



hier

De wijkaanpak in de praktijk

Juni 2021

Klimaatstichting HIER

Inleiding	1
Het formele proces	2
De praktijk: een complex proces met vier fases	3
De positie van woningeigenaren en bewoners	3
Participatiemeting	4
Bewonersinitiatieven	6
De wijkaanpak op hoofdlijnen	11
De organisatie van de wijkaanpak	14

INHOUD

Dit is een uitgave van HIER

HIER is initiatiefnemer van kennisplatform HIER opgewekt. Op hieropgewekt.nl lees je meer over aardgasvrij wonen, van achtergrondinformatie tot voorbeeldprojecten en praktische tips.

Contact: aardgasvrij@hier.nu

Inleiding

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente de regierol heeft bij de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving. Het is de bedoeling dat de gemeente de bevoegdheid krijgt om in een omgevingsplan een warmtealternatief vast te stellen voor een bepaalde wijk en een besluit te nemen over het moment waarop de levering van aardgas wordt stopgezet. Maar hoe ziet dit er in de praktijk uit?

De ervaringen in de proeftuinen laten zien dat dit nog een enorme zoektocht is. Het is nieuw voor een gemeente om de zorg te dragen voor een goed warmtealternatief voor haar bewoners. Gemeenten hebben hiervoor geen uitvoeringsorganisatie. En belangrijker nog is dat een groot deel van de maatregelen bij de bewoners thuis, achter de voordeur genomen zal moeten worden. Woningeigenaren zijn de baas in hun eigen woning. Voor hen is de noodzaak zich voor te bereiden op de afkoppeling van aardgas voor 2050 niet direct voelbaar. En zij zullen in veel gevallen forse investeringen moeten doen van duizenden tot vaak tienduizenden euro's.

Het beleid opstellen en plannen maken met de Transitievisie Warmte, dat lukt wel. Het probleem zit in de wijkaanpak. We schetsen allereerst het formele proces van het wijkuitvoeringsplan. Daarna gaan we in op de positie van woningeigenaren, bewoners en bewonersinitiatieven. We zetten de fasering van de wijkaanpak uiteen, gevolgd door de noodzakelijke gemeentelijke organisatie. Tot slot gaan we in op de vraag hoe de warmtetransitie aantrekkelijk kan worden gemaakt voor bewoners.

Het formele proces

Transitievisie Warmte 2021 klaar en vastgesteld door de gemeenteraad

Alle gemeenten werken op dit moment aan een Transitievisie Warmte. De gemeente moet daarin aangeven in welke wijken zij tot en met 2030 aan de slag gaat, hoeveel woningen en andere gebouwen tot en met 2030 worden geïsoleerd en/of aardgasvrij worden gemaakt, welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn en welk warmtealternatief de laagste nationale kosten heeft. De Transitievisie Warmte dient elke 5 jaar te worden herzien.

Wijkuitvoeringsplan

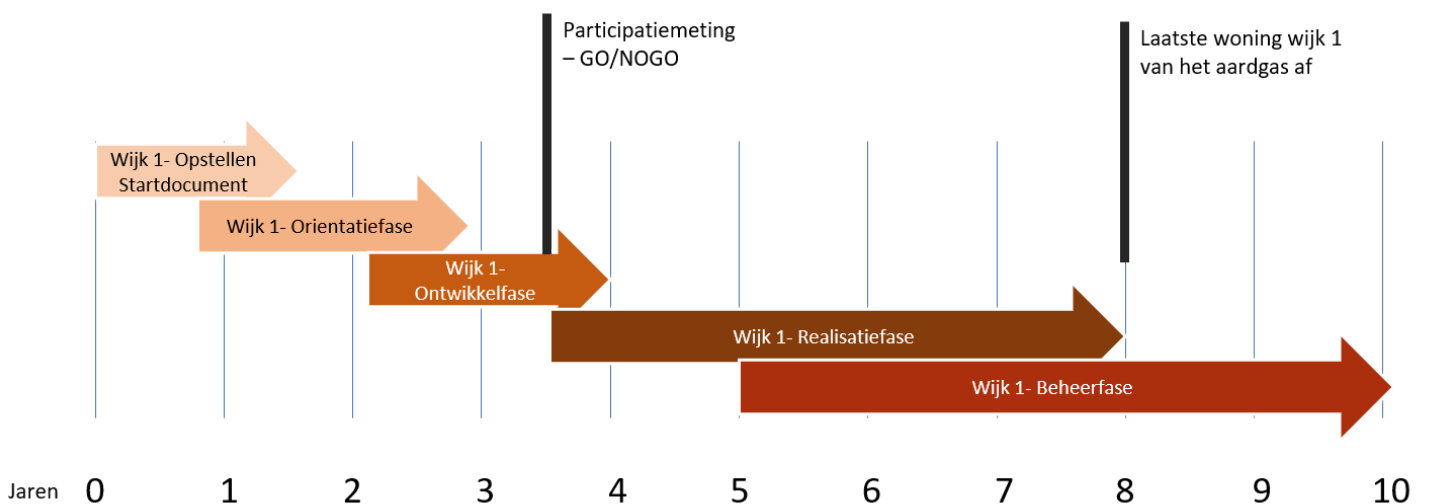
In het wijkuitvoeringsplan (WUP) volgt een concretisering van de Transitievisie Warmte. In het WUP komt per wijk te staan op welk (collectief) duurzaam alternatief de betreffende wijk overgaat en per wanneer. Ook staat er welke maatregelen nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen. Het WUP moet ook aangeven welke isolatiemaatregelen nodig zijn en welke kenmerken de binneninstallatie en ventilatie van gebouwen moeten hebben om ze met de nieuwe warmtebron te kunnen verwarmen. Tot slot geeft het WUP een totaaloverzicht van de stappen die door alle betrokken partijen moeten worden gezet om de isolatieaanpak en/of om het gekozen alternatief voor aardgas voor een wijk te realiseren. In de huidige documenten over het wijkuitvoeringsplan wordt niet ingegaan op aardgasvrij koken en warm tapwater.

Opname WUP in omgevingsplan

De gemeente dient het alternatief voor aardgas juridisch vast te leggen in het omgevingsplan. Ook moeten in het omgevingsplan regels worden gesteld over de beëindiging van bestaande gasaansluitingen van gebouwen.

De praktijk: een complex proces met vier fases

De stappen van Transitievisie Warmte tot en met het Omgevingsplan zijn logische onderdelen van het democratisch proces, maar bieden nauwelijks handvatten voor de uitvoering van het beleid. In de praktijk blijkt dat de wijkaanpak een proces is van jaren, waarin vier verschillende fases kunnen worden onderscheiden: de oriëntatiefase, de ontwikkelfase, de realisatiefase en de beheerfase.



De positie van woningeigenaren en bewoners

Een belangrijke vraag die nog moet worden beantwoord is hoe de positie (of het belang) van eigenaren, huurders en/of bewoners in dit proces wordt geborgd. Onder welke voorwaarden mag de gemeente een wijkuitvoeringsplan vaststellen en daarmee de levering van aardgas in een wijk beëindigen? Hoeveel zeggenschap hebben woningeigenaren en bewoners over de maatregelen in de eigen woning en in de wijk?

We zien in de praktijk twee mogelijke benaderingen:

- De gemeenteraad neemt het besluit voor een bepaald warmtealternatief op basis van technische en financiële eisen aan de kwaliteit van het aanbod aan woningeigenaren en bewoners (zoals woonlastenneutraliteit). Deze eisen kunnen worden opgenomen in de Transitievisie Warmte en kunnen ook in overleg met wijkbewoners worden vastgesteld.
- Het gemeentelijk besluit vereist ook dat voldoende woningeigenaren de gekozen oplossing aantoonbaar steunen. Dit is vergelijkbaar met de invloed die huurders hebben op de besluitvorming over grootschalige renovatie door woningcorporaties.

De tweede route, waarbij sprake is van aantoonbare steun van het overgrote deel van de mensen in de wijk, geeft bewoners en woningeigenaren echt invloed in het proces. De gelijkwaardige positie voor bewoners en woningeigenaren binnen het politieke besluitvormingsproces maakt dat hun belang is geborgd. Dit is terecht en eerlijk, aangezien ook zij kosten zullen moeten maken bij de overstap naar aardgasvrij wonen. In de praktijk borgt de tweede benadering ook de positie van bewonersinitiatieven, mits deze voldoende draagvlak hebben in de wijk.

De tweede route sluit ook aan bij de ervaringen in de proeftuinen dat laagdrempelig en persoonlijk contact met bewoners belangrijk is. Alle bewoners moeten worden bereikt. Meerdere gemeenten zijn overgestapt van collectieve communicatie (middels bijeenkomsten) naar een meer persoonlijke benadering. Dit blijkt nodig om bewoners goed te informeren en, om de financieringsmogelijkheden door te spreken en ze te kunnen ondersteunen bij het maken van een keuze. De individuele situatie verschilt vaak namelijk behoorlijk.

De tweede route kan concreet vorm krijgen door middel van een participatiemeting.

Participatiemeting

Wil je het besluitvormingsproces zorgvuldig opzetten, dan is de participatiemeting een nieuw en noodzakelijk onderdeel daarvan. De participatiemeting maakt de instemming van de mensen in de wijk inzichtelijk en geeft vorm aan de invloed die zij kunnen uitoefenen in de besluitvorming. De gemeenteraad kan pas definitief besluiten wanneer de participatiemeting is gedaan.

Dit is vergelijkbaar met de aanpak van woningcorporaties, die bij grootschalige renovaties instemming van minimaal 70% van de huurders nodig hebben. Dit percentage kan ook gelden voor woningeigenaren in de betreffende wijk. Wanneer minimaal 70% van de woningeigenaren instemt met het wijkuitvoeringsplan geeft dat de gemeenteraad een duidelijk inzicht in het draagvlak in de wijk.

Daarbij gelden de volgende overwegingen:

- Een wijkgerichte aanpak op basis van louter vrijwilligheid is volgens gemeenten niet haalbaar. Als sluitstuk voor het aardgasvrij maken van een wijk is de wettelijke bevoegdheid tot beëindigen van de aardgaslevering noodzakelijk. Tegelijkertijd is duidelijk dat een dergelijk besluit veel weerstand op kan roepen. Daarom is een volwaardige borging van de positie van bewoners bij deze besluitvorming van cruciaal belang.
- Woningeigenaren spelen een cruciale rol bij de transitie naar een aardgasvrije wijk. Zij zijn de baas over de eigen woning. Zonder de medewerking van woningeigenaren wordt de uitvoering onhaalbaar.
- De participatiemeting zorgt ervoor dat de positie van woningeigenaren in het besluitvormingsproces wordt geborgd. Het gevolg hiervan is dat de gemeente vanaf het moment dat zij ervoor kiest de wijk aan te pakken voor 2030 zal werken aan een zeer zorgvuldig participatieproces, waarin alle woningeigenaren zoveel mogelijk worden meegenomen. Het kan er ook toe leiden dat de woningeigenaren zich in een vroeg stadium kunnen uitspreken over de keuze tussen de verschillende alternatieven.
- De participatiemeting draagt bij aan een zorgvuldig uitgewerkt aanbod aan woningeigenaren, waarin duidelijk wordt wat het gekozen warmtealternatief betekent voor de maatregelen die nodig zijn in de verschillende woningen, de kosten die hiermee zijn gemoeid en de financieringsmogelijkheden. Het is immers evident dat woningeigenaren deze informatie nodig hebben om een oordeel te kunnen geven over het warmtealternatief.

Het voorstel voor een participatiemeting moet uiteraard nog nader worden uitgewerkt en in de praktijk worden getoetst. Een belangrijke vraag daarbij is hoe je omgaat met bewoners en de verschillende groepen woningeigenaren: eigenaar-bewoners, woningcorporaties, Verenigingen van Eigenaren (VVE's) en particuliere verhuurders.



Bewonersinitiatieven

De Lokale Energie Monitor telt minstens 77 lokale burgerinitiatieven met concrete plannen en projecten op het gebied van warmte. Van deze initiatieven richt de overgrote meerderheid zich op de kansen voor een lokaal warmtenet (64 van de 77 projecten).

Naast deze 77 initiatieven met concrete plannen telt de Participatiecoalitie nog ruim 120 initiatieven die meedenken met de gemeente of in de oriëntatiefase zitten. Deze bewonersinitiatieven zijn – tenzij anders afgesproken – geen vertegenwoordiging van de wijk. Zij zijn als woningeigenaren en huurders wel een relevante partij in het besluitvormingsproces. In veel gevallen hebben deze initiatieven de nodige kennis in huis en kunnen ze ook rekenen op draagvlak bij een belangrijk deel van de andere wijkbewoners.

Samenwerking tussen de gemeente en een bewonersinitiatief kan in de praktijk helpen bij de wijkaanpak, zeker wanneer beide partijen dezelfde oplossing nastreven. Deze hulp kan zich richten op de uitwerking van het alternatief en de benadering van de medebewoners, bijvoorbeeld via een systeem van energiecoaches. Samenwerking met het bewonersinitiatief kan ook bijdragen aan een succesvolle participatiemeting. De kans is immers groot dat een gemeentelijk plan waar een bewonersinitiatief niet achter staat, geen meerderheid krijgt als het initiatief draagvlak heeft in de wijk.



In de praktijk zien we dat gemeenten en bewonersinitiatieven in de loop van de oriëntatiefase hun samenwerking vastleggen in een overeenkomst, waarin ze afspreken om gezamenlijk een bepaalde optie uit te werken, afspraken maken over het proces, de verdeling van de werkzaamheden en de financiering hiervan. Gedurende de ontwikkelfase kunnen vervolgens afspraken worden gemaakt over de rol van het bewonersinitiatief in de realisatie- en de beheerfase.

Het is zinvol dat de gemeente bewonersinitiatieven stimuleert omdat deze bijdragen aan een kosteneffectieve aanpak met maatschappelijk draagvlak. Concreet zijn de volgende maatregelen hiervoor van belang:

1. Participatiebudget voor startende initiatieven en laagdrempelige acties. Het gaat hier om een stimuleringsregeling van de gemeente in de vorm van relatief kleine subsidies en ambtelijke ondersteuning aan bewonersinitiatieven. Dit kan zich richten op voorlichting over concrete energiebesparingsmaatregelen in de wijk, gezamenlijke inkoop van besparingsmaatregelen of zonnepanelen, adviezen over het aardgasvrij ready maken van de woning, de postcoderoosregeling en dergelijke.
2. Participatiebudget voor wijkinitiatieven gericht op een aardgasvrije wijk. Aanvullend op het participatiebudget voor laagdrempelige acties is het zinvol dat de gemeente budget beschikbaar stelt voor bewonersinitiatieven die een plan maken om de eigen buurt of wijk aardgasvrij te maken.
3. Steun voor intermediaire organisaties. Iedere gemeente zal de komende jaren te maken krijgen met meerdere bewonersinitiatieven. Het verdient aanbeveling dat iedere gemeente streeft naar de oprichting van een loket voor initiatieven en een lokale ondersteunende organisatie, als sterke basis voor succesvolle samenwerking van gemeenten en bewonersinitiatieven. Dergelijke organisaties bestaan al in diverse grote steden.

De wijkaanpak op hoofdlijnen

De wijkaanpak kan worden gezien als een proces van minimaal 8 jaar waarin verschillende fases een wijk met bewoners, gemeente en andere stakeholders van het gas af wordt gehaald. Op hoofdlijnen kan dit proces er als volgt uitzien:

0. Startdocument

0. Startdocument

Dit document schetst op grote lijnen hoe de fases worden vormgegeven en geeft voldoende ruimte om aan te passen aan de hand van ontwikkelingen in het traject. Het gaat in op de volgende onderwerpen:

- de relatie met de Transitievisie Warmte
- de onderbouwing van de keuze voor de buurt/wijk
- kansrijke alternatieven
- de fasering van het proces
- de organisatie
- de uitgangspunten bij de participatie in de verschillende fases
- de wijze van participatie in de oriëntatiefase

Wanneer de gemeente samenwerkt met een bewonersinitiatief en andere partijen is het logisch een gezamenlijk document op te stellen.

1. Oriëntatiefase

1. Oriëntatiefase

Belangrijkste activiteiten:

- opzetten uitvoeringsorganisatie
- opzetten volgsysteem wijkaanpak (zie kader)
- communicatieaanpak die alle woningeigenaren en bewoners informeert en betreft bij het vervolgtraject
- inventarisatie voorwaarden die bewoners stellen aan alternatieve warmtevoorziening
- selectie voorkeuralternatief dat in ontwikkelfase nader wordt uitgewerkt
- samenwerkingsovereenkomst met bewonersinitiatief (indien aanwezig) over volgende fases;

Volgsysteem wijkaanpak

Als een wijk aardgasvrij gemaakt wordt, is het voor gemeenten belangrijk om goed zicht te hebben op welke bewoners en gebouweigenaren welke stappen nog moeten nemen. Van het eerste contact tot en met het nemen van de laatste maatregelen. Dat is een omvangrijk project. De communicatiebehoefte, fase waarin een bewoner zich begeeft en te nemen maatregelen achter de voordeur verschillen per woning. Daarbij is er een grote diversiteit aan gebouweigenaren en -gebruikers: eigenaar-bewoners, huurders, woningcorporaties, particuliere verhuurders, VVE's, winkeliers, scholen, sportgebouwen, kantoren, vastgoedbeheerders en andere bedrijven. Verder zijn er diverse beginsituaties en technische oplossingen, zowel individuele als collectieve. Iedere gebouweigenaar en bewoner doorloopt zijn eigen klantreis. Wil je deze als gemeente goed inzichtelijk hebben, dan is een Excel sheet niet meer voldoende. En efficiënt te werk gaan is cruciaal. Een aardgasvrij-aanpak moet immers niet alleen werken voor de eerste pilotbuurt maar het dient schaalbaar te zijn naar de hele gemeente en wellicht zelfs een hele regio. Een volgsysteem op maat draagt dan bij aan kostenbesparing en praktische uitvoerbaarheid.

2. Ontwikkelfase

2. Ontwikkelfase

Belangrijkste activiteiten:

- ontwikkeling concrete propositie aan alle bewoners
- plan financiering
- vaststelling rol bewonersinitiatief bij realisatiefase
- in geval warmtenet vaststelling warmtekavel
- vaststelling rol bewoners(initiatief) bij beheer warmtenet en selectie warmtebedrijf
- participatiemeting
- vaststellen wijkuitvoeringsplan
- vastleggen keuze door gemeenteraad in omgevingsplan (inclusief keuze tijdstip beëindiging gebruik aardgas)

3. Realisatiefase

3. Realisatiefase

De belangrijkste activiteiten zijn afhankelijk van de keuze van het warmte-alternatief:

- wijkuitvoeringsorganisatie
- samenwerking met bewonersinitiatief
- samenwerking met marktpartijen
- eventueel energiedienstenbedrijf
- gezamenlijke inkoop besparingsmaatregelen, warmtepompen e.d.
- aanleg warmtenet
- eventueel breder aanpak in kader renovatie wijk
- benutting voucher (zie kader)

Vouchersysteem voor eigenaren en verhuurders

Het huidige subsidie instrumentarium is te beperkt, voldoet niet aan uitgangspunt van woonlastenneutraliteit, is versnipperd en biedt geen langjarige zekerheid voor eigenaren en verhuurders. Daarom wordt nu gesproken over een woninggebonden budget (voucher) voor woningeigenaren, dat zij na de besluitvorming in het omgevingsplan voor de wijk mogen inzetten bij het aardgasvrij maken van de eigen woning. Dit is een aantrekkelijk alternatief, dat bewonersparticipatie stimuleert. Uitgangspunt voor de hoogte van dit subsidie-instrument is (de complexe discussie over) woonlastenneutraliteit. In de praktijk zal moeten worden gekeken hoe moet worden omgegaan met woningeigenaren die bepaalde maatregelen al hebben genomen. Dit is niet wezenlijk anders dan bij bestaande subsidieregelingen. Het vouchersysteem staat ook open voor VvE's en particuliere verhuurders. Voor woningcorporaties kan een vergelijkbare faciliteit worden geboden in de vorm van een geormerkte teruggave van de verhuurdersheffing, gekoppeld aan de verduurzamingsopgave van de corporatie en de geleverde inspanning. De te leveren inspanningen worden vastgelegd in de prestatieafspraken tussen corporatie en gemeente.

4. Beheerfase

4. Beheerfase

De belangrijkste activiteiten in de beheerfase zijn:

- klachtenloket
- onderzoek tevredenheid over uitvoering, comfort, kosten
- uitwerking rol bewoners bij beheer warmtenet



De organisatie van de wijkaanpak

In de proeftuinen is gebleken dat het proces om te komen tot een aardgasvrije wijk arbeidsintensief is en veel inzet vraagt van de gemeente. Gemeenten moeten hiervoor een permanente (programma)organisatie voor opbouwen.

De uitkomsten van het onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) naar de extra uitvoeringskosten van de wijkaanpak is daarbij richtinggevend. Volgens de ROB is er voor een wijk van 800 woningen twee jaar en ongeveer 1.5 fte per jaar nodig voor het opstellen van het plan en zes jaar en ongeveer 2 fte voor de uitvoering. Gemeenten achten het noodzakelijk dat er door een nieuw kabinet voldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor de opbouw van lokale uitvoeringsorganisaties. Daarnaast geven vooral kleinere gemeenten aan dat op regionaal niveau expertise nodig is om gemeenten te ondersteunen, bijvoorbeeld in de vorm van een regionaal loket en/of ondersteuning door de provincie.

De meeste proeftuinen kiezen voor een collectieve oplossing. De Voortgangsrapportage Monitor PAW 2020 concludeert dat gemeenten verschillende keuzes maken voor de eigen rol. Een aantal kiest ervoor een publiek warmtebedrijf te gebruiken of op te richten. Een tweede groep kiest voor samenwerking met een warmtebedrijf. En in een derde groep proeftuinen wordt een relatief nieuw model ontwikkeld waarbij een deel van het warmtenet in handen komt van het energiecollectief van woningeigenaren. De gemeente is in een aantal gevallen mede-eigenaar. In een enkele proeftuin is het warmtenet in handen van een reeds gevestigde marktpartij. Belangrijke argumenten om voor een (semi)publieke constructie te kiezen zijn dat de gemeente dan steviger regie kan voeren, en zo beter kan borgen dat er een eerlijke verdeling komt van het beperkt aantal duurzame bronnen en de beschikbare ruimte in de ondergrond en dat zo voorkomen kan worden dat rendabele projecten door de markt worden gerealiseerd en de niet-rendabele projecten met meer risicovolle businesscases overblijven voor de gemeente.

Wat is er nodig om de warmtetransitie aantrekkelijk te maken voor bewoners?

Vanuit het perspectief van bewoners kan de warmtetransitie worden omschreven als een oplossing voor een niet bestaand probleem. Afgezien van de CO₂-uitstoot is aardgas een zeer aantrekkelijke bron voor verwarming, warm water en koken. Dat betekent dat het belangrijk is om de overstap naar aardgasvrij wonen acceptabel en aantrekkelijk te maken. De volgende punten kunnen daarbij van belang zijn:

- Een zorgvuldig proces. Kernpunten hierbij zijn helderheid over de positie van de gemeente, een zorgvuldige inventarisatie van de bewonerswensen, de participatiemeting en afspraken met het bewonersinitiatief (indien aanwezig). De ervaring leert dat er problemen ontstaan als de wethouder en de beleidsambtenaren bewoners onvoldoende serieus nemen.
- Laagdrempelige communicatie. De proeftuinen laten zien dat één-op-één gesprekken essentieel zijn. In zulke gesprekken ervaren bewoners dat er echt naar hen geluisterd wordt en durven ze meer vragen te stellen dan in een collectieve bijeenkomst. Ook is ervaren dat in grote bijeenkomsten slechts een select aantal deelnemers aan het woord kwam en daarmee soms enorm veel draagvlak wegnam of onrust veroorzaakte. Daarom zijn meerdere gemeenten overgestapt van collectieve communicatie (middels bijeenkomsten) naar een meer persoonlijke benadering.
- Woonlastenneutraliteit. Zolang het overgrote deel van Nederland nog op aardgas stookt is dit het enige reële uitgangspunt bij een propositie aan bewoners. In de praktijk betekent dit dat de warmterekening voor bewoners een kopie wordt van de huidige gasrekening. De rekening bestaat net als nu uit de vaste kosten voor de infrastructuur, de vaste kosten voor levering en de kosten per eenheid energie. Voor de bepaling hiervan wordt uitgegaan van de gemiddelde tarieven van gasleveranciers voor vastrecht en levering in Nederland. Bij een warmtenet komen de resterende kosten voor de aflevering en het onderhoud bij huurders voor rekening van de corporatie zoals ook bij gas. Van particuliere woningeigenaren kan een eigen bijdrage worden gevraagd die vergelijkbaar is met het bedrag dat ze nu kwijt zijn aan de aanschaf en het onderhoud van de CV-ketel (ongeveer €200 per jaar).
- Meekoppelkansen. Het kan helpen om in de gesprekken met bewoners niet alleen te focussen op de transitie naar aardgasvrij, maar om ook aandacht te hebben voor de andere vraagstukken. De ervaring leert wel dat het project dat op zichzelf al ingewikkeld is, nog ingewikkelder en tijdrovender kan worden.

Tot slot blijkt uit ieder onderzoek dat een breed gedragen verhaal over nut en noodzaak van een aardgasvrije woonomgeving en de verschillende alternatieven nodig is. De verantwoordelijkheid ligt hiervoor op de eerste plaats bij het rijk. De communicatie is nu zeer verwarrend. Dat geldt voor de beschikbaarheid van duurzame waterstof voor de gebouwde omgeving, de wenselijkheid van bepaalde technieken zoals biomassa en fossiele restwarmte, of de signalen vanuit het Rijk dat een stapsgewijze aanpak via hybride oplossingen ook goed is.



hier

Over HIER

HIER is een stichting die mensen in beweging brengt om iets te doen aan het klimaatprobleem. Dat doen we door praktisch te helpen, op de plek waar je altijd bent: HIER. Of je nu in huis aan de slag wil, met de buurt zelf energie gaat opwekken of de CO₂-uitstoot op het werk wil verminderen.

Ga naar hier.nu om meer te weten over wat HIER doet.