



Overlegorgaan  
Fysieke Leefomgeving



Eindadvies

# Nieuwe coalities in aardgasvrij

*Van lerende overheid naar lerende maatschappij*







# Inhoud

Voorwoord	4
<b>1</b> Inleiding	<b>5</b>
<b>1.1</b> Verzoek PAW aan OFL	5
<b>1.2</b> Interpretatie verzoek en aanpak door OFL	5
Vraag-interpretatie door OFL	6
Unieke aanpak door actie-onderzoek	6
Reflectie en sturing door begeleidingsgroep OFL	6
<b>1.3</b> Maatschappelijke context	7
<b>1.4</b> Resultaten van onderzoeksprogramma OFL	7
<b>2</b> Hoofdadvis en Moedige praktijken	<b>10</b>
<b>2.1</b> Inleiding	11
<b>2.2</b> Advies 1: Empower mensen, zoek niet naar draagvlak	12
Op zoek naar inzicht achter draagvlak	12
Willen + kunnen = empowerment	13
(Dis)empowerment en dialoog	14
Wat is het perspectief op empowerment vanuit verschillende groepen?	15
<b>2.3</b> Advies 2: Stimuleer het zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking en samen leren	17
Samenwerking tussen bewoners	17
Samenwerking tussen bewoners, overheden en bedrijven	18
Empowermentscan OFL	19
Samenwerking tussen overheden onderling	20
<b>2.4</b> Advies 3: Geef ruim baan aan de derde route	21
Koplopers bieden (be)grip aan buurtbewoners	22
Extra aandacht en opgroei-recht is cruciaal voor maatschappelijk initiatief	24
Ruimte voor civiele arrangementen	24
<b>3</b> Aanbevelingen en conclusie	<b>26</b>
<b>3.1</b> Samenvatting aanbevelingen OFL	26
Advies 1: Empower mensen, zoek niet naar draagvlak	26
Advies 2: Stimuleer nieuwe vormen van samenwerking en samen leren	27
Advies 3: Geef ruim baan aan de derde route	27
<b>3.2</b> Conclusie, reflectie en vervolg	29
Conclusie bij de hoofdvraag	29
Op weg naar betere randvoorwaarden voor participatie en samenwerking	30
Vervolg van het OFL-onderzoek naar aardgasvrije wijken	30



# Voorwoord

Dit rapport bevat de samenvatting van drie jaar onderzoek door het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) naar participatie in aardgasvrije wijken. Bij de start van dit onderzoekstraject, begin 2019, waren de doelen van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) om via een wijkgerichte aanpak te leren en experimenteren, daarmee leerervaringen op te schalen en bestaande bebouwing van het aardgas af te halen. Mede door de signalen en adviezen van het OFL is ook binnen het PAW een steeds sterker besef ontstaan dat de warmtetransitie alleen kan slagen als er voldoende *maatschappelijk draagvlak* is.

Dit is niet uniek voor de warmtetransitie, we zien de worsteling met maatschappelijk draagvlak als een algemene trend in deze tijd. Door de verzwakking van het maatschappelijke midden en het verdwijnen van sociaal kapitaal, is een ongelijk speelveld ontstaan. Bedrijven en overheden domineren dit speelveld, terwijl een gelijk speelveld een hele belangrijke randvoorwaarde is voor goede participatie.

Het OFL-advies in dit rapport onderstreept de steeds grotere urgentie van maatschappelijke betrokkenheid en menselijke maat in nationale doelen, programma's en wetten. Met de kindertoeslagaffaire, maatschappelijke verdeeldheid over corona-beleid en groeiend klimaat-activisme, is de relevantie van het perspectief van bewoners en maatschappelijke initiatieven voor overheden én bedrijven bij spannende transitie gegroeid.

Om buiten de huidige kaders te zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking is *moed* nodig. Gelukkig heeft het OFL gemeenten, maatschappelijke initiatieven, individuen én bedrijven gevonden die moed tonen, de zogenoemde [Moedige Praktijken](#). Deze Moedige Praktijken illustreren niet hoe het moet, maar hoe het *kán*. Het zijn praktijken die het net even anders doen en zo leiden tot de broodnodige nieuwe publiek-civiele en privaat-civiele vormen van samenwerking.

Deze Moedige Praktijken moeten echter 'normaal' worden, vanzelfsprekend zijn. Deze praktijken moeten zich verder kunnen ontwikkelen zodat ze toegankelijk worden en op meerdere plaatsen kunnen worden toegepast. Dat vraagt voor de komende jaren om veel meer experimenteren en leren. Het inslaan van de zogeheten 'derde weg' bij aardgasvrije wijken, betekent dat het maatschappelijke belang en maatschappelijke initiatief een vaste en gewaardeerde plaats krijgen in zowel wijken als op landelijk bestuurlijk niveau. Een evenwichtige samenwerking tussen private, civiele en publieke partijen wordt dan vanzelfsprekend, in zowel beleid als in uitvoering.

Dit rapport bouwt aan bovenstaande aanbeveling, met het introduceren van 'empowerment' en een analyse van de samenwerking tussen overheden en burgers. Het OFL streeft met de concrete aanbevelingen in dit rapport en de begeleidende brief aan Minister De Jonge naar implementatie van en begrip voor de benodigde nieuwe coalities in aardgasvrije wijken.



# 1. Inleiding

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) heeft drie jaar (2019-2021) onderzoek gedaan naar participatie bij aardgasvrije wijken, in opdracht van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Met dit onderzoek werkte het OFL aan een antwoord op de vraag welke vorm van participatie het beste past bij het aardgasvrij maken van bestaande bebouwing (hierna: ‘aardgasvrij maken’). Het antwoord uit al dit onderzoek is samengevat in drie adviezen, die in deze samenvatting toegelicht worden.

## 1.1 Verzoek PAW aan OFL

Eind 2018 verzocht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) om een bijdrage te leveren aan het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Het verzoek was te onderzoeken welk type participatie in welke omstandigheden het meest effectief is bij het aardgasvrij maken en daarover advies uit te brengen. De kern van het onderzoek van het OFL is gericht op het beantwoorden van de hoofdvraag, zoals geformuleerd door BZK en PAW begin 2019. Deze vraag was als volgt:

Het OFL wordt gevraagd om bij te dragen aan het leerproces rondom de sociaalmaatschappelijke 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 welk 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 Interpretatie verzoek en aanpak door OFL

In de context van het PAW organiseerde het OFL een actie-onderzoek waarin Rijkspartijen en andere stakeholders nadrukkelijk werden betrokken. In de onderzoeksperiode van 2019-2021 heeft OFL frequent contact gehad met het PAW. Door periodieke afspraken was het OFL in staat om resultaten van onderzoek, signalen en adviezen gedurende het jaar door te geven aan het PAW. Jaarlijks werd door de OFL-voorzitter een rapportagebrief gestuurd aan de Minister van BZK. Het PAW heeft op haar beurt het OFL betrokken in haar eigen ontwikkelingen en afwegingen rondom participatie, zodat het onderzoek toegepast kon worden op de voor het PAW meest relevante onderwerpen.

### Vraag-interpretatie door OFL

In het beginstadium van het onderzoek stond deze vraag centraal:

### Welke typen participatie zijn in verschillende omstandigheden het meest effectief voor opschaling van de wijkgerichte aanpak?

In de loop van het onderzoek, en na overleg met het PAW en overige stakeholders, heeft het OFL een eigen interpretatie van de onderzoeksvraag van het PAW gemaakt. Zo wilde het OFL beter aansluiten bij de ontwikkelingen binnen het PAW, meer focus aanbrengen en haar unieke rol en positie maximaal benutten. Het OFL herformuleerde de hoofdvraag tot:

### Welke vormen van samenwerking tussen overheid, bewoners en andere partijen (participatie) dragen het beste bij aan het aardgasvrij maken van huizen die nu nog zijn aangesloten op het gasnet?

Het OFL beantwoordde deze vraag samen met belanghebbenden en betrokkenen uit de leefwereld (bewoners, maatschappelijke 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 heeft deze vraag meestal benaderd vanuit de leefwereld omdat binnen het PAW de formele wereld al ruimschoots vertegenwoordigd was.

### Unieke aanpak door actie-onderzoek

De vraag-interpretatie door het OFL heeft vorm gegeven aan een actie-onderzoek, waarbij interactie met experimenten, maatschappelijke initiatieven ('koplopers') en bewoners de kern is geweest van de aanpak. Actie-onderzoek is een onderzoeksmethode waarbij niet slechts vanaf een afstand de wereld beschouwd wordt, maar samen met belanghebbenden (stakeholders) gezocht wordt naar nieuwe kennis voor praktische oplossingen van vraagstukken. Nieuwe handelingsmogelijkheden kunnen dan gebruikt worden voor het verbeteren van een situatie. Deze vorm van onderzoek paste goed op de praktijk- en groepservaringen rondom participatie, waarbij de verbetermogelijkheden vertaald werden naar concrete adviezen voor beleid en uitvoering.

Het OFL heeft in haar onderzoek het perspectief van de bewoner als uitgangspunt genomen en besteedde extra aandacht aan de betrokkenen die in participatietrajecten doorgaans minder aan bod komen. Zo werkte OFL met actie-onderzoek aan het vergroten van de verscheidenheid onder participanten.

### Reflectie en sturing door begeleidingsgroep OFL

De resultaten van het actie-onderzoek zijn periodiek besproken met de begeleidingsgroep van het OFL. Deze groep bestaat uit mensen met een zeer diverse achtergrond: maatschappelijke initiatieven, kennisinstituten, woningbouwcoöperaties, overheden, adviesbureaus en netwerkbeheerders zijn betrokken. Met deze groep heeft het OFL ervaring vanuit de praktijk van aardgasvrije wijken betrokken bij de opzet en uitvoering van het actie-onderzoek. De begeleidingsgroep is ook betrokken geweest bij dit eindadvies, door te reflecteren op de kernboodschap en aandacht te vragen voor de verandering die nu nodig is voor aardgasvrije wijken.

### 1.3 Maatschappelijke context

Bij de start van dit onderzoekstraject, begin 2019, waren de doelen van het PAW om via een wijkgerichte aanpak te leren en experimenteren, leerervaringen op te schalen en bestaande bebouwing van het aardgas af te halen. Deze doelen hadden een sterke politiek-bestuurlijke stempel. De afgelopen jaren hebben op het vlak van participatie getoond dat enkel focus op het verkrijgen van politiek en bestuurlijk draagvlak onvoldoende is voor het betrekken van bewoners bij een wijkgerichte aanpak.

Mede door de signalen en adviezen van het OFL is ook binnen het PAW een steeds sterker besef ontstaan dat het aardgasvrij maken van woningen heel lastig is als er onvoldoende *maatschappelijk* draagvlak is. Dit is niet uniek voor de warmtetransitie. Ook dit OFL-rapport maakt deel uit van een trend waarin maatschappelijke betrokkenheid en de menselijke maat bij nationale doelen, programma's en wetten als een steeds grotere urgentie worden gevoeld. Door de kindertoeslagaffaire, maatschappelijke verdeeldheid over het corona-beleid en groeiend klimaat-activisme is het cruciaal dat overheden én bedrijven bij spannende transitie voldoende aandacht hebben voor het perspectief van bewoners, burens en maatschappelijke initiatieven. Maatschappelijk draagvlak in brede zin staat onder druk en dit heeft zeker impact op het draagvlak voor het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving.

De Warmtewet 2.0 staat momenteel centraal in het maatschappelijk debat over de warmtetransitie en de rol van gemeenten, netbeheerders en grootschalige warmteleveranciers daarin, met de focus op opschaling en grip op de transitie. Het OFL voegt aan deze discussie een nieuw perspectief toe: empowerment van alle participanten, dat wil zeggen zowel van gemeenten als maatschappelijke initiatieven. Alle participanten moeten meer mogelijkheden en ruimte krijgen om in hun specifieke context de juiste samenwerking voor die context te vinden. Opschaling is noodzakelijk, maar daarvoor is gelijkwaardige samenwerking tussen overheden, bedrijven en de maatschappij een voorwaarde. Dit rapport beschrijft hoe deze samenwerking vorm kan krijgen, en waarom dit zo belangrijk is.

Een aantal partijen in de begeleidingsgroep van het OFL is in de afgelopen jaren ook steeds beter betrokken bij de governance en structuren rondom het PAW. De betrokkenheid van de Participatiecoalitie in het PAW is hiervan een goed voorbeeld. Het OFL juicht deze ontwikkeling toe, en moedigt het PAW aan om met zijn structuur, doel en identiteit steeds meer een maatschappelijk programma te worden, waar vertegenwoordiging van maatschappelijk initiatief in aardgasvrije wijken dezelfde positie inneemt als publieke en private partijen.

### 1.4 Resultaten van onderzoeksprogramma OFL

Dit rapport bevat het eindadvies van drie jaar onderzoek, zoals dat is vastgelegd in meerdere rapporten, notities en verslagen van gesprekken met experts en intervisiepanels. Onderstaande tabel bevat een overzicht van alle resultaten en de belangrijkste inzichten die hierbij horen. Het eindadvies is een samenvatting op hoofdlijnen van deze resultaten, met de nadruk op de signalen die op dit moment de meeste meerwaarde hebben in het maatschappelijk debat en de beleidsontwikkeling rondom het aardgasvrij maken.

**TABEL 1** | Resultaten en publicaties OFL-PAW

Titel resultaat		
Verslagen begeleidingsgroep	2019-2021	Frequente afstemming en samenwerking met maatschappelijke, publieke en private partijen in de context van aardgasvrije wijken heeft gezorgd voor bijsturing en aanscherping van het onderzoek van het OFL, maar vooral voor brede interpretatie van de resultaten. Bekijk de verslagen van de begeleidingsgroep-bijeenkomsten om een beeld te krijgen van de waardevolle interactie.
Voortgangs rapportage 2019-01	2019	Het in beweging krijgen van bewoners en verder op weg helpen van (private) initiatieven ( <i>empowerment</i> ) betekent dat de overheid niet alleen zich in moet zetten voor partijen die nu (al) willen en kunnen.
Burgers, overheden, en de transitie naar aardgasvrije wijken	2019	Er is geen bestaand theoretisch raamwerk van factoren die succes van participatie beïnvloeden. In dit rapport verwijst DRIFT naar empowerment (willen en kunnen) als passend raamwerk dat inzicht geeft in de mate van participatiesucces.
Voortgangs rapportage 2019-02	2019	Twee kerninzichten na wijkbezoeken: het thema verduurzaming kan een katalysator zijn voor verbinding en contact tussen verschillende mensen en groepen in wijken. Ten tweede biedt deze constatering een aangrijpingspunt voor het activeren van groepen. Het thema duurzaamheid en meer specifiek het aardgasvrij maken van wijken, zegt de bewoners iets.
Magazine bewonerservaringen en Verslag omgevings wandelingen	2020	Investeer in samenwerkingsverbanden met bewoners, en open op een laagdrempelige manier het gesprek in de wijk met omgevingswandelingen. Met gedeeld eigenaarschap en zichtbaarheid van goede voorbeelden, kunnen de leef- en systeemwereld verbonden worden.
Jaarrapport 2019 - maart 2020	2020	De relatie tussen duurzaamheid en het aardgasvrij maken van wijken is niet altijd duidelijk voor bewoners. 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.  Ga na welke afspraken je zou kunnen maken om het lokale eigendom bij het aardgasvrij maken van wijken te vergroten. Het OFL adviseert het PAW om te onderzoeken op welke manier er afspraken kunnen worden gemaakt over het lokale  >>>



Titel resultaat	Jaar van publicatie	Kerninzicht
		>>> 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.
Sociale structuren in aardgasvrije wijken	2021	Door empowerment krijgt de participatieprofessional inzicht in sociale structuren in wijken. Hoe sluit je aan bij deze structuren? Ga op zoek naar verhalen en beelden, start niet alleen bij koplopers, maar betrek ook critici, voor een gelijkwaardig gesprek.
Empowerment-raamwerk	2021	Introductie van een vernieuwde participatieladder, die vanaf twee kanten werkt en zonder voorkeur voor hoog of laag op de ladder. Per project of projectfase is een andere trede nodig. Na het gezamenlijk bepalen van de passende participatievorm, kan in de participatie gezocht worden naar de mate van empowerment (willen en kunnen) in de wijk.
Wegwijzer omgevingswandelingen	2021	Houd contact met de buurt als gemeente of energiebedrijf, waak voor eenmaligheid. Stadmakers en sleutelfiguren kunnen hun meerwaarde bewijzen in omgevingswandelingen, zij geven inzicht in bestaande sociale structuren.
Jaarrapport maart 2020 - juni 2021	2021	Empowerment werkt twee kanten op. 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.
Notitie Koplopers	2021	Grip door zeggenschap en eigenaarschap is een centraal motief voor empowerment bij koplopers. Het levert (be)grip op voor andere bewoners, maar een succesvol koploperinitiatief vraagt tijd en aandacht van gemeenten - samengevat als opgroei-recht. Dit opgroei-recht is een cruciale succesfactor voor maatschappelijke initiatieven in de warmtetransitie.
Moedige Praktijken	2022	Publicatie van voorbeelden en verhalen uit de praktijk van aardgasvrije wijken.



## 2. Hoofdadvies en Moedige praktijken

Gesprekken met bewoners, maatschappelijke initiatieven, intermediairs, ambtenaren, onderzoekers en andere experts rondom de opgave van de warmte-transitie in de gebouwde omgeving, gaven het OFL inzicht in de belangrijkste succesfactoren voor brede participatie bij aardgasvrije wijken. Dit hoofdstuk beschrijft drie adviezen aan het PAW en de Minister van BZK

De adviezen worden verrijkt door fragmenten van onze publicatie over [Moedige Praktijken](#) in de warmtetransitie. Het is een unieke transitie, van het aardgas afgaan, zelfs op wereldschaal. Dit betekent voor zowel de formele (systeem)wereld als voor de leefwereld dat vele aspecten onzeker zijn, voor velerlei uitleg vatbaar, complex en soms zeer snel veranderen. Er is moed nodig om van het aardgas af te gaan en om daarvoor de juiste randvoorwaarden te scheppen.

De verhalen van Moedige Praktijken illustreren niet hoe het moet, maar hoe het kán. Het zijn participatiepraktijken die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Praktijken van initiatiefnemers en andere betrokkenen die het net even anders doen, of laten zien waar het huidige systeem tekortschiet. De praktijken zijn gericht op het aardgasvrij maken van wijken, raken er aan, of hebben de potentie om het aardgasvrij maken van wijken te bemoedigen.

Dit soort praktijken helpen in het weergeven van de huidige uitdagingen en beperkingen bij participatie in de warmtetransitie. Patronen, trends en systemen worden duidelijk, waardoor probleemdefinities en oplossingsrichtingen dichterbij komen.

De Moedige Praktijken zijn inspirerende verhalen, maar tonen ook aan dat participatie in de warmtetransitie écht moed vereist. De bestaande manier van samenwerken tussen gemeenten, bedrijven en bewoners, subsidies verstrekken en wetten naleven, geeft niet de benodigde ruimte om succesvolle participatie plaats te laten vinden.

## 2.1 Inleiding

Deze adviezen gelden als algemene participatie-beginselen in de context van aardgasvrije wijken. Ze zijn bruikbaar voor iedereen die zoekt naar participatie-oplossingen, maar zijn geen blauwdruk. De prioritering en mate van toepassing is afhankelijk van de lokale omstandigheden en vraagt daarom maatwerk. De adviezen zijn bedoeld om beleidsmakers en initiatiefnemers te prikkelen en te inspireren. Ze zijn gericht op de vraag wat experts en betrokkenen kunnen doen om de beste vorm van participatie te vinden en uit te voeren.

Het OFL geeft praktische tips en mogelijke uitwerkingen van de adviezen. Daarnaast worden de adviezen aangevuld met concrete aanbevelingen, als startpunten voor nieuw beleid of om afspraken tussen betrokken partijen rondom het PAW opnieuw te bekijken. Elk advies wordt gekoppeld aan een Moedige Praktijk, waarin ervaringsdeskundigen uit de warmtetransitie een verhaal vertellen dat aansluit op de boodschap van het advies.

## 2.2 Advies 1: Empower mensen, zoek niet naar draagvlak



### Op zoek naar inzicht achter draagvlak

‘Weinig draagvlak voor aardgasvrije wijken’ - een kop waarvan veel variaties in kranten hebben bestaan de afgelopen jaren. Maar wat zegt deze kop? Willen mensen niet meedoen? Geloven ze niet in de noodzaak en is er meer communicatie nodig? Kunnen mensen niet meedoen? Zijn er meer subsidies nodig om mensen over de streep te trekken? Deze vragen rondom participatie bij aardgasvrije wijken beschrijven de context van de onderzoeksvraag die het PAW in 2018 stelde aan het OFL. Gemeenten zoeken naar inzicht wat maatschappelijke draagvlak opbouwt of beperkt, maar hoe vind je dat inzicht? Wat voor participatie is daarvoor nodig?

Het is vaak onbekend of de mate van draagvlak beïnvloed wordt door zaken en ontwikkelingen die niet direct te maken hebben met de gewenste verandering. Hierdoor is een participatieproces waarin gezocht wordt naar draagvlak vaak te beperkt bij grootschalige veranderingen die de persoonlijke leefwereld van mensen beïnvloeden - zoals bij aardgasvrije wijken. Het wel of niet aanwezig zijn van draagvlak is een beperkt antwoord voor een participatieproces bij aardgasvrije wijken. De benodigde informatie ligt een laag dieper.

Door de veranderingen die de warmtetransitie brengt in de persoonlijke leefwereld, achter de voordeur, is maatschappelijk draagvlak, naast politiek en bestuurlijk draagvlak, onontbeerlijk. De uitdaging is te weten te komen welke onderwerpen, processen en sociale interacties maatschappelijk draagvlak beïnvloeden. Met dit inzicht is het mogelijk om aan maatschappelijk draagvlak te bouwen. Wat maakt dat mensen mee gaan doen met het aardgasvrij maken van hun woning? Wat kunnen we leren over sociale processen bij participatie? En wat betekent dat voor de rol van de overheid in het participeren? Hoe zet je het proces op? Als antwoord op deze vragen introduceert het OFL de term Empowerment.

**‘Opvallend genoeg ging men van start zonder bewoners te betrekken bij de plannen’, aldus Veen. De verantwoordelijk wethouder zocht daarop contact met de wijkvereniging en de voetbalvereniging. Die verklaarden zich bereid de plannen te steunen, onder twee voorwaarden: compensatie voor de eventuele nadelen van ‘first mover’ zijn in de energietransitie en mee kunnen bepalen welke keuzes gemaakt worden.**



De bewoners gaven zelf aan wat ze nodig hadden om empowered te zijn, om te willen en kunnen meedoen met de plannen in de wijk. De wijk verwoordt de noodzaak die ze voelen, maar zoekt ook naar samenwerking. Deze toenadering tussen gemeente en bewoners, uiteindelijk vormgegeven in het aanstellen van een lokale vrijwilliger als projectleider, zien wij als een mogelijk effect van empowerment – een voorwaarde voor maatschappelijk draagvlak.

#### Willen + kunnen = empowerment

Empowerment helpt te bepalen in welke mate betrokkenen (van bewoner tot gemeente) in staat zijn actief deel te nemen aan een veranderingsproces. Empowerment is datgene wat maakt dat iemand zich toegerust en bekrachtigd voelt om een bijdrage te leveren, om te participeren. Empowerment omvat kunnen en willen, samengevat in het onderstaande Raamwerk Empowerment:

**Kunnen** - heeft iemand toegang tot middelen zoals geld, kennis en (sociale) netwerken?

**Willen** - heeft iemand het vermogen en de bereidheid om deze middelen ook in te zetten? Heeft iemand bijvoorbeeld gemeenschapsgevoel, ambitie of het gevoel dat de acties tot iets blijvends bijdragen?

Wanneer beide dimensies (willen én kunnen) aanwezig zijn bij bijvoorbeeld bewoners, maatschappelijke initiatieven of bij ambtenaren (zie advies 2), spreken we van empowerment; de mensen zijn empowered. De mate van empowerment kan worden bepaald door binnen beide dimensies te kijken naar de relevante factoren waaruit de dimensies zijn opgebouwd. Zo kan achterhaald worden of iemand kán deelnemen aan het participatieproces, door te kijken of iemand voldoende kennis in huis heeft of voldoende financiën beschikbaar heeft. Daarmee kan een beter beeld worden gekregen van het maatschappelijke draagvlak. Bovendien kan bepaald worden met welke acties het empowerment het beste versterkt kan worden.

### (Dis)empowerment en dialoog

Bij een gebrek aan empowerment, ofwel onvoldoende aanwezigheid van relevante factoren en dimensies, spreken we van disempowerment. In ons onderzoek en onze gesprekken in aardgasvrije wijken, zagen we veel gevallen van disempowerment (zie [‘Aardgasvrij Wonen, Wat helpt bewoners en wat houdt hen tegen’](#)<sup>1</sup> en [‘Wegwijzer Omgevingswandelingen’](#)<sup>2</sup>). Dit was bijvoorbeeld het gevolg van te weinig kennis of keuzevrijheid, niet genoeg financiële middelen, weinig sociale contacten of weinig vertrouwen in de initiatiefnemer. Allemaal voorwaarden voor empowerment.

Door te weten waar disempowerment door ontstaat en aan die ontbrekende dimensies en factoren te werken, is het mogelijk om een dialoog te starten tussen bewoners en initiatiefnemers in aardgasvrije wijken. Zo is empowerment geen ander woord voor draagvlak, maar is het de voorwaarde die mensen in staat stelt om een goede dialoog aan te gaan.

**BOX 2 | Moedige Praktijken: Pauline Westendorp, Future Search 02025, Amsterdam**

**Het liep echter niet zoals gehoopt. In de voorbereidingen voor de Future Search, voelde Westendorp zich steeds minder senang in de verhouding met de gemeente. Volgens haar was een gedeeld opdrachtgeverschap met de gemeente afgesproken voor de conferentie, maar dit bleek in de praktijk niet zo eenvoudig. ‘Je kan geen gedeeld opdrachtgeverschap hebben tussen een muis en een olifant. Degene die het geld beheert, in dit geval de gemeente, heeft toch een zwaardere stem’, zegt zij daarover**



Future search is een participatiemethode om met ‘the whole system in the room’ - overheid, bedrijven en bewoners - te spreken over gezamenlijke uitdagingen en oplossingen, in dit geval de warmtetransitie. Deze Moedige Praktijk geeft een voorbeeld van disempowerment, omdat er twijfel is aan de kant van het maatschappelijk initiatief over gelijkwaardige verhoudingen en macht. Door de oorzaken van disempowerment in beeld te brengen, is het mogelijk om bij een volgend moment wél draagvlak te vinden voor oplossingen en plannen in de warmtetransitie.

<sup>1</sup> <https://www.kl.nl/publicaties/magazine-aardgasvrij-wonen-wat-helpt-bewoners-en-wat-houdt-hen-tegen/>

<sup>2</sup> <https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/actuele+projecten+overzicht/aardgas-vrije+wijken/praktijkverhalen+leef-+en+formele+wereld2/1782074.aspx>

### Wat is het perspectief op empowerment vanuit verschillende groepen?

Het OFL heeft in haar onderzoeken de focus gericht op drie verschillende groepen in de context van aardgasvrije wijken: koplopers, intermediairs en laatbloeiërs. Om de meerwaarde en toepassing van empowerment te tonen, hebben we onderzoek gedaan naar de belangrijkste empowerment-dimensies bij deze verschillende groepen. Welke willen- en kunnen-factoren zijn het meest belangrijk voor deze groepen? Wat zegt dit over participatie en samenwerking met deze groepen?

#### Koplopers: Maatschappelijke initiatief vanuit zelfstartende buurtbewoners

- Het nastreven of ontbreken van grip wordt door koplopers het meest genoemd als factor voor het 'willen'. Grip bij koplopers gaat over drie zaken: 1) invloed op het proces, 2) invloed op de uitkomsten van het proces en 3) invloed op de machtsverhoudingen bij duurzame warmte.
- Vanuit kunnen-factoren gezien blijkt dat koplopers regelmatig worden beperkt door de directe institutionele omgeving van gemeente, subsidies, wetten en stimuleringsprogramma's. Financiën zijn een sleutel-dimensie voor koplopers, waar overheden een cruciale rol in hebben.
- Behalve dat grip een centraal motief is voor koplopers om initiatief te nemen, kunnen koplopers ook zorgen voor (be)grip bij buurtbewoners die niet direct bij het initiatief betrokken zijn. Koplopers nemen initiatief, mobiliseren andere bewoners en komen tot gezamenlijke plannen. Zodoende kunnen koplopers tot initiatieven komen waarmee bewoners collectief grip krijgen op hun leefsituatie in de warmtetransitie. Bijvoorbeeld door gezamenlijk eisen te stellen aan gemeenten, of door een coöperatie op te richten waarmee ze zelf hun warmte kunnen organiseren.

#### Intermediairs: Professionals die vanuit sociaal perspectief in de wijk actief zijn

- In wijken zijn vanuit een aantal onderwerpen intermediairs aan het werk, in opdracht van overheden, in dienst van de bewoners. Denk aan buurtwerkers, sociale werkers, vrijwilligers of ambulante verplegers. Zij hebben vaak goed inzicht in de uitdagingen en standpunten van bewoners, ook in relatie tot aardgasvrije wijken.
- Het OFL heeft ervaren dat intermediairs verbinding kunnen creëren tussen bewoners en overheden of woningcorporaties. Vanuit empowerment-analyses en gesprekken met intermediairs blijkt de meerwaarde van de inzet van deze groep. Bewoners zoeken in de context van aardgasvrije wijken als eerste hulp bij buurtbewoners, daarna bij professionals of intermediairs en daarna pas bij de overheid. Intermediairs dragen bij aan het versterken van sociale netwerken in de wijk, zij initiëren, enthousiasmeren en informeren.
- Waar overheden in hun informatie en communicatie vooral informeren en overtuigen, dragen intermediairs bij aan het benaderen en versterken van de belangrijkste willen-factor: keuzevrijheid.

**Laatbloei**ers: Bewoners die meedoen wanneer een ontwikkeling vanzelfsprekend, verplicht of noodzakelijk is

- Bij deze groep is het belangrijk om onderscheid te maken tussen empowerment voor besparing en het aardgasvrij maken van woningen. Bij aardgasvrij hebben de belangrijkste dimensies alle te maken met grip op de verandering en begrip ervoor. Vanuit ‘kunnen’ zijn kennis en financiën het meest belangrijk, vanuit ‘willen’-factoren zijn keuzevrijheid en deskundigheid voor laatbloei
- Uit onze empowerment-aanpak blijkt dat laatbloei

Het OFL ziet dat het concept empowerment veel impact kan hebben in het betrekken bewoners bij aardgasvrije wijken. Met empowerment verschuift de vraag van ‘Wil je meedoen in de transitie naar aardgasvrij?’ naar ‘Wat heb je nodig mee te doen met deze transitie/verandering?’. Om hiermee aan de slag te gaan, heeft het OFL de Empowermentscan ontwikkeld. Deze scan wordt toegelicht in advies 2.

**BOX 3** | Moedige Praktijken: Willem van de Ven, Ambtenaar als Mogelijkmaker, Gemeente Heusden

**‘Je merkt dat er afstand is tussen overheid en samenleving,’ zegt Van de Ven, ‘maar volgens mij kan dat helemaal niet, omdat we als overheid bestaan bij de gratie van die samenleving. Voor de duurzaamheidstransitie hebben we elkaar keihard nodig. Dus hoe ga je die verbinding herstellen? Ons idee is dat je moet beginnen bij wat er leeft in de wijken. Wat speelt er? Hoe ervaren mensen hun wijk, wat verwachten ze van ons als gemeente? Wat verwachten wij van hen? Wat verbindt ons?’**



Een focus op empowerment toont aan dat er continu een intensieve samenwerking tussen bewoners en gemeenten nodig is. Wanneer gemeente en bewoners elkaar goed begrijpen, kan er tijd en aandacht worden besteed aan wat partijen nodig hebben om te kunnen en willen meewerken aan de transitie. Het volgende hoofdstuk gaat daarom over nieuwe en inspirerende vormen van samenwerking tussen bewoners, overheden, bedrijven en maatschappelijke initiatieven.



## 2.3 Advies 2: Stimuleer het zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking en samen leren



Om inzicht te krijgen in empowerment, zijn verschillende manieren van gesprek en samenwerking nodig tussen bewoners en overheden (of andere initiatiefnemers). Het OFL heeft in de afgelopen jaren geleerd van intermediairs, ambtenaren en maatschappelijke initiatieven die de wijk in gingen en gesprekken startten. De benodigde vorm van samenwerking is afhankelijk van de wijk, het gesprek dat nodig is en de stand van empowerment. Er is dus géén blauwdruk. Met aandacht voor samenwerking, krijgen bewoners een kans om mee te doen met de transitie.

Interactie tussen bewoners, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties in aardgasvrije wijken zorgt voor vernieuwende interacties, waar nog niet alle partijen aan gewend zijn. Het creëert nieuwe coalities tussen bewoners, maatschappelijke initiatieven en professionals. Welke interacties en coalities zijn dit, wat is hun meerwaarde en hoe kunnen deze interacties en coalities ondersteund worden? Het is belangrijk om inzicht te krijgen in de verschillende vormen van samenwerking rondom aardgasvrije wijken, om inzicht te geven in de complexiteit van de verhoudingen en te leren van de mogelijkheden die deze verhoudingen bieden voor meer succesvolle participatie.

### Samenwerking tussen bewoners

Of en hoe bewoners willen meedoen met de warmtetransitie is voor een groot deel afhankelijk van het (sociale) netwerk van deze bewoners. Dat leerde ons de empowerment-benadering. Informatie en inzicht in sociale structuren is van grote meerwaarde bij de warmtetransitie. Denk aan netwerken van buurtbewoners, sportclubs en vrijwilligersorganisaties. Om inzicht te krijgen in de mate van empowerment in een wijk, is het cruciaal om in contact te staan met

sociale structuren in de wijk. Een samenwerking die wordt opgezet met medewerking van deze groepen levert een dubbel effect: informatie over beleid, ambities en mogelijkheden voor aardgasvrij verspreiden zich via deze netwerken en worden eerder voor 'waar' aangenomen dan informatie die via formele kanalen wordt verspreid. Bovendien krijgen de initiatiefnemers meer inzicht in de details en ongelijkheden in de wijk. Door gebruik te maken van sociale structuren is het zo mogelijk om een rechtvaardiger en dus maatschappelijk meer legitieme wijkaanpak op te bouwen, passend bij de sociale situatie in wijken.

**BOX 4** | Moedige Praktijken: Liesbeth van de Wetering, Model voor wijk- en dorpsdemocratie, Gemeente Groningen

**De wijkraad brengt het gesprek in de wijk op gang, was het idee. Dit gesprek in de wijk, binnen de gemeenschap, is minstens zo belangrijk als het gesprek met de gemeente. 'We willen daarbij de verbinding tussen de representatieve en de maatschappelijke democratie herstellen', licht Van de Wetering toe. De bestuurlijke indeling van Thorbecke - het 'Huis van Thorbecke' - veronderstelt een sterke maatschappelijke democratie met betrokken burgers. Juist daar hapert het, is de analyse in Groningen. Participatieve democratie, als brug tussen de representatieve en maatschappelijke democratie, in de vorm van een wijkraad, kan die leemte mogelijk opvullen.**



Informeel netwerken, wijkverbanden, zijn een belangrijke bouwsteen van een gedragen transitie in de wijk. Deze informele netwerken zijn steeds belangrijker door het gebrek aan maatschappelijk draagvlak en maatschappelijke betrokkenheid die door heel Nederland zichtbaar zijn. Gemeenten kunnen een groot verschil maken door lokale netwerken te versterken en verantwoordelijkheid te geven. Dat vraagt, zoals het model voor wijk- en dorpsdemocratie laat zien, durf en uitproberen van gemeenten. Met onderlinge interactie en het versterken van maatschappelijke betrokkenheid, is het beter mogelijk om in gesprek te gaan over de warmtetransitie en het draagvlak daarvoor.

#### Samenwerking tussen bewoners, overheden en bedrijven

De geijkte manier van interactie tussen initiatiefnemers (zoals gemeenten en woningcorporaties) en bewoners zijn informatieavonden, enquêtes of huurdersbijekomsten. In de afgelopen drie jaar heeft het OFL bij experimenten en intermediairs ook andere manieren van interactie tussen bewoners en initiatiefnemers gezien. Om inzicht te krijgen in sociale structuren en empowerment in wijken, is het noodzakelijk dat initiatiefnemers een actieve, zichtbare en kwetsbare rol vervullen in de wijk. Het OFL heeft gezien dat professionals en ambtenaren door informele bezoeken aan de wijk (omgevingswandelingen) of andere vormen van buurtgesprekken, inzicht krijgen in de échte uitdagingen in de wijk (het aardgasvrij maken staat nooit op nummer 1). Een grotere diversiteit van bewoners wordt dan bereikt, waarbij tegelijkertijd het begrip vanuit bewoners voor de positie van ambtenaren of andere initiatiefnemers groeit.

Deze manier van werken vraagt aanpassing en flexibiliteit vanuit ambtelijke organisaties. Er is hulp en verbinding met de wijk nodig van intermediairs (zoals Stadmakers), bijvoorbeeld sociale werkers of experts die vaker dialoog tussen bewoner en overheid organiseren. Deze intermediairs kunnen fungeren als onafhankelijke bruggenbouwers in wijken en bewoners en overheden scherp houden op de benodigde actie. Het voorbeeld van wijk- en dorpsdemocratie vanuit Groningen toont aan dat gemeenten experimenten, durf en innovatie nodig hebben om maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak op te bouwen. De eerste en belangrijkste uitdaging is de verbinding leggen, en zorgen voor een gelijkwaardige dialoog.

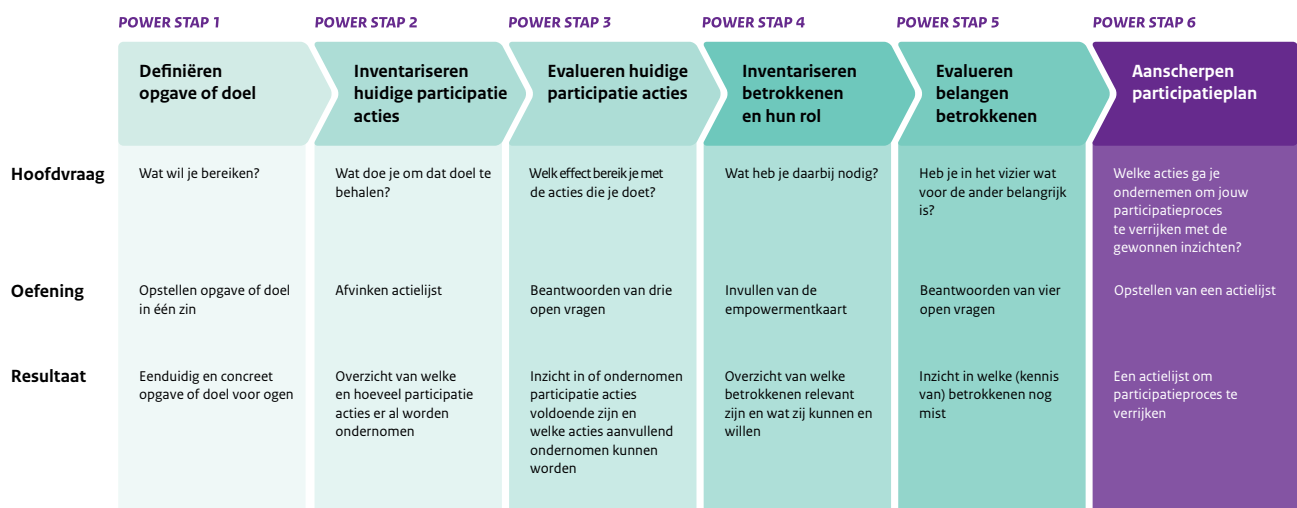
### Empowermentscan OFL

Op basis van ervaringen met het empowerment-raamwerk heeft het OFL de *Empowermentscan*<sup>3</sup> ontwikkeld als werkmethode en getest in onder andere Haarlemmermeer. De scan is een toevoeging aan de bestaande instrumenten van overheden en bewoners om de dialoog te starten en te zoeken naar de voorwaarden voor een goede samenwerking, zodat maatschappelijk draagvlak kan ontstaan.

De empowermentscan voor participatie stelt gemeenten en andere maatschappelijk initiatiefnemers in staat de theorie uit het empowerment-raamwerk in te zetten in de praktijk. De empowermentscan is een tool bestaande uit zes stappen. Het doorlopen hiervan levert aanjagers in aardgasvrije wijken twee resultaten op:

- Inzicht in of er voldoende wordt gedaan om bewoners en belanghebbenden te bereiken en in wat er nog meer gedaan kan worden.
- Inzicht in wat diegenen die essentieel zijn in de participatie zelf kunnen en willen bijdragen.

Onderstaande figuur toont de onderdelen en resultaten van de Empowermentscan.



**Figuur 1: Uitleg van werking van de Empowermentscan, met stappen en onderdelen.**

<sup>3</sup> Bekijk 'Empowermentscan voor participatie: zien wat de ander kan en wil' <https://overlegorgaanfysiekeleef-omgeving.nl/actuele+projecten/actuele+projecten+overzicht/aardgasvrije+wijken/nieuwe+kijk+op+participatie2/1986971.aspx?t=Empowermentscan-voor-participatie-zien-wat-de-ander-kan-en-wil>

De scan helpt initiatiefnemers actief en onbevooroordeeld aan de ander te vragen wat belangrijk is voor hem of haar. Als jij graag wilt dat anderen participeren in jouw initiatief, helpt het als je niet werkt op basis van aannames, maar je echt verdiept in wat voor de ander mogelijk en wenselijk is. Zo kom je er bijvoorbeeld achter dat veel bewoners niet geïnteresseerd zijn in het aardgasvrij maken van hun wijk, maar wel in het veiliger maken van hun straat. Dat kan mogelijk gelijk gebeuren als de straten toch worden opengebroken voor het aanleggen van een warmtenet. Zo helpt de scan om beter aan te sluiten bij de belevingswereld van bewoners en het thema aardgasvrij te koppelen aan wat prioriteit heeft voor de wijkbewoners.

Het OFL presenteert de Empowermentscan op het PAW-congres van 10 maart 2022, met het doel de tool toegankelijk te maken voor zoveel mogelijk partijen. **Wil jij aan de slag met de Empowermentscan? Bekijk onze online-publicatie en neem gerust contact op bij vragen of tips.**

#### Samenwerking tussen overheden onderling

Elke gemeente, woningcorporatie of initiatiefnemer heeft dezelfde uitdagingen bij het leren en werken met empowerment, sociale structuren en omgevingswandelingen. Empowerment vraagt een andere relatie tussen bewoner en initiatiefnemer, vraagt andere werkvormen en daarmee ook tijd en aandacht om dit goed te doen. Om te voorkomen dat gemeenten individueel blijven worstelen, of niet met empowerment aan de slag gaan door een gebrek aan middelen of capaciteit, is nationale aandacht en samenwerking tussen gemeenten onderling cruciaal. Het OFL adviseert dat het PAW een leer- en experimenteerprogramma blijft, om ruimte te bieden aan gezamenlijk leren van ervaringen en voor experimenten rondom empowerment en samenwerking met maatschappelijke initiatieven - de derde route. Dit concept wordt verder geïntroduceerd in het volgende advies.

#### BOX 5 | Moedige Praktijken: Anne-Marie Zwanink, Expeditie Warmte, Gemeente Utrecht

**‘Deze manier van werken vraagt van alle betrokkenen dat ze elkaar vasthouden in onzekerheid. Daarom hebben we ook voor de expeditie metafoor gekozen, je weet niet wat je onderweg tegen gaat komen’, vertelt Zwanink. ‘Wij zijn als gemeente volop in ontwikkeling. We zien dat ook bewoners veel behoefte hebben aan kennis over waar het in de nabije toekomst naartoe gaat met warmte in huis. Met Expeditie Warmte hebben we een overzichtelijk en helder gestructureerd traject geboden om daarover samen met ons en bedrijven te leren.’**



Expeditie Warmte laat zien hoe een gemeente een regierol kan opnemen met ruimte voor onzekerheid, leren en samenwerking tussen bedrijven, bewoners en gemeente. De gemeente hoeft geen expert te zijn in elk onderwerp, maar kan door transparant te zijn over doel, proces en informatie, cruciale partijen bij elkaar brengen.

## 2.4 Advies 3: Geef ruim baan aan de derde route



De koplopers uit het eerste advies verdienen extra aandacht. Bewoners organiseren zich via allerlei vormen en op verschillende manieren om uiting te geven aan wensen, initiatief en daadkracht in de warmtetransitie. Voor dit maatschappelijke initiatief, naast publiek en privaat initiatief, is volgens het OFL nu nog steeds te weinig aandacht en ruimte. Onterecht, want maatschappelijke initiatieven hebben een grote meerwaarde in aardgasvrije wijken.

**BOX 6 | Moedige Praktijken: Ted Zwietering, Energiecoöperatie WG-terrein, Amsterdam**

**‘Energie is in onze ogen een ‘common good’ en niet iets dat je aan de markt moet overlaten’, vertelt Zwietering. ‘We bieden bewoners meerjarige zekerheid over de prijs die ze voor hun energie betalen.’ De coöperatie heeft op deze manier zo’n 350 leden geworven, die achter de plannen voor een geheel eigen energievoorziening staan. De gekozen techniek is die van de aquathermie, het nabije Jacob van Lennepkanaal gaat als warmtebron fungeren, in combinatie met warmte-koude-opslag in de bodem. De aanleg van het warmtenet in de buurt start begin 2023, is de planning. De aannemer legt nu de laatste hand aan de plannen.**



Het geplande warmtenet van energiecoöperatie KetelhuisWG is een inspirerend voorbeeld van een succesvol warmte-initiatief vanuit bewoners, gesteund door overheden en bedrijven. Maatschappelijke initiatieven kunnen de warmtetransitie veel bieden, als de kennis, het enthousiasme en het initiatief van bewoners worden omarmd en gestimuleerd door overheden en bedrijven

Empowerment is een eerste stap naar een succesvolle lokale warmtetransitie. Deze benaderingswijze geeft vaak inzicht in de bestaande scheve verhoudingen, bijvoorbeeld tussen de gemeente en het maatschappelijk initiatief. Het rechtzetten van deze verhoudingen vergroot de potentie van maatschappelijke initiatieven in de warmtetransitie. Maar hoe doe je dat? En welke positie kan een maatschappelijk initiatief innemen?

De ondersteuning van maatschappelijke initiatieven (koplopers) schiet ook regelmatig tekort. De OFL-notitie '(Dis)empowered, Koplopers in de warmtetransitie'<sup>4</sup> schetst met een aantal concrete voorbeelden van koplopers welke steun zij nodig hebben om een initiatief tot uitvoering te brengen. Het voorbeeld van Warm Heeg illustreert helaas dat een professionele energiecoöperatie en applaus van het PAW, provincie en gemeente niet genoeg zijn om een warmtenet vanuit maatschappelijk initiatief aan te leggen. Volwaardige financiering en inhoudelijke ondersteuning zijn voorwaardelijk voor maatschappelijk initiatief. Maar in de huidige situatie (wetten, subsidies en regelgeving) van de warmtetransitie is het regelmatig onmogelijk voor maatschappelijke initiatieven om de steun te krijgen die ze nodig hebben voor een aardgasvrije wijk.

#### Koplopers bieden (be)grip aan buurtbewoners

Koplopers kunnen door hun plannen en initiatief begrip voor en grip op wonen en verduurzaming organiseren voor henzelf en de rest van de buurt. Vanwege de brede positieve impact die maatschappelijke initiatieven kunnen bieden - denk aan economische prikkels door lokaal eigendom, gedeeld eigenaarschap tussen bewoners en overheden en het uiting geven aan wensen van medebewoners – verdienen maatschappelijke initiatieven een specifieke aanpak in de context van aardgasvrije wijken. Ons onderzoek vanuit empowerment geeft inzicht in deze meerwaarde en in de empowerment-dimensies die relevant zijn voor koplopers (zie advies 1).

<sup>4</sup> Bekijk de publicatie: <https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/actuele+projecten+overzicht/aardgasvrije+wijken/signalen+en+inzichten2/2085863.aspx?t=Disempowered-Koplopers-in-de-warmtetransitie>

**‘Hoe krijg je particuliere woningeigenaren enthousiast en op één lijn voor de transitie naar aardgasvrij wonen? Twee punten waren daarbij belangrijk’, zegt Hengelaar. ‘Ten eerste: iedereen erbij krijgen. Daarvoor hebben we een fijnmazige sociale infrastructuur opgebouwd in de buurt. Elk blokje woningen heeft een contactpersoon. Die contactpersonen nodigen de burens in hun blok uit bij hen thuis om het over de plannen te hebben. Zeventig tot tachtig procent komt dan. Een uitnodiging van je burens is een veel sterkere trigger dan wanneer de gemeente je vraagt om naar een zaaltje te komen. Het tweede belangrijke punt: niet beginnen bij techniek, maar bij wat bewoners bezighoudt, om van daaruit de gemeente duidelijk te kunnen vertellen wat de buurt nodig heeft.’**



**‘Toen we het commitment van de buurt hadden, hebben we de gemeente een brief gestuurd, met als strekking: er gebeurt hier iets bijzonders, gaan jullie ons helpen?’ Vanuit de ‘right-to-challenge’-gedachte heeft het buurtinitiatief ook voorgesteld het transitieproces in de buurt over te nemen van de gemeente. Die wilde dat in eerste instantie niet, maar later is het vertrouwen gegroeid en nu is er echte samenwerking, aldus Hengelaar.**

Nieuwe Energie Vechtzoom toont de meerwaarde en bijzondere rol die koplopers, bewoners die initiatief nemen in hun buurt, in de transitie hebben. Niet alle burens hadden gereageerd op het verzoek van de gemeente, maar dankzij initiatief van de koplopers werd duidelijk wat er nodig was in de wijk om verduurzaming verder te brengen - ook voor de gemeente. Het right-to-challenge-begrip is daarbij erg belangrijk, aangevuld door opgroeierecht. Koplopers hebben hulp nodig om een goed en gedragen initiatief op te zetten, vooral van de gemeente. Onderling vertrouwen, genoeg tijd, en begrip tussen koploper en gemeente is een voorwaarde met veel positieve effecten.



### Extra aandacht en opgroeirecht is cruciaal voor maatschappelijk initiatief

Vanuit empowerment-analyses blijkt dat koplopers vaak negatief beïnvloed worden in willen en kunnen door beperkingen vanuit bestaande instituties, wetten en beleid. Het huidige bestuurlijke, juridische en economische systeem rondom aardgasvrije wijken is niet ingericht om deze maatschappelijke initiatieven te ondersteunen of te laten groeien. In ons onderzoek naar koplopers zagen we de beperkingen in de ontwikkelmogelijkheden voor maatschappelijk initiatief, doordat deze initiatieven niet passen in de bestaande financieringsmodellen, aanbestedingen of subsidieregelingen. Zo hebben veel initiatieven in het begin nog geen juridische entiteit, en komt de kracht van maatschappelijk initiatief niet naar voren bij formele aanbestedingen.

Daarom hebben maatschappelijke initiatieven regelmatig meer tijd en begeleiding nodig dan professionele partijen. Het vraagt tijd en aandacht van gemeenten om maatschappelijke initiatieven een kans te geven, waardoor het relatief eenvoudiger is voor gemeenten om de warmtetransitie uit te voeren met bestaande private partijen. Om maatschappelijke initiatieven een eerlijke kans te geven, is erkenning van ‘opgroeirecht’ noodzakelijk. Partijen als Energiesamen, Drift en Hier opgewekt werken al langer aan begrip en aandacht voor opgroeirecht.

De gedachte achter opgroeirecht is dat maatschappelijke initiatieven vaak beginnen als semiprofessionele en spontane actie om verandering teweeg te brengen. In de weg naar een professionele organisatie hebben deze initiatieven begrip en flexibiliteit van overheden nodig. Dit vraagt dat overheden meer ruimte en tijd maken voor samenwerking met maatschappelijke initiatieven, meer dan nodig zou zijn bij publiek-private samenwerking. Het resultaat van werken met opgroeirecht zijn volwassen maatschappelijke initiatieven, die tot dit punt zijn gekomen door intensieve samenwerking met en steun van (lokale) overheden.

### Ruimte voor civiele arrangementen

Als laatste hebben wij in onze gesprekken met koplopers en experts in het speelveld geleerd dat er nadrukkelijk ruimte gemaakt moet worden voor nieuwe verhoudingen en arrangementen rondom publiek-civiele en privaat-civiele samenwerkingen. De bestaande samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen, zoals concessies, aanbestedingen en warmtecontracten, hebben vergelijkbare civiele vormen nodig. Hiermee wordt het pad geëffend voor de derde route, waarin samenwerking tussen civiele (maatschappelijke) initiatieven enerzijds en publieke of private initiatieven anderzijds een vanzelfsprekendheid is, en geen constant experiment.

Ruimte maken is ook mogelijk door een bestaande aanpak, houding of volgorde te wijzigen. Waar gemeenten momenteel in de meeste gevallen initiatief nemen en besluiten waar extra ondersteuning nodig is (financieel of inhoudelijk), is het denkbaar om maatschappelijke initiatieven ruimte te geven om de leiding te nemen in een traject. Een gemeente hoeft niet altijd trekker te zijn, maar kan op aanvraag van een buurtinitiatief inhoudelijke en financiële steun verzorgen. Zo helpt een gemeente om een maatschappelijk initiatief te laten professionaliseren en eigenaarschap te krijgen, met een verschuiving van disempowerment naar empowerment als gevolg.



**BOX 8** | Moedige Praktijken: Celina Kroon, Buurt Energie systeem, Alliander, o.a. Arnhem en Nijmegen

**Het eigenaarschap van het Buurt Energie Systeem ligt bij de bewoners van de buurt in de vorm van een buurtcoöperatie. De buurt kan zelf bepalen voor welk deel van het systeem ze eigenaar willen zijn en op welke gebieden ze zelf keuzes willen maken. Hiervoor kunnen ze gebruik maken van juridische en organisatorische ‘bouwblokken’ die de oprichting en exploitatie van het warmtebedrijf ondersteunen. Keuzes kunnen onder andere gemaakt worden over de techniek, financieringsmodellen en professionele service providers.’**



**‘Alle belangen moeten gehoord en vertegenwoordigd worden, anders ontstaat er iets dat niet werkbaar is voor alle partijen. Je moet naar elkaar luisteren, nieuwsgierig zijn en je eigen kennis en ervaring kunnen samenbrengen met die van anderen. Daarvoor is empathie echt heel belangrijk. Kroon: ‘Om deze enorme transitie te realiseren, is er niet alleen veel technisch personeel nodig en aangepaste wet- en regelgeving. De complexiteit en onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke opgave vraagt bovenal om empathie.’ Van de professionals van de systeempartijen als woningcorporaties, gemeenten, financiers en netbeheerders vraagt dit om flexibiliteit en ondernemerschap in de eigen organisaties. ‘Als je het hebt over moedige praktijken, dan zit daar de moed in’, zegt Kroon. Iedere professional heeft continu de uitdaging om in de eigen organisatie ruimte te creëren voor het collectieve klimaatbelang.**

Het Buurt Energie Systeem is een krachtig voorbeeld waarin publieke, private en civiele partijen bij elkaar komen en elkaar versterken. Het is mogelijk om de belangen van alle betrokken partijen serieus te nemen en toch voortgang te boeken in de warmtetransitie. Het initiatief is door Alliander opgezet om de verschillende drempels (sociaal, financieel, technisch en wettelijk) in de warmtetransitie aan te pakken. De vorm van samenwerking maakt de ‘derde route’ mogelijk, en toont tegelijkertijd aan dat het niet vanzelfsprekend is voor gemeenten, bedrijven en netbeheerders om met bewonersinitiatieven samen te werken.



## 3. Aanbevelingen en conclusie

De kijk en scope vanuit het OFL op het vraagstuk zijn breed en na drie jaar actie-onderzoek gebundeld in de zogenoemde ‘drie eindadviezen’, waarvan de hoofdlijnen zijn gepresenteerd op de OFL-conferentie Moedige Praktijken, op 7 december 2021. Onder de aanwezigen toen waren onder andere OFL-voorzitter Marleen Stikker, de programmadirecteur van het PAW, vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke initiatieven en gemeenten.

### 3.1 Samenvatting aanbevelingen OFL

De drie eindadviezen van het OFL aan het PAW zijn gericht op achtereenvolgens wijk-, gemeentelijk- en landelijk niveau.

#### Advies 1: Empower mensen, zoek niet naar draagvlak

Het aardgasvrij maken van wijken heeft impact achter de voordeur, in de leefwereld van mensen. Het is niet louter een technologisch- of energievraagstuk. In wijken en buurten is altijd sprake van andere opgaven die meespelen in de perceptie en beleving van bewoners. Een benadering die bestaat uit het ‘uitrollen’ van een eenzijdig gekozen strategie, zonder rekening te houden met bewoners, of stilzwijgend uit te gaan van wat zij zelf willen of kunnen, leidt daarom al snel tot weerstand. Participatieprocessen die uitsluitend gericht zijn op het verkrijgen van bestuurlijk of politiek draagvlak voor ingrijpende maatregelen, worden daarom vaak met wantrouwen ontvangen. Zeker als blijkt dat belangrijke besluiten al zijn genomen, wordt al snel gesproken over schijnparticipatie. Dit soort participatie gaat ook voorbij aan de, soms latente, motivatie die in de samenleving aanwezig is om aan de energietransitie bij te dragen.

Het kernbegrip dat hier volgens het OFL ontbreekt is empowerment: creëer een groter inzicht in de noodzakelijke competenties van bewoners en zet in op het versterken van hun kennis en kunde. Kies voor het empoweren van bewoners door kennisontwikkeling en -uitwisseling te versterken en sociale netwerken en gemeenschapsgevoel te vergroten.

Empowerment als concept kan veel impact hebben in het betrekken van bewoners bij aardgasvrije wijken. Met empowerment verschuift de vraag van ‘Wil je meedoen in de transitie naar aardgasvrij?’ naar ‘Wat heb je nodig om mee te doen met deze transitie/verandering?’ Empowerment moet als concept echter toepasbaar en bruikbaar worden gemaakt. We reiken hiervoor het ‘Raamwerk empowerment’ aan (toegelicht in advies 1). Het OFL stelt dat er meer inzicht nodig is in de onderdelen van de warmtetransitie waar empowerment wel en niet werkt, door hiernaar blijvend onderzoek te doen.

Vanuit het 'Raamwerk empowerment', is het OFL verdergegaan door de vraag te stellen hoe we het raamwerk praktisch toepasbaar konden maken. Hiervoor heeft het OFL de zogenoemde Empowermentscan ontwikkeld (toegelicht in advies 2). We bevelen aan om de Empowermentscan breed te delen en in te zetten bij gemeentes en maatschappelijke initiatieven. We zien dat de Empowermentscan tot relevante inzichten leidt en dat er meer geleerd kan worden over het gebruik ervan. We bevelen aan om lessen te destilleren of te maken voor onder andere bestuurders of een leerkring over empowerment te creëren voor gemeenten.

### Advies 2: Stimuleer nieuwe vormen van samenwerking en samen leren

Door de toename van het aantal maatschappelijke initiatieven, zoals energiecoöperaties, verandert de samenwerking tussen bewoners, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het initiatief ligt niet automatisch meer bij de overheid. Dit vraagt om andere vormen van samenwerken, communicatie en interactie, naast de meer traditionele manieren zoals informatieavonden, enquêtes of huurdersbijeenkomsten. Denk hierbij aan het leren over en werken met empowerment, sociale structuren en omgevingswandelingen. Te vaak echter komt de gemeentelijke organisatie er niet aan toe om te groeien in samenwerking met de samenleving, terwijl de wíl bij de gemeenten er wél is. Een blijvende, grote structurele uitvoeringscapaciteit bij gemeenten is noodzakelijk om van constante experimenten naar een nieuwe blijvende praktijk te gaan.

Het continueren van een meerjarig begeleidend leer- en experimenteerprogramma speelt hierbij een cruciale rol. **Het PAW dient zich daarbij verder te ontwikkelen tot een programma dat zich niet alleen richt op een lerende overheid, maar ook op een lerende maatschappij.** Maak daarvoor het programma ook toegankelijk voor bewonersinitiatieven en intermediairs als stadmakers, sociale werkers of energiecoaches. Zij kunnen de dialoog tussen bewoners en overheid goed organiseren en als onafhankelijke bruggenbouwers in wijken fungeren.

De ontwikkeling van het PAW tot een maatschappelijk programma vraagt om een welgemeende, continue en adequate toekenning van middelen aan bewonersinitiatieven. Dit vraagt een goede maatschappelijke vertegenwoordiging die mee kan beslissen over de inzet van deze middelen. Alleen dan kan de samenwerking tussen civiele (maatschappelijke) initiatieven en publieke of private initiatieven vanzelfsprekend worden.

### Advies 3: Geef ruim baan aan de derde route

Bewoners organiseren zich via allerlei vormen en op verschillende manieren om uiting te geven aan hun wensen, initiatief en daadkracht bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Zij spelen een belangrijke rol bij (be)grip op wonen en verduurzaming in een buurt. De meerwaarde van deze maatschappelijke initiatieven, naast publieke (eerste route) en private (tweede route) initiatieven in het aardgasvrij maken van wijken, verdient steeds meer erkenning.

Het huidige bestuurlijke, juridische en economische systeem rondom aardgasvrije wijken is er niet voldoende op ingericht deze maatschappelijke initiatieven te ondersteunen of te laten groeien. De bestaande financieringsmodellen, aanbestedingsvoorwaarden en

subsidiereregelingen zijn vaak niet passend. Het OFL heeft samen met koplopers en experts in het speelveld geleerd dat er nadrukkelijk meer tijd en ruimte gemaakt moet worden voor nieuwe verhoudingen en arrangementen rondom publiek-civiele en privaat-civiele samenwerkingen. De bestaande samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen, zoals concessies, aanbestedingen en warmtecontracten, hebben vergelijkbare civiele vormen nodig. Dit neemt niet weg dat veel gemeenten al samenwerken met maatschappelijke initiatieven en dat er goede voorbeelden zijn. Dit blijkt uit de proeftuinen van het PAW maar ook daarbuiten (zie onder andere onze publicatie Moedige Praktijken). Onze ervaring is echter dat de meerderheid van de initiatieven en samenwerking tegen dezelfde uitdagingen aanlopen.

**Het OFL stelt voor dat een van de adviescolleges van de Rijksoverheid onderzoekt hoe nieuwe verhoudingen en arrangementen rondom publiek-civiele en privaat-civiele samenwerkingen tot stand kunnen worden gebracht.** We adviseren om dit bij een adviescollege neer te leggen, omdat zij overstijgend, over de departementen, kunnen onderzoeken en vaststellen wat deze nieuwe vormen van samenwerking betekenen voor bewoners, overheden en bedrijven in de (wijkgerichte) warmtetransitie.

Om het maatschappelijk initiatief volwaardig te laten deelnemen is het noodzakelijk om een juridisch en financieel instrumentarium voor publiek-civiele samenwerking te ontwikkelen. Houd daarbij rekening met een 'opgroeirecht': de tijd die maatschappelijk initiatief nodig heeft om kennis en kunde te verzamelen om het speelveld op gelijke voet te kunnen betreden. De huidige publiek-private samenwerkingen zijn ook niet over een nacht ijs gegaan. Geef maatschappelijke initiatieven een eerlijke, oprechte en fatsoenlijke kans om een goede samenwerking te ontwikkelen met bestaande private en publieke partijen. Het opgroeirecht betekent dat er ruimte is voor semiprofessionele initiatieven om geleidelijk door te groeien tot professionele organisaties, in het tempo dat nodig is binnen een wijk of buurt.

**Bestuurlijk betekent dit dat bewoners een directe vertegenwoordiging hebben in de regietafel gebouwde omgeving; gelijkwaardig aan het bedrijfsleven en de overheidspartijen. Te vaak denken we dat de kous af is met één partij vanuit bewonersperspectief tegenover een legio partijen uit overheden en bedrijven. Deze disbalans moet worden hersteld. Alleen dan is er sprake van een gelijkwaardige en evenredige publiek-private-civiele samenwerking. Hierbij is het van belang dat de regietafel gebouwde omgeving ook duidelijk haar visie geeft op de betrokkenheid van bewonersperspectieven in dit gremium en hoe zij een rol krijgen.**

Balans en evenredigheid zal ook zichtbaar moeten worden in het toekennen van middelen. Een gelijkwaardige positie vraagt ook om een gelijkwaardige en proportionele toegang tot financiële middelen die in het coalitieakkoord zijn gereserveerd voor de warmtetransitie. Uit de financiële middelen zou dan één derde gereserveerd moeten worden voor het ontwikkelen én uitvoeren van publiek civiele partnerships.

## 3.2 Conclusie, reflectie en vervolg

### Conclusie bij de hoofdvraag

We kijken terug op drie jaar actie-onderzoek (dat we ondanks de COVID-19-beperkingen hebben doorgezet). Dit heeft naar ons idee verrassend en boeiend uitgepakt, aangezien we niet van tevoren wisten wat we zouden aantreffen, door 'de straat op te gaan' en verbinding te maken met de buurtbewoners, koplopers en maatschappelijke initiatieven. Ook hebben wij niet het volledige zicht op de transitie naar aardgasvrij wonen. Daarvoor is er te veel in beweging en er zijn vele actoren en factoren die elkaar continu beïnvloeden. Er is namelijk sprake van een complexe transitie - om met de woorden van de voorzitter van de Klimaattafel Gebouwde Omgeving, Maarten van Poelgeest, te spreken: 'We opereren in de mist'. Wat we gepoogd hebben vanuit het OFL is advies en aanbevelingen te geven als antwoord op de hoofdvraag. Deze hoofdvraag was:

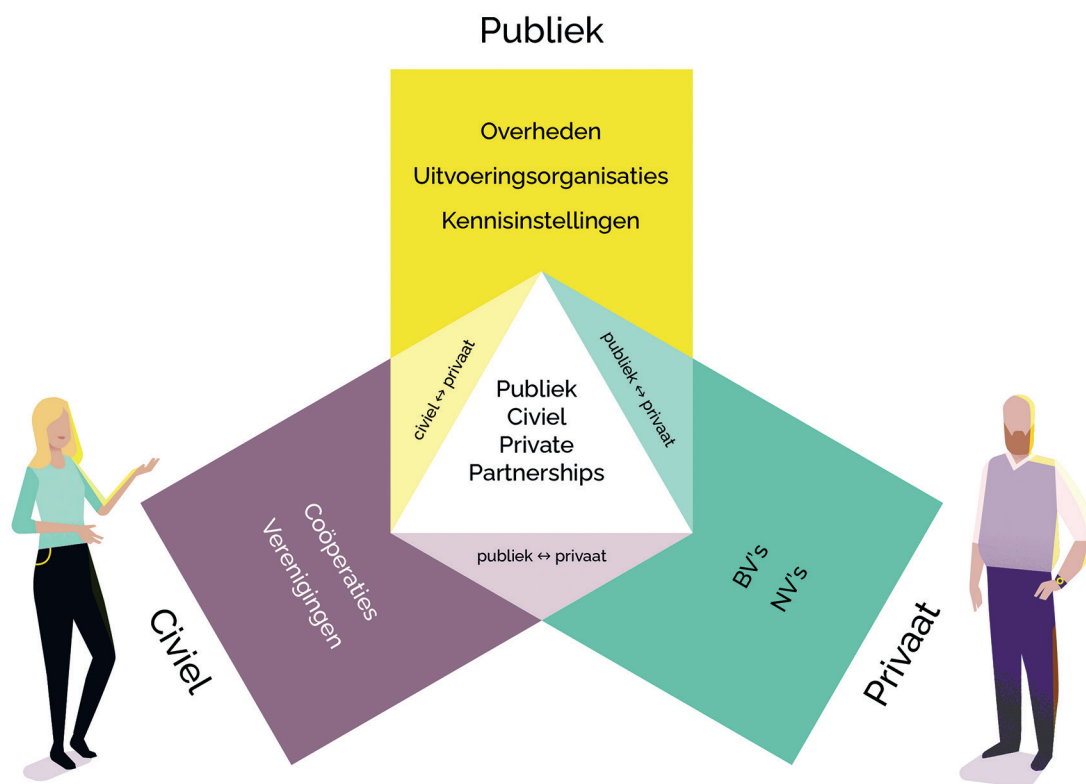
Welke vormen van samenwerking tussen overheid, bewoners en andere partijen (participatie) dragen het beste bij aan het aardgasvrij maken van huizen die nu nog zijn aangesloten op het gasnet?

Onze conclusie is dat we geen eenduidig antwoord kunnen geven op de vraag 'welke vormen van samenwerking' het beste zijn om zoveel mogelijk huizen van het gasnet af te laten gaan. Dit is en blijft in deze fase van de transitie ('We opereren in de mist') een kwestie van experimenteren, en leren van de experimenten om tot inzichten te komen, waarbij nieuwe 'emergent practices' zich kunnen ontwikkelen tot 'best practices'.

We zien dat in het PAW daar een goede invulling aan wordt gegeven en dat men openstaat voor leren. Het OFL heeft in de afgelopen drie jaar onafhankelijk gekeken naar de samenleving, deze actief bevestigd en kennis en ervaringen verzameld op het gebied van participatie in aardgasvrije wijken.

Wat we kunnen concluderen is dat participatie voorwaarden nodig heeft. Het OFL concludeert dat deze voorwaarden verbonden zijn met empowerment. Het gaat om nieuwe vormen van samenwerken en empowerment van de drie fundamentele spelers - overheden, bedrijven en maatschappelijke initiatieven. Kijkend naar het beeld van deze fundamentele spelers en hun mogelijke samenwerkingen, zien we dat het speelveld ongelijk is.

Een voorwaarde voor goede participatie is een gelijk of zo gelijk mogelijk speelveld tussen maatschappelijke initiatieven, overheid en bedrijfsleven. In de publicatie Moedige Praktijken werd hierover gezegd: 'Er is geen gelijkheid tussen een muis en een olifant'. We stellen vast dat - door vele historische en maatschappelijke ontwikkelingen - de samenleving onvoldoende empowered is in termen van ondersteuning, middelen, en wellicht waardering. Het OFL concludeert dat versterking van de 'civil society' en het maatschappelijk middenveld van belang is voor het kunnen dragen van de warmtetransitie.



### Op weg naar betere randvoorwaarden voor participatie en samenwerking

Terugkijkend op de afgelopen jaren heeft het PAW-leerprogramma grote stappen gezet met het meer en beter betrekken van de maatschappij en maatschappelijke initiatieven bij het aardgasvrij maken van wijken. Onder andere de Participatiecoalitie heeft daaraan bijgedragen. Nieuwe publiek-civiele coalities zijn ontstaan, waarbij blijkt dat het maatschappelijk initiatief veel vitaler is dan oorspronkelijk werd gedacht. Deze ontwikkeling dient nu integraal verankerd te worden, zowel qua governance als qua middelen. De samenwerking tussen civiele (maatschappelijke) initiatieven en publieke of private initiatieven moet daarmee vanzelfsprekend worden en géén constant experiment.

### Vervolg van het OFL-onderzoek naar aardgasvrije wijken

Empowerment opent een deur voor meer begrip tussen overheden en samenleving en het biedt ook handvatten om het gesprek te voeren over fundamentele en soms lastige kwesties. De drie eindadviezen bieden relevante aanbevelingen, die kunnen helpen in het bespoedigen van de transitie en die kunnen voorkomen dat wijkgerichte aanpakken vastlopen of dat overheden, bewoners en bewonersinitiatieven elkaars potentieel niet benutten.

Het derde eindadvies gaat ons met name aan het hart, in de zin dat we hier meer experimenteel of vernieuwend onderzoek naar willen doen. We stellen voor dat dit onderzoek wordt gericht op de collectieve kracht uit de samenleving en de vraag wat ervoor nodig is om deze te versterken, zodat er meer potentie is om de transitie aan te kunnen als samenleving. We stellen voor te onderzoeken hoe naast de meer gangbare publiek-private samenwerkingen, de kracht van de civiel-publiek-private samenwerkingen benut kan worden.

In dit licht zou het boeiend zijn om – in een uitgebreide begeleidingsgroep, al dan niet begeleid door het OFL – kennis te verzamelen en uit te wisselen met professionals die de juridische implicaties van civiel-publieke en civiel-private samenwerkingen kennen en ook kennis en expertise uit te wisselen over de governance-aspecten van diversiteit en inclusiviteit. Daar hoort de onderzoeksvraag bij, wat dit nieuwe type samenwerkingen vergt van overheden, om de kansrijkheid en het succes uit te breiden. Door onder andere dit onderzoek te vervolgen, blijft ook het lerend en experimenterend karakter van het PAW voorbestaan, binnen de realisatie en wens tot opschaling van aardgasvrije wijken.

Het OFL beveelt aan om de drie eindadviezen over te nemen en in te bedden of te borgen in het PAW en andere specifieke gremia die daarvoor bedoeld zijn. Immers, de transitie vindt plaats achter de voordeur van de bewoners van Nederland. Of deze deur open, op een kier of dicht staat, zal een groot verschil maken in de transitie.

“Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving | OFL

Colofon

Dit is een uitgave van:

**Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving**

Rijnstraat 8 | 2515 xp Den Haag

Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag

[info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](mailto:info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl)

Kijk voor meer informatie op

[www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](http://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl)

Maart 2022

