

Tussentijdse evaluatie

Programma Aardgasvrije Wijken

Wat men moet leren doen, leert men door het te doen

Tussentijdse evaluatie

Programma Aardgasvrije Wijken

Wat men moet leren doen, leert men door het te doen

Rebel en Kwink groep

Auteur(s):

Jan-Coen van Elburg (Rebel)
Annelies Dijkzeul (KWINK)
Eline Kleiwegt (Rebel)
Fritzi Reijerman (KWINK)
Wouter Willemsen (Rebel)
Barbara Knoote (KWINK)

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Aardgasvrije Wijken

Plaats, datum:

Rotterdam, Den Haag, 18 september 2020

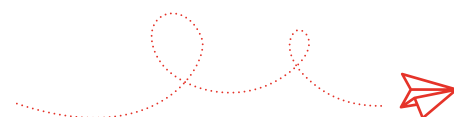
Status:

Eindrapport

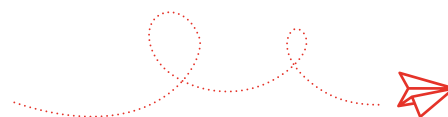
Rebel Energy, Water & Climate

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Inleiding	4
1.1 Programma Aardgasvrije Wijken	4
1.2 Tussentijdse evaluatie	4
1.3 Onderzoeksvraag	5
1.4 Onderzoeksverantwoording	6
1.5 Scope	7
2. Doelstellingen	8
2.1 Formulering van doelstellingen in documentatie	8
2.2 Beelden en interpretaties	10
3. Governance programma	14
3.1 Opzet	14
3.2 Beelden en interpretaties	15
4. De instrumenten van het programma	17
4.1 Overzicht	17
4.2 Proeftuinen	17
4.2.1 Opzet	17
4.2.2 Beelden en interpretaties	19
4.3 Kennis- en Leerprogramma	21
4.3.1 Opzet	21
4.3.2 Beelden en interpretaties	22
4.4 Beleidsagenda	22
4.4.1 Opzet	22
4.4.2 Beelden en interpretaties	23
4.5 Monitoring en evaluatie	23
4.5.1 Opzet	23
4.5.2 Beelden en interpretatie	25
5. Conclusies en aanbevelingen	26
5.1 Algemene conclusies	26
5.2 Doelstellingen	27
5.3 Inrichting en uitvoering	30
5.4 Aanbevelingen	31
5.4.1 Doelstellingen	31
5.4.2 Inrichting en uitvoering	33
Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners	37

1. Inleiding

1.1 Programma Aardgasvrije Wijken

Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) is in 2018 van start gegaan om een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) om wijken aardgasvrij te maken. Het Programma is onderdeel van een Rijksbrede inzet en onderdeel van een breder pakket van maatregelen dat moet resulteren in een aardgasvrije gebouwde omgeving. Het PAW is vormgegeven als onderdeel van het Interbestuurlijk Programma (hierna: IBP), een bestuursakkoord afgesloten tussen de ministeries van BZK en Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeente (hierna: VNG), Unie van Waterschappen (hierna: UvW) en het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO). De bekostiging van het PAW wordt gedragen door het ministerie van BZK.

Het PAW kent drie hoofdbestanddelen: proeftuinen, een kennis- en leerprogramma (hierna: KLP) en een beleidsagenda. Hieraan zijn middelen verbonden. Van de totale besteding in de periode 2018-2019 is:

- 126 miljoen via decentralisatie-uitkeringen uitgekeerd aan gemeenten voor de proeftuinen;
- 11 miljoen verstrekt aan gemeenten in het kader van de wijkaanpak;
- 13 miljoen gebruikt voor bekostiging van het eigen bureau (waaronder het KLP).

Een eerste selectie van 27 proeftuinen is inmiddels van start gegaan. Er kon daarbij een beperkt deel (ongeveer 30%) van de aanvragen gehonoreerd worden. Eind 2019 hebben alle 355 gemeenten een uitnodiging ontvangen voor de 2^e ronde. 71 gemeenten (20% van alle gemeenten) dienden een aanvraag in. De animo voor deelname aan de proeftuinen is dus groot. Afgaand op het aantal aanvragen zijn er plannen genoeg.

Het PAW dient een versnelling teweeg te brengen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te kunnen realiseren. Het PAW haakt hier specifiek in op de in het Klimaatakkoord genoemde wijkgerichte aanpak voor het aardgasvrij maken van bestaande woningen. Hoe deze wijkgerichte aanpak het best kan worden ingestoken is het leerdoel van het PAW, zodat in de toekomst een grootschalige en effectieve uitrol mogelijk is. Aan het programma en met name de proeftuinen wordt €435 miljoen besteed over de periode 2019-2028).

Het PAW wordt uitgevoerd binnen een gevoelige en dynamische context. Kosten van de energietransitie zijn een heet hangijzer. Draagvlak en betaalbaarheid voor bewoners spelen een belangrijke rol, onbekende paden moeten worden betreden en de regelgeving (warmtewet, omgevingswet, gaswet) is volop in beweging.

In 2022, na afronding van de derde ronde van proeftuinen, is evaluatie van het programma voorzien.

1.2 Tussentijdse evaluatie

Op 20 mei publiceerde de Algemene Rekenkamer (hierna: ARK) haar verantwoordingsonderzoek over 2019 van het ministerie van BZK¹. Het PAW is hierin als beleids casus doorgelicht. De ARK is kritisch. De invulling van het PAW zou in de huidige vorm onvoldoende bijdragen aan de doelstellingen van het ministerie van BZK om wijken aardgasvrij te maken. De ARK geeft onder meer aan dat de decentralisatie-

¹ Algemene Rekenkamer, 2020: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

uitkering aan proeftuinen onrechtmatig is, dat de minister van BZK verwachtingen heeft gewekt die zij niet waar kan maken, dat niet duidelijk is hoe de financiële bijdrage aan gemeenten bijdraagt aan het daadwerkelijk aardgasvrij maken van woningen, dat de minister geen vastomlijnd plan had voor het PAW, dat de snelheid van uitgaven ten koste is gegaan van de kwaliteit en consistentie van het beleid en dat het instrumentarium niet toereikend is voor de doelstelling van het programma.

De belangrijkste aanbevelingen uit het ARK-rapport (p. 65)

“Wij bevelen de minister van BZK aan om:

- het programma te evalueren, breder dan alleen op het lerend vermogen, en de gevonden zwakheden op te lossen;*
- samen met de andere deelnemende partijen de doelen, beleidsinstrumenten, het financieringsinstrument en de monitoring met elkaar in overeenstemming te brengen;*
- de doelen en leervragen te concretiseren. Daarbij moeten de rollen en taken van de minister van BZK en andere partijen duidelijk worden. De minister moet monitoring opzetten die de kwantitatieve resultaten meet;*
- veranderingen en verschuivingen in de doelen van het beleid tijdig en volledig aan het parlement te melden en het parlement mee te nemen in de inzichten die gaandeweg ontstaan.”*

Op 23 juni heeft Tweede Kamerlid Koerhuis tijdens het Wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en slotwet ministerie van BZK 2019 een motie² ingediend over het PAW. Deze motie is op 29 juni gewijzigd en op 30 juni aangenomen. Gevraagd wordt om een tussentijdse evaluatie op korte termijn waarbij de kritiek van de ARK aan bod komt, opdat het programma waar nodig wordt aangepast. De 27 proeftuinen uit de eerste tranche hebben gezamenlijk, op initiatief van de gemeente Hengelo, een reactie aan de ARK gestuurd met afschrift aan de Tweede Kamer en de ministers van BZK en EZK.³

Minister Ollongren heeft naar aanleiding van het ARK-rapport en de motie van de Tweede Kamer een appreciatie naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister heeft daarin aangegeven om een tussentijdse evaluatie van het PAW uit te voeren en de Kamer hierover te informeren vóór 1 oktober 2020.

In deze rapportage vindt u de resultaten van deze tussentijdse evaluatie.

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag zoals deze is geformuleerd naar aanleiding van het ARK rapport:

In hoeverre zijn de doelstellingen van het PAW voldoende scherp en helder opgeschreven en sluiten de gekozen beleidsinstrumenten (Proeftuinen, Kennis- en Leerprogramma en Beleidsagenda) en wijze van organiseren (governance, verantwoordelijkheden, het uitkeringsinstrument, rol externe stakeholders en de inrichting van de monitoring) hier logisch op aan? Wat zijn sterke elementen, en waar zijn verbeteringen mogelijk?

² Kamerstukken II 2019/20, 35470 VII, nr. 2

³ Gemeente Hengelo namens de 27 proeftuingemeenten, 2020: Reactie proeftuinen aardgasvrije wijken n.a.v. Algemeen Rekenkamerrapport.

Het onderzoek richt zich op de volgende drie deelonderwerpen:

1. Doelen
2. Inrichting
3. Uitvoering

In hoofdstuk 2 behandelen we de doelen. In hoofdstuk 3 behandelen we de inrichting en uitvoering van de governance van het programma. In hoofdstuk 4 behandelen we de inrichting en uitvoering van de instrumenten van het programma.

Het onderzoek resulteert in conclusies en aanbevelingen. Daarbij wordt nadrukkelijk ingegaan op de kritiekpunten van de ARK en de reacties die dat heeft opgeroepen. De conclusies en aanbevelingen zijn zo opgeschreven dat zij ook zelfstandig leesbaar zijn.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Deze tussentijdse evaluatie kende een korte doorlooptijd van zes weken en vormt daarmee een 'quick scan' van het programma. De uitvoering is ter hand genomen door een team van onafhankelijke adviseurs. Het primaire doel was om te bepalen of en op welke punten het PAW eventueel tussentijds versterkt zou kunnen worden met het oog op de punten van aandacht en kritiek van de ARK.

In deze evaluatie zijn twee onderzoeksmethoden ingezet:

- **Documentanalyse.** De documentanalyse bestond uit het bestuderen en analyseren van de relevante documenten die door het ministerie van BZK aan Rebel en KWINK groep beschikbaar zijn gesteld. Hieronder vallen bijvoorbeeld de correspondentie met de Tweede Kamer, documenten over het programma zelf (zoals bestedingsplannen, het programmaplan, het activiteitenplan en het plan voor monitoring en evaluatie), het openbare rapport van de ARK en overige interne en externe rapportages.
- **Interviews.** De onderzoekers hebben interviews afgenomen bij stakeholders van en betrokkenen bij het programma. Onderstaande alinea geeft een beschrijving van de selectie van gesprekspartners. In bijlage 1 is een lijst met gesprekspartners opgenomen.

We hebben 22 interviews afgenomen, onder meer met representanten van proeftuinen en betrokkenen in de uitvoering van het KLP. Bij de gemeenten zijn onder meer de ervaringen uitgevraagd met de doelen van het PAW, de inrichting en uitvoering van de proeftuinen en het KLP en is bevraagd hoe zij het contact met het programma ervaren. Ook is gevraagd naar hun kijk op de samenhang tussen doelen en instrumenten van het PAW. Het is niet ons doel geweest om een representatief beeld van de ervaringen en percepties van proeftuingemeenten op te halen. Wel hebben we anekdotische ervaringen opgehaald bij een variëteit aan gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van eerdere evaluaties van deelaspecten van het programma en andere projectmatige ervaringen ten aanzien van energiebesparing en aardgasvrij in de gebouwde omgeving. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met de grootte van gemeenten en de regionale spreiding van gemeenten.

Ook zijn interviews afgenomen met programmamedewerkers. Tot deze categorie behoren direct betrokkenen bij het programma die zitting nemen in de stuur- of kerngroep. Zij hebben vanuit hun eigen rol en takenpakket zicht op het PAW. Daarnaast hebben we partijen gesproken die inhoudelijk betrokken

zijn bij het thema 'energietransitie in de gebouwde omgeving', waarvan een groot deel ook zitting heeft in de adviescommissie. Tot slot betreft dit partijen die betrokken zijn bij monitoring van of onderzoek naar het PAW. Een belangrijke partij hierin is de ARK, die in hun verantwoordingsonderzoek van het ministerie van BZK het PAW als *case* heeft opgenomen. Tot deze categorie behoort ook het PBL, die momenteel een onderzoek uitvoert uit naar het 'lerend vermogen' van actoren in het kader van de energietransitie in de gebouwde omgeving.

Adviseurs is alle medewerking verstrekt door het programma, alle documentatie is ter beschikking gesteld en is de vrije hand gegeven om naast analyse van documenten en interviews ook op basis van eigen kennis en ervaring aanbevelingen te doen voor het programma.

1.5 Scope

De volgende opmerkingen vooraf over de reikwijdte van deze tussentijdse evaluatie:

- Er is geen onderzoek gedaan naar bestedingen door individuele proeftuinen en deze evaluatie spreekt zich niet uit over eventuele onrechtmatigheid van de uitkeringen aan de proeftuinen zoals deze wordt aangekaart door de ARK. Deze evaluatie is ook geen second opinion op de bevindingen van de ARK, maar doet nader onderzoek naar de doelstellingen, inrichting en uitvoering van het programma conform de oproep van de ARK.
- Deze evaluatie omvat niet de doeltreffendheid of doelmatigheid van de proeftuinen. Deze resultaten zijn onderwerp van de evaluatie in 2022. In de jaarlijkse monitor worden daarnaast de (tussen)resultaten van het programma beschreven.

Parallel aan deze tussentijdse evaluatie voert PBL een wetenschappelijke analyse uit met als centrale vraag "Hoe draagt de inrichting van het Programma Aardgasvrije Wijken bij aan het lerend vermogen van de betrokken actoren in het kader van de energietransitie van de gebouwde omgeving?". We hebben synergie gezocht met dit onderzoek door middel van een gesprek met PBL. Daarnaast heeft Twynstra Gudde reeds voor de motie Koerhuis de opdracht gekregen specifiek het selectieproces van de 2^e ronden proeftuinen te evalueren. Dit rapport zal, zoals gecommuniceerd aan de Tweede Kamer, beschikbaar komen voor de start van de 3^e ronde. Deze evaluatie van het selectieproces is reden voor onderhavige tussentijdse evaluatie om op dit punt de verdieping niet op te zoeken.

2. Doelstellingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de doelstellingen van het PAW voldoende scherp en helder zijn opgeschreven. We behandelen de formulering van de doelstellingen in documentatie (paragraaf 2.1), beschrijven de beelden van gesprekspartners en geven onze eigen interpretatie (paragraaf 2.2).

2.1 Formulering van doelstellingen in documentatie

In het rapport van de ARK werd aangekaart dat de doelen van het PAW onvoldoende duidelijk zouden zijn. De ARK constateert: "het is onduidelijk welke doelen de minister op enig moment wel nastreeft en welke niet of niet meer".⁴ In het bronnenmateriaal wordt door het programma verwezen naar de volgende doelen en voorziene resultaten:

- 100 proeftuinen waarbij per proeftuin 500 woningen aardgasvrij gemaakt.⁵
- Inzicht en condities nodig voor opschaling naar tempo tot 200.000 woningen en gebouwen per jaar.⁶
- Leren over een effectieve en opschaalbare aanpak, met stakeholders en met de wijk.⁷
- Een kosteneffectieve grootschalige aanpak bereiken die bijdraagt aan kostenefficiënte CO2 reductie.⁷

In de documentatie van het PAW worden dus kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen genoemd. Bij kwantitatieve doelstellingen gaat het vooral om het aantal woningen dat van het aardgas af gaat, kwalitatieve doelstellingen zijn primair verbonden aan het leerproces. Dit uit zich als volgt in de documentatie:

- **Kwantitatief.** Het PAW ging uit de startblokken in 2018. Het bestedingsplan 2018 noemt als hoofddoel het aardgasvrij(-ready) maken van 10.000 woningen. Om dit te bereiken zouden 20 wijken met minimaal 500 woningen geselecteerd worden (de proeftuinen). Doel was dat 'de schop snel in de grond kon' en dat de geselecteerde wijken enkel een bekostigingsprobleem kenden alvorens de uitvoering van start kon gaan. In het bestedingsplan voor 2019 wordt deze doelstelling herhaald, met als toevoeging dat het programma uiteindelijk moet leiden tot een grootschalige wijkgerichte aanpak waarbinnen 200.000 woningen per jaar aardgasvrij worden. Een tempo benodigd om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord en regeerakkoord te behalen.⁸ Het beeld van een focus op realisatie van de 500 woningen per proeftuin volgt ook uit de kamerbrief uit 2018⁹ van de minister van BZK waarin wordt gesteld dat geselecteerde proeftuinen (eerste tranche) in de eerste plaats zijn gekozen op basis van spoedige verwachte realisatie.

⁴ Algemene Rekenkamer, 2020: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), p. 62.

⁵ Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW, p. 5.

⁶ Programma aardgasvrije wijken, 2018: Bestedingsplan aardgasvrije wijken 2018, p. 2.

⁷ Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW, p. 3.

⁸ Regeerakkoord 'vertrouwen in de toekomst', 2017: Verduurzaming van de gebouwde omgeving, p. 32.

⁹ Kamerbrief 2018-0000800582. Informeren gemeenten over Grootschalige Proeftuinen Aardgasvrije wijken, 1 oktober 2018.

- **Kwalitatief.** In documentatie bij aanvang maar met toenemende intensiteit wordt de nadruk gelegd op leerdoelstellingen. In de brief¹⁰ waarin de ministers van BZK en EZK in 2018 een verzoek doen aan de colleges om een proeftuinaanvraag te doen staat beschreven dat het doel van het programma is om te leren hoe gemeenten samen met andere stakeholders bestaande wijken succesvol van het aardgas kunnen afkoppelen. Eenzelfde doelstelling blijkt uit een kamerbrief van de minister van BZK uit 2019¹¹ in het kader van de evaluatie van de selectie eerste tranche proeftuinen. Hierin wordt gesteld dat het doel van het PAW is "om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald". Het bestedingsplan voor 2020 stelt dat het programma zich richt op het doen van aanbevelingen over hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Ook wordt het realiseren van aardgasvrije woningen nog steeds als doel genoemd, maar deze krijgt minder aandacht in vergelijking met voorgaande jaren en wordt gepositioneerd als nevendoeel naast de leerdoelstelling op het gebied van de wijkaanpak.

Deze kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen worden vrijwel altijd in relatie tot elkaar en kort na elkaar genoemd. Zo wordt in het programmaplan (dat niet openbaar is gemaakt) beschreven:

"Leidend voor het programma is de ambitie om uiteindelijk in 2050 alle wijken in Nederland aardgasvrij te maken resulterend in een (bijna) CO2-vrije gebouwde omgeving. In het Klimaatakkoord is dit voor 2030 vertaald naar het realiseren van de verduurzaming van 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen in de periode 2022 t/m 2030, met een aanloopperiode van 2019-2021. [...] Doel van het Programma Aardgasvrije Wijken is om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Tevens worden op basis van lokale uitvoering knelpunten gesignaleerd, geagendeerd en waar mogelijk opgelost."

Het programmaplan¹² noemt eveneens hoe de wijkaanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Additioneel is het doel geformuleerd lokaal knelpunten te identificeren en waar mogelijk op te lossen. Voor de inrichting van de wijkaanpak worden in het programmaplan een aantal uitgangspunten gedefinieerd

- Haalbaarheid en betaalbaarheid, teneinde te borgen dat de wijkaanpak past binnen de huidige woonlasten van bewoners.
- Zorgvuldigheid, dit is verder niet geduid.
- Transparantie van besluitvormingsprocessen, waarin bewoners en bedrijven aan de voorkant van de wijkaanpak al kunnen meebeslissen.
- Inclusiviteit: alle wijkbewoners/lokale bedrijven moeten in staat worden gesteld betrokken te kunnen raken bij besluitvorming omtrent de wijkaanpak.

Het Plan van Aanpak Monitoring en Evaluatie¹³ ten slotte lijkt afstand te doen van de aantallen als het gaat om de sturing hierop vanuit het programma. Deze zullen wel worden gemeten maar; "het aantal

¹⁰ Kamerbrief 2018-0000197896. Informeren gemeenten over Grootschalige Proeftuinen Aardgasvrije wijken, 3 april 2018.

¹¹ Kamerbrief 2019-0000272059. Evaluatie Proeftuinen Aardgasvrije Wijken, 29 mei 2019.

¹² Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW, p. 5.

¹³ Programma aardgasvrije wijken, 2020: Georganiseerd Leren, Monitoring en evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken, Plan van Aanpak, p. 9.

gerealiseerde aantallen valt echter niet binnen de directe invloedssfeer van het PAW; gemeenten voeren hier immers zelf de regie over.”

Zoals eerder aangegeven is het PAW tot stand gekomen voorafgaand aan de vaststelling van het Klimaatakkoord. De laatste is daarbij op bepaalde punten instructief voor het PAW. Bijvoorbeeld in de paragraaf ‘acceptatie als voorwaarde’:¹⁴ “Aanvullend op bestaande en voorziene instrumenten voor het borgen van participatie zijn participatieprincipes ontwikkeld. Deze principes worden getoetst in de Proeftuin aardgasvrije wijken”. De participatie slaat in deze op de rol van de bewoners. Het PAW wordt geacht proeftuinen zo vorm te (laten) geven dat acceptatie randvoorwaardelijk is.

2.2 Beelden en interpretaties

Verwarring over doelstellingen

De verwarring over de doelstellingen die op basis van de documentatie kan ontstaan, keert terug in het beeld van geïnterviewden omtrent de doelstellingen. De ARK ziet van buitenaf-op basis van de documentatie – in de 1^e plaats kwantitatieve doelstellingen die ook nog eens niet gemeten worden. Voor programmaleden en proeftuinen gaat het soms over een combinatie van ‘meters maken en leren’ en leden van de adviescommissie geven bijvoorbeeld aan dat het in dit stadium primair over het leren gaat. Over wat dat leren dan precies behelst lopen de meningen uiteen. Dat is overigens wel verklaarbaar, de proeftuinen verschillen van elkaar, de stadia waarin de ontwikkeling zich bevindt lopen per wijk uiteen, en de rol die een betrokkene heeft, is bepalend voor haar/zijn focus op het leren (de gedragsdeskundige richt zich meer op het draagvlak, terwijl het installatiebureau de leerpunten ziet in de techniek). Een uitwerking van de leerdoelstellingen heeft echter lang op zich laten wachten, maar hiertoe is een aanzet gedaan in het monitoring- en evaluatieplan. Het vormgeven van het leren is een doorlopend proces geweest, de overkoepelende gedachtegang is nog in ontwikkeling (en onder meer uitgezet bij het PBL).

De leerdoelstelling is volgens programmamedewerkers altijd richting de Tweede Kamer gecommuniceerd. De kwantitatieve doelstelling vormt volgens hen de onderlegger voor de begroting die voortkomt uit het bestedingsprogramma. Er is wel een streven om zoveel mogelijk woningen aardgasvrij te maken, maar het doel van het programma zelf is “leren om op te kunnen schalen”. Hoe groter het leereffect, hoe beter. De stuurbaarheid is beperkt, de regie ligt bij de gemeente, de praktijk is weerbarstig. Die weerbarstigheid blijkt zelfs uit gesprekken met (merendeels grote) gemeenten die al de nodige ervaring hadden met projecten bij aanvang. Bij proeftuinen binnen gemeenten voor wie de materie nieuw was, laat zich raden dat afgegeven plannings omtrent realisatie (te) optimistisch waren. Er is veel voorbereid en geleerd, er is vooralsnog beperkt gerealiseerd.

Tegelijk is er geen aanwijzing dat gemeenten de middelen hebben ingezet voor doelstellingen buiten het domein aardgasvrij.¹⁵ Vanuit de proeftuingemeenten die wij hebben gesproken, wordt de leerdoelstelling als centrale doelstelling van het PAW onderschreven. Een enkele proeftuin noemt zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve doel. Proeftuinen hanteren soms zelf kwantitatieve doelstellingen voor hun eigen wijk, maar geven aan dat de meerwaarde van het programma juist zit in de

¹⁴ Klimaatakkoord hoofdstuk gebouwde omgeving, 2019: Paragraaf acceptatie als voorwaarde, p. 25.

¹⁵ Gemeente Hengelo namens de 27 proeftuingemeenten, 2020: Reactie proeftuinen aardgasvrije wijken n.a.v. Algemeen Rekenkamerrapport.

mogelijkheden die het programma biedt om zelfstandig en van elkaar te leren. Hier kan natuurlijk spelen dat de verbinding aan aantallen op de korte termijn een afbreukrisico vormt. Te meer daar draagvlak en zorgvuldigheid ook centraal staan zodat eenzijdig op snelheid inzetten lastig is.

Kwalitatief en kwantitatief

Wat opvalt is dat het interpretatieverschil omtrent de kwantitatieve doelstellingen eigenlijk bij aanvang reeds in het programma is binnengeslopen. De 'P*Q' doelstelling (Woningen * bijdrage onrendabele top = aantal woningen aardgasvrij) in de bestedingsplannen lijkt primair te zijn opgenomen als onderbouwing voor de financiële claim. In de begrotingssystematiek werd destijds (methodiek Rutte II) een stevige onderbouwing vereist, deze is in onderling overleg opgenomen in de vorm van aantallen woningen aardgasvrij en is vervolgens een eigen leven gaan leiden. Maar deze heeft ook wel degelijk doorgewerkt in de methodiek van uitvragen voor proeftuinen. In het aanvraagproces voor de proeftuinen worden het aantal aardgasvrije woningen gekoppeld aan de hoogte van de aanvraag. Ook heeft de doelstelling doorgewerkt in de door ARK aangehaalde informatie van de minister van BZK richting Tweede Kamer. De constatering van de ARK dat, afgaande op vooral maar niet uitsluitend de bestedingsplannen, niet is uitgelegd dat kwantitatieve doelen meer contextueel moeten worden gezien en de leerdoelstellingen voorop staan, is juist.

De context is echter wel van belang. Het PAW vormt één van de instrumenten ter invulling van de grote lijn die voor de gebouwde omgeving in het Klimaatakkoord is afgesproken; Het PAW was al opgestart voordat het Klimaatakkoord definitief overeen gekomen was. Niettemin bevat het Klimaatakkoord zoals eerder weergegeven instructies voor het programma. Het PAW lijkt tot op zekere hoogte gepresenteerd om een belofte in te vullen; tempo in realisatie op weg naar 2030.

Het Klimaatakkoord omvat voor de gebouwde omgeving een ambitieuze doelstelling, op 'korte' termijn (2030) moeten 1,5 miljoen huizen aardgasvrij worden gemaakt, aantallen opnemen in een bestaand programma biedt dan houvast. De bestedingsplannen zijn gezamenlijk door het ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken opgesteld. Deze lijken eerder het gevolg van een onderbouwingssystematiek dan van een onderliggende (scenario-) analyse over het groeipad naar 2030 met daarbij behorend instrumentarium. Het ministerie van BZK wijst dan ook naar begrotingsmomenten waar het gaat om akkoord op allocatie van middelen.¹⁶ De Rekenkamer wijst er feitelijk op dat het complete beeld van het Implementatiepad naar 2030 toe, waar het PAW één van de instrumenten is, ontbreekt.¹⁷

Snelheid in tijden van transitie

Eigenlijk is de planning van de minister van BZK met een redelijk lineaire groei van het aantal woningen, zoals weergegeven in een schema in het rapport van de ARK¹⁸ illustratief voor het wensdenken dat achter de kwantitatieve benadering zit. Zowel theorie (Rotmans 2020) als praktijk (o.a. de proeftuinen) illustreren dat het aantal aardgasvrije woningen niet eenvoudigweg het resultaat vormen van P (onrendabele top) * Q (aantal woningen). Als kritiekpunt heeft het programma echter wel over zichzelf afgeroepen dat het hierop aangesproken wordt. Kwantitatieve doelstellingen zijn ook 'overgeheveld' naar de proeftuinen, die met een kwantitatieve doelstelling op wijkniveau en de belofte dat de schop

¹⁶ Kamerbrief 2020-0000232298. Reactie op de resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2019 HVII, 29 april 2020.

¹⁷ Het is daarmee eerder een omissie van het Klimaatakkoord dan van het PAW. Immers de laatste kan dit als één van de instrumenten niet helemaal invullen.

¹⁸ Algemene Rekenkamer, 2020: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), p. 60.

snel de grond in zou gaan, de adviescommissie bij de eerste tranche van proeftuinen moesten overtuigen. Een selectieproces wat ten dele ook gedreven werd door zaken zoals spreiding van technieken, spreiding leerervaring in steden en op het platteland, extra projecten in aardbevingsgebieden, geografische verdeling over Nederland. Op zichzelf verklaarbaar voor het breed opdoen van leereffecten maar niet noodzakelijk gerelateerd aan goede projecten met het vermogen om op korte termijn te realiseren.

Leerdoelstellingen zijn inherent breed en zijn juist in dit programma geen zuiver theoretische exercities maar zaken die in praktijk moeten worden uitgezocht. Tegelijk komt uit gesprekken met verschillende type gesprekspartners ook wel naar voren dat een zekere mate van concretisering van de leerdoelstellingen wordt gemist. Van een programma dat dominant een leerproces is, zou wel meer beeld mogen verwacht van de 'learning journey'. Immers door de leemten in kennis te identificeren kan vervolgens in de instrumenten, het KLP en de (selectie van) respectievelijke proeftuinen, actief worden gekeken waar welke kennis kan worden opgedaan. En ook welk pad kan worden afgesloten omdat het niet of onvoldoende blijkt te werken. Daarbij is het vermogen om te realiseren, ongeacht de aantallen woningen, wel relevant; belangrijke leereffecten treden op bij uitvoering. Het identificeren van de leemten in kennis is inmiddels door het PAW in gang gezet, en krijgt uiting in de verscheidende themaplannen. Deze themaplannen gaan dieper in op de specifieke leerdoelen per thema, en de bijbehorende activiteiten. Het concretiseren van de leerdoelstellingen is goed en belangrijk, omdat het sturing geeft aan de grotere leerdoelen van het programma. Belangrijk hierbij is wel om ook prioritering op te nemen binnen en tussen de verschillende themaplannen. Waar moet als eerste, en de meeste focus op komen te liggen? En welke leerdoelen kunnen daarna aan bod komen?

Stapelning van wensen

De ARK wijst erop dat er in verschillende documenten nastrevenswaardige zaken worden genoemd zoals condities voor opschaling, inclusiviteit en kosteneffectiviteit maar dat de nadere invulling ontbreekt. Hier is later nog een (ook weinig gespecificeerd) vliegwieleffect aan toegevoegd. In gesprekken komen draagvlak (van de wijkaanpak) en juridische knelpunten sterk naar voren. Uit het Klimaatakkoord/ tafel gebouwde omgeving wordt daar nog de 'woonlastenneutraliteit' aan toegevoegd. Draagvlak en snelheid in realiseren lijken als instructie vanuit het Klimaatakkoord naar het PAW overgeheveld. Het recente PBL-rapport¹⁹ laat nog maar eens zien hoe lastig dergelijke begrippen in de praktijk zijn waar te maken.

Dat brengt ons tot de constatering dat de doelstellingen van het PAW, zowel op centraal als op lokaal niveau, deels overkomen als een opeenstapelning van (soms bestuurlijk gedreven) wensdenken. Het moet niet alleen duurzamer (van het gas af), maar ook zonder extra kosten voor de bewoner, zonder overlast, met draagvlak achter iedere deur en medeneming van alle stakeholders. In een deel van de projecten zijn daar sociale thema's, vergroening en veiligheid aan toegevoegd. De integrale aanpak. De proeftuinen moeten leveren ('aardgasvrije woningen') maar niet zonder iedere burger mee te nemen. De 1^e tranche proeftuinen moest als eerder aangegeven ook nog eens een representatief deel van het land vertegenwoordigen, zodat het leerproces breed verspreid zou kunnen worden. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar dit maakt selectie op kwaliteit en snelheid lastiger.

De wijkaanpak kent zijn oorsprong in het Klimaatakkoord. De combinatie van een randvoorwaardelijk draagvlak bij bewoners en tegelijk snelheid ontwikkelen met het oog op realisatiedoelen voor 2030. Die wijkaanpak is niet zozeer iets waarop het PAW kan worden afgerekend. Eerder zou van het programma

¹⁹ Planbureau voor de Leefomgeving, 2020: Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen.

mogen worden verwacht of en op welke wijze verschillende doelen en wensen wel maar ook niet verenigbaar zijn.

De oorsprong van de wensen is te begrijpen. Een volledig inhoudelijk en technocratisch gedreven proces is niet mogelijk voor zo'n ingrijpende operatie tot achter de voordeur van huishoudens. Echter, lijkt het ook weinig reëel om te veronderstellen dat het PAW de stapeling van (bestuurlijke) wensen zonder meer kan uitvoeren en louter successen op korte termijn kan rapporteren.

In aanvulling op het rapport van de ARK

De ARK legt de vinger op de zere plek, maar benoemt op onderdelen ook hypothesen of vragen die getuigen van afstand tot de aard van het programma. Bij projecten die al vergevorderd waren wordt bijvoorbeeld de vraag opgeroepen "of gefinancierde plannen niet ook zouden zijn doorgegaan zonder die bijdrage." Tegelijk wordt de vraag opgeroepen waar de aantallen gerealiseerde woningen blijven, alsof een project van concept naar realisatie kan worden gebracht, inclusief het hele pallet aan bestuurlijke wensen, in een jaar tijd. Uit het inschrijfproces blijkt dat er voldoende gemeenten zijn met plannen, in gesprekken wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de toegekende middelen het verschil maken, er lijkt ook geen aanleiding te zijn om te veronderstellen dat het geld niet aan 'aardgasvrij' wordt besteed. De conclusie van de ARK over specifieke uitkeringen lijkt tot slot te gaan over een oplossing voor een probleem dat wij in ieder geval niet hebben kunnen identificeren hebben. De reden om dit te benoemen is omdat een meer hiërarchische en controlerende houding vanuit het programma richting de proeftuinen zijn weerslag op de interactie tussen betrokkenen zeer waarschijnlijk niet zou missen.

Dat de doelstellingen niet voldoende helder zijn en dat over de gehele linie het verkeerde verwachtingspatroon is geschapen is juist en tegelijk verklaarbaar. Of dit enkel te wijten is aan het programma of de inzet van het ministerie van BZK, is een tweede. Er is een noodzaak, zeker naar buiten toe, dat het programma beter en scherper aangeeft welke doelstellingen wel worden nagestreefd. Waar de winst op korte termijn niet in P*Q zit, moet wel aangegeven worden hoe/waar/wat geleerd wordt; waar de meerwaarde zit van deze investeringen en hoe de instrumenten (proeftuinen, KLP en het beleidsspoor) worden ingezet door de tijd heen. Hierbij is het van belang om te merken dat het programma lessen op dient te halen, maar tegelijkertijd ook zelf lerende is; dit ligt besloten in de fase van de transitie waarin we ons bevinden. Dit maakt het formuleren van specifieke leerpunten wellicht lastig, maar tegelijkertijd essentieel om gestructureerd te werken en verantwoording mogelijk te maken. Er dient immers wel ergens een omslag te zijn van leren naar (aantallen) realiseren.

Tegelijkertijd: dat dit programma nu voorziet in de behoefte op lokaal niveau is goed zichtbaar. Zonder hulp van het Rijk is het onwaarschijnlijk dat de realisatie van de ambities in de gebouwde omgeving tot stand komen. Het animo voor de proeftuinen en de activiteiten van KLP voor alle gemeenten in Nederland, het drukbezochte landelijke congres in januari 2020, laat zien dat het onderwerp leeft. Gemeentelijke gesprekspartners geven aan dat ze zonder de proeftuinen niet of veel aarzelender in beweging zouden zijn gekomen. Die beweging laat zich echter op dit moment nog niet uitdrukken in grote aantallen woningen die van het gas zijn afgehaald.

3. Governance programma

In dit hoofdstuk gaan we in op de inrichting en uitvoering van de governance van het programma. We behandelen in paragraaf 3.1 de opzet van de governancestructuur. In paragraaf 3.2 beschreven we de verzamelde beelden en onze interpretaties.

3.1 Opzet

Het PAW is een interbestuurlijk programma dat valt onder het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie, onder voorzitterschap van de minister van EZK. De opdrachtgevers zijn de ministers van BZK en EZK en de bestuurlijke vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de UvW. De formele ambtelijke opdrachtgever is het directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen (DGBRW) namens de minister van BZK. Het programma kent de volgende organen:²⁰

- **Opdrachtgeversoverleg:** het opdrachtgeversoverleg stuurt op de algemene voortgang van het programma. Het opdrachtgeversoverleg stelt de kaders voor het programma vast, bijvoorbeeld door middel van een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. In het opdrachtgeversoverleg nemen vertegenwoordigers op directieniveau van de interbestuurlijke partners zitting: de ministeries van BZK en EZK, de VNG, IPO en UvW.
- **Stuurgroep:** de stuurgroep bereidt het opdrachtgeversoverleg voor en wordt voorgezeten door de programmadirecteur van het PAW. Er wordt afgestemd over uitvoering en de interbestuurlijke verhoudingen. In de stuurgroep nemen wederom vertegenwoordigers van de interbestuurlijke partners zitting.
- **Adviescommissie:** de Adviescommissie is gevormd voor de totstandkoming van de selectie van de eerste tranche proeftuingemeenten. Inmiddels wordt de Adviescommissie benut voor advisering over het programma 'in den brede'. De leden van de Adviescommissie zijn vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en EZK, de VNG, IPO, UvW, Aedes, Energie-Nederland, Netbeheer Nederland, Bouwend Nederland, Techniek Nederland, NVDE en de Woonbond alsmede twee onafhankelijke deskundigen: Anke van Hal (hoogleraar Sustainable Building & Development) en Maarten Hajer (hoogleraar Urban Futures). De adviescommissie wordt voorgezeten door de directeur-generaal Bouwen, Wonen en Ruimte van het ministerie van BZK.
- **Kernteam:** het kernteam zorgt voor de dagelijkse ontwikkeling en uitvoering van het programma in de praktijk. Er is dagelijkse sturing op de voortgang en afstemming van de activiteiten en producten van het programma. In het kernteam hebben vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en EZK, de VNG en RVO zitting.

De inrichting van het programma is in de afgelopen jaren bijgesteld, zo is de taak van de Adviescommissie enigszins verbreed en is in 2020 de stuurgroep geïntroduceerd voor de interbestuurlijke relaties. Het interbestuurlijke karakter van het programma beoogt een gelijkwaardige samenwerking tussen de partijen die samen het programma vormen. Tot slot zijn er binnen het programma thematrekkers benoemd.

De governance van het programma is beschreven in het programmaplan, maar dit plan is niet openbaar beschikbaar. De rollen van de verschillende organisaties binnen bovengenoemde gremia, zijn niet openbaar beschreven.

²⁰ Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW.

Enkele partijen voeren in de praktijk wel specifieke taken uit. Zo heeft de VNG een trekkende rol voor het KLP en zijn vertegenwoordigers van het ministerie van BZK bijvoorbeeld de eerste aanspreekpunten voor proeftuingemeenten (accounthouders).

3.2 Beelden en interpretaties

Governance onvoldoende vastgelegd

De inrichting van de governance van het PAW is na twee jaar nog onderwerp van interne gesprekken. Vragen die gesteld worden, zijn bijvoorbeeld: welke organisatie zou in welke rol betrokken moeten zijn? En hoe kunnen we deskundigheid van private partijen inzetten binnen het programma? Programmamedewerkers geven aan dat de structuur en inrichting van het programma de afgelopen jaren al werkende is opgezet. Zij benadrukken het belang van het interbestuurlijke karakter van het programma.

Programmapartners benoemen in gesprekken dat hun taak binnen het programma inmiddels voldoende duidelijk is voor henzelf, maar daarbij plaatsen meerdere gesprekspartners de kanttekening dat dit wellicht voor de buitenwereld minder duidelijk is. Bovendien werd in gesprekken duidelijk dat de partners niet altijd op de hoogte zijn van de rollen of taken van de andere gremia. Daarnaast wordt benoemd dat sommige interbestuurlijke partners dubbele petten dragen, wat samenwerking soms ingewikkeld maakt. Zo krijgt de VNG bijvoorbeeld subsidie van het ministerie van BZK voor de uitvoering van het KLP, maar is ze tegelijkertijd volwaardige partner binnen de overlegstructuur van het programma. Deze dubbele rol van gelijkwaardige partners versus subsidieverstrekker/subsidieontvanger heeft overigens in de praktijk voor zover bekend nog niet tot problemen geleid. Voor programmamedewerkers in dienst van het ministerie (merendeels BZK) geldt dat zij in beginsel primair staan voor het belang van het PAW maar anderzijds natuurlijk 'gewoon' onderdeel uitmaken van de lijnorganisatie met een bredere missie en verantwoordelijkheid.

Betrokkenheid ministeries en overige interbestuurlijke partners

Sommige bestuurlijke partners geven aan een (te) sterk sturende rol van het ministerie van BZK te ervaren in relatie tot de andere partners, ondanks de (in theorie) gelijkwaardige interbestuurlijke inrichting van het programma. Beslissingen omtrent het programma lijken primair door de lijn van BZK genomen te worden. Daarnaast vervult de VNG een grote rol in het KLP, waardoor de VNG in vergelijking met de overige bestuurlijke partners een grote rol vervult in de uitvoering van het programma. Verder wordt benoemd dat de theoretisch gelijkwaardige rol van het ministerie van EZK onvoldoende tot uiting komt in de bemensing, ondanks de belangrijke rol die het EZK-beleidsterrein speelt in de realisatie van aardgasvrije woningen, met name ten aanzien van regulering van het energiesysteem. Het onvoldoende stevig aanhaken van EZK heeft als risico dat de systemische kennis en competenties met betrekking tot het wetgevingsproces rondom de haalbaarheid en betaalbaarheid van de energietransitie onvoldoende onderdeel uitmaken van het programma, terwijl dit juist de meerwaarde zou moeten zijn van de interbestuurlijke opzet.

Omdat de governance, en dan met de name de motivatie voor de keuzes in de governance, niet expliciet en openbaar gemaakt zijn, ontstaat ruimte voor vragen over waarom deze partijen in deze rol zijn aangehaakt. De sfeer is goed maar programmapartners hebben wel vragen over elkaanders inbreng. Sommigen zetten bijvoorbeeld vraagtekens bij de exclusieve rol van de VNG in de uitvoering van het KLP, en daarmee de focus op leren door gemeenten (terwijl ook het Rijk/andere organisaties zouden moeten leren). Ook wordt de vraag gesteld of het KLP niet meer expliciet gekoppeld zou moeten worden aan het ECW. De rol van IPO en UvW is meer op afstand van het programma ten opzichte van BZK, EZK

en de VNG. De meerwaarde van IPO en UvW voor het programma staat niet ter discussie. Het is goed om als interbestuurlijke partners met elkaar te bespreken hoe de meerwaarde het beste tot zijn recht kan komen.

Behoeftte aan kritische en onafhankelijke houding naar beleid

Tot slot is door betrokkenen opgemerkt dat het PAW nu dicht op de bestuurlijke lijn is gepositioneerd. Dat levert als voordeel op dat er korte lijntjes zijn tussen Rijk en gemeenten, en gemeenten een rechtstreeks aanspreekpunt hebben bij het ministerie: er zijn accounthouders per regio aangesteld, die fungeren als eerste aanspreekpunt van PAW voor gemeenten in die regio (iets dat als verbeterpunt is genoemd in de evaluatie van de Green Deal Aardgasvrije wijken). De positionering dicht op de bestuurlijke lijn roept echter ook vragen op over de mate waarin de signalen en knelpunten uit de praktijkervaringen van gemeenten ook daadwerkelijk worden omgezet in kritieken en adviezen voor (lange termijn) beleids- of wetsaanpassingen. Gesprekspartners kunnen niet met zekerheid zeggen of dat binnen de huidige governance voldoende mogelijk is, maar door enkelen wordt gesuggereerd dat een positionering 'naast' de partijen (dus buiten de departementen) het mogelijk makkelijker maakt om als programma op basis van de signalen uit de praktijk scherpe adviezen te formuleren richting de departementen. Door andere betrokkenen is gesuggereerd dat een bredere vertegenwoordiging van partijen uit de private sector en van kennisinstellingen (zoals in de adviescommissie) in de verschillende gremia binnen de governancestructuur de kritische en onafhankelijke blik en advisering richting beleid zou kunnen verbeteren. Overigens geven niet alle leden van de adviescommissie aan dat zij zitten te wachten op een bredere betrokkenheid (nu primair selectie proeftuinen).

4. De instrumenten van het programma

In dit hoofdstuk gaan we in op de inrichting en uitvoering van de instrumenten van het programma. In paragraaf 4.1 geven we allereerst een overzicht van de instrumenten, waarna we de verschillende instrumenten in de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 individueel worden behandeld. Steeds behandelen we eerst de opzet en vervolgens de verzamelde beelden en onze interpretaties. In paragraaf 4.5 gaat we tot slot nog in op de monitoring en evaluatie van het programma.

4.1 Overzicht

Om de doelstellingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 te behalen kent het PAW de volgende 3 instrumenten en bijbehorende (sub)doelen:

- Proeftuinen: dit instrument vormt budgettair de hoofdmoot van het programma. De proeftuinen zijn door het programma geselecteerde wijken waarin wordt geëxperimenteerd met een collectieve aardgasvrij-aanpak. Geselecteerde wijken ontvangen vanuit het programma een bijdrage om hun plan te realiseren (per gemeente gemiddeld EUR 4-5 miljoen). Doel van de proeftuinen is om praktijkkennis te vergaren die ontstaat tijdens het uitvoeren van het traject richting een aardgasvrije wijk, om deze kennis vervolgens in te kunnen zetten voor het opschalen van de wijkaanpak aardgasvrij.
- Kennis- en Leerprogramma: het KLP is een orgaan dat het leren door gemeenten over het collectief aardgasvrij maken van wijken wil ondersteunen en versnellen. Doel is dat proeftuingemeenten hun succes- en leerervaringen delen met andere proeftuinen en niet-proeftuingemeenten.
- Input ophalen voor beleidsagenda: tijdens het uitvoeren van de proeftuinen kunnen gemeenten aanlopen tegen knelpunten met betrekking tot beleid en/of wet- en regelgeving. Deze knelpunten worden opgehaald en geagendeerd, en waar mogelijk opgelost.

Eerder is reeds aangegeven dat het zwaartepunt, budgettair gezien op de proeftuinen ligt. Een belangrijk deel van de uitvoering is dus decentraal. Door het programma wordt benadrukt dat de drie instrumenten sterk in samenhang gezien worden.

4.2 Proeftuinen

4.2.1 Opzet

Het programmaplan²¹ beschrijft de proeftuinen als zijnde geen vrijblijvende experimenten, maar als wijken die daadwerkelijk aardgasvrij (/ready) worden gemaakt. De inzet van de middelen beoogt ervoor te zorgen dat de wijkaanpak haalbaar en betaalbaar blijft door de woonlasten van eigenaar-bewoners en huurders niet te laten stijgen. Dit lijkt ook het uitgangspunt van de proeftuinen te zijn, gezien er aansluiting wordt gezocht bij de doelstellingen van het Klimaatakkoord, waaronder ook haalbaarheid/betaalbaarheid (zie ook p. 10 van dit rapport). Het overgrote deel van de totale middelen binnen het PAW is toebedeeld aan de proeftuinen. Dit betekent in feite dat uitvraag (centraal) en voorstel (gemeentelijke proeftuin) bepalen waaraan de middelen van het programma worden besteed. Hierbij valt wel de kanttekening te plaatsen dat de proeftuinen in principe vrij zijn de wijze van besteding te wijzigen, bijvoorbeeld op basis van nieuwe inzichten omtrent haalbaarheid van de ingediende plannen. Dit is in de eerste tranche aan proeftuinen onder meer gefaciliteerd door de middelen beschikbaar te

²¹ Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW.

maken aan gemeenten middels een decentralisatie-uitkering. De controle op effectiviteit en rechtmatigheid van de bestedingen ligt daarna bij de gemeente(raad) zelf. Hiermee wordt, conform het Klimaatakkoord, de regie op de besteding van proeftuingelden, bij gemeenten gelegd.

De proeftuinen beslaan meerdere jaren. Enerzijds omdat er drie tranches proeftuinen zijn, waarvan de selectie van de tweede tranche begin oktober 2020 wordt verwacht, anderzijds omdat de uitvoering van de proeftuinplannen niet van de ene op de andere dag kan worden gedaan. Een cruciaal element van de proeftuinen is dan ook het volgen van de voortgang van de versnelling van de wijkgerichte aanpak. Dit betreft monitoring van bijvoorbeeld aantallen gebouwen in de proeftuin, maar vooral het monitoren van de leerervaringen die worden opgedaan met de activiteiten binnen de proeftuinen. Er wordt in ieder geval jaarlijks gemonitord wat de voortgang is in de proeftuinen en wat dit betekent voor een nieuwe tranche. De proeftuinen vormen zo: "Een continue evaluatie en aanscherping van het proces en de selectiecriteria."²² De monitoring wordt nader behandeld in paragraaf 4.5.

Aantallen en selectie

In de uitvraag van de eerste tranche proeftuinen is gevraagd naar aantallen beoogde aardgasvrije woningen en gevraagd naar projecten waar op korte termijn aangevangen zou kunnen worden met realisatie. Verder wordt er een planning gevraagd waarin is omschreven in welk jaar naar verwachting van het aardgas worden afgekoppeld.²³

De selectie van de eerste tranche proeftuinen heeft in twee fasen plaats gevonden.²⁴

- In eerste instantie worden de plannen kwalitatief getoetst omtrent de mate waarin het plan bijdraagt aan het leerdoel van de wijkgerichte aanpak. Daarnaast spelen onder andere de mate van bestuurlijke steun van het college, aannemelijkheid van een spoedige start van de uitvoering en de betrokkenheid van stakeholders als corporaties, netbeheerder en bedrijven een rol. Deze criteria leiden tot een eerste schifting in projecten die wel/niet in aanmerking komen voor de proeftuinbijdrage.
- Vanuit de eerste selectie volgen de proeftuinen die de tweede selectie doorlopen. De tweede selectie is gericht op diversiteit binnen de proeftuinen. Deze diversiteit uit zich in regionale spreiding en het includeren van diverse typen wijken en voorgestelde warmtevoorzieningen.

Het aanvraagproces voor de 2^e tranche loopt nog gedurende het schrijven van deze rapportage en als eerder aangegeven zal hier een separate evaluatie van worden gemaakt.

Doorwerking van leeraspecten

Naast de vooraf gegeven selectiecriteria zijn uit gehonoreerde proeftuinaanvragen zelf (eerste tranche) eveneens beelden op te halen over waarop selectie plaatsvindt. Daarnaast is af te leiden hoe de uitvraag door gemeenten is geïnterpreteerd. Hiervoor zijn de aanvragen van de volgende proeftuinen (uit de eerste ronde) geanalyseerd:

- **Rotterdam**²⁵

²² Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW.

²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018: Aanvraag proeftuin aardgasvrije wijken, p. 2.

²⁴ Twynstra Gudde, 2019: Evaluatie selectieproces 'Proeftuinen aardgasvrije wijken'.

²⁵ Gemeente Rotterdam, 2018: Aanvraag proeftuin aardgasvrije wijken, Proeftuin Rotterdam-Zuid Aardgasvrij.

De aanvraag benoemt dat op korte termijn het leren centraal zal staan. Er zijn concrete leerdoelen opgesteld, die enerzijds focussen op het aardgasvrij maken van de wijk an sich, maar anderzijds breder zijn en bijvoorbeeld betrekking hebben op het creëren van 'groene banen' in de wijk. Hoewel de proeftuinaanvraag over de wijk Pendrecht-Zuid gaat, beschrijft de gemeente het belang van een langjarige commitment vanuit het Rijk om heel Rotterdam-Zuid aardgasvrij te kunnen maken. Het doel van 500 aardgasvrije woningen, zoals beschreven in de uitvraag in de eerste tranche, komt niet expliciet terug in de propositie. Wel staat in de propositie de ambitie om een substantiële verduurzamingsstap te maken voor 400 woningen.

- **Purmerend²⁶**
In de aanvraag worden 4 specifieke leerelementen genoemd, maar deze hebben een relatief kleine rol in het stuk. De leerelementen omvatten de mogelijkheid tot opschaling, toetsen samenwerking tussen stakeholders, toetsen van financieringsconstructies die de businesscase positief beïnvloeden en het efficiënt invullen van de regierol van de gemeente, maar zijn verder niet geduid.
- **Hengelo²⁷**
In de begeleidende brief bij de aanvraag komt de leerdoelstelling sterk naar voren. De brief verwijst naar de reeds in Overijssel bestaande "Alliantie Nieuwe Energie Overijssel", waarin een wijkaanpakken met een integrale benadering worden ontwikkeld en leerervaringen hierbinnen worden verspreid. Ook werkt men aan het oprichten van een Expertisecentrum Energietransitie Overijssel. De PAW-aanvraag is gedaan om ook het aantal leerervaringen verder te vergroten.
- **Utrecht²⁸**
De leerelementen in de aanvraag van de gemeente Utrecht zijn duidelijk omschreven. Er zijn doelbewust (ook) koopwoningen getarget, gezien dit een lastig segment is, is het voornemen om ervaring op te doen hoe deze effectief in de wijkaanpak meegenomen kunnen worden. Ook hoopt de gemeente te leren van de juiste timing van communicatie omtrent aardgasvrij en worden er nieuwe methodieken ingezet als combi-PV en middentemperatuur warmtepompen. De technische kennis die daarbij wordt opgedaan hoopt de gemeente ook te kunnen inzetten in andere wijken.

Hoewel bovenstaande beschrijving natuurlijk maar een klein deel van de proeftuinen van de eerste tranche vormt, is duidelijk dat leren omtrent de wijkaanpak consistent wordt beschreven, zij het in meer of minder uitgebreide vorm. De link met 'snel de schop in de grond' komt niet uitgebreid in de bestudeerde voorstellen voor, en lijkt daarmee minder consequent door gemeenten te zijn opgepikt. Wel zien we in de praktijk dat in Purmerend de eerste woningen in de proeftuin inmiddels aardgasvrij zijn gemaakt. Het zou interessant zijn eenzelfde analyse uit te voeren voor de proposities uit de tweede proeftuinronde.

4.2.2 Beelden en interpretaties

Selecteren en leren, ook als Programma

Eerdere analyses van kwaliteit van aanvragen zelf (in het bijzonder businesscases en projectmanagement) en het aanvraagproces zelf hebben laten zien dat dat er op beide punten

²⁶ Gemeente Purmerend, 2018: Gasvrij Purmerend 100%.

²⁷ Gemeente Hengelo, 2018: Aanmelding Nijverheid proeftuin aardgasvrije wijken.

²⁸ Gemeente Utrecht, 2018: Proeftuin Aardgasvrije wijken – Overvecht.

aanzienlijke verbeteringen mogelijk waren na de 1^e tranche²⁹. Mede door de diversiteitswens (geografisch, stad/platteland) en logische maar ook complexe koppelingen (projecten in gebieden met bevingsschade, projecten met complexe technieken) komt een aantal projecten onvoldoende snel tot ontwikkeling. De kwalitatieve check voorafgaand aan de keuze van proeftuinen door de Adviescommissie heeft onvoldoende toepassing gevonden in de uiteindelijke selectie.

Het PAW is in dit opzicht zelflerend geweest er zijn substantiële wijzigingen doorgevoerd. Het selectieproces voor de 2^e tranche van proeftuinen is dan ook anders ingericht met onder meer een veel stevigere check op de robuustheid van het project en de gepresenteerde businesscase. Daarnaast zijn leereffecten en mogelijkheden voor synergie explicieter gemaakt. Ook zijn er nieuwe leerthema's toegevoegd: zoals het verbinden met andere opgaven in de wijk en facultatieve thema's: klimaatadaptatie, utiliteit, circulair bouwen en arbeidsmarkt en scholing. De verwachting mag dan ook zijn dat de kinderziekten van de 1^e tranche vermeden worden.

De leerdoelstelling is geformuleerd als het leren hoe de wijkgerichte aanpak om woningen aardgasvrij te maken kan worden ingericht en opgeschaald, waarbij knelpunten die daarbij naar voren komen worden geïdentificeerd en, waar mogelijk, opgelost. Deze uitgangspunten zijn breed omschreven, wat begrijpelijk is omdat ook hier een leertraject beoogd is, maar wat er wel toe leidt dat het lastig te toetsen is of proeftuinen hier invulling aan geven. Uit gesprekken met gemeenten zelf horen we wisselende beelden hoe de leerdoelstelling is concreet gemaakt, van een uitgesproken 'learning by doing' benadering tot minder uitvoeringsgerichte vormen van leren.

Bestedingsverantwoording bij gemeenten

De ARK heeft in haar rapport kritiek geuit op de wijze waarop de proeftuingelden in de eerste tranche zijn uitgekeerd, te weten middels een decentralisatie-uitkering. Zij stelt hierin dat het uitkeringsmiddel niet passend is, gezien richting de Tweede Kamer de indruk is gewekt dat het Rijk kan sturen op de besteding van de proeftuinmiddelen maar dit in realiteit niet mogelijk is. De ARK heeft daarom geadviseerd de decentralisatie-uitkering om te zetten naar een specifiek uitkering, hetgeen het Rijk meer sturingsmogelijkheden biedt. Voor de tweede ronde proeftuinen is dit advies opgevolgd (systematiek specifieke uitkering).

Onze eigen waarneming is dat, hoewel het belang van doelmatig bestede proeftuinmiddelen buiten kijf staat, ervoor dient te worden gewaakt om een te grote procesmatige verantwoordingsdruk op proeftuinen te leggen. Uit alle gesprekken met proeftuinen komt naar voren dat de uitkeringswijze in de eerste ronde passend is voor de praktijk van aardgasvrije wijken. Plannen gemaakt op voorhand, op basis waarvan de bijdrage is verleend, kunnen in de praktijk bijsturing nodig hebben omdat niet alles wat bij de uitvoering komt kijken op voorhand kan worden voorzien. Wanneer hiervoor een groot verantwoordingsproces moet worden doorlopen, ontstaat het risico dat suboptimaal gebleken plannen worden uitgevoerd of de proeftuingelden voor een groot deel naar verantwoordingsprocedures gaan. Dit zou niet in de geest van het programma zijn, waarin leren en experimenteren met het uitvoeren van de wijkaanpak centraal staat. Het bij kunnen sturen in de uitvoering nadat ergens tegenaan is gelopen hoort hier voor betrokkenen ook bij. Daar komt bij dat er vooralsnog geen reden is om aan te nemen dat de middelen niet aan de beoogde wijkaanpak worden besteed. Betrokken publieke instellingen lijken er de voorkeur aan te geven vertrouwen als basis te hanteren.

²⁹ Rebel, 2019: Aardgasvrij in 2019, Op zoek naar de koninklijke route, & Twynstra Gudde, 2019: Evaluatie selectieproces 'Proeftuinen aardgasvrije wijken'.

4.3 Kennis- en Leerprogramma

4.3.1 Opzet

Het KLP is opgezet voor alle Nederlandse gemeenten en staat onder coördinatie van de VNG. De ontwikkelingen in en lessen uit de proeftuinen worden in het KLP gedeeld met anderen, zodat niet iedere gemeente zelf 'het wiel moet uitvinden'. Het KLP is daarmee primair gefocust op gemeenteambtenaren. Een relatief klein deel van de middelen van het PAW is beschikbaar voor het Kennis- en Leerprogramma.

Het doel van het KLP is om gemeenten te ondersteunen in het oppakken en uitvoeren van hun regierol in de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving. Het doel het KLP is onder te verdelen in drie 'subdoelstellingen':³⁰

- Bewustwording bij gemeenten over hun nieuwe rol, de omvang van de opgave en wat er van ze verwacht wordt.
- Kennisontwikkeling en expertiseopbouw bij gemeenten door het uitwisselen, opbouwen, doorontwikkelen en inbedden van kennis en best practices.
- Het signaleren en agenderen van knelpunten waar gemeenten, en betrokken stakeholders vanuit de regierol van gemeenten tegenaanlopen buiten hun eigen invloedssfeer.

Het KLP werkt in principe vraag gestuurd. Aanvankelijk werd vanuit het KLP actief geïnventariseerd onder gemeenten waarnaar een kennisbehoefte leefde, inmiddels weten gemeenten het KLP zelf te vinden wanneer zij hier behoefte aan hebben. Er worden ook vragen 'afgeleid' van de gesprekken die gemeenten onderling voeren (bijvoorbeeld in sessies van het KLP zelf) of uit vragen die bij de helpdesk van de RVO binnenkomen. Wanneer gemeenten aangeven dat bepaalde kennis ontwikkeld moet worden, kan het KLP daar een rol in spelen. Zo kunnen gezamenlijke aanpakken en afwegingskaders worden ontwikkeld die iedereen nodig heeft. Het KLP zal aan het ontwikkelen van deze oplossingen een bijdrage leveren door het organiseren van leerkringen, expertmeetings, werksessies etc.

In de praktijk worden er binnen het KLP wekelijkse bijeenkomsten georganiseerd door het hele land voor gemeenteambtenaren en raadsleden (voor iedere gemeente toegankelijk of juist specifiek voor koplopers), die zijn terug te vinden op de website aardgasvrijewijken.nl. Daarnaast worden door het KLP producten ontwikkeld, zoals handreikingen en stappenplannen, rondom thema's en knelpunten die in de proeftuinen naar voren zijn gekomen. Tot slot bestaan er fora en besloten groepen waarin vragen kunnen worden gesteld en beantwoord, of kan worden samengewerkt rondom een thema.

Het KLP kent zeven thema's waarbinnen bijeenkomsten gepland worden zodat er kennis wordt uitgewisseld:

1. Verbinden van de sociaaleconomische opgave
2. Data gedreven planvorming
3. Technische oplossingen
4. Juridische (on)mogelijkheden
5. Participatie en communicatie
6. Kosten en financiering
7. Regie en organisatie

³⁰ Programma aardgasvrije wijken, 2019: Programmaplan PAW.

4.3.2 Beelden en interpretaties

De proeftuinen die we hebben gesproken zijn overwegend positief over het KLP. Zij bezoeken de bijeenkomsten regelmatig en de thematisch ingerichte kennissessies zorgen er volgens hen voor dat gemeenten kunnen selecteren op welke bijeenkomsten zij bijwonen. Wel geven sommige gemeenten aan dat er ook ruimte moet zijn om zaken die níét goed gaan te bespreken, omdat juist daar lessen te leren zijn.

Een aantal gesprekspartners gaf aan dat een inclusievere benadering tot meer waardevolle inzichten zou leiden. Het KLP richt zich alleen tot gemeenten. De opgedane kennis kan echter ook waardevol zijn voor andere betrokken stakeholders, zoals de betrokken waterschappen, provincies, maar ook marktpartijen die uiteindelijk aardgasvrijprojecten moeten realiseren. Onvoldoende duidelijk wordt hoe de kennis vanuit gemeenten deze partijen bereikt en anderzijds hoe gemeenten gebruik kunnen maken van de kennis van de andere stakeholders.

Verder wordt door gesprekspartners benoemd dat het opmerkelijk is dat het KLP en ECW twee verschillende instrumenten zijn, omdat een combinatie van beide kan leiden tot een interactie met gemeenten (KLP) en kennis van alternatieven voor aardgas en een goed netwerk in de sector (ECW). Daar komt ook bij dat er voor proeftuinen die voorop lopen in de ontwikkeling wel veel valt te delen maar betrekkelijk weinig valt te leren in het kader van het KLP.

Proeftuinen die 'vooroplopen' geven dan ook aan dat er voor hen relatief weinig te leren valt van andere proeftuinen. Zij zouden graag separate bijeenkomsten hebben met uitsluitend koplopers. Verder hebben zij meer baat bij direct contact met het Rijk over landelijke structuurwijzigingen die nodig zijn voor doorontwikkeling. Ook wordt de suggestie gedaan dat het leereffect vergroot zou kunnen worden wanneer het ministerie van BZK regelmatig bij gemeenten langs zou gaan om in de praktijk te zien en ervaren wat er lastig is. Het feit dat dit gebeurt wordt sterkt gewaardeerd maar de intensiteit waarmee dat gebeurt zou wat betreft een aantal proeftuinen nog wel omhoog mogen.

4.4 Beleidsagenda

4.4.1 Opzet

Net zoals haar voorganger (Green Deal Aardgasvrije wijken) draagt het PAW als doel uit "het signaleren van knelpunten bij proeftuinen en andere gemeenten en het agenderen hiervan binnen de Rijksoverheid of de programmapartners". Dit gebeurt o.a. aan de hand van de reflectieve monitoring waar in de eerste ronde veel inbreng zou zijn opgehaald. Ook het KLP besteedt hier aandacht aan. Specifiek voor warmtenetten zijn leerkringen georganiseerd in aanwezigheid van beleidsmakers van EZK.

De samengevatte schriftelijke terugkoppeling is te vinden in de kamerbrief van de minister over de voortgang van het PAW d.d. 22 januari³¹ waar gerefereerd wordt naar:

- De behoefte van proeftuinen aan informatie over juridisch instrumentarium voor planvorming en doorvertaling in wijkuitvoeringsplannen.
- De ervaring van proeftuingemeenten die gekozen hebben voor warmte dat de huidige regels als knellend worden ervaren en de mogelijkheid om te sturen op publieke belangen zoals verduurzaming te beperkt (dit in relatie tot het wetstraject Warmtewet 2.0).

³¹ Kamerbrief 2020-00000023972. Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken. 22 januari 2020.

- Gebruik van de Crisis- en Herstelwet, in het bijzonder voor de mogelijkheid om de levering van aardgas daadwerkelijk te kunnen beëindigen.

De voortgangsrapportage bevat een langere lijst van tot op heden geïnventariseerde knelpunten. Blijkens het Plan van Aanpak monitoring en evaluatie zal telkens teruggekomen worden op de obstakels en mogelijke oplossingen.

4.4.2 Beelden en interpretaties

Het feit dat de minister de decentrale knelpunten benoemt in een kamerbrief is winst. Het betreft echter knelpunten die reeds sinds lange tijd bekend zijn (met name regulering warmte en het ontbreken van bevoegdheden om het verwijderen van de gasaansluiting af te dwingen). Vanuit het perspectief van de wijken is vooral de vraag wanneer hier iets mee gebeurt. Dit is uiteraard niet eenvoudig, te meer daar de rapporterende minister zelf niet gaat over de wetgeving die ter sprake wordt gebracht. Bij de uitvoering leeft - terecht of onterecht - dan ook wel de gedachte dat zaken wel aangekaart kunnen worden, maar dat hiermee de oplossing niet dichterbij komt.

Het realiseren van oplossingen is complex. De regulering die wordt aangekaart gaat over meer dan specifieke knelpunten in het aardgasvrijdossier en moet ook in balans zijn met andere publieke belangen. Illustratief daarbij zijn de uiteenlopende wensen van de Tweede Kamer zelf, die enerzijds betaalbaarheid geregeld wil zien door het PAW, maar anderzijds nog geen ruimte ziet voor experimenten met afschaffing van het afsluitrecht. Dergelijke tegenstrijdigheden vertragen en leiden tot hogere kosten.

De wisselwerking tussen wijkprojecten en de nationale beleidsagenda is niettemin één van de meest wezenlijke onderdelen van het programma. Op bepaalde punten heeft het weinig zin om verder te investeren in het leren als je weet dat je tegen dezelfde obstakels (zoals een aansluitplicht) zult aanlopen. Eerder gaven we aan dat het PAW feitelijk niet over de knoppen beschikt om op aardgasvrij te sturen. Door optimaal te leren van de knelpunten, met hulp van KLP en proeftuinen, kunnen de lijnen echter wel worden gelegd. Dat biedt niet altijd direct oplossingen, maar er wordt wel zichtbaar gemaakt wat er nodig is om werkelijk op het pad van opschaling en vliegwieleffecten te geraken. Op sommige punten is het leer- en realisatiepotentieel op decentraal niveau uiteindelijk beperkt, zolang cruciale knelpunten op nationaal niveau niet worden aangepakt.

Met name op dit punt wijzen wij op een kritische relatie met de governance van het programma. Voor programmamedewerkers kan het lastig zijn om knelpunten op Rijksniveau aan te kaarten, omdat zij natuurlijk een eigen verantwoordelijkheid hebben als medewerker van BZK en/of EZK. Een combinatie met een onafhankelijke blik lijkt hier dan ook onontbeerlijk. Deze is tot op heden enigszins opgezocht door een aantal wetenschappers te vragen een 'essay' te schrijven. Een interessante vorm waarvan niet helemaal duidelijk is hoe deze doorwerkt in het programma.

4.5 Monitoring en evaluatie

4.5.1 Opzet

De drie instrumenten van het PAW brengen jaarlijks resultaten en geleerde lessen voort. Om georganiseerd te kunnen leren heeft het programma in juni 2020 een plan van aanpak voor monitoring en evaluatie gepresenteerd aan de Tweede Kamer.

In dit plan van aanpak wordt beschreven dat de jaarlijkse monitor gegevens verzamelt via drie sporen: een wetenschappelijke analyse van PBL, een reflectieve monitor en een kwantitatieve monitor.³² Zo wil het programma jaarlijks zicht houden op de voortgang en de (tussen)resultaten van het PAW. De resultaten voor de jaarlijkse monitor vormen de input voor de evaluatie van het programma in 2022. De evaluatie zal gericht zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma.

1. Wetenschappelijke analyse door PBL

In de wetenschappelijke analyse staat de vraag centraal hoe de inrichting van het PAW bijdraagt aan het lerend vermogen van de betrokken actoren. Er wordt vanuit het perspectief van betrokkenen en bewoners gekeken hoe zij aankijken tegen de aanpak en de meerwaarde van het programma. Daarnaast kijkt PBL breder naar het lerend vermogen dat het PAW creëert, bijvoorbeeld in de overdracht van leerervaringen van wijken met gemeenschappelijke kenmerken.

2. Reflectieve monitor

Door de reflectieve monitor wordt enerzijds in beeld gebracht wat er binnen alle proeftuinen speelt en wordt geleerd (lokaal leren), en anderzijds wordt bekeken in hoeverre het PAW erin slaagt knelpunten in beleid en/of wet- en regelgeving te agenderen en op te lossen (institutioneel leren). Alle proeftuinen worden geïnterviewd over hun belangrijkste successen en relevantie daarvan voor andere gemeenten, de belangrijkste knelpunten en een reflectie op de bijdrage die de proeftuinen hebben ervaren vanuit het PAW en de behoefte daaraan. Daarnaast worden thematrekkers binnen het programmateam geïnterviewd over de voortgang van het agenderen en oplossen van beleidsknelpunten die uit de proeftuinen naar voren zijn gekomen.

3. Kwantitatieve monitor

Hier ligt de focus op de meetbare 'harde' parameters die de voortgang van het programma in kaart brengen. Hieronder vallen o.a. het aantal woningen dat aardgasvrij/-ready is gemaakt en bewonerstevredenheid. Daarnaast wordt geïnventariseerd in welke fase van het proces richting aardgasvrij de proeftuinen zich bevinden. Is er bijvoorbeeld al een sluitende businesscase, ligt er een aanbod richting de bewoners etc. Daarnaast wordt op basis van beschikbare data een analyse gedaan op de impact van de instrumenten van het PAW, zoals de ontwikkeling van aardgasgebruik in proeftuinen en het bereik en waardering van het KLP.

In het plan van aanpak zijn zes monitorvragen geformuleerd:

1. Welke leerervaringen zijn er binnen de proeftuinen: welke successen zijn geboekt, tegen welke knelpunten lopen ze aan en zijn hier oplossingen voor gevonden?
2. In hoeverre en hoe worden best practices, knelpunten en geleerde lessen dankzij het PAW (KLP, helpdesk, website, nieuwbrieven) op toepasbare wijze verspreid naar andere proeftuinen (collectief leren)?
3. Welke beleidsmatige knelpunten heeft het PAW in beeld gebracht, geagendeerd en waar mogelijk weggenomen?
4. Hoe ontwikkelen de proeftuinen zich richting aardgasvrij/-ready?
5. Wat leren de ervaringen binnen de proeftuinen over de betaalbaarheid, het streven om woonlastenneutraliteit te realiseren en de bewonerstevredenheid?
6. Wat betekent het geconstateerde voor de programmering van het PAW voor het jaar erop?

³² Programma aardgasvrije wijken, 2020: Georganiseerd Leren, Monitoring en evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken, Plan van Aanpak.

Daarnaast bevat het plan van aanpak een overzicht van hetgeen per monitorvraag geleerd dient te worden.

Het programma is gestart met de uitvoering van de jaarlijkse monitor. Zo zijn de eerste tranche proeftuinen reeds betrokken bij de reflectieve monitor door middel van gesprekken met het programma en is PBL gestart met de wetenschappelijke analyse.

4.5.2 Beelden en interpretatie

Vrijwel alle gesprekspartners erkennen het belang van de monitoring voor het programma en geven aan dat juist de leerdoelstelling baat heeft bij de in het plan van aanpak voorgestelde sporen. Zo is bijvoorbeeld de reflectieve monitor volgens de proeftuingemeenten een passend instrument om leerervaringen op een constructieve en open wijze te verzamelen. Juist die openheid is volgens hen essentieel om te kunnen experimenteren en de reflectieve monitor wordt daarom als waardevol ervaren.

Wel wordt door sommige gesprekspartners de kanttekening geplaatst dat het monitor- en evaluatieplan vrij laat gepubliceerd is, juist gezien het belang van monitoring bij een leerdoelstelling en een lerend programma.

De vragen lijken soms wel erg open ("wat is er geleerd?"). Het manco lijkt hier te zijn dat de leerdoelstellingen van het programma zelf -zoals eerder geconstateerd- ook weinig concreet zijn. Als die specificering zou plaatsvinden kan er ook meer scherpte aangebracht worden in de vraagstelling en gericht gezocht worden naar de antwoorden. De (nog in ontwikkeling zijnde) themaplannen tonen wel een ontwikkeling richting specifiekere leervragen, wat de monitoring van de voortgang vergemakkelijkt. Het is daarbij alleen niet goed duidelijk hoe de specifiekere leervragen zich verhouden tot de instrumenten van het programma, de acties die gekoppeld zijn aan de leervragen in de themaplannen komen voornamelijk voor de rekening van het programma zelf. Daardoor volgt niet automatisch welk leerdoel waar wordt geleerd; is dit middels de proeftuinen, het KLP, de beleidstak. De vragen en acties zijn voornamelijk inventariserend van karakter en zouden meer sturing kunnen geven aan de toekomstige gewenste leerdoelen van het programma, zoals specifieke techniekeuzes. Wat niet volgt uit de themaplannen is hoe de leervragen de proeftuin-uitvragen beïnvloeden en hoe lessen uit de proeftuinen kunnen leiden tot een bijstelling van de leervragen. Hierbij dient dus wel te worden opgemerkt dat de themaplannen nog in ontwikkeling zijn.

Daarnaast wordt naar aanleiding van de voortgangsrapportage door zowel programmamedewerkers als proeftuinen zelf opgemerkt dat de impact van de opgehaalde gegevens nog niet voldoende zichtbaar is. Men merkt wel dat de lessen uit de proeftuinen landen in het KLP, maar men ziet bijvoorbeeld nog niet of de geleerde lessen ook gevolgen hebben voor de inrichting van het programma.

In het plan van aanpak zien we dat goed is uitgewerkt hoe het programma aan kennis komt; de drie sporen en geformuleerde vragen zijn helder. Ook is uitgewerkt op welke punten het programma informatie wil verzamelen (zoals tevredenheid van deelnemers aan het KLP, de bewonerstevredenheid in proeftuinen, beleidsmatige knelpunten en het bereik van nieuwsbrieven)

In het plan van aanpak wordt niet belicht wanneer men tevreden kan zijn met de resultaten die voortvloeien uit één van de sporen van de monitor (indicatoren) en wat er precies met de opgehaalde kennis wordt gedaan.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusies

Vooraf

Met het PAW wordt concreet gemaakt dat het Rijk de samenwerking opzoekt met gemeenten en daarbij bereid is om de portemonnee te trekken. De enorme opgave van de verduurzaming van de gebouwde omgeving wordt daarmee niet als 'decentrale opgave' over de schutting gegooid en dat is waardevol. De interactie tussen Rijk en gemeenten, enerzijds beleidsmatig maar met name direct tussen betrokken medewerkers, wordt gewaardeerd. Die interactie is een belangrijke meerwaarde op zichzelf. Ambtenaren zoeken contact met elkaar en met andere stakeholders.

De 'beweging' die tot stand is gekomen is een succes. Zowel landelijk als decentraal is de discussie rond aardgasvrij de afgelopen jaren opgeleaid. Niet noodzakelijkerwijs door, maar wel mede dankzij, het programma. Gemeenten geven aan dat zij door het programma, juist omdat daar investeringsmiddelen aan verbonden zijn, in beweging hebben kunnen komen. De animo om deel te nemen aan het programma is groot, wie op het drukbezochte congres (januari 2020) rondliep had een aantal jaar geleden niet voor mogelijk gehouden dat het thema aardgasvrij zo zou leven.

Het PAW is nog in opbouw en kan winst behalen door verheldering en aanscherping van doelstellingen en bijstelling van instrumenten. Het PAW moet niet alleen een programma zijn dat leert over aardgasvrije wijken, maar moet ook een zelflerend programma kunnen zijn. Dat heeft alles te maken met de context waarbinnen het programma is ontstaan en de dynamiek van het beleidsterrein energietransitie in de gebouwde omgeving. Het programma zou daarbij de ruimte moeten krijgen om zelflerend te zijn. Realisatie van aardgasvrije wijken is uiteindelijk gebaat bij het kunnen laten zien van kwetsbaarheid en het leren van successen maar ook van falen. Daarom is voorzichtigheid bij het afrekenen van het programma op aantallen woningen op de zeer korte termijn geboden.

Om het programma in staat te stellen verder te leren en op te bouwen, hebben we een redelijk uitgebreide set van conclusies en aanbevelingen hieronder opgenomen.

Algemene conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

'In hoeverre zijn de doelstellingen van het PAW voldoende scherp en helder opgeschreven en sluiten de gekozen beleidsinstrumenten (Proeftuinen, Kennis- en Leerprogramma en Beleidsagenda) en wijze van organiseren (governance, verantwoordelijkheden, het uitkeringsinstrument, rol externe stakeholders en de inrichting van de monitoring) hier logisch op aan? Wat zijn sterke elementen, en waar zijn verbeteringen mogelijk?'

Wij concluderen in de eerste plaats dat het PAW in korte tijd een belangrijke rol is gaan vervullen rondom de aardgasvrije opgave van gemeenten. Dit zie je nog niet terug in realisatie van aantallen aardgasvrije woningen, maar wel in besef wat deze opgave in de praktijk betekent. Het Klimaatakkoord is letterlijk dichterbij gekomen: tot aan de voordeur. Dit levert discussie op, maar uiteindelijk is dat winst.

Over de doelstellingen van het PAW bestaat nog onvoldoende scherpheid en duidelijkheid. Hoewel binnen de programmaorganisatie op hoofdlijnen een besef is van de doelstellingen, is dit extern onvoldoende het geval, en ook onvoldoende specifiek en verifieerbaar gemaakt. De focus op 'leren' is volgens alle direct betrokkenen in deze fase de juiste, maar het is gezien de aanloop van het programma, van buitenaf gezien, niet onlogisch dat er verwachtingen waren omtrent snelle realisatie van aantallen

woningen. Het is verklaarbaar dat het programma hier geen grip op heeft, maar dit moet worden uitgelegd.

De leerdoelen, die centraal staan, dienen verder te worden uitgewerkt. Achter de algemene begrippen zoals betaalbaar en opschaalbaar ligt teveel in het midden wat er dan precies geleerd dient te worden, door wie, hoe dit de opeenvolgende selectie van proeftuinen beïnvloedt, wat er met geleerde lessen wordt gedaan etc. Met de themaplannen wordt wel een stap in de goede richting gezet voor de verdere concretisering van de leerdoelen. Wel kan verdere aansluiting worden gezocht tussen de concretere doelen en de uitwerking hiervan in de proeftuinen, zodat de leerdoelen worden geborgd in de uitvoering (naast het analyseren van voortgang/resultaten). Als het gaat om de governance, concluderen we enerzijds dat de korte lijntjes met het Rijk door gemeenten sterk worden gewaardeerd, en anderzijds dat er verbeterpotentieel ligt in een kritische adviserende rol vanuit het PAW naar bestaand beleid. Op dit punt is meer ruimte nodig voor een onafhankelijke blik.

De proeftuinen, het KLP voor alle gemeenten in Nederland en de beleidstak zijn drie logische instrumenten om invulling te geven aan de leerdoelstelling van het programma. Daarmee is de mate waarin het programma kan sturen op aantallen aardgasvrije woningen beperkt. De instrumenten vullen elkaar aan en geven invulling aan de belangrijkste uitdagingen rondom het ophalen van lessen in de praktijk, het opdoen van ervaring (proeftuinen), het delen van lessen (KLP) en het faciliteren van de realisatie (de beleidstak). De waarde van deze instrumenten kan nog worden versterkt door de samenhang tussen deze instrumenten en overig beleidsinstrumentarium op te zoeken en nader in te vullen. Dan zal ook zichtbaar kunnen worden hoe de aantallen, zoals afgesproken in het kader van het Klimaatakkoord, wel behaald kunnen worden.

Er is geen reden om aan te nemen dat de verstrekte middelen door proeftuingemeenten niet aan de aardgasvrij-opgave worden besteed. Daarmee is de praktijk nog niet direct succesvol. Deze is complex en weerbarstig. Juist daarom is een programma waarin de mogelijkheid bestaat om fouten te maken en wat vormgeeft aan de samenwerking, zo belangrijk. Met vertrouwen als basis, zodat men zich kwetsbaar kan opstellen.

In de verantwoording, die wat ons betreft achteraf en via de gemeente kan blijven lopen, dient de gerealiseerde waarde ten aanzien van het leerproces wel zichtbaar te worden. Immers, die lessen moeten ervoor zorgen dat er binnen en buiten het bestek van het programma wel gaandeweg sneller, beter en goedkoper aardgasvrij kan worden gerealiseerd richting 2030.

Hieronder werken we de conclusies per deelonderwerp (doelstellingen en inrichting & uitvoering) verder uit.

5.2 Doelstellingen

Verwarring over de doelstelling van het programma

Er is, zo blijkt zowel uit de documentatie als uit de gesprekken, verwarring omtrent de doelstellingen van het programma. Deze verwarring is ook aan het PAW zelf toe te schrijven. De aanvankelijke documentatie over het PAW (bestedingsplannen) is uitgesproken over kwantitatieve doelen. Parallel hieraan wordt gesproken over een leerdoelstelling, welke door de tijd in prominentie toeneemt maar onvoldoende scherp wordt omschreven. De kritiek van de ARK op het punt van de doelstellingen is te begrijpen. Te meer daar waar is aangegeven dat de documentatie (bestedingsplannen) primair een interne functie zou hebben, niet is aangegeven hoe het dan wel zit met de doelstellingen en specifiek

de relatie tussen aantallen en leren. Het programmaplan wat van een latere datum is, raakt hieraan maar ontbeert ook nog de scherpste. Bovendien is het programmaplan geen openbaar document, dus dit biedt geen helderheid voor mensen buiten de organisatie. Het programma werkt daarbij niet alleen de indruk van realisatie van aardgasvrije woningen op korte termijn, maar ook zaken als woonlastenneutraliteit, betaalbaarheid, draagvlak en opschaalbaarheid lijken binnen het programma geborgd te worden.

De wens van het programma is om een 'vliegwiel' te vormen. Dat soort open termen vereisen concretisering; wat is draagvlak, wanneer is sprake van een vliegwiel, betaalbaar voor wie, en hoe draagt het programma hieraan bij? Dat is een nuttige exercitie, want hierdoor ontstaat de noodzakelijke scherpste in het leerproces, wordt duidelijk waarop het programma wel en niet mag worden afgerekend, en komen mogelijke tegenstellingen naar boven die laten zien hoe lastig het is aan alle wensen te voldoen. Een tegenstelling is bijvoorbeeld dat betaalbaarheid op wijkniveau kan botsen met woonlastenneutraliteit of keuzevrijheid op het niveau van individuele huishoudens. Bijvoorbeeld omdat (afgeschreven) gasinfrastructuur opnieuw moet worden aangelegd of omdat draagvlak betekent dat de minst bereidwillige bewoner het tempo bepaalt.

Een dynamische context waarbij samenhang nog moet groeien

De omgeving van het programma en daarmee de context van de proeftuinen, zijn sterk in ontwikkeling. Parallel aan het PAW worden Regionale Energie strategieën (RES) opgesteld, zijn Transitievisies Warmte (TVW) in de maak, is de implementatie van de omgevingswet vertraagd en is de warmtewet 2.0 in de maak met alle discussies van dien.

De verhouding tussen het PAW en het later getekende Klimaatakkoord is niet voldoende duidelijk beschreven. Er lijkt een impliciete verwachting te bestaan dat het PAW mede het pad vormt naar 1,5 miljoen woningen in 2030; ergens moeten de volumes zich ontwikkelen. De tafel gebouwde omgeving is daar echter veel meer dan het PAW aan zet om te schetsen hoe zij deze, niet lineaire, ontwikkeling ziet en welke bijdrage van het PAW verwacht wordt bij de invulling daarvan.

Het Klimaatakkoord richt zich daarbij ook tot het PAW waar het gaat om 'toetsing van participatieprincipes' waarbij acceptatie door de bewoners als leidend wordt gezien. Centrale sturing op aantallen met behoudt van compleet draagvlak op wijkniveau laat zich niet zomaar verenigen.

Er is tot op heden onvoldoende concreet gemaakt wat de bijdrage van het programma is aan Rijksbrede doelen rondom aardgasvrij, zoals haalbaarheid en betaalbaarheid, en hoe het PAW zich verhoudt tot andere instrumenten van het Rijk die aan dit doel bijdragen. Hier liggen ook kansen (zie aanbevelingen); in samenhang zouden wel kwantitatieve doelen ingevuld moeten kunnen worden.

Kwantitatieve doelstellingen niet realistisch voor het programma

Eerder is de conclusie getrokken dat het PAW niet helder heeft gecommuniceerd over de eigen doelstellingen. Dit werkt door, omdat daar waar de doelstellingen niet voldoende helder zijn, ook het gevaar dreigt dat de monitoring en evaluatie van de resultaten blijft hangen in een te algemeen beeld.

Overzicht van het aantal gerealiseerde aardgasvrije woningen liet nog op zich wachten, aldus de ARK. Een juiste constatering, maar hierbij dient bedacht te worden dat het PAW nauwelijks in de positie is om te sturen op de kwantitatieve doelstelling. De businesscase en daarmee haalbaarheid van een project is geen autonome uitkomst in een proeftuin, maar het gevolg van fiscaliteit (belasting op energie, op arbeid), wetgeving (warmtewet, gaswet), techniek, kosten, projectmanagement, sociale omstandigheden en gedrag van bewoners. De onrendabele top van een aardgasvrije woning (P^*Q) laat zich niet bedienen door een knop van het PAW.

De meerwaarde van het PAW is bij uitstek gelegen in het experimenteren en het kunnen leren van ervaringen in de praktijk, en het blootleggen en delen van de factoren die de lokale businesscases maken of breken. In die zin kent het PAW in de huidige opzet een aanpak die volgens betrokkenen goed past bij wat er in deze fase van de transitie nodig en mogelijk is.

Zelflerende instrumenten

De leerdoelstelling, die door de meeste gesprekspartners wordt onderschreven, is, zoals hierboven ook wel aangegeven, te weinig concreet gemaakt. De (ARK-)conclusie dat het PAW consistent en duidelijker moet zijn in de formulering en uitwerking van doelstellingen, is op zijn plaats. Een uitwerking van leerdoelstellingen en de monitoring en evaluatiesystematiek, in combinatie met heldere verwachtingen en een verantwoordingssystematiek hebben lang op zich laten wachten. Ze zijn nu uitgewerkt in het monitorings- en evaluatieplan, maar nog erg generiek.

Met betrekking tot de proeftuinen uit de eerste tranche was onvoldoende uitgewerkt wat er precies geleerd dient te worden, door wie, wat er met geleerde lessen wordt gedaan en of er al geleerd is. Bij het selectieproces voor de 2^e tranche van proeftuinen zijn de leereffecten en mogelijkheden voor synergie explicieter gemaakt. Gezien het meerjarige karakter van het PAW is het zaak dat er een ontwikkeling in het programma zit die ervoor zorgt dat niet dezelfde les steeds opnieuw wordt geleerd. De Adviescommissie spreekt over hoe de selectie wordt vormgegeven en wat er per ronde geleerd moet worden, dat is een goede start maar is verder nog niet terug te vinden in de verslaglegging.

Overigens is zoals gezegd de aanvliegroute voor proeftuinen al zelflerend geweest. Naar aanleiding van de ervaringen met de eerste tranche proeftuinen is de aanvraagssystematiek en het selectieproces van de tweede tranche aangepast. Onder meer de toets op de kwaliteit en businesscase van het projectplan is sterk geïntensiveerd zodat verwacht mag worden dat de uiteindelijk voorgestelde selectie van proeftuinen robuuster is. Ook de tweede tranche aanvragen wordt momenteel geëvalueerd (advies volgt nog dit jaar). Bovendien worden themaplannen jaarlijks aangepast op basis van geleerde lessen. Hier zijn de ontstane inzichten dus zichtbaar.

Bij het KLP is van begin af aan duidelijk dat het leren de centrale doelstelling is. Het KLP heeft leerdoelen en beoogde resultaten vastgelegd aan de hand van thema's en heel praktisch vertaald naar activiteiten waarin kennis wordt gedeeld. De vraag is wel wanneer er genoeg is geleerd en hoe dat wordt vastgesteld. Onduidelijk is of er na het eerste jaar van het KLP op basis van de opgedane inzichten nauwere focus wordt aangebracht in het leren. De keuze is gemaakt dat het KLP zich alleen richt op gemeenten. De opgedane kennis kan echter ook waardevol zijn voor andere betrokken stakeholders, zoals de betrokken waterschappen, provincies, maar ook marktpartijen die uiteindelijk aardgasvrij moeten realiseren. Onvoldoende duidelijk wordt hoe de kennis vanuit gemeenten deze partijen bereikt en anderzijds hoe gemeenten gebruik kunnen maken van de kennis van de andere stakeholders.

Van de drie programma-instrumenten is het beleidsinstrument het minst zichtbaar. Het is waardevol dat dit instrument is ingericht omdat uit de proeftuinen en het KLP bottlenecks in beleid en wet- en regelgeving volgen die ergens moeten landen. Het is voor betrokkenen echter vooralsnog onvoldoende zichtbaar wat er precies met de geleerde lessen gebeurt en hoe dit bijdraagt aan de doelstellingen van het programma. Op dit punt moet wel gezegd worden dat het programma natuurlijk nog maar kort draait.

5.3 Inrichting en uitvoering

Governance onvoldoende duidelijk en kritische adviesrol richting beleid behoeft aanscherping

Hoewel de partners binnen de governancestructuur van het programma aangeven dat hun rol gaandeweg het proces meer vorm heeft gekregen, is de governance van het PAW voor de buitenwereld onvoldoende duidelijk. Er is op dit punt een verbeterslag te maken.

Er is gedurende de looptijd van het programma geschoven in de rollen van het opdrachtgeversoverleg, de adviesraad, de stuurgroep, waarbij niet duidelijk is vastgelegd wat de rollen precies inhouden en hoe partijen zich tot elkaar verhouden. Daarbij zijn in de samenwerking partijen met zeer uiteenlopende verantwoordelijkheden betrokken in een interbestuurlijke positie. De rol van het UvW en het IPO is een andere dan die van BZK, EZK en de VNG. De laatste drie staan mede vanwege hun wettelijke taken en bevoegdheden dicht op de gebouwde omgeving (BZK, VNG) en respectievelijk energiesystemen (EZK) als thema. Door de uiteenlopende vertrekpunten is het goed om als interbestuurlijke partners te bespreken hoe de meerwaarde van de betrokkenheid van het UvW en het IPO het beste tot haar recht kan komen. In de uitvoering. Anderzijds staat EZK te veel aan de zijkant van het programma, hetgeen vanuit de optiek van (systeem-) kennis en wetgevende competenties niet optimaal is.

De inrichting als interbestuurlijk programma, met in de bezetting een belangrijke rol voor ambtelijke vertegenwoordigers, is een keuze die voordelen brengt. Betrokkenen zitten dicht op de projecten en, zoals eerder aangegeven, vormen de interbestuurlijke relaties, vooral tussen Rijk en gemeenten, een belangrijke meerwaarde van het programma. Voor zowel de leerdoelstelling van het PAW maar vooral voor de beleidsagenda lijkt er echter meer ruimte nodig te zijn (of 'moet er meer ruimte gepakt worden') voor een kritische, onafhankelijke positie ten opzichte van bestaand beleid.

Voor een leerproces is een kwetsbare opstelling onontbeerlijk. Van mislukkingen kan en moet geleerd worden. Dat kan lastig zijn voor betrokkenen die toch ook met de pet op van het eigen departement geacht worden te staan voor het belang van het departement of het Rijk. Dit geldt nog sterker voor de beleidsagenda. Knelpunten identificeren is één ding, beleidsruimte en (wets-) wijzigingen claimen ten faveure van aardgasvrij, wat rechtstreeks indruist tegen eerder gemaakte beleidskeuzen uit eigen geledingen, vergt een (te) grote spagaat.

Kortom, de opgave voor het programma is de bestuurlijke inbedding meer dan nu te combineren met ruimte voor de kritische blik van buitenaf (zie aanbevelingen).

Het KLP draagt bij aan de leerdoelstelling van het programma

Het KLP draagt bij aan de leerdoelstelling van het programma en wordt als waardevol en belangrijk ervaren door de proeftuingemeenten. Men weet elkaar te vinden. De leervragen van het KLP en de samenhang van het KLP met de andere twee instrumenten (proeftuinen en de beleidstak) zouden nog verder gespecificeerd kunnen worden. Bovendien is het waardevol om te bepalen hoe wordt vastgesteld dat men op een bepaald onderwerp goed of voldoende geleerd heeft. Het leren blijkt momenteel nog heel breed plaats te vinden; het is onduidelijk of er na de eerste jaren KLP op basis van de opgedane inzichten een nauwere focus wordt aangebracht in het leren. Tot slot constateren we dat het KLP momenteel de kennisuitwisseling tussen gemeente realiseert, terwijl er nog veel te leren valt van of over andere partijen (bijvoorbeeld van energieleveranciers en netwerkbedrijven over de huidige beschikbare mogelijkheden). Voor koplopergemeenten is er behoeften om verder te leren, 'een masterclass' waarbij extra ruimte is voor interactie met kennisdragers, bijvoorbeeld omtrent de warmtewet.

De monitoringssystematiek van het programma is goed uitgewerkt

Voor het opstellen van een monitoringssystematiek was meer tijd nodig dan eerder voorzien. Het PAW heeft uiteindelijk een uitgebreide monitoringssystematiek opgezet die potentieel waardevol is voor het programma en de transitie naar aardgasvrije wijken in het algemeen. Wel kan verbetering worden aangebracht door indicatoren te formuleren en de gevolgen van de geleerde lessen te expliciteren. Hierbij is het van belang aan te sluiten bij de concretisering van de leerdoelstelling; wanneer duidelijker is wat de te leren lessen zijn binnen het programma, kunnen de vragen in de monitoringssystematiek hierop worden aangesloten (en nader worden gespecificeerd).

5.4 Aanbevelingen

5.4.1 Doelstellingen

Maak duidelijker waar je (wel en niet) voor staat ten aanzien van kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Er is teveel ruimte voor onduidelijkheid in de doelstellingen van het PAW. Op basis van de conclusies kan worden vastgesteld dat het PAW niet zou moeten worden afgerekend op aantallen aardgasvrije woningen op korte termijn. Sterker, een 'afrekencultuur' zou op korte termijn negatieve effecten kunnen hebben omdat juist kwetsbaarheid en het vinden van oorzaken voor zaken die niet lukken leerpunten genereert.

Maar het moet wel duidelijk zijn wat de doelstelling, eventueel uitgesplitst naar korte en middellange termijn, wel is: is het focus op leren met realisatie als bijvangst, of maakt het moment van realisatie en aantallen wel degelijk uit? Al is het maar omdat ook in de realisatie veel geleerd kan worden. Verheldering van de doelstellingen kan doorwerken in de inzet van instrumenten (zie hierna).

Onze aanbeveling op programmaniveau zou zijn:

- Maak de leerdoelstellingen expliciet, inclusief de rol per instrument (proeftuinen, KLP, beleidsspoor) en de samenhang tussen het PAW en instrumenten buiten het programma. Formuleer de leervragen die er zijn, technisch, organisatorisch en financieel. Zoek daarbij ook uitdrukkelijk het inzicht in tegenstellingen en fricties.
- Stuur zeker op korte termijn niet op aantallen maar wel op realisatie (dus gaan realiseren belangrijker dan omvang). Een aanzienlijk deel van de leercurve moet gemaakt worden via realisatie, technisch, organisatorisch dan wel anderszins. Daarmee zijn leren en de realisatie van aantallen aardgasvrije woningen in feite communicerende vaten. De wijze waarop hier tegenaan wordt gekeken, moet worden verfijnd per geselecteerde proeftuin zodat een reëel inzicht ontstaat van mate van knelpunten, vertragingen, mate van realisatie en opschalingspotentieel. Dat zijn immers de leerpunten.
- Ga wat betreft de realisatie van aantallen de samenwerking actiever aan met overig (financieel) instrumentarium zoals het Warmtefonds, maar zoek ook de synergiemogelijkheden op met projecten/budgetten voor stadsvernieuwing, andere publieke instrumenten en private middelen. Het zou zonde zijn indien projecten waar op korte termijn grote aantallen gerealiseerd kunnen worden buiten de boot vallen, omdat ze wel geld nodig hebben, maar er onvoldoende nieuwe lessen geleerd kunnen worden om nog een proeftuin te zijn. Indien deze proeftuinen buiten de scope van het PAW vallen, moeten andere instrumenten, zoals het Warmtefonds, hier invulling aan geven.

Bovenstaand betekent ook dat er geen 'one size fits all' benadering moet zijn richting de proeftuinen. Waar voor het eerst geëxperimenteerd wordt met nieuwe technieken, zoals aquathermie of waterstof, ligt een focus op snelle realisatie en aantallen niet voor de hand, terwijl dit bij uitbreidingen van bestaande warmtenetten wel in de rede kan liggen.

Ten aanzien van de integraliteit van het programma moet een keuze worden gemaakt. Op wijkniveau wordt aardgasvrij gekoppeld aan een heel scala van doelstellingen (groen, veilig, verkeersluw etc.). In feite ontstaat daarmee een opgave voor stedelijke vernieuwing. Het PAW is niet geëquipeerd om invulling te geven aan al deze opgaven. Op het niveau van individuele proeftuinen bieden genoemde thema's kansen (combineren) maar kunnen het evengoed show stoppers zijn (optelsom van complexiteit en dus risico). Indien de noodzaak voldoende is om op de aanvullende thema's te leveren, moet aardgasvrij onderdeel worden van een totale stadsvernieuwingsopgave. Aardgasvrij is dan een van de na te streven doelen en veert hier dan dus mee in snelheid en afhankelijkheden. Dat is de consequentie.

Werk uit wat de leerdoelstelling inhoudt en hoe deze zich vertaalt tot het realiseren van aantallen

Wanneer de leerdoelstelling centraal staat (in tegenstelling tot het realiseren van aantallen aardgasvrije woningen), moet deze verder worden uitgewerkt en worden vertaald naar zowel de proeftuinen, het KLP alsook de beleidstak van het programma. Dat vraagt uitwerking van onder andere:

- Wie moet leren? Zijn dat gemeenten, de publieke partners, de Rijksoverheid of het programma zelf? Of zelfs private partijen? En wie binnen deze organisaties (beleidsambtenaren of bestuurders)? Hoe verhouden de verschillende instrumenten van het programma zich tot deze doelgroepen?
- Wat moet er concreet geleerd worden? Ligt de focus in het ene jaar bijvoorbeeld op een bepaald thema waarop geleerd kan worden, en is dit een ander thema in een volgend jaar? Is de leerdoelstelling van 2020 bijvoorbeeld breder dan in 2021 (omdat er inmiddels al meer kennis vergaard is)? En waarom wordt voor die focus gekozen? Wat draagt die focus bij aan de transitie naar meer aardgasvrije woningen in Nederland? En waar is het effect van leren op dit moment begrensd, bijvoorbeeld omdat er institutionele knelpunten zijn?
- Hoe wordt de opgehaalde kennis geborgd en met wie wordt de opgedane kennis gedeeld?
- Wat zijn de ijkmomenten om te bepalen of specifieke leerdoelen zijn behaald, zodat niet opnieuw het wiel uitgevonden moet worden en lessen steeds opnieuw geleerd worden? Wanneer wordt geconstateerd dat een specifiek leerdoel is behaald, welke invloed heeft dit dan op de inrichting en uitvoering van het programma? Hoe vertalen leerdoelen zich bijvoorbeeld in de selectie van proeftuinen, en hoe beïnvloeden leerdoelen volgende tranches?
- Hoe verhouden de leerdoelen van het programma zich tot het daadwerkelijk aardgasvrij maken van Nederlandse wijken (met andere woorden: wat is het vliegwieleffect precies)? Hoe is het programma op de langere termijn te plaatsen binnen de Rijksbrede doelstellingen? Wat is de tijdlijn op langere termijn en waar op die tijdlijn staat de toegevoegde waarde van het PAW?

Denkbaar is dat de verhouding tussen leren en aantallen in de tijd verschuift. Naarmate meer 'geleerd' is, ligt het wel voor de hand meer te kijken naar aantallen dan wel ervoor te kiezen om een ander instrument dan het PAW te hanteren voor opschaling. Het PAW dient te allen tijde overzicht te hebben (monitoring en evaluatie) van de voortgang en behaalde leerdoelen concreet in te zetten richting beleid- en regelgeving, als baken voor niet-proeftuinen en ook om te bepalen wat men dus níét meer hoeft te leren in vervoltrajecten.

Stel een openbaar programmaplan vast dat dient als leidende verhaallijn voor het programma

Het ontbreekt het PAW aan een duidelijke, toegankelijke en 'SMART' verhaallijn waaruit duidelijk wordt wat de beleidsdoelen van het programma zijn, hoe het programma daaraan bijdraagt (programmadoelen), op welke wijze (instrumenten) en hoe het programma georganiseerd is (governance). Een leidend verhaal dat jaarlijks, indien hier vanwege interne of externe ontwikkelingen aanleiding toe is, kan worden bijgesteld en waarover verantwoording mogelijk is. Het zou niet zo mogen zijn dat over iets wezenlijks als de doelstelling van het programma interpretatieverschillen bestaan. Er is een programmaplan, maar dat vraagt aanscherping en is nooit formeel vastgesteld. Het plan kan na vaststelling ook dienen als leidend document voor afrekenbare doelstellingen waar bijvoorbeeld de Tweede Kamer en de ARK het programma op kunnen aanspreken.

Het PAW dient daarbij duidelijk te maken waar ze voor staat, maar ook wat niet tot haar mogelijkheden of verantwoordelijkheden behoort. Haalbaarheid en betaalbaarheid van aardgasvrije woningen wordt maar voor een klein deel bepaald door het PAW, en is voor het overgrote deel afhankelijk van voor het PAW autonome processen, zoals belastingen op energie, bouwkosten, het Warmtefonds, aardgasprijs, verhuurdersheffingen, aansluitplicht en (onzekerheden uit de) nieuwe warmtewet. Zoals eerder gesteld dient de samenhang tussen de rol die het PAW speelt als instrument en andere (Rijks-) instrumenten inzichtelijker te worden gemaakt en veel beter benut. Daarnaast zouden een aantal van de hierboven genoemde punten moeten landen in het beleidspoor, denk aan knelpunten uit de warmtewet en de aansluitplicht. Op dit moment worden de knelpunten (in landelijk beleid en regelgeving) wel gesignaleerd, maar onvoldoende opgelost. Drie voorbeelden:

- *De hoogte van de energiebelasting is in belangrijke mate bepalend voor de businesscase van proeftuinen. De aandacht van FIN en BZK zou uit mogen gaan naar de wijze waarop het Rijk gezamenlijk tracht de terugverdientijd van projecten te bekorten.*
- *Het PAW zou bij uitstek (meer dan 2/3 van de huidige proeftuinen omvatten warmteoplossingen) als leerbaken moeten kunnen fungeren voor het opstellen van de warmtewet. Uit gesprekken blijkt dat deze lijn vanuit het programma nauwelijks ontwikkeld of benut is. Dit terwijl EZK onderdeel uitmaakt van het programma.*
- *Het per 1-1 2021 in te voeren Warmtefonds herbergt, veel meer dan het PAW, de ruimte om huishoudens in proeftuinen die de kosten niet kunnen dragen hiervoor te compenseren. Het grote potentieel van de combinatie PAW/Warmtefonds ten aanzien van de betaalbaarheid van de energietransitie wacht om te worden benut. Een lijn zou kunnen zijn dat het warmtefonds zich concentreert op de betaalbaarheid door de huizenbezitters zodat het PAW zich kan concentreren op een aantrekkelijk aanbod voor verduurzaming. Die combinatie zou bij uitstek een vliegwiel moeten kunnen vormen.*

5.4.2 Inrichting en uitvoering

Maak leerdoelstellingen en het proces explicieter; gebruik het geleerde voor tussentijdse herijking

Het is vanuit dat oogpunt wenselijk als het programma de uitwerking van de leerdoelstellingen van het PAW nog concreter definieert, waarbij wij ons een ontwikkeling door de tijd kunnen voorstellen alsook een proeftuin-specifieke benadering. Het is nu onvoldoende duidelijk welke ontwikkeling het programma beoogt met de proeftuinen, en op welke wijze de middelen die aan de proeftuinen worden verstrekt, hieraan bijdragen. Bij het selectieproces voor de 2^e tranche van proeftuinen zijn de leereffecten en mogelijkheden voor synergie explicieter gemaakt t.o.v. de 1^e tranche en zijn er nieuwe leerthema's uitgevraagd.

Het recent uitgekomen Plan van Aanpak voor de monitor en evaluatie van het PAW stelt wel de vragen ("wat hebt u geleerd"), maar op programmaniveau lijkt niet voldoende uitgewerkt waar geleerd moet worden. Scherpere hierin zou meer helderheid brengen over waar het programma nu precies wel (anders dan aantallen) op afgerekend kan worden en welke stappen er door de tijd, met de respectievelijke rondes aan proeftuinen, zouden moeten worden gezet.

Het is hierbij voor te stellen dat binnen de proeftuinen naarmate de rondes vorderen meer nadruk komt te liggen op (leren over) opschaling, zeker als het technieken/wijken betreft waarover in eerdere rondes al veel kennis is opgedaan. Tegelijkertijd dient deze toegenomen nadruk op opschaling in het licht van de specifieke proeftuin gezien te worden. Het ligt meer voor de hand met een brede leerdoelstelling te vertrekken wanneer een innovatieve techniek deel uitmaakt van het wijkplan dan wanneer een gangbaarder concept wordt uitgevoerd. Hier ligt ook een rol voor het programma, dat er actief voor dient te zorgen dat lessen uit vorige proeftuinrondes worden meegenomen in de startpositie van nieuwe proeftuinen. Mislukkingen kunnen zich voordoen, maar herhaling om dezelfde redenen moet worden voorkomen. Dat zou een waarde moeten worden van het programma.

Maak het PAW ook in de praktijk interbestuurlijk en versterk de rol van EZK

Het PAW is interbestuurlijk van opzet, maar is in de praktijk een project wat in hoge mate (middelen, verantwoording, bezetting) verbonden is aan het ministerie van BZK, met een sterke tweede positie voor de VNG. Namens het Rijk zouden het ministerie van EZK en idealiter ook het ministerie van FIN onderdeel moeten uitmaken van het programma. Veel meer dan nu zou het ministerie van EZK de rol en de positie moeten hebben om in samenwerking met het ministerie van BZK te sturen op de systeemrol van warmte in wijken. Veel wijken zijn aan de slag met warmte-oplossingen. De vraag zal op een bepaald moment zijn wat een extra proeftuin gestoeld op een warmtenet-oplossing nog voor meerwaarde heeft voor het leereffect. Warmte is een, vaak wijk-overstijgende, systeemoplossing waarvan het succes en falen zeer afhankelijk is beleid en wetgeving van de kant van EZK en interactie met de private sector. Theoretisch herbergen de proeftuinen een effectief leerpotentieel voor de interactie met beleid en regelgeving in ontwikkeling. In de praktijk worden deze lijnen onvoldoende benut. De capaciteit aan de zijde van EZK om hier vorm aan te geven moet worden uitgebreid.

We bevelen aan om een duidelijker keuze te maken voor een interbestuurlijk karakter. Indien het een interbestuurlijk programma is, dienen directeuren van betrokken departementen op gelijk niveau op hoofdlijnen te sturen, waarna de regie bij de projectdirecteur kan worden gelaten. Die gelijkwaardige rol van directeuren geldt voor het Rijk en voor VNG. De waarde van de betrokkenheid van het IPO (provincies) en het UvW (waterschappen) is in het bijzonder gelegen in het versterken van de kwaliteit en robuustheid van kleinere gemeenten (provincies) respectievelijk proeftuinen die aan de slag gaan met aquatechniek (waterschappen).

De waarde van het PAW is in belangrijke mate om vanuit de praktijk kritisch te kijken naar het staande beleid en eventuele tegenstrijdigheden zichtbaar te maken. Dat levert bij uitstek informatie op die bijdraagt aan het betaalbaar maken van de opgave van 1,5 miljoen aardgasvrije woningen in het Klimaatakkoord. Een kwetsbare zelfkritische opstelling van de overheid is nodig en een interbestuurlijk programma (dus niet geplaatst binnen een beleidskolom) kan daaraan bijdragen.

Maak meer ruimte voor de kritiek op het Rijksbeleid

Er zitten voordelen (korte lijnen, directe betrokkenheid) en nadelen (onafhankelijkheid, vermogen tot kritische blik op doen en laten van overheden) verbonden aan een bestuurlijke opzet van het programma. Een kritische onafhankelijke blik is cruciaal, dit kan niet worden verwacht van ambtenaren

die tegelijk ook een andere rol hebben, zoals verantwoording namens de minister richting de Tweede Kamer. Daarom moet het programma voor die onderdelen die het Rijksbeleid zelf raken checks & balances organiseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door onafhankelijke experts exact in beeld te laten brengen op welke punten – gegeven de ervaringen binnen het PAW – het Rijksbeleid zou moeten worden aangepast om daadwerkelijk te kunnen opschalen en de kosten van de energietransitie beperkt te houden. De Adviescommissie zou bijvoorbeeld de opdracht kunnen krijgen om gericht onafhankelijk onderzoek te kunnen initiëren naar de leerbehoefte van de Rijksoverheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de invloed van fiscaliteit op de betaalbaarheid van investeringen in aardgasvrij of de wisselwerking tussen de regulering van warmte en de bereidheid om hierin te investeren.

Een voorbeeld. Indien de Crisis- en Herstelwet (dan wel een structurele wetswijziging) niet kan worden gebruikt om een wijk van het aardgas af te sluiten (voornemen Utrecht, Purmerend) dan dienen de kosten en impact op de businesscase vanuit het programma zichtbaar worden gemaakt. Tegenstrijdigheden mogen expliciet worden gemaakt, dan kan worden geleerd.

Maak het proces van de beleidsagenda gestructureerder en sta ruimte in de regelgeving toe

We bevelen aan om een gestructureerd proces op te zetten waarin beleidsknelpunten geïnventariseerd en geagendeerd kunnen worden en waarin interactie plaatsvindt tussen nationale en lokale beleidsmakers. Ongeacht of er op korte of lange termijn oplossingen kunnen komen, is het beeld nu dat er wel knelpunten kunnen worden genoemd, maar dat onduidelijk is waar en hoe deze worden geïnventariseerd, wat de terugkoppeling is en waar de structurele oplossing ligt die eventueel gezocht wordt. Per knelpunt zou benoemd moeten worden hoe dit eventueel opgelost zou kunnen worden, wie daarbij betrokken zijn en wat het proces is dat doorlopen moet worden.

Onderzocht zou kunnen worden of de aanwijzing als proeftuin qua regelgeving extra betekenis zou kunnen krijgen. De gebouwde omgeving is sterk gereguleerd. Indien de innovatie moet worden opgezocht, zij het sociaal, technisch of financieel, dan dient er allicht ook ruimte te zijn in de regels. Eventueel bij wijze van uitzondering (experimenteerruimte), om te voorkomen dat gewacht moet worden op langdurige en onvoorspelbare wetgevingstrajecten (zoals Warmtewet 2.0). Dat is voor de wetgever ook interessant, omdat deze voeding krijgt uit de praktijk omtrent oplossingen die wel en niet werken.

Voorkom te zware verantwoordingsverplichtingen bij wijziging uitkeringssystematiek

Het is de vraag of wijziging van de uitkeringssystematiek (van decentrale naar specifieke uitkering), zoals de ARK voorstaat, niet erger is dan de vermeende kwaal. Uit onze gesprekken hebben we geen aanleiding gevonden om te betwijfelen dat de middelen voor andere doeleinden dan aardgasvrij zijn ingezet (dit hebben wij niet verder geverifieerd). Bovendien is de verantwoordelijkheid en regie voor het realiseren van aardgasvrije wijken bij gemeenten gelegd. Het lijkt dan logisch dat ook de verantwoording voor ingezette middelen bij de gemeente zelf ligt. Het gevaar bestaat dat wordt doorgeschoten naar een bureaucratie van verantwoordingsprocessen met alle transactiekosten van dien en het risico dat wijkplannen die ongeschikt blijken, niet gewijzigd worden vanwege angst dat geld terug moet. Het lijkt effectiever de controle neer te leggen bij de gemeenteraad en vervolgens wel een duidelijke verantwoording te vragen achteraf op de bestedingen. Het PAW moet tenslotte wel achteraf over de informatie kunnen beschikken met betrekking tot de inzet van middelen en de geleverde resultaten. Inclusief de mislukkingen, een leereffect kan juist gelegen liggen in projecten die zijn gestrand. Het dwangmiddel van terugvordering van middelen komt contraproductief over in een dergelijke setting; samenwerkingspartners worden controleurs en projecten die onder toezicht staan. Bestedingsverantwoording zou meer gezocht moeten worden in het achteraf bepalen of de proeftuinmiddelen daadwerkelijk aan aardgasvrijdoeleinden zijn besteed. Wel ligt het bij onvolledige

verantwoording achteraf voor de hand dat het PAW terughoudend is bij toekenning nieuwe projecten in betreffende gemeente. Want uiteindelijk mag die openheid zeker verwacht worden.

De kracht van het programma is gelegen in de directe interactie tussen rijksambtenaren en gemeenten waar met de voeten in de klei wordt gestaan. Dat onderdeel wordt gewaardeerd, hierdoor wordt aan beide kanten geleerd, dit moet worden uitgebouwd. Een sterk controlerende rol zou zelfs tegendraads kunnen werken omdat voor de samenwerking juist een vertrouwensrelatie nodig is.

Versterk de rol van waterschappen en provincies in de proeftuinen

Waterschappen en provincies kunnen een belangrijke rol vervullen door proeftuinen concreet te helpen waar het gaat om onder andere nieuwe technieken (waterschappen) of het verstevigen van de projectorganisatie en kennisuitwisseling (provincies), met name bij kleinere gemeenten.

Bij een aantal van de kleinere gemeenten zit meer dan gemiddeld een grote kwetsbaarheid dat projecten uiteindelijk niet of nauwelijks tot realisatie komen, omdat er onvoldoende capaciteit is voor gedegen projectmanagement en inbreng van kennis. Aanbevolen wordt dat dergelijke projecten, voor zover dit niet al is gebeurd, per direct te versterken aan de uitvoeringskant. Overigens heeft dit zowel betrekking op proeftuinen als gemeenten zonder deze status die reeds aan de slag zijn gegaan.

Samenwerking tussen KLP en ECW versterken

Ten aanzien van KLP wordt aanbevolen de samenwerking met het ECW in sterke mate te verbeteren, bijvoorbeeld door deze volledig samen te voegen. De sterke punten van KLP (band met gemeenten) en ECW (warmtekennis, relatienetwerk in sector) moeten ten goede kunnen komen aan projectontwikkeling, zowel publiek als privaat. Al eerder is aangegeven dat de meerderheid van proeftuinen de oplossing warmte herbergt. EZK en BZK zijn gezamenlijk onderdeel van het programma, er is alle belang om de interactie rond het leren in een enkele organisatie vorm te geven. Zo kan de praktijk optimaal worden bediend en wordt een hokjesgeest vermeden. Samenwerking of afstemming is onvoldoende om het potentieel volledig te benutten.

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners

Proeftuinen en Kennis- en Leerprogramma
Gemeente Loppersum
Gemeente Hengelo
Gemeente Assen
Gemeente Rotterdam
Gemeente Purmerend
Vertegenwoordigers van het Kennis- en Leerprogramma
Interbestuurlijke programmapartners
Unie van Waterschappen (UvW)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het Interprovinciaal Overleg (IPO)
Overige experts en/of stakeholders
Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES)
Klimaattafel Gebouwde Omgeving
De Algemene Rekenkamer
Expertise Centrum Warmte
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Universiteit Utrecht
Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)
Woonbond
Aedes

Bouwend Nederland
Techniek Nederland



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com