

Verkenning “Op weg naar een programma gemeentelijke warmtetransitie”

Jos van Dalen en Ilonka Marselis

Februari 2022

Inhoudsopgave

- Opdrachtomschrijving en context... 1
- Werkwijze..... 2
- Resultaten
 - Doel..... 2
 - Scope..... 3
 - Doelgroep..... 6
 - Activiteiten..... 6
 - Governance..... 8
 - Budget..... 11
 - Aandachtspunten..... 11
- Tot slot13
- Bijlage14
 - Lijst met gesprekspartners

Opdrachtomschrijving en context

Opdracht

De Regietafel voor de uitvoering van de afspraken in het hoofdstuk Gebouwde Omgeving van het Klimaatakkoord heeft opdracht gegeven voor drie ontwikkelopdrachten. Dit verslag is de afronding van de ontwikkelopdracht ‘verkenning doorontwikkeling gebied’.

Het doel van de ontwikkelopdracht is om te verkennen hoe de programmalijn gebied kan worden vormgegeven. Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) loopt al enkele jaren en heeft een sterke basis heeft gelegd aan kennis en ervaring over de ondersteunen van een gebiedsgerichte aanpak in de warmtetransitie. Afgelopen jaren was het PAW gericht op leren en experimenteren, hoofdzakelijk in de proeftuinen. Aangezien richting 2030 het experimenteren over zal gaan in het op grote schaal uitvoeren van de warmtetransitie, is dit een logisch moment om het PAW door te ontwikkelen tot een uitvoeringsprogramma gericht op alle gemeenten en de betrokken stakeholders. Deze ontwikkelopdracht doet een verkenning hoe dit eruit zou kunnen zien.

Context

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat één van de pijlers van de verduurzaming van de Gebouwde Omgeving een wijkgerichte aanpak¹ is onder regie van de gemeente. Conform de afspraken in het Klimaatakkoord gaan alle gemeenten vanaf begin 2022 hun Transitievisies Warmte (TVW) uitvoeren en van start met de uitvoeringsplannen (UP). Het is hierbij noodzakelijk alle gemeenten goed te ondersteunen in de uitvoering en in alle gemeenten signalen op te halen die de uitvoering belemmeren of juist kunnen versnellen. De vraag is hoe dit het beste kan worden ingericht.

¹ Met wijk wordt bedoeld een aaneensloten gebied binnen de gemeente; dit kan een wijk zijn, maar ook een buurt, dorp, bedrijventerrein, warmtekavel e.d..

In brede zin wordt door alle stakeholders een behoefte aan versnelling en versterking van de uitvoering geuit. Tevens wordt de noodzaak voor een gemeenschappelijk verhaal, een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid en een eenduidige aanpak door iedereen onderschreven. Het is belangrijk een eenduidige boodschap te kunnen uitstralen richting bewoners en gebouweigenaren over de verduurzaming van de Gebouwde Omgeving vanuit alle verschillende programmalijnen, overheden en stakeholders, en middels wetten, regelingen en instrumenten.

Werkwijze

Voor de uitvoering van de ontwikkelopdracht zijn een twintigtal interviews afgenomen met alle leden van de samenwerkingstafel van de programmalijn Gebied en met een aantal aanvullende, relevante partijen. In de bijlage staat een overzicht van alle personen die gesproken zijn en de organisatie namens wie zij spraken.

Naast deze interviewronde zijn er nog een aantal andere activiteiten ondernomen ten behoeve van de verkenningsopdracht. Er is een documentstudie van relevante stukken voor de programmalijn Gebied en over PAW uitgevoerd. Ook zijn de gespreksverslagen van de twee andere ontwikkelopdrachten bestudeerd. Tevens is bij de eerste bijeenkomst van de samenwerkingstafel Gebied op 3 november 2021 inbreng van de deelnemers opgehaald. Er is ook afgestemd met de uitvoerders van de twee andere ontwikkelopdrachten en met de voorzitter van de Regietafel, Maarten van Poelgeest. Er is een presentatie gehouden tijdens de vergadering van de Regietafel op 13 december 2021. De resultaten van de discussie aan deze regietafel zijn meegenomen in de verkenning en dit verslag. Als laatste is een conceptversie van dit verslag besproken aan de samenwerkingstafel Gebied op 26 januari 2022 en is afgestemd met de verkenning voor de samenwerkingstafel Utiliteitsbouw.

Deze ontwikkelopdracht is in nauwe samenwerking met de andere ontwikkelopdrachten uitgevoerd: de verkenning voor een brede uitvoeringsondersteuning, uitgevoerd door André Jurjus en Lieke van Son, en de verkenning voor een contingentenaanpak, uitgevoerd door Jurgen de Jong en Gigi van Rhee.

Resultaten - Doel

Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat een uitvoeringsgericht programma essentieel is. Dit programma moet een sterke focus op de ondersteuning en versnelling van de uitvoering hebben.

“Afgelopen tijd waren het vooral beleidsmatige processen in de wijkgerichte aanpak, wij waren nog niet zoveel aan zet. Gaan we nu meer richting uitvoering, dan komt het moment dat wij niet langer aan de zijlijn staan.” Joep Rats, Bouwend NL

Kwantitatief vs. kwalitatief doel

Veel van de gesprekspartners geven aan dat ze het belangrijk vinden om een kwantitatief doel aan het programma te hangen, waar de programmatische inzet op gericht wordt. Het Klimaatakkoord geeft dit kwantitatieve doel voor de Gebouwde Omgeving, bestaande uit een einddoel voor 2050 en een tussendoel voor 2030. Voor 2030 is aangegeven dat 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen verduurzaamd moeten zijn. Op basis van het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet zal een nadere inkleuring en verdeling van dit tussendoel over de verschillende programma's en aanpakken moeten komen, voordat er een duidelijk kwantitatief doel aan het programma gehangen kan worden.

“Er moet een duidelijk kwantitatief doel aan het programma hangen, met een stappenplan hoe het te behalen en duidelijke, wederkerige afspraken met alle partijen. Dat is programmatisch werken!”
Christiaan van Eekhout, Energie NL

Het programma kan zelf niet verantwoordelijk zijn voor het behalen van dit kwantitatieve doel. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de individuele partijen die hiervoor aan de lat staan. Het kwantitatieve doel is wel richtinggevend voor de activiteiten van het programma. Mocht bijvoorbeeld blijken dat de voortgang achterblijft, dan kan vanuit het programma bekeken worden wat de mogelijkheden zijn voor versnelling. Dit is overigens vergelijkbaar met de werkwijze van het NPRES. Veel partijen zijn te spreken over een dergelijke aanpak.

Er zijn echter ook meerdere partijen die aangeven meer te zien in een kwalitatief doel. Of die graag een kwalitatief doel naast het kwantitatieve doel zouden willen zien. Zij stellen doelen voor als het bieden van goede ondersteuning om de kwantitatieve doelen te halen en het realiseren van bereidheid en draagvlak om de doelen te halen.

Op basis hiervan zou het doel van het programma grosso modo als volgt kunnen luiden:
“Doel van het programma is het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van hun taken op het gebied van het opstellen en uitvoeren van TVW's en UP's gericht op het realiseren van x aantal te verduurzaamde woningen en andere gebouwen in 2030 en/of x megaton CO2-reductie.”

Randvoorwaarden voor doelbereik

Er is overeenstemming onder alle partijen dat het doel van het programma in overeenstemming moet zijn met de kaders en middelen die beschikbaar komen voor de verschillende partijen die aan de lat staan voor de uitvoering. Het gaat hier dan hoofdzakelijk om drie aspecten:

1. Regelgeving: gemeenten moeten voldoende bevoegdheden hebben voor de warmtetransitie, o.a. via de nieuwe Wet collectieve warmtevoorziening en wetgeving om de levering van aardgas te kunnen beëindigen (via de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie).
2. Middelen: zowel voor de taak van gemeenten (uitvoeringslasten), voor de onrendabele top in de uitvoering (mede om te komen tot een betaalbare aanpak voor bewoners), als budget voor het programma zelf.
3. Een duidelijke, gemeenschappelijke en gedragen boodschap over de warmtetransitie in de Gebouwde Omgeving.

“Als wetgeving niet loskomt, is de wijkgerichte aanpak misschien überhaupt niet vatbaar. Het doel van het programma is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden.” Sjoerd Robertson, Netbeheer NL

Resultaten - Scope

Transitievizies Warmte als uitgangspunt

Alle gesprekspartners geven aan dat de TVW's het uitgangspunt moeten worden van de scope van activiteiten van het programma. In een TVW wordt een beeld geschetst voor heel de gemeente. De TVW geeft een beeld over zowel wijken die op relatief korte termijn helemaal van het aardgas af gaan, als voor wijken waar nu nog geen warmte alternatief voor ogen is, maar wel op verduurzaming ingezet zal worden. Beide situaties geven handelingsperspectief voor alle betrokken partijen, en zullen op korte termijn acties vragen waar het programma bij kan ondersteunen.

“Dat de gemeente een plan maakt en een visie heeft voor elke wijk, dat is de basis, het fundament van alles.” Ferdi Licher, BZK

Er volgen dus grofweg twee typen aanpakken uit de TVW:

- wijken die echt voor 2030 van het aardgas af gaan, vaak middels warmtenetten, en
- wijken waar ingezet wordt op een stap-voor-stap aanpak met eerst isoleren, soms in combinatie met een hybride warmtepomp, en later het overschakelen naar een duurzame warmtebron.

De aanpakken verschillen ook sterk tussen steden en plattelandsgemeenten. In grotere steden (met dichte bebouwing) is vaak sprake van een aanpak met warmtenetten. In kleinere steden en op het platteland lijkt een stapsgewijze aanpak meer gangbaar, vaak ook niet georiënteerd op een specifieke wijk. Uit de analyse van de TVW's in het eerste kwartaal van 2022 moet een meer gedetailleerd beeld komen welke aanpakken worden beschreven.

De ondersteuning die het programma biedt moet op beide typen aanpakken zijn gericht, dus op alle activiteiten die de gemeenten beschreven hebben in de TVW. Dit houdt in dat er dus niet enkel ondersteund wordt op warmtenetten of andere collectieve bronnen, zoals soms gedacht wordt bij de term gebiedsgerichte aanpak. Beide aanpakken vragen echter wel hun eigen specifieke ondersteuning, hier moet het programma op ingericht worden.

Partijen voorzien dus dat de scope van het programma verder reikt dan enkel ondersteuning bij wijken waar op korte termijn, via een collectieve voorziening het aardgas wordt afgesloten. Het gaat over alle activiteiten die een gemeente vanuit haar regierol in de warmtetransitie geformuleerd heeft in de TVW's en UP's. Het betreft zowel de planvorming als de daadwerkelijke uitvoering inclusief nazorg.

Bewonersperspectief

Naast bovenstaand punt, was het centraal stellen van het bewonersperspectief in de scope van het programma een terugkerend onderwerp in de gespreksronde. Partijen geven aan dat het bewonersperspectief op gelijke voet gezet moet worden met techniek, beleid en markt. Uit de proeftuinen blijkt ook dat draagvlak en bereidheid van bewoners een cruciale factor is voor een succesvolle warmtetransitie. Op dit moment lijkt dit onvoldoende een plek te hebben in de ondersteuning die geboden wordt. Dit vraagt om het bewonersperspectief meer centraal te stellen in het programma, onder andere door specifieke aandacht te geven aan het ondersteunen van bewonersinitiatieven. Ook is het opnemen van specifieke kennis in het programma van belang, zoals op het gebied van gedragswetenschap.

“Visie vanuit bewoners ontbreekt nog teveel in het huidige PAW, dat is voor ons één van de randvoorwaarden voor de doorontwikkeling van het programma: het bewonersperspectief moet serieus genomen worden.” Cindy Kremer, VEH

Relatie tot beleid

Alle partijen zijn het erover eens dat beleidsvorming niet in het programma zelf moet zitten. Dit bleek ook al uit de tussentijdse evaluatie van PAW in 2020². Er wordt aanbevolen om meer afstand te creëren tussen ondersteuning en signalering en de daadwerkelijke beleidsvorming om knelpunten op te lossen

² “Tussentijdse evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken; wat men moet leren doen, leert men door het te doen.” Rebel en KWINK groep, 2020.

en succesfactoren mee te nemen. Ook wordt aanbevolen om een meer onafhankelijke positie te hebben als programma. Het NPRES is ook zo opgezet, partijen verwijzen hiernaar als voorbeeld.

Een belangrijk aandachtspunt is daarbij wel hoe de wisselwerking tussen het programma en de beleidstak wordt ingericht. Met name hoe de signalen van knelpunten en succesfactoren uit de lokale praktijk goed terecht komen bij beleid, en hoe vervolgens gemonitord wordt of knelpunten daadwerkelijk (kunnen) worden opgelost.

Het programma heeft volgens alle gesprekspartners een belangrijke taak om signalen op te halen, bij te houden, te agenderen bij beleid of waar mogelijk zelf op te lossen.

“Het programma moet natuurlijk een goede aansluiting bieden op alle gemeenten. Belangrijk hierbij is dat het tweerichtingsverkeer is; als signalen niet goed doorkomen naar het programma dan komt de behoefte van de praktijk niet naar boven.” Lot van Hooijdonk, VNG

Proeftuinen en leren

Met de derde ronde proeftuinen erbij zijn er straks 60-65 proeftuinen waar geleerd wordt met het aardgasvrij maken en verduurzamen van woningen en utiliteitsbouw. Alle gesprekspartners geven aan dat er in een doorontwikkeld programma maximaal moet worden doorgegaan met leren in deze proeftuinen ten behoeve van kennisontwikkeling voor alle gemeenten en stakeholders. Deze experimenten zijn zorgvuldig opgezet en de consensus is dat dit maximaal moet renderen. Het huidige PAW wordt in 2022 uitgebreid geëvalueerd. Het is belangrijk de aanbevelingen die daaruit voortkomen te betrekken bij de ontwikkeling en inrichting van het nieuwe uitvoeringsprogramma.

“De diverse proeftuinen met aquathermie zijn waardevol om te leren over de toepassing ervan en tevens te leren over de rol van het waterschap in de wijkgerichte aanpak.” Meindert Smallegenbroek, Unie van Waterschappen

Leren in de proeftuinen gebeurt onder andere door signalen over knelpunten en succesfactoren op te halen. De meningen zijn enigszins verdeeld over of het programma straks ook een soortgelijke systematiek moet hebben om signalen uit alle gemeenten op te halen, of juist alleen signalen uit proeftuinen actief gaat ophalen. De proeftuinen zijn tenslotte zorgvuldig gekozen om een representatief beeld te geven voor heel Nederland. Het is echter te verwachten dat er ook unieke signalen uit andere gemeenten en van diverse stakeholders zullen komen zodra deze van start gaan met de uitvoering. Het zou onverstandig zijn als deze geen gehoor vinden in het programma.

Afgelopen jaren heeft Mensen maken de transitie³ leerervaringen uit de (verduurzamings-)praktijk opgehaald en een structuur opgezet waarin de knelpunten door verantwoordelijke partijen (o.a. brancheorganisaties, onderzoek- en onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven) worden opgelost én successen worden verspreid. De manier van werken (agile en multidisciplinair) en de resultaten kunnen betrokken worden bij de verdere ontwikkeling van een uitvoeringsprogramma.

³ Zie www.mensenmakendetransitie.nl; samenwerkingsverband van bouwbedrijven, installateurs, netbeheerders, werknemersorganisaties en onderwijs- en onderzoeksinstituten ondersteund door het ministerie van BZK.

Resultaten - Doelgroep

Partijen zijn in de interviewronde eenduidig dat gemeenten de primaire doelgroep moeten zijn van het programma gezien de regierol die in het Klimaatakkoord is afgesproken. Tevens zijn de gemeenten het democratische bestuur waar de vereiste besluiten worden genomen over de verduurzaming in de wijken. Hierbij schetsen de gemeenten een eindbeeld voor elke wijk, geven ze handelingsperspectief voor alle andere betrokken partijen en zetten ze de daadwerkelijke uitvoering in gang.

Gemeenten kunnen hun taken echter niet alleen uitvoeren en kunnen de doelen uitsluitend behalen in samenwerking met alle stakeholders in de wijk. Bovendien zijn het anderen die de investeringen doen, vooral de eigenaren van de gebouwen en de infrastructuur. Gesprekspartners zijn daarom van mening dat indirect deze andere stakeholders ook doelgroep zijn voor het programma. Tevens moeten al deze stakeholders een rol hebben in het programma zelf.

Daarbij geven de koepels aan dat zij hun individuele leden zelf kunnen en willen ondersteunen. Zij doen dit op dit moment uiteraard ook al. Via de koepels kan een goede aansluiting op en uitwisseling met het programma geregeld kan worden. Op die manier worden andere stakeholders betrokken bij en bediend door het programma. Aangezien het programma zich richt op gemeenten betreft dit de koepels met uitzondering van de VNG.

“Individuele corporaties ondersteunen in het programma is niet nodig. Grote rol daarvoor blijft bij Aedes liggen. Maar het programma moet wel zorgen dat de twee goed met elkaar verbonden zijn.”
Dorris Derksen, Aedes

Resultaten - Activiteiten

Uit de verkenning komt naar voren dat er verwacht wordt dat het programma in ieder geval onderstaande activiteiten uitvoert.

Ondersteunen van alle gemeenten bij het maken en uitvoeren van TVW's en UP's

Dit moet volgens de meeste gesprekspartners in het doorontwikkeld programma gebeuren en het moet verder gaan dan bijvoorbeeld handreikingen en webinars. Partijen voorzien de noodzaak voor directe begeleiding en expertise-ontwikkeling voor zowel de ambtenaren als de (nieuwe) colleges en raden. Dit linkt aan de ontwikkelopdracht van André Jurjus en Lieke van Son over een brede uitvoeringsondersteuning⁴.

“Gemeenten moeten ook actieve ondersteuning krijgen. Niet alleen kennis, maar echt begeleiding. Dat blijft mensenwerk. Je kan veel digitaliseren, maar je moet ook mensen hebben die toelichten en uitleggen.” Teun Bokhoven, NVDE & TKI Urban Energy

“Het programma moet meer gaan werken aan het organiseren en ondersteunen van goede participatie. Ik ben overtuigd dat dit helpt om zaken sneller en beter voor elkaar te krijgen.” Zeno Winkels, Woonbond

4

⁴Verkenning Uitvoeringsondersteuning Transitie Gebouwde Omgeving' André Jurjus en Lieke van Son, februari 2022

Uit het huidige PAW blijkt dat gemeenten ondersteuning nodig hebben op zowel proces als inhoud. Hierbij gaat het onder meer over de wijze van opstellen van TVW's en UP's en hoe invulling kan worden gegeven aan de regierol in relatie tot de vele betrokkenen bij de wijkgerichte aanpak. Inhoudelijke ondersteuning heeft betrekking op alle aspecten die relevant zijn bij het inrichten en uitvoeren van de wijkgerichte aanpak zoals op het gebied van het maken van technische keuzes, het opstellen van een gebiedsgerichte businesscase waarbij de betaalbaarheid voor de bewoners is geborgd, het zorgen voor een goed proces van participatie en communicatie en het verbinden van de warmtetransitie met andere opgaven in de wijk. Ook komen veel juridische vragen voor zoals op het gebied van de woon- en energieregelgeving, aanbesteding, staatssteun en de AVG. De behoeften in ondersteuning zullen naar verwachting schuiven in de tijd. Nu wordt vooral ondersteuning op planvorming en voorbereiding gevraagd, dit zal richting ondersteuning op de daadwerkelijke uitvoering verschuiven.

Doorgaan met leren in proeftuinen

Deze activiteit is al aan bod gekomen in de paragraaf scope. Met de proeftuinen wordt kennis ontwikkeld ten behoeve van de ondersteuning van alle gemeenten. Het is verstandig dit komende jaren goed te blijven volgen en de kennis actief te ontsluiten.

Knelpunten ophalen, waar mogelijk oplossen en anders agenderen bij beleid of andere programma's

Deze activiteit is ook ter sprake gekomen bij de scope. Dit wordt vaak genoemd als een activiteit die zorgvuldige invulling vraagt. Het is van cruciaal belang dat de procedure voor het agenderen en oplossen van knelpunten goed werkt en duidelijk is voor alle belanghebbenden.

Daarnaast is ook nog een aandachtspunt van welke stakeholders het programma actief of via de koepels signalen opgehaald. Wil het programma de versnelling in de uitvoering ondersteunen, dan is het logisch dat zij ook naar knelpunten bij uitvoerende partijen gaat kijken (niet enkel bij gemeenten) en hier een systematische, transparante aanpak voor heeft.

“Nu wordt er vaak pas laat verbinding gezocht met uitvoerende ketens, dat kan op voorhand al beter.” Claudia Reiner, Techniek NL

Monitoring

De invulling en het doel van de monitoring hangen uiteraard af van het doel en de scope van het programma. Partijen hebben wel beelden van gewenste monitoring. Enerzijds gebeurt de 'harde' monitoring op het doelbereik door PBL via de KEV. Ook is er bij partijen een behoefte aan continue monitoring ten aanzien van de effectiviteit van het programma zelf, het huidige PAW doet dit ook al.

“Goede monitoring is belangrijk, bijvoorbeeld met een real-life dashboard van de voortgang.” Paul Geurts van Kessel, energieloketten

Daarnaast is er bij vrijwel alle partijen de behoefte aan 'zachte' monitoring door het programma. Door te monitoren op vragen als hoe gaat het nou in de uitvoering, welke knelpunten zien we, hoe staat het met het draagvlak, etc. De 'foto' bij NPRES wordt als goed voorbeeld genoemd.

Kaders opstellen voor de regionale ondersteuningsactiviteiten

Deze activiteit linkt sterk aan de ontwikkelopgave van André Jurjus en Lieke van Son over de bredere uitvoeringsondersteuning. Partijen geven aan dat er zowel nationale als regionale ondersteuning nodig is. Hierbij is de regionale ondersteuning meer gericht op toespitsing van landelijke kennis en ervaring op lokaliteit van de regio, en maakt gebruik van bestaande samenwerkingsstructuren. Er zal ook meer de nadruk liggen op persoonlijke begeleiding en het tijdelijk invliegen van experts. De landelijke ondersteuning moet dan voorzien in kaders en instrumenten voor de regionale ondersteuning zodat er een landdekkende, vergelijkbare regionale ondersteuning beschikbaar is voor alle gemeenten.

Kennismanagement inrichten

Meerdere gesprekspartners geven aan dat ze in een doorontwikkeld programma graag aandacht voor kennismanagement zien.

“Kennispartijen zitten nu niet voldoende aan tafel. Dat maakt het lastig voor hen om directe input te leveren. Het zou goed zijn als dat wel kan, want er wordt ontzettend veel kennis over de warmtetransitie ontwikkeld in heel het land.” Frits Verheij, TNO

Er wordt een behoefte voor goede ‘kennis governance’ uitgesproken als activiteit voor het programma. Daarbij worden drie aspecten genoemd:

1. een actueel, landelijk kennisplatform,
2. de leervragen bijhouden vanuit de praktijk en toegankelijk maken voor kennisinstituten, universiteiten en hogescholen, en
3. de kennis van kennisinstituten goed laten landen in de praktijk.

Voorbeelden van hoe dit ingevuld kan worden zijn een kennisplatform en een jaarlijkse kennisagenda, waarin ook al bestaande kennisagenda's kunnen worden geïntegreerd. Gevalideerde kennis kan dan weer gebruikt worden voor de landelijke en regionale ondersteuning van de gemeenten. Er wordt meermaals verwezen naar hoe dit in het Deltaprogramma is geregeld.

Verbinden van opgaven

In wijken speelt meer dan alleen de verduurzaming. Uit het huidige PAW blijkt dat het verbinden met andere opgaven zoals op gebied van leefbaarheid en sociale vraagstukken van groot belang is. Hier zijn ook andere programma's actief zoals het Programma Leefbaarheid en Veiligheid van BZK waarmee samenwerkingsafspraken kunnen worden gemaakt. Deze activiteit wordt door alle gesprekspartners als relevant gezien, zeker omdat de opgaven naast elkaar op het bord van gemeenten, stakeholders en de bewoners belanden. Vanuit bewonersperspectief is een integrale aanpak ook wenselijk.

“Je ontkomt niet aan een integrale benadering als je het verbinden met beleveniswereld van de bewoner echt serieus neemt. Want die krijgt alle opgaven op zijn bordje.” Anke van Hal, hoogleraar duurzaam bouwen

Resultaten – Governance

De overheden zijn van mening dat de overheid opdrachtgever zou moeten zijn van het programma. Het Rijk is verantwoordelijk voor het doelbereik en stelt middelen beschikbaar om tot uitvoering te kunnen komen. De provincies hebben een belangrijke rol in de ruimtelijke afweging met name in het kader van de duurzame bronnen. De gemeenten zijn zelf aan zet vanuit de regierol en zijn democratisch

gelegitimeerd besluiten te nemen over de wijkgerichte aanpak. De andere partijen ondersteunen dit voor zover het betrekking heeft op activiteiten gericht op de gemeenten.

Gemeenten kunnen het echter niet zonder de andere stakeholders, deze moeten daarom op twee manieren goed in het programma betrokken worden. Via een programmaraad en inhoudelijk in het programma zelf. Hieronder worden de beelden over de invulling van de governance verder uiteengezet.

Voorbeeld van NPRES volgen

Alle partijen noemen de opzet en werkwijze van het NPRES als een goed voorbeeld voor de governance. Dit houdt in dat de partijen met een publieke taak en verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen in de opdrachtgeversrol zitten. De opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming in het programma. Het is hierbij een optie dat ook partijen met een publieke opdracht in de opdracht gevende rol betrokken worden, zoals de waterbeheerders, netbeheerders en woningcorporaties.

“Je moet de publieke belangen voldoende borgen in het programma. De besluiten die in de warmtetransitie genomen worden hebben invloed achter elke voordeur. Het is terecht dat gemeenten daar leiding in hebben, je moet zorgvuldig omgaan met belangen van burgers.” Jop Fackeldey, IPO

Daarnaast zitten alle relevante stakeholders in de programmaraad. De programmaraad heeft een adviserende rol.

“Het is belangrijk om te weten wie er ter verantwoording geroepen kan worden. Je moet alles heel goed afbakenen, de rolverdeling goed afspreken en de taken helder afbakenen.” Judith Arends, RVO

In het programma zelf moet er dan een programmadirecteur komen met een eigen MT. Deze programmadirecteur krijgt mandaat van de opdrachtgevers voor de dagelijkse sturing. Ook moeten in het programma zelf de relevante stakeholders zitten zonder last en ruggespraak om de expertise uit de praktijk binnen te brengen en afstemming met alle sectoren te optimaliseren. In de gesprekken hebben alle partijen aangegeven dit een aantrekkelijke manier te vinden om goed verbinding te leggen met de verschillende sectoren en doelgroepen.

“Interessant idee dat binnen je programma-organisatie afgevaardigden krijgt, niet om te lobbyen maar voor kennis inbreng, samenhang en vooral samenwerking.” Roel Woudstra, Participatiecoalitie

Hiernaast spreken veel partijen de behoefte uit voor structureel overleg op bestuurlijk niveau, zowel formeel als informeel. Zij noemen het voorbeeld van een doorbraakoverleg zoals dat op het gebied van leefbaarheid en veiligheid al loopt. Aangezien het een uitvoeringsgericht programma moet worden is er een noodzaak om lastige of urgente kwesties snel en grondig te kunnen bespreken op het juiste niveau.

“Een belangrijk overleg is een overleg met alle bestuurders, met de sleutelfiguren. Daar wordt in openheid gesproken over dilemma's en uitdagingen en dat helpt de onderlinge relaties. Dat overleg is cruciaal.” Kristel Lammers, NPRES

1-loket gedachte

Partijen geven aan dat het voor de doelgroep van het programma duidelijk moet zijn waar ze informatie kunnen halen en vragen kunnen stellen. De zogenaamde 1-loket gedachte. Zie ook het verslag van de ontwikkelopdracht van André Jurjus en Lieke van Son⁵.

“We steunen het idee voor een integraal, nationaal aanbod richting gemeenten voor ondersteuning in de warmtetransitie. Het is nu voor gemeenten erg onhandig en verwarrend, die worden gek van alle loketten.” Judith Arends, RVO

Wanneer deze lijn gevolgd wordt dan is het logisch dat binnen het nieuwe programma de sturing van het huidige ECW, PAW en KLP geïntegreerd wordt. Ook is het goed nader uit te werken op welke wijze verbinding kan worden gemaakt met bestaande ondersteuningsprogramma's zoals Mensen maken de transitie.

Uitvoeringsgerichte organisatie

Voor een uitvoeringsgericht programma is het belangrijk dat deze doelstelling zich vertaalt in de werkwijze, de expertises en het type medewerkers. Partijen geven concrete wensen mee. Een grote voorkeur gaat uit om uitvoeringsexpertise in het programma te halen van alle betrokken partijen in de uitvoering, zonder last en ruggespraak. Denk bijvoorbeeld aan detachering van mensen die kennis, kunde en ervaring in de uitvoering hebben vanuit de verschillende sectoren. Zo borg je in het programma zelf een goede verbinding met de uitvoering, welke twee kanten op kan werken.

Naast detachering van de sectoren, wordt ook expertise genoemd. Partijen geven aan dat alle relevante expertises goed geborgd moeten zijn in de organisatie. Partijen geven aan dat ook de sociale expertises goed in het programma moeten zitten. Zodat het bewonersperspectief in de warmtetransitie op gelijke voet staat met de techniek, markt en overheid.

“Voor een transitie heb je drie dingen nodig: technological readiness, political readiness en bewoner readiness (ook wel societal readiness). Dat moet zich vertalen naar balans in activiteiten en expertise in het programma.” Reint Jan Renes, gedragswetenschapper

Daarnaast worden ook het type medewerker en een zorgvuldige, transparante sollicitatieprocedure als aandachtspunten genoemd om een uitvoeringsgerichte organisatie te realiseren. Ook wordt controle over het budget genoemd: het programma moet zelf het budget in handen hebben en kunnen sturen op waar het budget aan uitgegeven wordt. Zo kan vernieuwing in het programma gehouden worden en kan continue aangesloten worden op waar de vraag ligt.

“Het type medewerker moet ervaring in de uitvoering hebben, resultaatgericht zijn, een ‘niet lullen maar poetsen’ mentaliteit hebben en blijf geven van een groot leervermogen.” Paul Geurts van Kessel, energieloketten

⁵ ‘Verkenning Uitvoeringsondersteuning Transitie Gebouwde Omgeving’ André Jurjus en Lieke van Son, februari 2022

Resultaten – Budget

Ten aanzien van het budget voor dit programma kan redenerend vanuit het huidige PAW en ECW verwacht worden dat voor het nationale programma een ordegrrootte van 20 miljoen euro per jaar nodig zal zijn. Dit is in feite twee keer 10 miljoen euro: 10 miljoen euro voor het ondersteunen van gemeenten, en 10 miljoen euro voor het leren en ontwikkelen van kennis en het agenderen en oplossen van knelpunten, zoals met behulp van de huidige proeftuinen. Tevens wordt hier het programmamanagement uit bekostigd. Het budget voor de regionale ondersteuning hangt sterk af van hoe intensief dit wordt opgezet. Te verwachten is dat een budget in de ordegrrootte van 30 tot 50 miljoen euro per jaar benodigd zal zijn. Zie hiervoor ook de verkenning van André Jurjus en Lieke van Son. Bij elkaar opgeteld zal dan jaarlijks tussen de 50 en 70 miljoen euro nodig zijn.

Resultaten - Aandachtspunten

Gemeentelijke aanpak centraal

Een belangrijk aandachtspunt voor de verdere uitwerking van het programma is dat als het programma de gemeentelijke regierol via de TVW's en de UP's centraal stelt, zoals omschreven in het hoofdstuk scope, dit impliceert dat het programma ondersteuning zal verlenen op alle activiteiten die hier binnen vallen. Het betreft hier dus zowel activiteiten die gericht zijn op collectieve warmteoplossingen, vaak via een warmtenet, als meer gebouwgebonden oplossingen die door de gemeente worden ondersteund en waarvoor bijvoorbeeld gebouw-eigenaren (collectief) worden ontzorgd en begeleid. Een goede samenwerking en afstemming met het Nationaal Isolatie Programma wordt daarom vaak genoemd. Een link met bijvoorbeeld de contingentenaanpak wordt in de gespreksronde ook veelvuldig genoemd. Partijen geven vaak aan dat deze aanpak zowel generiek als via een gemeentelijke aanpak kan worden uitgevoerd. Zie ook de ontwikkelopdracht van Jurgen de Jong en Gigi van Rhee⁶.

“We moeten niet doen alsof er een wijkaanpak is naast een contingentenaanpak. Het grijpt op elkaar in.” Jan van Beuningen, BZK

Een goede samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en hun programma's op deze thema's wordt ook vaak als aandachtspunt genoemd. De mogelijkheden in de gemeentelijke aanpak worden sterk beïnvloed door de ontwikkelingen rondom de warmtebronnen en het energiesysteem en vice versa.

“Met de TVW's komt er inzicht vanuit de gemeenten. In de uitwerking ligt er een duidelijke link tussen de gebiedsaanpak en bron & systeem. Je moet bijvoorbeeld weten welke capaciteit aan duurzame warmtebronnen er is en waar. Hetzelfde geldt voor groen gas, wat is er mogelijk qua opwek en gebruik. Dat bepaalt de keuzes voor een gebiedsaanpak” Tjalling de Vries, EZK

Ook wordt door partijen meer aandacht voor de verduurzaming van Utiliteitsbouw en Maatschappelijk Vastgoed (MV) in het programma als behoefte genoemd. Enerzijds gaan deze sectoren mee in de plannen van de gemeente, anderzijds hebben ze hun eigen verplichtingen en routekaarten. Dit moet goed op elkaar afgestemd worden en het programma kan gemeenten hierin ondersteunen. De

⁶ 'Verkenning collectieve aanpakken koopsector' Jurgen de Jong en Gigi van Rhee, februari 2022 Link naar rapport van Jurgen en Gigi invoegen

verkenning utiliteitsbouw van Selina Roskam en Max Brouwer⁷ laat eenzelfde behoefte zien voor nationale ondersteuning aan gemeenten op het gebied van kennis en informatie over verduurzaming Utiliteitsbouw en MV. Een overzicht van regelingen en programma's voor verduurzaming van Utiliteitsbouw en MV, tips voor interne ambtelijke afstemming en het delen van kennis en ervaringen op dit gebied zijn voorbeelden van hoe dit een plek kan krijgen.

Afstemming tussen generiek landelijk beleid en gebiedsgerichte aanpak

Een ander aandachtspunt is die wisselwerking tussen het generiek, landelijk beleid en de lokale praktijk. Gesprekspartners geven aan dat het landelijk of generiek beleid en de instrumenten op dit moment vaak niet goed aansluiten op de gebiedsgerichte aanpak. Een zorgvuldige procedure om signalen uit het programma door te kunnen geven aan beleid is cruciaal hierbij. Dit kwam ook al aan bod in de paragrafen scope en activiteiten.

“Er moet structureel worden geleerd, ervaringen in de uitvoering zijn hiervoor cruciaal. Er moet een soort rode knop voor uitvoeringsmensen komen; als er iets is bedacht in Den Haag dat hen belemmert, moeten ze op de knop kunnen drukken.” Maarten Hajer, hoogleraar Urban Futures

Aandachtspunt hierbij is welke signalen allemaal meegenomen worden: hoe kunnen signalen van andere stakeholders dan gemeenten goed landen in het programma of bij beleid. En worden hoofdzakelijk signalen uit proeftuinen opgehaald, of uit de praktijk bij alle gemeenten.

“Onze ervaring is dat PAW echt van en voor gemeenten is. Knelpunten of belemmeringen die vanuit andere partijen komen worden vaak niet meegenomen. Graag de huidige aanpak uitbreiden om ook signalen en concrete input van andere stakeholders goed mee te nemen.” Sjoerd Robertson, Netbeheer NL

Ook wordt aandacht gevraagd voor de relatie tot de landelijke politiek. Politiek draagvlak zal een van de cruciale factoren zijn voor de transitie, dus hier moet ook vanuit het programma aandacht aan besteed worden.

De regionale ondersteuning

Een ander aandachtspunt is de regionale laag van ondersteuning. De meningen zijn nog verdeeld over wat een goede regionale structuur hiervoor zou zijn, in hoeverre de regio dit zelf kan bepalen en in hoeverre de regionale structuur zelf kan bepalen wat ze doen en hoe ze ondersteuning bieden. Zie ook de ontwikkelopdracht van André Jurjus en Lieke van Son⁸. Sommige partijen vinden de bestaande RES-regio's een logische structuur, andere zien meer iets in bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, weer andere wijzen naar de provincies. Als aandachtspunt wordt ook meegegeven om naar de leerervaringen van het traject afgelopen jaren met regionale energieloketten te kijken. Een van de leerervaringen is om op voorhand een duidelijke set criteria of basisvereisten op te stellen om te zorgen voor een bepaalde mate van uniformiteit en basiskwaliteit in alle regionale ondersteuningsstructuren.

⁷ 'Verkenning utiliteitsbouw', Selina Roskam en Max Brouwer, januari 2022

⁸ 'Verkenning Uitvoeringsondersteuning Transitie Gebouwde Omgeving' André Jurjus en Lieke van Son, februari 2022

Relatie Regionale Structuur Warmte (RSW) en RES

Een laatste aandachtspunt is de relatie van het programma tot de RSW evenals de relatie tot NPRES. Iedereen is het erover eens dat er goede samenwerking moet komen met NPRES. Meerdere partijen hebben genoemd of de RSW op termijn bij het programma moet komen aangezien de RSW ook over de warmtetransitie gaat, en de TVW's en RSW's sterk op elkaar ingrijpen. Het lijkt logisch om hier nu niet in te schuiven, maar wel goede afspraken met NPRES hierover te maken.

“Er komen nu ook natuurlijk momenten dat regio's nog meer naar warmte gaan kijken, nu er meer TVW's zijn en er duidelijkheid over de mogelijkheden voor opwek is. Dan wordt nu meer naar de link met warmte en het hele integrale energiesysteem gekeken.” Kristel Lammers, NPRES

Tot slot

Uit deze ontwikkelopdracht komt naar voren dat er al veel overeenstemming is over hoe een uitvoeringsgericht programma voor de ondersteuning van de gemeentelijke warmtetransitie eruit zou kunnen zien. De noodzaak om op korte termijn tot een uitvoeringsgericht programma te komen wordt door iedereen gedragen. De resultaten laten zien dat op veel aspecten de wensen en verwachtingen van verschillende partijen overeenkomen.

De aanbeveling is op korte termijn één en ander nader te verhelderen en te concretiseren, zodat de totstandkoming van een uitvoeringsgericht programma voor de ondersteuning van de gemeentelijke warmtetransitie gerealiseerd kan worden.

“Er moet een business-as-usual situatie komen, geen incidenteel programma. We moeten nu naar een continu programma om de komende decennia de warmtetransitie te faciliteren.” Lot van Hooijdonk, VNG

Bijlage

Organisatie	Personen
BZK	Ferdi Licher en Jan van Beuningen
EZK	Tjalling de Vries, Reinier Koppelaar en Ronald Schillemans
VNG	Lot van Hooijdonk en Lian Merx
IPO	Jop Fackeldey
Unie van Waterschappen	Meindert Smallenbroek en Anke van Houten
Aedes	Willem de Vreeze en Dorris Derksen
NVDE en TKI Urban Energy	Teun Bokhoven
Participatiecoalitie	Gijs Termeer, Roel Woudstra en Siward Zomer
Bouwend Nederland	Joep Rats en Edgar van Niekerk
Techniek Nederland	Claudia Reiner
Netbeheer Nederland	Sjoerd Robbertson, Monique Hoogwijk & Martha van den Hengel
Warmtebedrijven	Christiaan van Eekhout
NPRES	Kristel Lammers en Karen Arpad
Vereniging Eigen Huis	Cindy Kremer en Maud Weide
TNO	Frits Verheij
Energieketten	Paul Geurts van Kessel
Woonbond	Bastiaan van Perlo en Zeno Winkels
RVO	Judith Arends en Kari Hafkenscheid
Gedragwetenschapper	Reint Jan Renes
Hoogleraren en tevens leden adviescommissie PAW	Anke van Hal en Maarten Hajer

Overzicht van alle personen die gesproken zijn en de organisatie namens wie zij spraken.