



## Analyse participatie- en communicatieplannen aanvragen tweede ronde proeftuinen Programma Aardgasvrije Wijken

Het Overlegorgaan Fysieke leefomgeving (OFL) is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) 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. Door middel van actie-onderzoek wordt onderzocht welke vormen van samenwerking tussen bewoners en andere partijen (=participatie) in welke type wijken het beste bijdragen aan het aardgasvrij maken van die wijken.

### 1. Inleiding

De uitstoot van broeikasgassen moet in 2050 met 95% zijn verminderd. Eén van de manieren om dit te bereiken, is om 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 proeftuinen in 46 wijken. De ambitie is om snel door te groeien naar ongeveer 100 proeftuinen. Het Programma Aardgasvrije Wijken stelt subsidie beschikbaar aan proeftuinen om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Eind oktober 2020 zijn er in een tweede ronde 19 proeftuinen geselecteerd door het PAW. Meer informatie over het PAW en de proeftuinen zijn via de [website](#) van het PAW te vinden.

Na de eerste ronde aanvragen in 2019 (waar 27 proeftuinen uit 74 aanvragen werden geselecteerd door het PAW) heeft het OFL een analyse gemaakt van de kwaliteit van de participatie- en communicatieplannen van de aanvragers van de proeftuinen. Belangrijke inzichten uit de analyse van de eerste ronde aanvragen zijn:

- Bij een derde van de gemeenten was geen melding gemaakt van een participatieplan tijdens de eerste ronde. Als gevolg daarvan kon de kwaliteit van het participatieproces niet goed worden bepaald. Daarom werd in de twee ronde proeftuinen aanvragen het opnemen van een participatie- en communicatieplan een verplicht onderdeel. Het niet opnemen van een participatieplan in de eerste ronde aanvragen betekent overigens niet dat er geen participatie-activiteiten plaatsvonden bij deze aanvragen; er is alleen geconstateerd dat er in de aanvraag niets over werd beschreven.
- In 24 van de 27 proeftuinen was de terugkoppeling over de resultaten van participatie naar de bewoners niet beschreven.

Ook voor de tweede ronde aanvragen heeft het OFL de participatie- en communicatieplannen van alle (71) aanvragen geanalyseerd. Aangezien het bij de tweede ronde aanvragen verplicht was om een communicatie- en participatieplan in te dienen, kon er een veel betere inschatting gemaakt worden van de kwaliteit van participatieplannen van gemeenten. De inzichten van de analyse van de participatie- en communicatieplannen worden in dit document beschreven. Allereerst zal het analysekader besproken worden; daarna volgt de analyse en het document eindigt met conclusies.

## 2. Analyse kader

Het OFL heeft het analysekader van de eerste ronde proeftuinaanvragen verder ontwikkeld. Het hier gebruikte analysekader combineert drie analyses:

- een analyse van de kwaliteit van de participatie op basis van internationale participatienormen,
- een analyse van het type participatie op basis van een nieuwe participatieladder; en
- een analyse over de mate waarin bewoners *empowered* zijn.

### 2.1 Analyse kader kwaliteit participatie

Om een overzicht te krijgen van de kwaliteit van de participatie zoals beschreven in de aanvragen van de wijken is gebruik gemaakt van internationale normen voor participatie die zijn opgesteld door de International Association for Public Participation (IAP2). Deze normen zijn door de het OFL vertaald in vragen en van een wegingsfactor voorzien op basis van nieuwe inzichten die het OFL in de afgelopen jaren heeft opgedaan. Het OFL bekijkt voor elke aanvraag of deze voldoet aan de gestelde vragen.

**TABEL 1** | Geactualiseerde vragen

Vraag	Weging
1. Zijn alle relevante stakeholders (iedereen die door het beleid geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) tijdig betrokken?	4
2. Is er een participatieplan? Hoe volledig is deze?	3
3. Zo ja, is er een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces?	2
4. Worden de wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) inzichtelijk gemaakt en erkend?	2
5. Wordt de inbreng van participanten serieus meegewogen?	2
6. Krijgen stakeholders te horen op welke manier hun inbreng is gewogen/heeft doorgewerkt?	4

Daarnaast zijn er twee vragen toegevoegd over het begrip empowerment. Onderstaande tabel 2 is dus een toevoeging op tabel 1.

**TABEL 2** | Vragen m.b.t. toetsing van het begrip empowerment

Vraag	Weging
1. Hebben stakeholders voldoende toegang tot middelen gehad om een betekenisvolle bijdrage te <i>kunnen</i> leveren? <sup>1</sup>	4
2. Zijn stakeholders gestimuleerd om deze middelen te <i>willen</i> inzetten? <sup>2</sup>	4

De aanvragen worden op de volgende manier beoordeeld:

**TABEL 3** | Scores op gestelde vragen

	Score
Er wordt expliciet <b>niet voldaan</b> aan de eisen van de vraag	0
Er wordt <b>matig voldaan</b> aan de eisen van de vraag	1
Er wordt <b>voldoende voldaan</b> aan de eisen van de vraag	2
Er wordt <b>goed voldaan</b> aan de eisen van de vraag	3
Er wordt <b>uitstekend voldaan</b> aan de eisen van de vraag	4
Er is <b>onvoldoende informatie</b> beschikbaar een score toe te kennen bij deze vraag	N.B.

De kwaliteit van de communicatie- en participatieplannen wordt berekend door de score per vraag te vermenigvuldigen met de weging per vraag. Op deze wijze komt er voor elke aanvraag een aantal punten tussen 0 en 100 uit dat iets zegt over de kwaliteit van de participatie zoals die beschreven is in de aanvraag. Vanwege

<sup>1</sup> Deze dimensies worden op tabel 4 beschreven en er zal bij elke aanvraag gekeken worden welke dimensie aanwezig is in de aanvraag.

<sup>2</sup> idem

het subjectieve karakter van het onderzoek geeft dit een *globaal* idee van de kwaliteit van de participatie in de aanvraag.

## 2.2 Analyse kader type participatie

De aanvragen worden vervolgens beoordeeld aan de hand van een participatieladder. Het OFL maakt hiervoor gebruik van de participatieladder vernieuwde stijl (die verschilt met de participatieladder van Prodemos; deze laatste werd gebruikt in de aanvragen). In de participatieladder nieuwe stijl is er geen oordeel over de positie op de participatieladder. Het is afhankelijk van de situatie welke trede het best past. Elke trede 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 van Prodemos zoals gehanteerd door het PAW in de handreiking aardgasvrije wijken.

Door het OFL is een inschatting gemaakt van op welke participatieladder-trede de in de aanvraag beschreven participatie-activiteiten plaatsvinden. De treden op de participatieladder zeggen iets over de manier waarop de gemeente die de aanvraag heeft ingediend bezig is met participatie. Deze stap is gemaakt om ook vanuit een ander perspectief naar de gegevens te kijken. Het OFL beoordeelt daarmee niet alleen wat de kwaliteit van het participatieproces is (zie vorige paragraaf) maar ook welke rollen burgers en overheden hebben in de aspirant-proeftuin. Onderstaande tabel 4 geeft de treden van de participatieladder nieuwe stijl weer:

**TABEL 4** | Participatieladder nieuwe stijl

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

### 2.3 Analysekader empowerment bewoners

Empowerment is datgene wat maakt dat iemand zich gesteund en bekrachtigd voelt om een bijdrage te leveren, om te participeren. Empowerment is door het OFL vertaald naar twee praktische begrippen: kunnen en willen.

- *Kunnen*: heeft iemand toegang tot middelen zoals geld, kennis en netwerken?
- *Willen*: heeft iemand het vermogen en de bereidheid om deze middelen ook in te zetten? Heeft iemand bijvoorbeeld voldoende gemeenschapsgevoel, de juiste competenties of het gevoel dat de acties tot iets blijvend bijdragen?

Willen en kunnen bevatten verschillende dimensies, weergegeven in onderstaande tabel 5.

**TABEL 5a** | Empowerment – toegang tot middelen (**Kunnen**)

Toegang tot	Type middelen	Voorbeelden voor aardgasvrije wijken
<b>Kennis</b>	Informatie, concepten, ideeën, overtuigingen, kennis.	Informatie over de randvoorwaarden van het van aardgas afgaan, zoals een einddatum van overgang. Kennis/(nieuwe) ideeën over de alternatieven van aardgas (o.a. warmtepomp, stadswarmte, zonneboiler, waterstof).
<b>Sociaal Netwerk</b>	Menselijke invloed, personeel, leden, kiezers.	Het mobiliseren van mensen in hun rol als buurtbewoner voor een bepaald doel (samen een coöperatie opzetten, protesteren tegen een besluit). Mensen in hun professionele rol die beschikbaar zijn om het proces te ondersteunen, zowel van de (lokale) overheid als bedrijven.
<b>Kunstmatige bronnen</b>	Apparaten, producten, constructie, infrastructuur, kunst.	De gas-infrastructuur in een wijk, maar ook water- en rioolleidingen. Bijvoorbeeld wanneer er onderhoud moet gepleegd worden kan dit gecombineerd worden met aanleggen/herzien/verwijderen van andere infrastructuur. - Isolatiemateriaal, warmtepomp, zonneboiler, etc. Beleid, ruimte maken voor alternatieve oplossingen/experimenten, voor het beschikbaar maken van pensioengeld.
<b>Natuurlijke bronnen</b>	Grondstoffen, fysieke ruimte, tijd.	De fysieke mogelijkheid van een bepaalde wijk om aardwarmte te gebruiken. De ruimte in een bepaald huis om te kunnen isoleren (zoals een spouwmuur), ruimte hebben voor een warmtepomp of zonneboiler.
<b>Financiën</b>	geld, aandelen, subsidies, leningen.	De financiële middelen die een individu beschikbaar wil en kan maken voor investeringen in/rondom de woning. Het geld die de overheid beschikbaar stelt voor fysieke investeringen (zoals nieuwe infrastructuur) of het proces van aardgasvrij maken van wijken (begeleiding, advies, etc.).

**TABEL 5b** | Empowerment – vermogen/bereidheid tot het inzetten van middelen (willen)

<b>Vermogen/bereidheid</b>	<b>Achterliggende waarde</b>	<b>Uitspraak – ik wil meedoen met aardgasvrije wijken omdat:</b>
<b>Keuzevrijheid</b>	De mogelijkheid eigen keuzes te maken en te handelen in overeenstemming met persoonlijke waarden en identiteit.	“Ik zelf wil beslissen over wat ik doe”
<b>Deskundigheid</b>	Het ontwikkelen van bekwaamheid en de beleving van effectiviteit bij het uitvoeren van acties.	“Ik verstand heb van of ervaring heb met vergelijkbare processen” of “ik wil over dit soort processen kennis of ervaring opdoen”
<b>Gemeenschapsgevoel</b>	Deel uitmaken van, en zich verbonden voelen met een groep, alsmede er steun en erkenning van ontvangen	“Ik samen met anderen eraan wil werken”
<b>Invloed</b>	Het geloof in de (eigen) mogelijkheid om invloed te hebben en dit ook daadwerkelijk ervaren.	“ik wil en iets kan bereiken”
<b>Zingeving</b>	De ontwikkeling van een collectieve identiteit, met bijbehorende verhalen, beelden en zelfs een verandertheorie over beoogde doelen.	“Ik geloof dat het tot iets positiefs leidt”
<b>Veerkracht</b>	Het vermogen om te leren, zich aan te passen en te herstellen van tegenslagen	“omdat ik me kan aanpassen en herstellen”

Pas als mensen kunnen en willen, *kunnen* zij overgaan op *dóen*, en actief participeren. Een uitgebreide beschrijving is van het begrip empowerment is beschikbaar in rapport Drift in opdracht van OFL: Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken (2019)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Weblink: [Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken \(2019\)](#)

### 3. Resultaten analyse

#### 3.1 kwaliteit participatie

Voor de kwaliteit van de (71) communicatie- en participatieplannen zijn meerdere dimensies beoordeeld aan de hand van 8 vragen (zie paragraaf 2.1 voor een uitgebreide uitleg over de opzet van de analyse). De gemiddelde scores van deze vragen zijn te vinden in tabel 6. Hieronder worden de inzichten per vraag uiteengezet.

**TABEL 6** | Overzicht van de gemiddelde participatiescores per vraag

	0	1	2	3	4
	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed	Uitstekend
Vraag	Score				NB
Worden alle relevante stakeholders tijdig betrokken?	2,9				7/71
Is er een participatieplan? Hoe volledig is deze?	2,5				5/71
Zo ja, is er een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces?	NB				62/71
Worden de wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) inzichtelijk gemaakt en erkend?	2,5				8/71
Wordt de inbreng van participanten serieus meegewogen?	2,9				11/71
Krijgen stakeholders te horen op welke manier hun inbreng is gewogen/heeft doorgewerkt?	NB				62/71
Krijgen stakeholders voldoende toegang tot middelen om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren? ( <b>kunnen</b> )	2,6				7/71
Worden stakeholders geholpen om deze middelen te willen inzetten? ( <b>willen</b> )	2,3				7/71

De stakeholders worden over het algemeen tijdig betrokken (score = goed). Het PAW onderscheidt vier verschillende fasen in het wijkproces richting aardgasvrij (oriëntatie, plan, uitvoering, gebruik)<sup>4</sup>. Met tijdig wordt niet bedoeld dat stakeholders altijd tijdens de oriëntatiefase worden betrokken bij het proces. Afhankelijk van de wensen en belangen van de stakeholders willen sommige stakeholders bij voorkeur pas in een latere fase worden betrokken. Één gemeente koos er bijvoorbeeld voor om niet aan te kondigen richting de bewoners dat zij een aanvraag voor de proeftuin zouden doen. Mocht de aanvraag niet worden gehonoreerd dan zouden de bewoners al een tegenslag te verduren krijgen, voordat er überhaupt was begonnen met de transitie naar aardgasvrij. Dat zou onnodig de energie uit de toekomstige initiatieven halen.

Van de 71 ingediende proeftuinaanvragen waren er een vijftal aanvragen waarvan de beschrijving van de participatie ontbrak of zeer miniem was; we hebben dit geoormerkt als het ontbreken van een participatieplan. Als we kijken naar overige 66 aanvragen mét participatieplannen dan kan geconcludeerd worden dat de volledigheid van deze participatieplannen voldoende is. De volledigheid is beoordeeld door te kijken of óf de in tabel 6 genoemde onderwerpen beschreven werden; de mate van volledigheid bepaald de score in tabel 6. Het gaat hier om een inschatting van de *volledigheid* van de participatieplannen wat nog niets zegt over de *kwaliteit* van participatie.

In maar negen van de 71 geanalyseerde proeftuinaanvragen werd er beschreven dat er een bestuurlijk besluit is genomen t.a.v. het participatieproces. Dit betekent overigens niet dat de overige 57 gemeenten geen bestuurlijk besluit hebben genomen, het is simpelweg niet beschreven in de participatie- en communicatieplannen.

Over het algemeen worden de wensen en belangen van stakeholders voldoende tot goed in kaart gebracht in de plannen. Aanvragen die hoog scoorden op dit onderdeel maakten een analyse van de belevingswereld van de

<sup>4</sup> Weblink: [Wijkproces - Programma Aardgasvrije Wijken](#)

bewoners door gebruik te maken van het BSR-model<sup>5</sup> of het Citisens<sup>6</sup> model. Ook was het door eerdere ervaringen met participatie, rondom bijvoorbeeld de uitrol van glasvezel, voor gemeenten al duidelijk wat voor type bewoners er in de wijk woonden. Aanvragen die vaak slechter scoorden op dit onderdeel voerden alleen maar een sociaaleconomische analyse van de wijk, of wisten de verschillende profielen van type bewoners in de wijk niet te vertalen naar de juiste participatie-aanpak. Het inzichtelijk maken van de belangen van bewoners is dus niet genoeg, het moet dus ook erkend worden in de participatie-aanpak.

Gemiddeld genomen wordt de inbreng van stakeholders goed meegewogen. Zo worden er bijvoorbeeld enquêtes gehouden, of kunnen bewoners in sommige gevallen aangeven hoe zij de overlast van de werkzaamheden ervaren, zodat daar rekening mee kan worden gehouden in de uitvoeringsfase. In de participatieplannen wordt overigens maar in negen gevallen beschreven dat er wordt teruggekoppeld hoe deze inbreng heeft doorgewerkt. Het is onduidelijk of er überhaupt geen terugkoppeling plaatsvindt, maar het wordt in ieder geval niet beschreven in de participatie- en communicatieplannen. Dit laatste punt is opvallend, omdat dit ook één van de belangrijkste aandachtspunten was van de analyse van de eerste ronde proeftuinen (zie *hoofdstuk 1. Achtergrond en inleiding*)

In de analyse van de kwaliteit van de communicatie- en participatieplannen is ook gekeken naar de mate van 'empowerment'. Empowerment gaat over hoe stakeholders in staat worden gesteld door de gemeente om mee te doen met de transitie naar aardgasvrij<sup>7</sup>. Uit de analyse blijkt dat gemeenten een voldoende score op gebied van empowerment, wat betekent dat er genoeg ruimte is voor verbetering. Empowerment omvat twee onderdelen:

- Kunnen (Krijgen stakeholders voldoende toegang tot middelen om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren?); en
- Willen (Worden stakeholders geholpen om deze middelen te willen inzetten?).

Uit de analyse blijkt dat gemeenten het iets ingewikkelder vinden om stakeholders te motiveren om de geboden middelen ook echt te willen inzetten. Gemiddeld genomen presteren de gemeenten een 'voldoende' op dit vlak, vergeleken met 'goed' op het vlak van 'kunnen' (zie tabel 5). In paragraaf 2.3 zal er uitgebreider in worden gegaan op hoe de aanvragen de dimensies van *willen* en *kunnen* beschrijven.

Tenslotte kan ook worden geconcludeerd dat de scores per vraag van de toegekende proeftuinen in de meeste gevallen niet sterk verschilden van de niet-toegekende proeftuinen. Er waren echter een paar kleine verschillen te ontdekken; de toegekende proeftuinen leken stakeholders iets tijdiger te betrekken en hadden een iets vollediger participatie- en communicatieplan.

### 3.2 Analyse type participatie

Gemeenten waren verplicht om aan te geven op welke plek van de participatieladder hun activiteiten gericht waren. De participatieladder van Prodemos in de aanvraag kwam niet volledig overeen met de participatieladder nieuwe stijl die het OFL hanteert. Vandaar dat het OFL op basis van de uitvragen een eigen analyse heeft gemaakt van de mate van participatie in de plannen.

Zoals te zien is in onderstaande figuur waren de meeste participatieplannen gericht op de lagere treden van de participatieladder. 'Lager' betekent niet per se slechter, er wordt dus geen oordeel geveld. Dit komt omdat 'goed' of 'slecht' afhangt van het type bewoners die in de wijk wonen. Het is belangrijker dat de trede op de ladder aansluit bij de behoeften van de bewoners in de wijk. Sommige bewoners zien liever een actief sturende overheid, andere bewoners doen het liever zelf.

Een goede participatie-aanpak richt zich dus op een trede van de participatieladder die aansluit bij de behoeften van de bewoners, maar vaak moet er ook een onderscheid worden gemaakt in welke fase het project zich bevindt. Zoals in paragraaf 2.1 al werd beschreven kent het PAW vier fasen in het wijkproces richting aardgasvrij wonen: oriëntatie, plan, uitvoering en gebruik/nazorg. Per fase kan er ook een andere trede op de participatieladder passender zijn voor de situatie. Zo kozen sommige gemeenten ervoor om tijdens de oriëntatie en planfase de bewoners zo min mogelijk te betrekken. Tijdens deze fasen moesten er bijvoorbeeld technische afwegingen worden gemaakt over welke oplossingsrichting het beste was om aardgasvrij te wonen. Deze technische

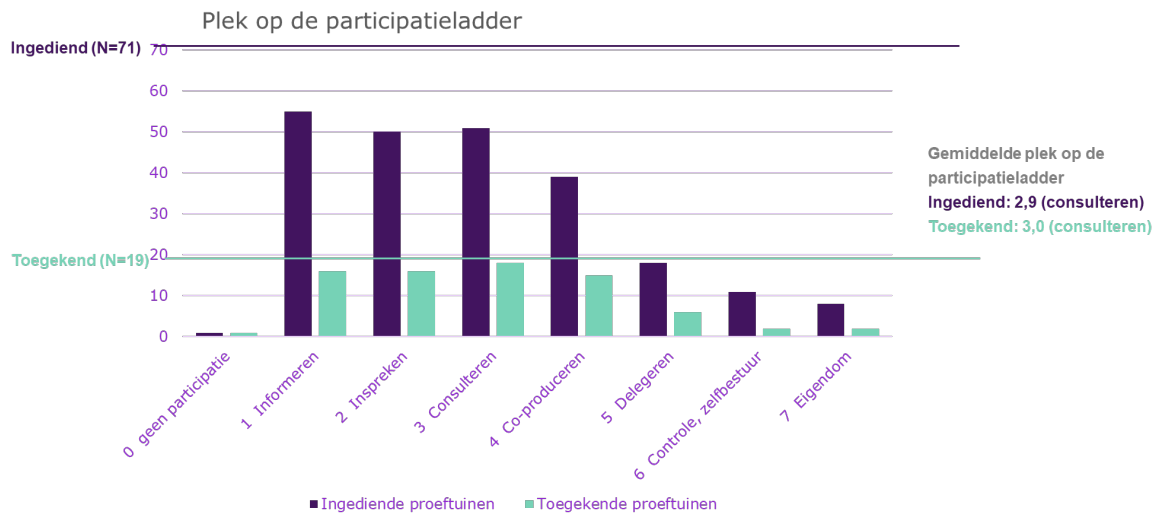
<sup>5</sup> Weblink: [BSR-model - Leefstijlen & drijfveren in 4 kleuren | MarketResponse](#)

<sup>6</sup> Weblink: [Betrokkenheid: 8 profielen \(citisens.nl\)](#)

<sup>7</sup> Een uitgebreide uitleg over het begrip empowerment en welke onderdelen hier deel van uitmaken is te vinden in het rapport van *Drift (2019) – Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken* ([link](#))

afwegingen konden bijvoorbeeld het beste worden gemaakt door experts op het gebied van duurzame warmte. Zodra er een plan lag zouden de bewoners actiever worden betrokken om de uitvoering samen met de bewoners vorm te geven. Nogmaals, ook hier dient de aanpak aan te sluiten bij de behoeften van de bewoners. Hebben bewoners bijvoorbeeld veel expertise en doen ze ook graag mee met de planvorming, dan dienen de bewoners ook betrokken te worden. Tegelijkertijd zijn er ook andere groepen bewoners die minder betrokken willen worden. Dat verklaart ook waarom gemeenten inzetten op meerdere plekken op de participatieladder, zoals te zien valt hieronder. Door een participatieaanpak gericht op meerdere treden van de ladder, vergroot je de kans dat specifieke groepen bewoners beter worden betrokken op basis van hun behoeften.

**Figuur 1** | Weergave van de plek op de participatieladder waar de participatie-aanpak op aansluit



### 3.3 Empowerment

Empowerment gaat over hoe stakeholders in staat worden gesteld door de gemeente om mee te doen met de transitie naar aardgasvrij<sup>8</sup>. Empowerment bestaat uit de onderdelen *kunnen* en *willen* en elk van deze twee onderdelen, bestaat uit een set van dimensies (zie *tabel 5* voor een overzicht van deze dimensies). De aanwezigheid en invulling van deze dimensies in de communicatie- en participatieplannen wordt hieronder beschreven.

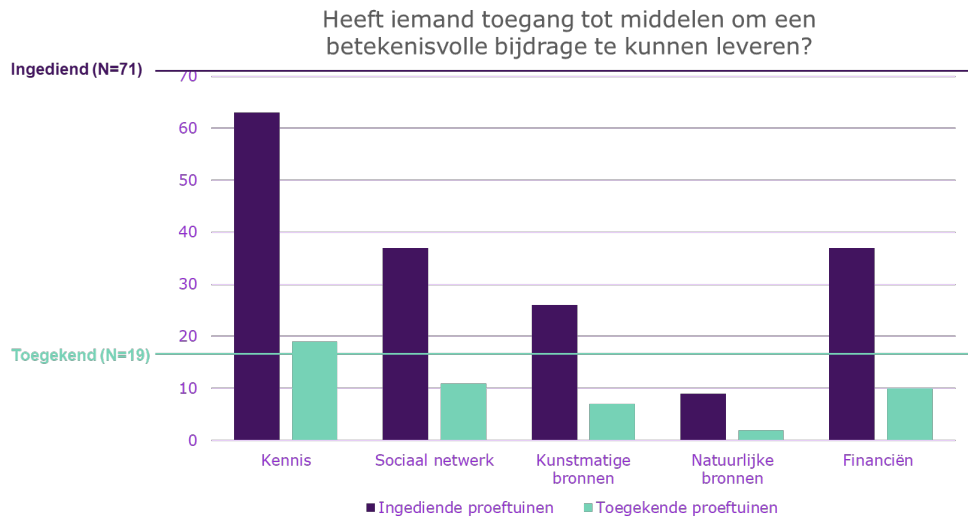
#### *Kunnen*

Om te beoordelen om men toegang heeft tot middelen om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren wordt er beoordeeld om men toegang heeft tot kennis, sociale netwerken, kunstmatige bronnen, natuurlijke bronnen en tot financiën. De beoordeling per onderdeel wordt in figuur 2 weergegeven.

<sup>8</sup> Een uitgebreide uitleg over het begrip empowerment en welke onderdelen hier deel van uitmaken is te vinden in het rapport van *Drift (2019) – Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken*



**Figuur 2** | Weergave van de verschillende soorten middelen, die beschreven werden in de participatieplannen, die men beschikbaar heeft om mee te *kunnen* doen.



De middelen die gemeenten veelal aanbieden aan haar stakeholder zijn vooral gericht op het informeren van stakeholders (empowerment-dimensie *kennis*). Denk hierbij bijvoorbeeld aan nieuwsbrieven versturen, modelwoningen maken en coaching gesprekken aanbieden om de bewoners te informeren over welke energiebesparende maatregelen zij kunnen treffen.

In ongeveer de helft van de plannen werd toegang tot een sociale netwerk veelvuldig benoemd als middel om de bewoners te activeren. Denk bij sociale netwerken bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van energie coöperaties, of sportclubs of scholen die de transitie naar aardgasvrij promoten. Netwerken zijn belangrijk, omdat netwerken en sociale structuren enthousiasme van de koplopers in de wijk kunnen verspreiden. Mensen komen op deze manier op een laagdrempelige manier in aanraking met initiatieven in de wijk en kunnen aangezet worden om mee te doen. Aan de andere kant kunnen koplopers in de wijk makkelijker hulp vinden in de wijk als er netwerken en sociale structuren aanwezig zijn.

Verbinding zoeken met andere gebiedsopgaven (*kunstmatige bronnen*) is ook een manier waarop bewoners in staat worden gesteld om mee te doen. Wanneer er bijvoorbeeld onderhoud moet gepleegd worden kan dit gecombineerd worden met aanleggen/herzien/verwijderen van andere infrastructuur. Een goed voorbeeld was een aanvraag die met haar plannen voor aardgasvrij de oude huizenblokken wilde renoveren om zo het wooncomfort voor de bewoners te verhogen i.c.m. het overgaan naar aardgasvrij. De verbinding met andere opgaven werd in het overgrote deel van de aanvragen niet beschreven.

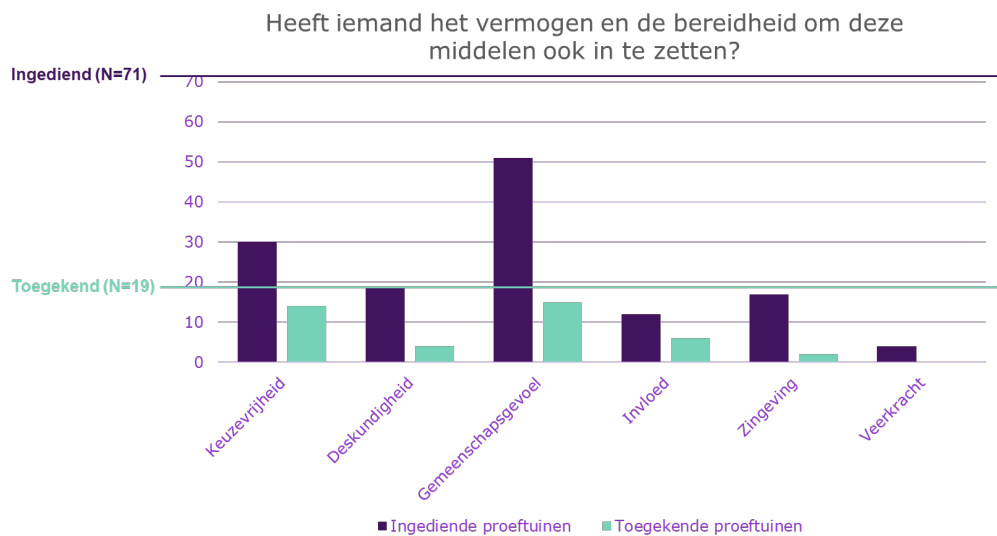
De vierde dimensie van *kunnen* houdt in dat bewoners en initiatiefnemers toegang hebben tot natuurlijke bronnen, zoals de fysieke mogelijkheid van een bepaalde wijk om aardwarmte te gebruiken. In de participatie- en communicatieplannen werd hier weinig aandacht aan besteed. Dat valt te verklaren, omdat toegang tot natuurlijke middelen vaak al door een technische partij in het voortraject in kaart gebracht is. Daarom valt te verwachten dat deze inventarisatie niet is beschreven in de participatie- en communicatieplannen, maar in een ander onderdeel van de proeftuinaanvragen.

Uiteraard was het beschikbaar stellen van financiële middelen ook een belangrijk middel dat door gemeenten werd ingezet om mensen een betekenisvolle bijdrage te kunnen laten leveren. Opvallend genoeg werd het beschikbaar stellen van financiële middelen maar in iets meer dan de helft van de aanvragen beschreven in de participatieplannen (*financiën*).

#### *Willen*

Om te beoordelen om men het vermogen en de bereidheid om de bovenstaande middelen in te zetten wordt er gekeken naar keuzevrijheid, deskundigheid, gemeenschapsgevoel, het gevoel dat bewoners invloed kunnen uitoefenen en een verschil kunnen maken, zingeving en veerkracht. De beoordeling per onderdeel wordt in figuur 3 weergegeven.

**Figuur 3** | Weergave van de verschillende soorten vermogens en bereidheid, die beschreven werden in de participatieplannen, die men in staat stelt om mee te *willen* doen.



Gemeenten proberen hun stakeholders vooral te motiveren door te focussen op samenwerken, hiermee krijgen stakeholders het gevoel dat ze het niet alleen hoeven te doen (empowerment-dimensie *gemeenschapsgevoel*). Daarnaast wordt in de communicatie richting bewoners vaak benadrukt dat men zelf invloed heeft op de keuze om van het gas af te gaan. Dit geeft een bepaalde mate van autonomie, waardoor bewoners het gevoel hebben invloed te hebben op hun eigen keuzes (*keuzevrijheid*). Een goed voorbeeld hiervan is dat een proeftuin ervoor koos om per huizenblok van het aardgas af te gaan. Hiermee kon er maatwerk worden geleverd voor de bewoners, waardoor er ruimte ontstond voor het maken van eigen keuzes door de bewoners.

De gemeenten die een aanvraag hebben ingediend zetten overigens maar beperkt in op bewoners het gevoel te geven dat ze een verschil kunnen maken (*invloed*). Daarnaast wordt er maar beperkt ingezet op *zingeving* rondom het thema aardgasvrij. In veel gevallen wordt er wel gecommuniceerd waarom er over moet worden gestapt op aardgasvrij, maar dit sluit dan niet goed aan op de belevingswereld van de bewoners. Bepaalde bewoners in gemeenten zijn bijvoorbeeld vooral bezig de eindjes aan elkaar knopen, zodat ze kunnen rondkomen aan het einde van de maand. Voor hun staat duurzaamheid niet hoog op de agenda, maar kan er wel aansluiting worden gezocht door aan te geven dat aardgasvrij bijvoorbeeld het wooncomfort kan verhogen en tot een lagere energierekening leidt. In zekere zin sluit dit dus ook aan bij de eerdere bevinding dat betere participatie- en communicatieplannen aansluiten bij andere gebiedsopgaven.

Ook werd er in de communicatie- en participatieplannen maar weinig aandacht besteed aan de (ontwikkeling van) deskundigheid van de bewoners t.a.v. aardgasvrij. Hierbij kan worden gedacht aan het aanbieden van bijvoorbeeld opleidingen, zodat bewoners zelf advies kunnen geven in de wijk over het verduurzamen van woningen. Onderdeel hiervan is ook dat bewoners echt ervaren dat hun acties effectief zijn. Hiermee lijkt dit onderdeel gerelateerd aan invloed, maar is deskundigheid meer gericht op de uitvoering van acties.

Tenslotte wordt er in de participatieplannen weinig aandacht besteed aan het vermogen om te leren van tegenslagen (*veerkracht*). Dit is opvallend omdat de aanvragers een proeftuin willen worden, wat betekent dat er ook sprake kan zijn van tegenvallende resultaten, omdat er nog geen duidelijk draaiboek ligt vanuit eerdere ervaringen. Het vermogen om te gaan met tegenslagen zal daarom bij zowel de gemeente als de andere stakeholders belangrijk zijn om de proeftuin te laten slagen.

#### 4. Conclusie

De analyse geeft een beperkt beeld van de kwaliteit van de communicatie- en participatieplannen. Dat komt door de subjectieve beoordelingscriteria, de keuze voor een bepaalde analyse kader en het ontbreken van informatie in de plannen. Dit beperkte beeld laat zien dat de kwaliteit van de plannen in het algemeen voldoende tot goed zijn. Op twee onderdelen (*is er een politiek/bestuurlijk besluit genomen t.a.v. het participatieproces?* en *krijgen stakeholder te horen op welke manier hun inbreng heeft doorgewerkt?*) is er te weinig informatie aangeleverd om een echt goede beoordeling te kunnen doen. Aangezien de informatie niet aanwezig was kan niet worden geconcludeerd dat de aanvragen hier slecht of goed op hebben gescoord. Als gevolg kan er geen exacte score gevormd worden voor de kwaliteit van alle communicatie- en participatieplannen. Er is er bewust niet voor gekozen om de twee vragen waar te weinig informatie over te vinden was te schrappen uit het analysekader. De scores die zouden volgen uit dit aangepaste analysekader zouden geen representatie en volledige weergave zijn van de kwaliteit van de communicatie- en participatieplannen, omdat maar een gedeelte van het analysekader (zie hoofdstuk 2) zou worden toegepast. Er kan wel geconcludeerd worden dat de kwaliteit tussen de toegekende en niet-toegekende proeftuinen weinig lijkt verschillen.

Wat betreft het vóórkomen van de verschillende typen participatie is de conclusie dat de aanvragen een goede spreiding laten zien. Dit betekent dat de proeftuinen hun naam eer aan doen omdat ervaringen kunnen worden opgedaan met verschillende typen samenwerking. Ook hier was er weinig verschil tussen de toegekende en niet-toegekende proeftuinen.

De participatietypen 'delegeren', 'controle-zelfbestuur' en 'eigendom' kwamen minder voor dan de overige typen; dit is echter niet vreemd omdat de meeste initiatieven nog steeds door gemeenten worden gestart en gemeenten nog relatief weinig ervaring hebben met deze drie vormen.

Om de bewoners te empoweren kiezen de gemeenten wat betreft 'het kunnen' het vaakst voor kennisoverdracht (informatievoorziening), doen ze beroep op de sociale netwerken en stellen ze financiën beschikbaar. Ook in dit geval was er weinig verschil tussen de toegekende en niet-toegekende proeftuinen. Verbinding leggen met andere (wijk) opgaven ('kunstmatige bronnen'), al dan niet in het fysieke domein, komt minder voor in de aanvragen. Dat is opvallend omdat naar deze verbinding wél expliciet werd gevraagd in de aanvragen voor de tweede ronde. De ervaring van het OFL is dat bewoners liefst eerst andere zaken in hun directe leefomgeving willen veranderen dan hun huis aardgasvrij maken. Het aansluiten bij de belevingswereld van bewoners is belangrijk en koppeling

met andere (persoonlijke) wensen zou dat kunnen versterken<sup>9</sup>. Als daarnaast uitgebreid gesproken wordt met (vertegenwoordigers van) de bewoners in de wijk lijkt de kans groter dat bewoners mee *willen* en mee *kunnen* doen. Uit het tweede deel van de empowerment analyse ('willen') blijkt dat gemeenten wellicht bewoners beter in staat kunnen stellen om mee te doen door ze een gevoel te geven dat ze een verschil kunnen maken (*invloed*), en ze ondersteunen om beter om te kunnen gaan met tegenslagen en van fouten kunnen leren<sup>10</sup>. Deze twee empowerment dimensies zagen we namelijk nog weinig terug in de aanvragen.

De criteria waaraan de aanvragen voor de tweede ronde moesten voldoen waren uitgebreider en beter omschreven dan die voor de eerste ronde aanvragen in 2019. Dit heeft het OFL in staat gesteld om een betere analyse te maken van de kwaliteit en inhoud van de participatie in de aanvragen. De voorzichtige conclusie is dat er een stap voorwaarts is gezet wat betreft die kwaliteit en inhoud van de participatie *plannen*. Er ontbreken echter nog essentiële onderdelen in de ingediende participatieplannen om een goed oordeel te kunnen vellen. In de criteria voor de aanvragen voor de derde ronde proeftuinen zou dat kunnen worden rechtgezet door daar explicieter naar te vragen.

---

<sup>9</sup> Dit kan onder meer door gebruik te maken van analyse-tools (zoals BSR-model of het Citisens model) die breder kijken dan alleen sociaaleconomische kenmerken in de wijk kan er een betere inschatting worden gemaakt wat er leeft bij de bewoners.

<sup>10</sup> Het OFL in samenwerking met Leonie van der Steen een artikel gepubliceerd dat gaat over omgaan met mislukkingen en waarom het zo belangrijk is om te leren van briljante mislukkingen. Lees het artikel [hier](#).