



Publicatie

Empowerment Raamwerk voor participatie

Toepassing in de context van het aardgasvrij maken van wijken

Status: Publieksversie

Versie: woensdag 7 juli 2021

Samenwerken vanuit gelijkwaardigheid

Van het aardgas afgaan: het is een flinke ingreep, voor velen. Voor bewoners speelt die omschakeling achter hun voordeur af, in de privésfeer. Er is nog veel onduidelijk en onzeker. Ook medewerkers van gemeenten en woningbouwcorporaties hebben te maken met die onzekerheid. Tegelijkertijd voelen zij, namens de samenleving, zich verantwoordelijk voor een complex vraagstuk. Ook nemen steeds meer mensen zelf het initiatief iets bij te dragen aan een aardgasvrije maatschappij. Groepen bewoners, bedrijven en energiecoöperaties en andere samenwerkingsverbanden, gaan *zelf* aan de slag.

Deze groepen zijn allemaal op zoek naar andere mensen die willen samenwerken, willen participeren. Dat samenwerken is een *vereiste*, want niemand kan de opgaven alleen aan. Maar hoe gaan we zorgvuldig met elkaar om? Hoe zorg je dat de energie niet 'weglekt'? Hoe versterken we elkaars ideeën en projecten?

Samenwerking werkt alleen goed, als het steeds duidelijk is wat iedereen wil, kan en doet. Zodat iedereen steeds het gevoel hebt dat de samenwerking *klopt van alle kanten*.

Een nieuw raamwerk voor participatie

Uit eigen ervaring en ook via gesprekken met vele betrokkenen heeft het OFL gemerkt dat bestaande handreikingen en instrumenten niet altijd tot een voor alle partijen vruchtbare samenwerking leiden.

Twee onderstaande kaders helpen daarbij: een andere participatieladder en het begrip 'empowerment'. Samen noemen we dit het 'Empowerment Raamwerk'.

Een andere participatieladder

Om het participatieniveau te kunnen duiden, gebruiken overheden vaak de participatieladder van Arnstein (1969). De treden van de ladder gaan van 'laag' naar 'hoog', waar in de lage treden bewoners weinig tot geen macht en invloed krijgen in een participatieproces, tot de hoogste treden waarin bewoners het gedeeltelijk of zelfs volledig voor het zeggen hebben. Het gebruik van deze ladder heeft enkele bezwaren.

- Een eerste bezwaar is dat bij gebruik van deze ladder men uit gaat van *twee, uniforme* partijen: de overheid, die altijd als de initiatiefnemer wordt gezien, en de bewoner. De praktijk (bij aardgasvrije wijken) is echter dat:

- Initiatieven ook van niet-overheidspartijen afkomstig zijn. Overheden kunnen participeren in bewonersinitiatieven, net zoals bewoners kunnen participeren in de initiatieven van overheden.
 - Er meestal meer dan twee partijen zijn: overheden, semi-overheden, bewoners, maar ook publiek-private partijen, commerciële partijen, NGO's. Al die partijen kunnen zowel initiatiefnemer als participant zijn.
 - De partijen zijn vaak niet uniform. Neem de overheid: er zijn gemeenten, provincies, waterschappen, de Rijksoverheid, die allemaal ook weer uit verschillende (beleids- en uitvoerings-) onderdelen bestaan. Deze onderdelen hebben zelden allemaal precies dezelfde intenties.
- Ten tweede kan de vorm van samenwerking in de tijd veranderen. Zo kan de vorm bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de fase in het beleids- of uitvoeringsproces. Partijen moeten daarom steeds samen blijven zoeken naar een goede samenwerkingsvorm.

Bij gebrek aan een andere metafoor en om niet te veel af te wijken van de veelgebruikte participatieladder, introduceert het OFL een nieuwe ladder. Die ladder vormt het eerste deel van het participatieraamwerk.

Trap de ladder om!

De ladder staat overeind, zo is de dominante opvatting. De (impliciete) boodschap daarbij is: 'hoe hoger op de ladder, hoe beter'. Maar dat doet geen recht aan de werkelijkheid. Die werkelijkheid is: in verschillende situaties zijn verschillende vormen van participatie passend. Inspraak voor bewoners is niet in alle omstandigheden beter dan bewoners informeren. De dominante opvatting is daarmee soms ook een opmaat voor impliciete veronderstellingen. Bijvoorbeeld: overheden moeten altijd streven naar de hoogste trede van de ladder, omdat dat toch 'de hoogste vorm van participatie is'.

Ook uit gesprekken die het OFL in het land voerde en uit bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen, bleek dat de ladder beter plat kan liggen. Zo wordt de ladder een metafoor om een brug te slaan tussen mensen en niet om verschillende vormen van samenwerking hoger of lager te waarderen. Alle partijen staan rond de platliggende ladder, op hetzelfde niveau; waarmee uitgedrukt wordt dat partijen niet volgens een vaste en/of hiërarchische wijze van elkaar afhankelijk zijn; partijen moeten *samen* bedenken welke mix aan participatievormen voor een bepaald vraagstuk passend is.



Een nieuwe participatieladder voor toepassing bij aardgasvrije wijken

Ook in de nieuwe participatieladder staat elke trede van de ladder voor een bepaalde manier van samenwerking of verhouding tussen de overheid en betrokkenen. Deze vernieuwde ladder is gebaseerd op de *level of participation scale* van de University of West England¹. Die ladder gaat uit van een samenwerking tussen een overheid enerzijds en *communities* (de gemeenschap) anderzijds. In het geval van aardgasvrije wijken is de overheid vaak een gemeente en bestaat de gemeenschap vaak uit mensen die er wonen, eigendom hebben of werken of mensen die er (commerciële) activiteiten hebben. Het kan ook zijn dat één of meer van deze laatste vier groepen zich laten vertegenwoordigen door een organisatie.

De positie van de overheid in de samenwerking verandert van onderste trede (trede '0') naar trede 7. De eerste vier treden op de ladder (cijfers 0-3), zijn een uiting van een meer directieve overheidsrol en omdat in die gevallen de overheid het initiatief neemt. Dat wordt gedaan vanuit een wettelijke taak, of vanuit een andere rol of verantwoordelijkheid. Er is geen gelijkwaardige samenwerking. In sommige gevallen kan een directieve rol heel passend zijn bij de opgave. De keuze voor een bepaalde rol is dus geen oordeel over de samenwerking.

Trede 4 gaat over een gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid en de gemeenschap. De gemeenschap kan bestaan uit een energiecoöperatie of een bewonersgroep zijn die samen met de overheid een plan maken voor en met de wijk. Bij een samenwerking zijn alle partners in de samenwerking gelijkwaardig, en hebben de partners een gezamenlijk doel.

Bij trede 5, 6 en 7 ligt het initiatief in bij de gemeenschap. Het initiatief ligt die gevallen dus niet bij de overheid en de overheid heeft daarom minder regie op het proces. De overheid stelt de gemeenschap in staat eigen ideeën en activiteiten te ontplooiën. De overheid heeft hier een ondersteunende of faciliterende rol.

Op elke trede is belangrijk dat de verwachtingen tussen initiatiefnemer en gemeenschap op elkaar aansluiten. Zowel de initiatiefnemer, als de

¹ [Burns, D., Heywood, FS., Taylor, M., Wilde, P., & Wilson, M. \(2004\). Making community participation meaningful: a handbook for development and assessment. Policy Press.](#)



gemeenschap moeten uiteindelijk akkoord zijn met de keuze voor de invulling van de samenwerking, de keuze van één bepaalde trede.

De nieuwe participatieladder ziet er als volgt uit.

TABEL 1 | Nieuwe Participatieladder

| | Type samenwerking | Toelichting rollen overheid - gemeenschap |
|---|----------------------------|---|
| 0 | Geen participatie | Er is geen contact tussen overheid en de gemeenschap. De overheid neemt zelfstandig besluiten, en informeert de gemeenschap hierover. |
| 1 | Informereren | De overheid neemt zelfstandig besluiten. De gemeenschap wordt geïnformeerd over de activiteiten en het project, maar er is geen formele reactiemogelijkheid. |
| 2 | Inspreken | De overheid werkt zelfstandig ideeën uit, of neemt een besluit. Na die uitwerking wordt de gemeenschap geïnformeerd hierover en kan formeel inbreng geven binnen gestelde kaders (bijvoorbeeld enquête, inspraakreacties). |
| 3 | Consulteren | De overheid neemt zelfstandig besluiten, maar vraagt betrokkenen om actief mee te denken. Zij betreft de input van de gemeenschap bij de totstandkoming van een plan of project. Het betrekken van de gemeenschap kan in alle fasen van het project plaatsvinden. Er is sprake van een formele dialoog tussen overheid en gemeenschap (bijvoorbeeld workshops, klankbordgroep). |
| 4 | Coproduceren / samenwerken | Er is een gezamenlijke planvorming tussen overheid en de gemeenschap (bijvoorbeeld in een projectgroep). |
| 5 | Overdragen | De gemeenschap is de initiatiefnemer en de overheid draagt delen van besluitvorming over aan de gemeenschap. |
| 6 | Controle, zelfbestuur | De gemeenschap is de initiatiefnemer. De overheid kan kaders stellen ten aanzien van een gewenst resultaat, en binnen die kaders is de gemeenschap vrij een eigen invulling te geven. De gemeenschap besluit over alle activiteiten en maakt eigen planvorming, binnen vooraf vastgelegde kaders. |



| | | |
|---|----------|---|
| 7 | Eigendom | De overheid stelt betrokkenen in staat vanuit eigen belangen en ideeën, eigen invulling te geven aan een initiatief. De betrokkenen hebben formele verantwoordelijkheid op korte en lange termijn, de gemeente faciliteert de bewoners bijvoorbeeld op het gebied van regelgeving. De gemeenschap is eigenaar van de assets en heeft volledige zeggenschap. |
|---|----------|---|

De trede kan per projectfase verschillen. Verschillende treden van participatie kunnen bovendien gelijktijdig spelen. Het is daarom van belang dat betrokkenen in *alle* fasen van een participatietraject steeds met elkaar in gesprek gaan over het niveau van participatie.

Nadat duidelijk is geworden welke trede de overheid en de gemeenschap voor zichzelf zien is het belangrijk te onderzoeken of iedereen zijn of haar eigen rol – passend bij de gekozen trede – wil en kan waarmaken. We noemen dat *empowerment*. Het bepalen van het empowerment van zowel de overheid én van de gemeenschap is het tweede deel van het participatieraamwerk.

Empowerment

De nieuwe participatieladder bevat geen analyse van de belangrijkste belemmeringen voor het bereiken van de treden. Deze 'wegversperringen' liggen aan zowel de overheidszijde als de zijde van de gemeenschap. Aan de kant van de overheid kan het een gevolg zijn van paternalisme, van de afkeer van risico's of vanwege verzet tegen een herverdeling van macht. Aan de gemeenschapskant is de oorzaak wellicht onvoldoende kennis van- en ervaring met- de politieke processen of moeilijkheden bij het organiseren van een representatieve en verantwoordelijke burgergroep zonder zich te vervreemden van het overige deel van de gemeenschap.

Kerntaak voor alle betrokken partijen is daarom om steeds na te gaan welke rollen iedereen wil en kan aannemen. Je kunt bijvoorbeeld als gemeente wel wensen dat bewoners een bepaalde rol aannemen maar het gaat erom dat bewoners dit ook zelf willen én ook kúnnen. Het begrip empowerment gaat over dat 'willen' en 'kunnen'.



Empowerment gaat over wat individuen en groepen aan kan zetten tot actie en speelt zich daarmee af in de directe leefwereld van mensen. De term empowerment komt uit de psychologie. Onderzoeksbureau DRIFT legt dit begrip uit in het rapport² *'Bewoners, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken'*, dat in opdracht van het OFL gemaakt is.

Empowerment is datgene wat maakt dat iemand zich gesteund en bekrachtigd voelt om een bijdrage te leveren, om te participeren. Maar empowerment gaat ook over wanneer mensen niet het vermogen hebben om te handelen.

Empowerment omvat kunnen en willen:

- *Kunnen*: heeft iemand toegang tot middelen zoals geld, kennis en (sociale) netwerken, dat hen in staat stelt om te participeren?
- *Willen*: heeft iemand de bereidheid om deze middelen ook in te zetten?

Wat maakt een overheid of andere betrokkenen nu 'empowered'? DRIFT heeft daarvoor 'kunnen' verder onderverdeeld in verschillende groepen 'middelen', die belangrijk zijn om je initiatief tot een succes te maken. Deze onderverdeling kan je helpen in je samenwerking, door te bespreken welke middelen jijzelf of de ander wel of niet tot je beschikking hebt. Dat gaat over *kunnen*. Daarnaast gaat het model over 'willen': iedereen heeft een andere drijfveer om zich achter een idee te scharen, of zich ergens hard voor te maken. Wat zijn jouw motieven (of wat zijn de motieven vanuit jouw organisatie) en wat motiveert anderen?

Willen en kunnen hebben dus verschillende dimensies; deze staan weergegeven in onderstaande tabellen.

² Het rapport van DRIFT is online te vinden ([link](#)).



TABEL 2a | Empowerment – toegang tot middelen³ (**Kunnen**)

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

³ Avelino, F., & Rotmans, J. (2011). A dynamic conceptualization of power for sustainability research. *Journal of Cleaner Production*, 19(8), 796-804.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652610004464>



| | | |
|------------------|--------------------------------------|--|
| Financiën | geld, aandelen, subsidies, leningen. | De financiële middelen die een individu beschikbaar wil en kan maken voor investeringen in/rondom de woning. Het geld die de overheid beschikbaar stelt voor fysieke investeringen (zoals nieuwe infrastructuur) of het proces van aardgasvrij maken van wijken (begeleiding, advies, etc.). |
|------------------|--------------------------------------|--|

TABEL 2b | Empowerment – vermogen/bereidheid tot het inzetten van middelen⁴ (**willen**)

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

⁴ Avelino, F., Dumitru, A., Cipolla, C., Kunze, I., & Wittmayer, J. (2020). Translocal empowerment in transformative social innovation networks. *European Planning Studies*, 28(5), 955-977. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09654313.2019.1578339>



| | | |
|-------------------|--|---|
| | bijbehorende verhalen, beelden en zelfs een verandertheorie over beoogde doelen. | |
| Veerkracht | Het vermogen om te leren, zich aan te passen en te herstellen van tegenslagen | "omdat ik me kan aanpassen en herstellen" |

Op basis van (wetenschappelijke) publicaties en in verschillende gesprekken⁵ met betrokkenen bij de transitie aardgasvrij, hebben wij deze opzet van het raamwerk gemaakt.

Door per situatie gesprekken te voeren tussen betrokkenen over de verschillende dimensies van empowerment kan beter worden bepaald of een bepaalde participatievorm potentieel succesvol zal zijn. Het OFL is bezig een leidraad te maken voor die gesprekken. Die leidraad waarvoor het empowerment raam de basis vormt, noemen we de *empowerment-scan voor participatie*.

Meehelpen met het verder ontwikkelen en toepasbaar maken van de het empowerment raamwerk en de empowerment-scan?

Het OFL wil dit raamwerk verder aanscherpen en de empowerment-scan ontwikkelen met organisaties en initiatiefnemers. We doen dit in een gezamenlijk actie-onderzoek naar participatie in aardgasvrije wijken. In dit actie-onderzoek onderzoeken we wat werkt in de praktijk, denkend vanuit het perspectief van bewoners, en door 'leren door te doen'.

We zijn op zoek naar een partijen die met ons het empowerment raamwerk en de empowerment-scan verder wil ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld door een praktijkcasus voor te stellen. Wil je meehelpen of een suggestie doen? Mail dan naar OFL via:

SecretariaatOFL-PAW@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Zodra de empowerment-scan in concept gereed is, delen we die via [deze website](#).

⁵ Bij bijvoorbeeld via gesprekken in het land tijdens de OFL [omgevingswandelingen](#) en met ervaringsdeskundigen in de [OFL-PAW begeleidingsgroep](#).



Dit is een publicatie van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave mei 2021

Deze publicatie is mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is geschreven in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken.

PAW Programma
Aardgasvrije
Wijken

