



**Van het gas af in samen-
spraak met de bewoner**

‘Dag meneer. Mijn naam is Jack van Gassiewijle. Ik kom effe bij u in de meterkast kijken.’

‘O, waar komt u naar kijken dan?’

‘Nou kijk, eh... U hebt van de gemeente in 2049 een brief ontvangen over uw gasaansluiting. Dat eh... dat die dus moet worden afgesloten. Ja. En volgens onze administratie hebt u nog een antieke gasaansluiting. Die kom ik dus... dichtdraaien. Vandaag. Mag ik binnenkomen?’

Het gesprek op de vorige pagina is voor bewoners onmetelijk ver weg. Sterker nog, men zou hopen dat dit gesprek nooit gevoerd hoeft te worden. Toch is de zogenaamde *warmtetransitie* betrekkelijk dichtbij. Want alle huishoudens in Nederland, ook de ruim vier miljoen particuliere, moeten afscheid nemen van aardgas en de wetenschap leert: massa is traag (CBS, 2017). Er is heel wat voor nodig om deze in beweging te krijgen. Om iedereen de sprong naar alternatieve warmtebronnen te laten maken, moeten dus *nu al* de eerste stappen worden gezet. En voor die taak wordt hoofdzakelijk met vragende ogen naar de overheid gekeken.

Bewust kiezen voor gasvrij

Een grote verandering zoals de warmtetransitie kan niet plaatsvinden zonder een gevoel van urgentie. Bij de (nationale) overheid lijkt dit in geruime mate aanwezig te zijn. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs ligt immers bij haar. En alle particuliere huishoudens van het gas afhalen draagt bij aan deze doelstelling.

‘Zeker nu de gaswinning in Groningen wordt teruggeschroefd, neemt de bewustwording rondom een aardgasvrije woningvoorraad alleen maar toe.’

De eerste overheidsstappen om deze huishoudens van het gas af te halen zijn in 2017 gezet, toen 31 gemeenten de Green Deal Aardgasvrije Wijken sloten (RVO, 2018). Samen met diverse andere partijen doen ze samen ervaring op met aardgasvrije wijken. En inmiddels hebben de vijf pilotregio's Mid-den-Holland, Hart van Brabant, West-Brabant, Fryslân en de Drechtsteden hun regionale energiestrategieën ingevuld door middel van een samenwerking

tussen gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties, provincies en waterschappen (Schuurs & Schwencke, 2017). Twee experimentele afslagen zijn dus sinds vorig jaar genomen om met de voorhoede de warmtetransitie te verkennen.

Ook de burger wordt steeds bewuster van de transitie naar meer duurzaamheid. Als het bijvoorbeeld aankomt op koopgedrag, maakt de burger *als consument* steeds meer weloverwogen keuzes, al betreft dit veelal de kleinere aankopen.

‘Een duurzame levensstijl geldt ondertussen zelfs als statussymbool.’

Met de kritische noot dat deze uitdrukkelijk niet voor iedereen is weggelegd (Tielbeke, 2017; Lagunas, Lobbrecht & Heilbron, 2017). Volgens Maatschappelijk Verantwoord Innoveren Energie (MVI-Energie) laten consumenten nog maar in geringe mate zien dat zij ook echt andere investeringen doen vanuit een duurzaamheidsbesef (Verweij et al., 2017). Als het gaat om de transitie naar een gasloos huis kunnen we dan ook verwachten dat deze bij de burger *als bewoner* toch minder scherp op het netvlies staat. Dit roept een aantal noodzakelijke vragen op, namelijk: hoe maken we dit beeld scherper bij bewoners, en dan specifiek bij huiseigenaren? Wie bepaalt de invulling van dit beeld? En wie neemt vervolgens de beslissing om van het gas af te gaan? De overheid? De bewoner? Of samen?

De gaskraan zit achter de voordeur

Vaststaat dat tussen nu en 2050 een hoop beslissingen nodig zijn om alle particuliere huishoudens van het gas af te halen. En om ze op nieuwe warmtebronnen aan te sluiten. De overheid heeft echter op dit moment niet de bevoegdheid om alle huishoudens te verplichten hoe en wanneer zij hun huizen moeten verbouwen. De warmtetransitie vraagt dus niet alleen om

maatwerk – huizen verschillen van flatgebouwen en monumentale panden tot jaren 30-woningen en geïsoleerde nieuwbouw en hebben zeer uiteenlopende omgevingen. Het is ook een kwestie die zich ‘achter de voordeur’ van burgers afspeelt. En inmenging in de privésfeer van burgers kan rekenen op flink verzet. De beslissingen over de warmtetransitie moeten dus op een bepaalde manier in samenspraak met bewoners plaatsvinden. Dit brengt met name lokale overheden tot de grote vraag: **hoe doe je dat?**

In dit essay van dit onderzoek gaan we op zoek naar antwoorden op deze vraag. Hiervoor duiken we in de wetenschappelijke literatuur en gaan we te rade bij de leden van de Begeleidingscommissie*, die dit onderzoek heeft voorzien van richting.



* Harmen Binnema, Stephan Brandligt, Friso Coumou, Thijs de la Court, Jaap Drooglever, Paulien Herder, PeterSchmeitz, Sible Schöne, Martijn Tak, Annick de Vries, Han Weber



In samenspraak met bewoners. Wat betekent dat?

In onze zoektocht en gesprekken komen we al gauw erachter dat onze 'hoe-vraag' eerst een beeld vraagt van het 'wat'. Want wat betekent 'in samenspraak met bewoners'? Wat verstaan we onder *maatschappelijk eigenaarschap*, een begrip dat opduikt in discussies hierover onder beleidsmakers? Hiervoor leidt de literatuur ons naar de basis: de veranderende verhouding tussen burger en staat.

De veranderende dans tussen burger en staat

In de jaren zestig kon de omslag van kolen naar aardgas worden vormgegeven als een door de rijksoverheid centraal uitgerolde voorziening. Anno 2018 is deze aanpak niet meer denkbaar. Enerzijds is de aard van de oplossingen in hoge mate decentraal. Anderzijds is de burger steeds mondiger en meer geëmancipeerd – hij wil wat (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012). De veranderde verhouding zorgt ervoor dat de overheid pas op de plaats moet maken als het gaat om traditioneel beleid. Bovendien kan de overheid 'het' vaak niet meer alleen – de kwestie van niet willen is hierbij niet uitgesloten. Toenemende complexiteit door globalisering en digitalisering maakt het als overheid steeds moeilijker om grip te krijgen op maatschappelijke vraagstukken, zoals nu ook het vraagstuk van de warmtetransitie en de bredere energietransitie (Teisman, 2005).

Om het niet meer alleen te hoeven doen, leunt de overheid meer op de markt en meer op de burger. De overheid 'laat los'. Zo heeft zij een aantal publieke taken deels of volledig overgedragen aan de markt, denk aan de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Tegelijkertijd heeft de overheid bezuinigingen doorgevoerd en hebben decentralisaties plaatsgevonden. Die ook vandaag nog plaatsvinden.

'Om aan de wensen van burgers tegemoet te komen, is het voor de overheid, met name lokale overheden, steeds belangrijker om goed naar hen te luisteren en meer naast dan boven hen te staan.'

Ondertussen is de burger veeleisender geworden. Hij is steeds meer geïnformeerd. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijst in dit verband op de vijf i's: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering (2016). Om aan de wensen van burgers tegemoet te komen, is het voor de overheid, met name lokale overheden, steeds belangrijker om goed naar hen te luisteren en meer *naast* dan *boven* hen te staan. De overheid is nu gesprekspartner, die samen met de burger maatschappelijke problemen oplost.

Burger en staat op gelijke voet?

Deze ogenschijnlijke horizontalisering, die het gevolg is van de verschuivende verhouding tussen burger en staat, heeft volgens het SCP zijn weerslag op de verdeling van rollen en daarmee van verantwoordelijkheden (SCP, 2012). De veranderende rolverdeling tussen burger en overheid is zichtbaar op terreinen waar burgers belangrijke publieke taken en verantwoordelijkheden uitoefenen. De burger is mantelzorger of in coöperatief verband sociaal ondernemer voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hij geeft zijn omgeving vorm door te participeren bij de inrichting van de publieke ruimte of ziet erop toe dat de veiligheid in zijn eigen buurt wordt gehandhaafd. We zien volgens het SCP de responsabele burger ontstaan.

‘De verhouding tussen overheid en burger is per definitie niet gelijkwaardig.’

Je kunt stellen dat deze taken van oudsher bij burgers zelf liggen. Niets nieuws onder de zon. Echter, het hand in hand gaan van het ‘actiever’ worden van de burger met de afkalving van uitvoeringsinstanties doet anders vermoeden. Doordat de overheid zogenaamd *naast* de burger staat en deze faciliteert, zo analyseren Drosterij en Peeters, stelt de overheid zich op als een bondgenoot, als een gelijkwaardige partij (Drosterij en Peeters, 2013). Echter, de verhouding tussen overheid en burger is per definitie niet gelijkwaardig, “want de staat heeft bij uitstek een hiërarchische positie: hij verdeelt en beheert machtsrelaties en is nooit een neutrale ‘partner’” (Drosterij en Peeters, 2013, p. 37). Een geval van ouders die proberen vrienden met hun kinderen te zijn.

‘De paradox van de overheid die loslaat om vervolgens haar grip op de burger te vergroten moge duidelijk zijn.’

Loslaten en de teugels strakker aantrekken

Het SCP concludeert dat de overheid een groter beroep op de burger doet, zonder haar verantwoordelijkheid als hoeder van het algemeen belang los te laten (SCP, 2012). Burgers kunnen namelijk met hun keuzes en handelen ook voor ongewenste uitkomsten zorgen. Dit vraagt dan weer om regels. Philips spreekt in dit verband van *regulatory citizenship*: “De overheid houdt nog steeds in ruime mate *command-and-control*-achtige regulering in stand, maar is ook steeds meer bezig met meta-governance. Dit doet zij door de

civil society aan te sturen. Bijvoorbeeld door spelregels in te stellen, hulpbronnen te verdelen, van andere actoren te verwachten dat zij zelf verantwoordelijkheden nemen en te verwachten dat zij zichzelf reguleren” (Philips, 2012). Dit doet de overheid volgens Phillips door narratieven, frames en beleidsinstrumenten in het leven te roepen die zij geschikt acht voor desbetreffend probleem (Philips, 2012, p. 49). De paradox van de overheid die loslaat om vervolgens haar grip op de burger te vergroten moge duidelijk zijn. “De burger wordt geactiveerd, maar onder regie van de overheid” (SCP, 2012). Dit roept de vraag op of burgers worden ingezet als speler of als speelbal (Bokhorst et al., 2015).

Deze gewaarwording gaat samen met de steeds luidere roep om een *nieuw sociaal contract*; een afspraak waarin deze nieuwe rollen en verantwoordelijkheden worden meegewogen zonder de verhullende positie van de overheid als bondgenoot. Burger en overheid moeten een houding weten te vinden tegenover elkaar, waarbij het impliciete contract helder, plooibaar, zorgzaam, versterkend, rechtvaardig, loyaal en houdbaar is (Kalshoven & Zonderland, 2017).



In samenspraak met bewoners. Hoe doe je dat?

Nu we een beeld hebben van de dans die de burger en de overheid in de afgelopen decennia met elkaar hebben gedaan, het 'wat', gaan we terug naar onze beginvraag: hoe neem je in samenspraak met de burger beslissingen over de warmtetransitie? En biedt het begrip *maatschappelijk eigenaarschap* hierbij enig houvast? Hiervoor spreken we met onze Begeleidingscommissie en slaan we de (wetenschappelijke) literatuur eropna.

Discussie onder experts

De leden van de Begeleidingscommissie zijn het niet met elkaar eens. Er komt geen eenduidig beeld naar voren over hoe de overheid in samenspraak met burgers beslissingen kan maken over 'van het gas af gaan'. Een groot deel van de uitspraken van de leden zorgt ervoor dat we drie belangrijke assen kunnen afleiden, waarop de leden een aantal keer op de uiterste staarten balanceren: beslissingen over van het gas afgaan moeten in samenspraak gemaakt worden met de burger als *individu* versus burgers als *collectief*, met hierbij een *lichte* versus een *zware* rol voor de burger. En dit 'gesprek' tussen burger en overheid kan overwegend top-down of bottom-up ontstaan.

“In feite gaat het over de vraag ‘wat ga ik aan mijn huis doen zonder dat ik weet wat in mijn omgeving door een ander wordt gedaan?’”

De overheid beslist met de burger als *individu* versus met burgers als *collectief*

Een particuliere woning is het eigendom van een burger. “En omdat het over je eigen spullen gaat, betekent dit dat het om een vrijwillige keuze gaat. In feite gaat het over de vraag ‘wat ga ik aan mijn huis doen zonder dat ik weet wat in mijn omgeving door een ander wordt gedaan?’”, werpt Harmen Binne- ma van de Universiteit Utrecht (UU) als hypothese op. En in de laatste jaren zie je ook steeds meer individuele acties van burgers, zoals het plaatsen van zonnepanelen op eigen dak, aldus Peter Schmeitz van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Deze beweging maakt het aannemelijk dat het gesprek over een gasloze woning vooral tussen de overheid en individuele huishoudens moet plaatsvinden. In dit verband moet het aanbod van alternatieve warmtebronnen van de overheid aansluiten bij de behoeften van individuele huishoudens, een strategie die is uitgezet via de nationale subsidiecampagne *Energie besparen doe je nu*. Het gesprek met de burger wordt dan via energieadviseurs gevoerd. Het is hierbij wel de vraag wie je met deze campagne als overheid weet te bereiken, en wie er vrijwillig duizenden euro's gaat investeren in een gasvrije woning (Uyterlinde et al., 2018). Gaan op die manier de doelstellingen gehaald worden? Bovendien ligt de uitvoeringstaak voor de warmtetransitie bij de gemeenten.

In dit kader spreekt men vooral van de burger die ontvanger is van informatie en die geprikkeld wordt tot het nemen van een beslissing – ook wel 'meeweten' op de participatieladder van Pöpper (2001).

“Ik probeer in Delft de moskee mee te nemen.”

Sible Schöne van HIER Klimaatbureau ziet in het gesprek met de individuele burger niet de grootste kans van slagen voor de warmtetransitie. “Het sleutelwoord is *gemeenschap*. Als er in de wijk vormen van organisatie zijn, dan wordt het honderd keer zo makkelijk. Zulke initiatieven kunnen van klein tot heel professioneel zijn. De vraag is: ‘hoe creëer je levende, lerende gemeenschappen?’” De redenatie hierachter kan zijn dat het aansluiten bij bestaande structuren in gemeenten of de bredere samenleving een grotere efficiëntieslag teweeg kan brengen. “Daarom probeer ik in Delft de moskee mee te nemen”, sluit wethouder Stephan Brandligt hierbij aan. En ook Harmen Binnema van UU stelt dat je je als burger afvraagt of je bureaus ook meedoen. Dat pleit juist voor een overheid die burgers meer als collectief benadert.

“Je kunt ook je wetgeving zo maken dat het aantrekkelijker wordt om het met elkaar te doen.”

Han Weber, gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland, heeft andere opvattingen over efficiëntie. Hij vindt dat het lang gaat duren als men moet wachten op gemeenschappen om mee te komen. Ze versterken én in beweging krijgen gaat niet van de ene op de andere dag. Kortom, de overheid moet dus niet inzetten op het verstevigen van gemeenschappen, maar op het ondersteunen van de energie die al aanwezig is, zoals bij (startende) initiatieven. “Door eigenaarschap lokaal te ondersteunen en de positie van burgerinitiatieven te verbeteren, proberen we binnen de provincie Zuid-Holland het speelveld te verbreden”, stelt hij. Schöne ziet een oplossing voor meer cohesie binnen gemeenschappen. Met de juiste prikkel hoeft dit niet zo langzaam te gaan: “Je kunt ook je wetgeving zo maken dat het aantrekkelijker wordt om het *met elkaar* te doen.”

Energiecoöperaties en burgerinitiatieven zijn voorbeelden van groepen burgers die gezamenlijk het energievraagstuk naar zich toetrekken. Ook voor deze actieve voorhoede is het van belang om in gesprek te zijn met de

overheid, omdat veel coöperaties het niet alleen kunnen, zo stellen Bokhorst en haar collega's. Tegelijk worden coöperaties vaak opgezet vanuit een vorm van ontevredenheid of falend overheidsbeleid. Bij de opstart en voor het voortbestaan hebben coöperaties ook hulp nodig, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie (Bokhorst et al., 2015). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat coöperaties niet om de overheid heen kunnen bij het acteren op het warmtevraagstuk, terwijl energiecoöperaties in relatieve onafhankelijkheid bijvoorbeeld gezamenlijk zonnepanelen kunnen aanschaffen. Rondom warmte ontstaan namelijk al gauw vragen over de belasting van het elektriciteitsnetwerk en over de (collectieve) aansluiting op een warmtenet.

Voor coöperaties en burgerinitiatieven is een ander gesprek nodig tussen burger en overheid dan het gesprek tussen bewoners(organisaties), marktpartijen en lokale overheden, dat bijvoorbeeld al succesvol plaatsvindt in het programma ‘Wijk van de Toekomst’ van het Gelders Energieakkoord (GEA). Het GEA verwoordt dit op haar website met: “Aangezien de gastransitie diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpt pleiten we vanuit het Gelders Energieakkoord sterk voor een gezamenlijke regie met bewoners(organisaties) en zorgvuldige processen gericht op collectieve besluitvorming” (Gelders Energieakkoord, 2018).

... en ziet daarbij een lichte versus zware rol voor de burger

In de afgelopen jaren is er vanuit overheid en burgers steeds meer aandacht voor energie- en andere burgercoöperaties. En voor vormen waarin groepen bewoners gezamenlijk optrekken in het verduurzamen van hun eigen huishoudens of de leefomgeving. Ook de Begeleidingscommissie heeft de nodige verwachtingen van burgers.

“Je ontkomt er niet aan om betrokken te raken bij de afweging in je eigen huis.”

Peter Schmeitz van het ministerie van EZK zegt in dit kader dat burgers kunnen participeren in energieprojecten, bijvoorbeeld via coöperaties of stichtingen. Jaap Drooglever van het ministerie van Binnenlandse Zaken schetst de situatie met een meer noodzakelijke insteek: “Je ontkomt er niet aan om betrokken te raken bij de afweging in je eigen huis.” Schöne van HIER Klimaatbureau verzwakt de rol van de burger verder door te stellen dat bewoners een centrale rol moeten krijgen in het besluitvormingsproces over een alternatieve warmtebron. “Gemeenten en bewonersorganisaties moeten samen een breed gedragen model voor het besluitvormingsproces ontwikkelen. Daarbij is het vertrouwen van bewoners in het proces essentieel.” Tegelijkertijd moet deze nadruk op besluitvorming niet afleiden van hoe je het besluit ook kunt uitvoeren.

“De vraag is, hoe zorgen we ervoor dat de samenleving voldoende bevattelijk wordt?”

“Moet iedere burger zich betrokken voelen?”, vraagt Annick de Vries van het ministerie van EZK. “Of volstaat het ook als een afspiegeling van de maatschappij meedoet?” De haalbaarheid van de doelstellingen van het Energieakkoord komt hierbij namelijk vrij zeker onder druk te staan. Hierop antwoordt Weber van de provincie Zuid-Holland dat niet iedereen razenthousiast hoeft te zijn, maar vooral verleid moet worden voor de transitie. “De vraag is,

hoe zorgen we ervoor dat de samenleving voldoende bevattelijk wordt? Dat mensen voldoende begaan om op zijn minst de maatregelen die erbij horen te accepteren en het voordeel ervan in te zien?”

De opvattingen over de mogelijke rol van bewoners in de warmtetransitie lopen uiteen bij de commissie. In de literatuur wordt ook van gradaties van burgerparticipatie gesproken om aan te duiden hoe verschillend die rol kan zijn. Zo heeft Pöpper (2001) de volgende typologie van mild naar zwaar ontwikkeld:

- Ontvanger van informatie en toeschouwer (meeweten)
- Adviseur eindspraak (meebeoordelen)
- Adviseur beginspraak (meedenken)
- Medebeslisser (meebeslissen)
- Samenwerkingspartner (meedoen)
- Initiatiefnemer

Ook Movisie (Sok et al., 2009) doet een gooi naar een oplopende categorisering:

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren
- Coproduceren
- Meebeslissen

Met name de zwaardere categorieën *meedoen* en *initiatiefnemer*, en *coproduceren* en *meebeslissen* roepen de vraag op hoe het staat met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger. In deze categorieën oogt de burger veel meer mede-eigenaar van het vraagstuk dan in de lichtere vormen van participatie. Deze notie van maatschappelijk eigenaarschap maakt veel los bij de Begeleidingscommissie. Met name wanneer het gaat over de richting in het beleidsvormingsproces: bottom-up of top-down?

De aansluiting tussen bottom-up en top-down

Binnema van UU stelt: “In het begrip maatschappelijk eigenaarschap klinkt door dat de overheid ons als burger vertelt dat wij ons eigenaar moeten voelen van dit probleem. Maar het is onduidelijk wat daar vervolgens tegenover staat. Dan kun je rekenen op de vraag ‘wat levert het mij dan op?’”. Uit deze uitspraak blijkt de nieuwe verhouding tussen burger en staat, waarin beiden zoekende zijn. “Tegelijkertijd gaan veel burgers zich bij zo’n groot vraagstuk als de energietransitie en aardgas wel afvragen wat hun eigen rol daarin kan zijn”, vervolgt Binnema. “Misschien is het energievraagstuk wel dusdanig groot en complex dat een sturende rol van de overheid meer dan wenselijk is.”

Brandligt van de gemeente Delft is ervan overtuigd dat bewoners in deze transitie het gevoel moeten hebben dat de leefomgeving van hen is. Hij zoekt het in de combinatie van bovenaf sturen en van onderop laten ontstaan. Want, stelt hij, de overheid is nodig om de boel aan de gang te krijgen. Maar als er tegelijkertijd niet aan gemeenschappen wordt gebouwd, dan kost het veel meer energie om de transitie voor elkaar te krijgen. Schöne heeft hier een radicalere blik op en zegt: “In Denemarken zijn alle warmtenetten in handen van burgercoöperaties.”

De burger als vertrekpunt

Over twee zaken zijn de leden van de Begeleidingscommissie het eens: dat de aanpak rondom de warmtetransitie moet aansluiten bij de leefwereld van bewoners en dat die leefwereld telkens anders is, aangezien burgers/bewoners sterk van elkaar verschillen. Brandligt: “Neem de beleving van de burger als vertrekpunt. Daar moet de gemeente op aanspreken. Burgers zijn niet hetzelfde, dus die beleving kan verschillen.”

“Waar hebben burgers eventueel wel belangstelling voor? Hoe het gebied rond de flat eruitziet!”

Jos van der Schot schetst in *Besturen met burgerkracht* (2016) dat de beleving van burgers sterk samenhangt met hun leefomgeving. En burgers zijn zeer betrokken bij hun eigen leefomgeving. Brunsting en haar collega’s betogen dan ook dat men om effectief beleid te maken hiervoor inzicht moet verwerven in de wensen en motieven van burgers, bijvoorbeeld via gedegen (markt) onderzoek (Brunsting et al., 2013). Hieruit kan bijvoorbeeld naar voren komen dat de warmtetransitie technisch gezien goed aansluit bij de wensen van bewoners om hun leefomgeving anders vorm te geven en dat er misschien weinig oor is naar de warmtetransitie an sich. “Waar hebben burgers eventueel wel belangstelling voor? Hoe het gebied rond de flat eruitziet!”, oppert Brandligt vanuit zijn ervaring in Delft.

In het nog te verschijnen rapport van Matthijs Uytterlinde en zijn collega’s blijkt eens te meer dat overheidsbeleid voor verduurzaming vrijwel uitsluitend gericht is op de aanbodkant van energiebesparingsmaatregelen, bijvoorbeeld door informeren, subsidies en ontzorging (Uytterlinde et al., 2018). Tegelijkertijd ligt er weinig nadruk op het stimuleren van de *vraag* naar energiebesparingsmaatregelen (Schneider en Jharap, 2010; Brunsting et al., 2013; Vringer et al., 2014).

“Burgerparticipatie werkt alleen als er overheidsparticipatie tegenover staat.”

Deze verplaatsing in de huid van de bewoner/burger is niet alleen belangrijk als het gaat om individuele huishoudens, maar juist ook als het gaat om collectieven. Ook wanneer het gaat om bewoners die zich hebben verenigd in coöperaties is het noodzakelijk voor de overheid om aan te sluiten bij hun leefwereld. In dit verband stelt Jos van der Schot: “Het belangrijkste om die *vitale samenleving* te ondersteunen is dat de overheid in de praktijk aansluit bij wat de mensen beweegt, dichtbij is en mensen verbindt en ondersteunt waar

ze het niet zelf kunnen. [...] Burgerparticipatie werkt alleen als er overheids-participatie tegenover staat” (Van der Schot, 2016, p. 64-5). Niet voor niets oppert Maarten Hajer al in 2011 in *De energieke samenleving*, een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), dat het als overheid voor de hand ligt om ‘leefomgevingsbeleid’ te ontwikkelen om meer aansluiting te vinden bij de belevingswereld van de burgers.

Burgers zijn per definitie heterogeen

Daarbij zijn ‘burgers’ nadrukkelijk niet één groep, maar per definitie heterogeen. Inspanningen vanuit de wetenschap om burgers rondom participatie onder te verdelen, hebben geresulteerd in categorieën als de ‘loyale burger’, de ‘positief-kritische burger’ en de ‘afzijdige burger’ (Tonkens et al., 2015). Vanwege de grote maatschappelijke impact van de energietransitie is het niet voldoende om alleen burgers te betrekken die zelf al actief zijn op het thema energie, of de burger die loyaal komt opdagen bij bewonersbijeenkomsten. Toch is dit volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de stand van zaken: slechts kleine groepen burgers voelen zich aangesproken door de wijze waarop beleidsmakers hen pogen te betrekken. En beleidsma-kers lijken op hun beurt weer weinig open te staan voor de nieuwe manieren waarop burgers hun betrokkenheid uiten (WRR, 2012).

“Er is een spanningsveld tussen de burger die liever heeft dat de overheid het regelt en de burger die eigenaar wil zijn of verantwoordelijkheid wil. We moeten oppassen met de negatieve term ‘afzijdige burger’.”

Niet alleen de actieve burger, maar ook de afzijdige burger zal moeten worden meegenomen en ruimte krijgen voor betrokkenheid. Uit onderzoek van HIER Klimaatbureau blijkt dat 86 procent van de Nederlanders niet bekend is met de vraagstukken die hierbij spelen, zoals het feit dat het aardgasgebruik sterk moet worden teruggedrongen. Tegelijkertijd pleit Drooglever van het ministerie van BZK voor realisme: “Er is een spanningsveld tussen de burger die liever heeft dat de overheid het regelt en de burger die eigenaar wil zijn of verantwoordelijkheid wil. We moeten dus oppassen met de negatieve term ‘afzijdige burger’.” Bovendien kan er sprake zijn van ‘willen’, maar niet ‘kunnen’. Relevant in dat licht is ook het recente WRR-rapport *Weten is nog geen doen* (2017). De WRR waarschuwt voor realistische verwachtingen ten aanzien van ‘redzaamheid’, en onderscheidt daarbij denkvermogen en doenvermogen. Het verdelen van burgers in categorieën of typen behoeft dus meer nuance. Hiervoor werpen we een blik op de pogingen van Motivaction (Van der Werf, Visscher & Königs, 2015). In hun publicatie *Burgers komen in beweging voor energie* zien we de volgende verdelingen:

Passieve onverschilligen, gematigden, voorlopers, pragmatici, tegenstanders

en

NIMBY, milieubezorgdheid, actiebereidheid, maatschappelijk betrokken, financiële bereidheid, technoplus

Concluderend...

Een eerste verkenning laat zien dat 'in samenspraak met de burger beslissingen nemen over van het gas afgaan', veel overwegingen kent. In een notendop kan het samenspel tussen burger en overheid reiken van *meeweten* tot *meebeslissen*, waarbij de burger als individu of als collectief aan tafel zit, een *lichte* versus een *zware* participerende rol kan hebben en het 'gesprek' hierover tussen burger en overheid zowel top-down als bottom-up kan ontstaan. De ingenomen positie op deze drie assen kleurt de invulling die aan de betekenis van maatschappelijk eigenaarschap is te geven. Het begrip wordt het meest gekoppeld aan de zwaarste categorieën in de verschillende gradaties van burgerparticipatie, met een relatief grote rol en verantwoordelijkheid voor bewoners. Uit de verkenning wordt in elk geval duidelijk dat de leefwereld van burgers centraal moet staan bij de warmtetransitie. Burgers die per definitie heterogeen zijn.

Op die manier ziet het gesprek vanaf 2018 misschien wel zo eruit:

'Dag meneer. Mijn naam is Lea en ik ben van de gemeente. Ik kom even bij u langs om te vragen welke vragen en ideeën u heeft in uw buurt.'

Dit essay is onderdeel van het onderzoek naar de rol van de burger in de transitie naar aardgasvrije wijken. In dit deel raadplegen we onze Begeleidingscommissie en duiken we in de wetenschappelijke literatuur.

Het vormt de opmaat naar een antwoord op de vraag:

Hoe kijken betrokken partijen in aardgasvrijpilots aan tegen maatschappelijk eigenaarschap in relatie tot de energietransitie? En wat betekent dat voor de keuzes die zij maken over het moment en de manier waarop burgers worden betrokken bij de warmtetransitie?

In het volgende deel van de reeks gaan we zien waar en hoe lokale beleidsmedewerkers, raadsleden, professionals met een rol in de regio én bewoners zelf positie kiezen op de ruime schaal van maatschappelijk eigenaarschap. Dit leidt tot successen en spanningen in het proces van de warmtetransitie en een invultool voor gemeenten die hiermee aan de slag gaan.



Bronnen

- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J. & Oude Vrielink, M. (2015). "Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving", in: *Bestuurskunde*, 24 (2): 3-16.
- Brunsting, S., Uytterlinde, M., Tigchelaar, C. et al. (2013). *Effectief beleid voor duurzaam gedrag: Een thematische vergelijking*. Amsterdam: ECN.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio*. Geraadpleegd op 24 april 2018, van opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?dl=59E9.
- Drosterij, G. & Peeters, R. (2013). De staat als bondgenoot van burgers. Hoe de intredende overheid zichzelf legitimeert, in: *Bestuurskunde*, 22(2), p. 29-38.
- Gelders Energieakkoord (2018). *Wijk van de toekomst*. Geraadpleegd op 6 maart 2018, van www.geldersenergieakkoord.nl/themas/wijk-van-de-toekomst.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Stichting HIER (2016). *Helpt Nederlanders vindt dat huishoudens moeten stoppen met aardgas*. Geraadpleegd op 7 maart 2018, van www.hier.nu/themas/voor-energieprofessionals/helpt-nederlanders-vindt-dat-huishoudens-moeten-stoppen-met.
- Kalshoven, F. & Zonderland, S. (2017). *Naar een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Lagunas, D., Lobbrecht, C. & Heilbron, T. (2017). *Inclusieve duurzaamheid. Een verkenning naar duurzaam gedrag bij Nederlanders met en zonder migratieachtergrond*. Amsterdam: Fawaka Nederland.
- Phillips, S. (2012). The New Citizenship and Governance: Alternative Intersections, in: Levi-Faur, D. (red.). (2014) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 485-497.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL.
- Pröpper, I. M. A. M. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2018). *Green Deal Aardgasvrije wijken*. Geraadpleegd op 24 april 2018, van www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/aardgasvrij/green-deal-aardgasvrije-wijken/green-deal-aardgasvrije-wijken.
- Schneider, H. en Jharap, R. (2010). *Signed, Sealed, Delivered? Evaluatie van drie convenanten energiebesparing in de gebouwde omgeving: Meer met Minder, Lente-Akkoord, Energiebesparing Corporatiesector*. Delft: BuildDesk.
- Schot, J. van der (2016). *Besturen met burgerkracht. Samenspel in de energieke samenleving*. Utrecht: RVO/DuurzaamDoor.
- Schuurs, R. & Schwencke, A. M. (2017). *Slim schakelen. Lessen voor een regionale energiestrategie*. Leiden: AS I-Search.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Niet buiten de burger rekenen!* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sok, K., Kok, E., Royers, T. & Panhuijzen, B. (2009). *Cliëntenparticipatie in beeld. Inventarisatie praktijkvoorbeelden van cliëntenparticipatie*. Utrecht: Movisie.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Schiedam: Academic Service.

Tielbeke, J. (2017). "Duurzaam leven is een privilege", in: *De Groene Amsterdammer*, nr. 45-46. Amsterdam: NV De Groene Amsterdammer.

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). Montessori democratie. *Spanning tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Uyterlinde, M., Bronsvoort, I., Heeger, A. & Huijding, P. (2018). *Van klimaatakkoord naar duurzame woning. Verkenning van de aansluiting tussen Rijksbeleid en de leefwereld van bewoners*. Den Haag: Platform31.

Verweij, M., Schoonbeek, A., Bongers, M., Straver, K., Wal, E. de, Langelaar, D. van, Menger, R., Butenko, A. & Prins, M. (2017). *We moeten er wel dwars doorheen! Resultaten verkenningstraject & actieagenda*. Den Haag: Maatschappelijk Verantwoord Innoveren-Energie.

Vringer, K., Middelkoop, M. van & Hoogervorst, N. (2014). *Energiebesparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Werf, G. van der., Visscher, J. & Königs, M. (2015). *Burgers komen in beweging voor energie*. Amsterdam: Motivaction.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: Amsterdam University Press.

Colofon

Uitgave

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

www.platform31.nl

Auteurs

Anne Heeger en Saskia Buitelaar (Platform31)

Vormgeving

Eveline Veldt (Griffel & Bok)

Den Haag, mei 2018

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.