



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

drs. K.H. Ollongren

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Contactpersoon

Anna Kogut
secretaris

anna.kogut@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

Bijlagen

Jaarrapport Participatie in Aardgasvrije Wijken 2020
Plan van Aanpak Participatie in Aardgasvrije Wijken
2021

Datum 13 juli 2021
Betreft Participatie in Aardgasvrije Wijken –
bevindingen van het OFL

Geachte mevrouw Ollongren,

Sinds 2019 werkt het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), op uw verzoek, aan het Programma Aardgasvrij Wijken (PAW). Dit doet het OFL door te onderzoeken en advies uit te brengen over welk type participatie in welke omstandigheden het meest effectief is in het aardgasvrij maken van wijken.

Met deze brief informeer ik u over mijn belangrijkste bevindingen die in de periode april–december 2020 zijn opgedaan. Bovendien schets ik u onze plannen voor de tweede helft van 2021. Twee onderliggende rapporten over deze perioden zijn toegevoegd als bijlage en sluiten aan op de rapporten 2019-2020 die ik in het najaar van 2020 naar u zond en waarop ik graag uw reactie verneem.

Ik wil nadrukkelijk uw aandacht vragen voor het laatste deel van deze brief. In dat deel ga ik in op het belang van maatschappelijk initiatief in de aardgasvrije transitie en de samenwerking tussen organisaties die te maken hebben met het aardgasvrij maken van bestaande woningen. Ik stel daar ook een vraag aan u, waarop ik graag uw reactie verneem.

Activiteiten april – december 2020

In deze periode heeft het OFL een nieuw perspectief ontwikkeld op participatie, namelijk vanuit het begrip *empowerment*. Niet alle betrokkenen, noch vanuit overheden als vanuit maatschappelijke organisaties, zijn altijd in staat om een gewenste rol uit te voeren. Dat kan een kwestie van *willen*, van *kunnen* of van beiden zijn. Door dit 'Empowerment raamwerk' kunnen we in kaart brengen in hoeverre betrokkenen 'empowered' zijn om deel te nemen aan aardgasvrije initiatieven. Ook ontwikkelden we een zogenaamde 'empowerment-scan voor participatie' die het mogelijk maakt dat partijen, zoals gemeenten en maatschappelijke initiatieven, beter en sneller *samen* de juiste participatievorm vinden.

Het OFL heeft ook onderzoek gedaan naar sociale structuren in wijken. Zowel door bestaande kennis hierover te inventariseren als in verschillende wijken actieonderzoek te

Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

verrichten. Het OFL heeft wijken bezocht en gepraat met bewoners en buurtwerkers. Nieuwe inzichten over sociale structuren in wijken, zijn ook opgedaan samen met de leden van de OFL-PAW begeleidingsgroep. Deze groep bestaat uit mensen werkzaam bij maatschappelijke initiatieven, kennisinstituten, woningbouwcoöperaties, overheden, adviesbureaus en netwerkbeheerders. Met deze groep is onder andere het effect van de Corona-situatie op de participatie besproken, geanalyseerd en vastgelegd in een brochure. Het OFL heeft ook het netwerk van organisaties die zich bezighouden met participatie in de energietransitie in kaart gebracht. In het laatste kwartaal van 2020 is bovendien de kwaliteit van de participatie in de tweede ronde proeftuinen-aanvragen onderzocht.

Bevindingen april – december 2020

Het PAW heeft zichzelf een aantal leervragen gesteld. Op basis van de zojuist beschreven activiteiten kan het OFL uitspraken doen over enkele van deze leervragen. Daarnaast hebben de activiteiten ook geleid tot enkele andere bevindingen; ook die worden hieronder beschreven.

'Empowerment' gaat twee kanten op

Het PAW vraagt zich af hoe bewoners en bewonersinitiatieven in staat gesteld kunnen worden om mee te doen in de aardgasvrije transitie. Het OFL vindt deze vraag te beperkt. Het gaat erom dat alle belanghebbenden voldoende empowered zijn om volwaardig mee te kunnen doen in het participatieproces, niet alleen de bewoners. Dit geldt dus ook voor bijvoorbeeld gemeenten, NGO's, woningcorporaties en energieleveranciers. Als aan hen wordt gevraagd om een bepaalde rol in het participatieproces te vervullen maar bijvoorbeeld de personele capaciteit, het budget of de competenties daartoe ontbreken, dan is die belanghebbende daarvoor onvoldoende empowered. Dit gegeven werkt het OFL verder uit om daarmee te hoofdvraag te beantwoorden; nl. 'welk participatieproces bevordert de realisatie van aardgasvrije wijken?'

Sociale structuren

Zowel het OFL als het PAW zien dat in wijken bestaande sociale structuren zoals sportclubs, scholen, etc. een belangrijke rol kunnen spelen bij het aardgasvrij maken van bestaande woningen. 'Aansluiten bij sociale verbanden' is een essentiële aanvulling op traditionele participatietrajecten. Sociale structuren bieden een veilige omgeving waar een zo divers mogelijke groep mensen zich zo vrij mogelijk kan uiten. Mét en binnen die structuren kan het gesprek op gang gebracht worden: over energie en duurzaamheid, over de wijk en haar toekomst, over wat mensen kunnen en willen.

Gemeenten kunnen via sociale structuren in een korte tijd meer mensen horen waarbij ook de specifieke (ervarings-)deskundigheid van de mensen beter tot zijn recht komt. De ervaring leert dat als burgers binnen hun sociale structuur worden aangesproken ze



Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

dit als veilig en laagdrempelig ervaren. Daardoor kunnen ze zaken in hun eigen woorden formuleren en krijgen ze de tijd om zich in de materie te verdiepen en deze te begrijpen.

Intermediairs

Het PAW heeft ook de rol onderzocht van intermediairs, ofwel tussenpersonen die de verbinding leggen tussen instituties en (groepen) mensen in de wijk. Uit de OFL-wijkbezoeken blijkt dat intermediairs een belangrijke rol spelen. Ze beschikken over goede (digitale) netwerken die tot in de 'haarvaten' van de wijk reiken. Ook komen deze mensen geloofwaardiger over op bewoners dan mensen afkomstig uit de formele wereld. Deze intermediairs werken bovendien met een integrale blik. Huurschulden, geluidsoverlast, achterstallig onderhoud, eenzaamheid of een gebrekkige groenvoorziening worden als vanzelfsprekend verbonden met het verduurzamen van woningen. Overheidspartijen zouden vaker de hulp kunnen inroepen van intermediairs. Dit vraagt echter wel van overheden dat ze op een andere manier werken. Fysieke en sociale onderwerpen zijn bij gemeenten vaak verdeeld over verschillende afdelingen en wethouders, wat de communicatie en het maken van (budgettaire) afspraken met de gemeente soms (zeer) lastig maakt.

Netwerkanalyse participatie

Het OFL heeft door middel van een 'netwerkanalyse' in kaart gebracht welke partijen en organisaties in Nederland werken aan participatie in de context van aardgasvrije wijken. Doel was om overzicht te scheppen voor het speelveld van aardgasvrije wijken en kennisdeling te stimuleren. Het OFL wil voorkomen dat nieuwe initiatieven overal het wiel opnieuw gaan uitvinden, terwijl de context van aardgasvrije wijken juist een rijk ecosysteem biedt waarbinnen initiatieven veel van elkaar kunnen leren. De netwerkanalyse laat een beeld zien van 36 spelers (van wijkniveau tot nationaal niveau) die evenredig verdeeld bestaan uit overheids-, markt-, kennispartijen en uit initiatieven in de samenleving.

Uit de netwerkanalyse blijkt dat de meeste actoren en initiatieven op participatiegebied zijn gericht op de oriëntatie- en planfase in aanpak naar aardgasvrije wijken. Dit is te verklaren doordat veel wijkprocessen zich in deze fases bevinden. Het is aannemelijk dat de latere fases (de uitvoering en gebruiksfase) meer voorbereiding vragen in het voortraject, om participatie goed te kunnen waarborgen. Op huishoudelijk niveau zijn er weinig initiatieven gevonden. Dit is opvallend, omdat de transitie naar aardgasvrij vraagt om een verandering achter de voordeur. Met informatie op huishoudelijk niveau kan het onderling begrip tussen gemeente en huishouden vergroot worden, waardoor de transitie naar aardgasvrij versneld kan worden.

Er zijn relatief weinig partijen en initiatieven gevonden die zich op regionale schaal bezighouden met participatie en aardgasvrije wijken. Dit terwijl het regionale niveau zich goed leent voor bijvoorbeeld het delen van *best practices*.



Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

Analyse proeftuinen

In 2020 vond ook de tweede ronde aanvragen voor de proeftuinen plaats. Het OFL heeft de participatie- en communicatie plannen van deze aanvragen nader bekeken, beoordeeld vanuit het empowerment-raamwerk. Hier werd gekeken op 11 dimensies wat verschillende partijen *kunnen*, *willen* en wat zij *doen*. Gemeenten kiezen meestal om het empowerment van bewoners te vergroten via de overdracht van informatie of via het aanspreken van de sociale netwerken waarvan bewoners onderdeel uitmaken. Sommige gemeentes stellen ook financiën beschikbaar. Het empowerment vergroten door verbinding te leggen met andere (wijk) opgaven, al dan niet in het fysieke domein, komt minder voor in de aanvragen. Dat is opvallend omdat vanuit PAW wel aan de gemeenten expliciet is gevraagd om deze verbindingen te vermelden in de aanvragen voor de tweede ronde proeftuinen. Deze en andere signalen geven wij periodiek af in onze overleggen met PAW.

OFL plannen voor 2021

In de tweede helft van 2021 gaat het OFL verder in haar werkwijze om te komen tot een onafhankelijke blik op 'participatie in aardgasvrije wijken', om bij te dragen aan het beantwoorden van de vraag welke vorm van participatie leidt tot het realiseren van aardgasvrije wijken. Waarbij het onze onveranderde intentie is om het gesprek hierover tussen (rijks-) overheid en samenleving mogelijk te maken. We doen dit middels volgende vier 'sporen'.

Nieuwe kijk op participatie & empowerment overdragen

Het Raamwerk empowerment laat zien welke mogelijkheden en motieven er achter participatie liggen: wanneer kunnen en willen mensen meedoen in de aardgasvrije transitie? Met een raamwerk van 11 dimensies kan het OFL actief het veld bevragen welke voorwaarden nodig zijn voor participatie aan de realisatie van aardgasvrije wijken. Ook ontwikkelt het OFL op basis van het raamwerk een praktische tool, genaamd de 'empowermentscan voor participatie', die institutionele en maatschappelijke actoren helpt om praktisch aan de slag te gaan met empowerment en zo ook werken aan participatie vergemakkelijkt.

Bewonersperspectieven en sociale structuren

Het OFL merkt enkele rollen of groepen op in de energietransitie: die van de 'koplopers', van 'intermediairs' (stadmakers, opbouwerkers) en die van 'achterblijvers', ofwel mensen die vooralsnog niet goed bereikt worden, weinig op hebben met duurzaamheid of energie, of wellicht kampen met 'energie-armoede'. In 2021 wil het OFL deze groepen beter begrijpen: wat hebben zij nodig, qua empowerment, om mee te kunnen doen in de energietransitie? Hoe verhouden zich deze groepen of rollen tot elkaar, kunnen zij elkaar versterken?

Inzichten en signalen: 'opkomende praktijken' ontginnen



Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

Het OFL brengt inspirerende, goede en gedurfde praktijken in beeld die zicht geven op de wensen en mogelijkheden van bewoners in de aardgasvrije transitie en/of die effectieve vormen van samenwerking laten zien tussen bewoners en institutionele spelers zoals gemeenten.

Het OFL organiseert eind 2021 een e-conferentie voor markt, overheden, maatschappelijke initiatieven en kennisorganisaties om alle inzichten gerelateerd aan de vraag 'welk type participatie in welke omstandigheden het meest effectief is in het aardgasvrij maken van wijken' te delen.

Met deze inzet sluit ik 2021 de bijdrage van het OFL af en denk ik graag met u samen over mogelijk vervolg in 2022. Hieronder doe ik een aanzet van het thema waarvan ik denk dat nadere bijdrage van het OFL gewenst zou kunnen zijn.

Bespiegelingen over het PAW

Ruimte voor maatschappelijke initiatieven

Binnen het PAW zie ik steeds meer interesse voor maatschappelijke initiatieven. Daar ben ik verheugd over. Zo zag ik dat in de aanvraag voor de tweede ronde proeftuinen er expliciet naar gevraagd werd. Op dit moment wordt in 12 van de 46 huidige proeftuinen in het PAW expliciet samengewerkt met bewonersinitiatieven en/of energiecoöperaties, oftewel in ruim 25% van de proeftuinen. Het is mijn hoop dat dit percentage met de volgende ronde proeftuinen nog verder stijgt omdat ik denk dat er nog veel onbenutte energie in de samenleving zit.

Als we de hele energietransitie beschouwen, zien we een duidelijke ontwikkeling. Het aantal energiecoöperaties in Nederland stijgt al jarenlang gestaag. Nederland telt inmiddels totaal 623 energiecoöperaties, met een totaal geschat aantal leden en/of deelnemers aan projecten van ongeveer 97.000. Ruim 800 maatschappelijke collectieve zonprojecten en ruim 200 collectieve windprojecten zijn gerealiseerd en velen meer staan voor de komende jaren op stapel¹. □ Al deze cijfers wijzen erop dat maatschappelijke initiatieven vooroplopen in het verwezenlijken van de energietransitie, en dat er een grote potentie is voor gedistribueerde en maatschappelijk georganiseerde duurzame alternatieven.

Toch zie ik die potentie nog niet verankerd in (nationaal) beleid en landelijke overleggen, zoals de klimaattafel gebouwde omgeving, waar maatschappelijke initiatieven niet aan tafel zitten. Dat zie ik als een gemiste kans.

¹ 'Lokale Energiemonitor 2020'. Uitgave van Stichting Hier en RVO.



Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

Vaak wordt daarbij het argument gebruikt van representativiteit: dat toch niet alle initiatieven aan tafel kunnen worden gevraagd. Deze argumentatie gaat op twee punten mank. Ten eerste wordt deze vraag niet gesteld aan de andere vertegenwoordigers (van bijvoorbeeld bedrijfssectoren) die aan tafel zitten. Ten tweede hebben de maatschappelijke initiatieven zichzelf wel degelijk op landelijk niveau georganiseerd. De Participatiecoalitie, waarin stichting HIER, de Natuur- en Milieufederaties, Energie Samen, Buurkracht en LSA bewoners zich verenigen is een voorbeeld. Ik hoor daarom graag van u of u van mening bent dat de maatschappelijke initiatieven ook op landelijk niveau, zoals wellicht bij de klimaattafel gebouwde omgeving (of andere gerelateerde landelijke overleggen) een grotere rol moeten krijgen.

Ik sta niet alleen in mijn pleidooi dat maatschappelijke initiatieven, ook in de energie transitie, beter betrokken moeten worden. Vrijwel alle programma's van de grootste politieke partijen bevatten specifieke programmapunten die tot doel hebben maatschappelijke initiatieven te faciliteren. Zo zijn het CDA, de CU en D66 voorstander voor het invoeren van maatschappelijk initiatiefrecht of uitdaagrecht. CDA vult hierop aan dat als burgers een taak van de gemeente willen overnemen omdat ze een beter plan hebben, ze hierbij ook het bijbehorende budget mogen overnemen. De SP en PvdA maken dit minder concreet in hun partijprogramma's, maar spreken wel over het creëren van ruimte voor volksinitiatieven en burgerinitiatieven 'op alle niveaus'. De CU wil ook subsidies en fondsen beschikbaar stellen om initiatieven te stimuleren. Ook wil de CU maatschappelijke initiatieven beter steunen door ze uit te zonderen van regels voor commerciële initiatieven. Daarom stelt de partij voor de maatschappelijke coöperatie als aparte rechtsvorm te introduceren.

Zowel Herman Tjeenk Willink, die onlangs optrad als informateur voor de nieuwe kabinetsformatie, als de Nationale Ombudsman, pleiten al jaren voor meer ruimte voor burgerinitiatieven. Hun conclusie: burgers worden eerder ontmoedigd dan aangemoedigd om constructief actief te zijn als burger.

Dit zie ik ook gebeuren in de aardgasvrije proeftuinen. Burgercollectieven willen stappen zetten, maar krijgen lang niet altijd de ruimte of steun van instituties die ze nodig hebben om dit daadwerkelijk te kunnen doen. Uit onderzoek blijkt dat bewonersinitiatieven en energiecoöperaties afhankelijk zijn van goede samenwerking met instituties zoals gemeenten, maar dat die samenwerking in de praktijk vaak nog lastig blijkt.² In brede zin bemerk ik dat maatschappelijke initiatieven door instituties nog te vaak worden gezien als iets voor 'erbij', in plaats van als een serieus en centraal alternatief in de energietransitie. Als gevolg daarvan wordt vanuit overheden nog te weinig geïnvesteerd in het ondersteunen van dit soort initiatieven en wordt maatschappelijk initiatief in de aardgasvrije transitie te vaak geremd.

Zie bijvoorbeeld onderzoek ' van Platform 31



Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

Maatschappelijk initiatief als 'derde weg'

In het licht van bovenstaande observaties pleit ik ervoor maatschappelijke initiatieven sterker te positioneren als een 'derde weg', oftewel een serieus en zwaarwegend alternatief voor duurzame energie-opties geïnitieerd door overheid en markt (eerste en tweede weg). Vertegenwoordigers van maatschappelijke initiatieven zouden een plek moeten krijgen in landelijke overleggen, zoals de klimaattafels. Dit is bij Windopland sl wel het geval geweest. Daarnaast zou het PAW nog meer ruimte en aandacht kunnen geven aan maatschappelijke initiatieven in de proeftuinen en het Kennis- en Leerprogramma.

In de verkenning van de derde weg gaat het juist om de samenwerking tussen maatschappelijke initiatieven en instituties zoals gemeenten, Rijk, woningcorporaties en netbeheerders. Maatschappelijke en institutionele spelers hebben elkaar nodig in het 'ecosysteem' van de aardgasvrije transitie en zullen samen moeten zoeken naar nieuwe institutionele arrangementen die ruimte geven aan maatschappelijke initiatief. Denk bijvoorbeeld aan het heroverwegen van aanbestedingsregels, zodat maatschappelijke initiatieven eerlijker kunnen worden afgewogen tegen alternatieven uit de markt.

Juist in het scheppen van nieuwe passende institutionele arrangementen speelt het PAW als interbestuurlijk programma een cruciale rol. Door middel van zaken als het Kennis- en Leerprogramma en de reflexieve monitor kunnen signalen uit de proeftuinen snel hun weg vinden naar de relevante bestuurslaag/-lagen waar daadwerkelijk iets met de signalen kan worden gedaan. Mijns inziens is het van groot belang dat we maatschappelijke initiatieven direct op dit leersysteem aansluiten, en het niet voorbehouden laten zijn aan overheden alleen. In dat licht juich ik de recente verkenning toe vanuit PAW om een nieuwe leerkring te organiseren, waarin gemeenten én bewonersinitiatieven die actief zijn in aardgasvrije proeftuinen, vertegenwoordigd zijn. Samen leren is ook van groot belang omdat het voor alle partijen nieuw is, met name ook het vraagstuk hoe ze zich tot elkaar moeten verhouden (markt, overheid en maatschappelijke initiatieven).

Van top-down wijkaanpak naar meer horizontale samenwerking

Naast de grotere aandacht van het PAW voor maatschappelijke initiatieven zie ik ook binnen het PAW langzaam een beweging naar een meer integrale benadering van het aardgasvrij maken van de bestaande bebouwing, i.e. in combinatie met het aanpakken van andere opgaven die spelen in de buurt. Ook daarover ben ik erg tevreden. Het laat zien dat het PAW als leerprogramma zijn taken serieus neemt, leert en zichzelf verder ontwikkelt.

De integraliteit zit niet alleen in het verbinden van fysieke en sociale (wijk)opgaven. Ook zie ik dat de overheid en de samenleving elkaar minder als wederpartij zien. Het vaak



Datum

13 juli 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/191604

aangehaalde stereotype beeld van burgers die niets willen en de hakken in het zand zetten bij elk overheidsinitiatief wordt steeds vaker gelogenstraft. Hetzelfde geldt voor het beeld dat de overheid het aardgasvrij maken van wijken er zonder maatschappelijke bemoeienis wel even 'door zal drukken'.

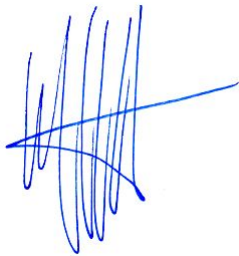
Ik mocht deze beweging op het congres Aardgasvrije wijken op 4 maart jl. zelf ervaren in een tafelgesprek. Zowel wethouders als maatschappelijke groeperingen vroegen zich af wat ze voor een ander kunnen betekenen. Dat gebeurde in alle redelijkheid en gematigdheid. Het laat zien dat meer dan één partij wil werken aan een doordacht verhaal over de verhouding tussen de overheid en de samenleving. Dat doet mij goed.

Tijdens de werkconferentie van het OFL eind 2021 is onze intentie om meer ideeën op te halen hoe we het maatschappelijk initiatief binnen de energietransitie beter kunnen verankeren. Deze ideeën willen we mee geven aan de nieuwe bewindspersonen verantwoordelijk voor de relevante dossiers op gebied van de energietransitie.

Graag verneem ik uw reactie op deze brief.

Deze brief en bijbehorende rapporten zullen na verzending via de OFL-website openbaar gemaakt worden.

Hoogachtend,



Marleen Stikker
Voorzitter OFL

