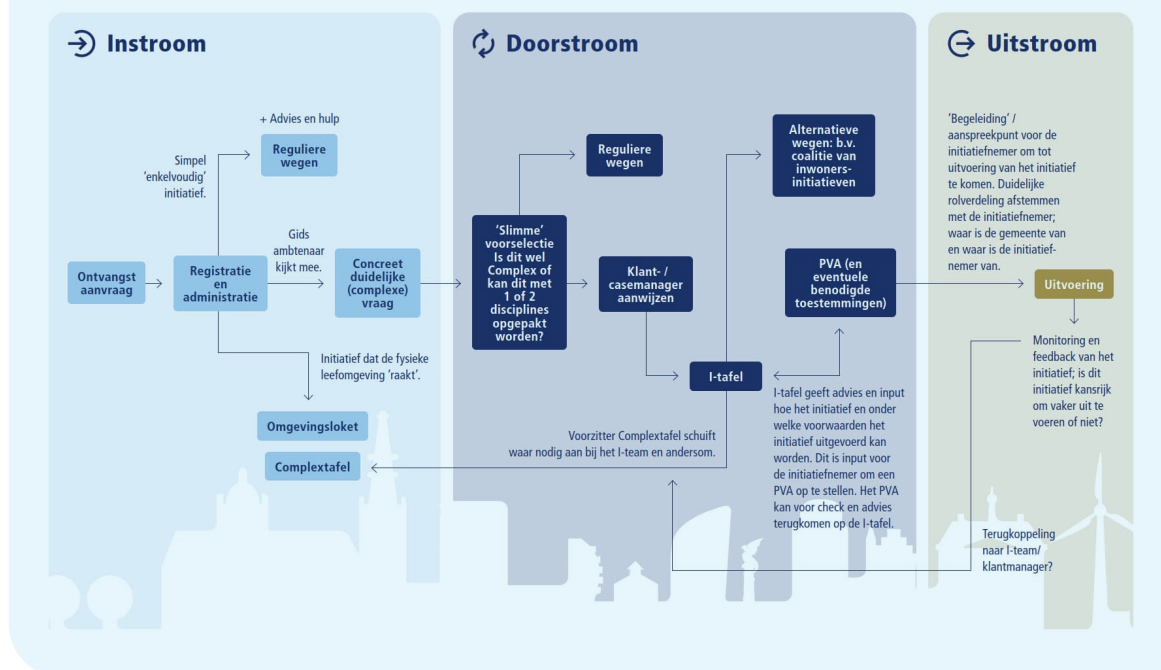
Fase 2: een startend initiatief. Wat daar vanuit de gemeente bijhoort: faciliteren en inhoudelijk ondersteunen (met kennis en expertise bijvoorbeeld).

Fase 3: een initiatief in bloei. Wat daar vanuit de gemeente bijhoort: samen werken aan een stabiel en op lange termijn duurzaam initiatief. Het is hierbij essentieel om oog te hebben voor het aantal vrijwilligers dat bij initiatieven betrokken is en het draagvlak in de groep vrijwilligers. Dit is geen verantwoordelijkheid van de gemeente, maar er is wel een gemeenschappelijk belang om oog te hebben voor de continuïteit van initiatieven en kwetsbaarheid bij afhankelijkheid van één of meerdere individuen.

Fase 4: een volgroeid initiatief. Wat daar vanuit de gemeente bijhoort: volwaardig maatschappelijk partnerschap.

In 's Hertogenbosch heeft de gemeente zo'n schema gemaakt, bedacht door Brigitte Vlaminkx. Zij schrijft: 'Ieder initiatief start met bewoners die samenkomen rond een concrete aanleiding. Door het contact verbreedt de scope en ontstaan ideeën. Als antwoord op een vraagstuk, een uitdaging, een wens, een droom. Dit is niet altijd vooraf zo bedacht, maar ontstaat in het contact. Een belangrijk onderdeel van de sociale basis is het stimuleren van deze ontmoetingen, zodat mensen daarin eigen invulling vinden van wat hen bezighoudt. Meestal kennen de wijkmanagers en de mensen van het opbouwwerk de groepen actieve bewoners, zodat ze hen goed kunnen ondersteunen waar nodig. Op een gegeven moment ontstaat er een initiatief en komen er meer vragen. In onderstaande tabel is getracht een ontwikkeling weer te geven met hierin de verschillende vragen en ondersteuningsbehoeften.'

Stroomschema



Opgroeiruimte

Bewonersinitiatieven zijn met iets bezig dat volstrekt nieuw voor hen is. Het begint over het algemeen kleinschalig en langzaam hopen ze door te groeien naar een organisatie die bijvoorbeeld werkt aan de ontwikkeling van een nieuw zorg- of woonconcept. Eigenlijk zou er ruimte moeten zijn om in die nieuwe rol te groeien en te professionaliseren. Diverse gemeenten gunnen bewonersinitiatieven wel ruimte om te groeien: met het concept *opgroeiruimte*.

Opgroeiruimte wordt als principe op een paar plekken in het land al toegepast. Het wordt ook wel 'opgroeirecht' genoemd: het informele recht van een bewonersinitiatief om toe te groeien naar een organisatie die uiteindelijk iets (bijvoorbeeld een warmtenet) in zelfbeheer kan organiseren en exploiteren. De opgroeiruimte houdt in dat bewoners en gemeente samen stap voor stap kunnen groeien in hun volwassenheid tijdens het steeds verder uitwerken van het project.

Bij opgroeiruimte krijgen initiatieven waar nodig tijd, geld, expertise, ondersteuning of netwerkondersteuning van hun gemeente om te professionaliseren. Netwerkondersteuning is het actief koppelen van initiatieven aan fondsen, kennisinstellingen of maatschappelijke investeerders.

Opgroeiruimte biedt ook voor gemeenten zelf ruimte om hun beleid en werkprocessen aan te passen. Zo kunnen ze vertrouwen krijgen in de samenwerking met bewonersinitiatieven. Uiteindelijk zorgt opgroeiruimte ervoor dat het initiatief een professionaliseringsslag kan maken binnen een langdurige samenwerking met de gemeente.

Is er sprake van een bewonersinitiatief met een stevige ambitie? Dan is het aan te raden zo snel mogelijk in gesprek gaan over opgroeiruimte. Maak de opgroeiruimte samen concreet. Hoe gaan jullie samenwerken: op basis van een intentieovereenkomst, een samenwerkingsovereenkomst, een uitvoeringsovereenkomst of een convenant? Kies samen ook de opdrachtvorm die het beste past bij de samenwerking in de fase waarin gemeente en initiatief nu zitten.

Het SOK-proces

LSA noemt dit een SOK-proces: het komt erop neer dat een groep betrokken bewoners en partijen uit de wijk regelmatig de koppen bij elkaar steken om antwoorden te vinden op de vragen welke waarden ze delen, hoe ze willen samenwerken en waar ze het concreet kunnen maken. Om vervolgens de antwoorden op deze vragen op papier te krijgen in een intentieverklaring, convenant of samenwerkingsovereenkomst, een SOK. Het is altijd maatwerk, maar een goed SOK-proces kent 6 onderdelen (visual van LSA):



Praktijkvoorbeeld

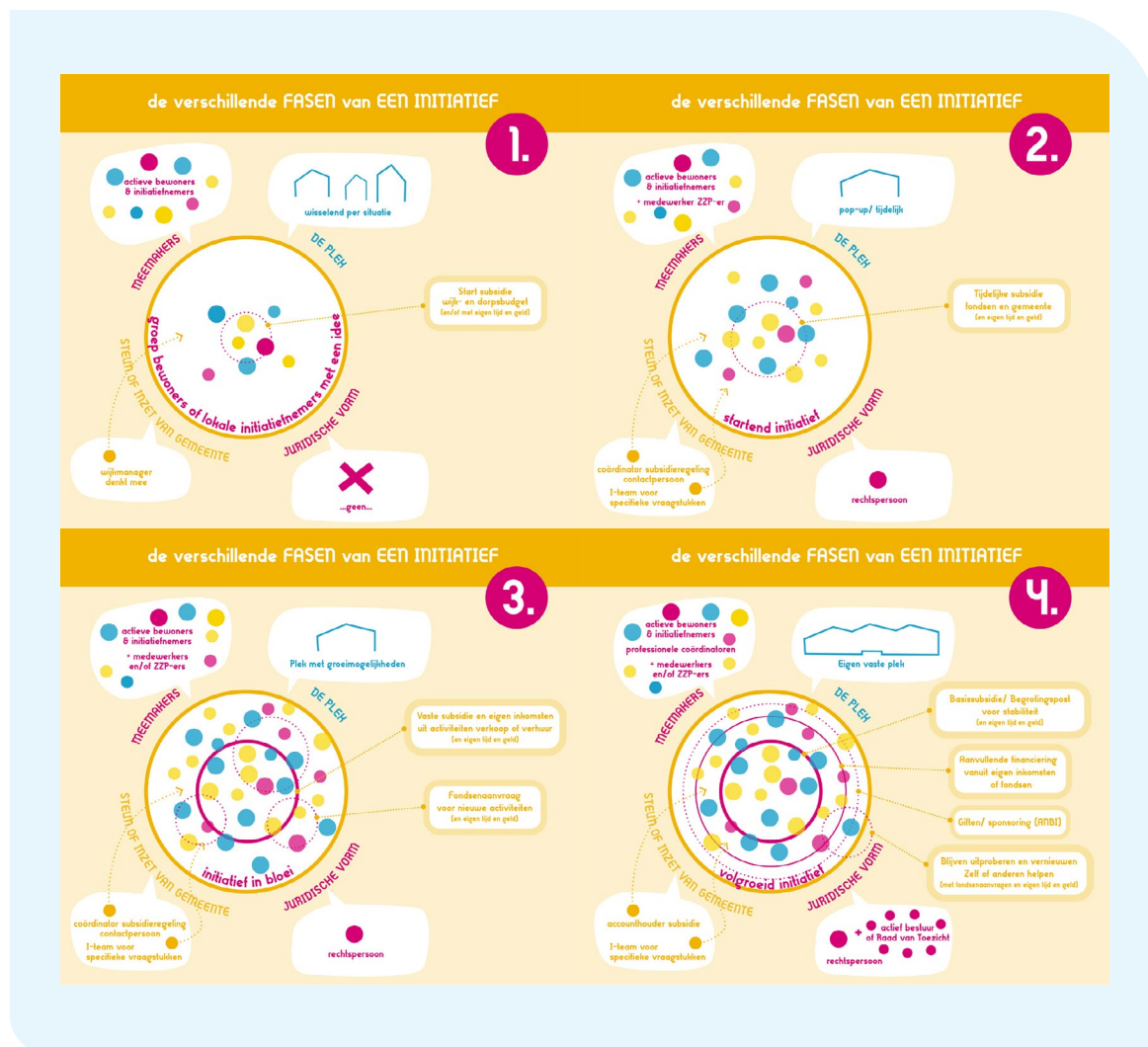
In de wijk Bospolder-Tussendijken in Rotterdam grijpen bewoners de energietransitie aan om de samenwerking in de wijk te versterken. Hun doel: betaalbare duurzame energie én kansen creëren voor bewoners. Daarom is er een samenwerking gestart met iedereen die wil. Huurders en huiseigenaren, de gemeente, het energiebedrijf, woningcorporatie, wijkondernemers, de energiecoöperatie en andere maatschappelijke organisaties. Zo'n brede samenwerking is lastig. Maar vanuit duidelijke afspraken mondt de samenwerking inmiddels uit in concrete, vernieuwende organisatievormen, zoals een *energiemeent* in het Huis van de Toekomst. Hier geeft een zelfredzame energiegemeenschap en wooncoöperatie sinds begin 2024 vorm aan de energietransitie zodat die werkt voor iedereen.

Programma SAMEN

In het 'Programma SAMEN!' onderzochten bewoners, gemeenten, fondsen en de VNG hoe ze samen meer kunnen bereiken in de samenwerking met bewonersinitiatieven. Na twee jaar onderzoek presenteerden de deelnemers hun bevindingen. Belangrijke aanbevelingen:

- Werk als gemeente meer vanuit wat al bestaat in de samenleving, en sluit daar beter bij aan. Denk aan *overheidsparticipatie* in plaats van enkel *burgerparticipatie*.
- Stimuleer coalities van samenwerkende bewonersinitiatieven, zodat zij als volwaardige partners van de gemeente kunnen optreden.
- Geef bewonersinitiatieven meer ruimte door aanbestedingen vanuit de samenleving te organiseren in plaats van via de markt.

De resultaten van het programma¹⁴ laten ook zien dat betere samenwerking kan leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen. Daarnaast bleek dat persoonlijke contacten tussen alle betrokkenen cruciaal zijn. De fondsen die meededen aan het programma ontdekten dat zij bewonersinitiatieven beter kunnen ondersteunen door pleitbezorger te zijn en hun eigen procedures beter op elkaar af te stemmen. Zo wordt het aanvraagproces eenvoudiger voor de bewonersinitiatieven, en dat geldt ook voor de monitoring en verantwoording.



Vanuit Programma SAMEN zijn in samenwerking met de VNG de bovenstaande visuals gemaakt die iedere gemeente kunnen gebruiken om tot een passende samenwerkingsvorm per ontwikkelingsfase te kunnen komen.

Conclusie

Dit is de eerste VNG-handreiking over overheidsparticipatie. De schrijvers van deze publicatie zien hoe snel dit onderwerp zich ontwikkelt in Nederland. Europese regels voor aanbestedingen worden aangescherpt. Er komt regelmatig nieuwe jurisprudentie bij over de precieze voorwaarden die aan subsidies moeten worden gesteld. De wereld verandert ook snel, en daarmee de uitdagingen die burgercollectieven op willen pakken ook.

Het ligt voor de hand dat er de komende jaren vaker kennisproducten door de VNG zullen worden gemaakt op dit onderwerp. Wellicht moet er volgend jaar ook wel een nieuwe versie komen van deze handreiking, op basis van de nieuwe ontwikkelingen en de input uit de praktijk.

Deze conclusie is daarom vooral een oproep aan u als lezer. U kunt uw kennis over dit onderwerp op tal van manieren delen. Op ons inspiratieplatform [lokale-democratie.nl](https://lokaal-democratie.nl) houden we de actuele kennis over overheidsparticipatie bij. Op die site hebben we ook ruimte voor verdieping, bijvoorbeeld via casestudies van vernieuwende samenwerkingen tussen gemeenten en initiatieven. U bent van harte uitgenodigd om inspirerende praktijkvoorbeelden of inzichten aan te leveren voor publicatie op ons platform.

De VNG is ook actief in het netwerk van de We Doen Het Samen-coalitie, waarin de gehele bewonersbeweging vertegenwoordigd is. In dat verband zijn we nu betrokken bij een leernetwerk waarin ambtenaren en initiatiefnemers samenkomen om van elkaar te leren. U bent van harte uitgenodigd om hier lid van te worden.

In beide gevallen kunt u een mail sturen naar thomas.degroot@vng.nl of shakira.vansteenis@vng.nl. We hopen van u te horen.

De VNG onderhoudt tot slot een online forum voor medewerkers van gemeenten, waarop ruimte is voor uitwisseling van kennis en ideeën over overheidsparticipatie. [Meld u nu aan](#) voor het VNG-forum Lokaal Bestuur om daar deel te nemen aan de community.

Leeslijst

2015	Instituut Publieke Waarden	Handboek voor publieke ondernemers: Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief?
2019	Democratie in Actie	Samen werken aan het Right to Challenge
2021	Democratie in Actie	Inspiratiegids Digitale participatie
2024	E.M.M.A. Driessen	<u>Proefschrift Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid</u>
2024	Waag Futurelab	Handboek Publiek-civiele samenwerking
2025	MeentCoop	Minigids met wegwijzers voor ambtenaren en initiatiefnemers
2025	Programma Samen	Tussenruimte - Geleerde lessen van Programma SAMEN

Bijlage: Gereedschapskist financiering

Als gemeente kun je op allerlei manieren een ondersteunende rol spelen bij een bewonersinitiatief. Al die manieren kun je onderverdelen in twee categorieën: in natura (zonder geld) of door het verstrekken van financiële middelen.

Om met die eerste te beginnen, gemeenten dragen bijvoorbeeld vaak bij aan een initiatief door bijvoorbeeld menskracht in te zetten, of een koffiekar in te huren, of ruimte beschikbaar te stellen, of een straat anders in te richten zodat een initiatief haar plannen beter kan uitvoeren. Op zich kosten deze dingen ook geld, dus het is een beetje een kunstmatig onderscheid. Bij de tweede categorie, de verstrekking van financiële middelen, zijn er grofweg twee sporen te ontwaren: een subsidie, of een opdracht.

Subsidie of opdracht?

Bij subsidie en inkoop gaat er geld van de gemeente naar (in dit geval) een bewonersinitiatief. Juridisch gezien is het belangrijk om een onderscheid tussen beide instrumenten te maken omdat voor beide instrumenten andere regels en voorwaarden gelden. In de praktijk is het soms best moeilijk om het onderscheid te maken, daarom staan we hier stil bij de definitie van de subsidie en de opdracht.

Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan wordt verstrekt voor bepaalde activiteiten, maar anders dan als betaling voor geleverde goederen en diensten. Een subsidie en een opdracht zijn volgens de wet twee aparte vormen, maar kunnen in de praktijk dichtbij elkaar liggen. Dat is zeker zo bij bewonersinitiatieven. Dat betekent dat gemeenten hierin tot op zekere hoogte een keuze kunnen maken. Voor die keuze geldt dat er een paar afwegingen te maken zijn:

Wie bepaalt welke activiteiten worden uitgevoerd? Als dit de gemeente is en er gericht resultaten moeten worden gehaald, is er eerder sprake van een opdracht (lever mij 100 blauwe pennen). Als het initiatief de activiteiten bepaalt en de gemeente alleen doelen stelt (ik wil iets om mee te schrijven), is het eerder een subsidie.

Welk doel dienen de activiteiten? Als het meer om het algemeen belang gaat (hoe zorg ik dat dak- en thuislozen weer een dak boven hun hoofd krijgen), dan is het eerder een subsidie. Als meer de belangen van de gemeente centraal staan (hoe vul ik de plicht in die ik heb om dak- en thuislozen op te vangen), dan is het eerder een opdracht.

Wat is de prijs die wordt betaald? Gaat het om het betalen van de prijs die hiervoor in de markt gebruikelijk is, dan is het eerder een opdracht. Als het om een bijdrage in de kosten gaat, dan is het eerder een subsidie.

Wie voert de activiteiten uit? Als hiervoor ook derden worden ingeschakeld, is het eerder een opdracht. Als dat niet zo is, is het eerder een subsidie.

Na het maken van de keuze tussen een opdracht en een subsidie is van belang dat subsidies zijn geregeld in de Awb (en dus een bestuursrechtelijk kader kennen) en opdrachten in het Burgerlijk Wetboek (en dus meer een privaatrechtelijk kader hebben). Vaak wordt gedacht dat opdrachten aanbesteed moeten worden en subsidies niet. Dit is echter een hardnekkig misverstand. Beiden kunnen aanbestedingsplichtig zijn. Dat is het geval als de subsidie of de opdracht kwalificeert als een overheidsopdracht.

Het is hier belangrijk om te benoemen dat beide sporen, zowel inkoop als subsidies, knelpunten kunnen vormen voor bewonersinitiatieven, maar deze zijn geenszins onoverkomelijk. Dit wordt goed en helder uitgelegd door wetenschapper Esmée Driessen, die op dit onderwerp promoveerde in 2024¹⁵.

Spoor 1: subsidies

Subsidies zijn er in alle soorten en maten. Soms gaat het om kleine, tijdelijke potjes die vooral dienen als aanmoediging of duwtje in de rug, soms juist om grote, meerjarige subsidies die als vaste post in de gemeentebegroting komen te staan. Welke vorm van subsidie gepast is, hangt vooral van het soort initiatief af, en van de fase waarin het initiatief zich bevindt.

Veel gemeenten kiezen voor aanbestedingen/inkoop, waar een (meerjaren)subsidie eigenlijk veel beter zou passen. Dit komt soms ook omdat een gemeente ten onrechte denkt dat subsidie niet is toegestaan als een initiatief grote ambities heeft, zoals bijvoorbeeld taken uitvoeren waarvoor de gemeente beleid heeft gemaakt. Maar het is ook onderdeel van het huidige denken: in aanbestedingen staan waarden als efficiency, concurrentie en prijsvoordelen centraal, terwijl burgercollectieven veel vaker andere waarde opleveren: gemeenschapszin, aandacht voor duurzaamheid of zorgzaamheid, democratie.

Een meerjarensubsidie kan ook een 'begrotingssubsidie' worden: bij een begrotingssubsidie kan de gemeenteraad zelf een partij of initiatief kiezen door deze te benoemen in de begroting voor de uitvoering van een bepaalde activiteit. Dat is dan een democratisch gelegitimeerde keuze. Als er verder geen andere gegadigden zijn die aan de wensen voldoen, mag een uitvoering direct verstrekt worden aan één partij door een gemeente.

Over begrotingssubsidies is recentelijk jurisprudentie verschenen in relatie tot schaarse rechten, aansluitend op de zogenaamde 'Didam-arresten'. Hierbij kan het zijn dat een begrotingssubsidie schaars kan zijn en er een mededingingsnorm geldt. Advocatenkantoor PelsRijcken heeft deze jurisprudentie toegelicht aan de hand van een [uitgebreid voorbeeld](#).¹⁶

Spoor 2: Inkoop en Aanbesteden

In de Handreiking 'Burgerinitiatieven en het Aanbestedingsrecht' (Democratie in Actie)¹⁷ worden vijf mogelijkheden benoemd om al dan niet middels inkoop of aanbesteding de samenwerking met bewonersinitiatieven te financieren:

1. **Gun een opdracht een-op-een:** Bij bedragen onder de € 30.000,- wordt een-op-een gunning proportioneel geacht (tenzij de gemeente een ander bedrag heeft vastgesteld hiervoor). De gemeente moet dan wel aan kunnen tonen waarom voor deze procedure is gekozen en waarom er gunning aan dit specifieke bewonersinitiatief heeft plaatsgevonden. Op deze manier kan een bewonersinitiatief worden gefinancierd zonder aanbestedingsprocedure.
2. **Start een nieuwe samenwerking:** Hierbij wordt de samenwerking vormgegeven in een aparte rechtspersoon, zoals een besloten vennootschap. De burgers die betrokken zijn bij het initiatief verrichten hun werk dan in dienst van deze rechtspersoon, die onder toezicht staat van de gemeente.
3. **Organiseer een voorbehouden aanbesteding:** Een gemeente kan een voorbehouden procedure organiseren voor twee soorten inschrijvers. De gedachte is dat inschrijvers aan deze procedure onder normale omstandigheden niet zouden kunnen concurreren met andere aanbieders. Voorbeelden van voorbehouden aanbestedingen zijn er van sociale werkplaatsen of een voorbehouden aanbesteding voor sociaal ondernemers.
4. **Maak een aanbesteding 'initiatief-proof':** Als een gemeente ervoor kiest om een aanbesteding in de markt te zetten, dan kan de vormgeving van een aanbesteding ertoe leiden dat

¹⁵ E.M.M.A. Driessen: Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid (2024)

¹⁶ [Casus begrotingssubsidie PelsRijcken](#)

¹⁷ [Burgerinitiatieven en het Aanbestedingsrecht](#) (Democratie in Actie)

bewonersinitiatieven makkelijker mee kunnen doen. De mogelijkheden komen grotendeels overeen met de mogelijkheden die een gemeente heeft om de toegang van het midden- en kleinbedrijf tot een aanbesteding te verbeteren. Zo kan bijvoorbeeld een criterium worden opgenomen in de aanbesteding waarbij punten worden toegekend voor buurtgebondenheid of betrokkenheid van bewoners bij de inschrijvende partij.

5. **Subsidieer het opgroeien:** In de praktijk ervaren bewonersinitiatieven een gebrek aan kennis over het inschrijven op aanbestedingen. Zo kunnen het gebruik van online aanbestedingsplatforms voor de inschrijving, de procedurele vereisten van aanbestedingsformulieren en het verzamelen van alle benodigde informatie als een praktisch obstakel worden ervaren. Het kan bewonersinitiatieven afschrikken van deelname. De gemeente kan bewonersinitiatieven op diverse manieren ondersteunen om toch deel te kunnen nemen aan een aanbesteding, zoals bijvoorbeeld door middel van het organiseren van marktdagen of het openen van een Aanbestedingsloket. Maar de gemeente kan ook een subsidieregeling beschikbaar stellen voor initiatieven om een aanbestedingsexpert of een aanvragenschrijver in te huren.

Overige mogelijkheden om bewonersinitiatieven te faciliteren:

1. **SAS (Sociale en Andere Specifieke diensten):** Dit zijn diensten die 'een beperkt grensoverschrijdend karakter hebben', dus: lokaal gewortelde diensten die minder geschikt zijn voor partijen buiten de gemeente. De gemeente heeft dan veel ruimte om de gunningsprocedure naar eigen inzicht in te richten. Daarbij is er wel een drempelwaarde van 750.000 euro. Onder dat bedrag mag de gemeente de opdracht direct gunnen en is zelfs een zogenaamde meervoudig onderhandse procedure van drie offertes niet nodig.
2. **DAEB (Dienst Algemeen Economisch Belang):** Als gemeente kan je een bewonersinitiatief als Dienst Algemeen Economisch Belang (DAEB) aanwijzen¹⁸. Dan hoeft je de dienst die het initiatief levert niet aan te besteden.¹⁹

18 [Meer informatie over DAEB op de website van LSA](#)

19 [Casus DAEB Gemeente Hilversum](#)



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

december 2025