

Programma Aardgasvrije Wijken

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).

Casus: Programma Aardgasvrije Wijken

Onderwerp	Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om in 2050 Nederland aardgasvrij te hebben en zo de CO ₂ -uitstoot te reduceren. In 2018 is daarom onder andere het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) gestart. In totaal doen 66 proeftuinen in Nederland mee om woonwijken aardgasvrij te maken of hierop voor te bereiden.
Afbakening	De verkenning naar aspecten van uitvoeringskracht richt zich in dit casusrapport op de succesfactoren en de belemmerende factoren voor uitvoeringskracht in de proeftuingemeenten. We kijken daarbij naar de periode tot de start van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) op 1 januari 2023 (waarin het PAW is opgegaan).

Beleidspakket en tijdslijn

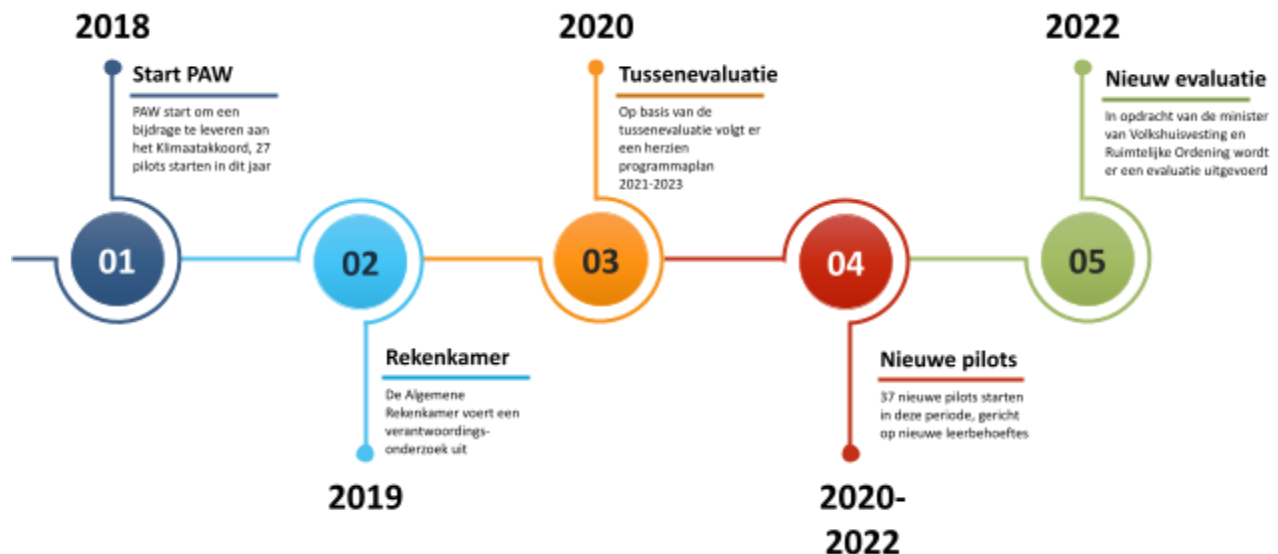
Doelen	Het doel voor het Rijk is inmiddels 'te leren door te doen' middels het PAW. Men wil nu ervaring opdoen in de proeftuinen met een beperkt aantal woningen en de komende decennia met de volledige woningvoorraad aan de slag. Bij de start van het PAW werd ook gesproken over het doel om 50.000 woningen van het gas af te halen in de periode 2018-2027.
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none">• Proeftuingemeenten. Het budget dat voor de proeftuinen beschikbaar is gesteld bedraagt € 380 miljoen. Het doel van de

proeftuinen is om te leren over de verschillende aspecten van de wijkaanpak door in de praktijk wijken aardgasvrij(klaar) te maken.

- Kennis- en leerprogramma. Het doel is dat proeftuingemeenten hun succes- en leerervaringen delen met andere proeftuinen en niet-proeftuingemeenten.
- Input ophalen voor de beleidsagenda. Het PAW ondersteunt ook bij het in beeld brengen van beleidsmatige knelpunten en het agenderen hiervan. Daarnaast wordt er kennis ontwikkeld als input voor beleid en ter ondersteuning van gemeenten.

Daarnaast is er een groot aantal financiële regelingen dat ingezet kan worden voor het aardgasvrij maken van wijken.

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus PAW nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van het PAW.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus PAW is mede geselecteerd op basis van het onderstaande signaal van haperende uitvoeringskracht.

De geformuleerde doelstellingen varieerden in de loop der tijd van 'het aardgasvrij maken van 50.000 woningen' tot 'te leren over het aardgasvrij maken van wijken'. Inmiddels is vooral het kwalitatieve leerdoel centraal gezet voor het PAW.

In een recente evaluatie wordt geconcludeerd dat het PAW de huidige kwalitatieve doelstelling behaalt en dat dit, over het algemeen, gebeurt op een efficiënte wijze (Kwinkgroep, 2022). Wanneer gekeken wordt naar de oude (kwantitatieve) doelstelling, blijkt dat tot op heden de volgende resultaten zijn behaald (dashboard PAW, 2022):

- 1805 woningen aardgasvrij;
- 500 woningen aardgasvrij-ready;
- 8 utiliteitsgebouwen aardgasvrij;
- 13 utiliteitsgebouwen aardgasvrij-ready.

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus PAW. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Bij de aanpak van aardgasvrije wijken liepen kwantitatieve doelstellingen van aardgasvrij te maken huizen en leerdoelstellingen door elkaar heen. Sommige partijen zien dit als een ontkenning van de complexiteit. Zij geven aan dat kwantitatieve doelen pas reëel benoemd kunnen worden als op basis van de leerervaring samenhangende aanpakken en instrumenten zijn ontwikkeld. Doordat in de initiële aanpak kwantitatieve doelen en leerdoelen door elkaar liepen, werd het risico vergroot dat beide doelen niet worden behaald.</p> <p>Momenteel zijn er meerdere financiële regelingen die via verschillende budgetten geld beschikbaar stellen voor de uitvoering van het PAW (proeftuinen). Deze financiële regelingen zijn volgens verschillende partijen lastig uit te leggen aan bijvoorbeeld college- of raadsleden.</p>
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> Departementale samenwerking Interbestuurlijke samenwerking Rolverdeling markt en overheid 	<p>Voor de uitvoering van het PAW moeten publieke en private partijen samenwerken. In de evaluatie van het PAW (2022) wordt aangegeven dat er behoefte is aan versterking van de samenwerking met een goed escalatiemodel en meer ruimte om af te kunnen wijken van 'knellende' regels.</p> <p>Bedrijven (installateurs/aannemers) zijn gebaat bij een constante toevoer aan opdrachten. In het huidige proces van de proeftuinen zijn volgens verschillende deelnemers nog geen bewezen en direct opschaalbare 'aanpakken' ontwikkeld om tot een dergelijke stroom te komen én daarop te kunnen sturen. Het is belangrijk om te realiseren dat de investeringsbeslissing uiteindelijk door de eigenaar van woningen moet worden genomen. Dat vraagt een echt andere governance én instrumentarium dan bij bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling of aanleg van wegen.</p>
<p>Toepasbaarheid</p>	<p>Het PAW biedt volop de mogelijkheid tot maatwerk, maar de literatuur en meerdere partijen geven aan dat er tegelijkertijd</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/comunicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>behoefte is aan een standaardisering voor de opschaling. Dit zit onder andere in het feit dat kosten en baten lastig bij elkaar zijn te brengen. Wanneer bijvoorbeeld een woningcorporatie gaat renoveren, komen de baten bij de bewoner terecht (<i>split incentive</i>). Daarbij is het voor gemeenten onduidelijk welke risico's er zijn en wie hiervoor verantwoordelijk is. De uiteindelijke investeringsbeslissing moet door de eigenaar van de woning worden genomen. Het wordt als belemmerend ervaren dat het Rijk niet een aantal scherpe keuzes maakt om deze structurele knelpunten aan te pakken. Het Rijk zou hier een meer sturende en helpende rol in mogen pakken (denk aan de Wet collectieve warmtevoorziening).</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>De politieke wil komt niet dominant naar voren als bepalend aspect in de scan van de literatuur. In het gesprek wordt enerzijds gewezen op politiek draagvlak en prioriteit bij veel colleges en bestuurders. Anderzijds geeft men aan dat er grote verschillen zijn in het urgentiebesef tussen gemeenten en soms ook binnen colleges van B en W.</p> <p>Het PAW wordt als vrijblijvend ervaren. Sommigen geven aan dat het de uitvoering zou ondersteunen als het Rijk meer verplichtend zou optreden. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat lokale bestuurders juist handelingsruimte willen hebben in hun gemeenten. Het Rijk worstelt volgens sommige partijen met deze tegenstrijdige signalen.</p> <p>Het vraagt daarom om bestuurlijk lef om toch daadkrachtig over te gaan tot uitvoering. Dit lef ontbreekt nu nog op veel plekken volgens de deelnemers. Daarnaast is er ook ambtelijk lef nodig. Deze vorm van lef richt zich vooral op de communicatie en het contact met de inwoners. Je moet inwoners durven aanspreken en overtuigen. Tegelijkertijd moet aan bewoners duidelijkheid geboden worden. Als de koers dan van top- down gewijzigd wordt, hebben de uitvoerders een probleem en worden ze soms niet meer geloofd door de bewoners.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Ook met het PAW-budget blijft het een zoektocht om de warmtetransitie voor betrokkenen voldoende financieel aantrekkelijk te maken. Meerdere partijen geven daarnaast aan dat door inflatie en hoge proceskosten er minder mogelijkheden zijn voor de uitvoering van de proeftuinen.</p> <p>De financiële en capaciteitsbehoefte is daarbij divers (van installateurs tot mensen die het goede, overtuigende gesprek met</p>

	<p>inwoners voeren en van investeringsmiddelen tot aanjaagmiddelen) en nog niet volledig uitgekristalliseerd. Tijdens de ronde tafel gingen alleen al meer dan tien (financierings)regelingen over tafel die ingezet konden worden. De hoeveelheid regelingen draagt bij aan de complexiteit van de uitvoering (en vraagt bovendien extra capaciteit om de middelen correct aan te vragen).</p> <p>Institutioneel leren, in dit geval het opschalen vanuit het leren, lukt nog maar beperkt volgens onderzoek van PBL (2022) en de gesprekken. Er blijken grote verschillen tussen de regio's te zitten en lang niet alle geleerde lessen zijn overal van toepassing. Verschillen zitten bijvoorbeeld in het eigenaarschap van warmtebedrijven of de nabijheid van bepaalde technieken. Ook zijn bepaalde leerlessen slechts beperkt verkend. Zo is er bijvoorbeeld nog onvoldoende ervaring opgedaan met het aanbieden van cataloguswoningen en blijkt het verbouwen van bestaande woningen op een volledig andere manier complex dan het bouwen van nieuwe, duurzame woningen. Dit zijn maar een paar van de aanpakken die nodig zijn om de opschaling van het PAW mogelijk te maken.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>Juridische knelpunten worden in meerdere evaluaties en onderzoeken geconstateerd. De onduidelijkheid over de Wet collectieve warmtevoorziening is daarbij illustratief.</p> <p>Verschillende deelnemers geven aan dat er behoefte is aan meer dwingende kaders en regels vanuit het Rijk. Dan wordt bijvoorbeeld het juridisch uitsluiten van gas als optie voor de warmtevoorziening genoemd.</p>
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>De fysieke context wordt in het PBL-onderzoek (2022) als belemmering genoemd. De keuze voor bepaalde technieken wordt hierdoor vaak gemaakt op basis van hetgeen (eenvoudig) beschikbaar is. Uitgebreider onderzoek naar de juiste techniek zou raadzaam zijn. Verder geeft de literatuur aan dat de fysieke context sterk kan verschillen per pilot, onder andere in eigendomsverhoudingen van de woningen, ligging producenten, eigenaarschap warmtebedrijf et cetera.</p>

<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>De maatschappelijk context komt in het onderzoek van het PBL uit 2022 duidelijk naar voren als een belemmering. Trekkers van de proeftuinen voelen zich geregeld alleen staan en kunnen onvoldoende terugvallen op een breedgedragen verhaal over het nut en de noodzaak van aardgasvrije woningen. Sociale aspecten, in de zin van het meekrijgen van inwoners in een pilot, spelen een belangrijke rol in de uitvoering. Gebrek aan draagvlak of weerstand werkt belemmerend in de uitvoering. Enkele partijen geven aan dat een langetermijnvisie kan helpen in het meenemen van inwoners en het identificeren van natuurlijke momenten om woningen van het gas te halen.</p>
<p>Overig</p>	<p>De volgende (voor de uitvoeringskracht ondersteunende) acties zijn in de scan naar voren gekomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>'Pooling van personeel'</i>. In regionaal verband kunnen medewerkers met de juiste expertise hun kennis en vaardigheden inzetten voor meerdere gemeenten. • <i>Traineeplekken en learning on the job aanbieden</i>. Er zijn positieve ervaringen met het aanbieden van traineeplekken en andere vormen van <i>learning on the job</i>. Hierdoor worden mensen sneller competent voor het werk dat nodig is voor het PAW. • <i>'(Meer) ruimte voor koplopers'</i>. De koplopers van de proeftuinen lopen tegen andere (uitvoerings)problemen aan dan de achterblijvers.

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Beleidspakket: veranderende doelstelling

De kwantitatieve doelstellingen en leerdoelstellingen liepen in de initiële aanpak door elkaar. Voor de uitvoering werd daarmee onduidelijk waar men op werd afgerekend: het aantal woningen van het gas of het stap voor stap ontwikkelen van een samenhangende aanpak die opgeschaald kan worden naar heel Nederland.

Governance: sturen achter de voordeur

De roep om dwingende kaders viel het meeste op bij dit aspect. Waar bij gebiedsontwikkeling onteigening – met alle complexiteit van dien – als dwingend instrument kan worden ingezet, ontbreekt het nog aan dergelijke instrumenten op het gebied van de aardgasvrije wijken. Het is belangrijk om te realiseren dat de investeringsbeslissing uiteindelijk door de eigenaar van woningen moet worden genomen. Dat vraagt een echt andere governance én een ander instrumentarium dan bij bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling of aanleg van wegen.

Maatschappelijke context: moeite met het vinden van draagvlak

Op dit moment kunnen inwoners zelf kiezen voor deelname aan een proeftuin. Deze vrijblijvendheid maakt dat inwoners 'verleid' moeten worden om deel te nemen. Opvallend is dat dit uitvoeringsaspect duidelijk samen lijkt te hangen met de aspecten hulpbronnen (de zoektocht naar mensen met de vaardigheden om te overtuigen) en juridische aspecten (het gebrek aan een stok achter de deur in de communicatie).

Hulpbronnen: schaarste in mensen met de juiste vaardigheden

Het tekort aan mensen met de juiste kennis en vaardigheden vormt vooral een kritische belemmering voor de opschaling van de wijkgerichte aanpak van het PAW. Wat in het bijzonder opvalt, is de moeizame zoektocht naar mensen met de juiste vaardigheden en de veelheid aan losse financiële regelingen die hierbij ingezet moeten worden. Daarbij lukt het institutioneel leren nog maar beperkt, terwijl dit juist een essentie van de lerende aanpak beoogde te zijn.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Directoraat-generaal Klimaat en Energie (2019). *Kamerbrief voorstel voor een klimaatakkoord*. Den Haag: Directoraat-generaal Klimaat en Energie.
- Kwinkgroep (2020). *Tussenevaluatie 2020*. Den Haag: Kwinkgroep.
- EIB (2021). *Proeftuinen aardgasvrije wijken 2021*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Kwinkgroep (2022). *Evaluatie programma Aardgasvrije Wijken*. Den Haag: Kwinkgroep.
- OFL (2022). *Nieuwe coalities in Aardgasvrij*. Den Haag: Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.
- PAW (2020). *Rapportage reflectieve monitor 2019*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.
- PAW (2020). *Samen leren door te doen. Programma Plan 2021-2024*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.
- PBL (2022). *Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Programma Aardgasvrije Wijken (2022). *Dashboard*. Te raadplegen via: <https://www.aardgasvrijewijken.nl/proeftuinen+op+de+kaart/dashboard/default.aspx>
- Rijksoverheid, IPO, VNG & UvW (2021). *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2021*. Den Haag: Rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Anke Lodder, adviseur (werkzaam voor meerdere gemeenten)
- Frits Verheij (TNO)
- Hendrik Jan Erkens (gemeente Drimmelen)
- Jan van Beuningen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- Jaspert Verplanke (gemeente Purmerend)
- Julia Sondermeijer (NPLW)
- Lydia Hameeteman (gemeente Rotterdam)
- Michiel van der Vight (Warmtetransitiemakers)
- Emmy Meijers, raadslid (Rli)
- Yourai Mol, raadslid (Rli)
- Pallas Agterberg raadslid (Rli)
- Joris Stok, gespreksleider (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01