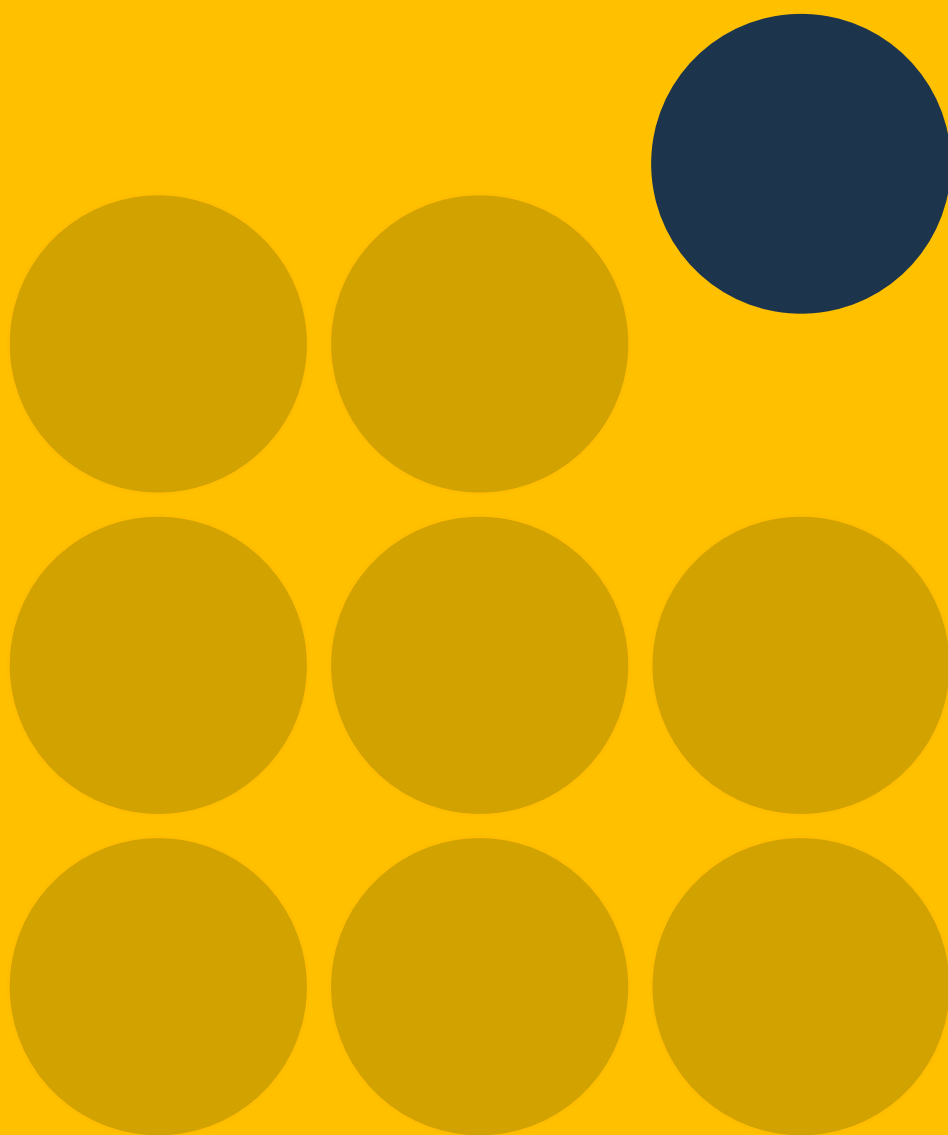

STUREN IN TRANSITIE

De invulling van de regierol in gemeenten:
lessen uit het Programma Aardgasvrije Wijken



Sturen in transitie

De invulling van de regierol in gemeenten: lessen uit het Programma Aardgasvrije Wijken

Dit rapport is geschreven door: Ivo de Klerk,
Niek Reijmers, George Worpel & Mariken Betsema
MSG Sustainable Strategies B.V. 31 mei 2022

Opdrachtgever: ministerie van BZK,
directie Bouwen en Energie

Projectgroep: Jaap Drooglever (BZK),
Marijke Wobben (RVO), Manouk Staal (VNG)

Advies warmtewet: Niels Hanskamp (VNG)



CC BY-NC-ND 4.0



Op deze uitgave is de Creative Commons
Naamsvermelding 4.0-licentie van toepassing.
Maak bij gebruik van dit werk vermelding van de
volgende referentie: MSG Sustainable Strategies (2022):
Sturen in Transitie. i.o.v. PAW

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
De visie op de regierol	5
Regie als proces	8
De vraag naar regie heeft meerdere antwoorden	9
Conclusies	10
Aanbevelingen voor gemeenten	12
 1. INLEIDING: DE GROTE VERBOUWING	 14
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel van dit onderzoek	17
1.3 Vraagstelling en leeswijzer	17
1.4 Aanpak	18
 2. VISIE OP REGIE	 19
2.1 Regie in de warmtransitie	20
2.2 De regierol van gemeenten	21
2.3 Hoe kunnen gemeenten hun regierol invullen?	24
Praktijkvoorbeeld Arnhem	27
 3. DE OPGAVE VAN GEMEENTEN	 29
3.1 De invulling van de regierol in de praktijk	30
3.2 Relevante context	32
3.3 Uitgangspunten voor de warmtetransitie	35
Praktijkvoorbeeld Drimmelen	40
 4. REGIE EN STAKEHOLDERS	 42
4.1 Woningcorporaties	43
4.2 Netbeheerders	45
4.3 Energiecoöperaties of bewonersinitiatieven	47
4.4 Warmtebedrijven (infrastructuur en warmteleverancier)	49
4.5 Andere stakeholders	50
4.6 Betrokken partijen binnen de gemeente	51
Praktijkvoorbeeld Doesburg	53

Inhoudsopgave

5. ORGANISATIE EN SAMENWERKING	55
5.1 Interne organisatie	51
5.2 Externe samenwerking	59
5.3 Governance modellen voor warmtenetten	63
Praktijkvoorbeeld Oldambt	67
6. REGIE VAN PLAN NAAR UITVOERING	69
6.1 Doelen en ambities	71
6.2 Transitievisie Warmte / Warmteprogramma	71
6.3 Uitvoeringsplan	73
6.4 Investeringsplannen	74
6.5 Uitvoering	76
Praktijkvoorbeeld Tilburg	77
7. ANALYSE	79
7.1 Van ambitie naar uitvoering (wat?)	81
7.2 Vertrouwen in de ander (wie?)	83
7.3 Tussen improvisatie en script (wie doet wat?)	85
7.4 Een mix aan middelen (waarmee?)	87
Praktijkvoorbeeld Tytsjerksteradiel	89
8. CONCLUSIES	92
9. AANBEVELINGEN	95
BIJLAGEN	
A. AANPAK	99
B. ENQUÊTERESULTATEN	103
C. GEÏNTERVIEWDEN EN RESPONDENTEN ENQUÊTE	117
Geïnterviewden Proeftuinen	118
Geïnterviewden Niet Proeftuinen	119
Geïnterviewden Professionele Stakeholders	120
Respondenten Enquête	121
D. CODERINGSSCHEMA	122
Invulling regierol	123

Samenvatting

Gemeenten hebben de regierol bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Dit is afgesproken in het Klimaatakkoord. Uit de jaarlijkse evaluatie van de Proeftuinen Aardgasvrije Wijken, komt naar voren dat gemeenten zoekende zijn naar de invulling van die regierol. Zij worstelen met de vraag hoe zij kunnen sturen en wat dit betekent voor de interne organisatie en de samenwerking met burgers en organisatie zoals woningcorporaties, net-beheerders en andere belanghebbenden. Het Programma Aardgasvrije Wijken heeft onderzoek laten doen om gemeente te helpen bij het maken van keuzes die te maken hebben met de invulling van de regierol. Door inzichten uit de proeftuinen op te halen, zijn concrete handvaten aan gemeenten opgesteld, bruikbaar voor gemeenten die in een vergelijkbare situatie of fase zitten. Het biedt ook inzichten die bruikbaar zijn voor opschaling.

Het onderzoek biedt inzicht in de mogelijke invullingen van de regierol aan de hand van ervaringslessen en gemaakte keuzes. Het beschrijft de consequenties voor de inrichting van de eigen organisatie en geeft ervaringslessen en beleidslessen.

DE VISIE OP DE REGIEROL

Gedurende het onderzoek is gebleken dat vanuit heel veel verschillende beelden wordt gepraat over de regierol, en dat dit gesprek gebaat is bij een definitie en een heldere visie op wat de regierol inhoudt en hoe gemeenten er invulling aan kunnen geven. Daarom is een overkoepelende visie op deze regierol ontwikkeld.

De warmtetransitie vraagt om nieuwe manieren van denken en werken

De warmtetransitie vraagt om een systeemverandering. Naast nieuwe technieken zijn nieuwe werkwijzen, samenwerkingsvormen en wettelijke kaders nodig. Van het aardgas af gaan vereist langdurige samenwerkingen tussen de betrokken partijen en gaat gepaard met grote onzekerheden.

De gemeente heeft de regie in de lokale warmtetransitie, maar dat betekent niet dat zij alles zelf zou moeten of kunnen doen. In het complexe speelveld zijn vertrouwen, lef en een pragmatische blik op wat al mogelijk is cruciaal om vooruit te komen.

Gemeenten zorgen in de warmtetransitie voor samenhang

De warmtetransitie vraagt om veranderingen in het energiesysteem, van bron tot achter de voordeur. Gemeenten maken een afweging over het benodigde draagvlak voor de besluitvorming over een warmtealternatief. Het eigenaarschap en de benodigde kennis, zijn verspreid over mensen en organisaties met verschillende Ausgangssituaties en behoeften. Keuzevrijheid en lokale zeggenschap zijn daarom noodzakelijk. Tegelijkertijd is er samenhang nodig: de optelsom van de keuzes van alle betrokkenen moet 'kloppen'. Regie is, kortom, een balans tussen autonomie en sturing.

Gemeenten zorgen vanuit hun regierol voor samenhang op het gebied van:

- **Waarden en belangen.** Gemeenten zorgen voor een balans tussen de wensen van betrokkenen en bewaken daarbij publieke waarden en belangen.
- **Tempo.** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een realistisch tijdpad waarmee de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij is.
- **Het energiesysteem.** De keuzes die de gemeente samen met betrokkenen maakt, dragen bij aan een (energie)rechtvaardig, betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem. Daarbij gaat duurzaamheid verder dan alleen de reductie van CO₂.
- **De investeringsagenda's van partijen in de warmteketen.** Deze trajecten samenbrengen en afstemmen is nodig om tempo te houden en desinvesteringen te voorkomen.
- **De lokale situatie.** De gemeente laat de warmtetransitie aansluiten op andere ontwikkelingen en opgaven in de wijk of buurt in een integrale benadering.

Gemeenten sturen op verschillende manieren

Deze samenhang komt tot stand via sturing. Gemeenten hebben daar verschillende middelen voor tot hun beschikking en andere zijn in ontwikkeling. Er zijn vijf belangrijke middelen waarmee gemeenten regie kunnen uitoefenen:

- **Coördinatie.** Gemeenten dragen zorg voor de samenwerking tussen de partijen die nodig zijn voor gezamenlijke oplossingen. Zij zien erop toe dat bewoners worden ontzorgd en nemen waar mogelijk informatie- en organisatiebarrières weg.
- **Participatie en communicatie.** Gemeenten betrekken bewoners op een wijze waarin hun belang zichtbaar en herkenbaar wordt gearticuleerd en een plek krijgt in het proces van besluitvorming.
- **Prikkelen.** Gemeenten maken technische opties of arrangementen aantrekkelijk met bijvoorbeeld subsidies en garanties waarvoor het Rijk middelen beschikbaar stelt. Daarmee dragen zij bij aan betaalbare oplossingen voor eindgebruikers.

-
-
- **Directe sturing.** Gemeenten verplichten of verbieden acties vanuit hun rol in de vergunningverlening en in de toekomst mogelijk wanneer gemeenten de mogelijkheid krijgen om de aardgaslevering te laten beëindigen. Met directe sturing kan de gemeente de richting van de warmtetransitie tot op zekere hoogte afdwingen.
 - **Rolneming in de governance.** Gemeenten nemen zelf een rol in de oplossing,¹ als bijvoorbeeld (mede-)eigenaar of (mede-)aandeelhouder. Daarmee krijgen zij zeggenschap over de keuzes die gemaakt worden.

De regierol vereist een flexibele en veranderlijke invulling

Regie is maatwerk en komt tot stand in samenwerking met andere partijen. Er is daarom niet één juiste aanpak om deze middelen in te zetten om samenhang te creëren. Welke aanpak effectief is, hangt af van de betrokken partners, de wijk en haar bewoners en de techniek. De behoeften veranderen ook gedurende het proces. Tussentijdse reflectie op de aanpak en de gemaakte afspraken is daarom belangrijk. Een lineair stappenplan is niet voldoende om een wijk aardgasvrij te krijgen. De gemeente zal samen met belanghebbenden zicht moeten krijgen op het gewenste toekomstbeeld voor de lange termijn. Door een route te schetsen, te leren en gezamenlijk bij te sturen vinden gemeenten en hun partners de weg naar een duurzame, betaalbare, betrouwbare en gedragen warmtevoorziening.

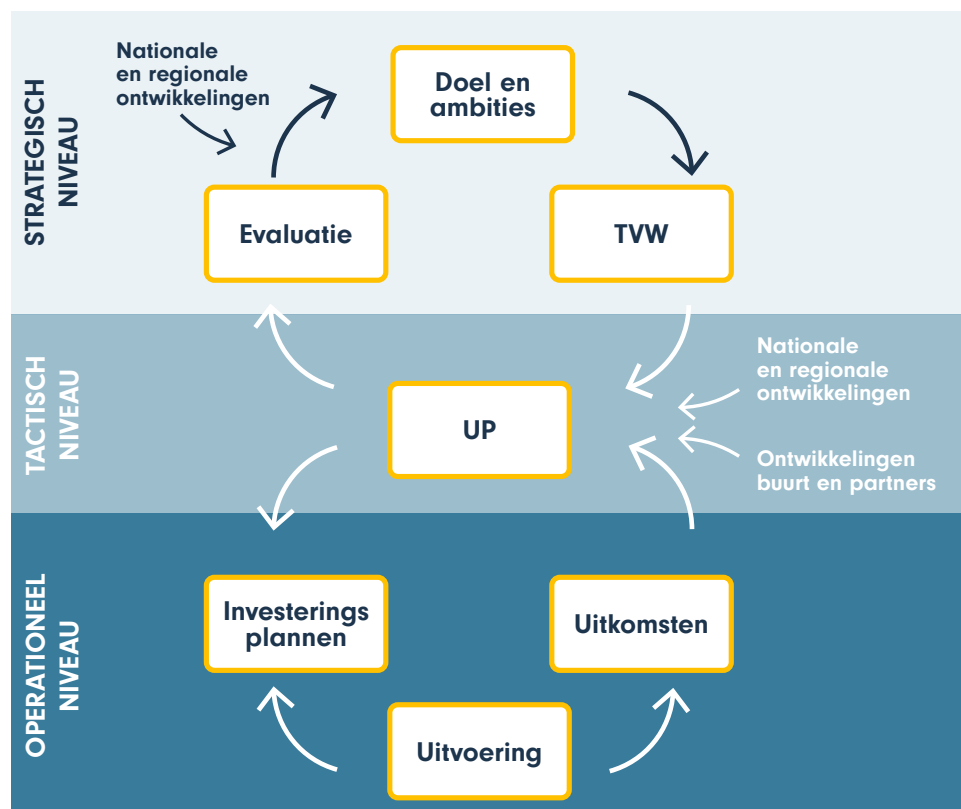
¹ Deze optie is altijd een mogelijkheid bij een warmtebedrijf, maar het kan ook gaan over betrokkenheid bij een dienstenbedrijf gericht op individuele oplossingen.

REGIE ALS PROCES

Regie is een proces dat plaatsvindt als wisselwerking tussen meerdere schaal-niveaus en in afstemming met verschillende belanghebbenden.

Gemeenten en partners stellen algemene uitgangspunten op, passen die toe op specifieke situaties en leren van de uitkomsten. De beleidsachtbaan verbindt drie niveaus waarop de samenwerkende partijen keuzes maken:

1. **Het strategische niveau**, over de gemeente als geheel op de lange termijn, tot dertig jaar;
2. **Het tactische niveau**, over wijken op de middellange termijn, ruwweg tien jaar;
3. **Het operationele niveau**, binnen de wijken op de kortere termijn, ruwweg een tot twee jaar.



De gemeentelijke beleidsachtbaan voor de warmtetransitie.

Deze beleidsachtbaan illustreert een drietal nuttige punten:

- Warmtebeleid wordt richting uitvoering steeds concreter ingevuld.
- Wie er betrokken is bij warmtetransitie verschilt tussen de cycli.
- Het uitvoeringsplan (UP) per wijk of buurt is een belangrijk snijpunt voor warmtebeleid.

DE VRAAG NAAR REGIE HEEFT MEERDERE ANTWOORDEN

Gemeenten coördineren op meerdere niveaus, binnen de gemeente tussen verschillende wijken en buurten, maar ook binnen bestuurlijke eenheden of gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De vraag naar regie is dus afhankelijk van de context en heeft daarom meerdere antwoorden. Soms is regie dwingend, soms nevengechikt, altijd open en zoekend en samen met anderen. Uiteindelijk staat de aard van het vraagstuk en de aard van het netwerk voorop en dient een antwoord gegeven te worden op de vraag: wat zou het beste kunnen werken in deze wijk, in deze constellatie van partijen, gegeven de technisch-economische mogelijkheden en onzekerheden met veranderende wet- en regelgeving.

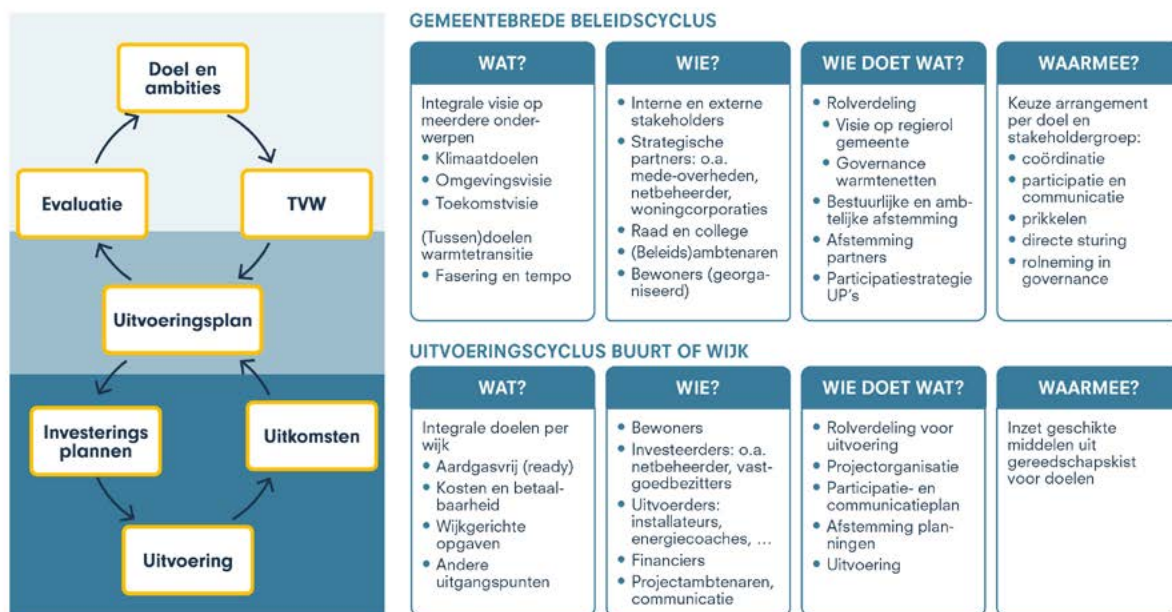
Hierbij kunnen gemeentes de 4W's² doorlopen:

1. **Wat** is de maatschappelijke opgave?
2. **Wie** zijn er bij de opgave betrokken?
3. **Wie** van hen doet wat?
4. **Waarmee** doen we dat?

Deze vragen geven houvast in de transitie en dienen systematisch doordacht en uitgewerkt te worden. De beleidsachtbaan is daarvoor een bruikbaar instrument, omdat het de transitie niet weergeeft als een lineair proces van A naar B, maar als een dubbele cyclus, die het strategische, tactische en operationele niveau verbindt. Dit kan helpen om stappen te zetten in een complexe opgave met een veranderende context.

In onderstaande figuur is voor de warmtetransitie een algemeen antwoord gegeven op de vragen wat, wie, wie doet wat en waarmee. Dit is uitgesplitst naar de beleidscyclus voor de gehele gemeente – het strategische niveau – en de uitvoeringscyclus voor iedere buurt of wijk – het operationele niveau. De invulling is gebaseerd op de visie op de regierol van de PAW en wordt toegelicht in hoofdstuk 7. Gemeenten kunnen samen met hun partners de antwoorden verder aanvullen en aanpassen, zodat deze aansluiten op de lokale situatie en als basis kunnen dienen voor afspraken over de samenwerking.

² Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! Den Haag.



1. Gemeenten zoeken niet alleen naar de inhoudelijke invulling van hun regierol, maar ook naar een eenduidig beeld en beschrijving van wat regie in de warmtetransitie is. De regierol wordt op verschillende wijzen beschreven en ingevuld. Gemeenten gebruiken soms bestaande regiomodellen, kiezen bepaalde tussenvormen of wisselen van rol in de tijd.
2. De warmtetransitie gaat niet vanzelf en vraagt om sturing. Gemeenten die op het punt staan naar opschalen, maken daarbij vaak een keuze voor een programmatische aanpak. Er is een mix aan middelen en instrumenten nodig om een samenhangend resultaat te behalen. Naast financiële prikkels om de onrendabele top weg te nemen, zijn participatie en communicatie, sturing en coördinatie nodig. Gemeenten kunnen niet alles zelf doen en het realiseren van resultaat is daarmee afhankelijk van de slagkracht binnen de samenwerkingen. De samenwerking met een goed georganiseerde energiecoöperatie of bewonersinitiatief kan helpen om meer meters te maken.
3. De samenwerking met stakeholders is lang niet altijd expliciet gemaakt. Zeker niet op het – voor iedereen nieuwe – onderwerp aardgasvrij. Ook wordt met een aantal groepen niet of weinig samengewerkt, zoals VvE's, banken, waterschappen en bedrijven. Bij gemeenten waar de samenwerking is afgestemd op de beleidsachtbaan - met duidelijk afspraken, randvoorwaarden en evaluatiemomenten - leiden onvermijdelijke wrijvingen in het proces minder vaak tot vertraging.

-
-
4. Het maken van tempo is essentieel. Partijen moeten vertrouwen krijgen en houden dat de gekozen aanpak voor aardgasvrij realiseerbaar is. Met name bij collectieve opties is dit relevant, om een voldoende aandeel aansluitingen op het warmtenet te garanderen. Traagheid kan ertoe leiden dat mensen kiezen voor een ander (individueel) alternatief. Zowel bij collectieve als individuele opties geldt dat het draagvlak erodeert bij veel traagheid. Snelheid mag echter niet leiden tot onzorgvuldigheid. Dit vraagt om een gedegen voorbereiding en een goed toegeruste organisatie. Als gemeenten op strategische niveau effectief kunnen acteren -samenwerkingen zoeken en afspraken maken – verlopen de stappen op tactisch en operationeel niveau makkelijker.
 5. De vertaalslag naar haalbare en aantrekkelijke investeringsplannen verloopt moeizaam. Gemeentes kunnen niets afdwingen wat leidt tot veel overleg en weinig voortgang. Een gedeeld gevoel van urgentie en motivatie bij de investerende partijen helpt. Partijen hebben er baat bij als zij aan de voorkant goed nadenken over de inrichting van overlegstructuren, op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Uit de gesprekken komt naar voren dat het behulpzaam is als partijen kunnen voortbouwen op bestaande overlegstructuren, regelmatig overleg hebben op bestuurlijk en uitvoerend niveau en er gewerkt wordt aan vertrouwen tussen partijen. Voor dat laatste wordt soms gewerkt met een roulerende voorzitter of onafhankelijke procesbegeleider.
 6. De pioniersfase is voorbij en gemeenten staan aan de lat voor de uitvoeringsfase en voor de opschaling. Dit zal meer vragen van de organisatie, met name operationeel en organisatorisch en met de bewoners (participatie). Waar gemeenten een duidelijke rol hadden bij het ontwikkelen van de Transitievisie Warmte en nu bij het opzetten en vaststellen van Uitvoeringsplannen, is het verderop in de uitvoering minder uitgekristalliseerd wie welke rol heeft.
 7. Het koppelen van opgaven is essentieel, gemeenten staan voor meerdere opgaven en proberen deze zoveel mogelijk integraal op te pakken. Voor de warmtetransitie geldt: integraal is mooi, maar te integraal werkt niet. Koppelen in de uitvoering blijkt ingewikkeld, zelfs bij iets ogenschijnlijk simpels als de afstemming tussen de vervanging van de riolering en de aanleg van een warmtenet. De wens om mee te koppelen moet niet leiden tot een onmogelijke opgave en onnodige vertraging.
 8. Mensen maken de transitie. Regie is mensenwerk. Een goede programmaleider of projectleider is net zo belangrijk en moet kloppen met de gekozen sturingsfilosofie. Belangrijke eigenschappen zijn: autoriteit, communicatieve vaardigheden, ondernemerschap, autoriteit bij bestuurlijke en ambtelijke regisseurs.

AANBEVELINGEN VOOR GEMEENTEN

- **Ontwikkel een eigen lokale visie op regie en maak expliciet welke regierol nodig is.** Stel samen met de Raad, interne organisatie en relevante stakeholders een visie op regie op. De opzet vanuit het PAW kan hiervoor handvatten bieden. Evalueer periodiek met de betrokken stakeholders of de regierol nog past bij de huidige fase in de transitie en stel je regierol actief bij. Bekijk in welke fase van het proces je zit en welke regierol daarbij het beste past voor het behalen van de doelen. Maak als onderdeel van je lokale visie een overzicht van instrumenten en middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft om de lokale warmtetransitie te stimuleren. Onderzoek of hier gaten in zitten, en hoe deze op te vullen. Dit helpt aan het expliciet maken van je visie en maakt het communiceerbaar, zowel naar interne collega's als externe partners en andere betrokkenen.
- **Participatie is noodzakelijk, richt dit heel goed in.** Lokaal enthousiasme en aansluiten bij 'energie in de wijk' is heel belangrijk voor het slagen van de warmtetransitie. Om het vertrouwen in het proces en de uitkomsten blijvend te ondersteunen is het belangrijk om een goede balans te maken tussen het maken van tempo en het bieden van zekerheden aan bewoners, gestoeld op het participatiebeleid van de gemeente. Regie moet zichtbaar zijn voor de betrokken bewoners. Informeer en communiceer tijdig, laat voortgang zien, deel redenen voor eventuele vertraging en neem ook het besluitvormingsproces en doorlooptijden mee.
- **Richt overlegstructuren in met partners, beschrijf deze en zorg ervoor dat structuren en rollen flexibel mee kunnen veranderen.** Stel samen met relevante partijen een plan van aanpak of een samenwerkingsovereenkomst op. Deel het gezamenlijk gevoel voor urgentie en de intentie van de samenwerking. Wees specifiek over het gezamenlijke doel, de rollen en verwachtingen. Bespreek welke overlegstructuur nodig is op verschillende niveaus van de beleidsachtbaan: wat moet op welke termijn, wat is strategisch en wat is operationeel. Zorg voor uitwisseling van informatie tussen de verschillende niveaus. Maak duidelijk wie waarover gaat en hoe de besluitvorming wordt gedaan. De mate van detail van een samenwerkingsovereenkomst kan verschillen. Benoem dit, erken en deel dat verantwoordelijkheden en rollen kunnen veranderen en zorg voor periodieke, gezamenlijke evaluatie en aanpassing. Zo kan je samenwerkingsovereenkomst mee ontwikkelen, en helderder worden in de tijd.

-
-
- **Denk vroeg in het proces na over welke afdeling je binnen de gemeente nodig hebt en de mogelijke rollen die je als gemeente kunt hebben in de beoogde warmteoptie, met name bij warmtenetten.** Door vooraf goed in beeld te hebben welke mogelijke rollen er zijn en wat daarvan de consequenties en eventuele risico zijn, maakt het mogelijk om goed beslagen ten ijs te komen bij gesprekken met andere betrokkenen, goede afwegingen te maken en met vertrouwen een bepaalde rol te kiezen. Een goed proces aan de voorkant is van belang om in de uitvoering weloverwogen je rol te kiezen en draagt bij aan de besluitvorming in de raad.
 - **Meekoppelen is maatwerk.** Bekijk per wijk welke uitdagingen of koppelkansen er zijn en sluit daarop aan. Bespreek dit met interne collega's en zorg ervoor dat het werkbaar blijft en voortgang niet in de weg staat. Doe wat goed is, en laat je niet verleiden om alles mee te koppelen.
 - **Maak het mogelijk om nieuwe skills en vaardigheden te leren, en haal deze binnen je organisatie.** Versterk je eigen mensen met nieuwe vaardigheden en (soft)skills en betrek nieuwe mensen waar nodig. Kijk naar de wijk en zoek een projectleider die aansluit bij het DNA van de wijk.

1. Inleiding

De grote
verbouwing:
In 2030 zijn de eerste
1,5 miljoen bestaande
woningen verduurzaamd.



Inleiding

1.1 AANLEIDING

In het klimaatakkoord is afgesproken dat in 2050 7 miljoen woningen en 1 miljoen gebouwen van het aardgas af zijn. Dat betekent dat Nederland aan de vooravond staat van de grootste verbouwing sinds de tweede wereldoorlog. Als eerste stap worden tot 2030 de eerste 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd. Om dit realiseren is gekozen voor een wijkgerichte aanpak. Gemeenten voeren daarbij de regie.

De gemeenten zijn voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van transitievisies warmte. In 2021 hebben gemeenten per wijk gekeken naar de alternatieven voor aardgas en ook in welke wijk gestart kan worden. Ondersteund door een Kennis- en Leerprogramma van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW)³ en een Expertise Centrum Warmte zijn er overal in Nederland wijken die aardgas-vrij-ready of aardgasvrij gemaakt worden. Die initiatieven gebruiken uiteenlopende warmtestrategieën en bevinden zich in verschillende fases van ontwikkeling.

In het PAW doen op dit moment 64 gemeenten mee met de proeftuinen voor aardgasvrije wijken. Zij krijgen een bijdrage van de Rijksoverheid. Het doel van het PAW is om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Jaarlijks wordt dit leerproces gemonitord.

Om de ambities uit het klimaatakkoord te realiseren is nieuwe wet- en regelgeving nodig en is het nodig dat de verduurzaming voor een voldoende grote groep betaalbaar wordt. Een derde randvoorwaarde is dat er voldoende uitvoeringskracht georganiseerd wordt. Bij dat laatste ligt een belangrijke rol voor gemeenten: hoe kunnen zij regie voeren om de transitieopgave te realiseren.

Uit de resultaten van de reflectieve (kwalitatieve) monitor van PAW komt naar voren dat gemeenten zoekende zijn bij de invulling van de regierol in de transitie. Zij worstelen met de vraag hoe zij kunnen sturen in de warmtetransitie en wat dit betekent voor de interne organisatie en de samenwerking met bewoners en organisatie zoals woningcorporaties, netbeheerders en andere belanghebbenden.

³ Het Programma aardgasvrije Wijken (PAW) is een interbestuurlijk programma van VNG, IPO, UvW, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

LOPENDE ONTWIKKELINGEN

Terwijl gemeenten bezig zijn hun plannen voor aardgasvrije wijken te realiseren, is er een voortdurende wisselwerking met ontwikkelingen op nationaal niveau. De kaders waarbinnen gemeentes de regie voeren, veranderen daardoor. Dit rapport is daarom een moment opname. We verwachten dat de volgende ontwikkelingen eraan bijdragen dat het speelveld de komende jaren verandert.

- **Er ontwikkelen zich alternatieve sporen in aanvulling op een wijkgerichte aanpak.** Een wijkgerichte aanpak staat centraal in het klimaatakkoord en vormt ook de basis voor PAW. Voor individuele oplossingen is een contingentenaanpak in ontwikkeling.⁴ In deze aanpak wordt voor gebouwen met vergelijkbare kenmerken gelijktijdig eenzelfde standaardoplossing voor aardgasvrij aangeboden. Een contingent hoeft niet noodzakelijk binnen één wijk te liggen of binnen één gemeente. De ontwikkeling is nog recent, er zijn nog geen meetbare resultaten, maar in potentie is er een fors versnellingspotentieel.
- **Een evaluatie van gepubliceerde transitievisies warmte.** Een evaluatie van het Rijk en de VNG laat zien dat ruim 300 gemeenten eind-2021 een transitievisie warmte hebben vastgesteld.⁵ De evaluatie laat zien dat de ambities van gemeenten voldoende optellen en aansluiten bij het doel van het klimaatakkoord.
- **Er is nieuwe wetgeving in ontwikkeling: de Wet collectieve warmtevoorziening (ook wel bekend als de Warmtewet 2.0) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtevoorziening (WGIW).** Deze wetten beogen gemeenten meer bevoegdheden te geven, bijvoorbeeld als het gaat om het aanwijzen van gebieden waar geen aardgas meer geleverd hoeft te worden. Dit kan gemeenten meer sturingsmogelijkheden bieden. Deze wetgeving is nog in ontwikkeling en daarom nog onzeker (zie hoofdstuk 2.1).
- **Het coalitieakkoord maakt meer middelen vrij voor de energietransitie.** De huidige coalitie zet in op een klimaat- en transitiefonds van 35 miljard voor de komende 10 jaar en neemt daarnaast maatregelen die op korte termijn een vermindering van de CO₂ uitstoot in de gebouwde omgeving moeten stimuleren. Er zijn uitvoeringsmiddelen gereserveerd voor gemeenten. Hoe deze middelen worden verdeeld en door gemeenten kunnen worden ingezet wordt in de komende tijd duidelijk.⁶

⁴ <https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/2/energietransitie-gebouwde-omgeving-kan-sneller-en-goedkoper/>

⁵ <https://www.aardgasvrijewijken.nl/themas/regieenorganisatie/transitievisie+warmte2/voortgang+transitievisie+warmte/default.aspx>

⁶ Zie voor een samenvatting in telegramstijl van de klimaatparagrafen in het akkoord: <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2021/12/15/het-klimaat-beleid-in-het-coalitieakkoord>

1.2 DOEL VAN DIT ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is om gemeenten te helpen bij het maken van keuzes die te maken hebben met de invulling van de regierol. Door inzichten uit de proeftuinen op te halen, kunnen we concrete handvaten bieden aan gemeenten die zich in een vergelijkbare situatie of fase zitten.

Het biedt daarmee ook inzichten die bruikbaar zijn voor opschaling. We evalueren de regierol bij gemeenten in de warmtetransitie langs drie lijnen:

- Inzicht geven in mogelijke invullingen van de regierol en overwegingen bij de gemaakte keuzes.
- De consequenties voor de inrichting van de eigen organisatie in kaart brengen.
- Ervaringslessen en beleidslessen ophalen.

1.3 VRAAGSTELLING EN LEESWIJZER

We evalueren de regierol van gemeentes vanuit een visie op regie die is ontwikkeld met de kennis vanuit het onderzoek en de bredere kennis vanuit de afdeling Regie en Organisatie van het PAW. Deze visie is uitgewerkt in **hoofdstuk 2**. In dit hoofdstuk introduceren we ook twee conceptuele modellen, die gebruikt worden in de analyse: de beleidsachtbaan en het 4W-model dat vier kernvragen geeft voor het inrichten van sturingsarrangementen: wat, wie, wie doet wat en waarmee.

In hoofdstuk 3 tot en met 6 geven we een beschrijving van de invulling van de regierol, zoals die naar voren komt uit dit onderzoek onder een deel van de proeftuinen en enkele andere stakeholders. Deze hoofdstukken geven antwoord op de volgende vragen:

- Hoofdstuk 3** Hoe vullen gemeenten hun regierol in en welke afwegingen maken zij in de sturing?
- Hoofdstuk 4** Hoe kijken de stakeholders naar de warmtetransitie en naar de regierol van de gemeente?
- Hoofdstuk 5** Hoe organiseren gemeenten de transitie samen met hun partners: hoe vertalen zij ambities en doelen naar concrete uitvoering?
- Hoofdstuk 6** De regierol is niet statisch. Hoe verandert de regierol van plan naar uitvoering?

Hoofdstuk 7 geeft een overkoepelende analyse en behandelt de belangrijkste lessen vanuit de praktijk van de proeftuinen. We kijken in hoeverre de visie op regie uit hoofdstuk 2 kan worden gerealiseerd en hanteren daarvoor de structuur van het 4W-model. Deze analyse wordt samengevat met 10 hoofdconclusies (**hoofdstuk 8**) en aanbevelingen voor zowel de gemeente als PAW (**hoofdstuk 9**).

1.4 AANPAK

We hebben de bovenstaande vragen beantwoord met behulp van een combinatie van literatuuronderzoek, interviews en een enquête. Een uitgebreide beschrijving van de methode staat in bijlage A.

Dit is een tussentijds onderzoek naar de aanpak van gemeenten. Het uiteindelijke succes van die aanpak – in termen van ‘aantal woningen aardgasvrij’ of ‘een duurzame, betaalbare en betrouwbare warmtevoorziening’ – is dus nog niet zeker. Wat werkt en wat niet werkt, beschrijven we daarom op basis van het oordeel van (ervarings)deskundigen. Hieronder volgt een beschrijving op hoofdlijnen.

Literatuuronderzoek. In samenspraak met het projectteam en andere deskundigen hebben we een lijst sleuteldocumenten opgesteld als startpunt voor het onderzoek. Deze bieden met name inzicht in de huidige stand van de proeftuinen, de invullingen van het begrip regie en in de positie van belangrijke stakeholders van gemeenten in de warmtetransitie.

Eerste interviewronde. Op basis van de vraagstelling en de sleuteldocumenten hebben we een interviewleidraad uitgewerkt voor een eerste set van vier interviews met proeftuingemeenten. Deze interviews dienden om de onderzoeksvragen aan te scherpen.

Enquête onder de proeftuingemeenten. Op basis van de eerste interviewronde hebben we een enquête uitgezet onder alle proeftuingemeenten. De enquête biedt met name beschrijvende inzichten in de aanpak, successen en knelpunten van de gemeenten. De resultaten staan beschreven in bijlage B. De respondenten staan in bijlage C.

Tweede interviewronde. We hebben de inzichten uit de enquête uitgediept in de tweede ronde interviews. In deze ronde hebben we 12 proeftuingemeenten, 2 niet-proeftuingemeenten en 8 vertegenwoordigers van professionele stakeholders gesproken. Bijlage C geeft een overzicht van de geïnterviewde partijen.

Kwalitatieve data-analyse. We hebben de verslagen van alle interviews gecodeerd voor de analyse. Het coderingsschema is de vinden in bijlage D.

Tussentijdse toets: We hebben de resultaten en tussenresultaten getoetst bij gemeentesecretarissen tijdens de tweede interviewronde. De focus lag daarbij op hun rol in de warmtetransitie, de beleidsprocessen bij gemeenten en het inbedden van de warmtetransitie in de interne organisatie.

2. Visie op regie

“Als je het woord ‘regie’ hoort, moet je eigenlijk denken: ‘Help, wij komen er niet uit.’”

Jan Paul van Soest,
tijdens het Nationaal Debat Duurzame Gassen (2021).



Visie op regie

Je hoort deze roep om hulp bij veel maatschappelijke onderwerpen. Maar waarom is er behoefte aan regie en wat wordt er precies mee bedoeld? En hoe kunnen gemeenten hun regierol bij de warmtetransitie het best invullen? Dit hoofdstuk bespreekt kort het begrip regie, toegespitst op de warmtetransitie. Paragraaf 2.1 bespreekt een aantal bestaande kaders uit de literatuur. Paragraaf 2.2 beschrijft de visie op de regierol van gemeenten vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken. Deze algemene rol vereist altijd een specifiekere invulling op basis van context en fase. Paragraaf 2.3 beschrijft hoe we deze invulling kunnen begrijpen en introduceert de sturingsarrangementen van het 4-W model en de beleidsachtbaan. Deze zijn behulpzaam om voor individuele gemeenten een visie op regie te ontwikkelen die past bij de lokale context.

2.1 REGIE IN DE WARMTRANSITIE

Waarom verlangen we eigenlijk naar regie? Een essay van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)⁷ identificeert drie oorzaken:

- Er is een afweging nodig tussen verschillende waarden en belangen nodig. Er zijn veel zaken belangrijk, maar niet alles kan samen.
- Er zijn tegenstrijdigheden in de belangen van delen of lagen van het systeem.
- Transitie vereisen afbouw, opbouw en ombouw van verschillende delen van het systeem. Deze moeten in samenhang plaatsvinden.

In de warmtetransitie zie je alle drie terug. Warmtestrategieën vereisen een afweging tussen zaken als duurzaamheid en betaalbaarheid, tempo en realisme en keuzevrijheid en efficiëntie. Daarbij is er het gezamenlijke belang om tempo te maken, maar het eigenbelang om te wachten op innovatie en kostendaling. En het afbouwen van aardgas, opbouwen van duurzame bronnen en ombouwen van de infrastructuur en installaties moeten in samenhang plaatsvinden.

Regie is voor de auteurs van het essay niet hetzelfde als sturing. Regie impliceert zowel sturing als autonomie. Partijen moeten de vrijheid hebben om zelf het pad te kiezen dat voor hen het beste is, maar er is ook sturing nodig om te zorgen dat de paden gezamenlijk leiden tot een wenselijke situatie.

⁷ Termeer, K., Teisman, G., van der Steen, M., & Schröer, L. (2021). Het terugkerend verlangen naar regie. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Voor de warmtetransitie zijn er verschillende indelingen gemaakt van hoe gemeenten hun regierol in kunnen vullen:

- De Argumentenfabriek onderscheidt de sturende, de afwachende en de integrale regisseur en de procesregisseur.⁸ Dit laat zien dat gemeenten verschillen in hun prioriteiten: tempo en resultaten, integraliteit, draagvlak en zorgvuldigheid of andere zaken dan de warmtetransitie. Deze strategische keuze heeft implicaties voor de praktische aanpak van een gemeente, waaronder de interne organisatie, de externe samenwerking en de competenties die nodig zijn.⁹
- Onderzoekers van TNO onderscheiden besturen (sturing op samenhang met het grotere systeem), laveren (faciliteren van lokaal initiatief) en navigeren (samenspel tussen algemene kaders en lokaal initiatief)¹⁰. Deze modellen schetsen de zoektocht naar balans tussen top-down en bottom-up.
- Onderzoekers van de TU Delft zien drie sturingsmodellen voor samenwerking: 'ieder voor zich', 'we volgen ons plan' en 'samen ontwikkelen'.¹¹ Ze stellen daarmee collectieve actie centraal en schetsen verschillende manieren waarop je die met regie teweeg kan brengen.

2.2 DE REGIEROL VAN GEMEENTEN

Deze verschillende regiomodellen kunnen in bepaalde fasen van de gemeentelijke warmtetransitie of in specifieke situaties heel geschikt zijn om keuzes en afwegingen te expliciteren. Denk bijvoorbeeld aan de fase van het ontwikkelen van de Transitievisie warmte en plannen voor de energietransitie in de gebouwde omgeving, of de keuze welke rol gemeenten willen innemen in lokale warmtenetten. Gedurende het onderzoek is gebleken dat er vanuit heel verschillende beelden wordt gepraat over de regierol, en dat dit gesprek gebaat is bij een definitie en een heldere visie op wat de regierol inhoudt en hoe gemeenten er invulling aan kunnen geven. Deze paragraaf beschrijft de huidige blik op de regierol die is ontwikkeld met de kennis vanuit het onderzoek en de bredere kennis vanuit het thema Regie en Organisatie van het PAW.

⁸ De Argumentenfabriek (2019). Regierollen Transitievisie Warmte.

⁹ Programma Aardgasvrije Wijken (n.d.). Organisatie inrichting. <https://www.aardgasvrijewijken.nl/themas/regieenorganisatie/transitievisie+warmte2/organisatie-inrichting/default.aspx>

¹⁰ Woestenburg, A., Puts, H., Diran, D., & Maas, N. (2020). Innovatie in besluitvorming richting aardgasvrije wijken. G4-steden, TNO en Platform 31. <https://www.platform31.nl/publicaties/innovatie-in-besluitvorming-richting-aardgasvrije-wijken>

¹¹ Rodhouse, T., & Correljé, A. (2022). Organisatie en coördinatie van de warmtevoorziening in de regio Rotterdam-Den Haag. TU Delft. https://www.resrotterdamdenhaag.nl/wp-content/uploads/2022/02/Eindrapportage-TU-Delft_v7_feb_2022-RES-Final.pdf

De warmtetransitie vraagt om nieuwe manieren van denken en werken

De warmtetransitie vraagt om een systeemverandering. Naast nieuwe technieken zijn er nieuwe werkwijzen, samenwerkingsvormen en wettelijke kaders nodig. Van het aardgas af gaan vereist langdurige samenwerkingen tussen de betrokken partijen en gaat gepaard met grote onzekerheden.

De gemeente heeft de regie in de lokale warmtetransitie, maar dat betekent niet dat zij alles zelf zou moeten of kunnen doen. In het complexe speelveld zijn vertrouwen, lef en een pragmatische blik op wat al mogelijk is cruciaal om vooruit te komen.

Gemeenten zorgen in de warmtetransitie voor samenhang

De warmtetransitie vraagt om veranderingen in het hele energiesysteem, van bron tot achter de voordeur. Gemeenten maken een afweging over het benodigde draagvlak voor de besluitvorming over een warmtealternatief. Het eigenaarschap en de benodigde kennis, zijn verspreid over mensen en organisaties met verschillende uitgangssituaties en behoeften. Keuzevrijheid en lokale zeggenschap zijn daarom noodzakelijk. Tegelijkertijd is er samenhang nodig: de optelsom van de keuzes van alle betrokkenen moet 'kloppen'. Regie is, kortom, een balans tussen autonomie en sturing. Gemeenten zorgen vanuit hun regierol voor samenhang op het gebied van:

- **Waarden en belangen.** Gemeenten zorgen voor een balans tussen de wensen van betrokkenen en bewaken daarbij publieke waarden en belangen.
- **Tempo.** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een realistisch tijdpad waarmee de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij is.
- **Het energiesysteem.** De keuzes die de gemeente maakt dragen bij aan een (energie)rechtvaardig, betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem. Daarbij gaat duurzaamheid verder dan alleen de reductie van CO₂.
- **De investeringsagenda's van partijen in de warmteketen.** Deze trajecten samenbrengen en onderling afstemmen is nodig om tempo te houden en desinvesteringen te voorkomen.
- **De lokale situatie.** De gemeente laat de warmtetransitie aansluiten op andere ontwikkelingen en opgaven in de wijk in een integrale benadering.

Gemeenten sturen op verschillende manieren

Deze samenhang komt tot stand via sturing. Gemeenten hebben daar verschillende middelen voor tot hun beschikking en andere zijn in ontwikkeling. Er zijn vijf belangrijke middelen waarmee gemeenten regie kunnen uitoefenen:

- **Coördinatie.** Gemeenten dragen zorg voor de samenwerking tussen de partijen die nodig zijn voor gezamenlijke oplossingen. Zij zien erop toe dat bewoners worden ontzorgd en nemen waar mogelijk informatie- en organisatiebarrières weg.
- **Participatie en communicatie.** Gemeenten betrekken bewoners op een wijze waarin hun belang zichtbaar en herkenbaar wordt gearticuleerd en een plek krijgt in het proces van besluitvorming.
- **Prikkelen.** Gemeenten maken technische opties of arrangementen aantrekkelijk met bijvoorbeeld subsidies en garanties waarvoor het Rijk middelen beschikbaar stelt. Daarmee dragen zij bij aan betaalbare oplossingen voor eindgebruikers.
- **Directe sturing.** Gemeenten verplichten of verbieden acties vanuit hun rol in de vergunningverlening en in de toekomst mogelijk wanneer via de aanwijzbevoegdheid gemeenten de mogelijkheid krijgen om de aardgaslevering te laten beëindigen. Met directe sturing kan de gemeente de gewenste richting van de warmtetransitie tot op zekere hoogte afdwingen.
- **Rolneming in de governance.** Gemeenten nemen zelf een rol in de oplossing¹², als bijvoorbeeld (mede-)eigenaar of (mede-)aandeelhouder. Daarmee krijgen zij zeggenschap over de keuzes die gemaakt worden.

De regierol vereist een flexibele en veranderlijke invulling

Regie is maatwerk en komt tot stand in samenwerking met andere partijen. Er is daarom niet één juiste aanpak om deze middelen in te zetten om samenhang te creëren. Welke aanpak effectief is, hangt af van de betrokken partners, de wijk en haar bewoners en de techniek. De behoeften veranderen ook gedurende het proces. Tussentijdse reflectie op de aanpak en de gemaakte afspraken is daarom belangrijk. Een lineair stappenplan is niet voldoende om een wijk aardgasvrij te krijgen. De gemeente zal samen met belanghebbenden zicht moeten krijgen op het gewenste toekomstbeeld voor de lange termijn. Door een route te schetsen, te leren en gezamenlijk bij te sturen vinden gemeenten en hun partners de weg naar een duurzame, betaalbare en gedragen warmtevoorziening.

¹² Deze optie is altijd een mogelijkheid bij een warmtebedrijf, maar het kan ook gaan over betrokkenheid bij een dienstenbedrijf gericht op individuele oplossingen.

2.3 HOE KUNNEN GEMEENTEN HUN REGIEROL INVULLEN?

Regie is dus maatwerk, maar dat betekent niet dat er niets algemeen over te zeggen is. Om te beschrijven hoe gemeenten hun regierol invullen op basis van context en fase gebruiken we twee kaders: sturingsarrangementen en de beleidsachtbaan.

Regie als samenhangende sturing: het 4-W model

Er is niet één juiste vorm van regie. Wat werkt, hangt af van de opgave, de betrokken partijen en de context. Om toch te begrijpen hoe je tot effectieve regie kan komen, is het nuttig om gebruik te maken van 4W-model van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.¹³ Dit model beschrijft vier kernvragen voor het inrichten van sturingsarrangementen:

- **Wat?** Wat is de maatschappelijke opgave? Wat zijn de visie, ambities en relevante doelen?
- **Wie?** Wie zijn de relevante betrokkenen? Welke partijen zijn voor de opgave nodig of hebben er (tegengestelde) belangen bij?
- **Wie doet wat?** Hoe organiseer je de aanpak? Hoe werken de partijen samen en worden rollen verdeeld?
- **Waarmee?** Met welke middelen realiseer je de doelen? Welke instrumenten zijn nodig of wenselijk?

Door deze vragen in samenhang te beantwoorden, kunnen systematische en expliciete keuzes gemaakt worden voor hoe regie ingericht wordt. Dit kan gemeenten helpen om hun algemene rol een concretere invulling te geven gebaseerd op de kenmerken van een wijk, de behoeften van bewoners partners en de beschikbare middelen.

De 4W's vormen in iets aangepaste vorm de basis voor hoofdstuk 3 (wat?), 4 (wie?) en 5 (wie doet wat?). De middelen die gemeenten inzetten (waarmee?) zijn niet in detail onderzocht. De visie uit de vorige paragraaf beschrijft wel de vijf soorten middelen die gemeenten tot hun beschikking hebben.

Regie als beleidsproces

Regie is een proces dat plaatsvindt als wisselwerking tussen meerdere schaalniveaus en met meerdere stakeholders/partijen. Gemeenten en partners stellen algemene uitgangspunten op, passen die toe op specifieke situaties en leren van de uitkomsten. Dit wordt mooi uitgedrukt in de beleidsachtbaan, een hulpmiddel afkomstig van woningcorporaties (zie figuur 2.1).¹⁴

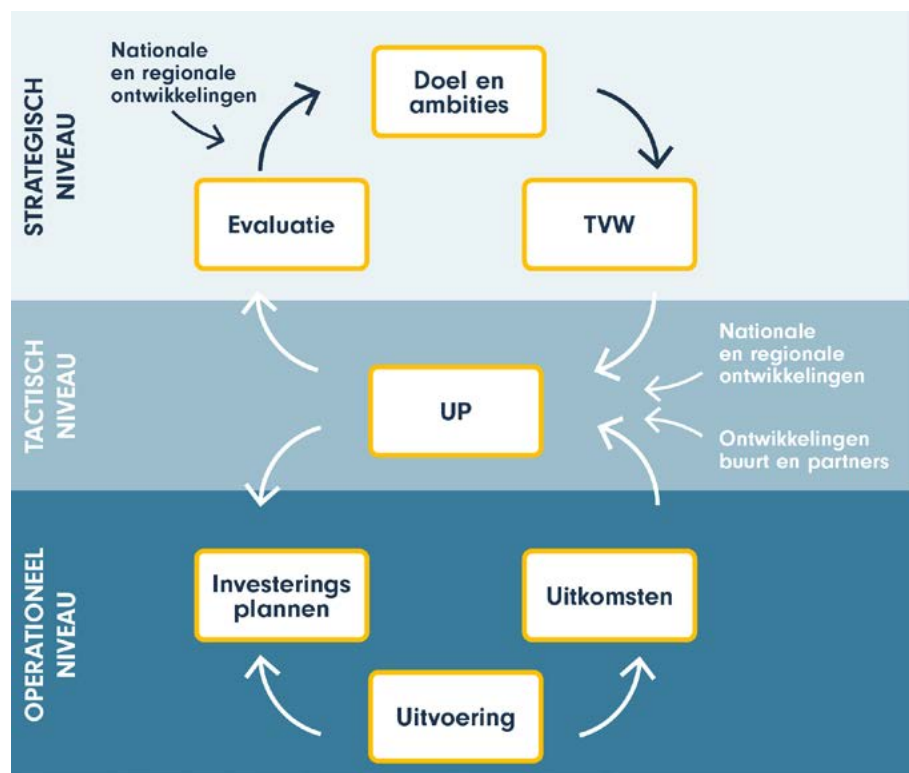
¹³ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! <https://www.overheidvannu.nl/documenten/rapporten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ifv—als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>. Zie ook Termeer et al. (2021).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: AS Vastgoed (2018). De groene beleidsachtbaan – een handvat voor de verduurzaming van uw vastgoedportefeuille. <https://as-vastgoed.nl/storage/app/media/publicaties/De%20Groene%20Beleidsachtbaan.pdf>

De beleidsachtbaan verbindt drie niveaus waarop gemeenten keuzes maken:

1. Het strategische niveau, over de gemeente als geheel op de lange termijn, tot dertig jaar.
2. Het tactische niveau, over wijken op de middellange termijn, ruwweg tien jaar.
3. Het operationele niveau, binnen de wijken op de kortere termijn, ruwweg een tot twee jaar.

Deze niveaus worden verbonden door een gemeentebrede beleidscyclus, waarin strategische doelen en ambities uitgewerkt worden in plannen en bijgesteld worden op basis van de uitkomsten, en een uitvoeringscyclus op wijkniveau, waarin de plannen geconcretiseerd en uitgevoerd worden.



Figuur 2.1. De gemeentelijke beleidsachtbaan voor de warmtetransitie.

Deze beleidsachtbaan is een versimpeling. In de praktijk zullen in de meeste gemeenten veel meer cycli te identificeren zijn die minder netjes lopen. De beleidsachtbaan illustreert echter een aantal nuttige punten:

- **Warmtebeleid wordt richting uitvoering steeds concreter ingevuld.** Gemeenten werken de warmteplannen op strategisch niveau niet tot in detail uit. In plaats daarvan biedt elk niveau kaders en uitgangspunten voor de keuzes op het niveau daaronder. Naast de algemene kaders spelen hier specifiekere context, behoeften en afwegingen een rol.
- **Wie er betrokken is bij warmtetransitie verschilt tussen de cycli.** In de bovenste cyclus zijn meer opgave- en programmamanagers te vinden, in de onderste meer regisseurs en projectmanagers. Ook de gemeenteraad, de wethouder en de gemeentesecretaris zullen vooral in de bovenste cirkel betrokken zijn en besluiten nemen. De betrokkenheid van bewoners en externe partners zal ook verschillen tussen de cirkels.
- **Het uitvoeringsplan (UP) per wijk of buurt is een belangrijk snijpunt voor warmtebeleid.** Dit is inherent aan de wijkgerichte aanpak. In het UP zal blijken of de doelen en uitgangspunten van de gemeente voldoende aansluiten op de lokale situatie of te restrictief blijken of juist te weinig sturing blijken te bieden. Omgekeerd is er nog veel te leren in de warmtetransitie en moeten de lessen uit de uitvoering hier doorstromen richting het beleid.

Hoofdstuk 6 bespreekt de stappen van de beleidsachtbaan in detail en beschrijft hoe gemeenten deze invullen.

Praktijkvoorbeeld

Arnhem

De veranderende rol van gemeenten bij aardgasvrij



“Het is noodzakelijk om een duidelijke regierol te hebben als gemeente, alleen dan kun je partijen mee krijgen en tempo houden.” *Ursula van Wandelen*



Arnhem

De veranderende rol van gemeenten bij aardgasvrij

Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling, maar daarbij ook rekening te houden met veranderende rollen gedurende het proces. Hoe ga je daarmee om? Moet je hem aanpassen of niet?

Proeftuin	Elderveld, Gemeente Arnhem
Je hebt als gemeente de regie bij aardgasvrij. Wat betekent dat voor jullie?	Voor ons betekent het dat je als gemeente het geheel overziet, doelen stelt en vervolgens de richting bepaalt. Je moet lef tonen, en laten zien welke kant je als gemeente op wilt gaan en wat je wil bereiken. Wij hebben een visie met bijbehorende doelen en een programma, waarin we ook de rol van de gemeente beschrijven. Als gemeente willen we zelf alle kennis in huis hebben en houden omdat de energietransitie een belangrijke opgave en een langdurig traject is. Voor de verschillende aardgasvrije buurten/wijken hebben we samen met de woningcorporaties, netbeheerder, energieleverancier en het waterschap een projectgroep oprichten. Hierin komt alles samen.
Verandert de regierol ook gedurende het proces?	De rol die we hebben is per buurt verschillend, maar eigenlijk zie ik niet dat de rol erg veel verandert gedurende het proces. We stemmen onze rol zoveel mogelijk af op wat de mensen in de buurt nodig hebben of vragen. Sommige buurten verwachten pakkende oplossingen, andere buurten willen veel meer meedenken. Ik denk wel dat we op termijn veel meer van faciliteren naar presteren gaan. En dat is echt een andere rol. Ik zie bijvoorbeeld dat je in buurten die kansrijk zijn om als eerste aardgasvrij te worden een veel zwaardere regierol hebt dan in de andere buurten. En hoe dichter concrete planvorming en uitvoering, hoe meer regie er nodig is. En die rol zal dus sterk groeien.
Wat betekent de regierol voor je samenwerking met andere partijen?	Wij hebben besloten om actief samen te werken met die partijen die een duidelijke rol hebben in de warmtetransitie en die daarin dus ook zelf investeren. Dat betekent dat alle project en proceskosten gedragen worden door de partijen zelf, en het betekent ook dat we er allemaal heel serieus inzitten. We gaan er samen voor. Dat betekent niet dat er geen uitdagingen zijn of lastige gesprekken. Want alles afstemmen met elkaar, terwijl de partijen eerder alles zelf konden besluiten en uitvoeren, dat is best lastig en veel gevraagd. We bespreken dit alles binnen de projectgroep, en maken afspraken over de rolverdeling en de verantwoordelijkheden. En we sorteren voor op de mogelijke rollen in de toekomst. Zo kan in ons geval een waterschap bijvoorbeeld een rol hebben in aquathermie. De kunst is om partijen te helpen om deze rol te pakken, want onbekend maakt vaak onbemind. En als gemeente kun je hierin helpen.
Wat zijn jullie belangrijkste leerpunten?	Je moet de tijd nemen om in iedere buurt te kijken wat er precies nodig is, welke koppelingen er te maken zijn. Die integrale blik is nodig, en verschilt per buurt. Van een kapotte schommel tot energie-armoede. Maar als je daarop kunt aansluiten, is dat heel waardevol en helpt het om je doelen te behalen. Het kost heel veel tijd en afstemming. Het gaat om maatwerk, per wijk, buurt en straat. Die diversiteit in opgaven, mensen, koppelkansen betekent ook dat je een heel sterk en breed verhaal moet maken, op verschillende thema's, om zo aan te sluiten bij verschillende doelgroepen. Hoe we dit gaan opschalen is de uitdaging. Gelukkig zetten we samen stappen om hierop het antwoord te vinden. Of de antwoorden, want er zullen vast meerdere nodig zijn.

3. De opgave van gemeenten

De grote verbouwing:
In 2030 zijn de eerste 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd.



De opgave van gemeenten

Gemeenten hebben de regierol in de warmtetransitie. Wat dit voor hen betekent, varieert. Dit hoofdstuk beschrijft hoe gemeenten de opgave voor henzelf zien. Het eerste deel (3.1) beschrijft welke rol zij voor zichzelf weggelegd zien. Welke invulling van hun rol kiezen gemeenten uit verschillende soorten regievormen? Waarom kiezen gemeenten deze invulling? In 3.2 gaan we in op de specifieke context van een proeftuin, zoals techniek of projectfase. Het laatste deel (3.3) beschrijft op welke uitgangspunten zij sturen. Gemeenten dienen het publieke belang. De warmtetransitie raakt hier op verschillende manieren aan en welke daarvan gemeenten belangrijk(er) vinden, informeert de keuzes die zij maken. Invullingen van de regierol.

3.1 DE INVULLING VAN DE REGIEROL IN DE PRAKTIJK

In het vorige hoofdstuk zijn modellen voor regie besproken. In deze sectie analyseren we hoe gemeenten hun regierol in de praktijk invullen en gaan in op de vraag waarom een bepaalde invulling wordt gekozen.

In de enquête is proeftuingemeenten gevraagd in hoe zij hun eigen regierol zien (zie figuur 3.1). Hierbij werd verwezen naar de typologie van de Argumentenfabriek.¹⁵ Uit de resultaten is op te maken dat gemeenten zich in meerdere rollen herkennen:

- Een meerderheid van de respondenten herkent zich goed in de typering van een procesregisseur.
- Een groot deel van de respondenten herkent zich enigszins of goed in de typering van integrale of sturende regisseur.
- Enkele respondenten vinden de typering afwachtende regisseur passen, maar de overgrote meerderheid herkent zich hier niet in.

¹⁵ De Argumentenfabriek (2019).



Figuur 3.1. Enquête-antwoorden op de vraag: "Welke typering omschrijft de regierol in uw gemeente het beste (meerdere antwoorden mogelijk)?" (n=28).

De interviews ondersteunen de uitkomsten van de enquête en geven een rijker beeld van hoe de gemeenten deze invullingen zien.

Procesregie wordt ingevuld als hoofdzakelijk coördineren vanuit een duidelijke eigen visie. De gemeente zorgt dat alle partijen in beeld zijn en in een eerlijk proces tot gezamenlijke plannen komen. Er wordt gestuurd op het verkrijgen van draagvlak.

Sturende regie wordt ingevuld als een regievorm waarbij de gemeente zelf 'aan de knoppen' zit. Bij warmtenetten zijn hiervoor mogelijkheden, bijvoorbeeld door een bijdrage aansluitkosten (BAK) te bepalen of nog directer als de gemeente de eigenaar is van het warmtenet. Gemeenten met individuele opties zien deze vorm van regie op dit moment niet als passend.

Afwachtende regie kan worden ingevuld als: geen top-down sturing. In deze term klinkt een waardeoordeel door: de gemeente stelt zich passief op. Daarom gebruiken gemeenten liever andere begrippen zoals faciliteren of spreekt men van "loslaten in vertrouwen".

Integrale regie wordt ingevuld als sturing op de koppeling aan andere opgaven en plannen. In een brede opvatting worden alle afdelingen van een gemeente betrokken. Gemeenten zoeken bijvoorbeeld naar mogelijkheden om gelijktijdig banen te creëren en armoede te bestrijden in de energietransitie. In een beperktere invulling gaat het om het betrekken van groepen die mee kunnen profiteren, bijvoorbeeld studenten uit regionale opleidingen of lokale bedrijven. Veel gemeenten zoeken naar manieren om "werk met werk" te maken, en te koppelen aan andere activiteiten in de leefomgeving, zowel voor de eigen activiteiten als die van partners, zoals de netbeheerders.

Bij netbeheerders is behoefte aan een integrale afweging voor alle energievormen. De totale energiebehoefte bepaalt namelijk de infrastructuur, niet alleen de energievraag voor warmtevoorziening.

Veel gemeenten beschrijven hun regie als faciliterend. Dit wordt verschillend ingevuld:

- Ontzorgen van bewoners is een vaak genoemde invulling van faciliteren. Dit krijgt dan de vorm van het bieden van concrete handelingsperspectieven, verduurzamingsarrangementen en ondersteuning bij het verkrijgen van financiering en vinden van marktpartijen voor de uitvoering van maatregelen.
- Faciliteren wordt ook wel als tegenovergestelde van presteren voorgesteld. Daarbij wordt opgemerkt dat de rol van de gemeente nu vooral faciliterend is, maar richting de uitvoering steeds meer naar presteren zal gaan. Dit suggereert dat met faciliteren onvoldoende bereikt kan worden.
- Faciliteren bij warmtenetten. In de context van warmtenetten wordt met een faciliterende rol vooral bedoeld wat de gemeente niet doet: een warmtenet aanbesteden of zelf ontwikkelen. De gemeente geeft ruimte aan initiatieven en beperkt zich tot het afgeven van een vergunning voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet. Verder toetst en faciliteert zij de naleving van de afspraken.

3.2 RELEVANTE CONTEXT

Gemeenten kiezen verschillende invulling van de regierol op basis van de specifieke lokale omstandigheden. Deze zijn zeer verschillend. Op basis van de gesprekken komen de volgende patronen naar voren.

De regievorm hangt af van de gekozen technische oplossing: individueel of collectief.

Bij individuele oplossingen past een faciliterende rol goed of een vorm van procesregie die het mogelijk maakt om te komen tot arrangementen waarbij in principe woonblok voor woonblok aardgasvrije oplossingen worden doorgevoerd. Hierbij wordt gestuurd op dialoog en een stapsgewijze aanpak. Sturing op de effecten op het elektriciteitsnet en op de leefomgeving blijft noodzakelijk.

Voor collectieve oplossingen zijn regievormen met meer coördinatie en sturing nodig. Als een gemeente een faciliterende rol kiest bij een collectieve aanpak die getrokken wordt door een private partij, laat het de businesscase over aan die partij en wordt cherry picking gezien als een risico. Als gemeenten ook gebieden op een warmtenet wil aansluiten die commercieel gezien minder aantrekkelijk zijn, zal zij sturing moeten geven. Ook de behoefte om zeggenschap te hebben over tarieven wordt vaak genoemd als motivatie voor meer regie. In een aantal gevallen krijgt dit vorm door publieke deelname in de governance van het warmtenet (zie verder 5.3).

De mate van regie hangt af van de fase in de ontwikkeling.

Dichter naar de uitvoering is volgens een aantal gemeenten een actievere, sturende rol nodig. De rol verschuift dan van een pioniersrol naar een managementrol, waarbij de uitvoering van de afgesproken plannen gecoördineerd wordt. In deze gevallen beoogt de gemeente meer controle te krijgen op het realiseren van resultaat.

Ook zijn er gemeenten die zien dat er met te sterke sturing is gestart en die nu terugschakelen naar een meer ondersteunende rol, omdat zij niet alle vraagstukken zelf kunnen en willen oplossen.

"(...) deels kwam het ook uit de eigen neiging van de gemeente: de opgave is gemeentelijk, dus ze wilde zelf aan de slag (...) 'zelf de handen uit de mouwen steken' (...) dat kostte veel tijd zonder dat het veel opleverde. Door de houding van de gemeente gingen mensen zelf achteroverleunen en zagen zij de gemeente als eigenaar van elk probleem."

Dit voorbeeld laat zien dat sterkere sturing een averechts effect kan hebben als er geen gezamenlijke urgentie wordt gevoeld bij de betrokkenen.

Bij gemeenten die starten met een ambitie van een integrale aanpak zien we dat dit niet in alle gevallen wordt vastgehouden als dit de voortgang belemmert in een latere fase. De complexiteit van integrale regie wordt sterker zichtbaar in de uitvoeringsfase. Bijvoorbeeld wanneer de aanleg van een warmtenet wordt gecombineerd met de vervanging van het riool, kan dat leiden tot vertraging.

"De proeftuin was oorspronkelijk ingestoken vanuit integraliteit. Er hangt veel in de warmtetransitie samen met aanpak wegen en riolering en verbeteren omgeving. Naarmate er meer onderwerpen werden meegenomen, werd het onoverzichtelijk. Het concept was voor bestuurders en betrokkenen niet meer scherp. De voortgang stakte, mede door Corona."

De mate van regie hangt af van de buurt.

Met meer mogelijkheden om te financieren, bijvoorbeeld vanuit een proeftuin-subsidie, kan meer tempo gemaakt worden. Dan is ook meer regie nodig. In buurten die een gemeente als kansrijk ziet, bijvoorbeeld door de financiële draagkracht, goede mogelijkheden om aan te sluiten bij partners, of betrokkenheid van bewoners, zit de zwaarste regie, in de andere buurten is het stimulerend of faciliterend.

De regierol van de gemeente wordt ingevuld in samenwerking met andere partijen.

De bereidheid van andere stakeholders om warmtetransitie als gedeelde opgave te zien, beïnvloedt de regierol van de gemeente. Is die bereidheid er, dan is goede coördinatie mogelijk. Gemeenten komen sneller in actie als andere stakeholders hun rol pakken.

Ook de aanwezigheid van een goed georganiseerde energiecoöperatie of bewonersinitiatief heeft invloed op de regierol van de gemeente. In een aantal proeftuinen krijgt de energiecoöperatie een grote mate van zeggenschap en autonomie over de besteding van de PAW-gelden. De gemeente zelf faciliteert dit en houdt toezicht op een doelmatige besteding. De regierol van de gemeente is dan te beschouwen als faciliterend. Deze vorm lijkt vooral geëigend voor gebieden met een sterke sociale samenhang met korte lijnen tussen inwoners en bestuur; vaak plattelandsgemeenten.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en bewonersinitiatief kan een zoektocht zijn: *“De gemeente is zelf het initiatief gestart, en is vanaf het begin sturend geweest. Er ontstond energie in de wijk, en er is toen meer ruimte gegeven aan bewonersinitiatief, waarbij verschillende technieken werden besproken. Later is dit weer samengebracht, waarbij de gemeente ook weer de regie naar zich heeft toegetrokken. Dit voelde voor het initiatief alsof de gemeente het project weer uit handen nam. Dat was niet gemakkelijk.”*

Politieke wensen voor ambitie en daadkracht kunnen aanleiding geven tot een andere invulling van de regierol.

Hoewel afwachten of faciliteren vanuit andere afwegingen (zoals technische mogelijkheden) een juiste strategie kan zijn, is er een politiek risico dat dit als weinig daadkrachtig wordt gezien. Ook bij vertraging kan een behoefte aan meer grip en tempo ontstaan en zijn er gemeenten die terug naar de tekentafel gaan. Dit kan leiden tot een invulling van regie waarbij zij sterker gaan sturen en een minder integrale benadering kiezen.

Bestuurlijke voorkeuren en mogelijkheden van de ambtelijke organisatie vormen randvoorwaarden voor de invulling van de regierol. Het gaat erom hoeveel risico's gemeenten kunnen en willen nemen.

“De bestuurders willen vaak dat de vraagstukken integraal worden benaderd. Dit vraagt veel van de capaciteit en je ziet dat de ambtenaren daarom vaker een voorkeur hebben voor een sturende regierol omdat die rol meer grip en houvast geeft gezien de focus.”

3.3 UITGANGSPUNTEN VOOR DE WARMTETRANSITIE

Naast de opvattingen over hun rol verschillen ook opvattingen over de warmtetransitie tussen gemeenten. Iedere gemeente maakt eigen afwegingen over hoe publieke middelen ingezet worden in de warmtetransitie. Een van de geïnterviewde verwoordt dat zo:

“Binnen wijkuitvoeringsplannen is het de vraag hoe je je als subsidiënt opstelt. Betaal je mee aan de goedkoopste optie of neem je ook de andere wensen in de wijk mee? Hoe zet je het geld zo efficiënt mogelijk in? Je moet afwegingen maken tussen idealen en geld. En daar zit in de heel transitie het grootste gevaar, het is allemaal belastinggeld, het gaat nog vele miljarden kosten. De (financiële) afwegingen die we maken zijn cruciaal.”

Op een hoog niveau is de vraag wat gemeenten en hun partners van belang vinden. Voor de warmtetransitie vertaalt dat zich door in concretere uitgangspunten waarop gestuurd wordt. De uitgangspunten kunnen in meer of mindere mate door de gemeente zelf gerealiseerd worden. We bespreken deze uitgangspunten eerst in het algemeen en geven een nadere uitwerking voor warmtenetten.

- **Energierectvaardigheid.** Is de oplossing rechtvaardig en zijn de besluiten democratisch tot stand gekomen?
- **Aantrekkelijk voor eindgebruikers.** Zijn de aardgasvrije opties en de tussenstappen voor eindgebruikers aantrekkelijk?
- **Gebiedsgericht.** Wordt de leefbaarheid in de wijk verbeterd, in de brede zin van het woord, zoals lokale economie, ruimtelijke ordening, koppeling aan klimaatadaptatie?
- **Duurzaamheid en leveringszekerheid.** Kunnen de bronnen en het net op ieder moment in de warmtevraag voorzien? Is er een verbetering voor het klimaat en het milieu?
- **Doelmatigheid.** Worden publieke middelen effectief ingezet en zijn financiële risico's verantwoord?

Energierectvaardigheid

Gemeenten beogen rechtvaardige uitkomsten, een eerlijke verdeling tussen lusten en lasten gedurende de gehele energietransitie en een rechtvaardig proces.¹⁶ Wat de uitkomsten betreft sturen gemeenten op het belang van hun inwoners. Sommige geïnterviewden verwoordden het zo: *wij zien bewoners als onze opdrachtgever*. De gemeente dient dus het belang van alle inwoners in acht te nemen, in relatie tot de belangen van andere partijen, maar in sommige gevallen ook in relatie tot andere groepen bewoners. Dit speelt bijvoorbeeld tussen inwoners die wel of niet zijn aangesloten bij een energiecoöperatie.

¹⁶ Een recente studie: In transitie richting aardgasvrije wijken, van de G4 steden, TNO en Platform31 geeft inzicht in energierectvaardigheid en de rol van gemeenten.

Gemeenten gebruiken hun regierol om te sturen op een rechtvaardige verdeling van de beschikbare duurzame energie. Bijvoorbeeld door egaliseren tussen wijken die duur en goedkoop zijn om aan te pakken. Of door een warmtenet uit te breiden naar meerdere wijken om restwarmte eerlijk te verdelen. De gemeente dient uiteindelijk een aanbod te organiseren voor iedereen. De verdeling van het eigenaarschap van de warmteoplossing, in de vorm van lokaal eigendom, is in een enkele gemeente ook een discussiepunt.

Er komt regie kijken bij het betrekken van de inwoners. Gemeenten organiseren communicatie en participatie om draagvlak voor de warmtetransitie te bevorderen. Gemeenten waar een bewonersinitiatief actief is, dragen in meer of mindere mate de communicatie en participatie over naar de initiatieven, vanuit de gedachte dat zij dichterbij de mensen in de buurt staan.

Sommige gemeenten koppelen de proeftuin aan experimenten met bestuurlijke vernieuwing, bijvoorbeeld door een burgerberaad een plaats te geven in de projectorganisatie. Zo had Tilburg voor de TVW een TilburgerTafel. Er is ook een voorbeeld van een bewonersgroep met een veto-mogelijkheid op de plannen.

In de informatievoorziening naar de bewoners willen gemeenten eerlijk en transparant communiceren. Door technische onderzoeken te laten uitvoeren vergroten gemeentes de keuzeruimte en maken het mogelijk om de verschillende opties met elkaar te vergelijken.

Aantrekkelijk voor eindgebruikers

De aantrekkelijkheid van aardgasvrije opties voor eindgebruikers is in alle gemeenten een van de belangrijkste aspecten om op te sturen. Betaalbaarheid is daarbij de belangrijkste overweging. Bewoners zitten vaak niet te wachten op het doen van investeringen of hebben daar niet de middelen voor, bijvoorbeeld in voormalig bezit van woningcorporaties. De meeste bewoners doen alleen mee als er een goed aanbod komt.

Gemeenten zorgen in de proeftuinen voor een aantrekkelijk aanbod door de onrendabele exploitatie rechtstreeks weg te nemen of door het mede- organiseren van een goede klantpropositie bij aansluiting op een warmtenet. Er zijn ook gemeenten die financieringsmogelijkheden organiseren, bijvoorbeeld met het Warmtefonds voor mensen die normaalgesproken daar niet in kunnen voorzien.

Bij het aanbod voor huurders kan gekozen worden om vooral te sturen op de warmtetechniek of meer integrale renovatieconcepten mogelijk maken. Wanneer bij de gebouwen alleen op de warmtetechniek wordt gestuurd, betekent dit dat huurders alleen financiële afwegingen kunnen meenemen. Renovatieconcepten die gelijktijdig meerdere voordelen bieden, zijn vaak aantrekkelijker voor huurders.

Gebiedsgericht

Gemeenten proberen de sturing op de aardgasvrij hand in hand te laten gaan met de algehele verbetering van het gebied. Een van de respondenten zegt het zo:

“Je moet niet over aardgasvrij praten als mensen ernstigere problemen hebben. Daarom wordt er actief gevraagd naar andere zorgen, die het team doorkoppelt naar de juiste partijen of zelf oppakt.”

Dit is een aspect dat goed past bij een integrale benadering van regie. We zien dat op twee terreinen gezocht wordt naar kansen om positief mee te koppelen: ruimtelijk en sociaaleconomisch. In het ruimtelijk domein sturen gemeenten bijvoorbeeld op meekoppelkansen voor klimaatadaptatie of wijkinrichting. Op sociaaleconomisch terrein worden voorbeelden genoemd als armoedebestrijding en het creëren van banen.

Gemeenten houden ook oog voor negatieve effecten van keuzes in de warmtetransitie en hoe deze beperkt kunnen worden, bijvoorbeeld bij de ruimtelijke inpassing. Bij een van de gemeenten is er discussie over de plaatsing van een mestvergister die overlast kan geven voor omwonenden. Deze gemeente heeft een leefbaarheidsgroep ingericht die plannen toetst op geluid, geur, waardevermindering van woningen en uitzicht.

Duurzaamheid en leveringszekerheid

Het uitgangspunt duurzaamheid en leveringszekerheid overstijgt de gemeente grenzen en moet bekeken worden in samenhang met nationale wet- en regelgeving.

Duurzaamheid

Hoewel duurzaamheidsoverwegingen aan de basis liggen van aardgasvrije plannen, wordt hier zelden expliciet op gestuurd. Wel komt het voor dat gemeenten hun ambities naar beneden bijstellen in de loop van het proces. Bij warmtenetten zien we dat een enkele gemeente de afwegingen maakt om zoveel woningen aan te sluiten als mogelijk met de beschikbare subsidiegelden in plaats van een hogere bijdrage te vragen aan de bewoners en zo te mikken op een hogere klimaatdoelstelling. Een vergelijkbare situatie komt voor in gemeenten waar volledig aardgasvrij voor oudere bebouwing niet haalbaar bleek, waarna de ambitie is bijgesteld naar aardgasvrij-ready.

Gemeenten met biomassabronnen krijgen te maken met maatschappelijke weerstand. De onderliggende reden is dat hier verschillende duurzaamheidsaspecten met elkaar botsen (klimaat, luchtkwaliteit, landgebruik, natuur). Het gaat hier vaak om projecten waar de keuze voor biomassa al in eerder stadium gemaakt is, waardoor gemeenten nu beperkt zijn in hun mogelijkheden om de eerder gekozen richting bij te sturen.

Leveringszekerheid

Een aardgasvrije oplossingen moet robuust en betrouwbaar zijn en op ieder moment in de warmtevraag kunnen voorzien, nu en in de voorzienbare toekomst. Dit aspect wordt door de gemeenten zelf niet expliciet genoemd, waarschijnlijk omdat deze sturing in grotere verbanden zoals de RES plaatsvindt en de verantwoordelijkheid is belegd bij de netbeheerders.

Voor netbeheerders is het daarom belangrijk dat er bij de technische keuzes niet alleen naar warmte wordt gekeken, maar ook naar elektriciteit en energieopslag. Zij moedigen gemeenten aan om niet alleen te sturen op aardgasvrij, maar op een duurzaambetrouwbaar en houdbaar energiesysteem.

Doelmatigheid

Gemeenten gebruiken verschillende instrumenten om de businesscase voor aardgasvrij gunstiger te maken. We zien hier alle mogelijke invullingen van regie terug. Dat begint bij de besteding van de PAW-gelden. Alle gemeenten zetten deze in om de onrendabele exploitatie voor de investerende partijen te verkleinen. De gemeente bepaalt wie het geld krijgt en op welke manier het wordt uitgekeerd. Ook garanties om de financiële risico's voor investeerders te verminderen zijn een mogelijkheid. Bij individuele opties gaat stimulering vaak in de vorm van subsidies en ondersteuning voor de woningeigenaar. Bij collectieve opties hangen de mogelijkheden samen met de gekozen governance en kan het bijvoorbeeld bestaan uit sturing op de hoogte van de bijdrage aansluitkosten van een warmtenet.

Het gaat echter niet alleen om financiële stimulering. De gemeente kan een businesscase ook aantrekkelijker maken vanuit een coördinerende rol, zowel op regionaal niveau door partijen bij elkaar te brengen of op landelijk niveau door institutionele belemmeringen onder de aandacht van de rijksoverheid te brengen. Twee voorbeelden illustreren dit.

“De gemeente gaat hier niet in investeren maar wil het [warmtenet] tot een groter gebied trekken zodat de businesscase aantrekkelijker wordt. Uiteindelijk wil de gemeente verschillende buurtnetten aansluiten op het gemeentelijk warmtenet, dit is de beste optie om iedereen een aanbod te kunnen doen.”

“De beoogde producent van groen gas produceert nu elektriciteit uit zijn biogas. De regels van de SDE++-subsidie maken dat de huidige subsidie niet mee kan naar een nieuwe installatie die groen gas produceert i.p.v. elektriciteit. De producent zou een nieuwe subsidie aan moeten vragen die minder oplevert om zijn biogas op te waarderen naar groen gas en dat te leveren. Onder die voorwaarden wil de producent niet meedoen. Er lopen gesprekken met RVO over dit probleem.”

Praktijkvoorbeeld

Drimmelen

Regie naar bewonersinitiatieven



“Het Traais Energie Collectief (TEC) is een professionele coöperatie en heeft communicatie en participatie hoog in het vaandel staan. Of het nu gaat om de uitleg van de ambitie of de voortgang van duurzame projecten, TEC staat continu in verbinding met de omgeving. Zo blijven zij toegankelijk en zichtbaar voor haar leden en overige bewoners.” *Hendrik Jan Erkens*



Drimmelen

Regie naar bewonersinitiatieven

In een aantal proeftuinen wordt de regie deels naar een bewonersinitiatief of bestaande energiecoöperatie overgedragen. Op deze manier is er een toegankelijke route naar aardgasvrij door organisaties die meer tussen de bewoners in staan.

Proeftuin	Terheijden, Gemeente Drimmelen
Hoe is jullie proeftuin ontstaan?	De ambitie om als eerste dorp in Nederland volledig energieneutraal te worden is van onderaf ontstaan, vanuit de bewoners zelf. De initiatiefnemers zijn lokale en betrokken ondernemers, diepgeworteld in de gemeenschap en met een groot communicatiebesef. Ze zijn verenigd in het Traais Energie Collectief (TEC) en communiceren regelmatig over haar activiteiten via diverse kanalen en middelen waaronder een eigen TEC-Journaal op YouTube. Maar persoonlijk contact met leden, klanten en bewoners heeft bij hen altijd de voorkeur. Dat heeft inmiddels geleid tot tal van informatiebijeenkomsten, vaak ook op haar eigen TEC-Stek. Als gemeente ondersteunen en faciliteren wij TEC, maar de enorme energie vanuit de coöperatie is de échte succesfactor van TEC.
Wat heb je nodig voor het invullen van regie op een andere manier?	We hebben bij TEC veel kunnen loslaten, want TEC heeft een goed verhaal, een ambitieuze droom en een professionele organisatie. Dit is ook de houding die onze wethouder benadrukt: het is een prachtig initiatief dat de gemeente moet en wil ondersteunen, maar het is vooral van de initiatiefnemers zelf en niet van de gemeente. Maar niet alles wordt losgelaten. We hebben als gemeente een administratieve en financiële verantwoordelijkheid en zijn nauw betrokken bij het reilen en zeilen van TEC. De gemeente komt daarnaast ook in beeld bij noodzakelijke vergunningen en (toekomstige) werkzaamheden in de openbare ruimte.
Hoe overleg je met bewoners?	Bewoners en andere lokale stakeholders betrekken wij zoveel mogelijk via onze eigen manier van samenwerken: Dorpsgericht Werken. Hierdoor kunnen zij van de gemeente een proactieve, en participerende rol verwachten. Bij TEC staat persoonlijk contact met bewoners centraal. Zij kan hen op verzoek een aanbod doen en maakt daarbij doorrekeningen voor de energierekeningen van bewoners. Voor huurders en particulieren is er een speciale tool ontwikkeld, waarmee de kosten van verschillende warmteopties vergeleken kunnen worden. Hierdoor kan elk huishouden het warmte-aanbod goed afwegen. Inmiddels hebben al 150 bewoners bevestigd dat zij op het warmtenetwerk van TEC willen worden aangesloten.
Hoe zorg je dat alle bewoners gaan meedoen?	De gemeente en het TEC vullen elkaar goed aan en beseffen dat ze elkaar nodig hebben om in Terheijden een nieuwe, duurzame warmteoplossing te realiseren. Het TEC heeft de kennis en vaardigheden voor de aanleg van een duurzaam warmtenet en weet hoe ze bewoners kunnen betrekken en in beweging krijgen. Persoonlijke en eerlijke communicatie is daarbij cruciaal en de gemeente ondersteunt TEC daarbij waar nodig.

4. Regie en stakeholders

Samenwerking

Hoe kijken de stakeholders naar de warmtetransitie en naar de regierol van de gemeente?



Regie en stakeholders

Hoe kijken de stakeholders naar de warmtetransitie en naar de regierol van de gemeente? Dit hoofdstuk beantwoordt per stakeholder de volgende deelvragen:

- Wat heeft de stakeholder nodig en wat verwacht hij daarbij van de gemeente?
- Hoe verloopt de samenwerking met deze specifieke stakeholdergroep?

De vraag hoe partijen de samenwerking inrichten wordt besproken in hoofdstuk 5.

Dit hoofdstuk is geschreven vanuit het perspectief van de gemeente. Er is voor iedere stakeholdergroep met een vertegenwoordiger gesproken, maar dit geeft geen volledig beeld. Individuele bewoners beschouwen we hier niet als stakeholder, gemeenten kunnen ze vorm van zeggenschap geven, in bijvoorbeeld een burgerberaad of wijkcomité.

4.1 WONINGCORPORATIES

Woningcorporaties zijn vaak nauw betrokken bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Ze zijn veelal betrokken geweest bij de proeftuinaanvragen en hebben al een formele samenwerking met de gemeente vanuit de jaarlijkse prestatieafspraken.

Woningcorporaties hebben een eigen aanpak bij het verduurzamen van hun woningvoorraad en moeten daarbij voldoen aan specifieke (wettelijke) eisen. Ze volgen de adviezen vanuit AEDES, de landelijke koepel van woningcorporaties op. Doel is om in 2050 volledig energie neutrale gebouwen in bezit te hebben. In 2022 is de verhuurdersheffing, een heffing over de WOZ-waarde van sociale huurwoningen, gedeeltelijk afgeschaft. In 2023 wordt deze heffing volledig afgeschaft. Dit betekent dat er meer middelen beschikbaar komen voor de kerntaak, het zorgen voor sociale huisvesting, en ook voor het verduurzamen van de woningen. Betaalbaarheid voor de huurder is voor woningcorporaties een belangrijke voorwaarde voor de aardgasvrij oplossing.

Wat heeft de woningcorporatie nodig en wat verwacht men van de gemeente?

De warmtetransitie is nieuw, zowel voor de gemeente als voor de woningcorporatie. Daarbij gaat het vooral om de schaal van de warmtetransitie. Het gaat om alle gebouwen binnen een gemeente en betreft alle gebouwen van woningcorporaties. Het is niet nieuw om onderhoud te doen, wel nieuw zijn de planning en afstemming met andere partijen om tot realisatie te komen in een wijkgerichte aanpak.

Woningcorporaties hebben duidelijkheid nodig over de planning. Eerder keken ze op complexniveau naar verduurzaming, nu gaat dit per wijk. Planningen zijn enigszins flexibel maar duidelijkheid is gewenst zodat ze geen desinvesteringen maken of het de eigen planning in de weg zit. Het planmatig onderhoud van corporaties gaat hoe dan ook door.

Woningcorporaties hebben daarbij ook behoefte aan tempo. Zij kunnen of willen niet altijd wachten op een (collectieve) oplossing voor een hele wijk en voeren dan al een deel van de eigen renovatieplannen uit. Dat kan als consequentie hebben dat er later wellicht een nieuwe opgave ligt of dat de business-case van de gewenste collectieve oplossing niet meer uit kan.

Hoe verloopt de samenwerking?

De woningcorporaties overleggen met de gemeente op zowel strategisch als operationeel niveau. Voor beide is dit geen standaardproces. Het vraagt tijd om dit goed in te richten, elkaar te leren kennen en te weten wat de rollen en verwachtingen zijn. Een belemmering kan zijn dat de bezetting bij de woningcorporaties op het thema energietransitie soms onvoldoende is, het is niet hun core business.

“Als gemeente is het cruciaal de woningcorporatie mee te krijgen en dezelfde taal te spreken. Bij aanvang was het lastig elkaar te begrijpen door interpretatieverschillen. Gaandeweg is dat beter geworden en zitten we nu gezamenlijk beter in het proces. De opgave is meer gedeeld en is er gedeelde regie met de woningcorporatie.”

Bij de rol van startmotor plaatsen woningcorporaties kanttekeningen. Ze zijn een belangrijke partner van de gemeente in de warmtetransitie en willen tijdens het proces aan de voorkant betrokken worden, maar dat moet niet betekenen dat zij de zwaarste lasten moeten dragen. De woningcorporaties hebben ook andere opgaven, zoals nieuwbouw, om rekening mee te houden.

Woningcorporaties vinden het belangrijk om samen te werken op gebied van communicatie en informatievoorziening, om een eenduidig verhaal richting de bewoners te maken. Woningcorporaties kunnen een grote rol gaan spelen om bewoners mee te krijgen en weerstand te verminderen door ze vroeg te betrekken en te informeren over wat er te gebeuren staat. Deze extra afstemming in communicatie wordt soms als lastig ervaren.

4.2 NETBEHEERDERS

De netbeheerders zijn verantwoordelijk voor de infrastructuur van elektriciteit en aardgas. Ze zijn een belangrijke speler in de energietransitie, ze moeten elektriciteit en warmte kunnen leveren en zorgen voor levering en teruglevering van elektriciteit op het net. De gemeente heeft de netbeheerder nodig om hun plannen te realiseren. De netbeheerders zijn noodzakelijk als het gaat om aansluiting en afsluiting. Binnen de proeftuinen zijn ze meestal nauw betrokken.

Netbeheerders hebben een sterk gereguleerde taak, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) stelt maximumtarieven voor transport van energie en houdt toezicht op de netbeheerders.

De snelle groei van de opwek van duurzame elektriciteit is onvoldoende voorzien. Daardoor is er op een aantal plekken in Nederland een probleem met de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk, waarbij niet alle opwek kan worden aangesloten en sommige gebruikers geen aansluiting krijgen. Deze ervaring maakt dat netbeheerders erop gespitst zijn om in de warmtetransitie met onverwachte capaciteitsproblemen te maken te krijgen.

De gezamenlijke netbeheerders hebben hun zorgen geuit over de huidige plannen van de gemeenten in een appreciatie van alle transitievisies warmte.¹⁷ De daarin genoemde plannen zijn volgende de netbeheerder onvoldoende concreet om de 2030 doelstellingen te halen.

Wat heeft de netbeheerder nodig en wat verwacht men van de gemeente?

Netbeheerders hebben een eigen planning voor aanleg en onderhoud van de infrastructuur, die veelal een lange termijn beslaat. Infrastructuur kent een lange tijdshorizon: de keuzes staan vast voor tientallen jaren. Dit vraagt om een gezamenlijke lange termijnplanning en behoeft afstemming op strategisch niveau, waarbij bekeken wordt waar en hoe de plannen op elkaar aangesloten kunnen worden. Wat ligt vast en wat is nog aanpasbaar. Deze planning dient zo vroeg mogelijk gemaakt te worden.

¹⁷ Netbeheer Nederland (2022). *Appreciatie van de Transitievisies Warmte*. <https://www.netbeheernederland.nl/nieuws/netbeheerders-het-is-nodig-de-warmtetransitie-in-wijken-te-versnellen-om-2030-doelstellingen-in-zicht-te-houden-1510>

Voor de netbeheerder is duidelijkheid en regie daarom noodzakelijk. Netbeheerder hebben concrete (gemeentelijke) energieplannen nodig om investeringsbeslissingen te mogen nemen. Ze hebben een eigen planning en hebben vaak al voor een lange termijn aannemers ingehuurd. Van gemeenten willen netbeheerders alle opgaven weten die impact hebben op de energie infrastructuur. Hiermee kan de netbeheerder de impact bepalen en lokale doorrekeningen maken. Daarnaast willen ze samen met de gemeente, woningcorporaties en andere partijen om tafel om de optimale planning te bepalen.

Netbeheerders hebben behoefte aan een integrale en gezamenlijke planning op gebied van energie en openbare ruimte. De infrastructuurbehoefte heeft effect op de openbare ruimte en dit wordt niet alleen bepaald door aardgasvrij maken, maar door alle werkzaamheden voor bijvoorbeeld de versterking van het elektriciteitsnet en het plaatsen van tussenstations.

Voor de netbeheerder moet de scope van gemeenten meer op de uitvoering ingaan in plaats van planvoering en moet de uitvoering efficiënt verlopen. Er is dus meer sturing op uitvoering nodig en de plannen per wijk zoals die er nu liggen zijn voor netbeheerders onvoldoende.

Hoe verloopt de samenwerking?

Over het algemeen zijn de proeftuinen positief over de samenwerking met de netbeheerders. Een aantal gemeenten geeft echter ook aan dat de samenwerking bij de visievorming (de bovenste helft van de beleidsachtbaan) stroef kan verlopen. Zij zien netbeheerders soms terugvallen op protocollen en beschouwen de warmte-transitie nog niet als een gezamenlijk probleem.

“Netbeheerders zijn gewend om aan anderen uit te leggen hoe het moet en kunnen de rol van gelijkwaardige samenwerkingspartner niet invullen.”

De netbeheerder wordt door sommigen dan ook als te afwachtend gezien.

We hebben ze enkele malen uitgedaagd tot co-creatie maar dit is eigenlijk nooit van de grond gekomen. Ze nemen geen ruimte voor pilots en blijven zich vasthouden aan / verschuilen achter wettelijke taak.

De netbeheerder heeft vaak een rol in een projectgroep die geïnitieerd is door de gemeente. De netbeheerder wil of kan pas betrokken worden als er een concreet project is geformuleerd. Er is een proeftuin waarin de netbeheerder meteen bij de aanvraag betrokken is geweest maar de rol gaandeweg het proces kleiner is geworden. De gemeente geeft hier prioriteit aan de samenwerking met de woningcorporatie om alle woningen te inventariseren en voor te bereiden op het isoleren.

Tot slot is genoemd dat er te weinig of geen afstemming is over de ondergrond tussen elektriciteit, gas, warmte en water. Hier zijn meer strategische afwegingen gewenst.

4.3 ENERGIECOÖPERATIES OF BEWONERSINITIATIEVEN

In veel proeftuinen zijn energievoöperaties of bewonersinitiatieven actief. Ze zijn nauw betrokken bij de energietransitie. Sommige gemeenten dragen de regie (deels) over aan een energievoöperatie of een bewonersinitiatief, vooral als deze al enige tijd actief is en ze professioneel georganiseerd zijn. Een energievoöperatie of bewonersinitiatief kan zorgen voor meer draagvlak, omdat het initiatief van onderop komt. Er is een grote diversiteit aan energievoöperaties en bewonersinitiatieven in termen van professionaliteit en (financiële) middelen en representativiteit.

“Met het starten van proeftuinen zijn er verschillende bewonersinitiatieven opgericht. Deze zijn heel intensief betrokken, er was intensief contact en dit heeft geholpen om de opgave scherper te krijgen en aan te sluiten op de waarden van de bewoners en ook strategie rondom de informatievoorziening naar de bewoners.”

Gemeenten staan welwillend tegenover initiatieven die vanuit de samenleving komen, omdat draagvlak daarmee groter is, maar vinden het lastig welke rol ze aan energievoöperaties/bewonersinitiatieven kunnen geven. Een belangrijke vraag voor gemeenten is welke democratische legitimiteit de initiatieven vertegenwoordigen, want energievoöperaties vertegenwoordigen niet alle bewoners.

Sommige energievoöperaties of bewonersinitiatieven worden verantwoordelijk voor het verkrijgen van draagvlak, waarbij de participatie en communicatieactiviteiten worden overgedragen vanuit de gemeente. In deze situatie kunnen bewoners echter alsnog de formele route bewandelen en aankloppen bij de gemeente als zij zich onvoldoende gehoord voelen of het niet eens zijn met de uitkomsten van het participatietraject. Er zitten dus grenzen aan hoeveel gemeenten van hun regierol kunnen overdragen of anders invullen.

Een recent rapport van de participatiecoalitie gaat in meer detail in op de succesfactoren en uitdagingen in de warmtetransitie vanuit het perspectief van bewonersinitiatieven.¹⁸

¹⁸ Participatiecoalitie (2022) De zoektocht naar volwaardige samenwerking in de warmtetransitie. <https://departicipatiecoalitie.nl/document/rapport-de-zoektocht-naar-volwaardig-samenwerken-in-de-warmtetransitie/>

Wat hebben energiecoöperaties en bewonersinitiatieven nodig en wat verwachten ze daarbij van de gemeente?

Energiecoöperaties vragen een 'opgroeirecht': ruimte en tijd om ontwikkelingen van onderop te laten groeien. Daarmee willen ze voorkomen dat er in de tussentijd een professionele partij een rol inneemt die zij eventueel zelf willen invullen. Vanuit de koepel Energie Samen wordt gepleit voor een voorkeursrecht om de aardgasvrije optie te mogen ontwikkelen.

Voor energiecoöperaties kost het moeite om de werkwijze en organisatie binnen de gemeente te doorgronden. Ze hebben last van het feit dat het tempo trager is dan zij wensen. Zij kunnen niet altijd de benodigde 'lange adem' opbrengen.

"(Het is) niet altijd makkelijk om begrip te krijgen voor de soms lange/trage/ onduidelijke besluitvorming. Die besluitvorming verloopt nogal eens ambtelijk en via vele - soms onduidelijke - stappen. Althans, voor de energiecoöperatie. Het helpt daarbij niet dat onze gemeente op veel gebieden onderbezet is."

Hoe verloopt de samenwerking?

Bewonersinitiatieven zijn voor gemeenten heel belangrijk, ze hebben een bewezen positieve invloed op de warmtetransitie. In welke mate bewonersinitiatieven regie krijgen is per proeftuin verschillend. In sommige proeftuinen bewonersinitiatieven of energie coöperaties mogen zij de PAW gelden naar inzicht besteden (binnen de kaders die gesteld zijn door de gemeenten). In andere proeftuinen staan ze meer op afstand of hebben bewonersgroepen nog geen formele rollen in het proces.

"De energiecoöperatie dient een plan van aanpak in voor een project, dit wordt door gemeente getoetst en het geld wordt in tranches uitgegeven. Dit werkt heel goed, en het vertrouwen tussen gemeente en energiecoöperatie is sterk gegroeid het afgelopen jaar."

Een aantal bewonersinitiatieven en energiecoöperaties hebben een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente en zijn actief betrokken bij de communicatie richting bewoners en in projectgroepen.

4.4 WARMTEBEDRIJVEN (INFRASTRUCTUUR EN WARMTELEVERANCIER)

Met warmtebedrijven bedoelen we hier de partij die de warmtenetten realiseert, soms zijn ze eigenaar van de infrastructuur en in sommige gevallen ook warmteleverancier. Gemeente schakelen hen in bij de aanleg en voor de exploitatie van een warmtenet. In enkele gevallen starten gemeenten (samen met andere partners) een Warmte B.V, een nutsbedrijf dat warmte gaat leveren (lees meer over governance modellen in 5.3). Het gaat dus om zeer verschillende soorten organisaties, met uiteenlopende visies op de warmtetransitie en hun rol daarin. Er is onderscheid tussen de integrale warmtebedrijven zoals Ennatuurlijk (privaat) en HVC (publiek) en netwerkbedrijven die zich alleen op de warmte-infrastructuur richten zoals Firan of Mijnwater Infra.

Deze sectie geeft een globaal beeld van enkele algemene kenmerken van deze stakeholdergroep, zonder in te gaan op de specifieke verschillen tussen de diverse organisaties.

Wat hebben warmtebedrijven nodig en wat verwachten ze daarbij van de gemeente?

Warmtebedrijven hebben voldoende zicht nodig op een aantrekkelijke business case voor een warmtenet. Zij zoeken naar zekerheid van investeringen in verband met het volloopprijs. Dit houdt in dat er een financieel risico is wanneer er minder woningen worden aangesloten dan waar de businesscase op gebaseerd is.

De zeggenschap en eigendoms- en financieringsstructuur moet sterk afgebakend zijn. Waar het gaat om regie, is er dus behoefte aan een duidelijke visie van de gemeente over rollen, verantwoordelijkheden en financiering.

Binnen de huidige warmtenet zijn er verschillende modellen mogelijk om de warmteketen in te richten (zie ook 5.3). Dit kan een warmtenet in publiek eigenaarschap zijn, eventueel samen met een netwerkbedrijf, een gemeentelijk warmtebedrijf of een joint venture met een warmtebedrijf.

Alle partijen onderschrijven het belang van een nieuwe warmtewet 2.0, waarin de rijksoverheid een keuze maakt over de gewenste rolverdeling tussen private en publieke partijen.

Hoe verloopt de samenwerking?

De ervaringen met warmtenetbedrijven lopen sterk uiteen. We zien een verschil tussen gemeenten die te maken hebben met een bestaand warmtenet met bekende spelers en gemeenten die een nieuw warmtenet willen ontwikkelen. Bij bestaande spelers is de samenwerking gekleurd door eerdere ervaringen. Dat kan positief of negatief zijn. De (natuurlijke) monopoliepositie die integrale warmtebedrijven hebben is voor veel gemeente een punt van zorg en kan een reden zijn voor minder vertrouwen in commerciële warmtebedrijven.

Bij nieuwe warmtenetten kan het heel goed gaan: als alle technische en economische randvoorwaarden goed zijn en er liggen goede afspraken over de rolverdeling, dan zou er binnen 2 jaar na de ideevorming een schop in de grond kunnen.

In de voorbeelden waar er vertraging is opgelopen is niet eenvoudig aan te geven of dit komt door een gebrekkige samenwerking. De business case kan op enig moment om verschillende redenen achterhaald raken. Dit leidt tot vertragingen en daarmee tot spanning op de samenwerking en een heroverweging van de gemaakte keuzes. Dit heeft ook effect op het draagvlak bij de bewoners waardoor het vertrouwen in het project daalt.

4.5 ANDERE STAKEHOLDERS

Ander stakeholdergroepen die van belang zijn in de warmtetransitie zijn VvE's, bedrijven, installateurs, financiële instellingen en waterschappen. Deze worden betrekkelijk weinig betrokken door de gemeenten. We geven hier kort weer wat er is teruggekoppeld vanuit de onderzochte proeftuinen.

Verenigingen van Eigenaren (VvE) behartigen de belangen van woning-eigenaren in een appartementencomplex. Ze worden in enkele proeftuinen betrokken. Soms worden deze woningeigenaren overvallen met plannen voor warmtenetten. Het vraagt intensieve aandacht van de gemeente om deze mee te krijgen en te ondersteunen.

Bedrijven in de wijken en buurten zullen deels de transitie realiseren. Er is in een van de proeftuinen een bedrijvenconsortium opgericht met lokale bedrijven, want ook zij varen wel bij lokale investeringen.

Installateurs en bouwbedrijven zijn minder geïnteresseerd in bestaande bouw en bestaande buurten omdat ze hun handen vol hebben aan nieuwbouwprojecten en vaklieden schaars zijn.

Financiële instellingen worden nog niet betrokken in de proeftuinen. De indruk is dat banken nog niet actief zijn in de warmtetransitie.

Waterschappen zijn niet vaak betrokken, in een enkel geval hebben ze bijgedragen aan de PAW aanvraag. Ze zien potentie voor aquathermie.

4.6 BETROKKEN PARTIJEN BINNEN DE GEMEENTE

Naast externe stakeholders, zijn er bij het aardgasvrij maken van wijken ook interne stakeholders bij de gemeente. Hun rol wordt hier toegelicht vanuit het perspectief van de geïnterviewde programmamanagers of projectleiders.

Ambtelijke afdelingen

De juridische, financiële en ruimtelijke afdelingen binnen gemeentes worden betrokken om de plannen te toetsen en integraler te maken. Duurzaamheid is een onderwerp waar nagenoeg alle afdelingen van de gemeente een rol in hebben. De samenwerking tussen de afdelingen is soms onvoldoende en dan kan het voor de voorgang behulpzaam zijn dat een wethouder of andere verantwoordelijke hier sturing geeft. Bijvoorbeeld als het team vanuit de energietransitie een besluit nodig heeft, dat door een andere afdeling van tafel wordt geveegd. De wethouder kan er dan voor zorgen dat het toch wordt doorgedrukt.

De wethouder

De wethouder is politiek verantwoordelijk en in de proeftuinen vaak sterk betrokken bij het onderwerp en de mensen in de wijk. Zijn of haar taakopvatting is bepalend voor het succes van de proeftuin. Binnen de proeftuingemeenten zien we relatief veel inhoudelijk sterk betrokken wethouders met een drive om resultaat te realiseren. De wethouder wordt als belangrijk gezien voor het succes van een proeftuinproject en is bepalend voor de interne en externe samenwerking met andere stakeholders: hij of zij is degene die in een stuurgroep zit of deelneemt aan andere bestuurlijke overleggen. De wethouder wordt daarom regelmatig bijgepraat vanuit het project.

“Het draagt bij aan snelle besluitvorming, overzicht en dat er proactief aan de juiste knoppen gedraaid wordt.”

Gemeenteraad

Waar het gaat om regie heeft de raad een kaderstellende rol in het sturen van de wijkaanpak.¹⁹ De raad heeft een grote rol in de besluitvorming, en beslist uiteindelijk over de uitvoering per wijk en over de participatieverordening. In het algemeen wordt de normale besluitvorming gevolgd, met de geëigende rollen voor wethouder, college en raad. De materie is complex, zeker rondom warmtenetten. De gemeenteraad heeft soms een kennisachterstand. Sommige gemeenten organiseren daarom specifieke informatiemomenten.

“De gemeenteraad wordt bij de proeftuin betrokken. Zo was er november vorig jaar een presentatie van energicoöperaties aan de gemeenteraad. Dit werd zeer gewaardeerd.”

Gemeentesecretaris

Veel geïnterviewden geven aan dat de gemeentesecretaris bij het onderwerp aardgasvrije wijken wat verder op afstand staan. De secretarissen die bij het onderzoek betrokken waren, geven aan zeer zeker betrokken te zijn bij duurzaamheidsvraagstukken en ook op dit specifieke onderwerp. Die betrokkenheid ligt veelal op directie- en bestuursniveau. Men denkt bijvoorbeeld mee over de vraag hoe de gemeente een rol pakt in de uitvoering, of de gemeente gaat investeren in warmtenetten of niet en hoe aanbestedingen worden vormgegeven. Hoe ver gaat de gemeente daarin? En vooral ook: wat betekent dit voor de gemeentelijke organisatie? De gemeentesecretaris toetst dit aan de algemene doelstellingen van de gemeente. Dit hangt mede af van de grootte van de gemeente en de mate waarin de opgave wordt opgeschaald.

“De gemeentesecretaris heeft nu nog geen specifieke rol in de Energietransitie. Straks als het gaat over de organisatiestructuur wel, want er moet wel een wijziging komen waarbij het ambtelijk apparaat integraler werkt en waarbij alle afdelingen worden betrokken. Zodat bijvoorbeeld ook de eigen vastgoedafdeling besluiten gaat nemen die passen bij aardgasvrij.”

¹⁹ Argumentenfabriek (2020) Informatiekaart Rollen Raadsleden Transitievisie Warmte <https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/rollen-raadsleden-transitievisie-informatiekaart.pdf> Voor meer informatie voor raadsleden, zie: <https://www.platform31.nl/publicaties/wegwijzers-warmtetransitie-voor-raadsleden>

Praktijkvoorbeeld

Doesburg

Benodigde vaardigheden
en bestuurlijke rollen op weg
naar aardgasvrij



“Regie betekent voor de projectleider dat je als gemeente alle partijen in beeld hebt en dat je weet waar je prioriteit aan geeft. Daarnaast is het belangrijk dat alle partners weten wat ze moeten doen.”

Mario Groot Kormelink



Doesburg

Benodigde vaardigheden en bestuurlijke rollen op weg naar aardgasvrij

In een aantal proeftuinen wordt de regie deels naar een bewonersinitiatief of bestaande energiecoöperatie overgedragen. Op deze manier is er een toegankelijke route naar aardgasvrij door organisaties die meer tussen de bewoners in staan.

Proeftuin	De Ooi, Doesburg
Welke vaardigheden en rollen heb je nodig in je team?	We hebben vroeg in het proces proactief de benodigde rollen van het projectteam voor de uitvoeringsplannen in kaart gebracht. Hierbij staan bijvoorbeeld de functies, de verantwoordelijkheden en capaciteit en inzetbaarheid beschreven. Zo zien we dat we een algemene projectleider nodig hebben voor het geheel en een projectleider die zich specifiek richt op de uitvoering. De eerste ziet toe op de totale opgave in samenhang met de andere energietransitie-plannen. De tweede houdt zich bezig met het ontwerp en de voortgang van de uitvoering. Daarnaast hebben we o.a. warmtecoaches nodig, wijkcoaches als eerste aanspreekpunt in de wijk en goede participatie-/ communicatieadviseurs.
Hoe hebben jullie de proeftuin georganiseerd?	We hebben ervoor gekozen om een externe projectleider in te huren die kennis heeft van zowel de technische, als de sociale kant van de transitie. Allebei zijn cruciaal. We zijn in gesprek met de woningcorporatie en een warmtebedrijf over het ontwikkelen van een warmtenet en om te bepalen welke woningen als eerst van het gas af gaan. Met het warmtebedrijf willen we de technische mogelijkheden en de kosten voor bewoners inzichtelijk maken.
Zijn er in de uitvoering andere rollen en vaardigheden nodig?	Jazeker, want technisch is het allemaal best mogelijk. Maar draagvlak in de samenleving is echt het belangrijkste nu. En dat is maatwerk, want niet alle bewoners willen op dezelfde wijze bij het project worden betrokken. Daarom bieden we ze verschillende manieren om te participeren. Ook bij de besluitvorming in de raad proberen we zoveel mogelijk te sturen op het verkrijgen van draagvlak. Daarvoor gaan we warmtecoaches aanstellen, bij voorkeur zijn dit mensen uit de wijk die informatie met andere inwoners delen over de warmtetransitie. Richting de uitvoering moet informatie voor iedereen toegankelijk zijn.
Wat is een belangrijke les voor jullie geweest met betrekking tot vaardigheden en rollen?	De energietransitie is heel erg ingewikkeld en vraagt sterke betrokkenheid en inzet over vele jaren. Daarom moeten we als gemeente ook zorgen voor sterk ambtelijk en bestuurlijk commitment.

5. Organisatie en samenwerking

Nieuwe
manieren:

De warmtetransitie vraagt
om nieuwe manieren
van organiseren en
samenwerking.



Organisatie en samenwerking

De warmtetransitie vraagt om nieuwe manieren van organiseren en samenwerking. Gemeenten en hun partners ontwikkelen deze op basis van hun uitgangspunten en rolopvatting, de wensen en behoeften van de betrokkenen en de lokale context. In dit hoofdstuk beantwoorden we drie deelvragen:

- Hoe richten gemeenten de interne organisatie in op de warmtetransitie?
- Hoe organiseren gemeenten en partners hun samenwerking in een proeftuin of wijk?
- Welke keuzes maken gemeenten en partners voor de governance van warmtenetten?

5.1 INTERNE ORGANISATIE

Gemeenten kunnen de warmtetransitie op verschillende manieren een plek geven in de interne organisatie.²⁰ Keuzes hierin hangen samen met de invulling die de gemeente geeft aan haar regierol.

Hoofdstuk 3 laat zien dat de invulling van de regierol van de gemeente niet op een enkel specifiek regiemodel is gebaseerd. In plaats daarvan gebruiken zij verschillende elementen uit theoretische sturingsmodellen om hun regierol in te vullen. Deze invulling kan verder anders zijn per fase in het project en hangt sterk af van de gekozen techniek (individueel of collectief).

Figuur 5.1 laat zien dat de meeste respondenten in de enquête kiezen voor een projectgroep van losse medewerkers verdeeld over de lijn (9 van 28).

Dit is een vorm die goed past bij een procesregisseur. Nadere analyse laat zien dat deze organisatievorm bij kleinere gemeenten dominant is. Een programma met eigen medewerkers is de volgende keuze (7 van 28). Dit is een vorm die past bij een sturende regierol.

²⁰ Zie PAW (n.d.). *Organisatie inrichting*.

Een voorzichtige conclusie kan zijn dat de meerderheid van gemeenten kiest voor een organisatievorm die gericht is op maximale participatie, resultaat en tempo. Een organisatievorm die meer stuurt op de samenhang met andere opgaven (integrale regie), een programma in een matrixorganisatie, wordt opvallend weinig toegepast (3 uit 28) en is alleen door grotere gemeenten (G40, G5) gekozen. Mogelijk kunnen uit hun ervaringen lessen getrokken worden die ook voor kleinere gemeenten van toepassing zijn.



Figuur 5.1. Enquête-antwoorden op de vraag 'Welke organisatievorm beschrijft het beste de interne organisatie?' (n=28)

Figuur 5.1 geeft een verdere onderverdeling op basis van de gekozen techniek in de proeftuin. Vanwege de kleine aantal en de vele verschillende soorten warmtenetten moeten deze gegevens met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat in elk geval voor een warmtenet-oplossing meerdere organisatiestructuren toepasbaar zijn.

Uit de interviews blijkt dat gemeenten de keuze voor een organisatiestructuur niet uitsluitend baseren op de warmteopgaven. Dergelijke keuzes worden vaak voor de gemeente als geheel gemaakt, bijvoorbeeld als het gaat om de keuze om meer programmatisch of opgavegericht te gaan werken.

Perspectief op opschaling

De gemeentelijke organisatie is, met name bij proeftuinen, vaak ingericht op (proef)projecten in een beperkt aantal wijken. In de toekomst is opschaling nodig om de klimaatdoelen te halen. Veel gemeenten zien dat dit om een andere organisatie vraagt, die programmatisch werkt. Die noodzaak wordt bijvoorbeeld gevoeld als een gemeente al in een verdere fase van de warmtetransitie is, of als er veel omvangrijke ontwikkeltrajecten lopen.

Gemeenten benadrukken bij hun huidige aanpak het belang van leren. In de toekomst hopen ze hier de vruchten van te plukken en de focus meer op directe resultaten te kunnen leggen. Dit vraagt om een andere organisatie. Zo beschrijft een geïnterviewde:

“We hebben een programma-organisatie die naast de gemeentelijke organisatie staat. Daardoor kunnen wij effectief opereren. Het grote probleem hierbij is natuurlijk dat de kennis en ervaring die we opdoen niet gemakkelijk voor de collega’s ter beschikking is.”

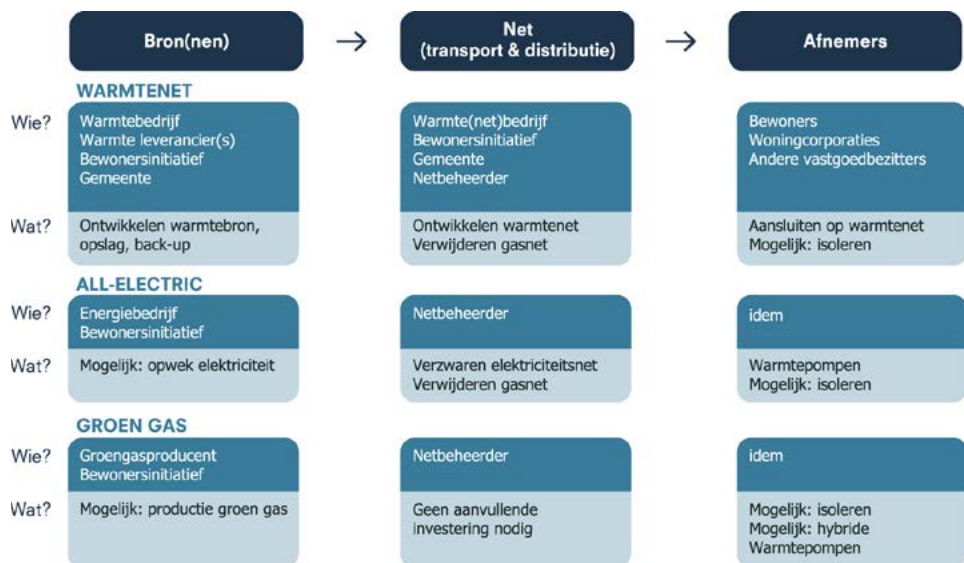
Ook de opschaling van aardgasvrij naar de hele gemeente zorgt ervoor dat de gemeente zich reorganiseert.

“We zijn nu een projectgroep van losse medewerkers maar groeien toe naar ‘team als onderdeel van een afdeling in de lijn’.”

Een belangrijke barrière hierbij is de beschikbare capaciteit. Aangezien de personele middelen voor aardgasvrij niet in het gemeentefonds zijn gedekt, schiet de financiële dekking voor de bemensing van strategisch projecten tekort. Hierdoor zijn mensen in de loop van de tijd op andere plaatsen in de organisatie ingezet of helemaal vertrokken. Ook gaat het zolang er geen sprake is van ‘dwang’ om zeer intensieve trajecten waarbij per woning verschillende gesprekken gevoerd moeten worden om mensen te overtuigen van een overstap. Zolang het op vrijwillige basis moet, gaat dat volgens veel gemeenten met de huidige organisatie en capaciteit niet lukken.

5.2 EXTERNE SAMENWERKING

Gemeenten en partners geven gezamenlijk de plannen in de wijk vorm. Belangrijke partners hiervoor zijn in elk geval de partijen waarop de plannen het meeste effect hebben en de partijen die investeringen moeten doen voor de plannen, zoals vastgoedbezitters en de netbeheerder (zie hoofdstuk 4). Welke dit zijn, hangt af van de beoogde warmtetechniek en de lokale situatie. Figuur 5.2 schetst om welke partijen het kan gaan.



Figuur 5.2. De investeringen die nodig zijn per type warmtetechniek en de partijen waarbij deze kunnen liggen.

Voor de betrokkenheid van deze partijen zijn er drie algemene patronen:

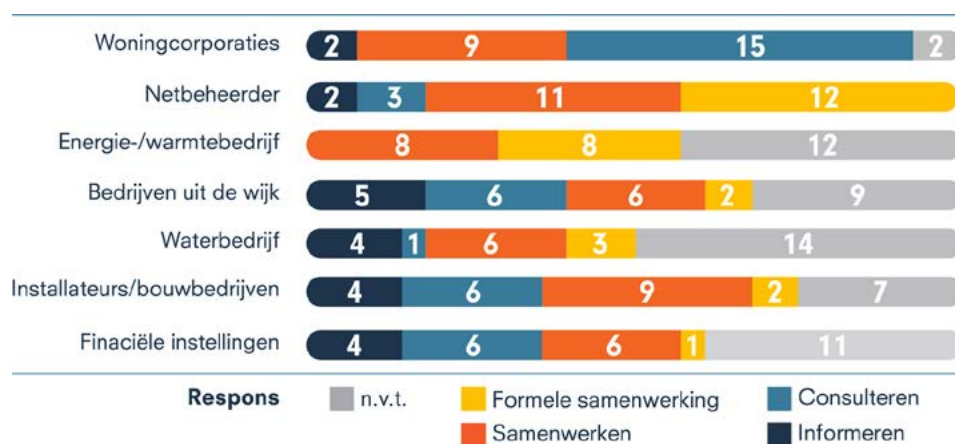
- **Consultatie.** De gemeente is leidend en consulteert partners. Deze worden verder betrokken bij de uitvoering of invulling van deelprojecten.
- **Coproductie.** Besluiten worden door de partners samen genomen, bijvoorbeeld vanuit een gezamenlijke stuurgroep. In principe zijn alle partijen gelijkwaardig, maar vaak is de gemeente toch de eerste tussen gelijken vanwege haar bevoegdheden, (PAW-)budget en legitimiteit.
- **Controle/zelfbestuur.** Partners zijn leidend, de gemeente controleert. Vaak gaat het om een bewonersinitiatief vanwege de legitimiteit die dat heeft.

Deze patronen lijken samen te hangen met de gekozen techniek. Bij de geïnterviewde gemeenten kwam consultatie alleen voor bij plannen voor een warmtenet. Bij *all-electric* oplossingen en groen gas was altijd sprake van coproductie of controle/zelfbestuur. Dit lijkt logisch aangezien bij deze oplossingen de belangrijkste investeringen plaatsvinden bij de afnemers en eventueel de bronnen. Vanwege het beperkte aantal geïnterviewde gemeenten met andere oplossingen dan warmtenetten zijn er echter geen harde conclusies te trekken.

“Er is een nauwe samenwerking van gemeente met de woningbouwcorporaties... Zij functioneren als één organisatie met een maandelijks bestuurders-overleg en roulerend voorzitterschap. De samenwerking is ontstaan uit wens van gemeenteraad om verduurzaming als gezamenlijke opgave van vastgoedeigenaren te zien. Hiermee kunnen ze flink schaal maken en efficiënter en effectiever te werk gaan.”

Betrokkenheid stakeholders in projecten

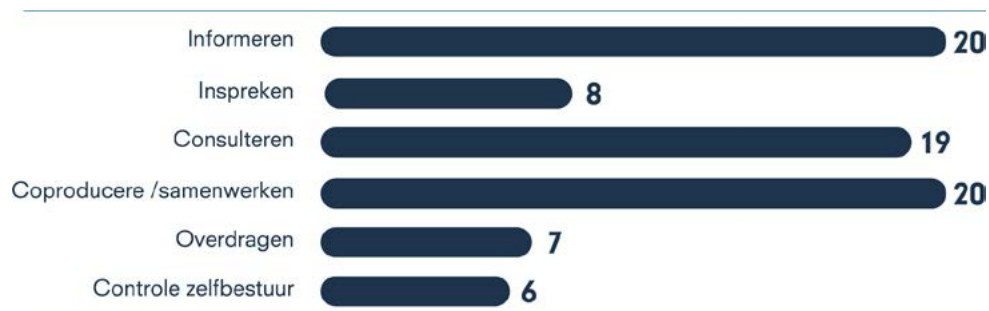
Figuur 5.3 toont hoe vaak verschillende professionele partijen betrokken zijn. In de proeftuinen wordt vrijwel altijd samengewerkt met woningcorporaties en netbeheerders. Bij andere stakeholders hangt het af van de omstandigheden of en hoe zij betrokken worden. Slechts in een deel van de gevallen worden expliciete afspraken vastgelegd en geëvalueerd.



Figuur 5.3. Enquête-antwoorden op de vraag 'Hoe is de samenwerking met stakeholders ingevuld?' (n=28)

Betrokkenheid bewoners in projecten

Naast de professionele partners hebben proeftuingemeenten intensief contact met de bewoners (zie figuur 5.4).



Figuur 5.4. Enquête-antwoorden op de vraag: 'Welke vormen van samenwerking of overleg zijn er met bewoners of hun vertegenwoordigers (incl. buurtinitiatieven en VvE's) uit de wijk?' (n=28; meerdere antwoorden mogelijk. De optie 'Geen participatie' is geen enkele keer gekozen.)

In aanwezigheid van bewonersinitiatieven of energietoepassingen zijn duidelijk afspraken nodig over de communicatie- en informatievoorziening richting bewoners. Hetzelfde geldt voor woningcorporaties en huurders.

“De communicatie richting de inwoners wordt aangepakt, gezamenlijk door gemeente en de energiecoöperatie. Er is zowel een klankbordgroep als een communicatie- en pr-groep waarin Gemeente en coöperatie door één lid worden vertegenwoordigd.”

Projectorganisatie

Voor de samenwerking worden verschillende nieuwe overleggen ingericht met de betrokken partijen. De woningcorporatie zit vaak samen met netbeheerders, bewonersinitiatieven en soms warmtebedrijven in een projectgroep die geïnitieerd is door de gemeente. Woningbouwcorporaties hebben veel bezit, een warmtebedrijf heeft het warmtenet en de netbeheerder de energie-infrastructuur voor elektriciteit en gas.

In de proeftuinen wordt de overlegstructuur opgebouwd met de partijen die de PAW-aanvraag hebben gedaan. Hier zijn in ieder geval de investerende partijen in betrokken. Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt wordt de overlegstructuur aangepast.

“De overlegstructuur voor de warmtetransitie is een van de belangrijkste succesfactoren, maar ook echt lastig. Die complexiteit neemt toe als er in een gebied meerdere woningcorporaties zijn en/of de meerdere gemeenten betrokken moeten worden in de besluitvorming.”

“In de projectstructuur is er een stuurgroep met wethouders, de directeur van de woningcorporatie, de dorpsbelangen en Enexis. De stuurgroep rapporteert aan de colleges van beide gemeenten.”

“De governance-vorm ligt niet vast en wordt, buiten een aantal vaste onderdelen zoals regiegroep, werkgroepen en de vertegenwoordiging van stakeholders, steeds gevormd naar de behoefte van de fase waarin het project zit. De regiegroep bestaat uit de gemeente, bewonersstichting, netbeheerder en twee woningcorporaties. De regiegroep legt keuzes vast voor o.a. het buurtenergieplan.”

5.3 GOVERNANCEMODELLEN VOOR WARMTENETTEN

Aardgasvrije warmteoplossingen vereisen een governancemodel. Ook hier maken gemeenten en hun partners keuze voor de verdeling van eigenaarschap en verantwoordelijkheid. Wanneer gemeenten een warmtenet overwegen, gaat het vaak om een nieuw warmtenet waarvan de structuur en eigendomssituatie nog te bepalen zijn. De verdeling van eigendom en verantwoordelijkheden is in dat geval een belangrijke regievraag.

Governancemodellen voor all-electric en groen gas

De keuzemogelijkheden voor governancemodellen zijn het grootst en meest relevant bij warmtenetten, maar ook bij *all-electric* oplossingen en groen gas zijn er keuzes te maken over de verdeling van eigenaarschap en verantwoordelijkheid.

- **All-electric (en isolatie).** Het eigenaarschap van de opwek van hernieuwbare elektriciteit kan een discussiepunt zijn, maar alleen wanneer de hernieuwbare onderdeel van het project is. Wanneer dit niet zo is, ligt het eigenaarschap grotendeels vast. Gemeenten kunnen wel kiezen voor een rol in de governance van de uitvoering, bijvoorbeeld door deelname aan een energiedienstenbedrijf.
- **Groen gas.** Bij groen gas is de productie doorgaans in handen van commerciële partijen of een coöperatie. Sommige gemeenten overwegen om in te zetten op een dorps- of buurtnet, op een dorps- of buurt-net, dat in handen is van de gemeente of bewoners. Wanneer dit niet gebeurt, blijft het net in handen van de netbeheerder.

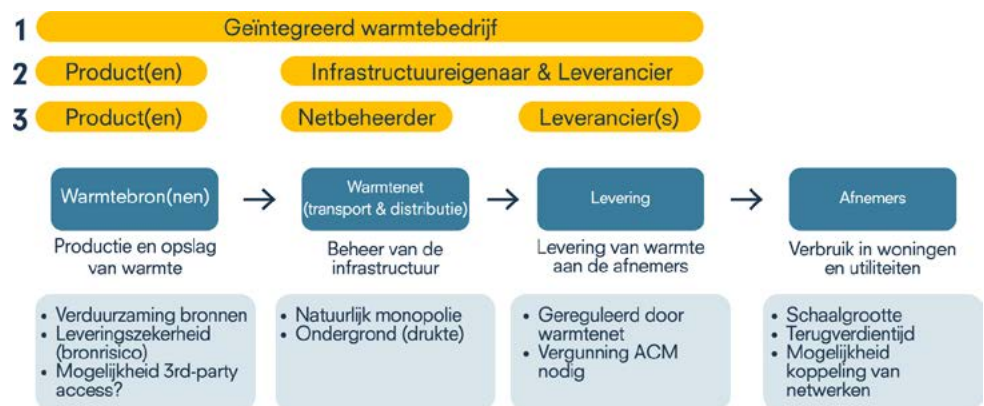
Een rapport van TKI Urban Energy schetst de belangrijkste keuzes die gemeenten hierbij kunnen maken.²¹ Daarnaast is er informatie beschikbaar over de invulling van de regierol en het juridisch instrumentarium onder de huidige warmtewet.²² De hoofdafwegingen gaan over het eigendom en de structuur:

- **Eigendom.** Van wie is (welk onderdeel van) het warmtenet? De gemeente kan onder de warmtewet kiezen tussen volledig eigenaarschap, participatie in een publiek-private entiteit en het verlenen van een concessie voor de ontwikkeling en exploitatie aan een andere partij (zoals een marktpartij of bewonersinitiatief). Invoering van de Wet collectieve warmtevoorzieningen kan een andere (mogelijk meer publieke) marktordening introduceren.

²¹ Den Dekker, L., Berntsen, M., Bogers, J., & Plug, P. (2020). *Warmtenetten georganiseerd*. Opgesteld door DWA in opdracht van TKI Urban Energy.

²² AKD & Overmorgen (2019) *Wetgevingsagenda Warmtewet 2.0 en warmtenetten*; Firan (2019) *De vier stappen naar een publiek warmtenet*.

- **Structuur.** Wie vervult welke functies in het warmtenet? Bij een warmtenet kan één juridische entiteit integraal verantwoordelijk zijn voor de warmteproductie en opslag, de distributie en de uiteindelijke levering aan klanten. Een alternatief is een gesplitst of open warmtenet, waarbij deze functies verdeeld zijn over twee of meer entiteiten. In beide varianten is het mogelijk dat één of meerdere warmteproducenten die warmte leveren aan het net.²³



Figuur 5.5. Een warmteketen verbindt op regionale schaal warmtebronnen en afnemers via netwerk van leidingen onder de grond waar warm water doorheen stroomt. In oranje de drie hoofdvormen voor de juridische structuur: integraal (1), gedeeltelijk gesplitst (2) en volledig gesplitst of open warmtenet (3). De tekstblokken geven voor iedere schakel in de keten enkele aandachtspunten.

De combinatie van mogelijkheden maakt dat veel vormen van governance mogelijk zijn. De opties die een gemeente heeft hangen af van de omvang van het beoogde warmtenet, de aanwezigheid van bronnen en in sommige gevallen de aanwezigheid van een bestaand warmtenet. Vanuit het verleden zijn er vooral integrale, private netten in Nederland (stadswarmte). Een aantal gemeenten ambieert open netten en heeft deze ook in die vorm opgezet. In de praktijk zijn er nog geen voorbeelden van warmtenetten met meerdere warmteleveranciers.

In de keuzes die gemeenten maken tussen de verschillende governance modellen speelt een aantal motivaties een belangrijke rol:

²³ Ten tijde van het schrijven is de definitieve invulling van de Wet Collectieve Warmtevoorziening nog onzeker. Het is goed mogelijk dat door deze wet bepaalde opties afvallen.

Eigen initiatief of marktinitiatief. Gemeenten kunnen het initiatief voor een nieuw warmtenet aan de markt overlaten of zelf het initiatief nemen. Gemeenten die kiezen om zelf het initiatief te nemen doen dat om te voorkomen dat commerciële partijen alleen de woningen aansluiten die leiden tot een hoog rendement (*cherry picking*).

Open warmtenetten. Gemeenten die kiezen voor open warmtenetten doen dat om lock-in te voorkomen en keuzemogelijkheden in warmtelevering mogelijk te maken. Gemeenten nemen in hun overwegingen mee dat bewoners zich zorgen maken over het feit dat ze voor hun warmtelevering afhankelijk zouden worden van een monopolist, ook al wordt daar op toegezien door de ACM. Dit is heel duidelijk een politiek vraagstuk over marktwerking met verschillende visies. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op het feit dat open netten complexer zijn en daarom risicovoller.

Rol in governance. Gemeenten die kiezen voor deelname in een warmtebedrijf, doen dat op basis van een risico-inschatting waarin zeggenschap wordt afgewogen tegen financiële risico's. De zeggenschap is gewenst om invloed te hebben op duurzaamheid, warmte-tarieven en toekomstige uitbreiding. De bereidheid om risico's te nemen als gemeente is afhankelijk van de financiële positie. Deelname in een gemeentelijk warmtebedrijf wordt ook gemotiveerd door de mogelijkheid om zo lagere rendementen te accepteren dan commerciële partijen en zo de warmtetarieven te verlagen.

LOKAAL EIGENDOM VAN WARMTEBEDRIJVEN

Naast publiek of privaat eigendom van warmtenetten is er nog een derde optie: lokaal eigendom. In dit geval is er sprake van een warmteschap: een lokaal warmtebedrijf met zeggenschap voor bewoners. Het warmtebedrijf kan dan in handen zijn van een coöperatie of een samenwerking van de coöperatie met gemeente en/of marktpartij.²⁴

Voor Energie Samen, dat het concept uit heeft gewerkt, heeft een warmteschap drie elementen²⁵:

1. Het warmteschap kan zich bezighouden met alle elementen uit de warmteketen: bron, net, levering, isolatie, koude of andere energie- diensten.
2. De zeggenschap en eigendom ligt bij leden of aandeelhouders die in de nabijheid van het hernieuwbare energieproject gevestigd zijn.
3. Het warmteschap werkt met sociale spelregels, die uit drie componenten bestaan:
 - **Formeel:** democratische organisatie met zeggenschap en inclusiviteit;
 - **Bedoeling:** Waardegericht werken met *profit for purpose*;
 - **Manier van werken:** Menselijk, lerend en voortdurend afstemmen met de praktijk.

²⁴ Energie Samen Buurtwarmte (2021). Warmteschappen: vier organisatievormen voor lokaal eigendom in de warmtetransitie. <https://energiesamen.blob.core.windows.net/media/Rapport%20Warmteschappen%20-%20Vier%20organisatievormen%20voor%20lokaal%20eigendom%20in%20de%20warmtetransitie.pdf>

²⁵ Notten, K. (2020). Warmteschappen. Hoe warmte-initiatieven en burgercoöperaties een volwaardige plek kunnen krijgen in de warmtetransitie. Energie Samen Buurtwarmte https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Warmteschappen%20rapport%20202011_DEF.pdf

Praktijkvoorbeeld

Oldambt

Benodigde vaardigheden
en bestuurlijke rollen op weg
naar aardgasvrij



“Het gaat om de juiste vaardigheden bij de juiste personen te krijgen. Vooral bij de uitvoering moet iedereen zich dat de bewoners centraal staan. Er zijn specifieke vaardigheden nodig om mensen te betrekken.”

Gert Jan van 't Land



Oldambt

Benodigde vaardigheden en bestuurlijke rollen op weg naar aardgasvrij

Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat iedereen in het proces genoeg kennis heeft in de uitvoering richting aardgasvrij. Dit geldt voor de projectleider, die het geheel aanstuurt, de wethouder die het gezicht is van de gemeente en de gemeenteraadsleden die een besluit moeten nemen over het hoe en wanneer van aardgasvrij.

Proeftuin	Nieuwolda-Wagenborgen, Gemeente Oldambt
Welke vaardigheden en rollen heb je nodig in je team?	Het is heel belangrijk dat we luisteren naar de bewoners, naar klachten en ook naar ideeën en wensen van bewoners. Onze inwoners zijn onze opdrachtgevers. We hebben daarvoor echt andere vaardigheden nodig die we nu nog onvolgende in huis hebben. Ondertussen heeft de projectleider en het team al veel kennis opgebouwd over het benaderen van bewoners en betrekken van de buurt. Maar het ontbreekt veel collega's aan de juiste tools om dit soort gesprekken goed in te gaan. Dit is een leerproces waarbij het heel belangrijk is dat lessen worden gedeeld en overgedragen. De ervaringen uit onze proeftuin delen we actief binnen het Kennis en Leerprogramma.
Hoe hebben jullie de proeftuin georganiseerd?	We werken samen met gemeente Eemsdelta en hebben een programmaorganisatie die in de praktijk grotendeels naast de gemeentelijke organisatie staat. Dit maakt dat we binnen het programma snel en effectief kunnen werken, maar het brengt ook een uitdaging mee, namelijk het breed verspreiden van de kennis en ervaring binnen de organisatie. Naast het programma is er een stuurgroep met wethouders, de directeur van de woningcorporatie, de dorpsbelangen en de netbeheerder. De stuurgroep rapporteert aan de colleges van beide gemeenten (Oldambt en Delfzijl). De samenwerking is op basis van consensus, zonder formele rollen.
Zijn er in de uitvoering andere rollen en vaardigheden nodig?	Ja, we gaan steeds meer naar de uitrol van het ontwikkelde concept. En dat vereist veel minder een pioniersrol en meer een managementrol. Binnen onze huidige organisatie als kunnen we heel goed bekijken welke vaardigheden we nodig hebben, maar zoals gezegd is de koppeling naar de rest van de organisatie een uitdaging. Mede daarom ontwikkelen we momenteel een nieuwe organisatievorm met een projectbureau waarin collega's met verschillende achtergronden komen te werken. Dat zou succesvolle aanpakken moeten borgen.
Wat is een belangrijke les voor jullie geweest met betrekking tot vaardigheden en rollen?	Omdat er sprake is van een vrijwillige deelname door inwoners is het echt heel erg belangrijk om ze vanaf het allereerste moment te betrekken en samen met hen de Spelregels en grenzen waarbinnen het project moet/kan opereren formuleren. Je moet je rol afstemmen met je bewoners voor die afstemming en voor dat gesprek moet je mensen in staat stellen met tools en gesprekstechnieken om het gesprek effectief te voeren.

6. Regie van plan naar uitvoering

Niet statisch.

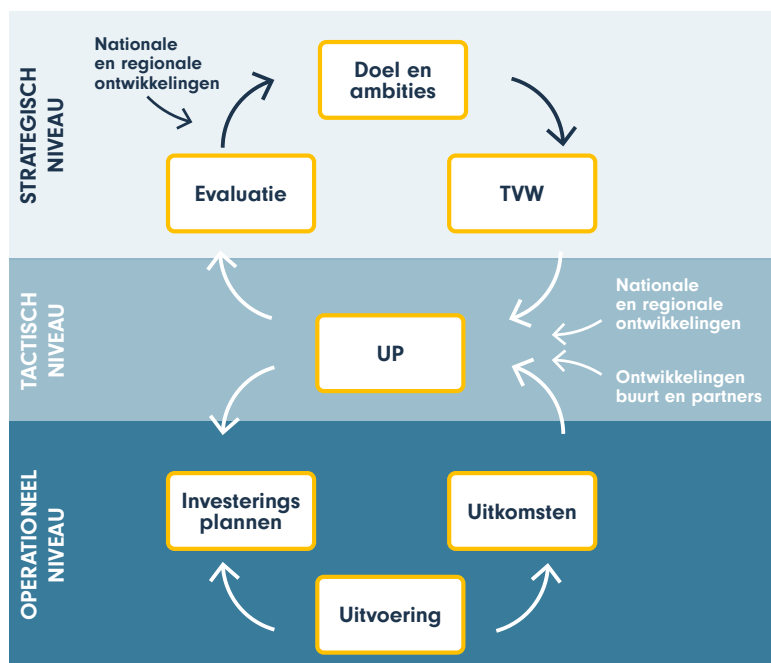
Gedurende het traject verandert de opgave, de rol van de gemeente en de betrokkenheid van verschillende partijen.



Regie van plan naar uitvoering

In de voorgaande hoofdstukken beschreven we hoe gemeenten hun regie vormgeven: hoe zij de opgave en hun eigen rol zien (hoofdstuk 3), met wie zij samenwerken (hoofdstuk 4) en hoe gemeenten en partners hun aanpak organiseren (hoofdstuk 5). Al deze aspecten zijn niet statisch. Gedurende het traject van algemene visie- en planvorming tot de uitvoering veranderen de opgave, de rol van de gemeente en de betrokkenheid van verschillende partijen. Daarnaast wordt in wetgeving zoals het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het onderliggende besluit gewerkt aan de voorwaarden waaraan plannen en besluitvorming moeten voldoen.

In dit hoofdstuk beschrijven we dit proces aan de hand van de beleidsachtbaan (figuur 6.1; zie ook hoofdstuk 2). We volgen die van boven naar beneden en kijken niet naar de wisselwerking omhoog, die nu nog beperkter aan de orde is. Bij elke stap omlaag worden plannen verder geconcretiseerd, op basis van de kaders en uitgangspunten van de stap ervoor en aanvullende, specifiekere overwegingen of behoeften. In de volgende secties beschrijven we per stap de vorm die dit krijgt.



Figuur 6.1. De gemeentelijke beleidsachtbaan voor de warmtetransitie.

6.1 DOELEN EN AMBITIES

Het startpunt voor warmteplannen zijn de doelen en ambities van een gemeente. Het gaat hierbij om bredere opgaven die aanleiding geven om met warmte aan de slag te gaan, zoals aantrekkelijkheid, toekomstbestendigheid en duurzaamheid. Deze doelen kunnen impliciet zijn, maar vaak verwijzen geïnterviewden naar vastgestelde doelen. Voorbeelden zijn:

- De ambitie om in een bepaald jaar CO₂-, energie- of klimaatneutraal te zijn.
- Brede doelen uit het duurzaamheids- of energiebeleid.
- Doelen uit de Omgevingsvisie of een toekomstvisie.
- Het coalitieakkoord van het college.

Naast doelen en ambities spelen ook visies op de rol van de gemeente en overheid een rol. Voorbeelden zijn de opvatting dat warmtelevering een nutsvoorziening is, dat de warmtetransitie een gemeentelijke opgave is of dat de overheid initiatieven van burgers moet ondersteunen. Ook nationale en regionale ontwikkelingen hebben invloed op deze doelen en ambities. Zo komt de regierol van gemeenten voort uit het Nationaal Klimaatakkoord. Deze nationale afspraak is voor veel gemeenten de aanleiding om aan de slag te gaan met het ontwikkelen van warmteplannen.

Deze doelen en ambities worden ontwikkeld door de gemeente zelf, met een grote rol voor de politiek. Bewoners zijn hierbij betrokken, direct via bijvoorbeeld panels en bijeenkomsten voor een Omgevingsvisie en indirect in elk geval via de gemeentelijke verkiezingen. Voor andere partijen is een beperkte rol weggelegd.

6.2 TRANSITIEVISIE WARMTE / WARMTEPROGRAMMA

De gemeente vertaalt haar algemene doelstellingen en ambities naar de warmtetransitie in gemeentebrede plannen. De transitievisie warmte cq het warmteprogramma is de aangewezen plek hiervoor. Een transitievisie warmte beschrijft in elk geval in welke wijken een gemeente gaat starten met het verduurzamen van de gebouwde omgeving, wat voor die wijken de mogelijke warmtetechnieken zijn en op basis van welke criteria een gemeente deze keuzes maakt.²⁶ Veel proeftuinen waren echter gestart voor de transitievisie warmte was opgesteld. De plannen kunnen ook andere vormen hebben, zoals de plannen voor het oprichten van een warmtebedrijf of het aanleggen of uitbreiden van een warmtenet. De toekomstige gemeentebrede plannen zullen naar verwachting moeten worden vormgegeven al seen programma onder de Omgevingswet.

²⁶ Expertise Centrum Warmte (2021). Handreiking voor lokale analyse. Verrijking Startanalyse ten behoeve van de transitievisie warmte (versie 2 juni 2021). <https://www.expertisecentrumwarmte.nl/themas/de+leidraad/handreiking+voor+lokale+analyse/default.aspx>

Belangrijk voor regie is in hoeverre deze gemeentebrede plannen de proeftuin of het Uitvoeringsplan (UP) al invullen. Daarin zijn drie patronen te zien:

- **De gemeente heeft uitgewerkte gemeentebrede plannen die de plannen voor de wijk al sterk sturen.** Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er belang gehecht wordt aan een gelijke aanpak of omdat wijk-overstijgende plannen voor een warmtenet grote afhankelijkheden tussen wijken creëren.
- **De gemeente heeft uitgewerkte gemeentebrede plannen die veel ruimte laten voor lokale invulling van de plannen voor de wijk.** Redenen zijn bijvoorbeeld dat er veel waarde wordt gehecht aan lokale wensen of dat de wens is om bij het UP lessen te leren om de gemeentebrede plannen verder in te vullen.
- **De gemeente heeft (nog) geen uitgewerkte gemeentebrede plannen.** Redenen om dan toch in een wijk aan de slag te gaan kunnen dan zijn om ervaring op te doen, omdat er een specifieke kans ontstaat of omdat andere stakeholders een plan hebben. Gemeenten kunnen ook kiezen om aan de slag te gaan in een wijk omdat er intrinsiek gemotiveerde, actieve bewoners zijn.

De TVW kadert de uitvoeringsplannen in. Concreet kan dat bijvoorbeeld door specifieke uitgangspunten vast te stellen (zoals betaalbaarheid of een maximale onrendabele top) en via de globale planning en beschikbare budgetten. Wanneer deze uitgangspunten er niet zijn of beperkt sturing bieden, is er veel bewegingsvrijheid bij de ontwikkeling van het UP maar ook het risico dat dit uiteindelijk niet in de bredere plannen blijkt te passen.

Gemeenten stellen de TVW in de regel op in samenspraak met belangrijke strategische partners, zoals netbeheerders, woningcorporaties en warmtebedrijven die actief zijn binnen de gemeente, en met bewoners. Deze partijen worden dan geïnformeerd of geconsulteerd; de gemeente houdt het voortouw in deze fase. De TVW wordt vastgesteld door het college en meestal ook door de gemeenteraad.

6.3 UITVOERINGSPLAN

In de TVW komen bepaalde wijken of buurten naar voren om aan de slag te gaan. Een uitvoeringsplan werkt voor zo'n buurt of wijk uit hoe deze voor een bepaald jaar aardgasvrij wordt. Bij proeftuinen zijn uitvoeringsplannen vaak vastgesteld voor er een TVW was en is het in plaats daarvan een vervolgstap op de proeftuinaanvraag.

Het uitvoeringsplan is een verfijning en concretisering van de gemeentebrede plannen en stemt deze af op de situatie in de wijk. Na invoering van de omgevingswet worden de afspraken vastgelegd in een omgevingsplan. Pas dan is het bindend naar burgers en bedrijven.

In de plannen en in de invulling van hun rol houden gemeenten rekening met verschillende lokale kenmerken, zoals:

- De technische mogelijkheden en beoogde oplossing (en met name of die individueel of collectief is).
- De energie, betrokkenheid en verwachtingen van bewoners.
- Andere zorgen van bewoners, zoals energiearmoede en renovatieopgaven.
- De plannen en wensen van stakeholders, zeker wanneer het initiatief van hen uit komt.
- Meekoppelkansen zoals rioolvervanging en klimaatadaptatie.

Het uitvoeringsplan regisseert de activiteiten die in een wijk nodig zijn om van het gas af te gaan. Zoals besproken in hoofdstuk 2 hebben gemeenten vijf belangrijke manieren om daarbij sturing uit te oefenen: coördinatie, participatie en communicatie, directe sturing, prikkelen en eigenaarschap bij een warmtenet. De mogelijkheden voor directe sturing zijn beperkt.

De sturing van gemeentes bestaat daarom vaak uit: 1) het coördineren van activiteiten om tot een zo aantrekkelijk mogelijke oplossing te komen en 2) het bieden van publieke financiering zodat deze oplossing voor alle partijen voldoende aantrekkelijk is.

Participatieplan

Gemeenten en partners ontwikkelen het UP doorgaans gezamenlijk. Sectie 5.2 beschrijft in meer detail hoe en met wie dit georganiseerd wordt.

Stappenplannen uitvoeringsplan en participatieroute

Het PAW heeft een **stappenplan**²⁷ ontwikkeld om gemeenten te helpen bij het opstellen van een uitvoeringsplan. Dit stappenplan gaat in meer detail in op hoe een gemeente een UP kan opstellen en geeft per stap concrete tips en nuttige aanvullende bronnen.

Participatie is belangrijk bij het opstellen van een UP. Voor de participatieroute is daarom nog een apart stappenplan²⁸ beschikbaar, dat aansluit op de stappen voor het UP.

6.4 INVESTERINGSPLANNEN

Om tot een aardgasvrije warmtevoorziening te leiden, moeten de plannen uit een uitvoeringsplan in de investeringsplannen van de relevante partners terechtkomen. Wie dit zijn, hangt af van de techniekeuze en de lokale eigendomsverhoudingen, zoals besproken in sectie 5.2.

De investerende partijen hebben hun eigen wensen voor de investeringsplannen. Ze moeten passen binnen hun behoeften, mogelijkheden en werkwijzen. Uit de interviews komt een aantal aandachtspunten naar voren bij de vertaalslag van uitvoeringsplannen naar investeringsplannen:

- Veel partijen zijn gewend autonoom en op hun eigen manier investeringsbeslissingen te nemen. Zo zijn woningcorporaties gewend om complexgericht te werken, wat niet altijd past bij een wijkgerichte aanpak. De gemeentebrede prestatieafspraken zijn een logisch instrument om deze plannen verder af te stemmen.
- Renovatie van sociale huurwoningen kan plaatsvinden als deze redelijk is. Dat kan door een rechter worden beoordeeld. Woningcorporaties streven altijd naar draagvlak bij renovatie van een complex, want als 70% van de bewoners vrijwillig instemt met de renovatie, wordt het voorstel redelijk geacht.

²⁷ Voor meer informatie over het stappenplan uitvoeringsplan zie: <https://www.aardgas-vrijewijken.nl/themas/regieenorganisatie/uitvoeringsplan/stappenplan+uitvoeringsplan/default.aspx>

²⁸ Voor meer informatie over het Participatieroute stappenplan zie: <https://www.aardgas-vrijewijken.nl/participatieroute+stappenplan/default.aspx>

-
-
- Woningcorporaties zijn ook bij draagvlak gebonden aan strenge regels voor hun investeringen. Hun middelen zijn uitsluitend bedoeld voor sociale huisvesting. Bestuurders kunnen persoonlijk verantwoordelijk gesteld worden.
 - Ook netbeheerders zijn gebonden aan strenge regels voor hun investeringen. Ze hebben daarom veel zekerheid nodig voor investeringsbeslissingen. Plannen moeten daarvoor erg concreet zijn en het liefst uitgaan van de integrale behoefte aan netcapaciteit (ook voor bijvoorbeeld zonnepanelen en laadpalen).
 - De aantrekkelijkheid van met name warmtenetten hangt af van het aantal objecten dat aansluit. Onzekerheid over de keuze die bewoners zullen maken creëert risico's, voor warmtebedrijven.
 - Particuliere verhuurders en andere vastgoedbezitters zijn lastig om in beeld te krijgen en te motiveren voor verduurzaming.

Bewoners van koopwoningen zijn bij de warmtetransitie betrokken als burgers die meepraten over hun wijk, maar ook als investeerders. De investeringsbeslissing loopt bij een bewoner anders dan bij een professionele partner. Uit de interviews de volgende aandachtspunten naar voren:

- Overstappen op aardgasvrije verwarming is voor bewoners vaak nog niet aantrekkelijk genoeg. Ook wanneer een optie woonlastenneutraal is, weegt eventueel comfort niet op tegen het gedoe.²⁹ *“Er wordt een woonlastenneutraal aanbod gedaan. En dan nog is het voor de meeste mensen lood om oud ijzer.”*
- Bewoners hebben behoefte aan duidelijk handelingsperspectief en ontzorging. Daaronder kunnen vallen: simpele rekentools, integratie van advies en uitvoering, standaardarrangementen van technische oplossingen en financiering en simpele financieringsconstructies.
- Bewoners verschillen in hun financiële middelen en in hun investeringsbereidheid. Ouderen zijn bijvoorbeeld minder geneigd om in hun woning te investeren.
- Ook de zelfredzaamheid en motivaties van bewoners verschillen en daarmee ook de beste manier om ze aan te spreken.
- In de ogen van verschillende gemeenten is een afsluitbevoegdheid waardevol of noodzakelijk voor het meekrijgen van voldoende bewoners.

²⁹ De aantrekkelijkheid hangt onder meer af van de aardgasprijzen. De ervaringen van de geïnterviewden zijn van voor de stijging van de aardgasprijzen eind 2021.

6.5 UITVOERING

In de uitvoering van de plannen hebben gemeenten vaak een coördinerende rol, om de samenhang tussen de activiteiten te bewaren en eventueel bij te sturen. De regie op de uitvoerende rol kan ook bij een bewonersinitiatief liggen, met de gemeente als toezichthouder. Niet alle partijen zijn gewend om hun activiteiten uitvoerig af te stemmen, maar hier is wel behoefte aan.

Er is ook afstemming nodig om meekoppelkansen te benutten. Op strategisch niveau blijkt dit vaak makkelijker dan operationeel, bijvoorbeeld door de verschillende realisatietempo's van warmtenetten en riolering. Er is opgemerkt dat het belangrijk is om dit niet te breed te maken. Een gemeente moet keuzes maken in wat zij meekoppelt en wat niet; een prioritering, passend bij de wijk en geredeneerd vanuit het gebied.

De uitvoering zelf ligt meestal bij de investerende partijen en aannemers die zij inhuren. Een uitzondering zijn bewoners. Verschillende gemeenten geven aan dat het belangrijk is om hen te ontzorgen met advies en door de markt te organiseren.

Praktijkvoorbeeld

Tilburg

Benodigde vaardigheden
en bestuurlijke rollen op weg
naar aardgasvrij



“De gemeente is gedurende de proeftuin veel bewuster na gaan denken over de eigen rol. Dat is enorm belangrijk.”

Bjorn Hanzen en Inge van Beek



Tilburg

De veranderende regierol van gemeenten bij aardgasvrij

Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling, maar daarbij ook rekening te houden met veranderende rollen gedurende het proces. Hoe ga je daarmee om? Moet je hem aanpassen of niet?

Proeftuin	Quirijnstok, Gemeente Tilburg
Je hebt als gemeente de regie bij aardgasvrij. Wat betekent dat voor jullie?	Bij de start van de Proeftuin Quirijnstok in 2018 waren we daar eigenlijk niet zo mee bezig, met die regie. We wilden vooruit en namen als gemeente iedereen op sleeptouw. Mensen verwachtten door onze houding veel van de gemeente, er waren hoge verwachtingen bij de inwoners omdat wij niet duidelijk/expliciet communiceerden over de rol. Maar het kostte heel veel tijd, en we bereikten niet wat we wilden. Bovendien was het niet op te schalen naar alle wijken. We zijn daarom veel bewuster onze rol gaan invullen, en zijn van sturend naar steeds meer een ondersteunende rol.
Verandert de regierol ook gedurende het proces?	We hebben nu aan alle projecten in onze portefeuille een regierol gehangen die we als gemeente nodig achten. En iedere keer als een project verandert van fase, bespreken we dit. We maken het expliciet en op die manier proberen we steeds de juiste rol te pakken. We hebben ooit onze rollen geplot op de rollen van de Argumentenfabriek. Toen bleek dat we alleen maar aan het sturen en uitvoeren waren. Dat inzicht heeft geholpen om dit anders aan te pakken.
Wat betekent de regierol voor je samenwerking met andere partijen?	Regie betekent niet dat je het als gemeente alleen doet, en dat kan ook helemaal niet. Je moet dus goed bekijken wat iedere stakeholder nodig heeft, en welke rol je als gemeente daarin kunt hebben. De regierol verandert dus wel gedurende de looptijd van een project en tussen projectfasen. Binnen de verschillende projectfasen zelf is de regierol overigens behoorlijk constant. Je moet trouwens ook zicht houden op de rollen van anderen, want ook die veranderen. Met samenwerkingspartners praten we daar dus goed over. En ook de rol van bewoners verandert. Zij zijn steeds meer betrokken richting de uitvoering. En dat betekent ook weer wat voor onze rol. Het is dus continu opletten, bijsturen en doorgaan om gezette tijden.
Wat zijn jullie belangrijkste leerpunten?	Binnen je regierol moet je veel aandacht hebben voor verwachtingsmanagement. Je moet heel bewust zijn in je timing en in je woordkeuze naar alle betrokkenen. Dus zowel naar bewoners als naar je partners. Bovendien moet je zorgen dat je mensen en organisaties betrekt op het juiste niveau, want voor je het weet maak je afspraken over planningen die toch niet haalbaar blijken te zijn voor een van de partners. Als je daar te laat achter komt is dat schadelijk voor het hele proces. Tot slot moet je heel expliciet bespreken wie waar eigenaarschap over heeft, en wanneer. Ook al denk je dat het heel duidelijk is, en is het voor jezelf klip en klaar, dan nog blijken anderen het vaak anders te zien. Gemeenten moeten steeds blijven checken en meebewegen. Er is geen standaardantwoord naar aardgasvrij worden, maatwerk is nodig op alle niveaus.

7. Analyse

Vormgeven:

Gemeenten geven vorm aan de transitie naar duurzame verwarming van de gebouwde omgeving.



Gemeenten geven vorm aan de transitie naar duurzame verwarming van de gebouwde omgeving. Deze opgave realiseren zij door sturing te geven aan het aardgasvrij of aardgasvrij-ready maken van woningen. Die opgave is verdeeld over verschillende deelopgaven: per blok, buurt of wijk kan een ander sturingsarrangement nodig zijn. Daarbij zal de gemeente de opgave moeten coördineren tussen verschillende wijken, maar ook binnen andere bestuurlijke eenheden zoals de RES of gemeentelijke- en regionale samenwerkingsverbanden zoals de Parksteden in Limburg, en met de Rijksoverheid.

Dat betekent dat de vraag naar regie meerdere antwoorden zal hebben. Het is afhankelijk van de context: de warmtetechniek, de samenstelling van de wijk en de fase van het project. Soms is regie dwingender, soms nevengeacht, altijd open en zoekend en samen met anderen. Uiteindelijk staat de aard van het vraagstuk en de aard van het netwerk voorop en dient een antwoord gegeven te worden op de vraag: wat zou het beste kunnen werken in deze wijk, in deze constellatie van partijen, gegeven de technisch-economische mogelijkheden en onzekerheden met veranderende wet- en regelgeving.

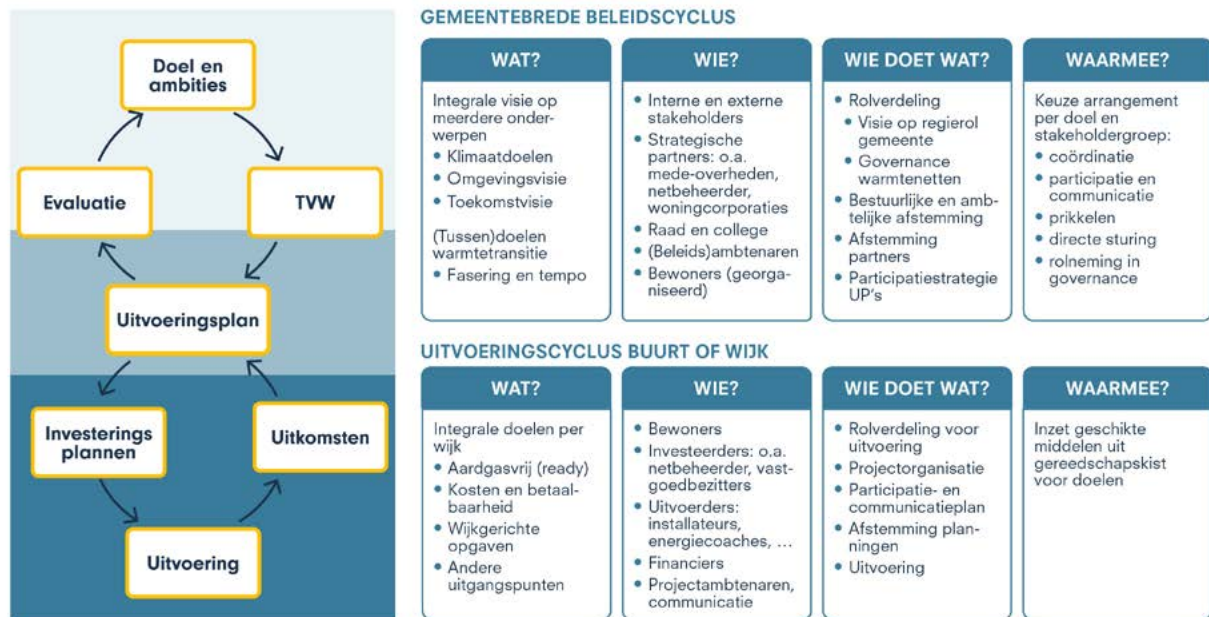
Hierbij kunnen gemeentes de 4W's doorlopen:³⁰

1. **Wat** is de maatschappelijke opgave?
2. **Wie** zijn er bij de opgave betrokken?
3. **Wie** van hen doet wat?
4. **Waarmee** doen we dat?

Deze vragen geven houvast in de transitie en dienen systematisch doordacht en uitgewerkt te worden. De beleidsachtbaan is daarvoor een bruikbaar instrument, omdat het de transitie niet weergeeft als een lineair proces van A naar B, maar als een dubbele cyclus, die het strategische, tactische en operationele niveau verbindt. Dit kan helpen om stappen te zetten in een complexe opgave met een veranderende context.

³⁰ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! Den Haag.

Op basis van de ervaringen uit de proeftuinen en de visie zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 komen we tot een invulling van de regievragen zoals weergegeven in figuur 7.1). Dit biedt gemeenten handvatten voor een eigen, lokale invulling.



Figuur 7.1 Een algemeen antwoord op de vragen wat, wie, wie doet wat en waarmee in de warmtetransitie op gemeentebreed niveau en voor de uitvoeringscyclus per buurt of wijk.

In dit hoofdstuk analyseren we hoe gemeenten tot een werkbaar invulling van de regierol komen. Op basis van de ervaringen uit de proeftuinen vinden we lessen uit de praktijk en leggen het spanningsveld bloot bij het realiseren van samenhang in de invulling van regie.

7.1 VAN AMBITIE NAAR UITVOERING (WAT?)

Gemeentelijke plannen voor de warmtetransitie beginnen bij de vraag wat de opgave eigenlijk is. Wat moeten gemeenten vanuit hun regierol doen? En welke (tussen)doelen horen daarbij? Met name interessant is wat gemeente nieuw of anders doen dan bij andere opgaven. De warmtetransitie is een systeemverandering met grote onzekerheden en er is spanning tussen politieke ambities en de uitvoering. In dat spanningsveld zijn een aantal lessen terug te zien.

De stap van doelen, visie en ambitie naar uitvoering is de uitdaging waar gemeenten nu voor komen te staan.

Gemeenten beginnen aan de warmtetransitie met het ontwikkelen van beleid en komen daarna pas bij de uitvoering. Tot aan het UP is daardoor ondertussen redelijk duidelijk wat er moet gebeuren, al kan hier nog een verbetering gerealiseerd worden door de oplossingen voor warmte en elektriciteit beter te integreren. Voor de fase na het UP is er meer onzekerheid. In de uitvoering liggen nieuwe rollen voor gemeenten en de juiste rolverdeling met partners is niet vanzelfsprekend. Het huidige gebrek aan ervaring met de uitvoering heeft als risico dat doelen en plannen niet realistisch blijken. In de toekomst zullen dit soort lessen een plek moeten krijgen in de herijking van de TVW's.

Gemeenten hebben geen eenduidige opvatting over wat hun regierol inhoudt.

Er is geen duidelijke taakomschrijving voor de regierol. Gemeenten geven hun rol invullingen die verschillen en veranderen op basis van de techniek, fase, buurt, wensen van stakeholders en ambities. Die keuzes maken ze expliciet of impliciet, op basis van verschillende regiomodellen. Dat de regierol een flexibele invulling krijgt, is verstandig; de passende vorm van regie hangt af van de context (zie 2.2). Toch zou een beter beeld van de eigen rol helpen om richting te geven: zowel intern als om de verwachtingen van andere stakeholders te managen.

Succes vereist commitment bij de gemeentelijke organisatie, politiek en partners.

Aardgasvrij(-ready) worden is een aanzienlijke opgave. Succes vereist wil en een lange adem van de betrokken partijen. Er zijn geen vaste procedures voor het aardgasvrij maken van een wijk en het wordt meestal wel ergens spannend. Steun en rugdekking vanuit de politiek is daarom noodzakelijk. Daarnaast verschuiven de prioriteiten en wensen van alle partijen gedurende het traject, bijvoorbeeld wanneer er een nieuw college aantreedt. Heldere afspraken en aan de kant van de gemeente inbedding van de warmteplannen in bredere beleidskaders helpen daarom.

Een integrale aanpak verhoogt de bereidheid om mee te doen, maar is lastig in de uitvoering.

Een integrale aanpak lijkt met name op het gebied van het vastgoed te werken. Als voor bewoners tegelijk met het aardgasvrij maken ook de woonkwaliteit stijgt, zijn zij positiever over aardgasvrij. Als het gaat om verbeteringen in de openbare ruimte, dan lijkt het niet zozeer te gaan om het creëren van positieve meekoppelkansen, als om het voorkomen van overlast. Het is niet nodig om 'alles met alles' te verbinden. Gemeenten kunnen gebiedsgericht werken en voor ieder gebied een eigen prioritering maken.

In de strategievorming kan rekening worden gehouden met een integrale aanpak, maar niet alle operationele consequenties zijn vooraf te voorzien. Koppelen in de uitvoering blijkt ingewikkeld, bijvoorbeeld door verschillende uitvoeringstempo's en de grotere complexiteit. Vertraging ligt daardoor op de loer wanneer te veel gekoppeld wordt. Dit vraagt om een periodieke heroverweging van het belang van koppelen in de opgave rond aardgasvrij.

7.2 VERTROUWEN IN DE ANDER (WIE?)

De warmtetransitie is een gedeelde opgave van overheid, energiepartijen, vastgoedbezitters en bewoners. De programmamanager of projectleider moet daarbij niet alleen deze externe partijen betrekken, maar ook zorgen dat alle interne betrokken constructief kunnen bijdragen. Succes vereist dat de relevante partijen op tijd betrokken worden en er recht gedaan wordt aan hun behoeften. Ook hier komt een aantal lessen naar voren.

Een goede relatie met stakeholders is essentieel.

Het opbouwen van een goede relatie met stakeholders kost tijd. Zeker als dit belanghebbenden zijn waarmee eerder nog weinig contact is geweest.

"Daar gaat de cost voor de baet uyt: samen met bewoners plannen maken en onderzoeken doen duurt eerst langer, maar uiteindelijk kom je sneller waar je zijn moet."

Met partijen als woningcorporaties verloopt de samenwerking in het algemeen gemakkelijker, omdat hier al bestaande overleggen zijn. Niettemin vraagt de aardgasvrije opgave in een wijkgerichte aanpak om een andere *mindset* bij alle partijen.

Op strategisch niveau is het nodig dat de gemeente de belangen van de andere partij begrijpt in de context van de warmtetransitie. De gemeente dient gezamenlijk de ambities op te lijnen, zodat een gedeeld gevoel van urgentie kan ontstaan.

Op operationeel niveau wil de gemeente een goede werkrelatie zodat partijen tijdig en soepel kunnen afstemmen waar het gaat om de planning en inzet van middelen. Regelmatig overleg en korte lijnen tussen ambtelijke organisatie, bestuur en stakeholders zijn waardevol voor de samenwerking.

Afspraken met stakeholder maken en deze evalueren loont.

Gemeenten die de verwachtingen met andere belanghebbenden goed managen, maken de afspraken over regie expliciet en profiteren daar gedurende langere tijd van. Er zijn gemeenten die daarbij ook afspreken om de samenwerking na enige tijd te evalueren. Een evaluatiemoment wordt soms pas gekozen als de samenwerking onder spanning is komen te staan, maar zou liever in alle gevallen vooraf moeten worden vastgelegd. Bij zo'n evaluatie kan ook gekeken worden of de afspraken nog passend zijn in het licht van de fase waarin de warmtetransitie zich bevindt.

Gemeenten die bewonersinitiatieven en energiecoöperaties in positie brengen, profiteren van een breder draagvlak, maar moeten uitkijken voor al te hoge verwachtingen.

De aanwezigheid van een energiecoöperatie of bewonersinitiatief in een wijk geeft gemeenten een kans om warmte-initiatieven daadwerkelijk van onderop te laten ontstaan en daarmee een hoge participatiegraad te realiseren. Gemeentes maken verschillende afwegingen over de mate waarin de regie aan deze organisaties wordt overgedragen en maken daar in een aantal gevallen, gedurende de rit ook aanpassingen in. Dit kan leiden tot teleurstellingen met een negatief effect op volgende initiatieven.

Gezien de bewezen positieve invloed die energiecoöperaties en bewonersinitiatieven kunnen hebben op de warmtetransitie realiseren veel gemeenten zich dat het belangrijk is om consistent en expliciet te zijn over de regie. Een gemeente die duidelijke afspraken maakt over randvoorwaarden, rollen en verwachtingen en daarbij evaluatiemomenten inbouwt, legt een goede basis voor de samenwerking die ook standhoudt als er gaande het proces problemen ontstaan.

Gemeenten laten de mogelijkheden voor samenwerking met een aantal professionele stakeholders nog grotendeels onbenut.

In alle proeftuinen wordt samengewerkt met woningcorporaties, netbeheerders en – waar relevant – energiebedrijven. Andere professionele stakeholders zoals VvE's, banken, waterschappen en bedrijven voor de meeste gemeenten buiten beeld. Hoewel hier goede redenen voor kunnen zijn, zijn de overwegingen vaak impliciet.

Interne stakeholders zijn minstens zo belangrijk als de externe.

Integraal werken wordt steeds belangrijker. Een integrale aanpak is alleen mogelijk als andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie betrokken zijn. De gemeentesecretaris kan een belangrijke rol spelen bij het voorbereiden en klaarmaken van de organisatie voor deze manier van werken.

Een goede communicatie- en participatieaanpak voor alle fases is essentieel voor het succes van de warmtetransitie.

Participatie en communicatie met bewoners kost tijd en moeite. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat niet iedereen geïnteresseerd is in het onderwerp en dat zonder directe sturingsinstrumenten (zoals ontwikkeld in WGIW) uiteindelijk ook niet iedereen mee zal gaan. De uitdaging is om de participatie zo in te richten dat er vertrouwen ontstaat en blijft bij bewoners, ook als plannen aangepast moeten worden. Dit vraagt om een goede strategie voor alle fases van de transitie, gebaseerd op de participatieverordening. Het gesprek met bewoners aangaan vraagt bovendien om specifieke vaardigheden en houding. Het kan helpen om medewerkers daarop te selecteren en trainen.

Wees bewust van de grote verschillen tussen bewoners bij de inzet van verschillende vormen van sturing.

Onderscheiden zoals de Rogers-curve (tussen *early adopters*, vroege en late meerderheid en achterblijvers) helpen om in te spelen op de verschillende motivaties en behoeften. Bij individuele warmtetechnieken kan gestart worden bij koplopers, om zo de techniek te demonstren en meer bewoners over de streep te trekken.

7.3 TUSSEN IMPROVISATIE EN SCRIPT (WIE DOET WAT?)

De warmtetransitie vereist nieuwe vormen van samenwerken. Gemeenten en partners zijn daarin aan het pionieren om de juiste organisatievormen te ontdekken. Zowel in de samenwerking als binnen de gemeentelijke organisatie liggen daar uitdagingen.

De projectstructuur is een van de belangrijkste succesfactoren en bepaalt mede het tempo.

Om plannen te kunnen realiseren zijn in de projectsamenwerking alle investerende partijen nodig en participeren bewoners. De regierol van de gemeente ligt daarin dat zij toezien op een goede vertegenwoordiging van partijen en tegelijkertijd eraan bijdragen dat er tempo blijft en daarom de groep niet te groot maken. Een effectieve overlegstructuur is voor iedere wijk anders. Voortbouwen op bestaande structuren kan versnelling geven.

Als het proces vertraging oploopt zet dat de samenwerking onder druk. Partijen moeten vertrouwen krijgen en houden dat de gekozen aanpak voor aardgasvrij realiseerbaar is. Met name bij collectieve opties is dit relevant, om het aansluiten op het warmtenet te garanderen. Traagheid kan ertoe leiden dat partijen kiezen voor een ander (individueel) alternatief. Zowel bij collectieve als individuele opties geldt dat het draagvlak erodeert bij veel traagheid.

Het proces verdient veel aandacht.

De aardgasvrije opgave is voor alle partijen nieuw, net zoals de samenwerkingsvorm. Daarnaast is er het besef dat de partijen die samenwerken niet gelijkwaardig zijn qua bezetting en expertise. Het is daarom belangrijk om helder de rolverdeling te definiëren en duidelijkheid te geven over de invulling die de gemeente geeft aan haar regierol. Daarbij moet rekening worden gehouden met de open aard van het proces, waarin ruimte moet zijn voor het bijstellen van de rollen. Een onafhankelijke procesbegeleider of voorzitter die naast gemeente en initiatief staat is ook behulpzaam gebleken.

De warmtetransitie vereist veel capaciteit bij gemeenten.

De mate waarin een gemeente regie kan uitoefenen hangt af van de beschikbare capaciteit. Het werk is arbeidsintensief en integraliteit en participatie vragen beide om aanvullende tijd en middelen. Gebrek aan budget, middelen en mensen is daarom een belangrijke belemmering. Gebrek aan capaciteit voor de uitvoering op de lange termijn maakt het moeilijk om duidelijkheid te bieden aan betrokkenen. Ook het opzetten van een goede samenwerking met bijvoorbeeld bewonersinitiatieven is arbeidsintensief, maar de hoop is dat deze investering ertoe leidt dat gemeenten in het verdere traject een beperktere rol kunnen spelen.

Kennisopbouw is een belangrijk doel.

Gemeenten zien dat ze nog kennis missen en proberen die op te bouwen bij proeftuinen en startwijken. Dat kan bijvoorbeeld door een diverse mix aan startwijken en -technieken te kiezen. Intern is meer technische kennis nodig, maar ook vaardigheden zoals voor het voeren van gesprekken met bewoners en betrekken van de buurt bij besluiten over de warmtetransitie. De warmtetransitie vereist gespecialiseerde medewerkers. Door te werken met een projectteam kan sneller kennis opgebouwd worden. Daar staat tegenover dat het delen van de lessen met de bredere organisatie moeilijk is.

Borging van de geleerde lessen is een aandachtspunt.

Het behouden van de kennis die gemeenten opbouwen, is een knelpunt. Het is bijzonder moeilijk om intern (en in toenemende mate ook extern) voldoende capaciteit én expertise te organiseren om een dergelijk langjarig project organisatorisch structureel te borgen. Gebrek aan capaciteit en structurele middelen en het (natuurlijk) verloop binnen de eigen organisatie zorgen dat kennis vertrekt. Daarnaast veroudert kennis en de informatie uit technische analyses en business-cases snel. Tijdelijke en extern ingehuurde krachten kunnen kennis binnenbrengen, maar ook afdoen aan de kennisopbouw.

Er is een belangrijk rol weggelegd voor de programmamanager of projectleider.

Door de complexiteit van de opgave, de snelle ontwikkelingen en het feit dat er nog geen standaardaanpakken ligt er een grote last op de schouders op de trekker van de warmteplannen. De juiste persoon kan een groot verschil maken. Belangrijke eigenschappen voor deze rol zijn communicatieve vaardigheden, ondernemerschap en autoriteit bij bestuurlijke en ambtelijke regisseurs.

7.4 EEN MIX AAN MIDDELEN (WAARMEE?)

Om succesvol regie te hebben op de warmtetransitie benutten gemeenten een mix aan sturingsmiddelen. Op basis van de gesprekken zien we een aantal lessen.

Coördinatie en participatie alleen leiden niet tot investeringen.

De warmteplannen staan of vallen bij de bereidwilligheid en urgentie bij partners. Gemeenten zetten vaak een mix in van coördinatie en participatie om tot een zo aantrekkelijk mogelijke oplossing te komen en publieke financiering om deze oplossing voor iedereen aantrekkelijk genoeg te maken. Bij de proeftuinen helpen de PAW-subsidies daarbij.

Financiële prikkels zijn niet genoeg.

Bewoners vinden betaalbaarheid belangrijk. Als echter alleen met financiële prikkels gestuurd wordt, zal een deel van de bewoners niet meegaan. Gemeenten doen er dus goed aan om meerdere sturingsmiddelen in te zetten. Participatie en communicatie zijn belangrijk om de onderliggende motivaties te begrijpen en eventueel tot een aantrekkelijker oplossing te komen.

Gemeenten missen juridische middelen om partijen van het aardgas af te krijgen.

Ze hopen dat de WGIW en de Warmtewet 2.0 daar (snel) uitkomst voor bieden. Geïnterviewden zien directe sturing als een essentieel instrument. Zonder juridische middelen is het moeilijk om regie uit te oefenen.

“Zonder afsluitplicht is dit best vreemd. Je kan de Raad vragen, maar iedere bewoner beslist nog steeds individueel.”

Bij nieuwe warmtenetten willen gemeenten meer zeggenschap door rolneming in de governance.

Met name voor warmtenetten is het gebrek aan sturingsmogelijkheden een barrière. Wanneer een groot gedeelte van de bewoners niet wil aansluiten, is een aantrekkelijk aanbod voor de rest ook niet haalbaar (vollooprisico). De wens om te sturen op de aantrekkelijkheid en bescherming voor bewoners is voor veel gemeenten de aanleiding om een rol in de governance te willen nemen. In het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorzieningen is een aansluitplicht opgenomen voor het warmtebedrijf met een opt-out mogelijkheid voor de objecteigenaar mits sprake is van een gelijkwaardig duurzaam alternatief. Hiermee wordt het vollooprisico vermindert. Zeker wanneer ook het wetsvoorstel WGIW wordt aangenomen.

Praktijkvoorbeeld

Tytsjerksteradiel Regie naar bewonersinitiatieven



“Onze rol als gemeente zou je kunnen samenvatten als: verbinden, transparantie, samenwerken en opeheid. Wij doen het echt samen met de inwoners!” *Ytje Hiemstra*



Tytsjerksteradiel

Regie naar bewonersinitiatieven

In een aantal proeftuinen wordt de regie deels naar een initiatief of bestaande energie coöperatie overgedragen. Op deze manier is er een toegankelijke route naar aardgasvrij door organisaties die meer tussen de bewoners in staan.

Proeftuin	Garyp, gemeente Tytsjerksteradiel
Hoe is jullie proeftuin ontstaan?	We hebben in Tytsjerksteradiel bewust gekozen om de proeftuin te starten in een dorp waar al energie zit, omdat het de inwoners zijn die het tempo en het succes van de proeftuin bepalen. En die energie zit nu in het dorp Garyp. Hier is al eerder een energie coöperatie, Enerzjy Koöperaasje Garyp (EKG) gestart en er is een bewonersinitiatief actief om de huizen aardgasvrij te maken. De mogelijkheid om mee te doen als proeftuin kwam op het juiste moment en sloot naadloos aan bij de sterke en groeiende wens om een energie neutrale gemeente te zijn. De gemeente faciliteert en zorgt ervoor dat het uitvoeringsplan echt een co-creatie is van inwoners, energiecoöperatie en gemeente.
Wat heb je nodig voor het invullen van regie op een andere manier?	In Garyp, maar ook in andere proeftuinen, gaat het om het enthousiast maken van inwoners. Bij individuele oplossingen misschien nog meer dan bij een collectieve aanpak. Het is dan ook een heel arbeidsintensief proces, maar anders werkt het niet en krijg je te maken met (meer) weerstand. Die regierol hebben we is bewust gekozen. Er was al een energiecoöperatie actief met veel kennis. De energiecoöperatie wilde een zonnepark realiseren, gefinancierd en gerund door vrijwilligers met een hele hoge grote ambitie. Het zonnepark is uitgroeit tot een miljoenenbedrijf waarbij de opbrengsten terugvloeien naar (initiatieven) het dorp en hiermee de leefbaarheid in het dorp wordt vergroot. We voeren de regie samen met het bewonersinitiatief, maar dat betekent niet dat we alles loslaten. De gemeente faciliteert en stuurt op de financiën en zorgt voor ervoor dat er voortgang blijft.
Hoe overleg je met bewoners?	Wij informeren de inwoners regelmatig over nieuws en ontwikkelingen. Door het verspreiden van een nieuwsbrief en informatie in het dorpsblad. Afgelopen twee jaar hebben we online veel contact gehad met inwoners, waardoor de relatie met inwoners is gebleven. Het behouden en uitbreiden van het bestaande enthousiasme is een intensief proces. Huis voor huis kijken we wat nodig is om tot een goed aanbod te komen, want het is maatwerk. Het is belangrijk dat mensen kennis hebben van de warmtetransitie, ze moeten weten waarom we gaan verduurzamen. We spreken daarom met inwoners over de techniek en over de zachtere kanten van de transitie en over hoe isolatie bijvoorbeeld je het wooncomfort verbetert. Garyp is een dorp van doeners, en een pragmatische aanpak past daar heel goed bij, zoals bij veel Friezen. Inwoners pakken zelf hun huizen aan en kunnen bij "It Enerzjyhus" binnenwandelen voor advies over het isoleren en verwarmen van hun woning.

Tytsjerksteradiel

Regie naar bewonersinitiatieven

Hoe zorg je dat alle bewoners gaan meedoen?	De motivatie van inwoners om mee te werken aan de energietransitie is groot. Maar niet iedereen is even actief. We moeten rekening houden met het belang van alle inwoners, dus ook die van inwoners die niet zijn aangesloten bij de energiecoöperatie. De communicatie richting inwoners en bedrijven doen we samen met de energiecoöperatie EGK. Er is een klankbordgroep en een communicatie- en pr-groep waarin gemeente en EKG zijn vertegenwoordigd. De EKG en de gemeente houden er rekening mee dat het niet alleen om de leden van de energiecoöperatie gaat, maar om alle inwoners van het dorp.
--	--

8. Conclusies

Het doel:

Inzicht geven in de wijze waarop gemeenten hun regierol in de warmte-transitie kunnen vormgeven.





Conclusies

Het doel van dit onderzoek was inzicht geven in de wijze waarop gemeenten hun regierol in de warmtetransitie kunnen vormgeven. Waarbij het idee is dat als gemeenten weten hoe ze dit effectief doen, dit kan leiden tot versnelling van de lokale warmtetransitie. Vanuit de ervaringen van proeftuingeremeenten en een aantal professionele stakeholders en partners is gekeken hoe gemeenten de regierol invullen en wat de ervaringen zijn, zowel binnen gemeenten als bij professionele stakeholders. De analyse kan in acht conclusies worden samengevat. Op basis hiervan geven we in het volgende hoofdstuk enkele aanbevelingen.

1. Gemeenten zoeken niet alleen naar de inhoudelijke invulling van hun regierol, maar ook naar een eenduidig beeld en beschrijving van wat regie in de warmtetransitie is. De regierol wordt op verschillende wijzen beschreven en ingevuld. Gemeenten gebruiken soms bestaande regiomodellen, kiezen bepaalde tussenvormen of wisselen van rol in de tijd.
2. De warmtetransitie gaat niet vanzelf en vraagt om sturing. Gemeenten die op het punt staan naar opschalen, maken daarbij vaak een keuze voor een programmatische aanpak. Er is een mix aan middelen en instrumenten nodig om een samenhangend resultaat te behalen. Naast financiële prikkels om de onrendabele top weg te nemen, zijn participatie en communicatie, sturing en coördinatie nodig. Gemeenten kunnen niet alles zelf doen en het realiseren van resultaat is daarmee afhankelijk van de slagkracht binnen de samenwerkingen. De samenwerking met een goed georganiseerde energiecoöperatie of bewonersinitiatief kan helpen om meer meters te maken.
3. De samenwerking met stakeholders is lang niet altijd expliciet gemaakt. Zeker niet op het – voor iedereen nieuwe – onderwerp aardgasvrij. Ook wordt met een aantal groepen niet of weinig samengewerkt, zoals VvE's, banken, waterschappen en bedrijven. Bij gemeenten waar de samenwerking is afgestemd op de beleidsachtbaan - met duidelijk afspraken, randvoorwaarden en evaluatiemomenten - leiden onvermijdelijke wrijvingen in het proces minder vaak tot vertraging.

-
-
4. Het maken van tempo is essentieel. Partijen moeten vertrouwen krijgen en houden dat de gekozen aanpak voor aardgasvrij realiseerbaar is. Met name bij collectieve opties is dit relevant, om een voldoende aandeel aansluitingen op het warmtenet te garanderen. Traagheid kan ertoe leiden dat mensen kiezen voor een ander (individueel) alternatief. Zowel bij collectieve als individuele opties geldt dat het draagvlak erodeert bij veel traagheid. Snelheid mag echter niet leiden tot onzorgvuldigheid. Dit vraagt om een gedegen voorbereiding en een goed toegeruste organisatie. Als gemeenten op strategische niveau effectief kunnen acteren -samenwerkingen zoeken en afspraken maken – verlopen de stappen op tactisch en operationeel niveau makkelijker.
 5. De vertaalslag naar haalbare en aantrekkelijke investeringsplannen verloopt moeizaam. Gemeentes kunnen niets afdwingen wat leidt tot veel overleg en weinig voortgang. Een gedeeld gevoel van urgentie en motivatie bij de investerende partijen helpt. Partijen hebben er baat bij als zij aan de voorkant goed nadenken over de inrichting van overlegstructuren, op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Uit de gesprekken komt naar voren dat het behulpzaam is als partijen kunnen voortbouwen op bestaande overlegstructuren, regelmatig overleg hebben op bestuurlijk en uitvoerend niveau en er gewerkt wordt aan vertrouwen tussen partijen. Voor dat laatste wordt soms gewerkt met een roulerende voorzitter of onafhankelijke procesbegeleider.
 6. De pioniersfase is voorbij en gemeenten staan aan de lat voor de uitvoeringsfase en voor de opschaling. Dit zal meer vragen van de organisatie, met name operationeel en organisatorisch en met de bewoners (participatie). Waar gemeenten een duidelijke rol hadden bij het ontwikkelen van de Transitievisie Warmte en nu bij het opzetten en vaststellen van Uitvoeringsplannen, is het verderop in de uitvoering minder uitgekristalliseerd wie welke rol heeft.
 7. Het koppelen van opgaven is essentieel, gemeenten staan voor meerdere opgaven en proberen deze zoveel mogelijk integraal op te pakken. Voor de warmtetransitie geldt: integraal is mooi, maar te integraal werkt niet. Koppelen in de uitvoering blijkt ingewikkeld, zelfs bij iets ogenschijnlijk simpels als de afstemming tussen de vervanging van de riolering en de aanleg van een warmtenet. De wens om mee te koppelen moet niet leiden tot een onmogelijke opgave en onnodige vertraging.
 8. Mensen maken de transitie. Regie is mensenwerk. Een goede programma-leider of projectleider is net zo belangrijk en moet kloppen met de gekozen sturingsfilosofie. Belangrijke eigenschappen zijn: autoriteit, communicatieve vaardigheden, ondernemerschap, autoriteit bij bestuurlijke en ambtelijke regisseurs.

9. Aanbevelingen

Voor gemeenten
en het programma
aardgasvrije wijken.



Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit het vorige hoofdstuk formuleren we hier een aantal aanbevelingen, uitgesplitst naar aanbevelingen voor gemeenten en voor het programma aardgasvrije wijken.

Aanbevelingen voor gemeenten

- **Ontwikkel een eigen lokale visie op regie en maak expliciet welke regierol nodig is.** Stel samen met de Raad, interne organisatie en relevante stakeholders een visie op regie op. De opzet vanuit het PAW kan hiervoor handvatten bieden. Evalueer periodiek met de betrokken stakeholders of de regierol nog past bij de huidige fase in de transitie en stel je regierol actief bij. Bekijk in welke fase van het proces je zit en welke regierol daarbij het beste past voor het behalen van de doelen. Maak als onderdeel van je lokale visie een overzicht van instrumenten en middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft om de lokale warmtetransitie te stimuleren. Onderzoek of hier gaten in zitten, en hoe deze op te vullen. Dit helpt aan het expliciet maken van je visie en maakt het communiceerbaar, zowel naar interne collega's als externe partners en andere betrokkenen.
- **Participatie is noodzakelijk, richt dit heel goed in.** Lokaal enthousiasme en aansluiten bij 'energie in de wijk' is heel belangrijk voor het slagen van de warmtetransitie. Om het vertrouwen in het proces en de uitkomsten blijvend te ondersteunen is het belangrijk om een goede balans te maken tussen het maken van tempo en het bieden van zekerheden aan bewoners, gestoeld op het participatiebeleid van de gemeente. Regie moet zichtbaar zijn voor de betrokken bewoners. Infomeer en communiceer tijdig, laat voortgang zien, deel redenen voor eventuele vertraging en neem ook het besluitvormingsproces en doorlooptijden mee.
- **Richt overlegstructuren in met partners, beschrijf deze en zorg ervoor dat structuren en rollen flexibel mee kunnen veranderen.** Stel samen met relevante partijen een plan van aanpak of een samenwerkingsovereenkomst op. Deel daarin het gezamenlijk gevoel voor urgentie en de intentie van de samenwerking. Wees specifiek over het gezamenlijke doel, de rollen en verwachtingen. Bespreek welke overlegstructuur nodig is op verschillende niveaus van de beleidsachtbaan:

-
- wat moet op welke termijn, wat is strategisch en wat is operationeel. Zorg voor uitwisseling van informatie tussen de verschillende niveaus. Maak duidelijk wie waarover gaat en hoe de besluitvorming wordt gedaan. De mate van detail van een samenwerkingsovereenkomst kan verschillen. Benoem dit, erken en deel dat verantwoordelijkheden en rollen kunnen veranderen en zorg voor periodieke, gezamenlijke evaluatie en aanpassing. Zo kan je samenwerkingsovereenkomst mee ontwikkelen, en helderder worden in de tijd.
 - **Denk vroeg in het proces na over welke afdeling je binnen de gemeente nodig hebt en de mogelijke rollen die je als gemeente kunt hebben in de beoogde warmteoptie, met name bij warmtenetten.** Door vooraf goed in beeld te hebben welke mogelijke rollen er zijn en wat daarvan de consequenties en eventuele risico zijn, maakt het mogelijk om goed beslagen ten ijs te komen bij gesprekken met andere betrokkenen, goede afwegingen te maken en met vertrouwen een bepaalde rol te kiezen. Een goed proces aan de voorkant is van belang om in de uitvoering weloverwogen je rol te kiezen en draagt bij aan de besluitvorming in de raad.
 - **Meekoppelen is maatwerk.** Bekijk per wijk welke uitdagingen of koppelkansen er zijn en sluit daarop aan. Bespreek dit met interne collega's en zorg ervoor dat het werkbaar blijft en voortgang niet in de weg staat. Doe wat goed is, en laat je niet verleiden om alles mee te koppelen.
 - **Maak het mogelijk om nieuwe skills en vaardigheden te leren, en haal deze binnen je organisatie.** Versterk je eigen mensen met nieuwe vaardigheden en (soft)skills en betrek nieuwe mensen waar nodig. Kijk naar de wijk en zoek een projectleider die aansluit bij het DNA van de wijk.

Aanbevelingen voor het PAW

- **Toets de opgestelde visie op regie met gemeenten en andere relevante stakeholders.** De visie op regie die is ontwikkeld binnen dit onderzoek (hoofdstuk 2) helpt gemeenten om gestructureerd na te denken over de regierol in de warmtetransitie en de wijze waarop zij hier invulling aan willen geven. Het biedt naast structuur ook mogelijkheden voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en een blijvende dialoog over de regierol.
- **Ontwikkel een Human Capital Agenda en bijbehorende opleidingen en kennis.** Verfijn het onderzoek naar welke nieuwe vaardigheden en rollen nodig zijn en zorg ervoor dat mensen voldoende toegerust zijn om de verbinding van strategisch naar tactisch en operationeel niveau te leggen. Zorg voor standaardtrainingen, zodat gemeenteamttenaren kunnen beschikken over de juiste vaardigheden voor de warmtetransitie. Bekijk samen met bouwbedrijven, netbeheerders, installateurs, werknemersorganisaties en onderwijs- en onderzoeksinstellingen hoe de uitvoering van de energietransitie kan versnellen door samen te leren en kennis en ervaringen te delen en ontsluiten. Dit zou kunnen door aan te sluiten bij het samenwerkingsverband "Mensen maken de transitie".
- **Blijf inzetten op het ontsluiten en dissemineren van kennis en ervaring, verbeter de structuur.** Gemeenten geven aan veel voordeel te hebben van de beschikbare kennis en informatie. Het vinden van voor hen geschikte informatie kan verbeteren door het aanbod meer in te richten vanuit verschillende soorten gemeenten, fasen in de warmtetransitie en oplossingsrichtingen.

A. Aanpak

- LITERATUURONDERZOEK
 - ENQUÊTE
 - INTERVIEWS
 - KWALITATIEVE TEKSTANALYSE
-



Literatuuronderzoek

In samenspraak met het projectteam en andere deskundigen hebben we een lijst sleuteldocumenten opgesteld als startpunt voor het onderzoek. Deze bieden met name inzicht in de huidige stand van de proeftuinen, de invullingen van het begrip regie en in de positie van belangrijke stakeholders van gemeenten in de warmtetransitie.

- De Argumentenfabriek (2019). Regierollen Transitievisie Warmte. PAW.
- Dignum, M., van der Kooij, P., Kunseler, E., van Schie, M., Schilder, F., & van der Staak, M. (2021). Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Netbeheer Nederland (2021). Transitievisie Warmte In samenwerking met de netbeheerder. Netbeheer Nederland.
- Noy, D. (2020). Woningcorporaties en de gemeenten zij aan zij in de energietransitie. Atrienis.
- Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2021). Empowerment Raamwerk voor participatie. Toepassing in de context van het aardgasvrij maken van wijken. OFL.
- Paré, T., & Spithoven, A. (2018). De Groene beleidsachtbaan – Een handvat voor de verduurzaming van uw vastgoedportefeuille. AS-Vastgoed en Thijs Paré.
- Programma Aardgasvrije Wijken (2021). Rapportage Monitor 2020. Voortgang & Leerervaringen 1e ronde van 27 proeftuinen. PAW.
- Programma Aardgasvrije Wijken (n.d.). Organisatie inrichting. PAW.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2018). De financiële verduurzamingswijzer. Inspirerende praktijkvoorbeelden uit de sociale huursector. RVO.
- Termeer, K., Teisman, G., van der Steen, M., & Schroër, L. (2021). Het terugkerend verlangen naar regie. Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

-
- Woestenburg, A., Puts, H., Diran, D., Maas, N., Buitelaar, S., Heeger, A., & van den Akker, D. (2020). Innovatie in besluitvorming richting Aardgasvrije wijken. Eindpublicatie van kennisontwikkeling binnen de strategische samenwerking tussen G4/TNO/Platform31. G4-steden, TNO en Platform31.

Enquête

Op basis van het literatuuronderzoek en de eerste interviewronde (zie volgende sectie) hebben we een enquête uitgezet onder alle proeftuingemeenten.

De enquête heeft opengestaan van 7 december 2021 tot 21 Januari 2022. Op dat moment liepen de proeftuinen uit de eerste en tweede ronde. De uitnodiging is verstuurd naar de projectleiders uit de proeftuinen van het programma aardgasvrije wijken. De enquête is ingevuld door betrokkenen bij 28 van de 46 proeftuinen.

De resultaten van de enquête staan beschreven in bijlage B. De respondenten staan in bijlage C.

Interviews

Voor het onderzoek hebben we 26 semigestructureerde interviews uitgevoerd met betrokkenen bij de gemeentelijke warmtetransitie. Bijlage C bevat de lijst met geïnterviewden.

De interviews vonden plaats in twee ronden. De eerste ronde, in november en december 2021, bestond uit vier verkennende interviews met ambtenaren uit proeftuingemeenten. Bij de interviews gebruikten we een gespreksleidraad op basis van de literatuurstudie en vraagstelling, met daarin veel ruimte voor de eigen vraagstukken van de geïnterviewden. De interviews dienden om de onderzoeksvragen aan te scherpen, de leidraad aan te scherpen en om onderwerpen voor de enquête op te halen. Om die reden is er gekozen voor gemeenten met veel en diverse soorten ervaring.

De tweede ronde interviews vond plaats na de enquête, van januari tot maart 2022. Deze ronde bestond uit gesprekken met ambtenaren van 12 proeftuingemeenten en 2 niet-proeftuingemeenten en met 8 vertegenwoordigers van gemeentelijke partners zoals woningcorporaties, netbeheerders, warmtebedrijven en bewonersinitiatieven. De geïnterviewden zijn allemaal partijen die werken aan de warmtetransitie.

Over de proeftuinen is al veel informatie beschikbaar, bijvoorbeeld uit de proeftuinaanvragen en uit interviews voor de jaarlijkse monitor van het PAW. We hebben deze informatie gebruikt in de voorbereiding van de gesprekken en om een selectie te maken van voor die proeftuin relevante regiethema's. Alle interviews zijn uitgewerkt in vertrouwelijke gespreksverslagen die voorgelegd zijn aan de geïnterviewden voor controle.

Kwalitatieve tekstanalyse

We hebben de verslagen van de interviews voor de analyse gecodeerd met behulp van ATLAS.ti. Het coderingsschema is te vinden in bijlage D. Na het coderen hebben we per thema de relevante opmerkingen geanalyseerd.

B. Enquête resultaten



Enquêteresultaten

INHOUDSOPGAVE

- Respons Enquête
- Hoofddijnen
- Vraag 5: Wat is uw functie?
- Vraag 8: Vanuit welke groep of organisatie kwam het initiatief om in uw gemeente te starten met een aardgasvrije wijk of proeftuin?
- Vraag 9: Welke nieuwe entiteiten zijn voorzien of reeds opgericht?
- Vraag 10: In welke fase bevindt de aardgasvrije wijk zich?
- Vraag 11: Welke aspecten spelen een rol bij de invulling van de regierol in uw gemeente bij aardgasvrij?
- Vraag 12: Toelichting: hoe hebben deze aspecten een rol gespeeld bij de invulling van de regierol in uw gemeente?
- Vraag 14: Hoe wordt in uw gemeente tegen regie aangekeken?
- Vraag 15 en 16: Welke typering omschrijft de regierol in uw gemeente het beste bij aan van het project? En welke op dit moment?
- Vraag 17: Toelichting bij vorige 2 vragen: Indien de rol is veranderd gedurende het proces: wat was daarvoor de reden?
- Vraag 18: Welke vormen van samenwerking of overleg zijn er met bewoners of hun vertegenwoordigers uit de wijk?
- Vraag 19: Hoe gaat de gemeente om met bewonersinitiatieven?
- Vraag 20: Wat is de motivatie voor de gekozen vormen van samenwerking en overleg met bewoners?
- Vraag 21: Hoe is de samenwerking met professionele stakeholders ingevuld?
- Vraag 22: Hoe kijken de professionele stakeholders zelf naar de regierol van de gemeente? Wat zijn hun verwachtingen?
- Vraag 23: Hoe effectief is de samenwerking met de volgende partijen?
- Vraag 24: Toelichting: kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?
- Vraag 25: Hoe intensief worden de volgende partijen betrokken bij de besluitvorming?
- Vraag 26: Hoe verloopt de samenwerking indien er sprake is van een business case?
- Vraag 27: Wat zijn de belangrijkste lessen ten aanzien van regie?
- Vraag 28: Welke organisatievorm beschrijft het beste de interne organisatie?
- Vraag 29: Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de organisatiestructuur voor het proces naar aardgasvrij?
- Vraag 30: Wat zijn de belangrijkste lessen ten aanzien van de besluitvorming en interne organisatie?

2

RESPONS ENQUÊTE

46 uitnodigingen verstuurd, 28 enquêtes ingevuld.

Verschillende warmteoplossingen. Grote en kleine gemeenten

- | | | |
|--------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| 1. Brunssum | 10. De Wolden | 20. Opsterland |
| 2. Vlieland | 11. Eindhoven | 21. Rotterdam-Pendrecht |
| 3. Den Haag | 12. Doesburg | 22. Pijnacker-Nootdorp |
| 4. Wageningen | 13. Katwijk | 23. Tilburg |
| 5. Drimmelen | 14. Goeree-Overflakkee | 24. Roermond |
| 6. Apeldoorn | 15. Nijmegen-Dukenburg | 25. Tytsjerksteradiel |
| 7. Eemsdelta – Loppersum warmtenet | 16. Hilversum | 26. Venlo |
| 8. Arnhem | 17. Oldambt | 27. Utrecht |
| 9. Eemsdelta – Loppersum Zonnedorpen | 18. Hoogeveen | 28. Zwolle |
| | 19. Purmerend | |

3

Enquêteresultaten

HOOFDLIJNEN ENQUÊTE

Keuze voor een regierol

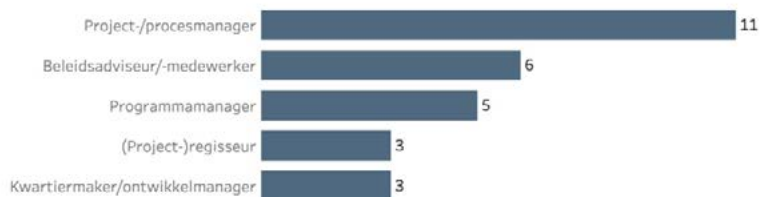
- Regierol is bewuste keuze
- De rollen worden niet perse expliciet gemaakt
- Meest gekozen: Procesregisseur en Integrale regisseur
- Belangrijkste aspecten bij keuze:
 - betaalbaarheid
 - technieke keuze
 - aanwezigheid bewonersinitiatief

Lessen aardgasvrij

- Arbeidsintensief, moeilijk schaalbaar
- Vereiste: vertrouwen wederzijds
- Bewoners vanaf start betrekken
- Afspraken maken over rollen en verantwoordelijkheden
- Regie is gezamenlijke inspanning. Gemeente niet allesbepalend
- Politieke wil en commitment
- Nodig:
 - langjarige borging van een project
 - Tijdige betrokkenheid & afstemming relevante afdelingen, bestuur en management

4

VRAAG 5: WAT IS UW FUNCTIE?

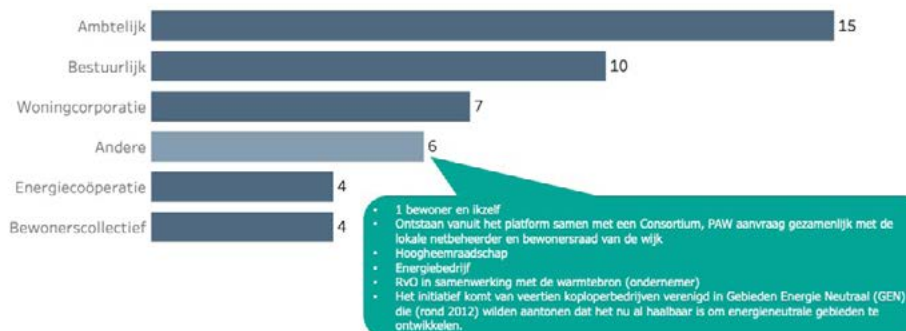


Diverse functies vanuit de gemeente en externen zijn vertegenwoordigd

5

Enquêteresultaten

VRAAG 8: VANUIT WELKE GROEP OF ORGANISATIE KWAM HET INITIATIEF OM IN UW GEMEENTE TE STARTEN MET EEN AARDGASVRIJE WIJK OF PROEFTUIN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)



Er zijn verschillende initiatieven voor het starten van een proeftuin

6

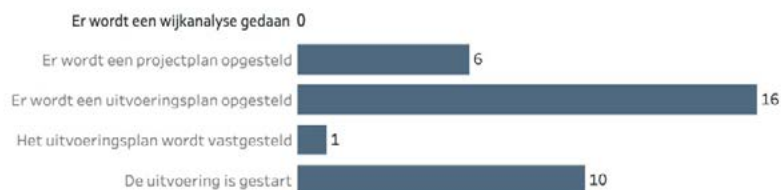
VRAAG 9: WELKE NIEUWE ENTITEITEN ZIJN VOORZIEN OF REEDS OPGERICHT?

- Er zijn een aantal energie coöperaties opgericht en betrokken
- Bewonersbelangen vertegenwoordiging
- Warmte BVs / energiebedrijven die warmte gaan exploiteren
- Regiegroep/projectgroepen vanuit de gemeente met verschillende stakeholders

7

Enquêteresultaten

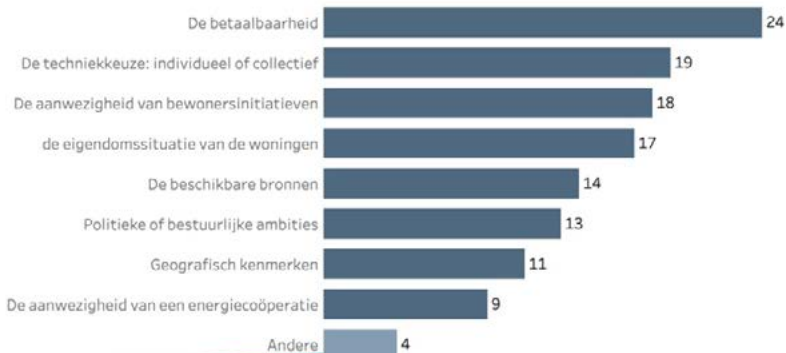
VRAAG 10: IN WELKE FASE BEVINDT DE AARDGASVRIJE WIJK ZICH? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)



De meeste proeftuinen werken richting de uitvoeringsfase of zitten daar al in

8

VRAAG 11: WELKE ASPECTEN SPELEN EEN ROL BIJ DE INVULLING VAN DE REGIEROL IN UW GEMEENTE BIJ AARDGASVRIJ? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)



Andere

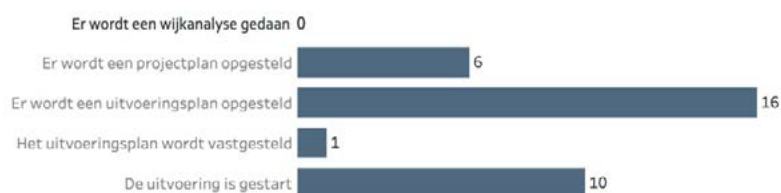
4

- Garantie leveringszekerheid
- Het juridische kader
- Risicomitigatie, organiseren van flexibiliteit naar de toekomst (meer warmtebronnen, meer leveranciers, beperkte concurrentie).
- Aardbevingsproblematiek

9

Enquêteresultaten

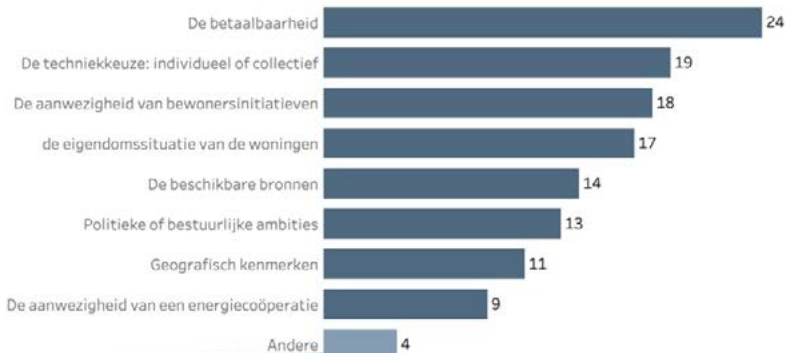
VRAAG 10: IN WELKE FASE BEVINDT DE AARDGASVRIJE WIJK ZICH? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)



De meeste proeftuinen werken richting de uitvoeringsfase of zitten daar al in

8

VRAAG 11: WELKE ASPECTEN SPELEN EEN ROL BIJ DE INVULLING VAN DE REGIEROL IN UW GEMEENTE BIJ AARDGASVRIJ? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)



Andere

4

- Garantie leveringszekerheid
- Het juridische kader
- Risicomitigatie, organiseren van flexibiliteit naar de toekomst (meer warmtebronnen, meer leveranciers, beperkte concurrentie).
- Aardbevingsproblematiek

9

Enquêteresultaten

VRAAG 12: TOELICHTING: HOE HEBBEN DEZE ASPECTEN EEN ROL GESPEELD BIJ DE INVULLING VAN DE REGIEROL IN UW GEMEENTE?

- Warmtebron en koppelkansen zijn belangrijk voor bepaling waar men start.
- Ze bepalen de keuzes die de gemeente maakt over warmtenet en of er gestart wordt met een eigen warmtebedrijf of niet.
- Zonder subsidies is geen uitvoering mogelijk.
- Samenwerking met alle stakeholders is bepalend voor aansluiting op het warmtenet
- Initiatieven koppelen aan expertise en faciliterend

10

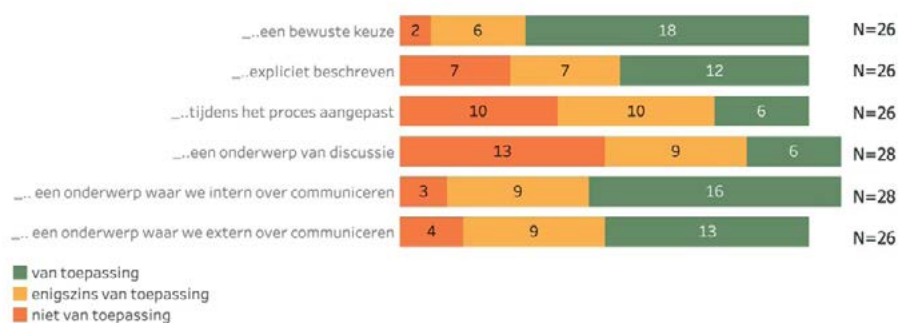
VRAAG 17: TOELICHTING BIJ VORIGE 2 VRAGEN: INDIEN DE ROL IS VERANDERD GEDURENDE HET PROCES: WAT WAS DAARVOOR DE REDEN?

- Kennisontwikkeling binnen de gemeente
- De regie is van de initiatiefnemers naar de gemeente gegaan
- Deze is veranderd door het aanstellen van een externe onafhankelijke partij

13

Enquêteresultaten

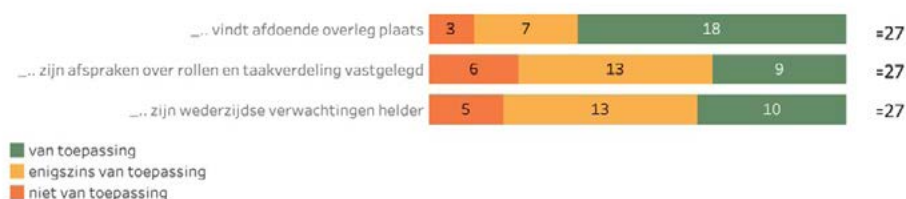
VRAAG 14: HOE WORDT IN UW GEMEENTE TEGEN REGIE AANGEKEKEN? DE REGIEROL IS...



De regierol is bewust, niet altijd expliciet en is een interne aangelegenheid

11

VRAAG 19: HOE GAAT DE GEMEENTE OM MET BEWONERSINITIATIEVEN? TUSSEN BEWONERSINITIATIEVEN EN DE GEMEENTE

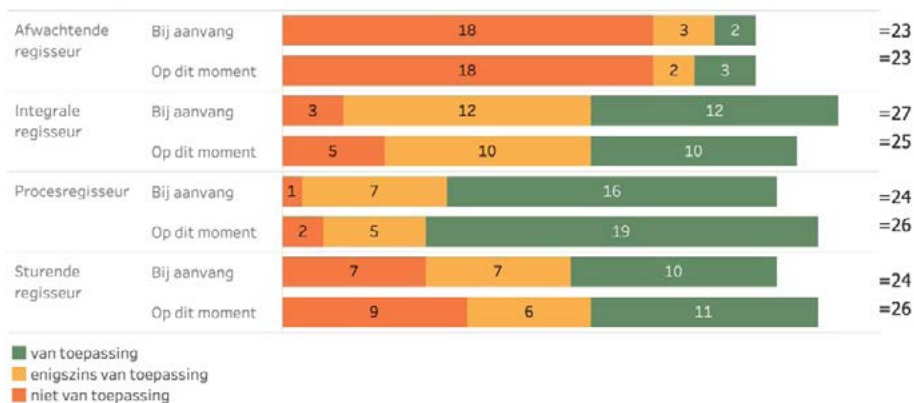


Er vindt meestal voldoende overleg plaats maar de verwachtingen naar elkaar en de taakverdeling is niet altijd duidelijk

15

Enquêteresultaten

VRAAG 15 EN 16: WELKE TYPERING OMSCHRIJFT DE REGIEROL IN UW GEMEENTE HET BESTE BIJ AAN VAN HET PROJECT? EN WELKE OP DIT MOMENT?



De regierollen lijken redelijk vast te staan maar er vinden een aantal verschuivingen plaats, hij wordt iets minder integraal

12

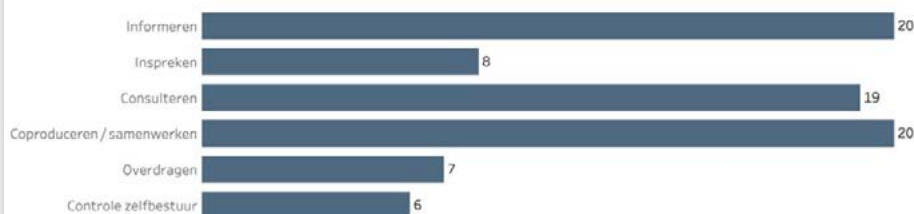
VRAAG 17: TOELICHTING BIJ VORIGE 2 VRAGEN: INDIEN DE ROL IS VERANDERD GEDURENDE HET PROCES: WAT WAS DAARVOOR DE REDEN?

- Kennisontwikkeling binnen de gemeente
- De regie is van de initiatiefnemers naar de gemeente gegaan
- Deze is veranderd door het aanstellen van een externe onafhankelijke partij

13

Enquêteresultaten

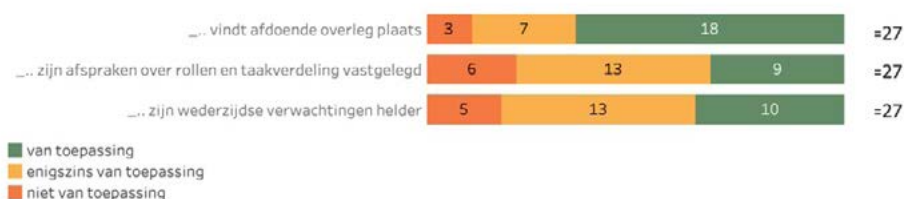
VRAAG 18: WELKE VORMEN VAN SAMENWERKING OF OVERLEG ZIJN ER MET BEWONERS OF HUN VERTEGENWOORDIGERS UIT DE WIJK? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)



De samenwerkingsvormen zijn vooral het informeren, consulteren en coproduceren met bewoners of hun vertegenwoordigers.

14

VRAAG 19: HOE GAAT DE GEMEENTE OM MET BEWONERSINITIATIEVEN? TUSSEN BEWONERSINITIATIEVEN EN DE GEMEENTE



Er vindt meestal voldoende overleg plaats maar de verwachtingen naar elkaar en de taakverdeling is niet altijd duidelijk

15

Enquêteresultaten

VRAAG 20: WAT IS DE MOTIVATIE VOOR DE GEKOZEN VORMEN VAN SAMENWERKING EN OVERLEG MET BEWONERS?

- Of er een bewonersinitiatief aanwezig is speelt een grote rol
- Sommige proeftuinen willen de transitie bottom-up vormgeven
- Past in manier van werken en cultuur van gemeente
- Bewoner wacht alleen op een aanbod
- Motivatie komt voort uit wijkenaanpak en bestaande organisaties

16

VRAAG 21: HOE IS DE SAMENWERKING MET PROFESSIONELE STAKEHOLDERS INGEVULD?



17

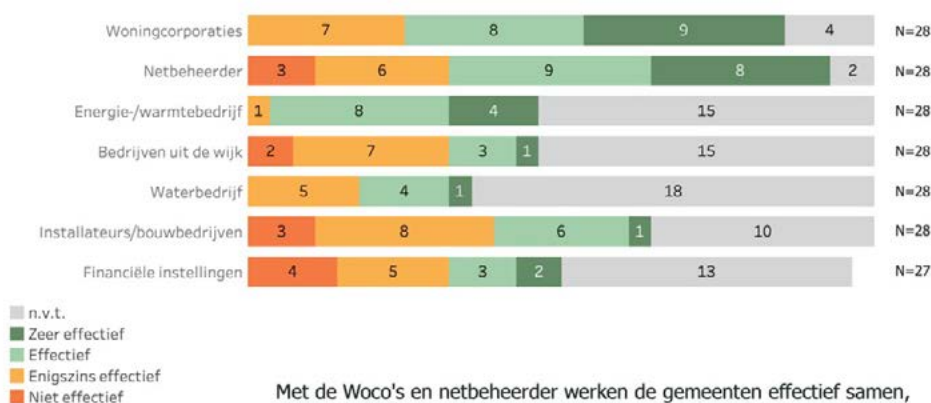
Enquêteresultaten

VRAAG 22: HOE KIJKEN DE PROFESSIONELE STAKEHOLDERS ZELF NAAR DE REGIEROL VAN DE GEMEENTE? WAT ZIJN HUN VERWACHTINGEN?

- Afwachtende houding
- Dat de gemeente regie neemt en hen ontzorgd
- Dat de gemeente de knelpunten oplost tussen de belangen van stakeholders

18

VRAAG 23: HOE EFFECTIEF IS DE SAMENWERKING MET DE VOLGENDE PARTIJEN?



19

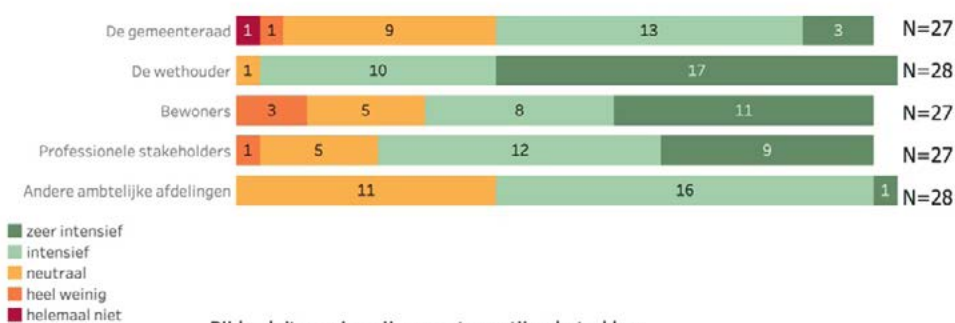
Enquêteresultaten

VRAAG 24: TOELICHTING: KUNT U UW ANTWOORD OP DE VORIGE VRAAG TOELICHTEN?

- Sommige stakeholders moeten nog betrokken worden of zijn te afwachtend
- Samenwerking met netbeheerder verloopt niet altijd soepel

20

VRAAG 25: HOE INTENSIEF WORDEN DE VOLGENDE PARTIJEN BETROKKEN BIJ DE BESLUITVORMING?



Bij besluitvorming zijn meeste partijen betrokken.
 N.B. secretarissen niet genoemd in deze vraag

21

Enquêteresultaten

VRAAG 26: HOE VERLOOPT DE SAMENWERKING INDIEN ER SPRAKE IS VAN EEN BUSINESS CASE?

- De meeste businesscases moeten nog in detail worden uitgewerkt
- De risico's worden in kaart gebracht, soms ligt het risico niet bij de gemeente
- Voor een Individuele businesscase geeft de gemeente het uit handen
- Bij collectieve oplossingen is er samenwerking met de Woningcorporatie, bewonerscollectieven en potentiële warmtebedrijven
- Onrendabele top is een heikel punt in de businesscase

22

C. Geïnterviewden en respondenten enquête



Geïnterviewden en respondenten enquête

GEÏNTERVIEWDEN PROEFTUINEN

Geïnterviewden Proeftuinen:		
Gemeente	Proeftuin	Geïnterviewde
Tilburg	Quirijnstok	Inge van Beek en Bjorn Hanzen
Tytsjerksteradiel	Garyp	Ytje Hiemstra en Anke Lodder
Groningen	Paddepoel en Selwerd	Anne Venema
Arnhem	Elderveld	Ursula van Wandelen
Oldambt	Nieuwolda-Wagenborgen	Gert Jan van 't Land
Doesburg	De Ooi	Mario Groot Kormelink
Hilversum	De Hilversumse Meent	Bas de Jong
De Wolden	Schoolkring de Ansen	Wessel de Wagt
Opsterland	Wijnjewoude	Timo Veen
Purmerend	Overwhere-Zuid	Jaspert Verplancke en Maaïke Wever
Rotterdam	Pendrecht	Nicole Wirschel
Drimmelen	Terheijden	Hendrik Jan Erkens
Brunssum	Brunssum Noord	Dennis Fokkinga (Driven by Values)
Eindhoven	't Ven Lievendaal	Roozbeh Nikdel
Eemsdelta	Krewerd en Zonnedorpen Loppersum	Willy Jansen

Geïnterviewden en respondenten enquête

GEÏNTERVIEWDEN PROEFTUINEN

Geïnterviewden Proeftuinen:		
Gemeente	Proeftuin	Geïnterviewden
Tilburg	Quirijnstok	Inge van Beek en Bjorn Hanzen
Tytsjerksteradiel	De Garyp	Ytje Hiemstra en Anke Lodder
Groningen	Paddepoel en Selwerd	Anne Venema
Arnhem	Elderveld	Ursula van Wandelen
Oldambt	Nieuwolda-Wagenborgen	Gert Jan van 't Land
Doesburg	De Ooi	Mario Groot Kormelink
Hilversum	De Hilversumse Meent	Bas de Jong
De Wolden	Schoolkring de Ansen	Wessel de Wagt
Opsterland	Wijnjewoude	Timo Veen
Purmerend	Overwhere-Zuid	Jaspert Verplancke en Maaïke Wever
Rotterdam	Pendrecht	Nicole Wirschel
Drimmelen	Terheijden	Hendrik Jan Erkens
Brunssum	Brunssum Noord	Dennis Fokkinga (Driven by Values)
Eindhoven	't Ven Lievendaal	Roozbeh Nikdel
Eemsdelta	Krewerd en Zonnedorpen Loppersum	Willy Jansen

GEÏNTERVIEWDEN NIET PROEFTUINEN

Geïnterviewden Niet Proeftuinen:	
Gemeente	Geïnterviewden
Amersfoort	Nicole Maas
Zeewolde	Jan Nieuwenhuis

Geïnterviewden en respondenten enquête

GEÏNTERVIEWDEN PROFESSIONELE STAKEHOLDERS

Geïnterviewden Professionele Stakeholders:	
Organisatie	Wie
Warmteregisseurs	Hugo Biersma
Firan/warmtebedrijf	Brenda Schouwman
Atriensis	Dyon Noy
Energie Samen	Siward Zomer
Alliander	Sjoerd Robertson
Alliander	Monique Hoogwijk
Bewonersinitiatief en Energie coöperatie: Wijnje- woude Energie Neutraal	Pieter de Kroon
Woningcorporaties: De Alliantie en Portaal	Dieuwke Leveling en Diana Paarlberg

Geïnterviewden en respondenten enquête

RESPONDENTEN ENQUÊTE

Respondenten enquête:	
Gemeente	Proeftuin
Brunssum	Brunssum Noord
Vlieland	Duinwijk
Den Haag	Bouwlust/Vrederust
Wageningen	Benedenbuurt
Drimmelen	Terheijden
Apeldoorn	Kerschoten en Kerschoten West
Eemsdelta	Krewerd
Arnhem	Elderveld
Eemsdelta	Zonnedorpen
De Wolden	Schoolkring de Ansen
Eindhoven	't Ven-Lievendaal
Doesburg	De Ooi
Katwijk	Kalkoven
Goeree-Overflakkee	Stad aan 't Haringvliet
Nijmegen	Dukenburg
Hilversum	De Hilversumse Meent
Oldambt	Nieuwolda-Wagenborgen
Hoogeveen	Erflanden
Purmerend	Overwhere-Zuid
Opsterland	Wijnjewoude
Rotterdam	Pendrecht
Pijnacker-Nootdorp	Klapwijk
Tilburg	Quirijnstok
Roermond	Maasniel, Tegelarijeveld
Tytsjerksteradiel	Garyp
Venlo	Hagerhof-Oost
Utrecht	Overvecht Noord
Zwolle	Berkum

D. Coderingsschema



Coderingsschema

Voor de analyse van de interviews hebben we een combinatie van deductief en inductief coderen gebruikt. Voorafgaand aan de interviews hebben we een coderingsschema opgesteld op basis van de vraagstelling en het literatuuronderzoek. Dit coderingsschema hebben we verfijnd en aangevuld op basis van de resultaten van de eerste tranche interviews en de enquête (zie Bijlage A voor de aanpak). Sommige delen van het coderingsschema hebben we opengelaten. Voor deze hebben we tijdens het coderen inductief codes opgesteld op basis van de inhoud van de interviews.

INVULLING REGIEROL

Voor de mogelijke invullingen die gemeenten geven aan hun regierol hebben we ons gebaseerd op de indeling van De Argumentenfabriek. Opmerkingen zijn gecodeerd als een combinatie van een regievorm en inhoudelijke duiding.

Regievorm:

- **Sturende regie.** Sturing op ambitie, tempo, eindbeeld of specifieke invulling van uitvoeringsplannen.
- **Afwachtende regie.** Gebrek aan sturing, of sturing om het tempo en de ambitie te verminderen.
- **Procesregie.** Sturing op het proces, om de betrokkenheid van stakeholders en bewoners te vergroten en hun invloed te geven.
- **Integrale regie.** Sturing op de koppeling aan andere opgaven en plannen.
- **Faciliterende regie.** De gemeente noemt het zelf faciliteren of ontzorgen.
- **Andere regie**

Inhoud:

- **Aanleiding.** Waarom werd deze vorm van regie uitgeoefend?
- **Barrière.** Wat belemmerde de uitoefening van deze vorm van regie?
- **Succesfactor.** Wat bevorderde de uitoefening van deze vorm van regie?
- **Verschuiving.** De regievorm werd meer/minder uitgeoefend.
- **Anders**

Overige codes:

- **Opvatting regie.** Antwoorden op de vraag waar de gemeente zelf aan denkt bij regie.
- **Communicatie regie.** Hoe wordt de regierol intern en extern gecommuniceerd?
- **Loslaten.** Opmerking over het loslaten, overdragen of terugpakken van regie.

Uitgangspunten:

Gemeenten sturen bij het uitoefenen van hun regie op bepaalde doelen en waarden. Deze oorspronkelijke lijst is tijdens de analyse verfijnd tot de uitgangspunten die beschreven staan in hoofdstuk 3.

- **Technisch.** Kunnen de bronnen en het net op ieder moment in de warmtevraag voorzien?
- **Duurzaamheid.** Is er een verbetering voor het klimaat en het milieu?
- **Businesscase.** Is er met de opbrengsten uit de exploitatie een positief rendement te behalen?
- **Governance.** Wie krijgt zeggenschap en verantwoordelijkheid over welke onderdelen?
- **Maatschappelijk.** Is de oplossing rechtvaardig en de besluiten democratische tot stand gekomen?
- **Gebiedsgericht.** Wordt de leefbaarheid in de wijk verbeterd (economie, sociaal, ruimte, veiligheid)?
- **Eindgebruikers.** Is het aanbod voor eindgebruikers gunstiger dan de alternatieven?
- **Consumenten.** Hoe worden de rechten en belangen van de consument beschermd?
- **Anders**

Externe partners

Opmerkingen over de samenwerking met externe partners hebben we gecodeerd als een combinatie van de betreffende partner en een inhoudelijke duiding van de opmerking.

Partners:

- Algemeen. Algemene opmerking over de samenwerking met partners.
- Individuele bewoners
- Bewonersorganisaties. Omvat onder meer bewonersinitiatieven en energiecoöperaties.
- VvE's
- Woningcorporaties

-
- **Netbeheerder**
 - **Energie-/warmtebedrijf.** Zowel warmtenetbeheerder als integrale warmtebedrijven.
 - **Bedrijven uit de wijk.** Zowel als aanbieders van producten/oplossingen als warmtevragers.
 - **Waterbedrijf**
 - **Installateurs/ bouwbedrijven**
 - **Financiële instellingen**
 - **Andere partner**

Inhoud:

- **Aanleiding.** Wat is de reden om samen te (willen) werken of de waarde van de samenwerking?
- **Behoeftte.** Wat heeft de partij nodig?
- **Succesfactor.** Wat bevordert effectieve samenwerking?
- **Barrière.** Wat bemoeilijkt effectieve samenwerking?
- **Verschuiving.** De samenwerking met een partij nam toe of af.
- **Anders**

Organisatie en besluitvorming

Organisatie:

- **Wethouder.** Opmerking over de rol van de wethouder.
- **Raad.** Opmerking over de rol van de raad.
- **Secretaris.** Opmerking over de rol van de gemeentesecretaris.
- **Organisatievorm.** Opmerking over hoe de besluitvorming en betrokkenheid georganiseerd is, inclusief de betrokkenheid van interne partijen, externen en inhuur.
- **Governance warmtenet.** Opmerking over het (beoogde) governance- model voor een warmtenet (eigenaarschap en integraliteit/splitsing).
- **Anders**

Voor het beleidsproces hebben we ons gebaseerd op de groene beleidsachtbaan, die beschreven staat in hoofdstuk 2.

- **Strategische betrokkenheid.** Opmerking over de betrokkenheid van interne en externe partijen bij het bepalen van de gemeentelijke waarden en visie op eigen rol, verhouding t.o.v. bewoners en de energietransitie en de doorvertaling daarvoor in gemeentebrede plannen zoals de TVW.

-
- **Tactische betrokkenheid.** Opmerking over de betrokkenheid van interne en externe partijen bij het bepalen van de invulling regierol in plannen voor de wijk, zoals proeftuinaanvraag, WUP of governancestructuur warmtenet.
 - **Operationele betrokkenheid.** Opmerking over de betrokkenheid van interne en externe partijen bij het maken van uitvoeringsplannen en bij de uitvoering.
 - **Doelen, ambities en visie.** Opmerking over de invloed van warmteoverstijgende doelen van een gemeente op de invulling van de warmteplannen.
 - **Invloed TVW en gemeentebrede plannen.** Opmerking over de invloed van gemeentebrede warmteplannen, zoals uit de TVW, op de invulling van de plannen voor een wijk, zoals binnen een WUP.
 - **Lokale input wijkplannen.** Opmerking over de invloed van lokale factoren en afwegingen op de plannen voor een wijk.
 - **Doorvertaling in investeringsplannen.** Opmerking over de doorvertaling van de plannen voor een wijk in de investeringsplannen van relevante partners.
 - **Investerings bewoners.** Opmerking over de doorvertaling van de plannen voor een wijk in de investeringsplannen van bewoners.
 - **Effect op uitvoering.** Opmerking over de doorvertaling van de plannen voor een wijk naar de uitvoering.

Lessen

We hebben tijdens de analyse inductief best practices, succesfactoren en belemmeringen gecodeerd. Voorbeelden zijn:

- **Arbeidsintensiviteit.** Opmerking over het feit dat/redenen waarom regie veel tijd en werk kost.
- **Bevoegdheden.** Opmerking over (gebrek aan) wettelijke bevoegdheden van gemeenten.
- **Capaciteit.** Opmerking over gebrek aan geld en capaciteit bij de gemeente om regie uit te oefenen.
- **Borging.** Opmerking over het borgen van het beleid van aardgasvrij in de organisatie op de langere termijn. Inclusief de nadelen van veel tijdelijk/ingehuurd personeel.
- **Commitment.** Opmerking over het belang van commitment bij politiek en partners.
- **Helderheid rollen.** Opmerking over het belang van helderheid en communicatie over de regierol en rolverdeling.

Overig

- **Quote.** Mogelijk interessant citaat voor in het rapport.
- **Besluit: warmtenet.** Opmerking over hoe of wanneer het besluit is genomen voor het governance-model bij een warmtenet.
- **Anders.** Relevante opmerking die niet binnen andere codes past.