

Beleidskeuze uitgelegd van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1).

versie 11 juli 2022

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet borgt de onderbouwing van voorstellen die aan de Kamer worden gezonden: het vereist een toelichting op instrumenten, doelen, financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is ook een evaluatieparagraaf vereist, die aangeeft hoe het voorstel zal worden (gemonitord en) geëvalueerd.¹

Hieronder staat de onderbouwing van het voorstel voor de inzet van het budget voor de opschaling van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW).²

Doel(en)

In de lokale warmtetransitie gaan gemeenten samen met (lokale) partijen en bewoners van het gebruik van aardgas voor verwarmen van gebouwen en koken over op duurzame alternatieven. Gemeenten hebben daarvoor een transitievisie warmte opgesteld en gaan de komende jaren aan de slag met het maken van wijkuitvoeringsplannen en de uitvoering hiervan. Het vormgeven van deze transitie is een zeer complexe opgave en vraagt om kennis en expertise in verschillende domeinen zoals techniek, kosten en financiering, regie & organisatie en participatie & communicatie. Het doel van het NPLW is gemeenten, in samenwerking met (lokale) partijen, te ondersteunen in het (tot 2030) verduurzamen van 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen. Daarvoor bevat het programma een nationale en regionale component. De proeftuinen en producten van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) zijn een belangrijke bron van kennis en ervaring die gebruikt kan worden in het NPLW om te delen met alle gemeenten, ook de reeds opgezette structuur en producten van het Expertisecentrum Warmte (ECW) vormen een belangrijke basis voor het NPLW.

Samenhang andere Nationale Programma's

Voor een uitvoering van de energietransitie wordt naast het starten van het NP LW ook het Nationaal programma Regionale Energie strategieën (NP RES) voortgezet (10 miljoen per jaar). Het NP RES focust op de duurzame energie opwek (zon, wind, duurzame warmte) en het NP LW focust op de verduurzaming van alle woningen en gebouwen. Binnen de regionale component van het NP LW is het mogelijk om samen op te trekken met de RES organisatie binnen een regio. Dit is echter geen vereiste, maar naar behoefte van de regio in te vullen. In sommige regio's zal dit inhoudelijk gezien logischer zijn dan in andere regio's. Wanneer er in de regio potentie is voor een gemeente-overstijgend warmtenet, kan het logisch zijn om op regionaal niveau de RES en het NP LW aan elkaar te verbinden. Wanneer deze potentie er niet is, zal de focus van het NP LW liggen in het ondersteunen van de individuele gemeenten binnen de regio.

Beleidsinstrument(en)

Activiteiten

Het NPLW ondersteunt gemeenten en andere partijen met de volgende activiteiten:

1. Leren en ondersteunen

Het NPLW stelt voor alle gemeenten kennis en expertise beschikbaar over het vormgeven en uitvoeren van de lokale warmtetransitie. Het NPLW doet dit in een vorm die bruikbaar is voor alle gemeenten, zoals in handreikingen of door middel van kennissessies. Het NPLW heeft een

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8 (Motie Van Weyenberg-Dijkgraaf).² Zie bijlage 1 bij Kamerstuk 31 865, nr. 168 (Monitor CW 3.1 bij Derde Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit).

² Kamerstukken II 2021/22, 30196 nr. 787.

helpdesk om gemeenten direct te kunnen helpen met vragen die zij hebben. Ook heeft het NPLW een belangrijke rol in het ondersteunen van het gezamenlijke leerproces, door gemeenten en andere partijen met elkaar ervaringen en goede voorbeelden te laten uitwisselen en elkaar te helpen in het denkproces (met intervisie). De proeftuinen van het huidige Programma Aardgasvrije Wijken zijn de koplopers in de warmtetransitie en lopen voorop in de uitvoering. Zij blijven dus een belangrijke rol spelen in het delen van nieuwe inzichten en leerervaringen met alle gemeenten, tegelijkertijd verbreedt het programma de doelgroep naar alle gemeenten van Nederland.

2. Signaleren en agenderen

Het NPLW ontwikkelt de monitoringssystematiek van het PAW door tot een instrument dat zowel de voortgang van de planvorming en uitvoering kan volgen bij alle gemeenten (als onderdeel van de Monitor Klimaatbeleid) als de leerervaringen en knelpunten ophaalt. Het NPLW volgt nauwgezet waar de lokale warmtetransitie stopt in de uitvoering, onderzoekt welke (beleidsmatige) knelpunten er optreden, of dit op meerdere plekken speelt en welke oplossingsrichtingen er zijn. De proeftuinen spelen een belangrijke rol bij het ophalen van knelpunten, als koplopers in de uitvoering. Met hen is afgesproken dat zij bijdragen aan het leerproces door mee te werken aan onderzoeken en deel te nemen aan netwerksessies voor het ophalen van beleidsknelpunten. Waar nodig agendeert het NPLW beleidsmatige knelpunten bij de opdrachtgevers om het beleid dat van invloed is op de lokale warmtetransitie te verbeteren. Het organiseren van deze terugkoppeling tussen beleid en uitvoering is essentieel om de lokale warmtetransitie op grote schaal te kunnen gaan uitvoeren. Om de relaties met gemeenten vorm te geven, worden regio-accounthouders aangesteld.

3. Het ondersteunen van regionale samenwerking

Op regionaal niveau is er vanuit gemeenten behoefte om gemeente-overstijgend samen te werken. Regionaal zijn vaak overeenkomstige behoeften aan expertise. Het gaat bijvoorbeeld om de inzet van een warmteregisseur die een rol speelt in het regionaal organiseren van warmtebronnen en -netten. Of om expertise voor het activeren en ontzorgen van bewoners en het bundelen van vraag om schaal te creëren en tot goedkopere oplossingen te kunnen komen. Het NPLW stelt middelen beschikbaar om op regionaal niveau naar behoefte van de gemeenten hier vorm aan te geven, een exacte uitwerking van de regionale indeling volgt op basis van een inventarisatie onder lokale overheden.

Programmaorganisatie Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie

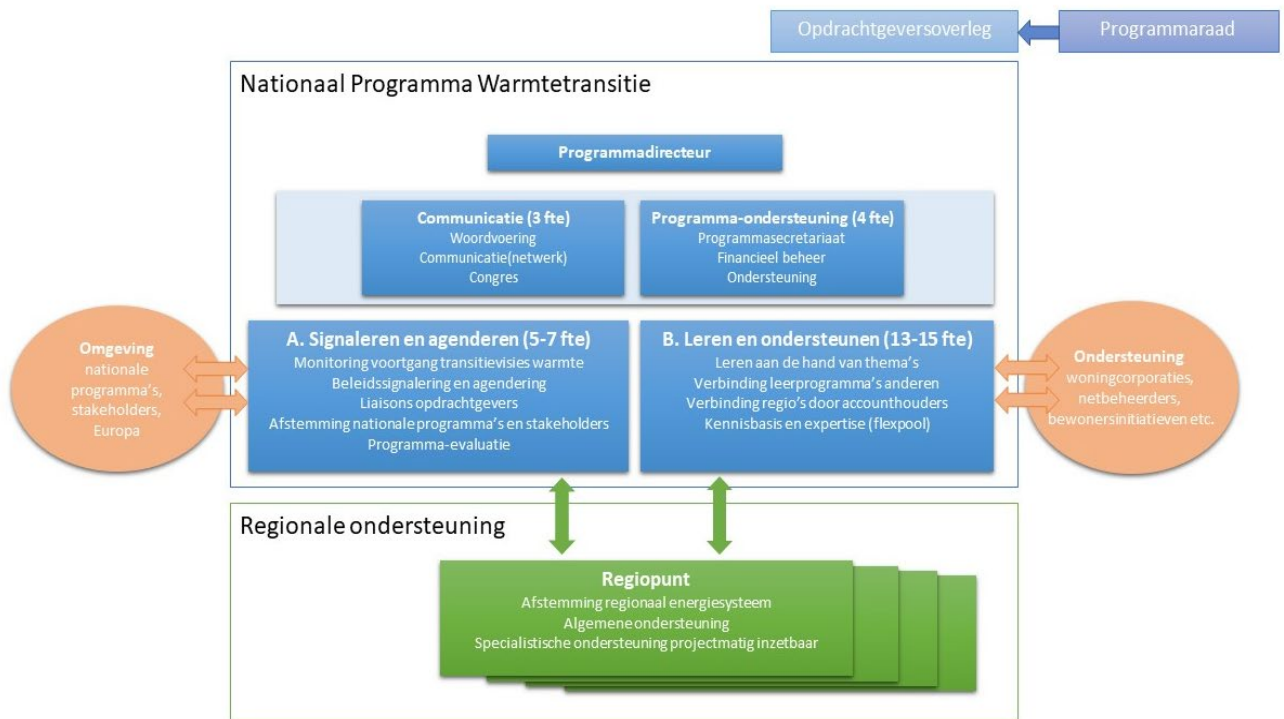
De programmaorganisatie wordt *lean and mean* ingericht. De programmaorganisatie werkt aan de hand van een programmaplan dat jaarlijks wordt geüpdated en vastgesteld door het opdrachtgeversoverleg. Daarmee blijft de programmaorganisatie adaptief voor veranderende behoeften bij de doelgroep en blijft het verbonden aan de sturing vanuit koepels en het Rijk. De programmamedewerkers kunnen aan één of meerdere programmaonderdelen werken. De programmaorganisatie bestaat uit circa 30 fte, waarvan de geschatte personeelskosten 4 miljoen bedragen. Daarnaast is er 2 miljoen nodig aan programmamiddelen: voor het uitzetten van onderzoeken, het organiseren van kennissessies, de communicatie, de organisatie van het congres en facilitaire zaken waaronder de huisvesting.

De programmamedewerkers binnen de programmalijn 'leren en ondersteunen' werken zoveel mogelijk door netwerken te organiseren, onderzoeken en opdrachten uit te zetten en te verbinden. Zij zijn niet de expert maar de bibliothecaris: ze weten welke kennis en expertise er is, waar deze te vinden is en kunnen het verbinden aan behoeften in de praktijk. Ook weten zij waar de kennishiaten zitten en kunnen deze slim invullen door opdracht te geven aan kennisinstellingen en andere leerprogramma's en platforms zoals de TKI Urban Energy, de Participatiecoalitie en Mensen maken de transitie.

De programmamedewerkers in de lijn 'signaleren en agenderen' ontwikkelen een monitoringsinstrument waarmee de voortgang bij alle gemeenten gevolgd kan worden. Zij vormen de verbinding tussen praktijk en beleid, door vanuit de praktijk knelpunten op te halen, deze te analyseren en te agenderen op een manier dat het meegenomen kan worden in de beleidsvorming

van de departementen. Aan de hand van de jaarlijkse monitor ontwikkelen zij een heldere agenda van knelpunten die zij samen met de gemeenten aanscherpen, onderbouwen en agenderen.

De programmamedewerkers communicatie zijn verantwoordelijk voor het organiseren van het netwerk van gemeenten en andere partijen in de lokale warmtetransitie onder andere met een congres, de woordvoering van het programma, het communiceren met de gemeenten en andere doelgroepen en het beschikbaar stellen van de kennis en informatie via de website, nieuwsbrief en andere vormen. Het programma wordt ondersteund door een programmabureau met een secretaris en programma-ondersteuning die onder andere ondersteunen bij het organiseren van kennis- en leersessies. De communicatie van het NP LW heeft als doelgroep gemeenten en andere professionals in de lokale warmtetransitie. De communicatie richting bewoners wordt gedaan door gemeenten of door de partners in de Energiebespaarcoalitie.



Lokale ondersteuningsstructuur

De regionale ondersteuningsstructuur is in te richten naar behoefte van de lokale overheden in de regio. Indicatief is er per (de reeds bestaande) RES-regio 300.000 euro beschikbaar, wat in totaal neer komt op 30 RES-regio's x 300.000 euro = 9 miljoen. Deze kosten zijn bijna volledig bestemd voor personele inzet, waarbij wordt uitgegaan van fysieke plaatsing in een bestaande organisatie op lokaal niveau (veelal centrum gemeente of provincie). Uitkering van de middelen is afhankelijk van de keuze voor de regio-indeling en loopt via een DU of SPUK via centrumgemeente, dan wel provincies.

Financiële gevolgen voor het Rijk

Het NPLW, inclusief een regionale ondersteuningsstructuur dichtbij de gemeenten, zal naar verwachting eind 2022 zijn opgestart en dient vanaf 1 januari 2023 volledig operationeel te zijn. Vanuit de uitvoeringskosten medeoverheden wordt hiervoor €15 miljoen per jaar beschikbaar gesteld. Van deze 15 miljoen wordt 6 miljoen besteed aan de activiteiten op nationaal niveau, waarvan 2 miljoen programmamiddelen en 4 miljoen personeelslasten, en 9 miljoen aan de regionale ondersteuningsstructuur.

Ten laste van uitvoeringskosten medeoverheden (Bedrag in miljoen €)³

jaar	2023	2024	2025	2026 – 2030
middelen	€ 15	€ 15	€ 15	
Nationale programma(app/programma)	6	6	6	
Regionale ondersteuning	9	9	9	

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Voor het NPLW wordt een (klein) deel van de middelen voor de uitvoeringskosten van medeoverheden ingezet die daardoor niet meer beschikbaar zijn om rechtstreeks te verdelen onder de gemeenten en andere medeoverheden. Tegelijkertijd zorgt het NPLW juist voor een effectievere en efficiëntere uitvoering op lokaal niveau, doordat gemeenten niet allemaal zelf het wiel uitvinden maar ondersteund worden met kennissessies, handreikingen en onderling leren met andere gemeenten.

Nagestreefde doeltreffendheid

Beoogd effect 1: gemeenten kunnen gebruik maken van kennis en geleerde lessen bij het lokaal plannen en uitvoeren van de transitie van de gebouwde omgeving. Zij hoeven niet zelf het wiel uit te vinden, en kunnen een vliegende start maken.

Door kennisproducten en ervaringen beschikbaar te stellen voor gemeenten (veelal reeds opgedaan in de proeftuinen van het PAW), hoeven zij niet het wiel zelf uit te vinden en zullen zij hun rol in de lokale warmtetransitie beter en sneller kunnen vervullen. Bovendien komt het het draagvlak ten goede wanneer gemeente best practices kunnen toepassen en aantoonbaar niet effectieve aanpak niet meer toegepast worden (er gaat minder fout). Uit de Monitor 2021 van het PAW blijkt dat gemeenten de kennissessies, het onderling leren en de handreikingen en tools erg nuttig vinden, en dat deze hen ondersteunen in de lokale praktijk. Ook uit de verkenning in opdracht van het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving blijkt deze behoefte. Daarbij is tevens geconstateerd dat een deel van de ondersteuning beter 'dicht bij huis' in de regio's georganiseerd kan worden omdat samenwerking tussen gemeenten vereist is, óf omdat er specifieke regionale kennisbehoeften zijn. Deze bevindingen worden ondersteund door een inventarisatie van de VNG onder gemeenten.

Beoogd effect 2: knelpunten bij de uitvoering van de transitie in de gebouwde omgeving worden snel gesignaleerd, onderzocht en opgelost of geagendeerd bij de opdrachtgevers. Zo kan het pad vrijgemaakt worden om de transitie in de gebouwde omgeving te versnellen.

Door de monitoring van de uitvoering in alle gemeenten kan het NPLW een scherp beeld vormen van de situaties waar knelpunten in het beleid optreden. Door deze gemeenten aan elkaar te verbinden kunnen oplossingen uitgewisseld worden. Waar geen oplossing binnen de bestaande kaders mogelijk is, kan het NPLW het knelpunt verder onderbouwen met casussen en onderzoek en daarmee impact maken in de beleidsvorming. Uit de Monitor van het PAW blijkt een sterke behoefte bij gemeenten dat beleidsknelpunten snel worden opgepakt.

Beoogd effect 3: het NPLW draagt bij aan het creëren van een netwerk aan professionals werkzaam in de transitie van de gebouwde omgeving en weet daardoor te inspireren, te activeren en de aantrekkelijkheid van werken aan deze transitie te vergroten.

³ In de evaluatie van 2024 wordt nagegaan of de Nationale Programma's bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de medeoverheden, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord 2022. Inzet is dit onderzoek begin 2024 gereed te hebben en hierover voor de zomer van 2024 bestuurlijke afspraken te maken met het oog op de begroting 2025 en verder.

Door een aantrekkelijke en toegankelijke website, communicatiemiddelen, congres en sociale media is het NPLW dé plek voor inspiratie en praktische handreikingen over de transitie in de gebouwde omgeving.

Nagestreefde doelmatigheid

Door het NPLW kan een efficiëntie slag worden gemaakt in de uitvoering van de transitie in de gebouwde omgeving. Omdat niet alle gemeenten het wiel hoeven uit te vinden, komen zij eerder tot beoogd resultaat. Bovendien is het goed voor het draagvlak wanneer aanpakken die niet werken niet nogmaals toegepast worden. Het leren en ondersteunen wordt zoveel mogelijk vormgegeven in 'opschaalbare' producten, zoals handreikingen en tools die door alle gemeenten gebruikt kunnen worden. Zo kan het programma van een leerervaring van een aantal gemeenten, alle gemeenten ondersteunen. Daardoor kan het programma *lean and mean* blijven. Uit een recente evaluatie van het kennis- en leerprogramma van PAW blijkt dat de handreikingen participatie en transitievisie warmte door de gemeenten gewaardeerd worden.

Omdat het een transitie is die gepaard gaat met onzekerheid en kennislacunes, moet het programma adaptief kunnen blijven inspelen op de behoeften van de gemeenten. Het NP LW kan alleen effectief zijn door de voortgang van de lokale warmtetransitie nauwgezet te monitoren en de activiteiten in het ontwikkelen van kennis en het ondersteunen van gemeenten hier op aan te passen. Het signaleren van beleidsknelpunten is essentieel om de weg vrij te maken in o.a. wet- en regelgeving voor het versnellen van de warmtetransitie in de toekomst.

Evaluatieparagraaf

Het NPLW voert jaarlijks een enquête uit onder de doelgroepen om te toetsen of het programma bijdraagt aan de programmadoelen. Het programmadoel is gemeenten, in samenwerking met (lokale) partijen, te ondersteunen in het (tot 2030) verduurzamen van 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen. Om dit te meten kan gedacht worden aan de volgende indicatoren: bijdrage van het Programma aan de (versnelling van) de verduurzamingsopgave volgens de gemeenten en andere stakeholders, tevredenheid van gemeenten over de producten (handreikingen, sessies) van het NP LW, tevredenheid van overige stakeholders (waaronder woningcorporaties en netbeheerders) over de producten van het NP LW, het percentage gemeenten en overige stakeholders die gebruik maken van de producten van het NP LW, de mate waarin het NP LW in de ogen van de gemeenten bijdraagt aan het agenderen van beleidssignalen, de mate waarin het NP LW voorziet in de behoeften van gemeenten en overige stakeholders.

De resultaten worden gebruikt om het jaarplan invulling te geven. Daarnaast wordt in de jaarlijkse monitoringsronde ook kwalitatieve informatie opgevraagd in interviews en gesprekken naar de werking en verbeterpunten van het NPLW. In 2024 wordt een grote evaluatie uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NPLW.