



Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke  
Ordening

Dhr. H. de Jonge

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

Rijnstraat 8  
Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag  
[www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](http://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl)

**Kenmerk**

IENW/BSK-2022/49430

Datum 9 maart 2022  
Betreft Eindadviezen OFL – Participatie in het  
aardgasvrij maken van wijken 2019-2021

**Bijlagen**

Rapport: Nieuwe coalities in aardgasvrij - van een  
lerende overheid naar een lerende maatschappij

Geachte heer de Jonge,

Sinds 2019 adviseert het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), op verzoek van uw voorganger mevrouw Ollongren, over het aardgasvrij maken van woningen en werkt daarbij intensief samen met het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Dit doet het OFL door te onderzoeken wat effectieve vormen van participatie zijn en wat de rol is van bewoners en maatschappelijk initiatieven bij het aardgasvrije maken van wijken

In 2019 is afgesproken dat het OFL voor tenminste drie jaar deze adviserende rol op zich neemt. Op het ogenblik wordt in overleg met uw departement gesproken over een eventuele nieuwe rol voor het OFL op dit vraagstuk. Daarom lijkt me dit een goed moment om u op de hoogte stellen van de eindadviezen die volgen uit onze werkzaamheden gedurende de periode 2019-2021. De werkzaamheden zelf en de achterliggende analyses staan beschreven in het rapport dat als bijlage bij deze brief is meegestuurd.

In de afgelopen drie jaar 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 bleek dat het maatschappelijk initiatief veel vitaler is dan oorspronkelijk werd gedacht.

Vanuit het OFL bevelen we aan dat deze ontwikkeling verankerd wordt door overheid en bedrijfsleven zowel qua governance als qua (financiële) middelen. De samenwerking tussen civiele (maatschappelijke) initiatieven enerzijds en publieke/private initiatieven anderzijds moet daarmee vanzelfsprekend worden voor iedereen en géén constant punt van discussie.

Met dit schrijven ga ik in op de randvoorwaarden voor deze verdere en noodzakelijke ontwikkeling in de samenwerking tussen overheden, bedrijven, en maatschappelijke initiatieven. Ik doe dat in de vorm van drie adviezen. Het voldoen aan deze randvoorwaarden zijn mijns inziens beslist noodzakelijk; noodzakelijk niet alleen voor het verder verduurzamen van de bestaande bebouwde omgeving, als onderdeel van de

**Datum**

9 maart 2022

energietransitie, maar ook om recht te doen aan nieuwe vormen van participatie en maatschappelijk initiatief.

### **Eindadviezen**

Deze eindadviezen zijn gebaseerd op opkomende praktijken, veldonderzoek en getoetst aan een brede vertegenwoordiging van de actoren rond het aardgasvrij maken van woningen. De adviezen gelden achtereenvolgens voor het wijk-, het gemeentelijke- en het landelijk niveau.

- *Advies 1 - Empower mensen, zoek niet naar draagvlak*

Het aardgasvrij maken van wijken heeft een impact achter de voordeur, in de leefwereld van mensen. Het is niet louter een technologisch vraagstuk en ook niet louter een energievraagstuk. In wijken en buurten is altijd sprake van andere opgaven die meespelen in de perceptie en beleving van bewoners. Een benadering door het 'uitrollen' van een éézijdig gekozen strategie, zonder rekening te houden met, of stilzwijgend aan te nemen, wat bewoners 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 bejegend. Zeker als blijkt dat dat belangrijke besluiten al zijn genomen en er sprake is van zogenaamde schijnparticipatie. Het gaat ook voorbij aan de, soms latente, motivatie die in de samenleving aanwezig is om aan de energietransitie bij te willen dragen. Het kernbegrip is hierbij *empowerment*: Creëer een groter inzicht in de noodzakelijke competenties bij alle belanghebbenden en zet in op het versterken van de kennis en kunde bij bewoners. Kies voor het empoweren van bewoners door het versterken van kennisontwikkeling en uitwisseling, het vergroten van sociale netwerken en gemeenschapsgevoel. Om empowerment bij zowel de overheid en de bewoners te versterken en faciliteren heeft het OFL de zogenaamde *empowermentscan* ontwikkeld.

De meerwaarde en impact van empowerment wordt uitgebreid toegelicht in het bijgevoegde rapport. OFL werkt graag in samenwerking met PAW en andere partijen in de transitie aan de toepassing van het concept. Empowerment vraagt om een meer gelijkwaardige relatie tussen bewoner en initiatiefnemer, vraagt om andere werkvormen en daarmee ook tijd en aandacht om dit goed te doen.

- *Advies 2: Stimuleer nieuwe vormen van samenwerking en samen leren*

Door de toename van 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 ook om



**Datum**

9 maart 2022

nieuwe manieren van samenwerken naast de meer traditionele manier zoals informatieavonden, enquêtes of huurdersbijeenkomsten.

We zien dat in de afgelopen jaren door de gemeenten grote stappen zijn gemaakt in het betrekken van bewoners en maatschappelijke initiatieven bij het zoeken naar de juiste participatievorm. Te vaak echter komt de gemeentelijke organisatie er nog niet toe om deze ontwikkeling door te zetten en verder te brengen terwijl de wíl bij de gemeenten er wél is. Een blijvende, ruime uitvoeringscapaciteit bij gemeenten is noodzakelijk om niet alleen te zoeken naar, en experimenteren met, nieuwe samenwerkingsvormen maar ook om ervan te kunnen leren. Elke gemeente, woningcorporatie of initiatiefnemer heeft dezelfde uitdagingen bij het leren en werken met empowerment. De opgedane kennis dient te worden uitgewisseld en ook dáárvoor is uitvoeringscapaciteit noodzakelijk.

Het continueren van een meerjarig begeleidend leer- en experimenteerprogramma speelt daarbij 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. Wij adviseren u om het PAW-programma toegankelijker te maken voor bewonersinitiatieven en voor intermediairs als stadmakers, sociale werkers of energiecoaches. Intermediairs kunnen de dialoog tussen bewoner en overheid goed organiseren en fungeren als onafhankelijke bruggenbouwers in wijken.

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

- *Advies 3: Geef ruim baan aan bewonersinitiatieven ("de derde route")*

Naast de overheid, organiseren ook bewoners zich om uiting te geven aan hun wensen en daadkracht bij het verduurzamen van de bebouwde omgeving. Zodoende spelen zij een belangrijke rol in het kweken van (be)grip op het verduurzamen van een buurt. De meerwaarde van deze maatschappelijke initiatieven, naast publieke (1<sup>e</sup> route) en private (2<sup>e</sup> route) initiatieven, in het aardgasvrij maken van wijken krijgt steeds meer erkenning.

Het huidige bestuurlijke, juridische en economische systeem rondom aardgasvrije wijken is niet voldoende ingericht om deze maatschappelijke initiatieven te ondersteunen of te laten groeien. De bestaande financieringsmodellen, aanbestedingsvoorwaarden of subsidieregelingen zijn vaak niet passend. Zo hebben veel initiatieven geen juridische entiteit. Het OFL heeft samen met koplopers en experts in het speelveld geleerd dat er



**Datum**

9 maart 2022

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 (zie o.a. onze publicatie Moedige Praktijken). Onze ervaring is de meerderheid van de initiatieven en samenwerking tegen dezelfde uitdagingen aanlopen.

Het OFL stelt voor dat u aan een van de adviescolleges van de Rijksoverheid vraagt 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 heen, 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. Houdt daarbij rekening met een 'opgroeierecht'; de tijd die maatschappelijk initiatief nodig heeft om kennis en kunde te vergaren om het speelveld op gelijke voet te betreden. De huidige publiek-private partnerships zijn ook niet over een nacht ijs gegaan. Geef maatschappelijke initiatieven een eerlijke kans om een goede samenwerking te ontwikkelen met bestaande private en publieke partijen. Het opgroeierecht betekent dat er ruimte is voor semiprofessionele initiatieven om geleidelijk door te groeien tot professionele organisaties binnen het tempo dat nodig is binnen een wijk of buurt.

Bestuurlijk betekent dit dat bewoners een directe vertegenwoordiging kunnen hebben in de regietafel gebouwde omgeving; zo worden ze gelijkwaardig aan het bedrijfsleven en de overheidspartijen. Te vaak denken we dat de kous af is met één partij uit de 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 participatie van bewonersperspectieven in dit gremium en hoe zij een rol krijgen.

Die 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 een derde gereserveerd moeten worden voor het ontwikkelen én uitvoeren van publiek-civiele partnerships.



**Datum**  
9 maart 2022

Wij adviseren u bovenstaande te betrekken bij de adviesaanvraag aan een adviescollege. Mogelijk kan een adviescollege richting geven *hoe* deze gelden aangewend kunnen worden om nieuwe publiek-private-*civiele* partnerships mogelijk te maken ten bate van de warmtetransitie.

### **Bespiegelingen – naar betere randvoorwaarden voor participatie en samenwerking**

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 sterker besef ontstaan dat het aardgasvrij maken lastig is als er niet voldoende *maatschappelijk* draagvlak is. Dit is niet uniek voor de duurzaamheidsopgaven.

Door de verzwakking van het maatschappelijke midden en het afnemen van sociaal kapitaal, is een ongelijk speelveld ontstaan. Hoewel we het maatschappelijk initiatief zien opbloeien, domineren nu vooral bedrijven en overheden het speelveld. Wij pleiten voor een gelijk speelveld, omdat dit een hele belangrijke randvoorwaarde is voor goede participatie.

Deze OFL-adviezen onderstrepen ook het belang van maatschappelijke betrokkenheid en menselijke maat in nationale doelen, programma's en wetten. Door de kindertoeslagaffaire, maatschappelijke verdeeldheid over corona-beleid en groeiend klimaat-activisme is het duidelijk geworden dat overheden én bedrijven bij spannende transitie voldoende aandacht moeten hebben voor het perspectief van bewoners, burens en maatschappelijke initiatieven.

In 2021 heeft het OFL onder meer laten zien dat de bestaande manier van samenwerken tussen gemeenten, bedrijven en bewoners, subsidies verstrekken en wetten naleven onvoldoende ruimte geeft om succesvolle participatie plaats te laten vinden. Om buiten de huidige kaders te zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking is *moed* nodig. Het OFL heeft gemeenten, groepen burgers, individuen én bedrijven gezien die moed tonen. 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.



**Datum**

9 maart 2022

Deze praktijken moeten wat mij betreft meer 'normaal' worden en vanzelfsprekend zijn. Daarnaast moeten deze praktijken zich verder kunnen ontwikkelen zodat ze op meerdere plaatsen kunnen worden toegepast. Dat vraagt voor de komende jaren om leren met en van elkaar. Het inslaan van die 'derde weg' betekent dat het maatschappelijke belang en maatschappelijke initiatief een vaste en gewaardeerde plaats krijgt in zowel wijken als op landelijk bestuurlijk niveau. Het betekent dat samenwerking tussen private, civiele en publieke in evenwicht is en als vanzelfsprekend wordt beschouwd in zowel beleid als in uitvoering. Tenslotte betekent dat: vertrouwen in elkaar en een open, zelfkritische en leergierige houding

Graag verneem ik binnen acht weken uw reactie op deze brief. Het is mijn intentie om deze brief en bijbehorende rapporten via de OFL-website openbaar te maken.

Hoogachtend,

Marleen Stikker  
*Voorzitter OFL*

