

# Rekenkamer Utrechtse Heuvelrug

## Elkaar uitdagen: bouwen aan het samenbrengen van de systeem- en leefwereld bij participatie



juni 2026

## **COLOFON**

### **Leden Rekenkamer**

**Gerben Jansen – voorzitter**

**Frans Oosterhuis – lid, trekker onderzoek**

**Lize Kooijman – lid**

**Brenda Bouwhuis – secretaris**

### **Uitvoering interviews, ondersteuning en advisering door:**

**Hester Niemantsverdriet, Bureau Coerz**

## Inhoudsopgave

|                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord.....                                                                           | 5  |
| Bestuurlijke nota.....                                                                   | 7  |
| 1. Inleiding .....                                                                       | 7  |
| 2. Probleemstelling.....                                                                 | 7  |
| 3. Hoofdpijnen van de bevindingen .....                                                  | 8  |
| 4. Conclusies en Aanbevelingen.....                                                      | 10 |
| 5. Nawoord door de Rekenkamer .....                                                      | 13 |
| Bijlage Bestuurlijke reactie van het College .....                                       | 14 |
| Nota van bevindingen.....                                                                | 17 |
| 1. Inleiding.....                                                                        | 17 |
| Achtergrond .....                                                                        | 17 |
| Doelstelling .....                                                                       | 17 |
| Vraagstelling .....                                                                      | 18 |
| Afbakening.....                                                                          | 18 |
| 2. Methode .....                                                                         | 18 |
| Korte beschrijving van de werkwijze .....                                                | 18 |
| Onderbouwing keuze werkwijze .....                                                       | 19 |
| Leeswijzer .....                                                                         | 19 |
| 3. Bevindingen uit de beleidsanalyse.....                                                | 20 |
| 3.1 Wat is het Uitdaagrecht?.....                                                        | 20 |
| 3.2 Mogelijkheden en beperkingen van het uitdaagrecht: inzichten uit de literatuur ..... | 20 |
| 3.3 Het Uitdaagrecht en de participatieverordening.....                                  | 21 |
| 3.4 Participatie(aanpak) in de gemeente Utrechtse Heuvelrug.....                         | 22 |
| 3.5 Deelconclusies/deelbevindingen .....                                                 | 22 |
| 4. Bevindingen per onderzochte casus.....                                                | 23 |
| 4.1 Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA bewoners) .....             | 23 |
| 4.2. De vijver achter De Binder in Leersum.....                                          | 24 |
| 4.3 Austerlitz Zorgt .....                                                               | 25 |
| 4.4 Ouderensoos buurthuis De Nieuwe Jutter .....                                         | 26 |
| 4.5 Energiecoaches van Heuvelrug Energie .....                                           | 27 |
| 4.6 Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Zonnespreng en Hof van Driebergen.....     | 28 |
| 4.7 Deelbevindingen .....                                                                | 29 |
| 5. Conclusies.....                                                                       | 30 |

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 6. Aanbevelingen en implicaties voor de participatieverordening ..... | 32 |
| 6.1 Aanbevelingen voor de gemeenteraad.....                           | 32 |
| 6.2 Aanbevelingen voor de organisatie .....                           | 34 |
| 6.3 Aanbevelingen voor initiatiefnemers.....                          | 35 |
| 6.4 Implicaties voor de participatieverordening .....                 | 36 |
| 6.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....                          | 37 |
| Bijlagen.....                                                         | 38 |
| Bijlage 1: Overzicht van respondenten .....                           | 38 |
| Bijlage 2: Gespreksleidraad .....                                     | 39 |

# Voorwoord

Wie deze eerste onderzoeksrapportage van de Rekenkamer Utrechtse Heuvelrug 2024-2030 leest en er vervolgens over nadenkt, zal hopelijk zien dat dit onderzoek gaat over de spanning tussen democratie en professionaliteit.<sup>1</sup>

Het goede doen en het goed doen is, in de publieke context van een gemeente, altijd een kwestie van uiteenlopende beelden over onze samenleving en mensen. Intenties, verwachtingen en verantwoordelijkheid spelen in wat en hoe we het (samen) doen ook een grote rol. Enerzijds door het bestuur en de gemeentelijke organisatie en anderzijds van (groepen) inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. De wisselwerking tussen die twee is er altijd en is, zoals ook geldt voor de (lokale) democratie, nooit af. De gemeente betreft, maar omgekeerd betreft de inwoner de gemeente ook.

Focus van ons onderzoek was om participatie onder de loep te nemen, toegespitst op de mogelijkheid voor inwoners van de gemeente om het initiatief te nemen tot het overnemen van taken die meestal door de gemeente zelf worden uitgevoerd (het uitdaagrecht). We hebben gekeken naar ervaringen met het uitdaagrecht in onze gemeente en elders en naar de mogelijkheden die dit instrument biedt nu het sinds kort wettelijk verankerd is.

Dit onderzoek laat zien dat de inwoner zich medeschepper van onze lokale gemeenschap kan voelen en zich ervoor wil inzetten. De gemeente kan en moet dat serieus nemen. Voor de inwoner geldt dat de gemeente van ons allemaal is, dat het algemeen belang voorop staat en dat iedereen gehoord moet worden. Dat vraagt ook iets van de inwoner naar de gemeente. Als de verwachting van de lezer is dat de Rekenkamer Utrechtse Heuvelrug in dit rapport afrekent met de staande praktijk van participatie, dan wacht hem of haar een teleurstelling. De Rekenkamer opereert zelfstandig en zonder last of ruggespraak maar staat wel in goed contact met de organisatie, het bestuur en politiek. Omdat wij voor dezelfde ambitie staan: een goed en gezond functionerende gemeenschap.

Onze intentie is om aan te zetten tot nadenken en reflecteren. Dit wordt gedaan door onderzoek, het stellen van vragen, meedenken, het bieden van nieuwe inzichten en het opperen van alternatieve mogelijkheden. Vanuit deze rolopvatting hebben wij dit rapport ook voorbereid.

Wij willen de raad, het bestuur en de organisatie uitnodigen om in gesprek te blijven over participatie en dit rapport niet te zien als een slot, maar als een begin. Het is een momentopname die er over een tijdje, op basis van nieuwe ervaringen, anders uit kan zien.

Toen de Rekenkamer zijn werkzaamheden in de zomer van 2024 startte, gaf de gemeenteraad ons mee om onderzoek te doen dat aansluit bij de actuele politieke agenda en onderwerpen te kiezen die maatschappelijke urgentie hebben. In deze tijd van gemeenteraadsverkiezingen en van het vormen van een nieuw gemeentebestuur gaat het ook veelal over bestuursstijl en de wijze waarop bestuur en inwoners met elkaar willen omgaan en werken. De Rekenkamer hoopt dat dit rapport voeding geeft aan dit gesprek, de richting en de praktijk. Niet omdat het nu verkeerd is, maar omdat het altijd beter kan.

---

<sup>1</sup> Zie ook: De democratie redden op open zee. In: Herzog, Lisa (2025), De democratische markt: hoe meer economische gelijkheid onze politiek kan redden.

Een groot woord van dank, tot slot, aan de inwoners die hun ervaring over participatie met ons hebben willen delen. Hun bereidheid om hiervoor tijd vrij te maken en in openheid ervaringen te delen, ook als deze niet altijd positief waren, heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Het laat zien dat zij zich bekommeren om het goede in onze gemeenschap, maar het ook goed willen doen, samen met de gemeente.

# Bestuurlijke nota

## 1. Inleiding

De nieuwe Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht gemeenten om uiterlijk in 2027 een participatieverordening vast te stellen, waarin ook het uitdaagrecht een plek krijgt. Het uitdaagrecht biedt inwoners en organisaties de mogelijkheid om gemeentelijke taken over te nemen als zij aannemelijk maken dat zij die beter, efficiënter of goedkoper kunnen uitvoeren. Het uitdaagrecht kan participatie versterken, maar vraagt een realistische en goed doordachte uitvoering om te zorgen voor realistische verwachtingen en uitvoeringsproblemen te voorkomen. De Rekenkamer heeft in de vorm van een ‘quick scan’ onderzocht hoe dit instrument waarde kan toevoegen aan beleid, op welke terreinen het kansrijk is en welke randvoorwaarden nodig zijn voor succesvolle toepassing.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft in juni 2024 de [Participatieaanpak van Utrechtse Heuvelrug](#) vastgesteld. De planning is om deze na twee jaar te evalueren. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden als bouwstenen voor de evaluatie en kunnen gebruikt worden voor de nieuwe Participatieverordening.

## 2. Probleemstelling

**Doel van het onderzoek** was om te bepalen welke meerwaarde het uitdaagrecht kan hebben voor het gemeentelijk beleid van Utrechtse Heuvelrug, op welke terreinen het kansrijk is en welke randvoorwaarden nodig zijn. Op basis van bestaande ervaringen en documenten zijn conclusies en aanbevelingen opgesteld, die bijdragen aan de participatieverordening en de evaluatie van de huidige Participatieaanpak.

De **centrale onderzoeksvraag** was: *Welke meerwaarde kan het uitdaagrecht hebben voor het beleid van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en onder welke voorwaarden kan dit instrument succesvol worden toegepast?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd

- Op welke beleidsterreinen is het uitdaagrecht naar verwachting kansrijk?
- Met welke organisatorische, juridische en praktische factoren moet rekening worden gehouden bij de implementatie?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit bestaande ervaringen met het Uitdaagrecht, zowel binnen de gemeente als in andere gemeenten?

De quick scan heeft een **beperkte, verkennende opzet** gehad. Voor deze quick scan is een combinatie van documentanalyse en kwalitatief onderzoek toegepast. Er zijn beschikbare bronnen bestudeerd, zoals literatuur, overheidsdocumenten en informatie van landelijke platforms over het uitdaagrecht. Ook heeft de Rekenkamer gesprekken gevoerd met de Raadsfracties, het MT, het college en medewerkers uit de organisatie die ervaring hebben met participatie. Op basis daarvan is een aantal casussen gekozen en zijn kernvragen en aandachtspunten geformuleerd die richting

gaven aan de interviews. Er zijn 5 casussen van binnen en buiten de gemeente onderzocht en is er contact gezocht met Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA-bewoners).

Het onderzoek is in februari 2026 voor een *controle op de feiten* aangeboden aan de gemeentesecretaris. Deze opmerkingen zijn op 12 februari 2026 besproken met de gemeentesecretaris. Op- en aanmerkingen naar aanleiding hiervan zijn daar waar relevant verwerkt.

Aansluitend heeft de Rekenkamer deze bestuurlijke nota opgesteld en gezamenlijk met de nota van bevindingen uitgezet voor het *bestuurlijk hoor en wederhoor bij het college*.

De bestuurlijke reactie is gezamenlijk tussen rekenkamer en college besproken op 31 maart 2026 en in mei 2026 ontvangen. U treft deze als bijlage aan bij deze bestuurlijke nota. In het nawoord treft u een reflectie van de Rekenkamer op dit gesprek.

Het eindrapport met conclusies en aanbevelingen is op 23 juni 2026 gepubliceerd.

### 3. Hoofdpijnen van de bevindingen

#### 3.1. Wat is het uitdaagrecht?

Het uitdaagrecht (Right to Challenge) geeft inwoners, organisaties en lokale initiatieven de kans om gemeentelijke taken over te nemen als zij denken deze beter, slimmer of goedkoper te kunnen uitvoeren. Dit kan gaan om bijvoorbeeld groenonderhoud, beheer van een buurthuis of het organiseren van activiteiten. Sinds 1 januari 2025 is het recht vastgelegd in de Gemeentewet via de *Wet versterking participatie op decentraal niveau*. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten het opnemen in hun participatieverordening en verzoeken serieus behandelen. De overheid blijft eindverantwoordelijk, maar het uitdaagrecht stimuleert samenwerking en vergroot de invloed van inwoners op hun leefomgeving. De VNG heeft een modelverordening opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken bij de invoering van het uitdaagrecht.

#### 3.2. Inzichten uit de beleidsanalyses van derden

De introductie van het uitdaagrecht heeft landelijk geleid tot enthousiasme, maar ook tot kritische kanttekeningen. Roovers<sup>2</sup> signaleert drie belangrijke aandachtspunten: lokale initiatieven kunnen vastlopen op regelgeving van hogere overheden; sommige initiatieven die als burgerparticipatie worden gepresenteerd, blijken in werkelijkheid verkapte bezuinigingen; en bovendien zou het uitdaagrecht volgens haar moeten worden verbreed van het overnemen van publieke taken naar het realiseren van publieke doelstellingen.

Schnabel<sup>3</sup> benadrukt dat het uitdaagrecht vooral tot zijn recht komt op beleidsterreinen met veel lokale beleidsvrijheid, zoals het sociaal domein en welzijn. Hij plaatst het recht in de bredere

---

<sup>2</sup> Daan Roovers, Van publieke taken naar publieke doelstellingen. In: Jan Terlouw, Daan Roovers en Paul Schnabel (2021), *Uitdagen en uitgedaagd worden*, essays over het uitdaagrecht.

<sup>3</sup> Paul Schnabel, Het heft in eigen hand. In: Jan Terlouw, Daan Roovers en Paul Schnabel (2021), *Uitdagen en uitgedaagd worden*, essays over het uitdaagrecht.

traditie van bestaande burgerinitiatieven, maar onderstreept dat de overheid bij elke uitdaging zorgvuldig moet afwegen of het verantwoord is om de uitvoering over te dragen.

Driessen<sup>4</sup> laat in haar proefschrift zien dat initiatiefnemers én overheden in de praktijk met diverse knelpunten te maken krijgen. Zo is de toegang tot de overheid vaak moeizaam, is de financiering complex, blijkt het verkrijgen van aantoonbaar draagvlak lastig en ontstaan er spanningen tussen participatieve en representatieve democratie. Daarnaast spelen zorgen over aansprakelijkheid en beperkingen binnen het rechtspersonenrecht.

Volgens Driessen kan het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hierbij ondersteuning bieden, mits het goed wordt uitgewerkt. De grootste winst ligt echter in het verbeteren van overheidsprocessen en -kaders, zodat de mogelijkheden die er al zijn beter benut kunnen worden.

### 3.3. De huidige participatieaanpak in de gemeente Utrechtse Heuvelrug

De huidige participatieaanpak in de gemeente Utrechtse Heuvelrug richt zich vooral op het betrekken van omwonenden en andere belanghebbenden bij initiatieven die effecten (kunnen) hebben op de leefomgeving. Deze vorm van participatie is verplicht in het kader van de Omgevingswet. Initiatieven van inwoners en organisaties tot het overnemen van gemeentelijke taken vallen nog niet onder de huidige participatieaanpak. Dat wil uiteraard niet zeggen dat zulke initiatieven er niet zijn of dat de gemeente er niet voor openstaat. Zo wordt er op verschillende plaatsen binnen de gemeente al openbaar groen door bewoners beheerd. Hiertoe zijn tussen bewoners en gemeente samenwerkingsovereenkomsten afgesloten. Ook het beheer van bijvoorbeeld speeltuinen en kunstwerken in de openbare ruimte gebeurt vaak door inwoners, waarbij de gemeente faciliterend kan optreden.

### 3.4. Inzichten vanuit het casusonderzoek

In het kader van de quick scan zijn vijf casussen bekeken van burgerinitiatieven op diverse terreinen, zowel binnen als buiten de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Dit betreft:

- De vijver achter De Binder in Leersum
- Austerlitz Zorgt in Austerlitz (gemeente Zeist)
- Ouderensoos buurthuis De Nieuwe Jutter (gemeente Utrecht)
- Energiecoaches van Heuvelrug Energie
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Zonnespreng en Hof van Driebergen

Uit de onderzochte casussen blijkt dat het succes van bewonersinitiatieven vooral wordt bepaald door de manier waarop een gemeente met inwoners samenwerkt. Responsiviteit, flexibiliteit en vertrouwen blijken belangrijker dan formele regels. Waar een gemeente meedenkt, komen initiatieven vooruit; waar risico's, procedures en techniek vooropstaan, lopen ze vast. Tegelijkertijd is deze responsiviteit vaak sterk afhankelijk van individuele personen. Een betrokken ambtenaar of wethouder kan het verschil maken, maar hierdoor worden projecten ook kwetsbaar bij wisselingen in functies en prioriteiten. Daarbovenop speelt de structurele kloof tussen de leefwereld van bewoners en de systeemwereld van een gemeente. Initiatieven zijn veelal

---

<sup>4</sup> Driessen, E.M.M.A. (2024), Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie. Proefschrift Universiteit Leiden.

integraal en mensgericht, terwijl gemeenten werken met strakke budgetten en verantwoordingsregels. Vooral in het sociaal domein belemmert dit initiatieven, terwijl in de openbare ruimte initiatieven vaker succesvol zijn. Politieke rugdekking helpt om deze spanning te doorbreken. Steun van raad en college kan interne weerstand wegnemen, maar bestuurlijke wisselingen kunnen een lopend project net zo snel stilzetten. De neiging om risico's te vermijden versterkt dit effect. Ondanks deze uitdagingen tonen de casussen dat bewonersinitiatieven grote maatschappelijke meerwaarde hebben: van sociale cohesie tot het bereiken van kwetsbare groepen en het versterken van gemeenschapskracht. Die waarde reikt verder dan eventuele financiële besparingen. Binnen dat geheel speelt het uitdaagrecht uiteindelijk vooral een ondersteunende rol. Het wordt zelden als startpunt gebruikt, maar kan wel helpen om processen te openen en beweging te krijgen. De echte doorslag geeft de wederzijdse bereidheid tot samenwerking.

## 4. Conclusies en Aanbevelingen

### 4.1. Conclusies

De praktijkervaringen laten zien dat het uitdaagrecht vooral kansrijk is op concreet afgebakende taken, maar dat het succes uiteindelijk veel minder afhangt van formele regels en meer van de cultuur, houding en samenwerking tussen gemeente en inwoners. Hoewel juridische en praktische belemmeringen — zoals aanbestedingskaders, zorg- en verantwoordingsplichten, versnipperde budgetten en ontbrekende processen — de toepassing bemoeilijken, tonen diverse initiatieven aan dat het instrument óók in complexere domeinen kan werken wanneer er ruimte is voor maatwerk, vertrouwen en proportionele kwaliteitseisen. De belangrijkste les is dan ook dat duurzame samenwerking ontstaat waar overheid en bewoners elkaar benaderen als partners, met wederzijds begrip voor zowel de leefwereld van inwoners als de systeemwereld van de gemeente. Voor een succesvolle implementatie vraagt dit niet alleen om een open en responsieve werkcultuur, maar ook om het creëren van juridische flexibiliteit, duidelijke processen en bestuurlijke rugdekking. Zo kan het uitdaagrecht uitgroeien tot een effectief middel om maatschappelijke waarde te vergroten en initiatieven de ruimte te geven die zij nodig hebben om te groeien.

### 4.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de deelbevingen en conclusies doet de Rekenkamer twee aanbevelingen voor (rand)voorwaarden, afspraken, spelregels en werkwijzen waarmee de gemeente en initiatiefnemers het uitdaagrecht goed ter hand kunnen nemen.

***Aanbeveling 1:*** *Neem als gemeenteraad een actieve en sturende rol in het mogelijk maken, beschermen én versterken van bewonersinitiatieven door duidelijke kaders te scheppen, bestuurlijke continuïteit te borgen en experimenteerruimte te faciliteren.*

Dit betekent bijvoorbeeld dat de raad:

1. De Participatieverordening in het komende jaar actualiseert en daarbij een keuze maakt welke ruimte hij wil geven aan participatie (keuze maken voor een variant).
2. Vroegtijdig ruimte bewaakt voor initiatieven door actief te signaleren, te bevragen, richting mee te geven en rugdekking te bieden. Laat periodiek rapporteren welke initiatieven lopen, welke knelpunten er zijn en hoe deze worden opgelost.

3. Een duidelijke opdracht formuleert over risicobenadering. Bepaal welk rest-risico acceptabel is, erken dat innovatieve samenwerking onzekerheid en fouten met zich meebrengt en toon daarbij coulerie. Stimuleer per initiatief een risico-dialoog waarbij financiële, juridische en verantwoordingsgrenzen vooraf worden verkend.
4. Bestuurlijke continuïteit waarborgt door te verlangen dat duurzame bewonersinitiatieven niet afhankelijk zijn van één wethouder, afspraken bij collegewisselingen worden geborgd en trajecten niet zonder duidelijke motivatie worden stopgezet.
5. Bestuurlijke ruimte creëert voor experimenten door een experimenteerregeling (bijvoorbeeld binnen het uitdaagrecht) op te zetten die juridische, financiële en verantwoordingsruimte biedt. Maak maatwerk mogelijk, inclusief tijdelijke afwijkingen van standaardprocedures. Evalueer experimenten tussentijds en achteraf met het oog op opschaling of beëindiging.
6. Indicatoren vraagt die passen bij bewonersinitiatieven, waarin naast financiële resultaten ook sociale cohesie, het bereiken van kwetsbare groepen, preventieve effecten, duurzaamheid en bewonersbetrokkenheid worden meegenomen.

***Aanbeveling 2: College, zorg voor een organisatiebrede, continu gesteunde “ja, mits”-werkwijze waarin bewonersinitiatieven vroegtijdig, responsief en professioneel worden begeleid, met proportionele kaders en voldoende juridische, financiële en ambtelijke borging.***

Door deze werkwijze expliciet te maken, te verankeren in processen en te ondersteunen met passende expertise, ontstaat een duurzaam en betrouwbaar klimaat waarin het uitdaagrecht en andere bewonersinitiatieven daadwerkelijk kunnen slagen.

#### 4.3. Adviezen voor initiatiefnemers in relaties met de gemeente(raad)

Op basis van de bevindingen geeft de rekenkamer de volgende tips aan initiatiefnemers om een initiatief sterker, toekomstbestendig en effectiever te positioneren richting gemeente(raad).

##### *1. Bouw aan een stevig fundament en borg continuïteit*

Zorg voor draagvlak en legitimiteit door inzichtelijk te maken namens wie je als initiatiefnemer spreekt. Overweeg een passende (juridische) vorm om samenwerking met de gemeente(raad) te vergemakkelijken. Vraag de gemeente(raad) om experimenteerterruimte en positioneer een initiatief als pilot. Voorkom dat het initiatief afhankelijk is van een klein aantal personen. Leg afspraken goed schriftelijk vast, zodat bestuurlijke of ambtelijke wisselingen geen risico vormen voor de voortgang.

##### *2. Contact en communicatie met de gemeente(raad)*

Zoek vanaf de ideeënfase contact met gemeente(raad), het college en medewerkers. Door tijdig het gesprek aan te gaan, kan het plan groeien in samenhang met de bestuurlijke realiteit. Communiceer regelmatig over mijlpalen, voortgang en successen om draagvlak en betrokkenheid vast te houden.

### *3. Zoek naar evenwicht in de balans tussen het benutten van ruimte en bestaande spelregels & kaders*

De gemeente(raad) is gebonden aan regels. Toon bereidheid mee te denken en oplossingen te zoeken die voor beide partijen werken. Leg tegelijkertijd uit waar ruimte of flexibiliteit noodzakelijk is. Begin klein, toon deelsuccessen en bouw van daaruit verder aan vertrouwen en impact.

### *4. Maak de meerwaarde helder en overtuigend*

Laat concreet zien wat het idee bijdraagt zowel financieel als maatschappelijk voor de gemeente(raad). Vertel een aansprekend, helder verhaal.

#### 4.4. Implicaties voor de participatieverordening

De gemeente Utrechtse Heuvelrug bereidt momenteel een Participatieverordening voor, die uiterlijk op 1 januari 2027 in werking moet treden. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de model-participatieverordening van de VNG en de bijbehorende implementatiehandleiding. De modelverordening van de VNG biedt twee mogelijke varianten, en binnen elke variant nog diverse keuzemogelijkheden. Het uitdaagrecht is alleen in variant 1 (de basisverordening) specifiek uitgewerkt. Variant 2 is bedoeld voor gemeenten die participatie ruimer willen toepassen en verder willen ontwikkelen. Daarin is het uitdaagrecht één van de vormen van ‘overheidsparticipatie’ en komt het niet als apart item aan de orde. Voor een gemeente die niet alleen ‘openstaat’ voor initiatieven vanuit de samenleving om gemeentelijke taken over te nemen, maar zulke initiatieven ook wil aanmoedigen, lijkt variant 2 de meest logische optie.

De VNG-modelverordening bevat de nodige bepalingen die aansluiten bij de bevindingen van dit onderzoek. Er staat in hoe een verzoek tot toepassing van het uitdaagrecht moet worden ingediend en beoordeeld en welke afspraken er moeten worden gemaakt over budget en uitvoering van de taken. Verder staan er (facultatieve) bepalingen in over het verlenen van ondersteuning door de gemeente aan de indieners van het verzoek. Ook is voorzien in een evaluatiebepaling, waardoor het leervermogen kan worden vergroot.

De modelverordening bevat geen bepalingen die betrekking hebben op de door ons geconstateerde behoefte aan vermindering van systeemdruk en het creëren van experimenteerruimte. Het is natuurlijk ook de vraag of dit via de participatieverordening geregeld kan worden. Waarschijnlijk zal er per geval bekeken moeten worden welke ruimte er is voor het betreffende initiatief van inwoners binnen de bestaande wettelijke, budgettaire en beleidsmatige kaders, en, als die ruimte onvoldoende is, welke mogelijkheden er zijn om die te vergroten.

## 5. Nawoord door de Rekenkamer

‘Uitdaagrecht’ blijkt een begrip te zijn dat gemakkelijk tot verwarring leidt. De term is een letterlijke vertaling van het Engelse ‘Right to challenge’, en oorspronkelijk had het inderdaad vooral betrekking op situaties waarin burgers de overheid uitdagen: “Laat ons het maar doen, want wij kunnen het beter en goedkoper dan jullie!”

Maar dat uitdagen van de overheid is meestal niet het belangrijkste, zoals ook dit Rekenkameronderzoek laat zien. Initiatieven van inwoners ontstaan vaak primair vanuit de wens en behoefte om samen de schouders ergens onder te zetten. En als dat een terrein betreft waarop (ook) de overheid bepaalde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft, is het van belang om afspraken te maken, kaders te scheppen (ook financieel), verantwoorde risico’s te nemen en na te denken over wat de consequenties zijn als niet alles loopt zoals verwacht. En dat vanuit een houding (bij alle betrokkenen) van zowel vertrouwen en bereidheid tot samenwerking als openstaan voor twijfel en kritiek en het voorkomen van al te hoge verwachtingen. En met elkaar te leren en te verbeteren als samenwerking schuurt of als er weerstand is. Dat is in de kern waar het bij het uitdaagrecht om gaat.

Misschien is het maar beter om de term ‘uitdaagrecht’ helemaal te vermijden in plaats van er een definitie voor te zoeken. Dat voorkomt misverstanden en onnodige discussies over de vraag of er in specifieke gevallen wel of niet sprake is van toepassing van het uitdaagrecht. Het gaat er vooral om dat veelbelovende en realistische inwonersinitiatieven de ruimte krijgen, en aangemoedigd en gefaciliteerd worden. Kostenbesparing en/of kwaliteitsverbetering bij publieke voorzieningen zijn daarbij een mooie bijvangst, maar de grootste baten liggen op het vlak van de sociale cohesie en vertrouwen in de overheid.

In de bestuurlijke reactie op ons rapport onderschrijft het College het belang van zulke initiatieven. Terecht wordt opgemerkt dat bepaalde aspecten, zoals reikwijdte, randvoorwaarden en borging nog nadere invulling behoeven. Als Rekenkamer denken we dat de in dit rapport behandelde casussen waardevolle lessen bevatten om inwonersinitiatieven te stimuleren en het samenspel met de gemeente (zowel raad als college en ambtelijke organisatie) in goede banen te leiden. Dat neemt niet weg dat andere casussen, die in deze quick scan niet meegenomen konden worden, nog extra inzichten zouden kunnen opleveren.

Het nieuwe Raadsprogramma ‘Samenwerken aan uitvoering’ stelt: “Het betrekken van inwoners is voor ons geen bijzaak, maar een vanzelfsprekend onderdeel van goed bestuur.” Ook wordt uitgegaan van werken vanuit vertrouwen, vakmanschap en ruimte voor maatwerk, waarbij professionele afweging en inhoudelijke kwaliteit voorrang krijgen boven procesmatige zekerheid. Deze uitgangspunten sluiten grotendeels aan bij de bevindingen van dit rapport. En hoewel in het Raadsprogramma het stimuleren van bewonersinitiatieven alleen bij het onderwerp ‘biodiversiteit’ expliciet wordt genoemd, hopen en verwachten wij als Rekenkamer dat dit in de komende jaren ook op andere terreinen zal gebeuren, zoals in projecten in de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting en beheer van de openbare ruimte.

# Nota van bevindingen

## 1. Inleiding

### Achtergrond

De aanleiding voor dit rekenkameronderzoek is de inwerkingtreding van de *Wet versterking participatie op decentraal niveau* per 1 januari 2025. Deze wet verplicht gemeenten om binnen twee jaar een participatieverordening vast te stellen waarin wordt vastgelegd hoe inwoners worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Een essentieel onderdeel van deze verordening is het Uitdaagrecht: *‘het recht voor inwoners en maatschappelijke organisaties om de uitvoering van gemeentelijke taken over te nemen wanneer zij aannemelijk maken dat zij dit beter, efficiënter of goedkoper kunnen doen.’* De invoering van dit instrument heeft juridische, organisatorische en beleidsmatige consequenties en vraagt om een goed onderbouwde aanpak.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft in juni 2024 een *Participatieaanpak* vastgesteld. Het college heeft toegezegd deze aanpak na twee jaar te evalueren. Ook wordt er momenteel gewerkt aan de voorbereiding van de participatieverordening, een wettelijke verplichting per 1 januari 2027. De Rekenkamer wil met deze quick scan bouwstenen aandragen voor zowel de toekomstige participatieverordening (met de focus op het Uitdaagrecht) als voor de evaluatie van de huidige aanpak. Het onderzoek richt zich op de potentiële meerwaarde van het Uitdaagrecht voor gemeentelijk beleid, de terreinen waarop het instrument kansrijk kan worden toegepast, en de randvoorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle implementatie. Daarbij is gebruik gemaakt van ervaringen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug en elders, en van overige kennisbronnen.

Het instrument Uitdaagrecht biedt mogelijkheden voor versterkte burgerparticipatie, maar kan ook leiden tot onrealistische verwachtingen en uitvoeringsproblemen indien onvoldoende doordacht. De Rekenkamer wil met de quick scan de raad adviseren over de factoren die bijdragen aan een realistische, uitvoerbare en effectieve toepassing van het Uitdaagrecht. En daarmee indirect niet alleen de beleidsontwikkeling ondersteunen, maar ook de bredere doelstelling om participatie en samenwerking tussen gemeente en samenleving structureel te versterken.

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de potentiële meerwaarde van het Uitdaagrecht voor het beleid van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. De Rekenkamer heeft verkend op welke terreinen het instrument naar verwachting succesvol kan worden toegepast en welke organisatorische, juridische en beleidsmatige randvoorwaarden daarbij van belang zijn. Dit onderzoek richtte zich op het verzamelen en analyseren van bestaande ervaringen en relevante documentatie. Op basis daarvan zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast levert het onderzoek bouwstenen voor de op te stellen participatieverordening en voor de (toekomstige) evaluatie van de huidige Participatieaanpak. De Rekenkamer hoopt dat de resultaten bijdragen aan een realistische en uitvoerbare invulling van het Uitdaagrecht.

## Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidde: *Welke meerwaarde kan het Uitdaagrecht hebben voor het beleid van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en onder welke voorwaarden kan dit instrument succesvol worden toegepast?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd

1. Op welke beleidsterreinen is het Uitdaagrecht naar verwachting kansrijk?
2. Met welke organisatorische, juridische en praktische factoren moet rekening worden gehouden bij de implementatie?
3. Welke lessen kunnen worden getrokken uit bestaande ervaringen met het Uitdaagrecht, zowel binnen de gemeente als in andere gemeenten?

## Afbakening

De quick scan was beperkt van opzet en gericht op een verkennende analyse. Het onderzoek bestond uit een kwalitatieve benadering op basis van relevante documentatie (zie voetnoten) en een beperkt aantal interviews met betrokkenen. Deze keuze maakte het mogelijk om binnen relatief korte tijd relevante inzichten te verzamelen, maar bracht ook beperkingen met zich mee. Zo biedt het onderzoek geen volledig beeld van alle mogelijke toepassingen van het Uitdaagrecht en is het niet bedoeld om statistisch onderbouwde conclusies te trekken. De resultaten zijn indicatief en afhankelijk van de ervaringen en perspectieven van de geïnterviewden.

## 2. Methode

### Korte beschrijving van de werkwijze

Voor deze quick scan is een combinatie van documentanalyse en kwalitatief onderzoek toegepast. Er zijn beschikbare bronnen bestudeerd, zoals literatuur, overheidsdocumenten en informatie van landelijke platforms over het Uitdaagrecht. Ook heeft de Rekenkamer gesprekken gevoerd met de Raadsfracties, het MT, het college en medewerkers uit de organisatie die ervaring met participatie hebben. Op basis daarvan is een aantal casussen gekozen en zijn kernvragen en aandachtspunten geformuleerd die richting gaven aan de interviews.

Voor een breed beeld en om te kunnen leren van ervaringen van andere gemeenten is er gekozen voor casussen binnen en buiten de gemeentegrenzen van Utrechtse Heuvelrug. In het volgende hoofdstuk is per casus een beschrijving opgenomen, inclusief de belangrijkste bevindingen.

Er zijn in totaal 11 interviews gehouden met relevante stakeholders (zie bijlage 1). Steeds is getracht zowel te spreken met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor beleid of uitvoering én met betrokken inwoners of initiatiefnemers van de desbetreffende casus. In het geval van de casus Heuvelrug Energie is het alleen gelukt om met de verantwoordelijk programmamanager van de gemeente Utrechtse Heuvelrug te spreken. Bestuursleden van Heuvelrug Energie zagen helaas geen mogelijkheid tijd vrij te maken voor een gesprek. Omdat het vraaggesprek met de programmamanager waardevolle inzichten bevat is besloten deze wel te gebruiken voor dit onderzoek. Van elk gesprek is een verslag gemaakt en ter accordering teruggelegd bij de respondenten en pas na akkoord verwerkt in de rapportage.

Het houden van interviews, inclusief de uitwerking daarvan, is gedaan door een extern onderzoeksbureau.

## Onderbouwing keuze werkwijze

Bij de selectie van de casussen is gestreefd naar een brede variatie in (beleids)terreinen waarop ‘uitdaagrechtinitiatieven’ mogelijk zijn. Daarbij is primair gekeken naar bestaande en in het verleden genomen initiatieven binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Omdat er op sommige terreinen (zoals zorg en welzijn) nog maar weinig ervaring bestaat met zulke initiatieven binnen onze gemeente, is daarnaast ook gekeken naar enkele casussen in andere gemeenten. De keuze van de casussen is mede bepaald door de mate waarin informatie beschikbaar was (of leek te zijn) over de opgedane ervaringen.

De selectie van respondenten was doelgericht: per thema is bekeken welke personen het meeste inzicht kunnen geven in succes- en faalfactoren, processen, knelpunten en organisatorische of juridische aandachtspunten. Door deze gecombineerde aanpak – literatuuronderzoek, casusanalyses en interviews – ontstaat een breed en onderbouwd beeld van de toepasbaarheid en meerwaarde van het Uitdaagrecht binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

De interviews leveren waardevolle, contextrijke informatie op die niet of slechts beperkt beschikbaar is in schriftelijke bronnen. Het Uitdaagrecht is een relatief nieuw en zich ontwikkelend instrument, waarbij praktijkervaringen sterk kunnen verschillen per terrein, initiatief en gemeentelijke werkwijze. Door in gesprek te gaan met ambtenaren, betrokken inwoners en initiatiefnemers konden inzichten worden opgedaan over hoe procedures in de praktijk verlopen, welke dilemma’s of succesfactoren worden ervaren en welke verwachtingen of zorgen er leven. Deze nuance en ervaringskennis zijn essentieel om niet alleen formele kaders, maar vooral de werkelijke dynamiek rond het Uitdaagrecht goed te begrijpen.

Daarnaast boden de interviews de mogelijkheid om door te vragen op opvallende bevindingen en respondenten konden toelichting geven op contextfactoren of informele processen die vaak niet worden vastgelegd. Daarmee vergroten de interviews de volledigheid van de analyse.

## Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 wordt het Uitdaagrecht geïntroduceerd en wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument zoals die in de literatuur naar voren komen. Ook gaan we in op de relatie van het Uitdaagrecht met de bestaande participatieaanpak en de toekomstige participatieverordening van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Hoofdstuk 4 geeft de bevindingen weer zoals die uit de casussen naar voren komen. In hoofdstuk 5 presenteren we de conclusies, waarmee de onderzoeksvragen worden beantwoord. Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen (voor de raad, de gemeentelijke organisatie en voor initiatiefnemers) en bespreekt de implicaties van de bevindingen voor de participatieverordening. Ook worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

## 3. Bevindingen uit de beleidsanalyse

### 3.1 Wat is het Uitdaagrecht?

Het Uitdaagrecht, ook wel bekend als *Right to Challenge*, geeft inwoners, maatschappelijke organisaties en lokale initiatieven de mogelijkheid om taken van de overheid over te nemen wanneer zij denken deze slimmer, beter en/of goedkoper te kunnen uitvoeren. Het kan gaan om uiteenlopende taken, zoals het onderhoud van groenvoorzieningen, het beheer van een buurthuis of het organiseren van sociale activiteiten. Sinds 1 januari 2025 is het Uitdaagrecht wettelijk verankerd in de Gemeentewet. De juridische basis vormt de *Wet versterking participatie op decentraal niveau*. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn verplicht om dit recht op te nemen in hun participatieverordening en om verzoeken van initiatiefnemers serieus te beoordelen. De overheid blijft eindverantwoordelijk, maar het instrument biedt ruimte voor samenwerking en vergroot de invloed van burgers op hun leefomgeving.

Het Uitdaagrecht sluit aan bij de bredere beweging naar een participatiesamenleving en democratische vernieuwing. Het biedt inwoners niet alleen meer zeggenschap over hun leefomgeving, maar stimuleert ook samenwerking tussen overheid en samenleving. Door ruimte te laten aan lokale kennis en betrokkenheid kunnen oplossingen ontstaan die beter aansluiten bij de behoeften van bewoners en mogelijk kostenefficiënter zijn. Mits goed toegepast kan het Uitdaagrecht bijdragen aan het versterken van vertrouwen in de overheid, omdat burgers ervaren dat hun ideeën serieus worden genomen en daadwerkelijk invloed hebben op beleid en uitvoering. Andersom kan dit ook gelden: succesvolle samenwerking tussen inwoners en gemeente kan bijdragen aan het vertrouwen bij de overheid in haar inwoners; dat zij in staat zijn te zorgen voor kwaliteit, continuïteit en in goede samenspraak met hun omgeving duurzame resultaten te boeken.

### 3.2 Mogelijkheden en beperkingen van het uitdaagrecht: inzichten uit de literatuur

De introductie van het uitdaagrecht in de Nederlandse wetgeving ging gepaard met veel enthousiasme<sup>5</sup>, maar ook met kritische kanttekeningen en waarschuwingen voor overspannen verwachtingen.

In een essay over het uitdaagrecht<sup>6</sup> signaleert Daan Roovers drie aandachtspunten:

- Veel lokale projecten zijn onlosmakelijk verbonden met provinciale, landelijke of Europese richtlijnen, waardoor er gemakkelijk conflicten ontstaan. Als inwoners hun initiatief na veel inspanningen zien stuklopen op door andere bestuurslagen gestelde

---

In de interviews is de gemeente Peel en Maas meerdere keren als goed voorbeeld genoemd. Reden om hen te vragen naar hun lessen. Dit is hun reactie:  
*Het recht om bij de gemeente aan te kloppen als een inwoner denkt een gemeentelijke taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren bestaat al langer, maar krijgt nu een formele verankering in de wet. Toen en nu draait het vooral om de vraag hoe je als gemeente omgaat met zulke initiatieven, of ze gestimuleerd of juist afgeremd worden. Het uitdaagrecht gaat uit van de veronderstelling dat inwoners/ gemeenschappen de gemeente moeten 'challengen' om iets over te nemen van de gemeente om dat vervolgens onder regie van inwoners/ gemeenschappen te brengen. Wat ons betreft is dat de wereld op zijn kop; het plaatst de gemeente in het middelpunt. In de basis werken wij namelijk vanuit de veronderstelling dat gemeenschappen leidend zijn en wij als overheid daarop aanvullen: het zogenaamde zelfsturingsprincipe. Precies andersom dus. Als in Peel en Maas gemeenschappen van mening zijn dat zij iets beter kunnen dat eigenlijk tot dat moment onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt, dan hebben we daar een volwassen gesprek over met elkaar.*

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de website van het Kennisnetwerk Uitdaagrecht: [www.uitdaagrecht.nl](http://www.uitdaagrecht.nl).

<sup>6</sup> Daan Roovers, Van publieke taken naar publieke doelstellingen. In: Jan Terlouw, Daan Roovers en Paul Schnabel (2021), *Uitdagen en uitgedaagd worden*, essays over het uitdaagrecht.

kaders, kan dat leiden tot frustratie en een averechts effect hebben op de betrokkenheid van de burger.

- ‘Burgerinitiatieven’ kunnen een verkapte vorm van bezuiniging of privatisering zijn: de gemeente wil ergens vanaf; burgers nemen het over. Met uitdaagrecht en democratische vernieuwing heeft het dan niet veel meer te maken.
- Een veelbelovende ontwikkelingsrichting voor het uitdaagrecht betreft volgens Roovers de terreinen waarop de publieke sector, naar het idee van de burgers, verantwoordelijkheid laat liggen. Ze pleit ervoor het uitdaagrecht uit te breiden van ‘publieke taken’ naar ‘publieke doelstellingen’.

Paul Schnabel wijst er in zijn essay in dezelfde bundel<sup>7</sup> op dat het ‘Right to Challenge’ (dat hij overigens liever vertaalt als ‘het heft in eigen handen’) zich vooral leent voor beleidsterreinen waarop het lokale bestuur relatief veel eigen beleidsvrijheid heeft, zoals welzijn, en veel minder op het gebied van bijvoorbeeld de sociale zekerheid. Hij laat aan de hand van diverse voorbeelden (zoals het ‘Opzoomeren’ in Rotterdam) zien dat burger- en buurtinitiatieven in Nederland al lange tijd floreren. Maar hij stelt dat er, als burgers het heft in eigen hand willen nemen, de overheid gehouden blijft goed af te wegen of het in het licht van de belangen van alle betrokkenen verantwoord is mee te gaan met de uitdaging.

In een recent proefschrift van Driessen (2024)<sup>8</sup> over het uitdaagrecht worden diverse knelpunten gesignaleerd die, zowel voor de overheid als voor initiatiefnemers, belemmerend kunnen zijn voor burgerinitiatieven. Het betreft knelpunten op het gebied van:

- Toegang tot de overheid (‘van het kastje naar de muur’; ambtelijke organisatie past niet bij werkwijze initiatiefnemers);
- Financiering (subsidies; aanbestedingseisen; baten van burgerinitiatieven (zoals sociale cohesie) die niet in geld zijn uit te drukken; complexe geldstromen en budgetbeheer in de zorg (Wmo, Wlz etc.); risico van concurrentievervalsing);
- Draagvlak (vaak moeilijk aan te tonen);
- Mogelijke spanningen tussen ‘participatieve’ en ‘representatieve’ democratie;
- Vrees voor aansprakelijkheid;
- Rechtspersonenrecht.

Het ‘dienstbaarheidsbeginsel’, dat in de voorgestelde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen<sup>9</sup>, kan volgens Driessen bijdragen aan het wegnemen van deze knelpunten. Uiteraard moet dit algemene beginsel dan worden uitgewerkt. De auteur pleit voor aanpassingen die ervoor zorgen dat initiatiefnemers en overheden beter gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de wet al biedt. De grootste vooruitgang kan volgens haar worden geboekt wanneer de overheid haar eigen praktijken, processen en kaders aanpast. In het proefschrift zijn verschillende manieren onderzocht waarop dit kan worden gedaan.

### 3.3 Het Uitdaagrecht en de participatieverordening

Nu het Uitdaagrecht is vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 150) moeten gemeenten in hun participatieverordening de voorwaarden opnemen waaronder ‘ingezetenen en maatschappelijke partijen’ de daarvoor in aanmerking komende gemeentelijke taken kunnen

---

<sup>7</sup> Paul Schnabel, Het heft in eigen hand. In: Jan Terlouw, Daan Roovers en Paul Schnabel (2021), *Uitdagen en uitgedaagd worden*, essays over het uitdaagrecht.

<sup>8</sup> Driessen, E.M.M.A. (2024), *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid* Over de invulling van de ‘dienende overheid’ bij derde generatie burgerparticipatie. Proefschrift Universiteit Leiden.

<sup>9</sup> Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb. Hiermee wordt (ondermeer) een artikel aan de Awb toegevoegd dat luidt: Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.”

uitvoeren. De VNG heeft in 2024 een model-participatieverordening opgesteld, met een aantal keuzemogelijkheden<sup>10</sup>. Gemeenten zijn niet verplicht om dit model te gebruiken. In het genoemde proefschrift van Driessen (2024) worden ook suggesties gedaan voor een aantal alternatieve tekstopties in de participatieverordening die volgens de auteur beter tegemoetkomen aan de door haar genoemde knelpunten dan de modelverordening van de VNG.<sup>11</sup>

In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de implicaties van onze bevindingen voor de participatieverordening van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Daarbij nemen we ook de door Driessen (2024) genoemde suggesties mee.

### 3.4 Participatie(aanpak) in de gemeente Utrechtse Heuvelrug

De huidige participatieaanpak in de gemeente Utrechtse Heuvelrug richt zich vooral op het betrekken van omwonenden en andere belanghebbenden bij initiatieven die effecten (kunnen) hebben op de leefomgeving en bij de ontwikkeling van beleid. Participatie bij initiatieven die van invloed zijn op de leefomgeving is verplicht in het kader van de Omgevingswet.

Initiatieven van inwoners en organisaties tot het overnemen van gemeentelijke taken vallen nog niet onder de huidige participatieaanpak. Dat wil uiteraard niet zeggen dat zulke initiatieven er niet zijn of dat de gemeente er niet voor openstaat. Zo wordt er op verschillende plaatsen binnen de gemeente al openbaar groen door bewoners beheerd.<sup>12</sup> Hiertoe zijn tussen bewoners en gemeente samenwerkingsovereenkomsten afgesloten. Ook het beheer van bijvoorbeeld speeltuinen en kunstwerken in de openbare ruimte gebeurt vaak door inwoners, waarbij de gemeente faciliterend kan optreden.

### 3.5 Deelconclusies/deelbevindingen

Dat inwoners het initiatief nemen om iets te doen wat ook door de gemeente gedaan zou kunnen (of moeten) worden is geen nieuw verschijnsel. Ook in de gemeente Utrechtse Heuvelrug komen zulke initiatieven veel voor. De motieven kunnen variëren: het kan zijn dat de initiatiefnemers denken dat ze het beter of goedkoper kunnen doen dan de gemeente zelf, maar het kan ook zijn dat ze vinden dat de gemeente te passief of nalatig is, of dat ze gewoon plezier hebben in het samen aan de slag gaan om iets te bewerkstelligen dat de samenleving ten goede komt.

Met de formele verankering van het Uitdaagrecht in de Gemeentewet en de gemeentelijke participatieverordening krijgen zulke initiatieven een steviger basis. En er ontstaat hiermee een kader waarbinnen ook nieuwe initiatieven zich zouden kunnen ontplooiën op terreinen waar ze nu nog niet zo gangbaar zijn.

Voor het wegnemen van de knelpunten die zowel initiatiefnemers als overheden bij burgerinitiatieven (kunnen) tegenkomen lijken (verdere) juridische aanpassingen niet het belangrijkste te zijn. Een belangrijke voorwaarde is waarschijnlijk een overheid die zich

---

<sup>10</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/bijlage\\_1\\_lbr\\_24\\_051\\_model\\_participatieverordening\\_2024.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/bijlage_1_lbr_24_051_model_participatieverordening_2024.pdf)

<sup>11</sup> Intussen heeft de VNG een nieuwe versie van de modelverordening gepubliceerd. Het viel buiten het bestek van deze quick scan om na te gaan in hoeverre hierin rekening is gehouden met het commentaar van Driessen (2024).

<sup>12</sup> Zie <https://www.heuvelrug.nl/samengroen>.

dienstbaar opstelt en faciliteert, maar ook, waar nodig, onrealistische verwachtingen tempert om frustratie te voorkomen.

## 4. Bevindingen per onderzochte casus

Hieronder volgt per casus een toelichting op de casus zelf met daaronder de bevindingen vanuit de gesprekken die met initiatiefnemers en/of gemeente zijn gevoerd.

Achtereenvolgens zijn de volgende casussen opgenomen:

- De vijver achter De Binder in Leersum, gemeente Utrechtse Heuvelrug
- Austerlitz Zorgt in Austerlitz, gemeente Zeist
- Ouderensoos buurthuis De Nieuwe Jutter, gemeente Utrecht
- Energiecoaches van Heuvelrug Energie, gemeente Utrechtse Heuvelrug
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Zonnespreng en Hof van Driebergen, gemeente Utrechtse Heuvelrug

De casussen worden voorafgegaan door een verslag van het gesprek met het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners. Dit draait niet zozeer om één initiatief; zij hebben brede ervaring op het terrein van bewonersparticipatie en het Uitdaagrecht. Juist vanwege die brede ervaring is ervoor gekozen ook met hen te praten in het kader van dit onderzoek.

De bevindingen zoals beschreven zijn subjectief van aard; wanneer iets als goed, voldoende of slecht wordt beschouwd is dat vanuit het perspectief van de persoon die spreekt. Alle geïnterviewden hebben akkoord gegeven voor het opnemen van de door hen gegeven informatie en opvattingen.

### 4.1 Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA bewoners)

Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA bewoners) netwerkt, behartigt belangen en deelt kennis op het gebied van bewonersinitiatieven. Het samenwerkingsverband gelooft in de kracht van de gemeenschap. Want sterke gemeenschappen helpen om ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden. En, een hechte gemeenschap ontstaat niet vanzelf. Er is eigenaarschap nodig, zeggenschap en voldoende plekken om elkaar te ontmoeten. Het Landelijke Samenwerkingsverband Actieve bewoners wil zich daar sterk voor maken. Het samenwerkingsverband zet het belang van de sterke gemeenschap op de kaart én helpt met het scheppen van de voorwaarden die nodig zijn om sterke gemeenschappen te laten bloeien<sup>13</sup>. Zij verstrekken informatie over en kunnen helpen bij bijvoorbeeld het starten van een initiatief, keuze voor rechts- en organisatievorm en financiering, versterken van buurten en wijken, opzetten van energiecollectieven en vastgoedzaken.

Naast de cases die hieronder zijn beschreven, zijn de bredere ervaringen en inzichten van dit samenwerkingsverband een nuttige bron van informatie voor onze quick scan.

#### ***Bevindingen vanuit de gesprekken***

LSA bewoners deelt landelijke ervaringen met bewonersinitiatieven en het Uitdaagrecht. Hun kernboodschap: het Uitdaagrecht leidt niet altijd tot kostenbesparing, maar vaak wel tot betere resultaten en sociale meerwaarde, zoals versterking van gemeenschapskracht en participatie. Dit vraagt om indicatoren die verder gaan dan financiële baten en ook sociale effecten meten.

---

<sup>13</sup> Bron: <https://www.lsabewoners.nl/wat-we-doen/>

Volgens LSA is angst voor risico's een structurele barrière bij gemeenten. Initiatieven in openbare ruimte slagen meestal goed, terwijl formele zorgtaken complexer zijn door spanningen tussen informele aanpak en formele regels.

LSA geeft aan dat een gemeenteraad hierin richting kan geven door expliciet te formuleren welk risiconiveau acceptabel is en door ruimte te bieden voor experimenten. Daarnaast is het belangrijk dat de raad niet alleen kijkt naar financiële indicatoren, maar ook naar sociale impact, zoals cohesie en bereik van kwetsbare groepen.

LSA benadrukt dat gemeenten actief initiatiefnemers moeten opzoeken en het Uitdaagrecht toegankelijk moeten maken en niet juridisch ingewikkeld. Nu is het vaak een proces vol regels en barrières. Experimenteerruimte en een "ja, mits"-benadering zijn cruciaal. Verder is structureel budget nodig om initiatieven serieus te kunnen ondersteunen; bewoners krijgen nu vaak slechts beperkte middelen. Dat begint bij inzicht in de budgetten die er zijn. Trainingen en kennisdeling – zowel voor ambtenaren als bewoners – zijn volgens LSA essentieel om wederzijds begrip en samenwerking te versterken.

LSA adviseert initiatiefnemers om een stevig fundament te leggen: kies een juridische vorm en organiseer draagvlak. Daarnaast is het belangrijk om kennis en partners te zoeken, bijvoorbeeld via landelijke netwerken zoals LSA zelf. Tot slot moeten initiatiefnemers zich voorbereiden op een lange adem: het opstarten van initiatieven en experimenteren kost tijd en doorzettingsvermogen.

Het advies: verzacht regels, bied training en maak Uitdaagrecht uitnodigend en praktisch toepasbaar.

## 4.2. De vijver achter De Binder in Leersum

### ***Wat is het bewonersinitiatief Vijver achter De Binder in Leersum?***

Sport- en Cultuurcentrum De Binder in Leersum is een multifunctioneel centrum waar ontmoeting centraal staat. In deze moderne accommodatie is iedereen welkom. Er kan worden gesport of vergaderd, er zijn culturele activiteiten en het is een plek voor ontmoeting. De Binder ligt in een woonwijk, om het pand heen staan woningen. Achter het pand, ligt in een parkachtige setting een vijver. Van oudsher een plek waar ook ontmoeting plaatsvindt en waar in eerdere jaren in de vijver werd gezwommen.

Naar aanleiding van klachten van omwonenden over het beheer van de vijver door de gemeente is er een bewonersinitiatief gekomen met de gedachte het beheer van de gemeente over te nemen. De Stichting Dorpsnetwerk Leersum wil zich, in samenwerking met sport- en cultuurcentrum De Binder, hiervoor gaan inzetten. De Stichting beschouwt dit als een concrete invulling van het Uitdaagrecht.

### ***Bevindingen vanuit de gesprekken***

Naar aanleiding van een petitie over het onderhoud van vijvers en wateren in Leersum Zuid heeft Stichting Dorpsnetwerk Leersum contact opgenomen met de gemeente om onder het Uitdaagrecht, samen met De Binder, het beheer van de vijver achter De Binder over te nemen. De gesprekken met de gemeente die daarop volgden gingen vooral over de technische complexiteit van het beheer. Overdracht was, vanuit het perspectief van de gemeente, (nog) niet mogelijk omdat er geen duidelijk beleid was en geen inzicht in kosten specifiek voor het onderhoud van de vijver. Beoordelen van de vraag (vanuit de gemeente) of de taak door

toepassing van het Uitdaagrecht bijvoorbeeld goedkoper of beter werd was daardoor niet mogelijk. Ook voor het Dorpsnetwerk werd het zo moeilijk om te beoordelen of ze de uitdaging aan wilden gaan. Een jaar na het eerste contact is er nog geen beleid of duidelijkheid over de kosten.

De complexiteit waar de Stichting mee te maken leek te krijgen stond het doel dat de initiatiefnemers wilden bereiken ook in de weg: een beter onderhouden vijver. Het Uitdaagrecht was door initiatiefnemers vooral ingezet als ‘weekmaker’ om informatie los te krijgen, niet als doel op zich. Hierover is door de initiatiefnemers niet actief het gesprek gevoerd met de gemeente en er zijn ook geen andere gesprekspartners gezocht. De gemeente reageerde inhoudelijk en technisch op de vraag, zonder eerst te verkennen wat initiatiefnemers eigenlijk wilden bereiken. De reflex naar restricties en interne onzekerheid over risico’s domineerde in de gemeentelijke reactie. De casus laat zien dat zonder heldere procesgang voor het Uitdaagrecht binnen de gemeente en/of een responsieve houding initiatieven snel vastlopen, zelfs als de wens van inwoners eenvoudig lijkt.

### 4.3 Austerlitz Zorgt

#### ***Wat is Austerlitz Zorgt?***

Austerlitz Zorgt is een zorgcoöperatie in het dorp Austerlitz, gemeente Zeist, die is opgericht als een burgerinitiatief in 2012. Het doel van de coöperatie is om inwoners, vooral ouderen, te ondersteunen zodat ze zo lang mogelijk en zelfstandig in hun gemeenschap kunnen blijven wonen. Alle inwoners van Austerlitz kunnen lid worden, ongeacht hun zorgbehoeften. De coöperatie biedt een breed scala aan diensten, waaronder zorg voor ouderen, vervoer, en klusservices. Het dorpssteam dat dit mogelijk maakt bestaat uit betaalde medewerkers en meer dan honderd vrijwilligers, die samenwerken om zorg- en welzijnsvragen te regelen. De coöperatie werkt intensief samen met lokale partners en biedt een laagdrempelig aanspreekpunt voor zorgvragen.

De oorsprong van Austerlitz Zorgt ligt in een leefbaarheidsonderzoek, uitgevoerd in 2007, waardoor was aangetoond dat inwoners graag zo lang mogelijk in het dorp willen blijven wonen, ook wanneer ze behoefte aan zorg krijgen. De voorzieningen die daarvoor nodig zijn, waren op dat moment onvoldoende. Omdat de gemeente aanvankelijk niet in actie kwam, hebben inwoners van Austerlitz zelf het initiatief genomen om de benodigde voorzieningen tot stand te brengen.

#### ***Bevindingen vanuit de gesprekken***

Austerlitz Zorgt is ontstaan uit de wens van inwoners om zorg en welzijn lokaal te organiseren, met korte lijnen en mensen die het dorp kennen. Voorheen verzorgde Meander Omnium deze taken, maar inwoners ervoeren weinig ondersteuning. De coöperatie nam het initiatief, kreeg na aanvankelijke weerstand van de gemeente toestemming om Wmo-indicaties uit te voeren en werkt sindsdien efficiënter en goedkoper dan de gemeente. Door preventief contact en praktische oplossingen, zoals het zelf plaatsen van hulpmiddelen, worden kosten bespaard en problemen voorkomen. De gemeente betaalt de dorpsondersteuners en ziet Austerlitz Zorgt inmiddels als voorbeeld voor andere kernen. Vanaf de start van het initiatief was er zichtbare steun van een brede achterban en is er veel energie gestoken in het zichtbaar maken van voortgang. Andere succesfactoren zijn sociale samenhang, organisatiekracht, korte lijnen en wederzijds vertrouwen. Goede samenwerking met gemeente en andere dorpsinitiatieven, een sterk netwerk van vrijwilligers en een centraal Dorpshuis dragen hieraan bij. De continuïteit is geborgd door een sterke vrijwilligersbasis en structurele subsidie voor beroepskrachten.

Knelpunten lagen vooral in de startfase: het overtuigen van gemeente en ambtenaren, omgaan met systeemdenken en wantrouwen. Bij het initiatief was kennis van de gemeentelijke wereld en ook meer algemeen een brede kennis aanwezig. Er is gekeken naar voorbeelden elders en gebruik gemaakt van de lessen die daar al geleerd waren. Politiek draagvlak en bestuurlijke continuïteit zijn cruciaal. Werken vanuit vertrouwen en niet denken en handelen vanuit risico's blijkt essentieel. Het initiatief heeft geleid tot lagere kosten, hogere kwaliteit en versterkte sociale cohesie. Zonder Austerlitz Zorgt zouden zorg en welzijn onder Zeist zijn gebleven, met minder maatwerk en samenhang.

De casus toont dat het Uitdaagrecht niet doorslaggevend was; het initiatief ontstond uit urgentie en daadkracht van inwoners.

#### 4.4 Ouderensoos buurthuis De Nieuwe Jutter

##### ***Wat is de Ouderensoos in buurthuis De Nieuwe Jutter?***

De Nieuwe Jutter is een bruisend buurtcentrum, voor en door buurtbewoners georganiseerd en beheerd, voor Rivierenwijk, Dichterswijk en omgeving in de gemeente Utrecht. Het centrum is een plek voor ontmoeting, activiteiten en gemeenschapszin. Onder de activiteit Ouderensoos was er sprake van een keer per week opvang van senioren in de wijk. Dit was zo'n succes dat in vervolg hierop initiatiefnemers een 'Bewonersbod' op inkoop van dagbegeleiding bij de gemeente hebben gedaan. Het Bewonersbod is de wijze waarop de gemeente Utrecht het Uitdaagrecht heeft geïnstitutionaliseerd. Bij dit Bewonersbod ging het om invulling van dagbegeleiding voor ouderen met een zwaardere hulpvraag voor wie de Ouderensoos van De Nieuwe Jutter een goede plek was gebleken. Vrijwilligers, en later ook professionele krachten, zorgden voor dagbegeleiding aan ouderen in hun buurt. Zij boden hen hulp en activiteiten om zo op een prettige manier ouder te worden in de eigen buurt. Deze proef is eind oktober 2020 afgerond.

##### ***Bevindingen vanuit de gesprekken***

De Ouderensoos in buurthuis De Nieuwe Jutter begon als bewonersbod voor Wmo-dagbesteding en groeide uit tot een initiatief dat veel breder was dan zorg alleen. Het doel was een wijk creëren waar je niet bang hoeft te zijn om oud te worden – een visie die gemeenschapsontwikkeling centraal stelde. Dit leverde niet alleen kostenbesparing op, maar ook sociale meerwaarde, zoals versterking van het zelfbeeld van bewoners en integrale oplossingen voor welzijn.

Aanvankelijk was er politieke steun, maar een wisseling van wethouder deed het initiatief uiteindelijk stranden. Dit onderstreept het belang van bestuurlijke continuïteit. Daarnaast blijkt dat experimenteerruimte cruciaal was: het initiatief wilde werken met flexibele inkoop in plaats van subsidies, maar starre regels en gebrek aan ruimte voor afwijking blokkeerden vernieuwing. Indicatoren die sociale effecten meten (zoals gemeenschapskracht en preventie) zouden beter recht doen aan de meerwaarde van dit initiatief.

De startfase kenmerkte zich door co-creatie en korte lijnen, maar deze samenwerking verdween gaandeweg. Ambtelijke processen werden stroperig en de reflex naar risicobeheersing domineerde. Subsidiekaders bleken te rigide en inkoop was niet bespreekbaar, waardoor het initiatief niet kon doorgroeien. Ook waren de kwaliteitseisen niet proportioneel: eisen uit de professionele zorg werden toegepast op een kleinschalig bewonersinitiatief, wat vernieuwing blokkeerde.

Voor de initiatiefnemers waren relaties en communicatie cruciaal: contact met de wethouder en betrokken ambtenaren maakte het verschil in de beginfase. Tegelijkertijd moesten zij omgaan met strikte kaders en verantwoordingseisen, wat flexibiliteit en realisme vereiste. Het initiatief heeft steeds geprobeerd de meerwaarde zichtbaar te maken – niet alleen zorg, maar brede gemeenschapsontwikkeling. Het traject vergde veel uithoudingsvermogen: bestuurlijke wisselingen en stroperige processen vroegen om een lange adem en strategisch doorzetten.

#### 4.5 Energiecoaches van Heuvelrug Energie

##### ***Wat doen de Energiecoaches van Heuvelrug Energie?***

Heuvelrug Energie (Hé) is een coöperatieve vereniging die zich inzet voor het verduurzamen van de energievoorziening in de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Binnen de vereniging wordt gezamenlijk de aanpak voor energiebesparing, opwekking en levering van duurzame energie en duurzame mobiliteit uitgewerkt en wordt ook samen geprofiteerd van de voordelen. In samenwerking met de gemeente Utrechtse Heuvelrug geven de energiecoaches van Heuvelrug Energie advies over energiebesparingsmogelijkheden aan huishoudens. Als ‘energiefixers’ kunnen ze (kleine) energiebesparende maatregelen bij huishoudens uitvoeren. Energiecoaches en -fixers zijn allemaal vrijwilligers. De gemeente vergoedt coördinatiekosten en materialen.

Het is alleen gelukt om met de verantwoordelijk programmamanager van de gemeente Utrechtse Heuvelrug te spreken. Bestuursleden van Heuvelrug Energie zagen helaas geen mogelijkheid tijd vrij te maken voor een gesprek. Omdat het vraaggesprek met de programmamanager waardevolle inzichten bevat is besloten deze wel te gebruiken voor dit onderzoek.

##### ***Bevindingen vanuit de gesprekken***

Het initiatief van Heuvelrug Energie draait om energiecoaches en energiefixers die huishoudens adviseren en helpen bij energiebesparing. De kracht van het initiatief zit in het bereiken van doelgroepen waar de gemeente zelf moeilijk binnenkomt. Dit vergroot de maatschappelijke waarde en vraagt om indicatoren die verder gaan dan financiële besparing. Door de inzet van vrijwilligers worden de taken uiteraard goedkoper uitgevoerd, dan wanneer betaalde krachten dit zouden doen. De vraag is wel of de gemeente de taak met betaalde krachten überhaupt op deze wijze zou willen en kunnen uitvoeren.

De samenwerking met Heuvelrug Energie was alleen mogelijk dankzij een vrijstelling van de aanbestedingsplicht. Dit laat zien dat bestuurlijke ruimte voor experimenten noodzakelijk is om innovatieve vormen van samenwerking mogelijk te maken.

Het interview bracht naar voren dat wisselingen in ambtelijke en bestuurlijke functies niet bijgedragen hebben aan het ontwikkelen van een duurzame en goede relatie. Continuïteit in contactpersonen en afspraken is cruciaal. Daarnaast blijkt dat juridische en financiële randvoorwaarden aandacht vragen: verantwoording is complex en contractvormen moeten helder en proportioneel zijn om samenwerking niet te blokkeren.

Voor Heuvelrug Energie is borging van continuïteit essentieel: een sterke coördinator en een stabiele groep goed opgeleide vrijwilligers vormen de basis. De scholing die zij organiseren en de aansluiting op landelijke netwerken dragen bij aan kwaliteit en kennisontwikkeling. Tegelijkertijd vraagt de samenwerking om realisme en flexibiliteit: verantwoording en contractuele afspraken zijn onvermijdelijk en moeten goed worden ingericht om vertrouwen te behouden. Op dit moment zijn uiteenlopende visies en complexe verantwoording een

knelpunt. Er wordt daarom gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst om afspraken te verduidelijken.

## 4.6 Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Zonnespreng en Hof van Driebergen

### ***Wat zijn Zonnespreng en Hof van Driebergen?***

Beide zijn woonprojecten in Driebergen in de vorm van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Een CPO is een manier van woningbouw waarbij een groep mensen gezamenlijk een project opzet om hun eigen woningen te laten bouwen. Normaal gesproken koop je een huis of appartement van een projectontwikkelaar wanneer het helemaal af is, maar bij een CPO fungeren deelnemers zelf als opdrachtgever.

De Zonnespreng is een woonproject in Driebergen dat in de periode 1999-2010 tot stand is gekomen. Nabuurschap en duurzaamheid spelen in dit woonproject een grote rol. Het ‘Uitdaagrechtlement’ van de Zonnespreng zit hem in het feit dat het initiatief tot de ontwikkeling van een ruimtelijk project uitging van burgers, en dat bepaalde onderdelen van het ontwikkelingsproces (zoals het opstellen van een gebiedsvisie), die normaliter een taak van de gemeente zijn, in dit geval door de initiatiefnemers zijn uitgevoerd.

Op dit moment is er ook sprake van CPO voor het realiseren van Hof van Driebergen. De Hof van Driebergen is een vereniging die een duurzame en sociale woonbuurt wil realiseren aan de Sportlaan in Driebergen, op het terrein van de voormalige gemeentewerf. De vereniging heeft hiervoor meegedaan aan een tender die (uiteindelijk) door de gemeente is uitgeschreven.

### ***Bevindingen vanuit de gesprekken***

De initiatiefnemers benadrukken dat hun projecten niet alleen woningbouw realiseren, maar ook sociale cohesie en duurzaamheid bevorderen. Het doel is een gemeenschap waarin burenhulp vanzelfsprekend is, wat maatschappelijke kosten verlaagt (bijvoorbeeld minder druk op zorg). Deze bredere impact vraagt om indicatoren die verder gaan dan financiële baten, zoals sociale samenhang en leefbaarheid.

Bij Zonnespreng maakte een raadsmotie het verschil: “Alles doen en niets nalaten om het initiatief mogelijk te maken.” Bij Hof van Driebergen was er steun vanuit de raad om vol te houden, maar de tenderroute die de gemeente koos, sloot dialoog uit. De initiatiefnemers geven aan dat experimenteerruimte nodig was om af te wijken van standaardprocedures en ruimte te bieden voor innovatieve woonvormen. Indicatoren die sociale effecten meten zouden beter recht doen aan de meerwaarde van CPO-projecten.

De interviews wekken de indruk dat angst voor risico’s en behoudende reflexen binnen de gemeente vernieuwing tegenhielden. Het Didam-arrest<sup>14</sup> leek deze terughoudendheid te versterken, waardoor de gemeente bij Hof van Driebergen koos voor een tender in plaats van directe samenwerking. De initiatiefnemers signaleren dat er binnen de huidige wetgeving wél ruimte is voor creatieve oplossingen, maar dat deze niet benut wordt.

---

<sup>14</sup> Het Didam-arrest is een belangrijke uitspraak van de Nederlandse Hoge Raad die de regels voor de verkoop van onroerende zaken door overheden verduidelijkt en de noodzaak van transparantie en gelijke kansen benadrukt.

De les: gemeenten moeten durven experimenteren, vertrouwen tonen en ruimte bieden binnen bestaande kaders. Het gaat niet om regels, maar om houding en intentie. Zonder deze basisattitude blijven innovatieve projecten vastlopen in bureaucratie.

## 4.7 Deelbevindingen

Uit de onderzochte casussen komt een consistent en herkenbaar patroon naar voren. Hoewel de inhoud en context per initiatief sterk verschillen — variërend van openbare ruimte tot zorg, welzijn, energie en wonen — blijken dezelfde mechanismen bepalend voor het succes of het vastlopen van bewonersinitiatieven en voor de toepassing van het Uitdaagrecht. Deze rode draden laten zien dat niet zozeer het instrument zelf of de formele procedures doorslaggevend voor succes zijn, maar vooral de manier waarop de gemeente samenwerkt met haar inwoners: de houding, de ruimte die wordt geboden, de mate van vertrouwen, de interne organisatiecultuur en de bestuurlijke continuïteit.

De onderstaande rode draden vatten deze terugkerende patronen samen en vormen daarmee een belangrijke basis voor de analyse, conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek.

### **Deelbevinding 1: Responsiviteit van de gemeente is een randvoorwaarde**

Uit alle onderzochte casussen blijkt dat niet zozeer de juridische vorm van het Uitdaagrecht bepalend is, maar vooral de mate waarin de gemeentelijke organisatie in staat is om responsief, flexibel en oplossingsgericht met bewoners mee te denken.

Waar ambtenaren en bestuurders handelen vanuit vertrouwen, ruimte en partnerschap, leiden initiatieven tot kwalitatief betere resultaten, hogere efficiëntie en méér maatschappelijk rendement. Zoals naar voren komt in de casus Austerlitz Zorgt. Waar de reflex overheerst om te denken vanuit risico's, techniek en regels, lopen trajecten stuk, hoe waardevol het initiatief ook is. Een voorbeeld hiervan is de dagbesteding in de Ouderensoos in buurthuis De Nieuwe Jutter.

### **Deelbevinding 2: Persoonsafhankelijkheid is groot**

Succesvolle casussen blijken vaak te steunen op enkele individuen — zowel binnen de gemeente als onder de initiatiefnemers. Een wethouder met visie, een ambtenaar die verbindend werkt, of een wijkadviseur die bruggen slaat kan het verschil maken. Deze afhankelijkheid maakt het proces kwetsbaar; bij wisselingen in de organisatie valt steun regelmatig weg en stokt de voortgang. Dit aspect kwam in meer of mindere mate in alle casussen naar voren.

### **Deelbevinding 3: Kloof tussen leefwereld en systeemwereld**

In de domeinen van Wmo, welzijn en zorg ontstaat spanning tussen informele, mensgerichte werkwijzen en formele eisen van verantwoording, aanbesteding of kwaliteit. Bewonersinitiatieven kenmerken zich door integrale oplossingen die verder gaan dan één wet of financieringsstroom. Gemeenten werken juist met strikte budgetschotten en verantwoordingslijnen. Deze spanning is een van de belangrijkste verklaringen waarom initiatieven in de openbare ruimte relatief eenvoudig slagen en initiatieven in het sociaal domein moeilijker van de grond komen. In de casussen van Austerlitz Zorgt en de Ouderensoos in buurthuis De Nieuwe Jutter kwam dit punt zelfs in de letterlijke bewoordingen van leefwereld en systeemwereld naar voren in de gesprekken. Waar het in de eerstgenoemde casus gelukt is de kloof te overbruggen, was dat in de tweede casus niet het geval.

Ondanks dat de casus over de vijver achter De Binder zich afspeelt in de openbare ruimte is ook hier te zien dat de systeemwereld voorrang krijgt op de leefwereld van inwoners. Een eenvoudige doorvraag naar het doel van het initiatief had een brug naar de leefwereld gelegd.

#### **Deelbevinding 4: Politieke rugdekking en bestuurlijke continuïteit zijn essentieel**

Voorbeelden uit Austerlitz en de CPO-projecten laten zien dat duidelijke ondersteuning van de raad en wethouders cruciaal is om interne weerstand te doorbreken.

Evenzeer blijkt bestuurlijke continuïteit belangrijk: wisseling van portefeuillehouders kan een goed lopend traject abrupt beëindigen.

Ook op het vlak van risico's is te zien dat een raad een wethouder het vuur aan de schenen kan leggen als risico's waarheid worden. Dit voedt de reflex om risico's te mijden en alles in contracten en afspraken te gieten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het plotselinge verlies van steun voor het initiatief van de Ouderensoos in buurthuis De Nieuwe Jutter, maar ook de aanvankelijke weerstand dat het initiatief Austerlitz Zorg ondervond.

#### **Deelbevinding 5: Bewonersinitiatieven leveren meerwaarde die verder gaat dan financiën**

De onderzochte casussen laten zien dat de directe kostenbesparing soms beperkt is, maar dat sociale cohesie, preventieve effecten, bereikbaarheid van kwetsbare groepen, en vergroting van participatie en gemeenschapskracht een minstens zo grote — en soms grotere — maatschappelijke waarde vertegenwoordigen. Voor LSA bewoners reden om op te roepen sociale prestatie-indicatoren te gaan hanteren. Iets dat ook de initiatiefnemers van de CPO woningprojecten benadrukken. Ook Austerlitz Zorg geeft aan dat het initiatief de sociale cohesie in het dorp verder heeft versterkt. In de casus van de Energiecoaches van Heuvelrug Energie gaf de gemeente zelfs aan de taak niet uit te *kunnen* voeren zoals Heuvelrug Energie dat kan, vanwege de positie die de gemeente heeft waardoor niet iedere inwoner de deur voor de gemeente openzet.

#### **Deelbevinding 6: Het Uitdaagrecht is nuttig als instrument, maar geen voorwaarde**

Veel initiatieven ontstaan buiten het formele Uitdaagrecht. In die gevallen fungeert het instrument vooral als hefboom, als middel om processen open te breken, informatie boven tafel te krijgen of de gemeente in beweging te krijgen. Het is minder het juridische instrument zelf, en meer de gemeentelijke bereidheid tot samenwerking, die bepalend is.

## **5. Conclusies**

Dit onderzoek had de vorm van een 'quick scan'. Zo'n quick scan is verkennend van aard en gebaseerd op kwalitatieve informatie. Er is geen statistische onderbouwing van kosten-baten of juridische haalbaarheid per beleidsterrein. De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn indicatief en bedoeld als richtinggevende bouwstenen voor beleid en de participatieverordening. De hier gepresenteerde conclusies moeten dan ook in dit licht worden gezien.

De centrale onderzoeksvraag en deelvragen luiden: *Welke meerwaarde kan het Uitdaagrecht hebben voor het beleid van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en onder welke voorwaarden kan dit instrument succesvol worden toegepast?*

1. *Op welke beleidsterreinen is het Uitdaagrecht naar verwachting kansrijk?*
2. *Met welke organisatorische, juridische en praktische factoren moet rekening worden gehouden bij de implementatie?*

3. *Welke lessen kunnen worden getrokken uit bestaande ervaringen met het Uitdaagrecht, zowel binnen de gemeente als in andere gemeenten?*

Hieronder volgt een uitgewerkte conclusie per deelvraag, waarna de Rekenkamer samenvat in 4 hoofdconclusies.

**Deelvraag 1: Op welke beleidsterreinen is het Uitdaagrecht naar verwachting kansrijk?**

De casussen laten zien dat het Uitdaagrecht vooral kansrijk is op terreinen die concreet en afgebakend zijn, zoals beheer van openbare ruimte, groenvoorzieningen en energie-initiatieven. Hier zijn kaders relatief eenvoudig te formuleren en is de spanning tussen formele en informele werkwijzen beperkt. In het sociaal domein – zorg, welzijn en Wmo – is het instrument complexer door strikte verantwoordingsregels en aanbestedingskaders. Toch tonen voorbeelden als Austerlitz Zorgt en De Nieuwe Jutter dat ook hier kansen liggen, mits er ruimte is voor maatwerk en vertrouwen.

**Deelvraag 2: Met welke organisatorische, juridische en praktische factoren moet rekening worden gehouden bij de implementatie?**

De quick scan maakt duidelijk dat succes niet afhangt van een wettelijke grond, maar van cultuur en werkwijze. Tegelijkertijd zijn er op dit moment wél aanzienlijke praktische en juridische obstakels die de toepassing van het Uitdaagrecht bemoeilijken. Denk aan:

- Juridische kaders zoals aanbestedingsregels, zorgplicht in de openbare ruimte en het Didam-arrest, die gemeenten terughoudend maken om taken over te dragen. Deze regels vragen om transparantie en gelijke kansen, maar sluiten niet altijd aan bij kleinschalige bewonersinitiatieven.
- Strikte verantwoordings- en kwaliteitskaders in het sociaal domein, waardoor informele werkwijzen botsen met formele eisen. Dit maakt het lastig om initiatieven zoals dagbesteding of Wmo-taken binnen bestaande regels te realiseren.
- Praktische obstakels zoals versnipperde budgetten, interne reflexen naar restricties en gebrek aan kennis over experimenteerruimte. Ook ontbreekt vaak een helder proces voor het indienen en beoordelen van Uitdaagrechtverzoeken.

Voor een succesvolle implementatie is het dus niet voldoende om alleen te werken aan houding en cultuur; er moet ook actief gezocht worden naar juridische flexibiliteit en praktische oplossingen. Dit vraagt om een experimentenregeling, duidelijke afspraken over risico's en verantwoording, en het ontwikkelen van proportionele kwaliteitskaders die aansluiten bij de schaal van het initiatief.

**Deelvraag 3: Welke lessen kunnen worden getrokken uit bestaande ervaringen met het Uitdaagrecht, zowel binnen de gemeente als in andere gemeenten?**

De rode draad uit alle casussen is dat houding en samenwerking het meest bepalend zijn. Het Uitdaagrecht is nuttig als instrument, maar niet doorslaggevend: veel initiatieven ontstaan buiten het formele kader. Een responsieve, flexibele en oplossingsgerichte houding van ambtenaren en bestuurders is cruciaal; waar vertrouwen, ruimte en partnerschap de boventoon voeren, bloeien initiatieven op. Omgekeerd zorgen risico-aversie, rigide regels en bureaucratische reflexen ervoor dat veel waardevolle initiatieven vastlopen. Lessen zijn onder meer: investeer in relaties, maak processen eenvoudig en toegankelijk, en erken dat maatschappelijke waarde breder is dan financiële winst. Erken de spanning tussen de leefwereld van bewoners en de systeemwereld van de gemeente. Politieke rugdekking en bestuurlijke continuïteit blijken essentieel om initiatieven duurzaam te laten slagen. Aan de andere kant geldt voor initiatiefnemers dat zij niet voorbij kunnen gaan aan de systeemwereld en de realistische opgaven en uitdagingen die de gemeente daarbij heeft. Voor

hen zijn er ook lessen: organiseer draagvlak, wees realistisch, en houd vol – succes vraagt tijd en partnerschap.

Voor de toekomst betekent dit dat de gemeenschap moet investeren in een cultuur van vertrouwen en samenwerking. Het Uitdaagrecht kan een nuttig instrument zijn, maar de echte sleutel ligt bij de mindset en de bereidheid van de organisatie en inwoners.

Dit brengt de Rekenkamer tot de volgende 4 hoofdconclusies:

**Hoofdconclusie 1**

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het Uitdaagrecht vooral meerwaarde heeft als hefboom voor samenwerking en het verkleinen van de afstand tussen inwoners en gemeente.

**Hoofdconclusie 2**

Financiële besparing is niet altijd het primaire resultaat; maatschappelijke meerwaarde – zoals sociale cohesie, preventie en het bereiken van kwetsbare groepen – blijkt minstens zo belangrijk.

**Hoofdconclusie 3**

Om het instrument Uitdaagrecht succesvol te kunnen laten functioneren in de gemeente, is het belangrijk om als gemeenteraad en college voorwaarden en afspraken te formuleren voor het samenspel tussen gemeente en haar inwoners bij toepassing van het instrument Uitdaagrecht.

**Hoofdconclusie 4**

Voorwaarde voor succes is een responsieve houding van de gemeente, bestuurlijke rugdekking, continuïteit en ruimte voor experimenten. Waar regels en risico's leidend zijn, lopen initiatieven vast; waar vertrouwen en partnerschap centraal staan, ontstaan duurzame resultaten.

## 6. Aanbevelingen en implicaties voor de participatieverordening

Naar aanleiding van de deelbevingen en conclusies doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen voor (rand)voorwaarden, afspraken, spelregels en werkwijzen waarmee de gemeente en initiatiefnemers het Uitdaagrecht goed ter hand kunnen nemen. Ook bevat dit hoofdstuk en aantal suggesties voor de gemeentelijke participatieverordening en voor mogelijk verder onderzoek.

### 6.1 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

De raad bepaalt de bestuurlijke ruimte waarbinnen het college en de organisatie kunnen handelen, en kan daarmee een doorslaggevende bijdrage leveren aan een klimaat waarin inwoners daadwerkelijk worden uitgenodigd en gesteund om taken over te nemen. Duidelijke kaders en steun vanuit de raad dragen bij aan het succes van bewonersinitiatieven.

Onderstaande aanbevelingen laten zien op welke punten de raad actief richting kan geven om bewonersinitiatieven beter tot hun recht te laten komen.

#### **A. Neem een actieve rol in het bewaken van ruimte voor initiatieven**

De raad moet niet wachten tot casussen mislopen, maar kan vroegtijdig:

- signaleren
- bevragen
- kaders meegeven
- bestuurlijke rugdekking bieden

De raad kan periodiek laten rapporteren:

- welke initiatieven lopen
- welke blokkades gemeente en initiatiefnemers ervaren en hoe hiermee wordt omgegaan

#### **B. Formuleer duidelijke politieke opdracht over risicobenadering**

Veel initiatieven mislukken door risico-aversie. De raad kan hier richting geven door:

- te bepalen welk rest-risico acceptabel is<sup>15</sup>
- te erkennen dat innovatieve samenwerking per definitie onzeker is
- te erkennen dat er ook fouten gemaakt zullen worden en daarbij coulance te tonen als zaken niet helemaal ‘volgens het boekje’ lopen

#### **C. Bewaak bestuurlijke continuïteit**

De raad kan expliciet vragen:

- dat duurzame bewonersinitiatieven niet afhankelijk worden van 1 wethouder
- dat bij collegewisselingen afspraken die met de initiatiefnemers zijn gemaakt worden geborgd
- dat lopende trajecten niet zonder duidelijke motivatie worden stopgezet

#### **D. Creëer bestuurlijke ruimte voor experimenten**

De raad kan het college opdracht geven om een experimentenregeling Uitdaagrecht op te zetten om per casus:

- juridisch en financieel experimenteerruimte te creëren
- verantwoordingseisen schaalbaar te maken, zodat de eisen passen bij de schaal en het karakter van het initiatief
- afwijkingen van standaardprocedures (zoals aanbesteding) mogelijk te maken binnen kwaliteitseisen

Bij een initiatief dat binnen de experimenteerregeling valt ontstaat ruimte om per casus te experimenteren met nieuwe werkwijzen, andere toepassing van juridische regels, andere

---

<sup>15</sup> Het bepalen van een acceptabel rest-risico is een cruciaal onderdeel van risicomanagement. Per initiatief kan er vooraf een risico-dialoog worden gevoerd tussen gemeente en initiatiefnemers waarin grenzen worden verkend, bijvoorbeeld:

- Financiële grens (maximaal X euro verlies)
- Juridische grens (aangepaste kaders lokale regelgeving)
- Verantwoordingsgrens (mate en wijze van verantwoording die afgelegd moet worden)
- Voortgangsgrens (maximale duur van vertraging)

Uit zo’n dialoog volgt een voorstel aan de raad. Bijvoorbeeld: ‘We accepteren een 20% kans op vertraging, maar geen kans op juridische claims. We zijn bereid de wijze van verantwoording zoals vastgelegd in beleid [...] voor dit initiatief als volgt aan te passen [...] tot evaluatie heeft plaatsgevonden.’ Enzovoort.

financiële stromen en verantwoordingseisen. Wel binnen vooraf vastgestelde kaders en na het vaststellen van het acceptabele rest-risico.

Experimenten zijn tijdelijk, bijvoorbeeld maximaal twee jaar, en worden tussentijds en achteraf geëvalueerd om te bepalen of opschaling of beëindiging wenselijk is. Zo ontstaat ruimte om te leren, innoveren en samenwerken.

### **E. Vraag om indicatoren die passen bij bewonersinitiatieven**

Niet alleen indicatoren die financieel gericht zijn, maar ook gericht op:

- sociale cohesie
- het bereiken van kwetsbare groepen
- preventieve effecten
- duurzaamheid
- bewonersbetrokkenheid.

## **6.2 Aanbevelingen voor de organisatie**

De onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om de toepassing van het Uitdaagrecht te versterken én om in bredere zin het samenspel tussen gemeente en inwoners te verbeteren. Ze richten zich zowel op cultuur en werkwijze binnen de organisatie als op bestuurlijke en juridische randvoorwaarden die nodig zijn om bewonersinitiatieven duurzaam te laten slagen.

### **A. Versterk de responsieve houding van de organisatie**

Stimuleer een werkcultuur waarin ruimte, vertrouwen en oplossingsgerichtheid centraal staan. Het college kan dit bevorderen door duidelijke sturing op waarden en door successen zichtbaar te maken. Zorg voor een helder proces voor het indienen en beoordelen van Uitdaagrechtverzoeken.

### **B. Verminder systeemdruk en creëer experimenteer ruimte**

Introduceer een gemeentelijke “ja, mits”-benadering waarbij de bedoeling voorop staat. Richt een experimentenregeling in voor bewonersinitiatieven, met proportionele eisen en passende verantwoording.

### **C. Borg bestuurlijke en ambtelijke continuïteit**

Leg vast hoe bij wisseling van wethouders en vertrek van ambtenaren lopende bewonersinitiatieven worden geborgd. Zorg dat afspraken organisatiebreed zijn ingebed en niet persoonsafhankelijk.

### **D. Maak vroegtijdige samenwerking de norm**

Betrek initiatiefnemers in een vroeg stadium van beleidsvorming en projecten. Organiseer structureel een laagdrempelig aanspreekpunt waar bewoners terecht kunnen.

### **E. Stimuleer leervermogen binnen de organisatie**

Maak systematisch inzichtelijk:

- ❖ welke initiatieven lopen
- ❖ wat werkt
- ❖ wat hindert

Gebruik casussen als Austerlitz, ouderensoos De Nieuwe Jutter en de energiecoaches als leerstof.

Zie samenwerking met inwoners als een vakgebied en zorg voor expertise en vaardigheden die breed in de organisatie ingezet kunnen worden.

#### **F. Kies voor passende, realistische kwaliteitskaders**

Hanteer proportionele eisen, afgestemd op de aard en schaal van het initiatief. Voorkom dat kwaliteitseisen uit de professionele zorg of grote aanbestedingen onbedoeld kleinschalige initiatieven blokkeren.

#### **G. Vergroot de rol van de raad**

Laat aan de raad periodiek rapporteren over de voortgang van bewonersinitiatieven en de toepassing van het Uitdaagrecht. Nodig de raad uit expliciet te bepalen welk risiconiveau acceptabel is.

#### **H. Werk aan juridische en financiële randvoorwaarden**

Maak duidelijk welke experimenteerruimte wettelijk bestaat. Vergroot de welwillendheid en expertise waardoor regels waar mogelijk zich kunnen voegen naar ontwikkelingen buiten in plaats van andersom en dus niet onnodig beperkend zijn.

Zorg dat budgetten inzichtelijk zijn en flexibel en integraal kunnen worden ingezet indien dat voor bewonersinitiatieven effectiever is.

### **6.3 Aanbevelingen voor initiatiefnemers**

De interviews laten zien dat het succes van bewonersinitiatieven niet alleen afhangt van een goed idee, maar vooral van organisatiekracht, relaties en doorzettingsvermogen. Onderstaande adviezen kunnen initiatiefnemers helpen om de kans van slagen van hun initiatief te vergroten.

#### **A. Zorg voor een stevig fundament**

Organiseer draagvlak en legitimiteit: laat zien namens wie gesproken wordt, bijvoorbeeld via enquêtes of bijeenkomsten. Overweeg een passende juridische vorm (stichting, vereniging of coöperatie) om samenwerking met de gemeente eenvoudiger te maken. Als een juridische vorm nog een stap te ver is, vraag om experimenteerruimte en positioneer het initiatief als pilot.

#### **B. Zorg voor continuïteit**

Verminder kwetsbaarheid door het initiatief niet op enkele schouders te laten rusten. Toon aan hoe rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld het wegvallen van zichtbare personen/dragers van het initiatief of indien van toepassing een afname van vrijwilligers. Anticipeer op bestuurlijke en ambtelijke wisselingen door afspraken schriftelijk vast te leggen. Maak op eigen initiatief snel kennis met opvolgers.

#### **C. Investeer in relaties en communicatie**

Zoek vroegtijdig contact met gemeente en politiek; vanaf de ideeënfase en wacht niet tot een plan volledig is. Zo kan tijdens de verdere planvorming ook rekening gehouden worden met de werkelijkheid waartoe een gemeente zich te verhouden heeft. Blijf zichtbaar en houd de achterban en omgeving betrokken door regelmatig te communiceren over voortgang en successen.

#### **D. Wees realistisch en flexibel**

Ken de spelregels, toon bereidheid om het initiatief vanuit het perspectief van de gemeente te bekijken en denk mee over oplossingen. Toon bereidheid om aan te sluiten bij kaders, maar leg ook uit waarom flexibiliteit nodig is. Begin klein en bouw uit: deelsuccessen helpen om vertrouwen op te bouwen.

#### **E. Maak je meerwaarde zichtbaar**

Laat zien wat het idee (en later het plan) kan opleveren, niet alleen financieel maar ook sociaal: cohesie, preventie, bereik van kwetsbare groepen. Vertel een aansprekend verhaal; een goed verhaal opent meer deuren dan een technisch projectplan.

#### **F. Zoek kennis en partners**

Leer van andere initiatieven en gebruik landelijke netwerken zoals LSA Bewoners. Vul expertise aan waar nodig; wees eerlijk over wat je niet weet.

#### **G. Bereid je voor op een lange adem**

Houd vol en verdeel taken; trajecten duren vaak langer dan gedacht. Wees ook voorbereid op teleurstellingen, niet alles zal van een leien dakje gaan.

### **6.4 Implicaties voor de participatieverordening**

De gemeente Utrechtse Heuvelrug bereidt momenteel een Participatieverordening voor, die uiterlijk op 1 januari 2027 in werking moet treden. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de model-participatieverordening van de VNG<sup>16</sup> en de bijbehorende implementatiehandleiding<sup>17</sup>. De modelverordening van de VNG biedt twee mogelijke varianten, en binnen elke variant nog diverse keuzemogelijkheden. Het Uitdaagrecht is alleen in variant 1 (de basisverordening) specifiek uitgewerkt. Variant 2 is bedoeld voor gemeenten die participatie ruimer willen toepassen en verder willen ontwikkelen. Daarin is het Uitdaagrecht één van de vormen van ‘overheidsparticipatie’ en komt het niet als apart item aan de orde. Voor een gemeente die niet alleen ‘openstaat’ voor initiatieven vanuit de samenleving om gemeentelijke taken over te nemen, maar zulke initiatieven ook wil aanmoedigen, lijkt variant 2 de meest logische optie<sup>18</sup>.

De VNG-modelverordening bevat al de nodige bepalingen die aansluiten bij de bevindingen van deze quick scan. Er staat in hoe een verzoek tot toepassing van het Uitdaagrecht moet worden ingediend en beoordeeld en welke afspraken er moeten worden gemaakt over budget en uitvoering van de taken. Verder staan er (facultatieve) bepalingen in over het verlenen van ondersteuning door de gemeente aan de indieners van het verzoek. Ook is voorzien in een evaluatiebepaling, waardoor het leervermogen kan worden vergroot.

---

<sup>16</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/bijlage\\_1\\_lbr\\_24\\_051\\_model\\_participatieverordening\\_2024.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/bijlage_1_lbr_24_051_model_participatieverordening_2024.pdf). Ook het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners heeft een model-participatieverordening gepubliceerd (<https://www.lsabewoners.nl/lsa-basis-participatieverordening/>). Dat is minder gedetailleerd dan die van het VNG, en vooral gebaseerd op het uitgangspunt dat gemeente en gemeenschap samen bepalen hoe en wanneer er wordt samengewerkt.

<sup>17</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2024-](https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/bijlage_2_lb_24_051_implementatiehandleiding_vng_model_participatieverordening_2024.pdf)

[12/bijlage\\_2\\_lb\\_24\\_051\\_implementatiehandleiding\\_vng\\_model\\_participatieverordening\\_2024.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/bijlage_2_lb_24_051_implementatiehandleiding_vng_model_participatieverordening_2024.pdf)

<sup>18</sup> Bij het opstellen van de participatieverordening kan ook inspiratie worden ontleend aan de gemeenten die intussen al zo’n verordening hebben. Dat zijn op dit moment (december 2025) 102 van de 341 gemeenten in Nederland. De VNG heeft een kaart gepubliceerd waarop deze gemeenten en hun participatieverordeningen te vinden zijn ([https://maps.vng.nl/kaart/gemeenten\\_met\\_een\\_participatieverordening/2025](https://maps.vng.nl/kaart/gemeenten_met_een_participatieverordening/2025)).

De modelverordening bevat geen bepalingen die betrekking hebben op de door ons geconstateerde behoefte aan vermindering van systeemdruk en het creëren van experimenteerruimte.<sup>19</sup> Het is natuurlijk ook de vraag of dit via de participatieverordening geregeld kan worden. Waarschijnlijk zal er per geval bekeken moeten worden welke ruimte er is voor het betreffende Uitdaagrechtinitiatief binnen de bestaande wettelijke, budgettaire en beleidsmatige kaders, en, als die ruimte onvoldoende is, welke mogelijkheden er zijn om die te vergroten.

Ook voor de meeste andere in het voorgaande gedane aanbevelingen geldt dat het uitvoeren ervan niet afhankelijk is van de participatieverordening, maar vooral van een houding en organisatie die gericht is op constructieve samenwerking en heldere kaders.

## 6.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uit het onderzoek blijkt een duidelijke spanning tussen de systeemwereld van de gemeente en de leefwereld van inwoners. Beide werelden zijn even relevant en noodzakelijk om een samenleving te laten draaien. Tegelijkertijd is het de vraag of beide elkaar echt zo hard moeten bijten als uit de casussen blijkt. Vervolgonderzoek naar wet- en regelgeving kan eraan bijdragen dat er meer balans tussen de twee werelden ontstaat.

Een eerste belangrijke stap kan zijn het in kaart brengen van belemmerende regelgeving. Hierbij gaat het om zowel wettelijke verplichtingen als gemeentelijke procedures die initiatieven vertragen of compliceren, bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen, budgettering, kwaliteitskaders en verantwoordingseisen.

Daarnaast verdient onderzoek naar juridische flexibiliteit en experimenteerruimte aandacht. Het is belangrijk te onderzoeken in hoeverre bestaande wetten ruimte bieden om af te wijken van standaardprocedures en hoe gemeenten deze ruimte benutten. Hierbij kan ook een vergelijkende studie worden uitgevoerd, waarin wordt onderzocht hoe andere gemeenten of landen omgaan met soortgelijke instrumenten. Dit kan waardevolle inzichten opleveren in best practices en mogelijkheden om de kloof tussen systeem- en leefwereld te verkleinen.

Een ander belangrijk thema is risico en aansprakelijkheid. Onderzoek kan inzicht geven in hoe juridische kaders rondom risico's en verantwoording het gedrag van gemeenten beïnvloeden en welke alternatieve kaders innovatief handelen kunnen stimuleren zonder juridische conflicten te veroorzaken. Vanuit dit inzicht kunnen scenario's worden ontwikkeld voor mogelijke aanpassingen in wet- en regelgeving, gericht op het vergroten van de effectiviteit van het Uitdaagrecht.

Door deze verschillende juridische aspecten systematisch te onderzoeken, kan een gefundeerde basis ontstaan voor het aanpassen van regels en procedures, zodat het Uitdaagrecht beter aansluit bij de leefwereld van inwoners en de maatschappelijke meerwaarde van initiatieven optimaal wordt benut.

Tot slot biedt vervolgonderzoek de mogelijkheid om een toolkit te ontwikkelen die ambtenaren en initiatiefnemers ondersteunt bij het navigeren door juridische barrières. Zo'n toolkit kan processen versnellen, de samenwerking verbeteren en bewonersinitiatieven effectiever maken.

---

<sup>19</sup> Variant 2 voorziet wel in een 'experimenteerprogramma', maar dat betreft experimenten met verschillende vormen van participatie.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Overzicht van respondenten

|                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LSA Bewoners<br>Vijver achter de Binder                                                                    | Marieke Boeije, projectleider<br>Hugo Prakke, Dorpsplatform Leersum<br>Hubert van Zanten, De Binder<br>Christian Vink, Regisseur thema Buitenruimte gemeente Utrechtse Heuvelrug                                |
| Austerlitz Zorgt                                                                                           | Jos van Loozenoord, secretaris<br>Jan Snijders, grondlegger<br>Wim Oerlemans, grondlegger<br>Bülent Isik, wijkadviseur gemeente Zeist                                                                           |
| Ouderensoos buurthuis De Nieuw Jutter                                                                      | Kees Fortuin, initiatiefnemer<br>Mariska van Keulen, initiatiefnemer<br>Loog Landaal, wijkadviseur gemeente Utrecht                                                                                             |
| Energiecoaches Heuvelrug Energie                                                                           | Matilda Troost, programmamanager Duurzaamheid gemeente Utrechtse Heuvelrug<br>Contact gehad met, maar uiteindelijk niet geïnterviewd:<br>Huib de Vriend, bestuurslid Heuvelrug Energie                          |
| Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) Zonnespreng en Hof van Driebergen<br>Gemeente Peel en Maas | Katja van der Valk, Zonnespreng<br>Krista Snijders, Hof van Driebergen<br><br>Niet geïnterviewd, wel contact gehad en quote staat in rapport:<br>Sinan Nur, Raadsadviseur en Secretaris Rekenkamer Peel en Maas |

## Bijlage 2: Gespreksleidraad

### Algemene vragen

- Is er in deze casus inderdaad sprake van een gemeentelijke taak die dankzij het inwonersinitiatief beter en/of goedkoper is gerealiseerd?
- Wat zijn volgens betrokkenen de belangrijkste succesfactoren en knelpunten/barrières (geweest)?
- Wat kan op grond van deze casus volgens betrokkenen worden geconcludeerd m.b.t. de toepassing van het Uitdaagrecht door gemeenten?

### Specifieke vragen- afhankelijk van de casus

#### LSA bewoners

- Zijn er patronen en rode draden te herkennen in de diverse ervaringen met het Uitdaagrecht die LSA heeft verzameld?
- Kan er op basis van deze ervaringen iets gezegd worden over de verschillen in toepassingsmogelijkheden van het Uitdaagrecht op verschillende gemeentelijke beleidsterreinen?
- Hoe wordt er vanuit LSA aangekeken tegen de manier waarop het Uitdaagrecht is geregeld in de model-participatieverordening van de VNG?

#### Vijver achter De Binder

- Waarin schoot de gemeente volgens het dorpsnetwerk of De Binder tekort bij het beheer van de vijver?
- Waarom denkt het dorpsnetwerk dit beheer beter te kunnen uitvoeren dan de gemeente?
- Welke acties zijn er tot nu toe ondernomen in het kader van dit initiatief?
- Is er een plan met details m.b.t. organisatie, financiering, inzet vrijwilligers, planning?
- Welke obstakels/risico's ziet het dorpsnetwerk/de gemeente?
- Hoe wordt er volgens het dorpsnetwerk vanuit de gemeente tegen dit initiatief aangekeken?

#### Austerlitz Zorgt

- Wat zouden de waarschijnlijke consequenties zijn geweest als dit Austerlitz Zorgt destijds niet tot stand was gekomen?
- In welke opzichten verschillen werkwijze, organisatie en financiering van Austerlitz Zorgt (nog) van regulier werkwijzen?
- In hoeverre is de continuïteit van Austerlitz Zorgt afhankelijk van de beschikbaarheid van vrijwilligers?

#### Ouderensoos in buurthuis De Nieuwe Jutter

- Wat waren de redenen waarom niet kon worden voldaan aan de door de gemeente gestelde kwaliteitseisen voor dagbegeleiding aan dementerende ouderen?
- Welke lessen zijn er te trekken uit de ervaringen van dit Bewonersbod voor soortgelijke initiatieven op het gebied van welzijnsvoorzieningen?
- Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de ervaringen met het uitvoeren van deze taken?

**Energiecoaches Heuvelrug Energie**

- Is het denkbaar dat het werk van de energiecoaches (en -fixers en -ambassadeurs) door de gemeente zelf zou worden uitgevoerd of aanbesteed, en zo ja, wat zouden hiervan naar schatting de kosten zijn?
- Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de ervaringen met het uitvoeren van deze taken?

**CPO's Zonnespreng en Hof van Driebergen**

- Welke 'Uitdaagrecht-elementen' zaten er in het ontwikkelingsproces van het CPO (d.w.z. gemeentelijke taken die door de initiatiefnemers zijn overgenomen)?