



hier

Handreiking Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

Een instrument voor duurzame lokale samenwerking op het gebied van energiediensten

Samenvatting

Lokale energiecoöperaties en bewonersinitiatieven spelen een cruciale rol in de energietransitie. Zij weten bewoners direct te bereiken, komen achter de voordeur en bouwen vertrouwen op. Het zijn daarmee waardevolle partners voor gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Toch ontbreekt vaak structurele financiering voor lokale initiatieven. De Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) vormt een oplossing. Het is een instrument waarmee gemeenten initiatieven langdurig kunnen ondersteunen zonder een aanbesteding te doorlopen.

Langdurige samenwerking versterkt continuïteit, kennisopbouw en gelijkwaardig partnerschap, en voorkomt dat lokale meerwaarde verloren gaat. Zo kunnen bewonersinitiatieven effectief bijdragen aan een rechtvaardige en inclusieve energietransitie.



Leeswijzer

Komen tot een DAEB is een ingewikkeld proces dat tijd kost en waar gespecialiseerde juridische kennis voor nodig is. Het is vooral geschikt wanneer een gemeente en een lokaal bewonersinitiatief al enkele jaren samenwerken. En waar de wens ontstaat om deze samenwerking langdurig en financieel stabiel te maken. Omdat elke lokale situatie anders is, blijft een DAEB altijd maatwerk.

Toch zijn er in ieder proces overeenkomsten te vinden. We brengen deze overeenkomsten en de voorwaarden die horen bij een DAEB-status, in kaart. Ook biedt het proces kansen om de samenwerking tussen gemeente en lokaal initiatief te verrijken. Aan deze mogelijkheden besteden we ook aandacht.

De handreiking en het startdocument zijn bedoeld voor zowel initiatieven als gemeenten die op zoek zijn naar manieren om de samenwerking voor de langere termijn goed te regelen.

We raden aan om de gehele handreiking te lezen. Hierin duiken we inhoudelijk de materie in. Wanneer je daarna praktisch aan de slag wil, is er het startdocument.

In de handreiking:

- leggen we uit wat een Dienst van Algemeen Economisch Belang is, welke rol de begrippen 'algemeen belang' en 'marktfalen' spelen en hoe deze verbonden zijn aan de inzet van initiatieven
- geven we argumenten om de kracht van lokale initiatieven zichtbaar te maken en het algemeen belang te verwoorden
- geven we inzicht in de bouwstenen van een DAEB besluit, geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk
- geven we enkele afsluitende overwegingen mee over het vormgeven van langdurige samenwerking

In het startdocument komen de eerste vijf stappen die je kunt zetten wanneer je zelf het proces in jouw gemeente wilt starten aan bod. Ook brengen we het proces en alle bijbehorende documenten in kaart en leveren we voorbeeldteksten aan.

Colofon

Uitgave oktober 2025

Deze handleiding is uitgegeven en geschreven door HIER
Heb je vragen of opmerkingen? Stuur een mailtje naar vraag@hier.nu

Onderzoek: Jantine Claus, Anne van Dam, Sible Schöne

Teksten: Jantine Claus

Vormgeving: Spiceminds

Met dank aan Servicepunt Energie van de provincie Utrecht (Natuur en Milieufederatie Utrecht), Energiek Leiden, Energiecoöperatie Duurzame Vecht, Gemeente Soest

Coverfoto: Unsplash

Inhoudsopgave

Introductie	5
Waar staan we nu en waarom is dat een probleem?	
<i>Context en probleemanalyse</i>	
Hoofdstuk 1	7
De Dienst van Algemeen Economisch Belang uitgelegd	
<i>Wat is een DAEB precies en waar je aan moet voldoen als je er gebruik van wilt maken?</i>	
In de praktijk: de ervaring van Energiek Leiden	10
Hoofdstuk 2	11
De meerwaarde van lokaal samenwerken	
<i>Argumenten om de kracht van lokale initiatieven zichtbaar te maken en het algemeen belang te verwoorden</i>	
In de praktijk: de ervaring van Energiecoöperatie Duurzame Vecht	13
Hoofdstuk 3	14
Bouwen aan het DAEB-toewijzingsbesluit	
<i>Bouw de argumenten zorgvuldig op</i>	
In de praktijk: de ervaring van gemeente Soest	16
Hoofdstuk 4	17
Aandachtspunten bij het verkennen van een DAEB-status	
<i>Neem deze overwegingen mee wanneer het proces van start gaat</i>	
Bijlages	
Startdocument	
<i>Starten met een DAEB? Zo kan je beginnen</i>	
Voorbeeldzinnen	



Introductie

Waar staan we nu en waarom is dat een probleem?

Context en probleemanalyse

Succes achter de voordeur

Van dorp tot buurt en wijk – bijna 89% van de gemeenten¹ telt een of meerdere lokale energiecoöperaties die bijdragen aan de energietransitie. Naast en samen met de coöperatieve beweging, zijn er honderden bewonersinitiatieven² actief. Ze richten zich vaak niet alleen op energie, maar koppelen verduurzaming aan bredere thema's zoals groen, klimaatadaptatie en sociale samenhang.

En met succes. Want bewonersinitiatieven en energiecoöperaties komen makkelijker bij buurtgenoten achter de voordeur. Onderzoek van TNO³ laat zien dat hulp bij energiebesparing door lokale organisaties het meest effectief is. Initiatieven die langer dan vijf jaar actief in de buurt zijn, verbeteren het wooncomfort, de fysieke en mentale gezondheid van de bewoners én dragen bij aan vermindering van de financiële zorgen en eenzaamheid.

Het succes van lokale initiatieven is te danken aan het feit dat zij gebruikmaken van lokale vrijwilligers. De ervaring leert dat zij vaker bij bewoners langskomen en, ook per bezoek, langer blijven. Zo bouwen initiatieven een langdurige band op met bewoners en leren zij hun behoeften goed kennen. Tijd en aandacht zijn twee doorslaggevende succesfactoren die bij projecten van commerciële organisaties vaak ontbreken.

Het gaat dan vaak om taken op het gebied van energiehulp (aanbrengen van kleine energiebesparende maatregelen) en energieadvies, woningscans, collectieve inkoop van isolerende maatregelen en initiatieven om buurt, wijk of dorp aardgasvrij te maken. In sommige gevallen ook om de dienstverlening die aan bewoners wordt aangeboden vanuit het energieloket of het energiehuis.

Stevige doelstellingen

Daarmee zijn lokale initiatieven een waardevolle partner voor gemeenten. Met name voor energiebesparing en de gebiedsgerichte aanpak is nauwe samenwerking met een initiatief een belangrijke manier om gemeentelijke doelstellingen te behalen. En die zijn stevig. Belangrijke landelijke doelen waar gemeenten aan moeten bijdragen zijn (1) om de gebouwde omgeving aardgasvrij te maken in 2050, (2) dat in alle woningen uiterlijk in 2030 de standaard besparingsmaatregelen zijn genomen en (3) om tot 2050 ongeveer 150.000 MW zon te realiseren, grotendeels op daken.

We zien dat op veel plekken in Nederland de samenwerking tussen initiatieven en gemeenten goed van de grond komt⁴. Ze komen elkaar immers voortdurend tegen in de buurt.

Meerjarige financiering

Veel initiatieven beginnen met kleine gemeentelijke subsidies voor projecten. Succesvolle initiatieven groeien vaak al snel uit tot semi-professionele organisaties met een aantal betaalde krachten. Dan is het fijn wanneer de financiële middelen voor de projecten voor een langere periode gegarandeerd zijn. Een initiatief kan dan onder andere investeren in het aannemen van vaste krachten en het opschalen van de dienstverlening.

¹ Gegevens afkomstig uit [de Lokale Energiemonitor 2024](#).

² Gegevens afkomstig uit het onderzoek '[Bewonersinitiatieven in beeld](#)'.

³ Gegevens afkomstig uit het onderzoek '[Kenmerken van effectieve energiehulp in Nederland](#)'.

⁴ Zie voor voorbeelden <https://www.hier.nu/wijk-of-dorpsaanpak/samenwerken-met-bewonersinitiatieven>

De gebruikelijke manier voor een gemeente om meerjarige geldstromen te organiseren, is een (Europees) aanbestedingstraject. Hiermee kunnen grote bedragen voor minimaal vier jaar gegarandeerd worden. Deze trajecten zijn complex, langdurig en vragen specialistische kennis.

Voor veel lokale initiatieven is deelname aan zo'n traject niet haalbaar. Opdrachten komen daardoor terecht bij commerciële partijen die wel kennis in huis hebben van aanbestedingen. Ondanks dat zij weinig of geen directe ervaring hebben binnen de lokale context. De coördinatie van of samenwerken met lokale vrijwilligers of bewonersorganisaties, behoort zelden tot de aanpak van een commerciële dienstverlener. Hiermee wordt gekozen voor tijdelijke oplossingen, terwijl de doelstellingen om een structurele aanpak vragen.

Een meerjarige financieringsstroom biedt zowel de bewonersgroep als de bewoner stabiliteit. Het sluit aan bij de oproep van TNO en het Nationaal Klimaatplatform⁵, om te kiezen voor samenwerking tussen een maatschappelijke organisatie voor en door bewoners en de gemeente. En om deze samenwerking langdurig vorm te geven. Eerdergenoemd onderzoek laat immers zien dat deze aanpak, waarin er tijd en aandacht voor de bewoner is, bewezen effectief is.

Dienst van Algemeen Economisch Belang

Een manier om voor langere tijd, zonder aanbesteding of subsidie, diensten uit te voeren is via een Dienst van Algemeen Economisch Belang. Een DAEB is daarmee een instrument dat gemeenten kunnen inzetten om een lokaal initiatief langdurig financieel te ondersteunen, zonder dat zij een aanbesteding moeten doorlopen. Daarnaast geeft een DAEB-besluit de mogelijkheid om afspraken te maken over doelen, doelstellingen en kwaliteitseisen.

Maar bovenal biedt een DAEB-status de mogelijkheid aan gemeente en initiatief om samen langjarig de lokale energietransitie te organiseren. En om samen te bepalen aan welke vraagstukken er gewerkt wordt, op welke manier de

onderlinge samenwerking vorm krijgt en hoe een gelijkwaardig partnerschap eruit kan zien.

Verder lezen

In het eerste hoofdstuk zetten we de Dienst van Algemeen Economisch Belang centraal. We leggen uit aan welke voorwaarden de inzet gebonden is en welke rol de begrippen 'algemeen belang' en 'marktfalen' spelen.

In hoofdstuk twee verbinden we de begrippen 'algemeen belang' en 'marktfalen' met de lokale bewonersgroepen. Hoe dragen bewonersgroepen bij aan het versterken van het algemeen belang? En hoe kan hun werkwijze, indirect, bijdragen aan het aantonen van marktfalen? We doen dit aan de hand van sleutelbegrippen als vertrouwen, kennisopbouw en continuïteit.

Met de verzamelde argumenten, laten we in hoofdstuk drie zien hoe je de opbouw van een DAEB-besluit kunt vormgeven. We laten zien welke overwegingen gemaakt moeten worden en illustreren dit met voorbeeldteksten die inzicht geven in de keuzes die andere gemeenten hebben gemaakt⁶.

Tot slot reiken we in hoofdstuk vier nog enkele afsluitende overwegingen aan over het vormgeven van een langdurige samenwerking.

Als je praktisch aan de slag wil, is er het startdocument. In het startdocument komen de eerste vijf stappen die je kunt zetten wanneer je zelf het proces in jouw gemeente wilt starten aan bod. Ook brengen we het proces en alle bijbehorende documenten in kaart en leveren we voorbeeldteksten aan.

⁵ <https://nationaalklimaatplatform.nl/nieuws12/3079359.aspx?t=Signalenrapport-Verduurzaming-kan-leefbaarheid-in-honderden-wijken-verbeteren>

⁶ Meer aanvullende voorbeeldteksten zijn te vinden in de bijlage.

Hoofdstuk 1

De Dienst van Algemeen Economisch Belang uitgelegd

Wat is een DAEB precies en waar je aan moet voldoen als je er gebruik van wilt maken?

Introductie

Wie aan de slag gaat met een DAEB, komt al snel een aantal juridische termen tegen. Om er maar eens een paar te noemen: staatssteun, marktfalen en het proportionaliteitsbeginsel. In dit hoofdstuk gaan we op alle relevante begrippen dieper in.

Toch is de kern van wat een DAEB inhoudt, verrassend helder. **Het is een taak of dienst, bestempeld door de overheid als essentieel voor het algemeen belang. Deze stempel zorgt ervoor dat de normale aanbestedingsregels niet gelden. Hierdoor is er geen sprake van staatssteun bij het rechtstreeks gunnen van de middelen.** Op deze manier kan de gemeente diensten die zij belangrijk acht voor het algemeen belang, maar die niet altijd rendabel zijn, toch mogelijk maken. Zonder dat hier een aanbestedingstraject voor doorlopen hoeft te worden.

Leren van andere werkvelden

De inzet van een DAEB-status voor diensten van bewonersinitiatieven binnen de energietransitie is relatief nieuw. Maar de DAEB zelf is dat niet.

Denk bijvoorbeeld aan een busverbinding die noodzakelijk is voor grote groepen mensen (scholieren, ouderen), maar die voor het vervoersbedrijf niet rendabel is. En daarom, op basis van efficiëntie en kostenbesparing, het risico loopt geschrapt te worden. Algemene belangen als de bereikbaarheid van kleine kernen en sociale en economische participatie, komen hiermee in de knel.



Ook bij sociale woningbouw speelt de DAEB-status een centrale rol. De sociale huursector wordt in Nederland beheerd door woningcorporaties. Zij verhuren woningen aan bepaalde doelgroepen zoals mensen met een lager inkomen of mensen met een beperking. Ook verhuren zij woningen in krimpgebieden. Omdat deze activiteiten maatschappelijk belangrijk zijn, maar niet rendabel in de markt kunnen worden uitgevoerd, worden ze aangemerkt als een DAEB.

De twee belangrijkste voorwaarden: algemeen belang en marktfalen

De voorbeelden laten zien welke twee voorwaarden belangrijk zijn om een DAEB-status toegekend te krijgen: algemeen belang en marktfalen.

Met algemeen belang wordt een maatschappelijke taak of voorziening bedoeld, die essentieel is voor bewoners en de samenleving. Het gaat om diensten die bijdragen aan collectieve waarden als maatschappelijke doelen als leefbaarheid, duurzaamheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid.

Een lokaal initiatief versterkt het algemeen belang door meerdere diensten aan te bieden op het gebied van energiebesparing, verduurzaming en aardgasvrij. Bijvoorbeeld het geven van energiehulp, het uitbrengen van energieadviezen, het organiseren van collectieve inkoopacties of het uitbaten van het energieloket.

Hierbij is het belangrijk dat de diensten voor zoveel mogelijk mensen binnen de gemeente toegankelijk zijn. Een DAEB is minder geschikt om in te zetten bij een buurtinitiatief van een beperkt aantal straten.

Naast algemeen belang, moet ook duidelijk worden dat de markt deze diensten niet, nauwelijks of onvoldoende oppakt. Op veel plekken wordt gebruik gemaakt van commerciële dienstverleners voor het organiseren van collectieve inkoopacties en het uitbaten van het energieloket.

Een commerciële partij werkt vaak met tijdelijke acties, korte doorlooptijden en een beperkte fysieke aanwezigheid op straat. Deze aanpak is vaak wel efficiënt in de uitvoering, maar laat weinig ruimte voor persoonlijke tijd en aandacht voor de individuele bewoner. Dit zijn de twee eerder door TNO genoemde succesfactoren, die nodig zijn om structureel toe te werken naar een aardgasvrije oplossing.

Waar de markt faalt, heeft een goed georganiseerd bewonersinitiatief belangrijke voordelen. Omdat het lokaal geworteld is, kennen zij de bewoners en weten ze achter de voordeur te komen. Ze beschikken bovendien over een netwerk van vrijwilligers en kan structureel werken aan kennisopbouw.

Om een DAEB-status te verkrijgen, moet dus een argument worden opgebouwd dat de DAEB rechtmatig wordt ingezet omdat in een specifieke lokale context de markt bepaalde noodzakelijke diensten onvoldoende oppakt. Hiermee wordt marktfalen aangetoond.



Rechtmatigheid voor een DAEB

Om te onderbouwen dat een DAEB rechtmatig wordt ingezet, moet de gemeente aantonen dat een DAEB proportioneel en noodzakelijk is. Zeker wanneer er aan de DAEB financiële middelen verbonden zijn.

Het noodzakelijkheids criterium houdt in dat de gemeente moet kunnen aantonen dat:

- De dienst of activiteit in kwestie niet of onvoldoende door de markt wordt geleverd
- Er een publieke behoefte is aan die dienst
- Overheidsinterventie dus essentieel is om het publieke belang te dienen

De beoordeling komt tot stand door middel van onderzoek en analyse. Is er bijvoorbeeld een marktpartij die de dienst zou kunnen leveren onder normale omstandigheden? Wat zijn de risico's als de dienst niet geleverd wordt? Zijn er alternatieven die minder ingrijpend zijn? De resultaten komen terecht in een marktanalyse.

Het proportionaliteitsbeginsel stelt eisen aan de vorm en uitvoering van de DAEB. Het houdt in dat de gemeente moeten kunnen aantonen dat:

- De overheidsmaatregel niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken
- De financiële compensatie niet hoger is dan de kosten die daadwerkelijk nodig zijn voor de uitvoering van de DAEB
- Er een balans is tussen het publieke belang en de beperking van marktwerking of mededinging

Het is verstandig om een benchmark uit te voeren, om de gemiddelde kosten van de gevraagde diensten in kaart te brengen.

De resultaten van de lokale maatschappelijke kosten-batenanalyse, landen in de vorm van overwegingen in het aanwijzingsbesluit van de DAEB.

Wel compensatie, geen staatssteun

Wanneer aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan, kan de gemeente een toewijzingsbesluit opstellen. Dit besluit, waar een aantal onderdelen verplicht zijn, moet in ieder geval een duidelijke omschrijving bevatten van de DAEB-taken en de organisatie die de taken gaat uitvoeren. Ook moet op transparante wijze de financiële compensatie worden toegelicht en vastgelegd. Bijvoorbeeld aan de hand van de benchmark.

Aan de hand van het Altmark-arrest⁷, kan de gemeente uiteindelijk toetsen of de DAEB voldoet en er dus geen sprake is van staatssteun. In dit geval kan de gemeente de financiële middelen rechtstreeks aan het initiatief gunnen, zonder dat de aanbesteding nodig is.

Een DAEB kan toegekend worden voor een periode van vijf tot tien jaar, voor bedragen maximaal tussen 10 en 15 miljoen per jaar.

Een groot deel van het werk om een DAEB toe te kennen, ligt bij de gemeente. Zij moeten immers de 'bewijslast' verzamelen. Een bewonersinitiatief kan in dit proces ondersteunen door actief mee te denken met de benodigde onderbouwing. Vaak kan er gezamenlijk een overtuigende argumentatie worden opgebouwd. In het startdocument worden de benodigde processtappen van de gemeente en het initiatief om tot een DAEB-besluit te komen overzichtelijk in beeld gebracht.

⁷ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/diensten-van-algemeen-economisch-belang-daeb/altmark-arrest/>

In de praktijk: de ervaring van Energiek Leiden

Al ruim twaalf jaar zet Energiek Leiden zich in om ervoor te zorgen dat iedere bewoner in Leiden kan meedoen aan de energietransitie. Eerst als stichting, inmiddels als coöperatie met twee windmolens. Daarnaast runnen zij een uitgebreid netwerk van energiecoaches, energiefixers en buurtinitiatief-coaches. Mogelijk gemaakt door een Dienst van Algemeen Economisch Belang.

Tot 2023 ontving Energiek Leiden incidenteel financiering vanuit de gemeente. Een kleine subsidie hier en daar, goed voor een handvol adviezen. Dat was voldoende om de bescheiden vrijwilligersvergoeding van de energiecoaches te dekken.

Maar de ambities waren groter. In 2021 werd de coöperatie opgericht om de twee windmolens aan te kopen. Maar ook op gebied van energiebesparing vond het bestuur dat er meer gedaan kon worden om de energietransitie te versnellen. Zij stelden een jaarplan op, met acties en projecten die de gemeentelijke programmalijnen volgen: besparen, omschakelen en opwekken.

Het jaarplan kwam precies op het juiste moment. De gemeente was op zoek naar nieuwe manieren om de energietransitie vanuit de bewoners in de buurten te versnellen. Met hun uitgebreide lokale netwerk, ruim 300 aangesloten leden en bottom-up aanpak, sloot het voorstel van Energiek Leiden naadloos aan.

Het was vanaf het begin duidelijk dat werken met enkel vrijwilligers geen optie meer was. Om de plannen uit te kunnen voeren, waren vaste krachten nodig. Het stond ook

duidelijk vermeld op de eerste pagina's van het plan. Het ging onder andere om de functie van programmamanager en buurtinitiatief-coach. Vanuit de gemeente moest er dus ook langdurige financiële middelen beschikbaar komen.

Al vrij snel kwam de gemeente met het idee van een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

Het feit dat Energiek Leiden al een coöperatie was, hielp enorm. Het is een democratisch platform zonder winstoogmerk. En daarmee een geschikte vorm om (in samenwerking met anderen) projecten te ontwikkelen en ondersteuning te bieden bij energiebesparing. Doordat een coöperatie leden heeft, kun je aantonen dat je lokaal draagvlak en een lokaal netwerk hebt. Bijvoorbeeld in tegenstelling tot een commerciële partij. Voor de gemeente was het een belangrijk aspect van het aantonen van marktfalen.

Het proces kwam in een stroomversnelling terecht. De bedragen die door de gemeente per jaar beschikbaar gesteld werden, waren groter dan alles wat Energiek Leiden ooit als financiële steun had ontvangen. Bovendien stelde de gemeente Energiek Leiden financieel verantwoordelijk wanneer bleek dat de DAEB onterecht werd toegekend. In dat geval zou de coöperatie alle kosten moeten terugbetalen, wat een faillissement zou betekenen.

Een onafhankelijk juridisch onderzoek bood geruststelling. Het was staatssteun, maar wel gerechtvaardigde staatssteun. Energiek Leiden besloot het risico te nemen en de overeenkomst met de gemeente aan te gaan.

De uiteindelijke overeenkomst heeft een looptijd van tien jaar. De gemeente heeft financiering gezekerd voor de eerst vier jaar en een intentieverklaring afgegeven voor een langere periode. Dat geeft voldoende ruimte om samen vooruit te kijken naar de toekomst. Naast de overeenkomst, is er een samenwerkingsconvenant opgesteld. Op basis van welke gedeelde normen en waarden wordt er samengewerkt? Achteraf gezien was het beter geweest om dit aan het begin van de samenwerking vast te leggen.

De programmamanager doet de afstemming met de gemeente. Samen wordt gekeken of eventuele nieuwe projecten binnen de overeenkomst én de beschikbare capaciteit passen. Soms betekent dit ook dat de gemeente een opdracht niet binnen de DAEB aan Energiek Leiden verstrekt. Zo is het nieuwe energieloket onlangs aanbesteed. De regelmatige afstemming en het kritisch tegen het licht houden van nieuwe verzoeken, zorgt ervoor dat Energiek Leiden haar onafhankelijkheid en zelfstandigheid kan behouden.



Hoofdstuk 2

De meerwaarde van lokaal samenwerken

Argumenten om de kracht van lokale initiatieven zichtbaar te maken en het algemeen belang te verwoorden

Introductie

In dit deel van deze handreiking laten we zien hoe je een overtuigend argument kunt opbouwen voor de inzet van een DAEB-status in jouw gemeente. We maken inzichtelijk dat de lokale energietransitie niet alleen door de gemeente en marktpartijen kan worden gerealiseerd, maar dat de betrokkenheid van bewonersinitiatieven noodzakelijk is.

De meerwaarde van de inzet van lokale initiatieven maken we zichtbaar aan de hand van de drie sleutelbegrippen vertrouwen, kennisopbouw en continuïteit. Een DAEB-status leidt daarnaast tot versterking van het lokale netwerk, waarmee de uitvoeringscapaciteit binnen de energietransitie versterkt kan worden. Zodat iedereen kan meedoen. Zo laten we zien hoe de inzet van lokale initiatieven het algemeen belang van de gemeente kan dienen.

Bewonersorganisaties zijn onmisbaar

Uit onderzoek blijkt dat betrokkenheid van bewoners noodzakelijk is voor het slagen van de verduurzaming. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) heeft in opdracht van het Programma Aardgasvrije Wijken onderzoek gedaan naar de rol van bewoners bij de verduurzaming van woningen⁸. Zij trokken de volgende drie conclusies:

1. De eerste conclusie van dit onderzoek is dat de verduurzaming van woningen en wijken impact heeft achter de voordeur, in de leefwereld van mensen. Het is niet louter een technisch- of energievraagstuk. Het gaat ook niet om

participatie in een gemeentelijk besluitvormingsproces, maar om de vraag wat bewoners nodig hebben om mee te werken aan deze verduurzaming.

2. De tweede conclusie is dat de gemeente het niet alleen kan. Er is samenwerking nodig met maatschappelijke initiatieven en intermediairs als stadmakers, sociale werkers of energiecoaches. Deze partijen zijn vaak beter in staat achter de voordeur te komen en vertrouwen op te bouwen bij bewoners. Bovendien wordt de aanpak onhaalbaar als alles met betaalde krachten moet worden gedaan. De beschikbare financiële middelen zijn hiervoor ontoereikend.
3. De derde conclusie is dat het huidige bestuurlijke, juridische en economische systeem rond woningverduurzaming niet voldoende is ingericht op samenwerking met deze maatschappelijke initiatieven.

Eerder aangehaald onderzoek van TNO bevestigt dit beeld en geeft aan dat lokale initiatieven succesvol zijn in het bereiken van bewoners⁹. Daarmee dient een lokaal initiatief het algemene belang van een rechtvaardige energietransitie, waarin iedereen kan meedoen.

Waardecreatie

Lokale initiatieven binnen de energietransitie zijn vaak gericht op waardecreatie. Ze ontstaan vanuit de gemeenschap zelf, om de behoeften van die gemeenschap te vervullen. Doordat zij zonder winstoogmerk en op democratische basis werken, vloeit de winst terug de maatschappij in. Ze leveren daarom een belangrijke bijdrage aan principes als gelijkheid, participatie en toegankelijkheid binnen een gemeente. Vaak maken deze termen deel uit van de missie en visie van een lokaal initiatief.

⁸ <https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/afgeronde+projecten+overzicht/aardgasvrije+wijken/documenten+aardgasvrije+wijken/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2173069>

⁹ 'Kenmerken van effectieve energiehulp in Nederland'

Draagvlak

Lokale initiatieven bestaan er in vele vormen en maten. De initiatieven die al langere tijd actief zijn in samenwerking met de gemeente, hebben vaak een van de volgende rechtsvormen: coöperatie, vereniging zonder winstoogmerk of een stichting.

Een veel voorkomende vorm is de energiecoöperatie. Een energiecoöperatie heeft leden en iedereen uit de buurt die wilt, kan lid worden. Op de Algemene Leden Vergadering heeft iedereen één stem en zo kan de buurt samen besluiten nemen.

Het hebben van een groot aantal leden toont aan dat het lokale initiatief draagvlak heeft. Bewoners worden lid en onderschrijven hiermee de doelen van de coöperatie. Het geeft aan dat de werkzaamheden van de coöperatie op voldoende steun vanuit de bewoners kan rekenen. Dit is een krachtig signaal dat de diensten bijdragen aan het algemeen belang.

Meer impact voor hetzelfde geld

Met de financiële steun geeft de gemeente het initiatief de middelen én het mandaat om bewoners te helpen bij de verduurzaming van hun eigen woning en dorp, buurt of wijk. De gemeente verbindt hiermee beleidsdoelen als het aardgasvrij(ready) maken van buurten binnen de gebiedsgerichte aanpak, aan de uitvoeringscapaciteit van een lokaal initiatief. In veel gevallen valt een dergelijke maatschappelijke kosten-batenanalyse positief uit voor het lokale initiatief.

Langdurige samenwerking levert namelijk meer op dan alleen CO₂-besparing en duurzame resultaten:

- Versterkt **vertrouwen** in de buurt: Door structurele financiering kan het initiatief mensen in dienst nemen en een herkenbaar, constant dienstenaanbod bieden. Vaste krachten groeien uit tot bekende gezichten

in de buurt. Op deze manier bouwen zij aan vertrouwen en relaties met de bewoners.

- Behoud en opbouw van lokale **kennis**: Wanneer de gemeente werkt met aanbestedingen, zijn er vaak commerciële opdrachtnemers tijdelijk aan de slag in de gemeente. Na afloop van het project, verdwijnt ook de opgedane kennis. Bij dienstverlening door een lokaal initiatief, blijft de kennis lokaal verankerd. Lokale professionals voeren het werk uit en nemen hun ervaring mee naar volgende projecten in dezelfde buurt.
- Zekerheid en **continuïteit**: Er is stabiliteit in aanbod, uitvoering én financiering. Dat geeft bewoners duidelijkheid en laat zien dat de gemeente voor de lange termijn betrokken is bij het onderwerp. Voor het lokale initiatief betekent het dat zij geen tijd meer kwijt zijn aan aanbestedingen of projectpauzes, maar hun tijd kunnen inzetten in de buurt.
- Versterking van het onmisbare netwerk van bewonersgroepen en energiecoaches Dankzij het netwerk van vrijwilligers, heeft een lokaal initiatief substantieel meer uitvoeringscapaciteit tot haar beschikking. Door langdurige financiële steun, kan er geïnvesteerd worden in de coördinatie, opschaling en inzet van deze vrijwilligers.

Het is aan te raden om te onderzoeken of een dergelijke argumentatie ook in jouw lokale context van toepassing is. Het is daarbij wel belangrijk om de reikwijdte van de activiteiten van het lokale initiatief in het oog te houden. Een initiatief dat bijvoorbeeld alleen actief is in één buurt of wijk of slechts een specifieke doelgroep helpt, kan nog steeds goed werk doen. Maar het dient dan niet het algemene belang van de hele gemeente. Wanneer gekozen wordt voor een bundeling van dergelijke initiatieven is dit wel het geval.

In de praktijk: de ervaring van Energiecoöperatie Duurzame Vecht

Sinds begin 2025 kunnen inwoners van twaalf kernen langs de Vecht terecht bij Energiecoöperatie Duurzame Vecht (EDV). De reeds bestaande stichting en coöperatie bundelden hun krachten, om een Dienst van Algemeen Economisch Belang met de gemeente mogelijk te maken.

In gemeente Stichtse Vecht, waar de twaalf kernen onder vallen, waren al enige jaren een energiecoöperatie en een stichting actief. En met succes. Want gezamenlijk is het aanbod aan de bewoners groot. Er worden onder andere keukentafelgesprekken georganiseerd, educatief aanbod ontwikkeld, isolatieprojecten opgezet en zonnedaken aangelegd.

De activiteiten blijven niet onopgemerkt bij de gemeente. Die besluit in 2018 financiële middelen te verstrekken. Het betekent dat beide organisaties voor een deel met betaalde krachten kunnen gaan werken. Dit zorgt voor continuïteit. En die stabiliteit wil zowel de gemeente als de initiatieven graag behouden.

In de periode 2018 – 2023 ontstaat er een lappendeken aan opdrachten en verschillende subsidiepotjes, die soms onderling worden doorgeschoven zodat de aanbestedingsdrempels niet worden overschreden. Het brengt een grote administratieve last met zich mee. Door de soms ingewikkelde constructies laat betaling vaak op lang op zich wachten. Goede krachten lopen weg. De grenzen van de financiële mogelijkheden komen in zicht. Maar de ambities van de initiatieven worden er niet kleiner om.

Gezamenlijk wordt er gekozen voor een structurele oplossing. De gemeente gaf aan graag met één organisatie te willen samenwerken. Dat was een reden voor de stichting en de coöperatie om samen te gaan. Vanuit de beide initiatieven was die wens er ook, maar dan gedreven door de gedachte dat dit efficiënter en duidelijker was voor de inwoners: één loket voor alle zaken rondom opwekking, levering en besparing van energie. Met de gemeente worden de gesprekken over de inzet van een Dienst Algemeen Economisch Belang (DAEB) opgestart.

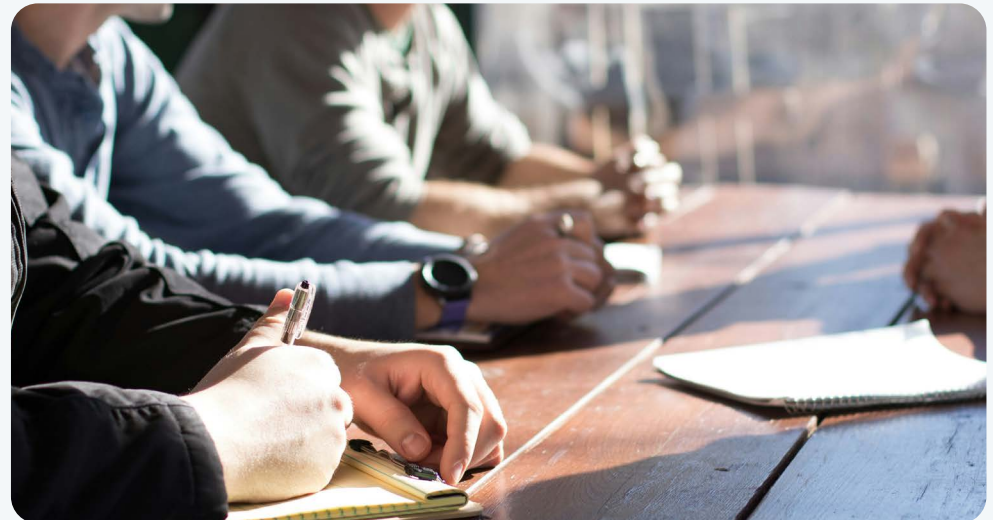
Het is een traag proces. 2023 én 2024 zijn vergaderjaren. Aan de kant van de gemeente zijn er meerdere personeelswisselingen. Informatie wordt niet goed overgedragen, waardoor

er soms enkele stappen opnieuw gezet moeten worden. Het is uiteindelijk de expliciete steun van de wethouder, gecombineerd met het doorzettingsvermogen van de betrokken ambtenaren en projectleiders, die ervoor zorgt dat de DAEB gerealiseerd wordt.

Voor de nieuwe energiecoöperatie betekent de DAEB een flinke professionaliseringsslag. Er wordt een plan opgesteld en gaandeweg worden alle bijbehorende documenten opgeleverd. Het wakkert de reeds aanwezige ambities nog verder aan. De plannen worden getoetst bij de leden van de coöperatie, die ermee instemmen.

De DAEB is eind november 2024 door het College vastgesteld. De bezwaartermijn is inmiddels verstreken en in januari is de nieuwe coöperatie gestart. Met de financiële middelen uit de DAEB zijn de eerste vaste krachten aangesteld, die inmiddels al een flink eind aan de weg timmeren.

De uitdaging voor de komende periode is om, ondanks de professionaliseringsslag, toch de eigenheid weten te behouden die de bewoners zo aanspreekt. De coöperatie wil de energietransitie als vliegwielt gebruiken om ook andere problemen binnen de gemeenschap aan te pakken. Er is dus nog genoeg werk aan de winkel.



Hoofdstuk 3

Bouwen aan het DAEB-toewijzingsbesluit

Bouw de argumenten zorgvuldig op

Introductie

Het resultaat van de verzamelde argumentatie over 'algemeen belang' en 'marktfalen', krijgt vorm in het DAEB-besluit. In dit besluit beschrijft de gemeente de overwegingen voor de inzet van deze regeling. Deze overwegingen onderbouwen waarom het algemeen economisch belang niet via de markt kan worden gerealiseerd en waarom overheidsingrijpen met een DAEB-besluit gerechtvaardigd is.

Hoewel elke lokale context uniek is en elke DAEB daarom dus maatwerk is, volgt de opbouw hetzelfde patroon. In dit hoofdstuk lichten we de opbouw van de argumentatie toe, met voorbeeldteksten uit bestaande toewijzingsbesluiten.

De klassieke opbouw

In een DAEB-toewijzingsbesluit, zijn vier hoofdcategorieën van argumenten te herkennen.

1. Een beschrijving van de lokale beleidsdoelen

Alle gemeenten hebben lokale beleidsdoelen op het gebied van energiebesparing, aardasvrij wonen en de duurzame opwek van energie. Deze beleidsdoelen maken deel uit van vastgestelde beleidsstukken, zoals het warmteprogramma. Daarnaast hebben gemeenten vaak beleidsdoelen gericht op de ondersteuning van bewoners en het belang en de ondersteuning van bewonersinitiatieven.

"In [gemeente] de Transitievisie Warmte is vastgesteld met concrete keuzes voor prioritaire wijken die van het gas af zullen gaan en ook wordt gewerkt

aan energiebesparing [beleidsplan energiebesparing] en een rechtvaardige energietransitie [aanpak energiearmoede]"¹⁰.

2. Een beschrijving van het lokale initiatief

Het initiatief wordt beschreven: rechtsvorm, eventueel vestigingsadres, missie en visie. Daarnaast is er aandacht voor de diensten die het lokale initiatief aanbiedt én de wijze waarop het lokale initiatief deze diensten aanbiedt. Hierbij wordt aandacht besteed aan de dienstverlening die relevant is voor de DAEB¹¹ en die het algemeen belang onderschrijven.

"[Lokaal initiatief] is een energiecoöperatie UA van en voor bewoners die activiteiten verricht die zijn gericht op de energietransitie en specifiek opgericht is om de overstap naar een duurzame, leefbare en energieneutrale leefomgeving in [gemeente] te versnellen met inbreng van haar bewoners."

"[Lokaal initiatief] biedt diensten lokaal, onafhankelijk en zonder winstoogmerk aan. Deze aanpak sluit aan bij de behoeften en belangen van grote groepen inwoners en bedrijven."

3. De gemeente toont marktfalen aan

De gemeente legt uit waarom de markt de gewenste diensten niet of onvoldoende kan leveren.

"De gemeente heeft geconstateerd dat de diensten door de markt niet, of niet onder de gewenste condities met betrekking tot kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid, gelijke behandeling en betaalbaarheid worden geleverd."

¹⁰ Voorbeeldzinnen afkomstig uit de DAEB van Energiek Leiden: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR715375/>

¹¹ Een energiecoöperatie kan natuurlijk nog andere activiteiten ontplooiën die buiten de DAEB afspraken vallen, zoals de exploitatie van een zonnepark.

4. De gemeente toont algemeen belang aan van de diensten van het lokale initiatief

In deze overwegingen wordt uitgelegd wat het lokale initiatief anders doet dan de markt, en daarmee dus beter voldoet aan de behoeften van de gemeente zoals beschreven bij het eerste punt.

"In het kader van de sociale / maatschappelijke tweedeling, kan een lokale partij die al jaren actief is in de stad en die een groot netwerk heeft de 'toegankelijkheid' van alle doelgroepen in de stad bij de energietransitie beter waarborgen ten behoeve van een inclusieve energietransitie in [gemeente]."

"De dienstverlening van [lokaal initiatief] richt zich specifiek op het informeren, begeleiden, samenbrengen en doorverwijzen van inwoners van [gemeente], die gestimuleerd moeten worden in het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Daarmee is de dienstverlening gericht op maatschappelijke meerwaarde. Zonder overheidsbijdrage zou deze dienst onvoldoende door marktpartijen worden ingevuld."

Meer voorbeeldzinnen voor de opbouw van het argument en voor de andere bepalingen, kan je vinden in de bijlage.



In de praktijk: de ervaring van gemeente Soest

In Soest zet de gemeente zich actief in voor het versterken van bestaande samenwerkingen binnen de energietransitie. Lokale initiatieven zoals Energie Actief Soest en Energiecoöperatie Soester Energie worden sinds 2025 meerjarig ondersteund via een Dienst van Algemeen Economisch Belang.

Soest heeft onlangs zijn energieprogramma 2024 – 2030 vastgesteld: Energie van Soest. Binnen vier programmalijnen wordt gewerkt aan het aardgasvrij maken van woningen. De basis in alle programmalijnen is communicatie en participatie met inwoners. Hier horen het versterken van lopende samenwerkingen en het bouwen aan nieuwe initiatieven bij. Zodat iedereen die mee wil doen, dat ook kan doen.

De gemeente werkt sinds 2011 samen met bewonersinitiatief Energie Actief Soest. Zij bieden onder andere energieadviesgesprekken en woningsscans aan. In 2021 ontstond vanuit Energie Actief Soest de Energiecoöperatie Soester Energie (SOEN). Zij ontwikkelen hernieuwbare energieprojecten en lokale warmtevoorzieningen, zoals verschillende pilots waarbij warmte gewonnen wordt uit vijverwater.



Netwerk Duurzaamheid in verbinding (CO2-raad Soest)

Beide initiatieven worden financieel gesteund door de gemeente, via twee verschillende subsidieregelingen. En door de jaren heen telt het totaalbedrag flink op. En komen er drempelwaardes in zicht, waardoor de vraag rijst of een aanbesteding niet noodzakelijk

wordt. Onderzoek van een jurist wijst uit dat een goed alternatief voor een aanbesteding een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is.

Omdat de relatie tussen de initiatieven en de gemeente heel erg goed is, zijn de initiatieven bij iedere stap van de zoektocht van de gemeente betrokken. Toen de jurist de resultaten van zijn onderzoek toelichtte, zaten zij met de gemeente aan tafel. Van het eerste uitzoekwerk tot de daadwerkelijke DAEB-status, het hele proces hebben initiatieven en de gemeente samen doorlopen.



Viermoment Pilotstatus warmte uit de vijvers in de wijk Overhees, Soest wethouder Aukje Treep en bestuurslid SOEN Jessica Doorn

Uiteindelijk is een DAEB-status toegekend voor een periode van drie jaar, met een plafondbedrag van €750.000. Bij iedere nieuwe subsidiebeschikking die de gemeente afgeeft, wordt de DAEB meegestuurd. De initiatieven zijn zelf verantwoordelijk voor de 'Algemene Groepsvrijstelling Verordening'. Dit is met name relevant voor de Energiecoöperatie Soester Energie omdat zij financiering uit meerdere bronnen ontvangen voor hun pilots met aquathermie.

Voor de gemeente is de inzet van een Dienst van Algemeen Economisch Belang vooral pragmatische keuze. Ergens een begin mee maken, uitvoeren en indien nodig bijstellen, past ook goed bij de gekozen werkwijze binnen de gemeente. Hierbij staat samen leren centraal. Het proces heeft dan ook geen bestuurlijke vragen op geroepen.

Hoofdstuk 4

Aandachtspunten bij het verkennen van een DAEB-status

Neem deze overwegingen mee wanneer het proces van start gaat

Introductie

De samenwerking binnen een DAEB biedt veel kansen, maar ook uitdagingen. Voor zowel de gemeente als het lokale initiatief. Neem de volgende aandachtspunten in overweging, wanneer het proces van start gaat.

Professionele bedrijfsvoering en accountantsverklaring

De beschikbare middelen op verantwoorde wijze inzetten vraagt om professionele bedrijfsvoering van het lokale initiatief. Zo moet in ieder geval voldaan worden aan de verantwoordingsplicht richting de gemeente conform de voorwaarden in het DAEB-besluit en de bijbehorende subsidieregeling. Vaak gaat het om een verantwoording op jaarbasis en met bijbehorende jaarrekening. In veel gevallen betekent dit ook inzet van een accountant en het (laten) opstellen van een accountantsverklaring.

Dit vraagt om een overzichtelijk en gebruiksvriendelijk (digitaal) monitoringssysteem. De gevraagde gegevens van de actuele stand van zaken binnen de projecten zijn dan inzichtelijk. Hierbij is de omgang met persoonsgegevens, zoals beschreven in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AGV), een belangrijke factor om rekening mee te houden.

Regelmatige afstemming tussen gemeente en lokaal initiatief is essentieel – niet alleen voor de verantwoording, maar ook om toekomstig beleid en acties van de gemeente goed te laten aansluiten op de activiteiten van de DAEB. Dit



draagt bij aan een samenhangende en duidelijke communicatie richting de bewoners.

Extra opdrachten

Het DAEB-besluit beschrijft op hoofdlijn de diensten die onderdeel uitmaken van de overeenkomst; de daadwerkelijke invulling bepaal je op basis van beschikbaarheid en behoefte. Energiescans, energieadviezen of juist een huis-aan-huis actie? Het is waarschijnlijk dat gedurende de looptijd van de DAEB er nieuwe vragen bij komen. Misschien komen er extra middelen beschikbaar vanuit de landelijke overheid, of komt er nieuw gemeentelijk beleid om bepaalde doelgroepen extra te ondersteunen.

Het is goed om vooraf na te denken hoe er binnen de DAEB om gegaan wordt met nieuwe taken en opdrachten. Bijvoorbeeld: op welke manier wordt de afweging gemaakt of de nieuwe opdrachten binnen de bestaande DAEB passen? Is er voldoende capaciteit beschikbaar binnen het initiatief om de nieuwe opdrachten op te pakken? Of moeten er extra krachten geworven worden? Zorg in ieder geval dat er helderheid is over verwachtingen, grenzen en verantwoordelijkheden wanneer zich nieuwe vragen aandienen.

Samenwerking met visie, flexibiliteit en duidelijke afspraken

Bij een succesvolle samenwerking tussen gemeente en lokaal initiatief hoort een gezamenlijke visie op hoe die samenwerking eruit moet zien. Het proces om tot een DAEB te komen, biedt een goede gelegenheid om hierover te spreken. Je kan de uitkomst vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst, een convenant of 'Code of Conduct'.

Het mooiste resultaat is een samenwerking die uitgroeit tot een gelijkwaardige relatie, waarin beide partijen invloed hebben én verantwoordelijkheid dragen.

Bij het vormgeven van deze samenwerking is het belangrijk stil te staan bij de balans tussen gemeente en initiatief. Hoe passen de activiteiten en taken die vanuit de DAEB worden georganiseerd, binnen het bredere (energiebesparings) landschap van de gemeente? Zijn er nog andere lokale initiatieven actief binnen de gemeente? Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen? Is er ruimte voor doorgroei naar een (gezamenlijke) uitvoeringsorganisatie, en onder welke voorwaarden?

Samenwerking brengt onvermijdelijk ook spanningen met zich mee. Wat doe je in conflictsituaties? Hoeveel vrijheid krijgt het lokale initiatief om zich vrijelijk uit te spreken voor of tegen gemeentelijk beleid? Hoe ziet een samenwerking eruit, waarbij er ook ruimte is voor kritische tegengeluiden? En hoe doe je dat op een constructieve manier, zonder de relatie te schaden?

Stabiliteit en continuïteit vragen om heldere, vastgelegde kaders die ruimte laten voor dialoog én bijstelling. Deze vragen raken aan de kern van de samenwerking. Ze verdienen tijd, aandacht en een open gesprek tussen alle betrokken partijen.

Onafhankelijkheid en eigenheid behouden

Het is verstandig om, gedurende de gesprekken over hoe je samen wilt werken, ook te bespreken hoe je omgaat met verschillen. Als lokaal initiatief heb je wellicht

een ander standpunt over bepaalde aspecten van het gemeentelijke beleid. Bijvoorbeeld over de voorkeursmethode in een bepaalde buurt om van het gas af te gaan. Misschien geeft de gemeente de voorkeur aan een warmtenet, maar ziet het bewonersinitiatief meer in het plaatsen van warmtepompen. En kan een collectieve inkoopactie voor die warmtepompen botsen met de plannen van de gemeente om in die buurt aan de slag te gaan.

Het kan ook zijn dat de verschillen van mening liggen bij onderwerpen die buiten de diensten van de DAEB vallen. Zoals plannen voor vergroening, het aanleggen van laadinfra voor elektrische auto's en de mogelijkheden om te laden of de uitbreiding van een zonnepark.

In elke langdurige samenwerking komen er momenten waarop de meningen tussen gemeente en lokaal initiatief over een bepaalde aanpak verschillen. Deze verschillen zijn ook belangrijk om de onafhankelijk en eigenheid van een lokaal initiatief te borgen. Deze twee eigenschappen zijn vaak ook de reden waarom bewoners zich aansluiten bij het initiatief.

Praat open over deze verschillen, en accepteer ze als onderdeel van de samenwerking. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden over de manier waarop hiermee wordt omgegaan. Zo kan een initiatief dat wil inspreken tijdens de raadsvergadering, dit tijdig laten weten aan de betrokken ambtenaren. Hetzelfde geldt wanneer de pers wordt opgezocht om te praten over voorgenomen plannen.

