



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Jaarrapport

Participatie in Aardgasvrije Wijken

2019-maart 2020
Definitief



Participatie in Aardgasvrije Wijken

Publiekversie

Het is de intentie van het OFL om dit rapport openbaar te maken.

#	Status	Datum
1.0	Definitief	10-9-2020
0.4	Eindconcept	30-8-2020
0.3	Eerste Eindconcept	28-8-2020
0.2	Concept	19-8-2020
0.1	Concept	12-8-2020



Samenvatting

Dit jaarrapport geeft een overzicht van de aanpak, uitgevoerde activiteiten, en gevonden inzichten uit het onderzoek naar participatie in aardgasvrije wijken in de periode januari 2019 tot en met maart 2020. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het Overlegorgaan Fysieke leefomgeving (OFL). Het OFL voert dit onderzoek uit op verzoek van het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).

Gezamenlijk actie-onderzoek

Om een beeld te krijgen van de participatie in aardgasvrije wijken heeft het OFL de PAW-aanvragen van de 27 gekozen proeftuinen geanalyseerd. Daarnaast heeft onderzoeksinstituut DRIFT op verzoek van het OFL in kaart gebracht welke kennis vanuit de wetenschap beschikbaar is op gebied van participatie en de energietransitie. Om direct in contact te gaan met bewoners heeft het OFL 10 wijken bezocht. Als laatste zijn de ervaringen onderzocht van ruim 100 bewoners die een aardgasvrij afwegingsproces hebben meegemaakt.

In de uitvoering van deze activiteiten werkt het OFL nauw samen met een begeleidingsgroep die bestaat uit experts en ervaringsdeskundigen. Deze groep is in 2019 opgestart en komt regelmatig bijeen.

De uitkomsten uit het actie-onderzoek resulteerden in een eerste beeld van de participatie in aardgasvrije wijken, verrassende inzichten en startpunten van vervolgonderzoek¹.

Signalen en adviezen aan PAW

Op basis van de verschillende activiteiten heeft het OFL signalen en adviezen opgesteld die gedeeld zijn met PAW en andere betrokkenen. Zo is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat bewoners hun wijk niet altijd als een sociaal-maatschappelijke eenheid beschouwen. Er is extra aandacht gevraagd voor niet-overheidsinitiatieven. PAW geeft hieraan invulling door kennisuitwisseling tussen maatschappelijke initiatieven te stimuleren via De Participatiecoalitie. Andere signalen zijn gericht op de samenhang tussen verschillende participatietrajecten en de ruimte voor lokaal eigendom.

Raamwerk voor participatie

Met inzichten uit wetenschap en praktijk introduceerde het OFL een nieuwe kijk op participatie. Deze combineert de participatieladder in nieuwe stijl met het perspectief van empowerment: participatie vraagt om *willen* en *kunnen* meedoen. Deze kijk op participatie is beschreven in paragraaf 3.2. Op basis hiervan is een eerste versie van de 'participatiescan' ontwikkeld. Dit is een praktisch instrument waarmee alle partijen vermoedelijk sneller tot een succesvolle participatiewijze kunnen komen. De validatie van dit instrument, en andere vervolgv activiteiten worden beschreven in een apart document: het Plan van Aanpak 2020-2021.

¹ De vervolgv activiteiten zijn beschreven in het Plan van Aanpak 2020-2021 Participatie in Aardgasvrije Wijken van het OFL



Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1. Achtergrond en verzoek aan het OFL.....	5
1.2. Rol van het OFL en benadering van de vraag.....	5
1.3. Over dit document.....	6
1.4. Leeswijzer.....	6
2. Activiteiten uitgevoerd in 2019	7
2.1. Participatie in de aanvragen van de 27 gekozen proeftuinen.....	7
2.2. Participatie beter begrijpen in context van de energietransitie	7
2.3. Begeleidingsgroep.....	8
2.4. Wijkbezoeken – omgevingswandelingen	8
2.5. Huidige ervaringen van bewoners bij het aardgasvrij maken van woningen	9
3. Signalen en adviezen	11
3.1. Signalen & doorwerking 2019-2020.....	11
3.2. Een nieuw raamwerk voor participatie	14
3.3. Vervolg.....	17



1. Inleiding

Dit jaarrapport geeft een overzicht van de aanpak, activiteiten, en inzichten uit het onderzoek naar participatie in aardgasvrije wijken in de periode januari 2019 tot en met maart 2020. Het OFL organiseert dit onderzoek op verzoek van het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).

1.1. Achtergrond en verzoek aan het OFL

De uitstoot van broeikasgassen moet in 2050 met 95% zijn verminderd. Eén van de manieren om dit te bereiken, is per jaar 30.000 tot 50.000 bestaande woningen in Nederland aardgasvrij te maken. In 2030 moet dat aantal verhoogd zijn tot 200.000 woningen per jaar. Om te leren hoe woningen in ons land aardgasvrij kunnen worden, ondersteunt het Kabinet een eerste ronde proeftuinen in 27 wijken. De ambitie is om snel door te groeien naar ongeveer 100 proeftuinen. In het PAW werken alle overheidslagen samen aan deze opgave.

Het programma, vertegenwoordigd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft begin 2019 het volgende aan het OFL gevraagd:

Het OFL wordt gevraagd om bij te dragen aan het leerproces rondom de sociaal-maatschappelijk aspecten van de wijkgerichte aanpak voor het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Bovendien wordt het OFL gevraagd om advies te geven over hoe participatieprocessen bijdragen aan de opschaling. Alle mogelijke samenwerkingsvormen waarbij ten minste burgers zijn betrokken behoren tot de reikwijdte van dit verzoek. Het OFL onderzoekt welke vormen van samenwerking tussen bewoners en andere partijen (=participatie) in welke type wijken het beste bijdragen aan het aardgasvrij maken van die wijken. Dit doet het OFL in samenwerking met alle belanghebbenden, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van alle aanwezige kennis en ervaringen en alle partijen kunnen leren van het proces en de uitkomst. Het onderzoek duurt in ieder geval tot en met 2021.

1.2. Rol van het OFL en benadering van de vraag

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) zet zich in voor samenwerking en dialoog tussen rijksoverheid en samenleving. Als onafhankelijk platform brengt het OFL burgers, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en overheid bijeen om mee te denken over en te werken aan oplossingen voor complexe vraagstukken rond de inrichting van de fysieke leefomgeving.

Het OFL onderzoekt welke vormen van samenwerking tussen overheid, bewoners en andere partijen (participatie) het beste bijdragen aan het aardgasvrij maken van huizen die nu nog zijn aangesloten op het gasnet. Het OFL doet dit samen met belanghebbenden en betrokkenen uit de leefwereld (bewoners, maatschappelijk initiatiefnemers, -organisaties en informele structuren) en de formele wereld (overheden, woningcorporaties, netbeheerders en andere systemen en structuren). In de dynamiek tussen beide werelden, ontstaan nieuwe mogelijkheden en afspraken. Daarom noemen we dit de vernieuwingsruimte.

Het OFL neemt hier het perspectief van de bewoner als uitgangspunt en besteedt extra aandacht aan de betrokkenen die in participatietrajecten doorgaans minder aan bod komen. Wij richten



ons hierbij op het vergroten van verscheidenheid onder participanten. Dit zorgt voor meer gemeenschappelijkheid en verbinding, waardoor een beter gedragen resultaat mogelijk is.

1.3. Over dit document

Dit is het eerste jaarrapport van het OFL voor het PAW. Onder meer door de Corona-crisis is dit rapport later verschenen dan gepland. In mei en september 2019 zijn tussenrapportages opgeleverd, deze zijn verwerkt in dit jaarbericht. Het OFL besprak deze rapportages in mei en september 2019 met de programmaleiding van het PAW. Dit rapport is samengesteld door de OFL-secretarissen Felix Wolf en Hanke Nijman. Het is gericht aan het Programma Aardgasvrije Wijken en de minister van BZK.

Bij dit rapport hoort een begeleidende brief van de OFL-voorzitter Marleen Stikker aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met daarin de belangrijkste signalen en reflecties. Het OFL zal de brief en een samenvatting van het rapport openbaar maken.

De plannen van het OFL voor 2020 en 2021 zijn vastgesteld in het OFL-rapport: Plan van Aanpak participatie in Aardgasvrije Wijken 2020-2021.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit jaarrapport beschrijft de uitgevoerde activiteiten:

- Analyse van de participatie in de aanvragen van de 27 gekozen proeftuinen.
- Onderzoek van de rol van participatie in de context van de energietransitie.
- Vorming van de OFL-PAW begeleidingsgroep en ontwikkeling van functie en activiteiten.
- Bezoeken van wijken via zogenaamde omgevingswandelingen.
- Verzamelen en analyseren van ervaringen van bewoners in aardgasvrije wijken.

Deze activiteiten hebben geleid tot nieuwe inzichten over participatie in aardgasvrije wijken. Deze inzichten en adviezen zijn doorgegeven aan PAW. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen in negen signalen en - waar van toepassing - hoe deze doorgewerkt hebben in PAW. Verschillende inzichten hebben geleid tot de ontwikkeling van een nieuw raamwerk voor participatie. Dit raamwerk wordt aan het einde van hoofdstuk 3 beschreven.



2. Activiteiten uitgevoerd in 2019

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste activiteiten uit 2019. Voor alle activiteiten geldt dat onderliggende analyses, verslagen en rapporten beschikbaar zijn op [de website van het OFL](#).

Naast de hoofdactiviteiten zijn diverse kleinere acties uitgevoerd. Zo heeft het OFL onder andere geadviseerd over participatie binnen het PAW door deelname aan de participatie en communicatie werkgroep van het PAW. Voorts is er een verkenning geweest naar de rol van supermarkten als 'hub' in de wijk. Tot slot is er gestart met een netwerkanalyse. Deze kleinere activiteiten zijn uitvoeriger beschreven in de tussenrapportages.

2.1. Participatie in de aanvragen van de 27 gekozen proeftuinen

In het voorjaar van 2019 heeft PAW alle gemeenten uitgenodigd een aanvraag te doen voor de subsidie 'proeftuin aardgasvrije wijken'. Uit deze aanvragen heeft PAW 27 proeftuinen geselecteerd.

Gemeenten hebben in hun aanvraag de betrokkenheid van en het draagvlak bij burgers, bedrijven en andere stakeholders deels toegelicht. Het OFL heeft in de aanvragen gekeken of participatieactiviteiten zijn voorzien en zo ja, wat de aard is van deze activiteiten. Op deze manier is getracht een eerste beeld op te halen van participatie in de 27 proeftuinen.

Het is opvallend dat participatie in de aanvragen doorgaans niet uitgebreid werd beschreven. Bij een derde van de gemeenten is geen melding gemaakt van een participatieplan. Dit betekent overigens niet dat er geen participatie-activiteiten plaatsvinden. In 24 van de 27 proeftuinen was de terugkoppeling over de resultaten van de participatie naar de bewoners niet beschreven. Zowel de aanwezigheid van een participatieplan als de terugkoppeling van de participatie naar de bewoners, zijn in onze optiek belangrijke voorwaarden voor een goed participatieproces.

De analyse van het OFL werd beperkt door de summiere informatie over participatie in de aanvragen. Daarom heeft het OFL voorgesteld om in de volgende ronde extra aandacht te vragen voor de beschrijving van de participatie (activiteiten). Op verzoek van het PAW is vervolgens advies gegeven over de participatie-criteria voor de tweede ronde van aanvragen. Het OFL zal ook in deze tweede ronde de aandacht voor participatie analyseren.

2.2. Participatie in het kader van de energietransitie

De energietransitie vraagt samenwerking tussen overheden en maatschappelijk betrokkenen. Een participatief proces dus. Om beter te begrijpen hoe optimale participatie in de context van de energietransitie vorm kan krijgen, heeft OFL het onderzoeksinstituut DRIFT benaderd. Het bureau is gevraagd in kaart te brengen welke kennis vanuit de wetenschap beschikbaar is op het gebied van participatie en de energietransitie.

Vragen die in het DRIFT-rapport aan de orde komen zijn: Hoe werkt participatie? Wat maakt dat mensen mee gaan doen met het aardgasvrij maken van hun woning? Wat kan geleerd worden over sociale processen bij participatie? En wat betekent dat voor de rol van de overheid in het participeren? Hoe zet je het proces op en hoe zorg je dat je het kunt monitoren?

DRIFT onderzocht drie sporen die handvatten bieden voor de overheid om participatie binnen het Programma Aardgasvrije Wijken te faciliteren. Het eerste spoor probeert lessen te trekken uit recente participatieve processen en initiatieven op het gebied van energietransitie. In het tweede



spoor is de participatieve praktijk in de energietransitie vanuit theoretisch perspectief beschouwd. In het derde spoor belicht DRIFT de operationele kant en met name de monitoring.

DRIFT concludeert dat er (nog) geen raamwerk bestaat van de belangrijkste sociaal-maatschappelijke factoren die participatie in het aardgasvrij maken van wijken beïnvloedt. Er is zeer weinig specifieke literatuur over ont koppeling van het aardgasnet, omdat deze sterk samenhangt met de specifiek Nederlandse context.

De onderzoekers bevestigen daarnaast onze bevinding dat goede participatie in hoge mate lokaal maatwerk is. De aardgasvrije wijk komt tot stand onder invloed van lokaal sterk verschillende sociaal-maatschappelijke factoren, actoren, initiatieven en motivaties.

Volgens het onderzoek van Drift kan het begrip empowerment helpen bij het ontwikkelen van generieke uitspraken over versterking van participatie in het proces van aardgasvrij worden. Empowerment onderzoekt wat individuen aan kan zetten tot actie in hun directe leefwereld. Het OFL heeft op basis hiervan besloten om het begrip empowerment in deze specifieke context te operationaliseren. Dit gebeurt via de participatiescan (zie paragraaf 3.2).

2.3. Begeleidingsgroep

Om betrokkenen uit de leefwereld en de formele wereld samen te brengen, is het OFL een begeleidingsgroep gestart. Deze groep werkt in de eerste plaats vanuit het perspectief van bewoners. De begeleidingsgroep bestaat uit 15 tot 20 leden. De leden nemen deel op persoonlijke titel en vanuit eigen expertise of ervaring.

In de samenstelling van de begeleidingsgroep letten we op diversiteit: we hebben aandacht voor geluiden die elders geen plek hebben. De begeleidingsgroep is in mei, september en december 2019 en maart 2020 bij elkaar gekomen en zal in 2020 voortgezet worden. Tijdens elk van de bijeenkomsten waren ongeveer 15 personen aanwezig. Niet als vertegenwoordigers namens een achterban, maar wel afkomstig uit wetenschap, maatschappelijk initiatiefnemers, kennisnetwerken, ondernemers, netbeheerder, woningcorporatie, gemeente, stadmakers, Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) en Topsector Energie.

Doelen van de bijeenkomsten zijn onder meer:

- Nieuwe inzichten opdoen vanuit de verschillende perspectieven van leden van de begeleidingsgroep;
- Ervaring, Kennis en inzichten delen en verspreiden;
- Signalen, adviezen en onderzoeksresultaten toetsen.

Het betrekken van bekende stakeholders én nieuwkomers legitimeert de adviezen en signalen van het OFL. Om deze legitimatie te behouden bewaakt het OFL een zorgvuldig proces.

De eerste bijeenkomst stond in teken van bestaande wetenschappelijke kennis op het gebied van participatie in de energietransitie. De tweede bijeenkomst ging over het perspectief van maatschappelijke initiatiefnemers en de leefwereld. In de derde bijeenkomst stond de invalshoek van formele partijen centraal. In maart 2020 is een eerste versie van de participatiescan getest. De verslagen van de bijeenkomsten zijn openbaar gepubliceerd. Het OFL heeft de uitkomsten verwerkt in rapportages, signalen en activiteiten. De uitkomsten hebben doorgewerkt in meerdere onderdelen van het werkprogramma van het OFL. Zo heeft de begeleidingsgroep extra aandacht gevraagd voor de samenhang tussen verschillende participatietrajecten. Op basis van bijdragen van de begeleidingsgroep heeft het OFL daarnaast besloten het raamwerk participatie (zie paragraaf 3.2) verder te ontwikkelen.

2.4. Wijkbezoeken – omgevingswandelingen

Het aardgasvrij maken van wijken heeft gevolgen voor de directe leef- en woonomgeving van mensen. Met omgevingswandelingen brengt het OFL in kaart wat er speelt in wijken, op welke manier bewoners betrokken worden en wat de wijkbewoners daar zelf van vinden.



Tijdens een omgevingswandeling lopen OFL-secretarissen, (actieve) bewoners, vertegenwoordigers van wijkinitiatieven, gemeenten, en andere betrokkenen (verder: deelnemers) in tweetallen door een wijk. Zij gaan op zoek naar thema's die spelen in de wijk en sleutelfiguren die daar een rol in hebben. Centraal staan de ervaringen van mensen als het gaat om duurzaamheid en aardgasvrije wijken. Voorafgaand krijgen deelnemers een introductie over de wijk en het doel van de omgevingswandeling, achteraf delen participanten hun ervaringen en bevindingen.

De omgevingswandeling is, in haar eenvoud, een verrijkende ervaring voor velen. Men ervaart het gemak waarmee mensen het gesprek aangaan, krijgt inzicht in de rol van sleutelfiguren en ontdekt onderliggende thema's en dynamieken in de wijk. Vaak komen direct al waardevolle verbindingen tot stand. Zowel tussen de deelnemers aan de wandeling onderling als met bewoners. Veel contacten van de overheid vinden plaats met de 'usual suspects' die de inspraakavonden weten te vinden. De omgevingswandeling dringt door tot in de haarvaten van de samenleving.

In 2019 heeft het OFL omgevingswandelingen gemaakt in tien wijken in Nederland. De bezochte gemeenten-wijken zijn:

- Emmeloord – Revelsant
- Oud-Heusden
- Zutphen
- Rotterdam - Reyeroord
- Schiedam - Groenord
- Groningen (Stad) - Selwerd
- Tytsjerksteradiel - Garyp*
- Sittard - Limbrichterveld-Noord*
- Brunssum Noord*
- Den Haag – Mariahoeve

Wijken met een * zijn een PAW-proeftuin.

Het OFL heeft op basis van de inzichten uit literatuurstudie en actie-onderzoek (omgevingswandelingen) besloten om onder meer sterker naar de relatie tussen de fysieke omvang van een wijk en de sociale netwerken (binnen en buiten) wijken te kijken. De schaal van de wijk is met een reden gekozen: vanuit technisch-geografisch- en vanuit sociaal perspectief. Wat betekent het voor de aanpak van participatie wanneer de sociale structuren in een wijk niet passen binnen de technisch-geografische begrenzing van de wijk?

2.5. **Huidige ervaringen van bewoners bij het aardgasvrij maken van woningen**

Het OFL wil leren van de ervaring die bewoners opgedaan hebben met het aardgasvrij maken van hun woning of het afzien daarvan. Daarvoor heeft het OFL vier verschillende onderzoeksbureaus² een opdracht verstrekt. Doel van het onderzoek was te achterhalen waarom bewoners niet of wel hun woning aardgasvrij hebben gemaakt of (willen) laten maken.

De opdracht is verstrekt en uitgevoerd in november-december 2019. Door de vier opdrachtnemers zijn verschillende methoden gebruikt. Er is onder meer deskresearch verricht en er zijn groeps- en individuele gesprekken met bewoners gevoerd. In totaal hebben 161 bewoners meegewerkt aan de onderzoeken van de vier opdrachtnemers. Elk van de opdrachtnemers kreeg het verzoek om bij de selectie van de bewoners een representatieve groep samen te stellen.

² Kennisland, STBY, Oranje Energie en Happy Together



Bij bewoners spelen twee typen overwegingen een rol in de keuze voor het wel of niet aardgasvrij maken van hun woning. Ten eerste zijn dat de directe/praktische overwegingen. Overwegingen in die categorie zijn de investeringskosten, de terugverdientermijn, de mogelijke comfortverhoging. Ook de kennis bij bewoners (niet alleen technisch maar bijvoorbeeld ook over het gemeentebestuur en de planning) is hier van belang. De bewoners die (willen) starten met het aardgasvrij maken van de woning of dat proces willen volhouden, hebben ook andere overwegingen: 'redden van de planeet', zuinig zijn op je leefomgeving, interesse voor nieuwe technologie, rentmeesterschap. Deze redenen kunnen zowel uit eigen beweging zijn ontstaan of als sociale norm of sociale plicht worden ervaren. Daarnaast raken mensen geïnspireerd door voorbeelden in de buurt.



3. Signalen en adviezen

De activiteiten beschreven in hoofdstuk twee hebben geleid tot nieuwe inzichten. Deze inzichten zijn in de vorm van signalen en adviezen in mei en september 2019 afgegeven aan het PAW. Het grootste gedeelte daarvan heeft zijn weerslag gevonden in het PAW, in brieven aan de Tweede Kamer³ en in de uitvraag voor de tweede ronde proeftuinen⁴. In het voorjaar van 2020 voegde het OFL hier nieuwe signalen aan toe. De signalen en hun doorwerking zijn in dit hoofdstuk beschreven. Het nieuwe raamwerk voor participatie dat daarbij ontwikkeld is, staat toegelicht in paragraaf 3.2.

3.1. Signalen & doorwerking 2019-2020

De volgende signalen zijn in mei en september afgegeven:

1. *Meer ruimte voor niet-overheidsinitiatieven*

In de selectie van proeftuinen konden alleen gemeenten een aanvraag bij het Rijk indienen. De bewoner is meestal een deelnemer aan een participatieproces, waarbij de overheid de regie voert. Maar er zijn ook andere vormen van participatie, namelijk die waarbij de overheid participeert in initiatieven van anderen. Deze initiatieven zouden geholpen zijn als een deel van het PAW-budget voor hen toegankelijk is. Daarnaast pleit het OFL voor het faciliteren door PAW van uitwisseling van kennis en ervaring tussen maatschappelijke initiatieven.

Dit signaal is deels overgenomen door het PAW. De minister van BZK is van oordeel dat de regierol van de gemeente behouden moet blijven. Daarom zullen alleen gemeenten een subsidieaanvraag kunnen indienen. Wel zal het PAW meer ruimte creëren voor het uitwisselen van leerervaringen tussen maatschappelijke initiatieven. De Participatiecoalitie⁵ zal zorgen voor deze uitwisseling.

2. *Expliciete aandacht voor participatie in de subsidieaanvraag door gemeenten binnen het PAW*

In de tweede ronde proeftuinen heeft het PAW nieuwe voorwaarden gesteld om in aanmerking te komen voor een Rijksbijdrage vanuit het PAW. Hiermee geeft PAW invulling aan het advies van het OFL om in de nieuwe aanvraagronde de beschrijving van het beoogde participatieproces één van de selectiecriteria te maken. Het OFL gaf dit signaal af op basis van de analyse van de eerste ronde proeftuinen. De gemeenten die in de tweede

³ Kamerstuk 32847, nr. 522 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2019, 3 juni). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-522.html>; Kamervragen (Aanhangsel) 2019-2020, nr. 345 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2019, 15 oktober). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-345.html>.

⁴ Informatie over Bijlage 912213 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2019, 22 november). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-912213>.

⁵ Participatiecoalitie: coalitie van vijf maatschappelijke organisaties die gemeenten kunnen inzetten bij het opzetten van participatie rond een Regionale Energiestrategie (RES) of aardgasvrije wijk. Het gaat om: HIER, Natuur- en Milieufederaties, Energie Samen, Buurtkracht en LSA.



ronde een aanvraag willen indienen moeten hun participatie-inspanningen uitgebreid toelichten. Bovendien heeft PAW in de tweede ronde de kwaliteit van de participatie als belangrijke voorwaarde gesteld voor het toekennen van een Rijksbijdrage.

3. *Bewoners hebben 'iets' met energie/duurzaamheid*
Alle bewoners waarmee gesproken is, begrijpen dat er op energiegebied iets moet veranderen. Ze hebben 'iets' met energie of duurzaamheid, maar vinden andere wijkopgaven belangrijker. Daarnaast hebben veel bewoners vragen over de betaalbaarheid. Dit signaal is gebruikt in de beantwoording van Tweede Kamervragen naar aanleiding van het SCP-rapport 'Onder de pannen zonder gas'⁶
4. *Een wijk kan zeer divers zijn*
Wijken zijn minder uniform dan gedacht. De wijken laten grote verschillen zien op buurtniveau of op huizenblokniveau. Dit geldt voor de sociaal-maatschappelijke positie van bewoners, maar ook voor de mate waarin men zich (sociaal) verbonden voelt met de buurt.
5. *Bewoners ervaren de wijk niet altijd als een sociaal-maatschappelijke eenheid.*
Contacten tussen mensen en samenwerkingsverbanden trekken zich niets van een wijkindeling aan. Deze relaties en verbanden zijn wellicht van grotere invloed op de houding en het gedrag van bewoners dan de grenzen van de wijk.

De signalen 4 en 5 worden door het programmabureau PAW onderkend. Er is geconstateerd dat de (fysieke) wijkindeling niet altijd overeenkomt met de sociale structuren. In 2020 zal het OFL dit nader onderzoeken.

6. *De relatie duurzaamheid en aardgasvrij maken van wijken is niet altijd duidelijk voor bewoners.*
Bewoners hebben vragen over de duurzaamheid van het aardgasvrij maken van wijken. Er worden vragen gesteld over de duurzaamheid van de warmtebron die in de plaats komt van het aardgas. Bewoners zien bijvoorbeeld een warmtenet op restwarmte van industrie (met bijbehorende uitstoot) niet als een duurzame verbetering. Een tweede vraag is waarom aardgas geen duurzaam alternatief zou zijn. Met name in de grensstreek werd gevraagd: 'waarom moeten 'wij' van het gas af, als dat in Duitsland als een duurzaam alternatief wordt gezien?'

Het OFL adviseert om helder en eerlijk te communiceren over de aanleiding voor het aardgasvrij maken van huizen en de duurzaamheid van de huidige en toekomstige warmtevoorziening. Het OFL adviseert het PAW om gemeenten en initiatiefnemers te ondersteunen bij het inzichtelijk maken van de relatie tussen duurzaamheid en aardgasvrij. Bijvoorbeeld door feitelijke informatie over de duurzaamheid van verschillende warmtebronnen landelijk te ontsluiten in heldere, laagdrempelige communicatie.

7. *Willen en kunnen is nog geen doen*
Het OFL heeft onderzocht hoe empowerment vergroot kan worden. Empowerment wordt hierbij beschreven in willen en kunnen.
Er wordt op dit moment veel gevraagd van bewoners die zelf het initiatief nemen om van het aardgas af te gaan. Zij moeten op dit moment een lange adem hebben en kunnen omgaan met financiële en technische onzekerheden. Er zijn meerdere drempels om aardgasvrij zelf te realiseren. Of mensen willen en kunnen is afhankelijk van de context.

⁶ Kamervragen (Aanhangsel) 2019-2020, nr. 345 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2019, 15 oktober). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-345.html>. SCP rapport 'onder de pannen zonder gas', 5 september 2019, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/09/05/onder-de-pannen-zonder-gas>



Hoge drempels in het aardgasvrij maken, zorgen ervoor dat mensen minder empowered zijn.

Het OFL adviseert het PAW om in de monitoring van de proeftuinen te onderzoeken welke drempels en stimulansen bestaan in het willen en kunnen van bewoners, en wat nodig is om de drempels te verlagen en stimulansen te vergroten.

8. *De manieren van samenwerking tussen overheid en de samenleving zijn divers.*
In het onderzoek ziet het OFL veel verschillende vormen van samenwerking tussen betrokkenen. Het OFL onderscheidt enerzijds de belevingswereld van bewoners in wijken, maatschappelijk initiatiefnemers en informele interacties. Ook wel de leefwereld. Anderzijds is er de wereld van afspraken, procedures, bestaande structuren en instituties, de wereld van overheden, organisaties en bedrijfsleven. Deze omgeving noemen we de formele wereld.

De leefwereld en de formele wereld bestaan naast elkaar. De scheiding tussen die werelden wordt soms als een kloof gezien, maar in de praktijk kunnen ze in elkaar overlopen. Die overgang noemen we de vernieuwingsruimte. Deze ruimte wordt gevormd door momenten, plekken en interacties waarin leef- en systeemwereld bij elkaar komen en ruimte voor vernieuwing ontstaat. De manier van samenwerking tussen leef- en systeemwereld is divers en kent veel verschillende vormen.

Hieruit volgt dat een *one-size-fits-all* participatie niet bestaat, zoals ook beschreven door het PAW in de handreiking participatie. Opschaling van een vaste methode zal daarom niet succesvol kunnen zijn. Het OFL kijkt daarom naar andere methoden om succesvolle participatiewijzen te kunnen verspreiden.

Op basis van verdere analyse en gesprekken heeft het OFL in het voorjaar van 2020 nog twee signalen benoemd.

9. *Ga na welke afspraken je zou kunnen maken om het lokale eigendom bij het aardgasvrij maken van wijken te vergroten*
In het Klimaatakkoord is een gelijkwaardige samenwerking in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van hernieuwbare energie op land (zoals zonne- en windenergie) afgesproken. Dit is vertaald in een streven naar 50% lokaal eigendom. Het Klimaatakkoord onderschrijft daarmee het belang van gelijkwaardige samenwerking om dit type projecten te laten slagen. Voor het aardgasvrij maken van wijken bestaan dergelijke afspraken niet. Wel ziet het OFL in het land verschillende lokale initiatieven om de warmtetransitie in lokaal eigendom vorm te geven. Op verschillende plekken zien initiatieven potentie voor het vergroten van het draagvlak of het verbinden met andere opgaven in de wijk. Tegelijkertijd geven zij aan moeite te hebben met het vinden van de juiste samenwerking met gemeenten.

Het OFL adviseert PAW om te onderzoeken op welke manier er afspraken kunnen worden gemaakt over het lokale eigendom van de (warmte)infrastructuur bij het aardgasvrij maken van wijken, in verbinding met het wetstraject Warmtewet 2 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dit kan betrokkenheid, verantwoordelijkheid en draagvlak onder bewoners vergroten. Het OFL ziet hierin een rol voor PAW, omdat in verschillende proeftuinen geleerd wordt over de samenwerking met lokale initiatieven (zoals energie coöperaties). Daarnaast raakt deze vorm van participatie direct aan technische, financiële, juridische en organisatorische kaders, zoals die in de warmtewet worden vastgelegd.

Ten tweede adviseert het OFL aan PAW om 'lokaal eigendom' als trede toe te voegen op de participatieladder voor aardgasvrije wijken⁷, zodat deze mogelijkheid in overweging

⁷ We verwijzen hierbij naar de participatieladder in de handreiking participatie van het PAW. De aanpassingen in de participatieladder zijn toegelicht in het Jaarrapport in de bijlage, paragraaf 2.3.



genomen kan worden bij het opstellen van participatieplannen. Het OFL geeft daarbij aan dat het geen oordeel heeft over de keuze voor een positie op de participatieladder. Het is afhankelijk van de situatie welke trede het beste past.

10. *Maak helder hoe participatieprocessen in verschillende overheidstrajecten met elkaar samenhangen*

De uitvoering van het klimaatakkoord is volop in gang. Voorbeelden daarvan zijn de Regionale Energie Strategieën (RES), de Transitievisies Warmte (TVW), proeftuinen in het PAW en de eerste wijkuitvoeringsplannen (WUP). Bovendien werkt de minister van Economische Zaken en Klimaat aan het wetsvoorstel warmtewet 2. Voor bewoners is het vaak onduidelijk hoe deze verschillende trajecten met elkaar samenhangen. Bovendien zijn er veel vragen over hoe bewoners kunnen participeren in deze processen. Zo zijn er in relatie tot het wetsvoorstel warmtewet 2 vragen over participatiemogelijkheden bij het vaststellen van de warmtekavels en het aanwijzen van een warmtebedrijf door burgemeester en wethouders.

Het Kabinet beseft⁸ dat het Klimaatakkoord een grote hoeveelheid maatregelen over alle sectoren en thema's bevat. Bovendien, schrijft de minister van Economische Zaken en Klimaat, is er op verschillende punten: 'behoefte aan regie vanuit het kabinet op basis waarvan burgers en bedrijven de transitie in de praktijk vorm kunnen geven.'

Het OFL signaleert dat verschillende trajecten in de energietransitie geen integrale benadering van participatie hebben. Door het ontbreken van samenhang kan het ene traject de participatiemogelijkheden in een ander traject onbedoeld beïnvloeden. Participatie wordt als belangrijk element gezien in het klimaatakkoord, en PAW zet daar actief op in. Daarmee zoekt PAW aansluiting bij de belevingswereld van bewoners. Dat is van belang om benodigde investeringen achter de voordeur mogelijk te maken. Het OFL adviseert om de verschillende participatietrajecten in de energietransitie beter op elkaar af te stemmen. Dat vraagt nauwe samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Vervolgens adviseert het OFL aan het PAW om gemeenten te ondersteunen in het afgeven van een heldere, transparante en eenduidige boodschap over de samenhang tussen de verschillende overheidstrajecten, en over de manieren waarop burgers hierin kunnen participeren. Helderheid maakt het voor burgers mogelijk om empowered bij te dragen aan de energietransitie.

3.2. Een nieuw raamwerk voor participatie

We zijn in 2019 begonnen met veel verschillende definities van en visies op het begrip 'participatie'; niet wetende welke het meest geschikt is voor gebruik bij participatie in aardgasvrije wijken. Op basis van de resultaten in 2019 hebben we een scherpere kijk op participatie ontwikkeld; deze zal in 2020-2021 verder getoetst en ontwikkeld worden⁹.

In onze kijk op het begrip participatie hebben we in 2019-2020 twee onderdelen gebruikt: de Participatieladder, vernieuwde stijl (2004)¹⁰ en het begrip Empowerment: Kunnen, Willen en Doen.

Participatieladder, nieuwe stijl

In de participatieladder, vernieuwde stijl is er geen oordeel over de positie op de participatieladder. Het is afhankelijk van de situatie welke trede het best past. Elke trede

⁸ Kamerstuk 32813, nr. 483 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2020, 27 maart). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-483.html>.

⁹ Zie hiervoor het OFL rapport 'Plan van Aanpak Participatie in Aardgasvrije wijken 2020-2021'.

¹⁰ University of the West of England (2004), p. 64, [Making community participation meaningful](#)



beschrijft een andere verhouding tussen overheid en samenleving. Van 'geen participatie' tot 'eigendom bij de lokale gemeenschap'. Met name deze twee uiterste treden zijn een toevoeging op de participatieladder zoals gehanteerd door het PAW in de handreiking aardgasvrije wijken. Het OFL pleit daarom voor een aanvulling op deze participatieladder met trede 0 en 7. Dit is weergegeven in onderstaande.

Trede	toelichting
7 Eigendom	De gemeenschap is eigenaar van de assets en heeft volledige zeggenschap.
6 Controle, zelfbestuur	De gemeenschap besluit over alle activiteiten en maakt eigen planvorming, binnen vooraf vastgelegde kaders
5 Delegeren	Organisaties (overheid of privaat) dragen delen van besluitvorming over aan de gemeenschap
4 Coproduceren / samenwerken	Gezamenlijke planvorming tussen organisaties en gemeenschap (bijvoorbeeld in projectgroep)
3 Consulteren	Een formele dialoog tussen organisatie en gemeenschap (bijvoorbeeld workshops, klankbordgroep)
2 Inspreken	Gemeenschappen kunnen formeel inbreng geven binnen gestelde kaders (bijvoorbeeld enquête, inspraakreacties)
1 Informeren	De gemeenschap wordt geïnformeerd over de activiteiten en het project, maar er is geen formele reactiemogelijkheid
0 Geen participatie	Er is geen contact tussen initiatiefnemer en betrokkenen

Empowerment: Willen en Kunnen

Empowerment is het proces wat maakt dat iemand zich gesteund en bekrachtigd voelt om een bijdrage te leveren, om te participeren. Empowerment omvat kunnen en willen:

- *Kunnen*: heeft iemand toegang tot middelen zoals geld, kennis en netwerken?
- *Willen*: heeft iemand de bereidheid om deze middelen ook in te zetten?



Willen en kunnen bevatten verschillende dimensies, weergegeven in onderstaande tabel.

'Willen' verschillende dimensies	'Kunnen' toegang tot middelen
Autonomie	Mentaal
Competentie	Menselijk
Gemeenschapsgevoel	Artefacten/kunstmatig
Impact	Natuurlijk
Zingeving	Monetair
Veerkracht	

Pas als mensen kunnen en willen, zijn ze in staat over te gaan op doen en actief participeren. Daarbij is het ook belangrijk te kijken naar disempowerment: het vermogen verliezen zich gesteund en bekrachtigd te voelen. Een uitgebreide beschrijving van het begrip empowerment is beschikbaar in het rapport van onderzoeksbureau DRIFT in opdracht van OFL: Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken (2019)¹¹. Hier in hoofdstuk 3 geven we een beknopte beschrijving van de bevindingen rond het begrip in relatie tot participatie in aardgasvrije wijken.

Uit het onderzoek van DRIFT is duidelijk geworden dat de keuze van bewoners om al dan niet voor aardgasvrij te kiezen, te relateren valt aan het begrip empowerment. Men kan empowered worden door persoonlijke eigenschappen (autonomie, veerkracht, kennis) en in wisselwerking met de omgeving (iets samen doen, een voorbeeldfunctie hebben).

Empowerment is echter geen constant gegeven. Waar sommige bewoners vanaf dag één gemotiveerd zijn om bij te dragen aan de energietransitie, werden anderen gaandeweg steeds idealistischer door bijvoorbeeld duwtjes in de rug van buurtinitiatieven of vrienden. Bijna alle respondenten gaven aan dat zij zich niet empowered voelden door de lokale overheden en hun beleid.

Het bieden van de juiste ondersteuning aan mensen die aardgasvrij willen wonen, kan het empowerment van bewoners vergroten. Daarmee neemt de kans toe dat zij daadwerkelijk van het gas af gaan. Bewoners voelen zich meer empowered als ze weten wat met de actie wordt bijgedragen aan duurzaamheid en wat de gevolgen zijn van het overheidsbeleid voor hun persoonlijke financiële situatie. Het empowerment van bewoners van een rijtjeshuis of flatwoning kan vergroot worden door te investeren in gemeenschapszin en samenwerkingsverbanden.

Koppeling participatieladder & empowerment

Op welke trede van de ladder men ook staat: de verwachtingen van alle betrokkenen moeten op elkaar aansluiten, ongeacht wie het initiatief neemt. De participatieladder werkt twee kanten op: de keuze voor een bepaalde trede moet gedragen worden door de initiatiefnemer én door de omgeving. Bovendien moeten beiden empowered zijn om bijbehorende rol op zich te nemen. Zij moeten weten wat van hen verwacht wordt en dat willen én kunnen waarmaken om te komen tot succesvolle participatie.

Ter illustratie:

- Neemt de overheid het initiatief, in een traject gericht op adviserende inbreng (trede 5) van bewoners? Dit wordt alleen succesvol als bewoners deze trede beschouwen als een goede manier om inbreng te leveren (willen) en daar ook toe in staat zijn (kunnen). Ook de overheid moet dit traject niet alleen willen, maar ook kunnen uitvoeren.

¹¹ Weblink: [Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken \(2019\)](#)



- Nemen bewoners in een gemeente initiatief tot een energie coöperatie (eigendom, trede 7)? Ook dit wordt alleen succesvol als de bewoners dit traject (écht) willen én kunnen uitvoeren. Maar alleen als de overheid deze trede ook een goede manier van samenwerken vindt (willen), en de overheid de verwachtingen die daarbij horen (zoals het loslaten van een sterke sturing) kan waarmaken.

3.3. Vervolg

Het OFL stuurt dit rapport samen met het Plan van Aanpak 2020-2021 in september 2020 naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij wordt een brief van de OFL-voorzitter Marleen Stikker aan de minister toegevoegd. Deze brief gaat in op de belangrijkste bevindingen en de vervolgstappen van het OFL.