



TUSSEN UITVOERING EN BELEID IN DE WARMTETRANSITIE

Over de omgang met knelpunten in de gemeentelijke uitvoering van het
Programma Aardgasvrije Wijken

Maarten van Schie et al.

18 oktober 2022

PBL

Colofon

Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie: Over de omgang met knelpunten in de gemeentelijke uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2022
PBL-publicatienummer: 4921

Contact

Maarten.vanschie@pbl.nl

Auteurs

Maarten van Schie, Petra van der Kooij, Eva Kunseler, Samantha Scholte, Marieke van der Staak

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten, en daarnaast aan Nienke Maas (TNO), Barbara van Mierlo (WUR), Barbara Regeer (VU) en Martijn van der Steen (NSOB).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: van Schie et al. (2022), *Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie: Over de omgang met knelpunten in de gemeentelijke uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie	5
1 Een programma om te leren in de warmtetransitie	9
1.1 Doel- en vraagstelling	10
1.2 Methodologische verantwoording	11
1.3 Afbakening	12
1.4 Leeswijzer	12
2 De opzet van het beleidsspoor	13
2.1 De totstandkoming van het beleidsspoor	13
2.2 De inrichting en beoogde werking van het beleidsspoor	14
3 Institutioneel leren op basis van knelpunten: de theorie	17
3.1 Leren op basis van structurele knelpunten uit de uitvoeringspraktijk	17
3.2 Conditie om als intermediair te werken aan institutionele verandering	17
3.3 Capaciteit en positionering in de praktijk	19
4 De leerpraktijk	21
4.1 Al doende systematiseren	21
4.2 Knelpunten vragen zowel om agendering als om kennisontwikkeling	22
4.3 Knelpunten via thema's uitwerken tot acties	24
4.4 Een overzicht van relevante ontwikkelingen	30
4.5 Beperkingen bij de gehanteerde opzet	32
5 Reflectie op condities voor institutionele verandering	35
5.1 Resultaat in beleid en wet- en regelgeving beperkt zichtbaar	35
5.2 Verschillende manieren om te werken aan institutionele verandering aanwezig	36
5.3 De positionering van het beleidsspoor	37
Referenties	39
Bijlagen	41
Bijlage 1: Methodologische verantwoording	41
Bijlage 2: Overzicht van ontwikkelingen uit de Voortgangsrapportage PAW 2021	43
Bijlage 3: Respondenten	47

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie

Met het beleidsspoor van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) is ingezet op een werkwijze waarbij knelpunten uit de gemeentelijke uitvoering werkenderwijs vertaald (kunnen) worden naar input voor beleid en wet- en regelgeving. Met deze voor de Nederlandse overheid vernieuwende werkwijze wordt enerzijds een directere terugkoppeling georganiseerd vanuit de uitvoering naar beleid, en kan anderzijds een impuls gegeven worden aan het leren ten behoeve van de warmtetransitie. We hebben deze lerende terugkoppeling onderzocht en beschreven, en bieden hierop een wetenschappelijke reflectie vanuit literatuur over institutionele verandering.

Lerend vermogen op Rijksniveau in het licht van institutionele verandering

In het kader van monitoring van het PAW is het PBL verzocht om een wetenschappelijke reflectie op de bijdrage die door het programma wordt geleverd aan het lerend vermogen ten behoeve van de wijkgerichte aanpak in de warmtetransitie. Na een eerdere studie over lerend vermogen op gemeentelijk niveau (Dignum et al. 2021), richten we in deze studie de aandacht op het lerend vermogen op rijksniveau. De centrale vraag die we hierbij hebben geformuleerd is “Hoe worden in het Programma Aardgasvrije Wijken structurele knelpunten geadresseerd, en waar loopt men hierbij tegenaan?” We hebben hiertoe de beleidsaanpak onderzocht (het zogenaamde ‘beleidsspoor’) met een focus op de inzet op veranderingen in beleid en wet- en regelgeving, en de inspanningen die daar (mogelijk) toe leiden.

Beperkt aantal aanpassingen van beleid en wet- en regelgeving zichtbaar

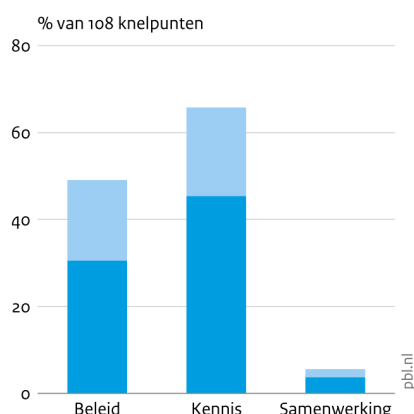
Sinds het beleidsspoor in 2021 in de huidige vorm van start is gegaan zijn er nog maar in beperkte mate daadwerkelijk aanpassingen van beleid en wet- en regelgeving gevolgd. De meest zichtbare resultaten betreffen twee grondslagen voor gegevensverwerking in het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, waarmee gemeenten een aantal voor de warmtetransitie belangrijke persoonsgegevens kunnen opvragen bij partnerinstanties; een aanpassing in de manier waarop ISDE-subsidies kunnen worden aangevraagd; en een tijdelijke regeling om de afsluiting van kookgas subsidiabel te maken.

Nadruk op kennisontwikkeling belangrijkste aandachtspunt van gemeenten...

Instituties veranderen in de regel langzaam. Daarom hebben we naast uitkomsten ook gekeken naar de kennis- en terugkoppelingsinspanningen (Lawrence, Suddaby & Leca 2009) die daartoe in het beleidsspoor zijn verricht. Het PAW legt via voortgangsrapportages (PAW 2022) verantwoording af over de genomen stappen. Uit de verdeling van de hierin beschreven acties blijkt in de eerste plaats een nadruk op de ontwikkeling van kennis, en in de tweede plaats aandacht voor veranderingen in beleid en wet- en regelgeving. Deze verdeling zien we terug in de verdeling van door gemeenten gerapporteerde knelpunten (zie figuur, toelichting is te vinden in paragraaf 4.2).

Knelpunten en ontwikkelingen beschreven door Programma Aardgasvrije Wijken per categorie

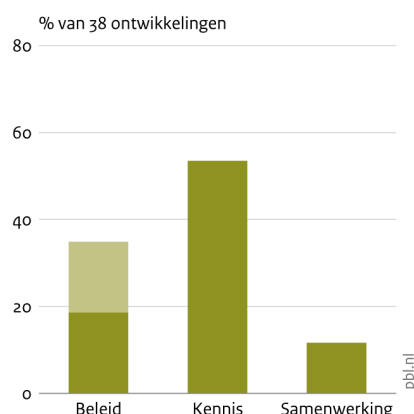
Knelpunten in Knelpuntenoverzicht juni 2022



- Knelpunt hoort bij twee categorieën
- Knelpunt hoort bij één categorie

Percentages tellen op tot méér dan 100%, omdat 22 knelpunten bij twee categorieën horen.

Ontwikkelingen in Voortgangsrapportage 2021



- Niet (volledig) toe te schrijven aan Programma Aardgasvrije Wijken
- Toe te schrijven aan Programma Aardgasvrije Wijken

Percentages tellen op tot méér dan 100%, omdat 5 ontwikkelingen bij twee categorieën horen.

Bron: Knelpuntenoverzicht beleidsspoor PAW juni 2022, Voortgangsrapportage PAW 2021; bewerking PBL

...maar ook de tijdsinvestering om een knelpunt te kunnen vertalen naar beleidswijziging van belang

De nadruk op kennisontwikkeling kan in deze context ook samenhangen met de tijd en aandacht die nodig lijkt te zijn voor het uitvoeren van invloed op beleid en wet- en regelgeving. De ontwikkeling van kennis als zodanig lijkt deels uit te besteden aan andere organisaties zoals het ECW en Deltares. Inzet ten behoeve van beleidswijzigingen is minder goed uit te besteden, en blijkt veel capaciteit te vragen van medewerkers van het beleidsspoor – meer dan betrokkenen in eerste instantie hadden verwacht. Uit de casus met betrekking tot een behoefte aan persoonsgegevens¹ wordt duidelijker waar deze capaciteit voor nodig is geweest. We zagen hier een iteratief proces, waarbij de beleidstekorten achter een knelpunt, en de mogelijkheden en voorwaarden voor een passend beleidsantwoord, pas gaandeweg duidelijker werden en bij elkaar gebracht konden worden. Hierbij was niet alleen capaciteit nodig van PAW-medewerkers: het vroeg ook om een beduidende tijdsinvestering van betrokken proeftuinmedewerkers en beleidsmedewerkers van buiten het PAW. Betrokkenheid van medewerkers van relevante beleidsafdelingen vraagt ook om een mandaat van de betreffende directies om hieraan mee te werken.

Positionering binnen de Rijksoverheid vraagt aandacht

Voor het werken aan institutionele verandering maakt het uit hoe het beleidsspoor (in samenhang met de rest van het programma) is gepositioneerd binnen de Rijksoverheid. Hierin komt een spanning naar voren tussen de nabijheid en de afstand tot beleidsafdelingen. Dit betreft aan de ene kant de beschikbaarheid van capaciteit – in een bredere kring dan alleen uit het PAW – om

¹ Dit betref gegevens over onder andere de aanwezigheid van een gasaansluiting (zie paragraaf 4.3.2).

knelpunten effectief te vertalen naar (mogelijke) aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving. Zonder betrokkenheid van andere Rijksonderdelen levert het beleidsspoor wel informatie over de knelpunten, maar slechts beperkt capaciteit om hier ook iets mee te doen. Aan de andere kant hangt positionering samen met de onafhankelijkheid van de rapportage over knelpunten uit de gemeentelijke uitvoering, die ook kritische signalen kunnen opleveren met betrekking tot rijksbeleid. Dit heeft in de huidige opzet – waarin het PAW valt binnen de lijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – geleid tot een zoektocht naar de gepaste vormgeving van de voortgangsrapportage. Hier is uiteindelijk gekozen om de voortgangsrapportage los te koppelen van de begeleidende brief aan de Tweede Kamer, waarbij het eerste deel in handen was van het PAW en het tweede deel in handen van de beleidsafdeling en de minister. Desalniettemin uitten betrokkenen bij het beleidsspoor terugkerend de wens naar een meer onafhankelijke positie binnen de Rijksoverheid. Voor alternatieve vormen van positionering werd bijvoorbeeld verwezen naar het Deltaprogramma en het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NP-RES). In het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie wordt vervolg gegeven aan het PAW, en ook hier wordt beoogd knelpunten te signaleren en agenderen (Ministerie van BZK 2022a). Hier wordt expliciet verwezen naar het NP-RES als voorbeeld (Ministerie van BZK 2022b).

Ook op institutioneel niveau maken overheden de transitie niet alleen

Het systeem voor de warmtevoorziening van de gebouwde omgeving wordt niet alleen door overheden bestuurd en ingericht; ook andere partijen zoals warmtebedrijven, netbeheerders en woningcorporaties spelen belangrijke rollen, hebben cruciale informatie, en maken strategische keuzes met invloed op de manier waarop een nieuwe inrichting van deze warmtevoorziening tot stand komt. Relevante instituties en institutionele veranderingen kunnen dus ook buiten de Rijksoverheid liggen: denk bijvoorbeeld aan de renovatieplannen van woningcorporaties in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Deze partijen hadden nu wel een plek in de adviescommissie, verantwoordelijk voor de selectie van proeftuinen; maar er lijkt geen tot weinig kennisuitwisseling te zijn geweest. Sterkere betrokkenheid kan bijdragen tot betere afstemming van visies en verwachtingen, en tot kennisontwikkeling, wat middels de ontwikkeling van nieuwe concepten en modellen ook voorbereidend werk kan zijn voor institutionele verandering.

Voorwaarden voor werken aan institutionele verandering vanuit de (Rijks)overheid

Binnen het Programma Aardgasvrije Wijken werken Rijk en gemeenten, beleid en uitvoering, samen aan de realisatie van een transitieopgave. De verbinding tussen die partijen maakt inconsistenties in rijksbeleid zichtbaar in de vorm van knelpunten uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, maar laat ook zien waarom de benodigde institutionele verandering vraagt om zorgvuldigheid. Een studie van het beleidsspoor van het PAW geeft een beeld van de inspanningen die nodig zijn om die knelpunten te verwerken, al dan niet leidend tot veranderingen van beleid of wet- en regelgeving. Voor Rijksprogramma's waarin leren (ook op rijksniveau) wordt beoogd wordt, blijken positionering, toerusting en doorzettingsmacht relevante aandachtspunten. Die kunnen bij een adequate invulling bij dragen aan een snellere doorvertaling van inzichten uit de uitvoeringspraktijk.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Een programma om te leren in de warmtetransitie

De Nederlandse samenleving staat voor een grote verbouwing. Uit het Klimaatakkoord komen afspraken voort om voor de gebouwde omgeving tot 2030 jaarlijks 15,3 megaton CO₂ te besparen (Rijksoverheid 2019). Omdat de CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving voor een belangrijk deel voor rekening komt van de warmtevoorziening, betekent dit dat aardgas in Nederland moet worden uitgefaseerd als energiebron voor warmte. Dit sluit aan bij doelstellingen die het kabinet Rutte-III in 2017 al formuleerde: 'Voor het eind van de kabinetsperiode willen we 30.000 tot 50.000 bestaande woningen per jaar aardgasvrij kunnen maken of in ieder geval zodanig energie-efficiënt dat ze op korte termijn aardgasloos gemaakt kunnen worden. Hiermee wordt een eerste stap gezet op weg naar een verduurzaming van 200.000 huizen per jaar, een tempo dat nodig is om in de 30 jaar tot 2050 de hele voorraad van 6 miljoen woningen te verduurzamen' (Rijksoverheid 2017: 32).

In 2017 bestond er echter (nog) geen compleet beeld over hoe deze warmtetransitie in de praktijk (het best) vormgegeven zou kunnen worden. Na een eerdere Green Deal Aardgasvrije Wijken waren enkele belangrijke vragen nog niet beantwoord, bijvoorbeeld over de financiering en de verdeling van de kosten, het betrekken van burgers, experimenteerruimte, het mandaat en de rol van gemeenten en andere betrokkenen, en over de verhouding tussen individuele en collectieve keuzes (Dijkzeul et al. 2018). Tegelijkertijd werd het niet mogelijk geacht om tijdig inzicht in dergelijke vragen te krijgen zonder reeds tot uitvoering over te gaan (Ministerie van BZK 2018). In deze context koos het Rijk ervoor om al doende te leren in het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).

Dat programma ging in 2018 van start met 27 proeftuinen: wijken waarin de gemeente zich samen met andere betrokkenen committeerde om vóór 2028 (in de regel) circa 500 huizen aardgasvrij(ready) te maken. In deze proeftuinen kon worden geleerd wat het in de praktijk behelst om een wijk aardgasvrij(ready) te maken, en wat hiervoor nodig is. In een eerdere studie heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) al geïnventariseerd wat voor lessen hieruit voortkomen, en de manieren waarop het PAW dit leren in de praktijk bevordert (zie Dignum et al. 2021). Uit die inventarisatie komt naar voren dat er inderdaad veel wordt geleerd, maar ook dat er nog steeds veel maatwerk komt kijken bij de warmtetransitie. Bovendien moet er ook op rijksniveau worden geleerd, zodat ook structurele knelpunten – die buiten de macht van gemeenten liggen – kunnen worden geadresseerd. Dergelijke knelpunten worden ook benoemd in de voortgangsrapportage van het PAW zelf: bijvoorbeeld de ontoereikendheid van bestaande juridische kaders voor warmtenetten, en de beperkende werking van de bijdrage die bewoners moesten betalen voor het afsluiten van het gas² (PAW 2020).

² Het Rijk vergoedt deze afsluitkosten sinds het besluit van de ACM van 21 februari 2021.

Het programma werd al doende bijgeschaafd, en in 2021 volgde een programmaplan, met uitwerking van een programmadoel en de manier waarop dit programmadoel bereikt zou kunnen worden. Hierin werd ook het ‘beleidsspoor’ formeel in het leven geroepen, als spoor naast het Kennis- en leerprogramma (voor de ontwikkeling en uitwisseling van kennis) en de proeftuinen zelf. Met het beleidsspoor beoogt het PAW knelpunten op ‘institutioneel’ niveau (oftewel structurele knelpunten) in beeld te brengen, te agenderen en waar mogelijk bij te dragen aan de oplossing hiervan (PAW 2021a).

1.1 Doel- en vraagstelling

Het PBL is verzocht te reflecteren op de manier waarop het PAW bijdraagt aan het lerend vermogen ten behoeve van de wijkgerichte aanpak in de warmtetransitie. We doen dit in een tweetal rapporten, waarvan het voorliggende het tweede is. In het eerste onderzoek is gekeken naar wat er al is geleerd in de proeftuinen, en de manier waarop het PAW dit leren faciliteert (zie Dignum et al. 2021). Uit dat onderzoek bleek dat er voor de realisatie van aardgasvrij(ready) woningen in de proeftuinen belangrijke knelpunten zijn die de proeftuinen zelf niet kunnen oplossen. Voor deze structurele knelpunten is verdere inzet van de Rijksoverheid vereist. We zien het adresseren van deze structurele knelpunten als een (mogelijke) vorm van leren op rijksniveau.

Inmiddels is in het PAW een werkwijze gsystematiseerd om deze knelpunten te verzamelen en te adresseren in het beleidsspoor. Dit levert een nieuwe praktijk op om gemeentelijke uitvoering en rijksbeleid met elkaar te verbinden. Het doel van de voorliggende studie is om na te gaan hoe deze verbinding is ingericht, hoe deze in praktijk komt, en tegen welke beperkingen betrokken aanlopen in de gekozen opzet. We reflecteren hierop vanuit bestaande wetenschappelijke inzichten over condities voor (institutioneel) leren – in specifieke zin vanuit theorie over institutioneel werk en transitie-intermediairs.

We beantwoorden in deze notitie de volgende onderzoeksvraag: *Hoe worden in het Programma Aardgasvrije Wijken structurele knelpunten geadresseerd, en waar lopen betrokkenen hierbij tegenaan?* We definiëren structurele knelpunten als die knelpunten waarvan vanuit de proeftuinen is aangegeven dat ze ze niet zelf kunnen oplossen, in het bijzonder knelpunten die vragen om een aanpassing in beleid of wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van wettelijke kaders voor levering van waterstof in de gebouwde omgeving, de behoefte aan een afsluitbevoegdheid³ van het gasnet om hoge maatschappelijke kosten te voorkomen, en een verkokering van subsidieregelingen. We beschouwen het beleidsspoor als het primaire instrument waarmee in het PAW structurele knelpunten worden geadresseerd.

Om deze vraag te beantwoorden, schetsen we eerst kort hoe het PAW en het beleidsspoor zijn vormgegeven. Vervolgens beschrijven we hoe we in deze notitie leren beschouwen en wat we hierover kunnen zeggen in relatie tot het adresseren van structurele knelpunten (in het PAW). Daarop volgt een analyse van de ondervonden knelpunten, wat er met deze knelpunten gedaan

³ Naar deze bevoegdheid wordt inmiddels verwezen als aanwijsbevoegdheid, onder andere in het ontwerp voor de Wet gemeentelijk instrumentarium warmtetransitie.

wordt, en waar betrokken tegenaan lopen in de praktijk van de beoogde werkwijze. Dit geeft een basis om te reflecteren op de aan- en afwezigheid van condities voor (instutioneel) leren.

1.2 Methodologische verantwoording

Het doel van deze studie is om inzicht te geven in de manier waarop in het PAW structurele knelpunten worden verzameld en geadresseerd. Dit vraagt om inzicht in de knelpunten die bij het PAW binnenkomen en wat hiermee gebeurt. Daarnaast is het wenselijk om na te gaan waar betrokkenen tegenaan lopen in de dagelijkse praktijk. Om dit in beeld te brengen hebben we van een aantal databronnen gebruikgemaakt:

1. Alle knelpunten die bij het beleidsspoor binnenkomen zijn verzameld in een knelpuntenoverzicht. Dit knelpuntenoverzicht (van juni 2022) is geanalyseerd om inzicht te krijgen in het type knelpunten, en acties die het PAW hieraan heeft verbonden.
2. In de *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2021* legt het PAW onder andere verantwoording af over de voortgang en de genomen acties (PAW 2022). De hierin beschreven acties hebben we verzameld en geanalyseerd. We maken voor dit onderzoek gebruik van de voortgangsrapportage van 2021, omdat dit de eerste voortgangsrapportage is die een volledige periode beslaat waarin het beleidsspoor in werking was.
3. In die voortgangsrapportage worden ook de opgehaalde leer- en knelpunten beschreven. Met projectleiders en wethouders heeft het PAW geverifieerd wat de belangrijkste leer- en knelpunten zijn die in de samenvatting moesten landen. PBL-onderzoekers observeerden de sessies waarin deze verificatie met projectleiders is gedaan, en deze observaties vormen een verdere bron voor de voorliggende studie.
4. Voor inzicht in de inrichting van het PAW en de werking van het beleidsspoor zijn in totaal acht interviews afgenomen: vier met PAW-medewerkers, twee met betrokkenen bij de tafel Gebouwde Omgeving van het Klimaatakkoord, en tweemaal met één beleidsverantwoordelijke medewerker van het ministerie van BZK.
5. Voor verdiepend inzicht in de werking van het beleidsspoor organiseerde het PBL een workshop met betrokkenen bij het beleidsspoor.
6. Voor inzicht in de opzet en beoogde werking van het beleidsspoor is gebruikgemaakt van verschillende, door medewerkers van het PAW opgestelde documenten, waaronder bestedingsplannen, het programmaplan, en het uitvoeringsplan (Ministerie van BZK 2018, 2019; PAW 2021a, 2021b).
7. Op basis van een eerste analyse zijn reflecties gepresenteerd aan betrokkenen bij het PAW en collega's van het PBL; de verslagen van deze reflectiesessies zijn gebruikt om de bevindingen aan te scherpen.

De transcripties van de interviews en de verslagen van de observatiesessies en workshop zijn met behulp van de software Atlas.ti gecodeerd. Het coderingsproces had een iteratief karakter; er is gewerkt van een open codering naar een axiale en uiteindelijk selectieve codering⁴ conform Boeije

⁴ Een dergelijke analyse kent drie fases. Begonnen wordt met het al lezende coderen van passages (*open codering*). De hieruit volgende codes worden met elkaar vergeleken en (eventueel in meerdere fases)

(2009). In bijlage 1 is een uitgebreidere beschrijving van deze werkwijze opgenomen. Naast de interviews zijn al dan niet interne documenten geanalyseerd die voortkomen uit het beleidsspoor en/of betrekking hebben op de opzet hiervan.

1.3 Afbakening

De aard van het onderzoeksobject – interne processen bij het PAW en het Rijk in bredere zin – maakt dat de ten behoeve van dit onderzoek verzamelde en geanalyseerde data hoofdzakelijk berusten op de ervaringen van PAW-medewerkers en formele documenten die ten behoeve van het PAW zijn opgesteld. Dit heeft als voordeel dat de dagelijkse werkwijze zoals het PAW-team (bij aanvang) beoogde en gaandeweg uitvoerde nauwkeurig in beeld gebracht kan worden. De keerzijde is echter dat we maar beperkt hebben kunnen reflecteren op de ervaringen vanuit de proeftuinen, beleidsverantwoordelijke rijksambtenaren (die geen onderdeel uitmaken van het PAW-team), en andere belanghebbenden die betrokken of gebaat zijn bij het oplossen van structurele knelpunten. Deze notitie heeft als zodanig een beschrijvend en reflecterend karakter, en is niet bedoeld als evaluatie van het PAW of het beleidsspoor.

Dit onderzoek kan relevant zijn voor (rijks)ambtenaren en onderzoekers die zich bezighouden met de relatie tussen (nationaal) beleid en (gemeentelijke) uitvoering, en/of met het vormgeven en implementeren van beleid met een lerend karakter. Zo'n werkwijze is namelijk niet alleen van belang bij het vorm en inhoud geven aan de warmtetransitie, maar voor alle beleid gericht op het oplossen van complexe maatschappelijke opgaven waarbij op voorhand niet zonder meer vast te stellen is welke beleidsaanpak passend is (Kunseler et al. 2020; Van der Steen et al. 2018; Weterings et al. 2022). Naast het PAW zijn andere actuele voorbeelden van beleid met een lerend karakter de Regio Envelop, het Natuurpact, en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het Programma Aardgasvrije Wijken en de ontwikkeling van het beleidsspoor. In hoofdstuk 3 gaan we in op het begrippenkader waarmee we naar het adresseren van structurele knelpunten als vorm van leren kijken en hierop reflecteren. In hoofdstuk 4 bespreken we wat voor knelpunten in het beleidsspoor worden behandeld, hoe die verwerkt worden, en waar betrokkenen hierbij tegenaan lopen. In hoofdstuk 5 reflecteren we op de gevonden mogelijkheden en beperkingen, gegeven de opzet van het PAW en het beleidsspoor.

geordend en/of gehercodeerd tot assen/thema's (*axiale codering*). Vervolgens worden de thema's vergeleken en verbanden en relaties gelegd tussen de thema's, dit is het proces van theorieontwikkeling richting conclusies (*selectieve codering*).

2 De opzet van het beleidsspoor

Het Programma Aardgasvrije Wijken is in 2018 van start gegaan om al doende te leren over de vormgeving van de warmtetransitie. Met behulp van subsidies voor de onrendabele top van investeringen kon in een twintigtal wijken een uitvoeringspraktijk ontstaan voor het aardgasvrij maken van de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving. Naast de uitvoeringspraktijk werd ook een leersysteem opgezet om uit te wisselen wat werkt en lessen te destilleren: het Kennis- en Leerprogramma (KLP). Er kwamen echter ook knelpunten naar voren die gemeenten niet zelf konden oplossen (Dignum et al 2021; Van Elburg et al. 2020). Om deze structurele knelpunten op een systematische manier te verzamelen en waar mogelijk te adresseren is daarom ook het beleidsspoor opgezet (PAW 2021a). In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het beleidsspoor tot stand is gekomen, wat de beoogde opzet is, en hoe dit spoor wordt aangestuurd. Dit doen we aan de hand van documenten zoals het PAW-rapport *Samen leren door te doen: Programmaplan 2021-2024* (PAW 2021a).

2.1 De totstandkoming van het beleidsspoor

Bij de aanvang in 2018 lag de nadruk van het PAW op het starten van zogenoemde ‘proeftuinen’ waarvoor gemeenten een subsidie konden aanvragen. Deze subsidie was beoogd om de onrendabele top van investeringen in aardgasvrije warmtevoorziening te financieren, en daarmee een uitvoeringspraktijk en een markt voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad op gang te brengen. Naast de subsidie voor de onrendabele top betrof de inzet vanuit het Rijk de opzet en ondersteuning van proeftuinen, de opzet en uitvoering van een kennisprogramma, en de opzet en monitoring van voortgang en evaluatie (Ministerie van BZK 2018).

In 2019 kwam het verzamelen van knelpunten voor het eerst nadrukkelijk naar voren in documenten over de opzet van het PAW (Ministerie van BZK 2019). Na afspraken in het Interbestuurlijk Programma en het Klimaatakkoord werd het budget voor het PAW uitgebreid naar 435 miljoen euro tot en met 2028, waarmee nog twee tranches aan proeftuinen gefinancierd konden worden. De invulling van het Kennis- en Leerprogramma werd uitgewerkt: binnen dat onderdeel van het PAW werd kennis uitgewisseld tussen proeftuinen, zodat de daarbinnen opgedane ervaringen en knelpunten en de daarbij behorende oplossingsrichtingen verspreid konden worden onder alle gemeenten, bijvoorbeeld via handreikingen. Daarbij was ook aandacht voor het ‘binnen het brede interbestuurlijke programma Aardgasvrije Wijken signaleren en agenderen van knelpunten waar gemeenten, en betrokken stakeholders vanuit de regierol van gemeenten tegenaanlopen buiten hun eigen invloedssfeer’ (Ministerie van BZK 2019). In dit document is tevens voor het eerst sprake van zes hoofdthema’s waarlangs leervragen worden georganiseerd (zie kader 2.1).

Het beleidsspoor als losstaand spoor is als eerste terug te vinden in de het monitorplan van 2020. Hier wordt verwezen naar een beleidstheorie waarin ‘de beleidsagenda’ activiteiten omvat die knelpunten op institutioneel niveau in beeld brengen, agenderen en waar mogelijk oplossen (PAW 2020b). Dit is vervolgens terug te vinden als beleidsspoor in het programmaplan van het PAW (PAW 2021a).

Kader 2.1: Hoofdthema's voor het leren in het PAW

Ten opzichte van het eerste bestedingsplan, is er in het bestedingsplan van 2019 een sterk toegenomen aandacht voor de uitwerking van het begrip 'leren'. Het doel 'te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald middels proeftuinen en een kennis- en leerprogramma' wordt uitgewerkt, onder andere in de vorm van uitgangspunten (haalbaar, betaalbaar, zorgvuldig, transparant, en inclusief). Daarnaast wordt het leren uitgewerkt in leervragen die in zes hoofdthema's worden ondergebracht. Elk thema heeft een themateam en een thematrekker. Daarnaast komen de thema's terug in de organisatie van het Kennis- en Leerprogramma en het beleidsspoor.

De hoofdthema's en leervragen zijn in het programmaplan (PAW 2021a) benoemd als:

Kosten en financiering: Op welke wijze kan gekomen worden tot een goede en realistische businesscase op wijkniveau en een betaalbaar aanbod voor de bewoners?

Regie en organisatie: Hoe kunnen gemeenten de regierol invullen en de organisatie daarbij inrichten zodat zij effectief invulling kunnen geven aan het aardgasvrij maken van de gemeente (wijken, dorpen, buurten)?

Participatie en communicatie: Op welke wijze kunnen bewoners betrokken zijn bij een opschaalbare wijkgerichte aanpak en hoe wordt een goede positie van de burger hierbij gewaarborgd?

Techniek: Welke technieken zijn in welke context geschikt om gebouwen via een wijkgerichte aanpak te verduurzamen en wat is de optimale balans tussen energiebesparing en inzet van duurzame bronnen voor warmtelevering?

Wetgeving en juridica: Welke juridische condities zijn nodig voor de vormgeving van de wijkaanpak en voor de opschaling ervan?

Verbinden met andere opgaven: Levert het verbinden van de energietransitie met andere opgaven in de wijk meerwaarde op voor de wijkgerichte aanpak en op welke wijze kan dit worden vormgegeven?

2.2 De inrichting en beoogde werking van het beleidsspoor

In het *Programmaplan 2021-2024* worden twee doelen beschreven voor het beleidsspoor: het conceptualiseren van leerervaringen uit de proeftuinen voor toepassing in andere gemeenten, en het systematisch ophalen van gesignaleerde knelpunten en het agenderen en waar mogelijk bijdragen aan het oplossen daarvan (PAW 2021a: 4).⁵ Het PAW maakt hierbij onderscheid tussen de ontwikkeling, bundeling en verspreiding van kennis, en het doen van aanpassingen op institutioneel niveau. Onder dit laatste wordt bijvoorbeeld de bestaande wet- en regelgeving verstaan, maar ook protocollen, samenwerkingsverbanden en de ontwikkeling, bundeling en verspreiding van kennis. Partijen die zitting hebben in de adviescommissie van het PAW worden

⁵ In dit onderzoek zijn we primair geïnteresseerd in de omgang met knelpunten; we laten de verwerking van successen – het conceptualiseren van leerervaringen – waar mogelijk buiten beschouwing.

gezien als mogelijke ontvangers van signalen over dergelijke knelpunten: de ministeries van BZK en EZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en koepels van maatschappelijk betrokkenen zoals Aedes en Netbeheer Nederland (PAW 2021a: 6).

De aansturing van het PAW en het beleidsspoor

Het PAW betreft als interbestuurlijk programma een samenwerking tussen verschillende overheidslagen en departementen. Dit komt terug in alle lagen van het programma, van de uitvoering tot de aansturing. Op uitvoeringsniveau zijn in het uitvoeringsplan taken beschreven voor het ministerie van BZK, de VNG, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Platform31 (PAW 2021b). Op managementniveau is er een stuurgroep, voorgezeten door de programmadirecteur. De stuurgroep is ook verantwoordelijk voor het oppakken van knelpunten/signalen binnen de eigen organisatie. Het hoogste ambtelijke orgaan is het opdrachtgeversoverleg, dat onder andere het programmaplan vaststelt. Hierin zit op directieureniveau een vertegenwoordiging vanuit de ministeries van BZK en EZK, de VNG, het IPO en de UvW; eventueel kan van hieruit nog geëscaleerd worden naar bestuurlijk overleg – het BO Klimaat & Energie en/ of het BO Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving (PAW 2021a: 12).

Buiten de aansturing en uitvoering is de Adviescommissie Aardgasvrije Wijken in het leven geroepen, met onder andere maatschappelijke partijen zoals Aedes en Netbeheer Nederland. Deze commissie adviseert het ministerie van BZK over de selectie van de proeftuinen. De directeur-generaal Bestuur, Wonen en Ruimte van het ministerie van BZK zit de adviescommissie voor (PAW 2021a: 15).

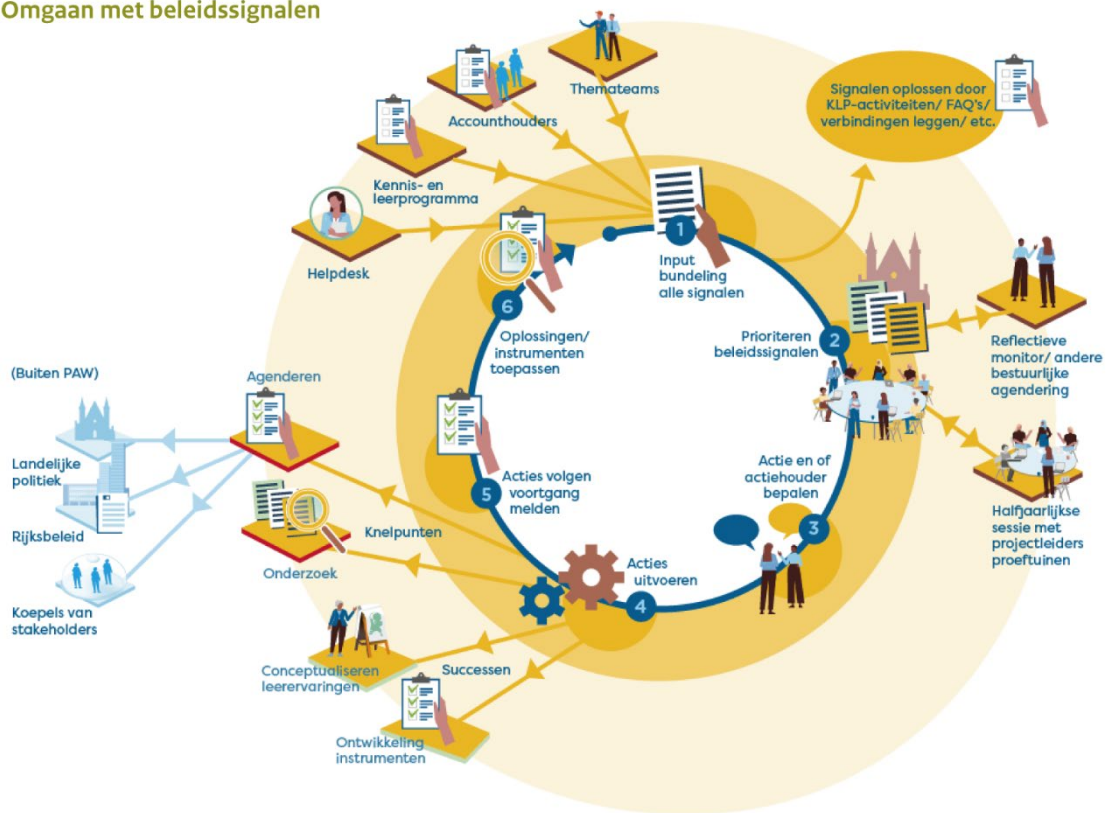
De beoogde werkwijze

Betrokkenen bij het beleidsspoor zijn de coördinator van het beleidsspoor, de accounthouders van het PAW – die eerste contactpersoon zijn voor (potentiële) proeftuingemeenten in een bepaalde provincie – en degenen die de themateams aansturen. Zij komen samen in het tweewekelijkse accounthouders- en thematrekkersoverleg (ATO), ook wel het beleidsspooroverleg genoemd. Samen met de projectleiders van het Kennis- en Leerprogramma kan ook het ATO+-overleg plaatsvinden.

In de beoogde werkwijze zoals beschreven in het programmaplan en het uitvoeringsplan (zie figuur 2.1), wordt gesproken van de omgang met beleidssignalen, die naast knelpunten ook successen kunnen betreffen (PAW 2021a, 2021b). Knelpunten (in figuur 2.1: signalen) kunnen binnenkomen via een accounthouder, een KLP-activiteit, via de helpdesk, of uit een themateam. Themateams houden een eigen knelpuntenoverzicht bij; de coördinator van het beleidsspoor maakt periodiek een totaaloverzicht van de knelpunten. Nieuw ontvangen knelpunten worden besproken in het beleidsspooroverleg, waarin ook een werkverdeling wordt afgesproken. Indien mogelijk worden knelpunten gelijk opgelost via bijvoorbeeld het organiseren van een workshop in het Kennis- en Leerprogramma. Een verantwoordelijk themateam pakt de knelpunten vervolgens op en er worden acties opgesteld. Mocht het knelpunt met beleid te maken hebben, wordt contact opgenomen met de verantwoordelijke beleidsafdeling of het Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving van het

Klimaatakkoord.⁶ Het knelpunt wordt dan verder uitgewerkt, bijvoorbeeld door na te gaan of het knelpunt wordt herkend bij de beleidsafdeling en/of bij andere proeftuinen, door de problematiek verder te verkennen, of door bij andere proeftuinen na te gaan of er al oplossingen zijn bedacht. Als het signaal belangrijk genoeg is, wordt er een document ('project-A-viertje') opgesteld zodat het besproken kan worden in andere overleggen, zoals het operationeel kernteam en de stuurgroep. Hierbij is er ook de mogelijkheid om mandaat te vragen en/of te escaleren via de stuurgroep. Over de voortgang wordt teruggemeld aan proeftuinen via netwerkbijeenkomsten, nieuwsbrieven, en in het kader van de monitoring. Als een uitgewerkte oplossing door gemeenten toegepast kan worden, wordt een knelpunt als opgelost beschouwd. Er wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat een oplossing weer nieuwe knelpunten oplevert.

Figuur 2.1
Omgaan met beleidssignalen



Bron: Programma Aardgasvrije Wijken

⁶ Hierbij wordt aangetekend dat het mogelijk niet direct duidelijk is of een knelpunt ook daadwerkelijk een signaal voor beleid is, en dat dan eerst onderzocht moet worden hoe het beleid in elkaar zit en of dit knellend is; en dat ook een koepel van betrokkenen als 'beleid' gezien kan worden.

3 Institutioneel leren op basis van knelpunten: de theorie

Het PAW is opgezet om al doende te leren over de warmtetransitie. We zijn geïnteresseerd in hoe in het PAW structurele knelpunten worden geadresseerd, en waar betrokkenen hierbij tegenaan lopen. Hiertoe is in het beleidsspoor een werkwijze gesystematiseerd waarin gemeentelijke uitvoering en rijksbeleid met elkaar worden verbonden. We plaatsen de praktijk die we hier tegenkomen in een bredere context met behulp van theorie over institutionele verandering en intermediairs in transitie. Deze theorie geeft de bredere context waarmee we (in hoofdstuk 5) kunnen reflecteren op de beperkingen in de gehanteerde opzet.

3.1 Leren op basis van structurele knelpunten uit de uitvoeringspraktijk

In dit en het voorgaande PBL-onderzoek naar het PAW zijn we geïnteresseerd in de manier waarop het PAW bijdraagt aan het lerend vermogen ten behoeve van de wijkgerichte aanpak in de warmtetransitie. In het voorgaande onderzoek (Dignum et al. 2021) besteedden we aandacht aan het leren in de proeftuinen. In dit onderzoek bouwen we daarop voort door aandacht te besteden aan het leren op rijksniveau. We hebben dit geoperationaliseerd in termen van het adresseren van structurele knelpunten in het beleidsspoor. Deze knelpunten komen voort uit de uitvoeringspraktijk van de proeftuinen. We zijn hierbij geïnteresseerd in knelpunten die specifiek vragen om aanpassingen in beleid of wet- en regelgeving. Als knelpunten zijn geadresseerd door aanpassingen, bijvoorbeeld door nieuwe wetgeving of door veranderingen in de manier waarop beleidsinstrumenten zoals subsidie worden ingezet, is er op institutioneel niveau ‘geleerd’.⁷

3.2 Conditie om als intermediair te werken aan institutionele verandering

We bezien het beleidsspoor in dit onderzoek op twee manieren. Enerzijds vanuit het doel dat wordt beoogd, namelijk om institutionele verandering te bewerkstelligen. Hiervoor kijken we naar het beleidsspoor met de blik van institutioneel werk en institutioneel ondernemerschap (Van Doren 2020; Lawrence et al. 2009). We beschrijven het werk dat wordt gedaan om knelpunten te vertalen naar aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving. Anderzijds vraagt dit werk om de verbinding tussen de wereld van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en die van rijksbeleid, vanuit een positie tussen die twee werelden in. Hiervoor kijken we naar de positionering van het

⁷ We hanteren hiermee een nauwere definitie dan het PAW zelf hanteert, dat onder het institutionele niveau ook protocollen en samenwerkingsverbanden verstaat. Voor de proeftuinen is het vervolgens ook belangrijk of ze met deze aanpassingen geen last meer hebben van het oorspronkelijke knelpunt.

beleidsspoor op basis van literatuur over (transitie-)intermediairs (Kivimaa et al. 2019). Uit deze twee benaderingen zijn condities te formuleren die duiding kunnen geven aan de mogelijkheden en beperkingen om institutionele verandering te realiseren, en die we hieronder bespreken.

3.2.1 Capaciteit voor institutionele verandering

Welk werk of welke handelingen kan een specifieke persoon of partij verrichten om institutionele verandering te bewerkstelligen, en welke vaardigheden werken daarvoor bevorderlijk? Ook al geeft het doen van zulk werk nog geen garantie dat er ook daadwerkelijk verandering plaatsvindt, is zulk werk wel noodzakelijk om die verandering teweeg te brengen. De literatuur die hier inzicht in verschaft, bouwt voort op inzichten over *institutioneel werk* en *institutioneel ondernemerschap* (Van Doren et al. 2020; Lawrence et al. 2009).

Conditie die samenhangen met capaciteit voor institutionele verandering

In literatuur over institutioneel werk en ondernemerschap ligt de nadruk op de mogelijkheden en handelingen van een individu, een collectief, of een verzameling van collectieven om institutionele verandering te bereiken (Lawrence et al. 2009, Van Doren et al. 2020). Voor inzicht in welke capaciteiten zinvol kunnen zijn voor institutionele verandering, is het goed om instituties te begrijpen als bewuste en onbewuste regels die het handelen van mensen structureren. Die regels zijn ontstaan als oplossing voor een probleem (Berger & Luckmann 1966). Zo beschermt huurwetgeving (ook) de belangen van huurders, en maakt de gewoonte van het handen schudden het overbodig om na te denken over hoe iemand anders te begroeten.

Instituties kunnen een regulatieve component hebben, maar ook een normatieve component – die bijvoorbeeld aangeeft wat normaal of acceptabel wordt geacht – en een cultureel-cognitieve component, waarmee wordt gestructureerd hoe een probleem of situatie hoe dan ook kan worden begrepen (Scott 2013). De mate waarin deze componenten aanwezig zijn, kan verschillen: verkeersregels zijn bij wet vastgelegd – een regulatieve component; terwijl het in Nederland normaal wordt gevonden om mensen een hand te geven bij het begroeten – een normatieve component – zonder dat dit in wetgeving is vastgelegd.

Werk voor institutionele verandering, en de daarbij benodigde capaciteiten, kan op verschillende aspecten van instituties ingrijpen: er wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen technisch werk, politiek werk en cultureel werk (Lawrence et al. 2009; Perkman & Spicer 2008). Verschillende typen werk kunnen leiden tot verschillende (institutionele) uitkomsten, en vragen verschillende vaardigheden:

- **Politiek werk** grijpt in op de regulatieve component, door bijvoorbeeld problemen te agenderen en steun te verzamelen voor een (beleids)alternatief. Vaardigheden die hierbij passen zijn bijvoorbeeld het vermogen om mensen te overtuigen en belangen met elkaar te verbinden.
- **Cultureel werk** grijpt in op de normatieve component van instituties, en betreft bijvoorbeeld het scheppen van normen en die verbinden aan algemene waarden, of het beïnvloeden van houdingen ten opzichte van een onderwerp. Bijbehorende vaardigheden hangen samen met het vermogen om publieke opinie te beïnvloeden, zoals zowel te vinden is bij bijvoorbeeld reclamebureaus als bij columnisten en politici.
- **Technisch werk** grijpt in op de cultureel-cognitieve component van instituties, bijvoorbeeld door kennis en informatie te verschaffen en verspreiden. Dit betreft bijvoorbeeld het

ontwikkelen van modellen over hoe dingen werken, en helpt mensen de wereld (eventueel op een andere manier) te begrijpen. Bijbehorende vaardigheden zijn onder andere analytische vaardigheden en de capaciteit om abstracte modellen en theorieën te genereren.

3.2.2 De positionering van een intermediair

Het beleidsspoor verbindt met zijn werk de wereld van de gemeentelijke uitvoering in de proeftuinen met de wereld van het nationaal beleid bij de ministeries. Dit levert een positie op tussen in ieder geval die twee werelden. Om deze positie te begrijpen, maken we gebruik van literatuur over transitie-intermediairs. Dit zijn organisaties die – zoals het beleidsspoor – partijen, activiteiten, vaardigheden en middelen met elkaar verbinden, met als doel (structurele) veranderingen te bewerkstelligen. Dit doen ze bijvoorbeeld omdat het voor bepaalde partijen niet mogelijk of wenselijk is om direct met elkaar te communiceren; vanwege verschillen in cultuur of belangen, of wanneer er onvoldoende capaciteit is om kennis uit te wisselen (Kivimaa et al. 2019). Een transitie-intermediair kan dan optreden op als ‘vertaler’ of ‘bemiddelaar’ tussen twee of meer partijen (Manders et al. 2020). Dit kan naast het bijeenbrengen van actoren en hun posities ook expliciet het confronteren van visies betreffen, om te begrijpen hoe zij zich tot elkaar verhouden (Moloney & Horne 2018).

Conditie die samenhangen met de positie van een intermediair

Naast de capaciteiten van een persoon of partij, is ook zijn of haar positionering van belang voor de mogelijkheden om institutionele verandering te bewerkstelligen. Dit wordt zowel in de literatuur over institutionele verandering als in die over transitie-intermediairs benoemd als belangrijke eigenschap. In de literatuur over institutioneel werk is er aandacht voor het samenspel tussen eigenschappen van een persoon of partij en zijn of haar omgeving; positie komt zo op verschillende manieren terug. Positie-eigenschappen die worden benoemd als mogelijk bevorderlijk voor het vermogen om instituties aan te passen, zijn *centraliteit* – waarmee snel toegang tot veel verschillende partijen in een domein bereikt kan worden –, *legitimiteit* – wat toegang geeft tot verschillende middelen –, en *een positie op het snijvlak tussen verschillende velden* (Battilana et al. 2009). In aanvulling daarop wordt in de literatuur over transitie-intermediairs aandacht besteed aan de eigenschap van *nabijheid tot bestaande institutionele structuren*. Die nabijheid kan helpen om nieuwe praktijken een plek te geven in deze structuren (Matschoss & Heiskanen 2017), maar deze eigenschap kan ook terughoudendheid opleveren omdat zulke intermediairs ook dichter staan bij de manier van denken en de belangen die zijn ingebed in de bestaande structuren (Grin 2020).

3.3 Capaciteit en positionering in de praktijk

De hier gekozen benadering vraagt naast aandacht voor de uitkomsten van het beleidsspoor ook aandacht voor het proces waarmee die uitkomsten worden bereikt, en de voorwaarden waaronder dat proces heeft plaatsgevonden. We halen hierover informatie op door het proces voor de verwerking van knelpunten in het volgende hoofdstuk stapsgewijs te beschrijven, van de binnengekomen knelpunten, via de vertaling naar acties, tot de uiteindelijke resultaten. We staan daarnaast stil bij de vraag waar betrokkenen tegenaan zijn gelopen in relatie tot het bereiken van resultaten. Dit geeft gezamenlijk een basis voor reflectie op de voorwaarden waarbinnen het proces heeft plaatsgevonden.

Deze voorwaarden zijn hier uitgewerkt aan de hand van de (interne) capaciteit om institutionele verandering te bewerkstelligen enerzijds, en de positionering die die capaciteit kan versterken of verzwakken anderzijds. Voor de interne capaciteit is onderscheid gemaakt tussen het type werk waarmee institutionele verandering bereikt kan worden – politiek, cultureel en technisch werk – en de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Voor de positionering is onderscheid gemaakt tussen centraliteit, legitimiteit, een positie op het snijvlak tussen verschillende velden, en nabijheid tot bestaande institutionele structuren. Voor die laatste eigenschap geldt dat nabijheid zowel voor- als nadelen kan hebben, en een afweging met zich brengt. Er is in de analyse ruimte gehouden voor ander gebruik van de termen capaciteit en positionering. Hier is in de reflectie afzonderlijk bij stil gestaan.

4 De leerpraktijk

In dit hoofdstuk brengen we de praktijk van het omgaan met structurele knelpunten binnen het PAW in beeld, aan de hand van de verzamelde informatie. Dit betreft een overzicht van knelpunten en van de acties en ontwikkelingen die in de *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2021 (PAW 2022)* zijn beschreven, in combinatie met verdiepende informatie uit interviews en de workshop en reflectiesessie. Tezamen biedt deze informatie een basis om in het volgende hoofdstuk (5) te reflecteren op de aan- en afwezigheid van condities voor (institutioneel) leren.

In de eerste paragraaf hebben we materiaal verzameld dat aanvullende informatie geeft over de totstandkoming van het beleidsspoor (paragraaf 4.1). Daarna geven we een beeld van de knelpunten die bij het beleidsspoor zijn binnengekomen (paragraaf 4.2), en het werk dat is gedaan om deze knelpunten te verwerken (paragraaf 4.3). Vervolgens bespreken we het type uitkomsten dat uit de verwerking van knelpunten is voortgekomen (paragraaf 4.4). We sluiten het hoofdstuk af met een beeld van waar betrokkenen in de praktijk tegenaan zijn gelopen (paragraaf 4.5).

4.1 Al doende systematiseren

Met het beleidsspoor heeft het PAW een systematiek ontwikkeld om de verbinding te maken tussen knelpunten uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en mogelijke oplossingen op rijksniveau. Het beleidsspoor is gaandeweg ontwikkeld. Dit was enerzijds omdat betrokkenen al aan de slag waren voordat alles uitgedacht kon worden, zoals één respondent illustreert: *‘We hebben een vliegende start gemaakt met de eerste proeftuinen, het heeft wel anderhalf jaar geduurd om al werkende weg het denkwerk te doen, wat is dat leren precies en hoe monitor je het?’* Anderzijds kwamen er ook steeds meer structurele knelpunten bij. Dit hing samen met monitoring en terugkoppeling richting proeftuinen: *‘Op basis van de laatste monitor [over 2020] hebben we gezegd, we moeten [knelpunten] systematischer gaan bijhouden, want het worden er te veel. Als je er drie hebt kan je nog wel zeggen: “Wat was de derde ook alweer?” Maar nu zijn het er inmiddels geloof ik wel meer dan vijftig, dat houd je niet helemaal bij, dat moet (...) in een lijstje.’* De gesystematiseerde werkwijze wordt sinds het programmaplan gehanteerd, en de cyclus is het afgelopen jaar voor het eerst doorlopen.

Een betrokkene met een aansturende rol in het beleidsspoor geeft aan: *‘Het is belangrijk om dit niet ad hoc maar systematisch te doen, omdat je anders dingen vergeet, [en omdat] je signalen⁸ moet behandelen voordat je weet of ze serieus zijn. (...) En ten tweede is het [anders] in potentie inefficiënt, omdat meerdere mensen dezelfde signalen kunnen krijgen, allebei aan de gang gaan, en dezelfde mensen benaderen die geïrriteerd raken (...) En ten derde is het voor de terugkoppeling ook belangrijk, want als ik niet weet dat iemand een probleem heeft geconstateerd (...) kan ik ook niet vertellen (...) wat de voortgang is.’* Nu het gesystematiseerde beleidsspoor in werking is, blijkt

⁸ Onze respondenten gebruiken voor knelpunten ook wel de term ‘signaal’. Waar we in de lopende tekst de woorden knelpunt en signaal gebruiken, verwijzen we naar (structurele) knelpunten die vanuit gemeenten binnenkomen en die in sommige gevallen worden vertaald naar een signaal voor beleid.

dat er aanvullende effecten zijn. PAW-medewerkers merken dat ze serieuzer worden genomen door proeftuinen, omdat die weten dat er iets met hun knelpunten wordt gedaan. Ze verwachten bovendien beter met beleidsafdelingen samen te kunnen werken, omdat ze knelpunten al hebben gefilterd en gebundeld voor ze contact opnemen. Voor een medewerker op een beleidsafdeling heeft het duidelijkheid gegeven over de verdeling van verantwoordelijkheden.

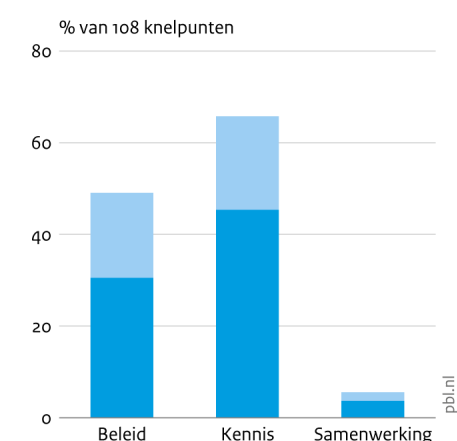
4.2 Knelpunten vragen zowel om agendering als om kennisontwikkeling

De basis van het werk in het beleidsspoor zijn de knelpunten waarvan proeftuingemeenten aangeven dat ze er zelf niet uitkomen of waarmee ze hulp van het PAW behoeven. We geven hier een beeld van de knelpunten die in het knelpuntenoverzicht van juni 2022 te vinden zijn (zie ook figuur 4.1).

Figuur 4.1

Knelpunten en ontwikkelingen beschreven door Programma Aardgasvrije Wijken per categorie

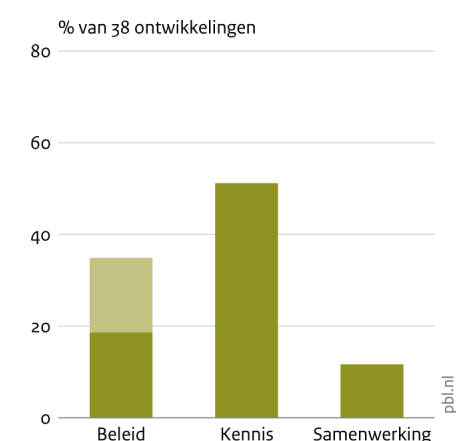
Knelpunten in Knelpuntenoverzicht juni 2022



■ Knelpunt hoort bij twee categorieën
■ Knelpunt hoort bij één categorie

Percentages tellen op tot méér dan 100%, omdat 22 knelpunten bij twee categorieën horen.

Ontwikkelingen in Voortgangsrapportage 2021



■ Niet (volledig) toe te schrijven aan Programma Aardgasvrije Wijken
■ Toe te schrijven aan Programma Aardgasvrije Wijken

Percentages tellen op tot méér dan 100%, omdat 4 ontwikkelingen bij twee categorieën horen.

Bron: Knelpuntenoverzicht beleidsspoor PAW juni 2022, Voortgangsrapportage PAW 2021; bewerking PBL

Knelpunten betreffen beleid, maar ook kennis en samenwerking

De knelpunten in het overzicht verschillen onderling sterk van aard. Het gaat om knelpunten die reeds zijn geadresseerd, nog lopen, of (nog) niet zijn opgepakt. Ze zijn geformuleerd als probleem, bijvoorbeeld dat er grote verschillen tussen woningen zijn in relatie tot de benodigde warmtepomp, of als oplossing, bijvoorbeeld in de behoefte aan aanpassing van een subsidieregeling, de behoefte aan kennis of aan een aanvullende rijksbijdrage. Sommige zijn heel specifiek, bijvoorbeeld *'hoe dimensioneer je een bronwatersysteem, hoe groot moeten de buizen zijn, waar wordt de warmte opgewekt?'* en andere heel breed, bijvoorbeeld *'behoefte aan succesvoorbeelden en verbindingen'*.

Voor onze onderzoeksvraag zijn we geïnteresseerd in structurele knelpunten, die we hebben gedefinieerd als knelpunten die aanpassingen behoeven in beleid en wet- en regelgeving. Dit heeft ertoe geleid dat we knelpunten hebben gecategoriseerd als knelpunten met betrekking tot beleid, kennis of samenwerking (zie bijlage 1 voor meer uitleg over deze categorisering). Hiermee volgen we op hoofdlijnen het onderscheid dat in het PAW wordt gemaakt tussen knelpunten die vragen om agenderen, en knelpunten die vragen om onderzoek. Knelpunten met betrekking tot kennisvragen zijn bijvoorbeeld uitgewerkt door onderzoek uit te zetten bij het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving of Deltares (zie onder andere bijlage 2 voor een korte beschrijving van alle door het PAW benoemde ontwikkelingen betreffende de knelpunten). Daarnaast zijn er ook knelpunten die vragen om actie via andere onderdelen van het PAW, met name het Kennis- en Leerprogramma (KLP). Hier gaat het hoofdzakelijk om knelpunten waarvoor gemeenten aangeven kennis en ervaring met elkaar te willen uitwisselen. Vijf signalen waren niet toe te kennen, bijvoorbeeld waar het PAW-team zelf al aangaf dat de vraag (nog) niet duidelijk was. Sommige knelpunten zijn niet exclusief aan één categorie toe te kennen. In figuur 4.1 zijn knelpunten die tot twee categorieën zijn gerekend, bij beide categorieën meegeteld.

Alle knelpunten zijn in het accounthouders- en thematrekkersoverleg (ATO) onder de verantwoordelijkheid gebracht van een thmateam (zie figuur 4.2; zie ook kader 2.1 in hoofdstuk 2 voor een beschrijving van de thema's). Verreweg de meeste knelpunten zijn ingedeeld bij techniek (50 procent), wetgeving en juridica (29 procent) en kosten en financiering (13 procent). Uitzonderingen zijn vijf knelpunten die betrekking hebben op het beleidsspoor en de werking van het PAW in algemene zin. Deze knelpunten geven bijvoorbeeld uiting aan de behoefte van projectleiders om terug te horen wat er met hun knelpunten is gedaan, aan terugkoppeling over actuele beleidsontwikkelingen, en behoefte aan inhoudelijke kennis op regionaal niveau.

Knelpunten met betrekking tot beleid

Van alle beschreven knelpunten hebben we er 33 geclassificeerd als beleidsknelpunt. Deze knelpunten zijn in het PAW hoofdzakelijk toebedeeld aan de thema's wetgeving en juridica (14 knelpunten) en kosten en financiering (12 knelpunten); daarnaast vallen knelpunten onder de thema's techniek (5 knelpunten) en regie en organisatie (2 knelpunten). Wetgevingsknelpunten gaan onder andere over de behoefte aan afsluitbevoegdheid van gemeenten, wettelijke kaders voor woningcorporaties en netbeheerders (zie kader 4.2), het opvragen van gegevens over de aanwezigheid van gasaansluitingen met betrekking tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de behoefte aan juridische kaders voor warmtenetten (op komt via de Wet Collectieve Warmtevoorziening), de relatie tussen natuurinclusief bouwen en na-isolatie, aanbestedingsregels voor bijvoorbeeld warmtenetten, en de Woningwet betreffende instemming van huurders voor renovatie van wooncomplexen. Financieringsknelpunten gaan bijvoorbeeld over de behoefte aan aanvullende rijksbijdragen, en aanpassing van subsidieregelingen, met name ISDE/SDE+/ODE.⁹ Dit betreft onder meer de wens om ISDE-subsidies collectief aan te vragen. Technische knelpunten behelzen vooral de behoefte aan een (nationale) bronnenstrategie (meerdere knelpunten hebben hierop betrekking). Knelpunten binnen het thema regie en

⁹ Dit zijn verschillende subsidieregelingen gerelateerd aan duurzame energieopwekking en -opslag: de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE); Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE+/SDE++); en Opslag duurzame energie (ODE).

organisatie gaan over gebrek aan kennis en capaciteit bij gemeenten, en een tekort aan uitvoerend personeel.

In nog eens 20 knelpunten zijn een beleids- en een kennisvraag gecombineerd, bijvoorbeeld als er inzicht wordt gezocht in de werking van bepaalde wetgeving (zie ook de kaders 4.1 en 4.2, waarin naast een beleidscomponent ook een kenniscomponent aanwezig is). Het gaat hier bijvoorbeeld ook over vragen naar benodigde vergunningen, de manier waarop nieuwe infrastructuur interacteert met milieu- en natuurwetgeving, of naar de beslissingsbevoegdheden van eigenaren in VvE's. Deze knelpunten zijn vaak algemener geformuleerd, zoals *'onduidelijke juridische situatie rondom de beslissingsbevoegdheid van eigenaren in een Vereniging van Eigenaren'* en *'er is onvoldoende inzicht in de voor- en nadelen van het eigenaarschap van een warmtenet, van wie wordt het?'*

Knelpunten met betrekking tot kennis en samenwerking

Iets minder dan de helft van alle knelpunten hebben we geclassificeerd als kennisknelpunt, 4 als samenwerkingsknelpunt, en 2 als combinatie hiervan. Voorbeelden van knelpunten gerelateerd aan kennis zijn bijvoorbeeld *'beperkte ruimte in de stad en in buitengebied'*, *'opstellen realistische businesscase in de praktijk ingewikkeld'*, *'opschaalbaarheid persoonlijke aanpak'*¹⁰; *'wat is de verantwoordelijkheid van netbeheerders in wijken waar mensen massaal warmtepompen installeren?'*, en *'onvoldoende inzicht op koppelkansen met riolering'*. Samenwerkingsknelpunten gaan naast de behoefte aan uitwisseling ook over de vraag of er een eenduidige rol is voor provincies in relatie tot de wijkgerichte aanpak. De knelpunten op het snijvlak tussen kennis en samenwerking betreffen de behoefte aan succesvoorbeelden in het kader van techniek, en behoefte aan trainingen op diverse vlakken.

4.3 Knelpunten via thema's uitwerken tot acties

In het knelpuntenoverzicht van juni 2022 staan meer dan honderd knelpunten. Dit zijn er te veel om allemaal op te pakken, zoals één respondent illustreert: *'Wat voor ons best een ingewikkeld punt is, is dat we zoveel signalen krijgen, wat is dan je prioritering?'* Knelpunten verschillen in gevraagde inzet: sommige zijn met minimale tijdsbesteding op te lossen, andere zijn zo groot, *'die vragen echt eigen processen, misschien eerst wel onderzoeken, die aanvullend gedaan moeten worden voordat ze goed beleidsmatig kunnen worden ingebracht: om ze op te lossen'*. Knelpunten zijn in het beleidsspooroverleg ingebracht, besproken, en toegewezen aan een thema, waarbij ze onder de verantwoordelijkheid van een thematrekker komen te liggen. Vooral voor de grotere signalen, die ook meer inzet vragen, is er een jaarlijkse cyclus waarin wordt beoogd ook structureel aan knelpunten te werken: *'Als een knelpunt bij een thematrekker is neergelegd zijn er eigenlijk twee opties. Ofwel het probleem is echt acuut en dan moet je er meteen wat mee doen. (...)* Daarnaast is er een cyclus waarin we één keer in het jaar een pakket samenstellen, waarop we ook de themaplannen updaten. Dan bespreken we, deze signalen zijn afgerond, dit zijn de nieuwe

¹⁰ De 'persoonlijke aanpak' betreft het contact leggen en onderhouden met individuele bewoners.

signalen, dus daar gaan we nu mee aan de gang. En die gaan we dan ook in de stuurgroep inbrengen: dit zijn onze ideeën, dit is wat ons betreft de prioritering. En dan kan de stuurgroep daar nog op bijsturen.'

Ten tijde van ons onderzoek was het beleidsspoor ongeveer een jaar in werking, en zijn er twee grotere signalen conform de beleidscyclus opgepakt: een signaal met betrekking tot AVG-wetgeving, en een met betrekking tot knellende kaders voor onder andere woningcorporaties en netbeheerders. Deze twee signalen zijn uitgebreider beschreven in de kaders 4.1 en 4.2 verderop in deze paragraaf. Knelpunten die beleidsactie vragen zijn echter niet per definitie grote signalen: *'Sommige signalen zijn veel makkelijker. Dan krijg je het signaal: "We zouden het wel fijn vinden om de ISDE-subsidies collectief aan te vragen". En dan zeg je dat tegen de mensen [bij EZK] die daar mee bezig zijn, en die geven aan dat ze het al vaker hebben gehoord en er mee aan de slag zijn gegaan.'*

4.3.1 Acties organiseren via thema's

Het adresseren van knelpunten is georganiseerd via de themateams. Het leren in het PAW is in het programmaplan (PAW 2021a) uitgewerkt in leervragen die in zes hoofdthema's zijn ondergebracht (zie kader 2.1). Knelpunten die bij het beleidsspoor binnenkomen, worden – als ze niet gelijk geadresseerd kunnen worden – onder de verantwoordelijkheid van een themateam gebracht. Dit gebeurt idealiter met drie betrokkenen, al geeft een van onze respondenten als kanttekening dat 'niet iedereen daar evenveel capaciteit voor heeft'. De verdeling van ontwikkelingen¹¹ over de thema's (zie figuur 4.2) geeft wel een indicatie van een structurerende werking die uit de thema's voortkomt.

In een jaarlijkse cyclus worden per thema plannen gemaakt voor het adresseren van signalen. De themaplannen voor 2021 zijn uitgewerkt langs een doel met een hoofdvraag, die steeds is opgedeeld in een aantal deel(leer)vragen. De plannen zijn vervolgens op verschillende manieren verder uitgewerkt. In sommige plannen is bijvoorbeeld expliciet verbinding gemaakt tussen leervragen en knelpunten, in andere plannen is de nadruk gelegd op tussentijdse gesprekken/samenwerking of uitkomsten van de vorige monitor. Acties zijn generiek voor de aanpak van alle signalen uitgewerkt, of per leervraag. In alle plannen is er aandacht voor de koppeling met het Kennis- en Leerprogramma, raakvlakken met andere thema's, en rolverdeling binnen het team. Hierbij is al wel gebleken dat er grote verschillen zijn tussen de thema's. Vaak wordt verwezen naar de bijzondere aard van het thema wetgeving en juridica, waar veel knelpunten binnenkomen die bovendien veel uitzoekwerk vragen.

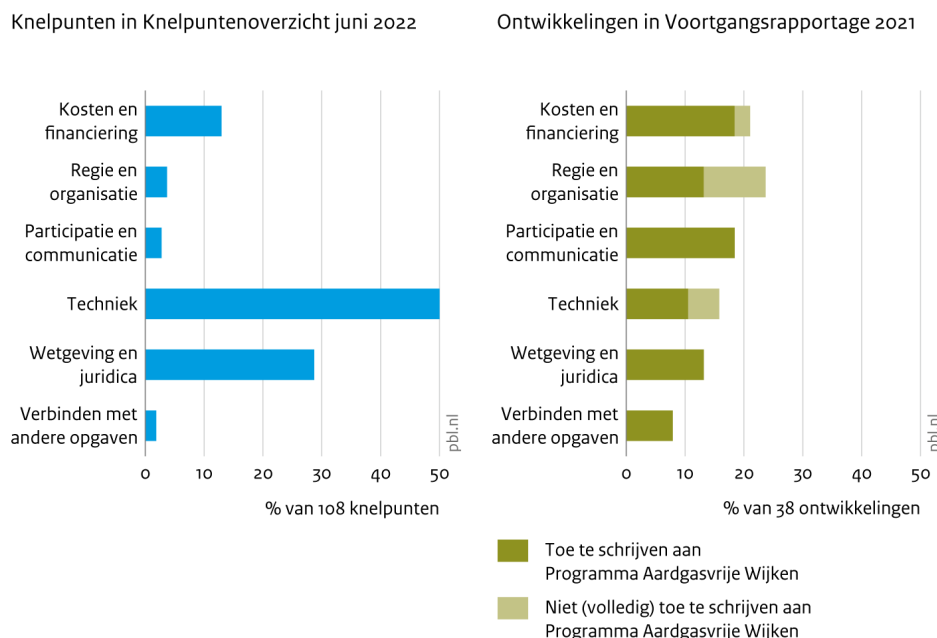
Themaplannen worden voorgelegd aan de stuurgroep, al geven onze respondenten aan dat die nog sturender zou kunnen optreden (zie verderop in paragraaf 4.4, waar we bespreken waar problemen ontstaan). Volgens respondenten zijn er ook voor de themaplannen nog lessen gevolgd

¹¹ Naast acties voortkomend uit het PAW verwijzen we hier ook naar andere relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld voortkomend uit het Coalitieakkoord. Omdat niet al deze ontwikkelingen aan het PAW toe te schrijven zijn, spreken we in algemene zin van ontwikkelingen, en benoemen we acties als ontwikkelingen die direct aan het PAW toe te schrijven zijn.

uit de nieuwe systematiek. Leervragen kunnen op basis van binnengekomen knelpunten worden bijgesteld: *‘Bij de start van het programma hebben we de leervragen geformuleerd op basis van de kennis die we op dat moment hadden en wat ons logisch leek. Nu krijg je signalen waarmee je juist specifiek kan gaan sturen op de invulling van de verschillende thema’s.’*

Figuur 4.2

Knelpunten en ontwikkelingen beschreven door Programma Aardgasvrije Wijken per thema



Bron: Knelpuntenoverzicht beleidsspoor PAW juni 2022, Voortgangsrapportage PAW 2021; bewerking PBL

4.3.2 Knelpunten uitwerken naar een signaal voor beleid

Het AVG-signaal is het eerste signaal waarop het proces van het beleidsspoor is toegepast, en betrokkenen beschouwen dit ook wel als oefen- of testcase. Het uitwerken van een knelpunt naar een signaal voor beleid behelst meer werk dan van tevoren was gedacht: *‘In eerste instantie was het beeld, je krijgt een signaal en beleid gaat daarmee aan de slag.’* Een medewerker van het PAW-team zegt hierover: *‘In dit ene signaal is al veel werk gaan zitten, en dat was nog makkelijk schakelen omdat de betrokken beleidsafdeling onder dezelfde directie viel.’* Er is voor dit signaal geen formele goedkeuring gevraagd via de stuurgroep, maar gegeven de significante tijdsinvestering die de uitwerking van een knelpunt kan vragen, achten betrokkenen dit wel wenselijk: *‘Een signaal dat via regelgeving moet worden opgelost, kost gewoon ontzettend veel tijd qua doorlooptijd. En als de stuurgroep daar ja tegen zegt, kun je er vervolgens twee, drie jaar mee bezig zijn om dat hele signaal tot een goed einde te brengen. Dat is nogal een tijdsinvestering en daar wil je dus ook wel van hebben dat jouw manager het goed vindt dat je daarmee bezig gaat.’*

Een belangrijk deel van de tijdsinvestering lijkt te zitten in een terugkerend heen en weer gaan tussen de uitvoeringspraktijk en de beleidsafdeling, waarbij het PAW een intermediaire rol vervult. Dit proces bleek nodig om duidelijk te maken wat gemeenten nodig hadden, en wat via wetgeving mogelijk was: *‘Proeftuinen melden zich bij PAW met hun signalen; daar bleken er meerdere van te zijn. (...) Daarna kwam bij mij de vraag, (...) jullie van [een team bij de beleidsafdeling], hebben jullie hier ook over gehoord? Zouden jullie hier iets in kunnen betekenen? Dan raak je met elkaar in gesprek: wat bedoelen jullie dan, wat hebben die gemeenten precies gezegd, wat is nou eigenlijk*

precies het knelpunt? En dan merk je dat dat op sommige punten nog niet helder genoeg is. (...) Daarop heeft PAW aanvullende informatie opgevraagd bij gemeenten – zij hebben de contacten met de gemeenten, dus zij hebben die verdiepingsslag gemaakt. Vervolgens hebben we (...) een redeneerlijn opgesteld: dit is het signaal (...) en dit zou de beleidsoplossing kunnen zijn, dit zou je kunnen vormgeven in wetgeving. En (...) vooral bij AVG is het best ingewikkeld omdat je de balans moet zoeken tussen het maatschappelijk belang en het persoonlijk belang, de privacy. Dus wat proportioneel is was in dit geval een hele belangrijke afweging. (...) Er zaten meerdere elementen in het signaal, en per element hebben we aangegeven, dit kunnen we oplossen en dit vinden we niet meer proportioneel. (...) En die redeneerlijn hebben we weer teruggelegd bij die gemeenten die de signalen hebben ingebracht.'

Kaders waarop de energietransitie ingrijpt kunnen ook heel andere sectoren betreffen. Bij aanpassing van de kaders is er dan ook de behoefte om de bestaande waarborging die in wetgeving is voorzien te handhaven. Eén betrokkene illustreert dit met een voorbeeld: *'Je komt ongeveer alles tegen en lang niet alle regelgeving is toegesneden op de energietransitie. (...) [Daaraan sleutelen is] vanuit het belang van bijvoorbeeld betaalbaar wonen niet per se het meest logische (...). Het kwetsbare deel van de bevolking zit vaak onder de huurders. Die wil je heel goed blijven beschermen, ook het huurrecht wordt aangepast ten behoeve van de energietransitie.'*

Respondenten geven verschillende redenen waarom de uitwerking van deze structurele knelpunten meer tijdsinvestering vraagt dan in eerste instantie gedacht. Het juridische systeem is complex, met veel kruisverwijzingen; en een probleem vraagt niet altijd juridische oplossingen, maar daar valt pas achter te komen door het uit te zoeken. Een knelpunt is bovendien niet altijd meteen scherp, en gemeenten hebben de neiging om een oplossing aan te dragen, waardoor PAW-medewerkers ook moeten doorvragen om tot het probleem achter die oplossing te komen.

Kader 4.1: AVG-signaal

Het signaal: Verschillende proeftuinen geven aan beperkt te worden door de AVG-wetgeving. Zij zouden bijvoorbeeld graag inzicht krijgen in gegevens over de aanwezigheid van gasaansluitingen in gebouwen. De gegevens van netbeheerders kunnen vaak niet worden gebruikt, en waar dat wel kan, vraagt het om een goede onderbouwing (PAW 2021c).

De route: Nadat het signaal over de AVG-wetgeving was binnengekomen en bij het juiste themateam was ondergebracht, zocht het PAW contact met de verantwoordelijke beleidsafdeling van het ministerie van BZK 'Bouwen en Energie'. Omdat het PAW onder dezelfde beleidsdirectie is ondergebracht, was het contact snel gelegd. Er werd gezamenlijk een taakverdeling afgesproken om het signaal op te pakken. De beleidsmedewerker van BZK stelde hierbij de uitgangspunten en informatiebehoefte vanuit beleid vast. In dit geval gaf de ambtenaar van de beleidsafdeling het belang aan van inzicht krijgen in de 'minimaal vereiste inhoud van data-uitwisseling'. Het uitgangspunt hierbij was 'noodzaak en proportionaliteit'. Dit houdt in dat er geïnventariseerd werd welke gegevens proeftuinen aangaven nodig te hebben, welke van deze gegevens absoluut noodzakelijk waren en welke gegevens niet, en of er geen andere manieren waren om deze gegevens te krijgen. Het PAW inventariseerde hierbij welke gegevens proeftuinen nodig hadden, en of ze zelf oplossingen hadden gevonden om toch door te kunnen (*workarounds*). Ook inventariseerde het PAW of het probleem mogelijk werd opgelost in aanstaande wet- en regelgeving. Daarvoor werd contact gezocht met het ministerie van EZK over de Wet collectieve warmte, en leden van het project Verbetering van de Informatievoorziening voor de Energietransitie (VIVET).¹²

De uitwerking: Een deel van de ingebrachte cases bleek wel mogelijk onder de AVG-wetgeving, maar behoefde een betere onderbouwing. Hiertoe is in het PAW een factsheet ontwikkeld. Voor een ander deel werd besloten dat er een nieuwe wettelijke grondslag nodig is. Die is nu in ontwikkeling, in de vorm van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. De ambtenaar van de beleidsafdeling trekt deze stap. Het PAW beoogt betrokken te blijven om te toetsen of het voorstel voor de nieuwe wet aansluit bij de uitvoering, en houdt proeftuinen op de hoogte van de voortgang van de wet. Hiervoor is onder andere een sessie georganiseerd, samen met de beleidspartner, waarin is teruggekoppeld waar het ontvangen signaal over ging, en wat ermee is gedaan, en waarin is besproken of deze oplossing aansluit bij de uitvoeringspraktijk van gemeenten (PAW 2021c).

Kader 4.2: Knellende kaders (wettelijke kaders woningcorporaties en netbeheerders)

Het signaal: In de warmtetransitie doen zich verschillende *split incentives* voor, waarbij het gaat om kosten die niet terugverdiend worden doordat de uitbesparingen ten goede komen aan anderen. Allereerst geven proeftuinen aan dat een sluitende (integrale) businesscase in sommige gevallen afhangt van uitgespaarde investeringen bij netbeheerders. Een netbeheerder zou dan bijvoorbeeld geen nieuw gasnet hoeven aan te leggen, wat doorgaans een forse investering is. Deze besparing kan volgens de Gaswet echter niet worden gebruikt om de kosten voor andere partijen – zoals woningcorporaties en eigenaren-bewoners – te dekken.

Gezamenlijk met bovengenoemd signaal is bij het PAW-team het signaal binnengekomen dat woningcorporaties de door hen benodigde investering niet kunnen doorrekenen in de huur of servicekosten, ook niet als dit een besparing oplevert voor de bewoners (bijvoorbeeld doordat zij geen vastrecht meer hoeven te betalen). Het is in ieder geval wettelijk mogelijk om kosten voor

¹² Het VIVET is een samenwerking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Kadaster, het PBL, Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en is ingericht om de data te structureren, de informatievoorziening voor de energietransitie beter vindbaar te maken voor betrokkenen bij de energietransitie en structurele knelpunten op te lossen.

verduurzaming door te rekenen in de huur. Huurders moeten daarvoor wel in meerderheid met de verduurzaming instemmen. In de praktijk is dat echter niet zo eenvoudig: de maximale verhoging is bijvoorbeeld beperkt door afspraken tussen corporaties en de Woonbond, en dekt de kosten niet. Het zou zelfs kunnen gebeuren dat als er een nieuwe huurder met een laag inkomen in een woning komt te wonen, de huur van een net verduurzaamde woning vanwege regels rond het passend toewijzen van huurders naar beneden bijgesteld wordt. Bij de verhuur van sociale huurwoningen is er absoluut sprake van een *split incentive*: de corporatie betaalt de investering, en de huurder heeft een lagere energierekening. Deze *split incentive* wordt echter mede vormgegeven door nationaal huurbeleid, en door het eigen huurbeleid van corporaties. Bovendien wordt een *split incentive* vaak niet gezien als problematisch, omdat het juist de doelstelling is van corporaties om mensen met lage inkomens aan goede woningen te helpen. Het kan echter wel financieel uitdagend uitpakken voor een corporatie die voor haar activiteiten afhankelijk is van gezonde financiële ratios, die door een *split incentive* relatief wat meer onder druk komen te staan.¹³

De route: Bij het bestuderen van het signaal heeft de thematrekker besloten om bovengenoemde signalen op te pakken als twee losse signalen. De thematrekker bracht het signaal onder de aandacht bij beleidsverantwoordelijke collega's op het gebied van de 'woningmarkt' en 'kaders voor netbeheerders'. Vervolgens onderzocht het thmateam of de knelpunten op te lossen waren binnen de bestaande wettelijke kaders of dat ze vroegen om aanpassingen. Dit is gedaan door eerst in overleg met de betreffende proeftuinen het precieze knelpunt in kaart te brengen en door deze vervolgens naast de huidige wet- en regelgeving te leggen. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de definitie van beide problemen. Naast uitgespaarde kosten voor de netbeheerder kon er bijvoorbeeld ook sprake zijn van verdwenen inkomsten; en tegenover verdwenen vastrecht konden ook nieuwe kosten staan. Hiermee werd het volgens onze gesprekspartners bij het PAW niet een probleem van wetgeving, maar van financiering.

De uitwerking: De verandering van de probleemdefinitie heeft het knelpunt nog niet opgelost, maar heeft de verantwoordelijkheid voor de aanpak ervan verschoven. Dit heeft effect op wie er binnen het PAW voor verantwoordelijk was – het knelpunt werd van het thmateam Wetgeving en Juridica doorgegeven aan het thmateam Kosten en Financiering. Daarnaast had het effect op wie er maatschappelijk iets aan kan doen: van knellende wetgeving werd het een politiek vraagstuk over de verdeling van kosten en baten. Er is op het moment van schrijven van dit rapport nog geen verdere uitwerking bekend.

4.3.3 Terugkoppeling en rapportage

Een laatste set handelingen betreft de terugkoppeling naar gemeenten. Volgens het beoogde werkproces is een knelpunt pas verwerkt als gemeenten er in de praktijk ook mee verder kunnen. Dit vraagt om terugkoppeling, die in het PAW op verschillende manieren vorm is gegeven. De monitoringsactiviteiten spelen hier een belangrijke rol in, onder andere via rapportage en bijeenkomsten; hiermee beoogt het PAW-team de belangrijkste signalen te agenderen bij politiek en beleid, maar ook voortgang te rapporteren aan proeftuinen. De samenvatting van de

¹³ Voor meer informatie over de mogelijkheden voor woningcorporaties om maatschappelijke opgaven op te pakken, zie bijvoorbeeld het rapport [Opgaven en middelen corporatiesector](#) dat is opgesteld naar aanleiding van de motie-Ronnes c.s., [Reflectie op het afschaffen van de verhuurdersheffing](#) door Johan Conijn et al. (2022), en het [Dossier Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties](#).

voortgangsrapportage wordt op de belangrijkste knelpunten afgestemd met projectleiders en wethouders van betrokken gemeenten. Terugkoppeling heeft echter ook op andere manieren plaatsgevonden. Zo is in december 2021 een brief geschreven naar alle proeftuingemeenten met het onderwerp ‘terugkoppeling signalen’. Ook binnen de afwerking van een signaal kan er sprake geweest zijn van terugkoppeling, zoals in het kader en de citaten over het AVG-knelpunt is beschreven. Dit is gaandeweg toegevoegd aan het werkproces: *‘Dat is volgens mij geen expliciet onderdeel van de cirkel, maar eigenlijk hebben wij voordat de oplossing definitief was, nog een checkmoment ingebouwd.’*

4.4 Een overzicht van relevante ontwikkelingen

Het PAW gebruikt de voortgangsrapportage als middel om inzicht te geven in de stand van zaken in de proeftuinen, om beleidsmatige knelpunten in beeld te brengen bij politiek en beleidsmakers; en om verantwoording af te leggen over de voortgang het programma. Dit betreft onder andere de genomen acties met betrekking tot bij het PAW binnengekomen knelpunten. We baseren ons in deze analyse op de *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2021 (PAW 2022)*. Dit rapport heeft betrekking op het eerste jaar waarin de gesystematiseerde werkwijze van het beleidspoor is toegepast.

Een groot deel van deze voortgangsrapportage is gewijd aan de bespreking van knelpunten en leerervaringen die voortkomen uit de proeftuinen. In aparte kaders wordt beschreven welke ontwikkelingen op rijksniveau hebben plaatsgevonden. In totaal hebben we 38 ontwikkelingen geïdentificeerd.¹⁴ Een volledig overzicht van deze ontwikkelingen is te vinden in bijlage 2. Net als bij de knelpunten, hebben we deze ontwikkelingen gecategoriseerd als beleids-, kennis- of samenwerkingsactie (zie figuur 4.2). Twee ontwikkelingen hebben we zowel onder de kennis- als beleids categorie geschaard, en twee onder zowel de kennis- als samenwerkings categorie.

Wat betreft kennis en samenwerking zijn er 24 ontwikkelingen te onderscheiden. Drie hiervan hebben betrekking op samenwerking, dit betreft bijvoorbeeld het starten van leerkringen waarin proeftuinen kennis kunnen uitwisselen. Twee ontwikkelingen hebben we ingedeeld als een combinatie van kennis en samenwerking, omdat er bijvoorbeeld rondom een thema naast workshops ook webinars zijn georganiseerd. De overige 19 ontwikkelingen gaan hoofdzakelijk over het opstellen van notities, handreikingen, podcasts en (reken)tools, of over het uitzetten van onderzoek bij andere partijen zoals het Expertisecentrum Warmte (ECW) en Deltares.

Niet alleen acties, maar ook beleidsontwikkelingen in bredere zin

Met betrekking tot beleid zijn er in totaal 15 knelpunten terug te vinden. Hieronder zijn duidelijke acties van het PAW te onderscheiden, maar er worden ook enkele politiek-bestuurlijke

¹⁴ Een van de beschreven acties betreft alleen een doorverwijzing naar het Expertisecentrum Warmte (ECW) voor bepaalde vragen, en hebben we niet opgenomen in dit overzicht. Omdat er in de tekst naast acties ook wordt verwezen naar ontwikkelingen die niet (volledig) toe te kennen zijn aan het PAW, spreken we in deze tekst in algemene zin van ontwikkelingen.

ontwikkelingen beschreven die niet of niet geheel aan het PAW toe te schrijven zijn, maar die wel gevolgen hebben voor proeftuinen. Dit betreft bijvoorbeeld het agenderen van knelpunten bij andere ministeries enerzijds, en anderzijds ontwikkelingen voortkomend uit de Nationale Woon- en Bouwagenda en afspraken uit het Coalitieakkoord van december 2021.

In 8 gevallen worden expliciet acties van het PAW beschreven. Dit gaat om knelpunten die geagendeerd zijn bij de ministeries van EZK en LNV en de Tweede Kamer; en een bijdrage aan nieuwe grondslagen voor AVG-gegevensverwerking (zie kader 4.1). Twee van deze acties hebben naast een beleidscomponent ook een kenniscomponent; dit betreft een verkenning naar mogelijkheden voor garanties en ontzorgingsconstructies, en het meedenken over pilots met betrekking tot belemmeringen die voortkomen uit de Wet natuurbescherming. De overige 7 punten gaan over politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op rijksniveau. Dit betreft afspraken uit het Coalitieakkoord, de voortgang van wetgeving zoals de Wet collectieve warmtevoorziening en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, en stappen die de minister van EZK heeft gezet richting een bronnenstrategie. In deze ontwikkelingen kan het PAW een rol gespeeld hebben, bijvoorbeeld via agendering van punten of het leveren van input.

Uitkomsten

Uit de benoemde acties zijn ook (beoogde) uitkomsten te herleiden. Dit betreft bijvoorbeeld notities, onderzoeken en handreikingen voor de kennisgerelateerde acties. In de gevallen van ontzorgingsconstructies voor particuliere woningeigenaren en van natuurinclusieve na-isolatie gaat het om kennisontwikkeling met input voor beleidsontwikkeling. Een terugkerend patroon bij de beleidsgerelateerde acties is dat deze bij verschillende andere partijen zijn geagendeerd: bij het ministerie voor EZK voor knelpunten in het kader van de SDE+-, ISDE- en ODE-subsidies en wat betreft de behoefte aan een bronnenstrategie, en bij het ministerie voor LNV voor belemmeringen die voortkomen uit de Wet natuurbescherming. Met betrekking tot de ISDE-subsidies wordt aangegeven dat er een regeling is gewijzigd en een tijdelijke regeling in werking is getreden. In het geval van het AVG-knelpunt is er een concrete uitkomst 'twee nieuwe grondslagen voor gegevensverwerking (...) opgenomen in het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie' (PAW 2022), al heeft het parlement dit wetsvoorstel op het moment van schrijven nog niet aangenomen.

Beperkingen in relatie tot de uitkomsten

Betrokkenen noemen ook verschillende factoren die het PAW beperkt in het oppakken van structurele knelpunten. Eén terugkerend thema is de nabijheid afstand tot beleid: in meerdere gesprekken geven respondenten aan dat het PAW 'beleidsarm' is. Bij het AVG-knelpunt wordt gesteld dat proportionaliteit en noodzaak belangrijke criteria zijn om aanpassingen ook te legitimeren (zie kader 4.2). Knelpunten kunnen ook gaan over politiek gevoelige onderwerpen, zoals woonlastenneutraliteit. Dan kan agendering de vorm krijgen van communicatie naar de politiek, bijvoorbeeld via de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Bij een aantal knelpunten gaat het om zaken die in de formatietijd controversieel zijn verklaard, waardoor daarop tijdelijk geen keuzes zijn gemaakt. Daarnaast kan er volgens een respondent ook sprake zijn van grote overkoepelende discussies die (voor het PAW) lastig ergens te agenderen zijn, zoals 'bekostigingsstructuur, verdeling van middelen, of nieuwe taken voor nieuwe of bestaande entiteiten'.

4.5 Beperkingen bij de gehanteerde opzet

Naast de werking van het beleidsspoor hebben we ook doorgevraagd waar betrokkenen tegenaan zijn gelopen bij het oppakken van structurele knelpunten. De antwoorden hierop geven aanvullende informatie op basis waarvan we in het volgende hoofdstuk reflecteren. We gebruiken hier de indeling zoals gemaakt in hoofdstuk 3, waar we onderscheid maakten tussen interne en externe condities, respectievelijk capaciteiten en positionering. Waar dit relevant is, komen we ook terug op eerdere bevindingen dit hoofdstuk.

4.5.1 Niet alleen capaciteit, maar ook de verdeling daarvan

In het beleidsspoor zijn in 2021 twee grote knelpunten geadresseerd met een relatie tot beleid en wet- en regelgeving. Deze twee knelpunten beschouwen betrokkenen ook wel als testcases waarmee de werkwijze voor het oppakken van grotere knelpunten is getest. Het oppakken van deze knelpunten heeft meer werk en tijd gekost dan aanvankelijk was ingeschat (zie paragraaf 4.3.2), zoals bij het AVG-signaal. Eén betrokkene geeft aan: *'Je ziet hoeveel werk in één signaal is gaan zitten. En dat is dan eigenlijk nog relatief makkelijk omdat het betreffende beleid onder dezelfde directie viel.'* Respondenten geven aan dat het (veel) werk kost om na te gaan wat het knelpunt inhoudt en of het ook echt een knelpunt is, om het knelpunt preciezer te definiëren door bij proeftuinen aanvullende informatie op te halen, om de mogelijkheden te verkennen om hier iets mee te kunnen doen binnen beleid en wet- en regelgeving, en om daadwerkelijk aanpassingen te formuleren. Voor deze laatste stap is bovendien de verwachting dat dit een beduidende doorlooptijd zou hebben, eventueel van meerdere jaren.

Er worden drie redenen genoemd waarom er beter geprioriteerd moet worden dan tot nu toe het geval is geweest. Dit betreft in de eerste plaats een mismatch tussen de verdeling van werklast en beschikbare capaciteit over de hoofdthema's waarlangs het werk wordt verdeeld. Vooral bij het thema wetgeving en juridica zou de capaciteit knellen: *'Bij juridica hebben ze een vrij lange lijst, dus die hebben wel een aantal keer gezegd: "We kunnen er maar zoveel oppakken".'* In de tweede plaats komen er meer knelpunten binnen dan er kunnen worden verwerkt: *'Met het groepje zoals het nu is, is het gewoon niet meer haalbaar. Dan moeten er echt keuzes gemaakt worden en dan kan je je afvragen, kan je nog wel aan de verwachtingen (...) voldoen?'* In de derde plaats wijzen respondenten op het risico dat medewerkers zelf prioriteren op basis van wat er makkelijk op te lossen is, wat mogelijk ten koste kan gaan van grotere knelpunten die meer tijd en werk vragen. Omdat dezelfde mensen verschillende rollen kunnen hebben binnen het PAW, kan dit ook de verdeling van werkzaamheden tussen het beleidsspoor en andere PAW-activiteiten betreffen.

De stuurgroep kan volgens betrokkenen een actievere rol spelen in de prioritering. Keuzes lijken grotendeels te worden voorbereid in het beleidsspooroverleg met de accounthouders en themaverantwoordelijke ambtenaren. Maar prioritering over de thema's heen zou volgens hen wenselijk zijn, en een actievere rol van de stuurgroep vergen. Dit kan ook samenhangen met de tijd die mensen van hun leidinggevende krijgen om ergens aan te werken; zowel qua verdeling van werkzaamheden binnen het PAW, als van ambtenaren bij beleidsafdelingen: *'Bij een ministerie is er altijd veel werk (...) dan kan je de reactie krijgen dat iemand er wel aan wilt werken, maar er geen prioriteit aan kan geven.'*

4.5.2 Positionering komt terug op verschillende niveaus

Het PAW is als intermediair tussen verschillende partijen in gepositioneerd: het programma is interbestuurlijk ingericht, met verschillende overheidslagen en ministeries die gezamenlijk als opdrachtgever fungeren. Daarnaast vervult het PAW, zeker via het beleidsspoor, een schakelfunctie tussen (proeftuin)gemeenten en ministeries. De samenwerking met, en de positie tussen, verschillende partijen, levert in onze gesprekken met betrokkenen terugkerende vragen en aandachtspunten op. Deze punten gaan over de samenwerking binnen het programma, de positie van het programma in het ministerie en de Rijksoverheid in bredere zin, en de positie van het programma in het bredere systeem van de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving.

Samenwerking binnen het programma

Een eerste aandachtspunt betreft onduidelijkheden over de rol van verschillende betrokkenen, of verschillende verwachtingen van het beleidsspoor en de mogelijke uitkomsten daarvan. Dit speelt bijvoorbeeld bij de opzet van het programma, waarin alle overheidslagen en twee ministeries (EZK en BZK) betrokken zijn. Respondenten noemen hier vooral onduidelijkheid over de rol van de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). *'Eén van de aanbevelingen in de tussenevaluatie is om dat ook gewoon duidelijker te maken en ook bijvoorbeeld als iemand geen of een beperkte rol heeft, dat ook maar gewoon zo af te spreken: om maar te zeggen, dan is het misschien ook niet nodig om in het programma zitting te hebben of op een andere manier betrokken te zijn.'*

Daarnaast is er een spanningsveld in de dagelijkse werkzaamheden en de aansturing van het programma, zoals naar voren komt rond het AVG-signaal. Uit het perspectief van gemeenten was het wenselijk om bredere aanpassingen te vragen die meer speelruimte oplevert, en uit het perspectief van beleidspartners was het juist wenselijk om aanpassingen van bestaande wetgeving te beperken. Diezelfde afweging tussen de positie van gemeenten en Rijk is generieker teruggekomen bij het schrijven van het programmaplan: *'Discussies rond de opzet van het programmaplan betroffen vooral, als je allerlei knelpunten bij gemeenten ophaalt, hoe apprecieer je dat nou?'*

Positie en inbedding binnen de Rijksoverheid

Een ander aandachtspunt dat bij meerdere gesprekken terugkomt, is de manier waarop het PAW is gepositioneerd binnen de Rijksoverheid. De huidige positie binnen de lijn van een ministerie heeft verschillende beperkingen, die samenhangen met de mogelijkheid om onafhankelijk te rapporteren over knelpunten, onduidelijkheid over de rol van verschillende betrokken partijen, en gelijkwaardigheid tussen verschillende betrokken partijen. Bovendien is de wens geuit om meer op afstand van beleid te staan, naar het voorbeeld van het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën en het Deltaprogramma.

Capaciteit voor het PAW komt vooral vanuit het ministerie van BZK, de VNG en RVO, en in mindere mate van het kerndepartement van het ministerie van EZK. Hoewel betrokkenen aangeven dat de samenwerking op zich goed gaat, zien ze de verschillen tussen de partijen in betrokkenheid wel als verbeterpunt. Maar ook waar de capaciteit gelijkjer verdeeld is, blijft volgens betrokkenen spelen vanuit welke organisatie mensen betrokken zijn. De voormalige programmadirecteur zegt hierover: *'Ik ben én onderdeel van het beleidsproces van het Rijk én ik ben ook directeur van een interbestuurlijk programma. Dus ik heb een dubbele pet op. En hetzelfde geldt voor het Kennis- en*

Leerprogramma, dat is nu gestationeerd bij de VNG, zit in de VNG-organisatie, en wordt bemenst vanuit de VNG. Maar het zijn eigenlijk geen VNG'ers, ze zijn onderdeel van het programmateam. Het is niet te voorkomen dat dat schuurt. En eigenlijk wil je dat op een toch wat onafhankelijke manier ophangen.'

De positie binnen de lijn van het ministerie van BZK maakte het enerzijds makkelijker om het AVG-signaal uit te werken, maar had ook invloed op de mogelijkheid om onafhankelijk te rapporteren over knelpunten: *'Over het algemeen lukt het wel om de signalen een plek te geven in de voortgangsrapportage. Maar omdat het ook kritische signalen kunnen zijn over rijksbeleid, is het beter om opstellen van de kabinetsreactie niet in dezelfde hand te leggen zoals dat nu wel het geval was.'* Uit een reflectiesessie komt naar voren dat dit rondom de voortgangsrapportage van 2021 deels is verholpen door de rapportage los te koppelen van de begeleidende brief, waarbij het rapport in handen was van het PAW en de brief in handen van de beleidsafdeling en de minister. Desalniettemin versterkt dit bij betrokkenen de wens naar een onafhankelijke positie.

De positionering levert verder aandachtspunten op voor de communicatie, bijvoorbeeld richting proeftuinen: *'De uitdaging is volgens mij om aan de voorkant scherp genoeg te zijn over die signalen. Want het is van belang, denk ik, om niet richting gemeenten de indruk te wekken dat PAW alles wat gemeenten vragen, kan oplossen.'* Uit interviews en uit onze reflectiebijeenkomst blijkt voorts dat ook richting beleidsdepartementen niet zonder meer duidelijk is wat nou de rol en positie van het PAW is, en dat mensen over en weer niet altijd dezelfde verwachtingen hebben.

Positie in het systeem van de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving

Een derde en laatste aandachtspunt zijn ontbrekende samenwerkingsrelaties – in relatie tot het systeem van de warmtevoorziening – buiten de betrokken (overheids)partijen. Zoals één respondent aangeeft: *'In 2018 is eigenlijk direct het programma gevormd, met de overheden, als een uitvloeisel van wat in het IBP was afgesproken. En dat is het eigenlijk zo gebleven. (...) We hadden al snel het gevoel van dat het niet alleen maar een overheidsfeestje is, maar dat heel veel andere stakeholders belangrijk zijn, met name woningcorporaties, netbeheerders, maar ook vele anderen. Dus daar hebben we wel contact en gesprekken mee en ze waren ook vertegenwoordigd in de Adviescommissie. Maar in een volgende fase zou dat zeker versterkt moeten worden.'* De meeste respondenten delen dit standpunt. Genoemde redenen om andere partijen meer te betrekken, zijn dat die andere stakeholders ook een rol hebben in de realisatie van aardgasvrije woningen, dat andere stakeholders ook strategische keuzes maken en plannings hebben (bijvoorbeeld voor renovatie van woningen of infrastructuur), dat het bevorderlijk is om gedeelde beelden te hebben van wat wel en niet wenselijk is, en tot slot dat die partijen kennis hebben die overheden niet hebben.

5 Reflectie op condities voor institutionele verandering

Met het beleidsspoor is een werkwijze opgezet om structurele knelpunten uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te adresseren. We hebben deze werkwijze onderzocht als een vorm van leren op rijksniveau ten behoeve van de warmtetransitie, met in het bijzonder aandacht voor aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving. In het vorige hoofdstuk hebben we deze werkwijze beschreven, alsook waar betrokkenen tegenaan lopen. In dit hoofdstuk reflecteren we hier op in het licht van de in hoofdstuk 3 geschetste wetenschappelijke context over institutioneel werk en transitie-intermediairs. We besteden daarbij aandacht aan het doel van institutionele verandering, en aan de condities omtrent capaciteit en positionering.

5.1 Resultaat in beleid en wet- en regelgeving beperkt zichtbaar

Het beleidsspoor is opgezet met het oog op het adresseren van structurele knelpunten uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Dit adresseren behelst activiteiten op Rijksniveau, waarbij men in het PAW aangaf aandacht te willen besteden aan de ontwikkeling van kennis en het agenderen van knelpunten bij politiek, beleidsafdelingen van het Rijk, en koepels van stakeholders (zie hoofdstuk 2). Met het oog op leren op rijksniveau zijn we vooral geïnteresseerd in de invloed op beleid en wet- en regelgeving, maar we zien beide activiteiten (kennisontwikkeling en agendering) duidelijk terug (zie hoofdstuk 4.4 en bijlage 2), met uitzondering van het agenderen bij koepels van stakeholders; we komen hier verderop in dit hoofdstuk nog op terug.

Knelpunten zijn opgelost als de situatie voor de proeftuinen zo is veranderd dat het knelpunt hen niet meer hindert. We zien dit in beperkte mate terug in de uitkomsten. We zien bij het AVG-signaal (zie kader 4.1) dat op basis van werk uit het beleidsspoor twee grondslagen voor gegevensverwerking zijn opgenomen in een nieuwe wet, die het parlement echter nog niet heeft aangenomen. We constateren ook aanpassingen in beleid, onder andere in de manieren waarop subsidies aangevraagd kunnen worden (punten 27 en 28 in bijlage 2). Andere acties die zijn gericht op beleid(saanpassing), betreffen vaak agendering: bij de politiek via berichtgeving aan de Tweede Kamer, of bij beleid. We zien hier vaak (nog) geen duidelijk identificeerbare uitwerking.

De beperkte uitkomsten zijn deels te herleiden tot de tijd die in de regel nodig is om wet- en regelgeving aan te passen – er kunnen jaren verstrijken tussen het ontwerp en de aanneming van een wet. Medewerkers van het beleidsspoor geven zelf aan dat ze voor aanpassingen in beleid of wet- en regelgeving afhankelijk zijn van samenwerking met beleidsafdelingen van ministeries, en dat ze zelf vooral invloed kunnen uitoefenen op beleid en wet- en regelgeving door knelpunten uit de praktijk te vertalen naar een signaal voor beleid, dan wel knelpunten onder de aandacht te brengen van politici en ambtenaren bij relevante beleidsafdelingen (zie paragraaf 4.3). Betrokkenen geven voorts aan dat ze ook niet alles kunnen agenderen, bijvoorbeeld omdat thema's politiek gevoelig zijn.

5.2 Verschillende manieren om te werken aan institutionele verandering aanwezig

Naast het kijken naar uitkomsten in termen van aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving, kunnen we ook kijken naar het werk dat is gedaan om tot dergelijke aanpassingen te komen. We hebben dat in deze studie beschouwd met behulp van inzichten uit de literatuur over institutioneel werk (zie paragraaf 3.2.1). Dit werk is noodzakelijk om institutionele verandering teweeg te brengen, al geeft het geen garantie dat er ook daadwerkelijk institutionele verandering plaatsvindt of zal vinden. Hierbij was capaciteit zoals we dit op basis van de literatuur hebben gedefinieerd – in termen van technisch, politiek en cultureel werk – met name impliciet aanwezig in het empirische materiaal, en betrof expliciete verwijzing naar capaciteit vooral de hoeveelheid en verdeling van het benodigde werk om institutionele verandering te bewerkstelligen.

Mederwerkers van het PAW hebben het werk van het beleidsspoor zelf ingedeeld in het doen van onderzoek naar structurele knelpunten enerzijds, en het agenderen ervan anderzijds. We zijn hier vooral geïnteresseerd in het agenderen, maar dat wil niet zeggen dat er geen institutioneel werk gedaan kan worden door kennis te ontwikkelen. In relatie tot beleid en wet- en regelgeving is het dan wel van belang dat er modellen of concepten worden ontwikkeld die vooruit kunnen lopen op latere beleidsontwikkeling (technisch werk). Dit is mogelijk het geval bij het leveren van input voor de Wet natuurbescherming in relatie tot natuurinclusief bouwen, en bij het meedenken over mogelijkheden voor garanties en ontzorgingsconstructies voor bewoners.

Voorts zien we dat ook bij de vertaling van een knelpunt uit de uitvoering naar een signaal voor beleid stappen worden gezet die als technisch institutioneel werk te beschouwen zijn, maar het belangrijkste werk in dit proces lijkt het politiek institutioneel werk te zijn: met name om partijen met elkaar te verbinden en te komen tot een uitkomst die voor alle betrokkenen – projectleiders van proeftuinen en beleidsmakers – acceptabel zijn. Dit politieke werk kan ook tot uiting komen in de (her)definitie van een knelpunt, wat invloed heeft op welke partijen zowel intern als extern relevant zijn voor het oppakken ervan (zie kader 4.2).

In de literatuur worden capaciteiten voor dit werk beschreven in termen van competenties. Volgens betrokkenen bij het beleidsspoor vergt echter het werk om knelpunten te vertalen naar een signaal voor beleid vooral veel capaciteit in termen van arbeidstijd – meer tijd dan op voorhand gedacht. Dit komt vooral door de vele stappen die heen en weer moeten worden gezet om de behoeften van proeftuinen te verbinden met de mogelijkheden en voorwaarden voor beleidsaanpassing. Deze capaciteitsbehoefte is er niet alleen bij medewerkers van het beleidsspoor; ook van proeftuinmedewerkers en rijksambtenaren van beleidsafdelingen wordt een beduidende tijdsinvestering gevraagd.

Het doen van onderzoek – potentieel technisch institutioneel werk – is vaak uitbesteed aan andere partijen, een mogelijke manier om de beschikbare capaciteit uit te breiden. Het is echter de vraag of ook het politieke werk om de posities van verschillende partijen met elkaar te verbinden uit te besteden is. Voor betrokkenen bij het PAW is bij het onderwerp interne capaciteit de interne verdeling van de beschikbare capaciteit als aanvullend aandachtspunt naar voren gekomen. Dit is nu ingericht aan de hand van de zes hoofdthema's, wat niet lijkt aan te sluiten bij de behoefte die uit de verdeling van knelpunten naar voren komt (zie paragraaf 4.3 en 4.5.1).

Wat in de literatuur wel wordt benoemd maar wat we hier nauwelijks terug hebben gezien, is cultureel-institutioneel werk: het scheppen van normen of het beïnvloeden van houdingen ten opzichte van een onderwerp (Lawrence et al. 2009). We zien de behoefte aan dit werk het duidelijkst terugkomen in de vraag om helderheid en duidelijkheid over een bronnenstrategie. In de hierop geformuleerde actie geven PAW-medewerkers in feite aan dat ze hier onder anderen een taak zien voor de minister van EZK (zie paragraaf 4.4 en actie 20 in bijlage 2). Omdat cultureel-institutioneel werk aansluit bij de normatieve component van instituties – o.a. het vormen van waardeoordelen – is het te verwachten dat dit type werk sterker bij politici thuis hoort.

5.3 De positionering van het beleidsspoor

Het vermogen om invloed uit te oefenen op institutionele structuren wordt mede bepaald door de positionering van een persoon of partij, in dit geval het beleidsspoor. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.2 besteden we hierbij aandacht aan centraliteit, legitimiteit, een positie op het snijvlak tussen verschillende velden, en nabijheid tot bestaande institutionele structuren. Op welke manieren zijn deze eigenschappen van de positionering teruggekomen in onze bevindingen?

De spanning tussen nabijheid en afstand tot bestaande institutionele structuren is een belangrijk terugkerend thema, met name in relatie tot de inbedding bij het ministerie van BZK. Volgens respondenten heeft deze inbedding geholpen om het AVG-signaal uit te werken, omdat het PAW zelf een plek heeft bij de betreffende beleidsafdeling waardoor de benodigde collega's makkelijker beschikbaar zijn. Tegelijkertijd is deze inbedding een bron van spanning waar het de mogelijkheid betreft om onafhankelijk te rapporteren over knelpunten. Betrokkenen bij het beleidsspoor geven aan bewust in te zetten op prioritering van knelpunten door gemeenten, maar ook dat ze bij de uitwerking van knelpunten behoefte hebben aan mandaat om capaciteit te vragen van ambtenaren bij relevante beleidsafdelingen.

Legitimiteit en centraliteit lijken voor het beleidsspoor als onderdeel minder een aandachtspunt dan voor transitie-intermediairs die niet zo'n sterke inbedding bij de overheid kennen. De toegang tot overheidsmiddelen en maatschappelijke partners is niet als problematisch naar voren gekomen. Het contact met relevante maatschappelijke partners lijkt onder andere gewaarborgd via de adviescommissie van het PAW, waar stakeholders voor de gebouwde omgeving bij betrokken zijn (PAW 2021a: 12) – al is er wel de wens om deze stakeholders sterker te betrekken. Wel lijkt het thema gespeeld te hebben van geloofwaardigheid als *change agent*, dat wil zeggen als partij die in een transitie bijdraagt aan verandering. Er is op verschillende manieren werk gedaan om deze geloofwaardigheid te vergroten, bijvoorbeeld door de uitwerking van de voortgangsrapportage meer met betrokkenen bij de proeftuinen af te stemmen, en op grotere afstand van de beleidskern van het departement te stellen. Betrokkenen bij het beleidsspoor merken verder op dat de systematisering van het beleidsspoor heeft bijgedragen aan de legitimiteit richting de proeftuinen, omdat dit aangeeft dat hun knelpunten serieus worden genomen. Er is ook een indicatie dat de systematisering het contact met beleidsafdelingen makkelijker maakt, onder andere omdat knelpunten al zijn gefilterd en gebundeld voor ze worden doorgegeven.

Het snijvlak tussen verschillende posities binnen het beleidsspoor komt als thema vooral terug in de samenwerking binnen het beleidsspoor. Ook dit thema heeft voor de uitwerking twee kanten.

Voor de uitwerking van het AVG-signaal is de betrokkenheid van zowel proeftuingemeenten als ambtenaren van de relevante beleidsafdeling een belangrijke voorwaarde gebleken om een knelpunt te kunnen verwerken tot aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving. Tegelijkertijd heeft de samenwerking tussen verschillende partijen binnen het beleidsspoor en het PAW soms onduidelijkheid opgeleverd over rolverdelingen, en hebben de verschillende belangen van betrokkenen soms ook geleid tot verschillen in ideeën over de gewenste uitkomsten van het beleidsspoor. Het confronteren van visies (en belangen) wordt overigens ook gezien als een (mogelijk) onderdeel van de rol van een intermediair (Moloney & Horne 2018).

In aanvulling op de thema's uit de literatuur valt op dat positionering op meerdere niveaus een rol speelt: bij de samenwerking binnen het beleidsspoor, de positionering binnen de overheid, en bij de positionering in het bredere systeem. Betrokkenen bij het beleidsspoor uiten wat betreft de positionering in het bredere systeem expliciet de wens om maatschappelijke partijen zoals netbeheerders en woningcorporaties in een vervolg op het PAW nauwer te betrekken dan in de huidige opzet het geval is. Redenen hiervoor zijn onder andere de impact van strategische keuzes van bijvoorbeeld netbeheerders, en de behoefte aan sectorale kennis die bij maatschappelijke partijen beschikbaar is.

Referenties

- Battilana, J., B. Leca & E. Boxenbaum (2009), 'How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship', *The Academy of Management Annals* 3(1):65–107. DOI: 10.1080/19416520903053598.
- Berger, P.L. & T. Luckmann (1967), *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, N.Y.: Anchor Books.
- Boeijs, H.R. (2009), *Analysis in Qualitative Research*. SAGE.
- Dignum, M., P. van der Kooij, E. Kunseler, M. van Schie, F. Schilder & M. van der Staak (2021), *Warmtetransitie in de praktijk: Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dijkzeul, A., F. Uytterlinde & A.M. Popma (2018), *Evaluatie Green Deal Aardgasvrije Wijken: Eindrapport*. KWINK groep. Zie: <https://www.greendeals.nl/sites/default/files/2020-03/KWINK%20groep%20Evaluatie%20Green%20Deal%20Aardgasvrije%20Wijken.pdf>.
- Doren, D. van, H. Runhaar, R. Raven, M. Giezen & P.P.J. Driessen (2020), 'Institutional Work in Diverse Niche Contexts: The Case of Low-Carbon Housing in the Netherlands', *Environmental Innovation and Societal Transitions* 35:116–34. DOI: 10.1016/j.eist.2020.03.001.
- Grin, J. (2020), "'Doing" System Innovations from within the Heart of the Regime', *Journal of Environmental Policy & Planning* 22(5):682–94. DOI: 10.1080/1523908X.2020.1776099.
- Kemp, R., J. Schot & R. Hoogma (1998), 'Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: The approach of strategic niche management', *Technology Analysis & Strategic Management*, 10(2): 175-198. DOI: 10.1080/09537329808524310.
- Kivimaa, P., W. Boon, S. Hyysalo & L. Klerkx (2019), 'Towards a typology of intermediaries in sustainability transitions: A systematic review and a research agenda', *Research Policy*, 48(4): 1062-1075.
- Kunseler, E., L. Verwoerd, R. van Dam, P. Klaassen & I. Salverda (2020), *Achtergrondstudie bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lawrence, T.B., R. Suddaby & B. Leca (2009), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manders, T.T., A.A. Wiczorek & G.G. Verbong (2020), 'Complexity, tensions, and ambiguity of intermediation in a transition context: The case of Connecting Mobility', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34: 183-208.
- Matschoss, K., & E. Heiskanen (2017), 'Making it experimental in several ways: The work of intermediaries in raising the ambition level in local climate initiatives', *Journal of Cleaner Production*, 169: 85-93.
- Ministerie van BZK (2018), *Bestedingsplan Programma aardgasvrije wijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2019), *Bestedingsplan Aardgasvrije Wijken 2020 e.v.*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2022a), *Beleidskeuzes uitgelegd van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://open.overheid.nl/repository/ronl->

[5d9a2389ad38569f8d9451d2a44abfda8a5ea3290/1/pdf/Bestedingsplan%20Nationaal%20Programma%20Lokale%20Warmtetransitie.pdf](https://open.overheid.nl/repository/ronl-789924103b28f6a32678bdd3fc81e5d35b2a320a/1/pdf/Bestedingsplan%20Nationaal%20Programma%20Lokale%20Warmtetransitie.pdf)

- Ministerie van BZK (2022b), *Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie <https://open.overheid.nl/repository/ronl-789924103b28f6a32678bdd3fc81e5d35b2a320a/1/pdf/beleidsprogramma-versnelling-verduurzaming-gebouwde-omgeving.pdf>
- Moloney, S. & R. Horne (2018), 'Reconfiguring spatial boundaries and institutional practices: Mobilizing and sustaining urban low carbon transitions in Victoria, Australia', in: In A. Luque-Ayala, S. Marvin, & H. Bulkeley (eds.), *Rethinking Urban Transitions*. Routledge.
- PAW (2020a), *Rapportage Reflectieve Monitor 2019: Voortgang & leerervaringen 27 proeftuinen aardgasvrije wijken*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f4b9d7d4-46fb-444c-bcea-41605785b9bc/1/pdf/rapportage-reflectieve-monitor-2019.pdf>.
- PAW (2020b), *Georganiseerd Leren: monitoring en evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken, plan van aanpak*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.
- PAW (2021a), *Samen leren door te doen: Programmaplan 2021-2024*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-274ddea4-c88f-4694-89b5-48b2a8d2a779/1/pdf/programmaplan-paw-2021-2024.pdf>.
- PAW (2021b), *PAW Uitvoeringsplan 2021-2022*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.
- PAW (2021c), *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2020: Voortgang & Leerervaringen 1e ronde van 27 proeftuinen*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.
- PAW (2022), *Voortgangsrapportage PAW Monitor 2021: Voortgang & Leerervaringen 1e en 2e ronde proeftuinen*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/06/07/monitorrapportage-paw-2021/monitorrapportage-paw-2021.pdf>.
- Perkmann, M. & A. Spicer (2008), 'How are management fashions institutionalized? The role of institutional work', *Human Relations*, 61(6): 811–844. Zie: <https://doi.org/10.1177/0018726708092406>.
- Rijksoverheid (2017), *Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst'*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2019), *Klimaatakkoord*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Scott, W.R. (2013), *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (Fourth edition). Thousand Oaks: SAGE.
- Steen, M. van der, A. Faber, A. Frankowski & F. Norbruis (2018), *Opgavegericht evalueren: Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zie: <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Opgavegericht-evalueren.pdf>.
- Weterings, A., M. van der Staak, E. Evenhuis, M. Thissen, F. Daalhuizen & L. Verwoerd (2022, te verschijnen), *Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio: Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart' 2019-2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bijlagen

Bijlage 1: Methodologische verantwoording

Dataverzameling en analyse

Voor de dataverzameling hebben we vier semi-gestructureerde interviews afgenomen en een reflectieve workshop gehouden met PAW-medewerkers die betrokken zijn bij het beleidsspoor. In de interviews zijn het proces en de ervaringen met de leersystematiek en de samenwerking en rolverdeling met andere partijen vanuit het beleidsspoor uitgediept en zijn uitdagingen en succesfactoren bij de aanpak van signalen geïdentificeerd. In twee interviews hebben we aanvullend ingezoomd op het oppakken van specifiek het AVG-sigitaal. Eén van deze interviews was vanuit het perspectief van een PAW-medewerker en het andere interview vanuit het perspectief van de beleidsmedewerker bij BZK die ook deels intern werkt bij het PAW. In de reflectieve workshop stonden de ervaringen van PAW-medewerkers met de leersystematiek, de samenwerking en rolverdeling met andere partijen, en randvoorwaarden in het beleidsspoor centraal.

Naast deze interviews en sessie met PAW-medewerkers hebben we vier helikopterinterviews afgenomen: twee met betrokkenen bij het PAW zelf, en twee met betrokkenen bij de tafel Gebouwde Omgeving van het Klimaatakkoord. Ook hebben we vijf sessies bijgewoond die zijn georganiseerd door het PAW zelf. In deze sessies gaf het PAW een update van de voortgang op eerder afgegeven signalen, werd feedback gevraagd op de eigen programmaorganisatie en werden nieuwe signalen opgehaald bij de eerste tranche proeftuinen. Via participatieve observatie en volgens een vast observatieschema hebben we verslag gedaan van deze sessies.

Daarnaast hebben we documenten geanalyseerd. Hiervoor hebben we zowel interne als openbare documenten gebruikt die door het PAW beschikbaar zijn gesteld. Het gaat om het PAW programmaplan 2021-2024 (PAW 2021a), het PAW uitvoeringsplan 2021-2022 (PAW 2021b), de Voortgangsrapportage PAW Monitor 2021 (PAW 2022); themaplannen van de themateams, een knelpuntenoverzicht van juni 2022, het Project A4-tje AVG-sigitaal en Project A4-tje Knellende Kaders.

Alle knelpunten uit het knelpuntenoverzicht zijn door twee PBL-onderzoekers afzonderlijk gecategoriseerd als beleids-, kennis- of samenwerkingsknelpunt. De knelpunten die deze twee

onderzoekers verschillend hebben gecategoriseerd, zijn besproken en op basis hiervan is de categorisering aangescherpt. Uit de Voortgangsrapportage PAW 2021 zijn alle acties verzameld die in aparte kaders zijn vermeld. De afzonderlijke acties zijn in een tabel gezet en op dezelfde manier gecategoriseerd als de knelpunten. De volledige tabel is te vinden in bijlage 2.

Van de workshop en de bijgewoonde sessies zijn gedetailleerde verslagen gemaakt en de interviews zijn getranscribeerd. De workshop, observatiesessies en interviews zijn vervolgens gecodeerd in het programma Atlas.ti volgens het coderingsschema in onderstaande tabel. Op verschillende codes hebben we een eerste analyse gemaakt om inductief te komen tot overkoepelende thema's als het gaat om positieve ervaringen en uitdagingen met de leersystematiek, samenwerking en rolverdeling en randvoorwaarden.

Tabel B1

Codegroep	Code
Signaalverwerking	Samenwerkingsroute
	Kennisroute
	Beleidsroute
	Fase van signaal
	Producten/uitkomsten
Leerthema's	Systematiek leren
	Rolinvulling en samenwerking
	Randvoorwaarden leren
	Inhoudelijk over signalen
	Invloedssfeer

Bijlage 2: Overzicht van ontwikkelingen uit de Voortgangsrapportage PAW 2021

In het onderstaande overzicht zijn ontwikkelingen gegroepeerd per (PAW-)thema, met de (soms ingekorte) tekst zoals beschreven in de voortgangsrapportage. In de kolom 'categorie' is de door ons toegevoegde categorisering terug te vinden.

Nr	Categorie	Ontwikkeling
Regie en organisatie		
1	Kennis	Opdracht gegeven voor een verdiepend onderzoek naar de wijze waarop gemeenten de regierol invullen in relatie tot stakeholders, welke factoren daarbij een rol spelen en wat dat betekent voor de gemeentelijke organisatie, zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk.
2	Kennis	Een aantal podcasts en ondersteunende instrumenten ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij de invulling van de regierol, zoals het Stappenplan Uitvoeringsplan en een praatplaat als hulpmiddel voor gemeenten, woningcorporaties en netbeheerders om met elkaar tot structurele samenwerking te komen.
3	Kennis/ samenwerking	Webinars en een reeks workshops georganiseerd over het invullen van de regierol.
4	Beleid	De consultatie van de wetgeving die de aanwijsbevoegdheid regelt, de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw), is inmiddels afgerond. De reacties worden nu verwerkt.
5	Beleid	De intentie van het kabinet is om de Wet collectieve warmtevoorziening dit jaar naar de Tweede Kamer te sturen.
6	Beleid	In het Coalitieakkoord van december 2021 is opgenomen dat de verhuurdersheffing wordt afgeschaft, en dat er bindende prestatieafspraken met corporaties worden gemaakt zodat de investeringscapaciteit die hierdoor ontstaat gebruikt wordt voor verduurzaming, de bouw van flexwoningen, betaalbare huurwoningen, renovatie en voor de leefbaarheid van wijken.
7	Beleid	In de Nationale Woon- en Bouwagenda heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangekondigd te starten met een programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving. Onderdeel van het overkoepelende verduurzamingsprogramma is een nieuw nationaal programma voor de ondersteuning van gemeenten in de warmtetransitie. Daar worden de activiteiten van het PAW in ondergebracht.
8	Samenwerking	Gestart met een leerkring 'Samenspel gemeenten en bewonersinitiatieven', gericht op de proeftuinen waarin een bewonersinitiatief centraal staat.
9	Kennis	In samenwerking met het Expertisecentrum Warmte (ECW) een notitie 'De aanleg van warmtenetten en het aanbestedingsrecht' opgesteld, ter ondersteuning van gemeenten.
Participatie en communicatie		

10	Kennis	In samenwerking met een aantal proeftuinen een bewonerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd.
11	Kennis	Een Handreiking Participatie, mede op basis van de monitoringsresultaten van vorig jaar, geactualiseerd, met onder meer aandacht voor de vraag hoe om te gaan met het vraagstuk over de representativiteit van actieve bewonersgroepen.
12	Kennis	Samen met de partners uit het Klimaatakkoord 'participatie-uitgangspunten' ontwikkeld en bij een deel van de proeftuinen getoetst aan de praktijk. Deze uitgangspunten zijn bedoeld om gemeenten en andere lokale partijen op strategisch niveau te helpen bij het vormgeven van een participatieproces waarin bewoners beschikken over een goede uitgangspositie.
13	Kennis	Het 'stappenplan uitvoeringsplan' aangevuld met een participatieroute, waarin per stap uit het stappenplan staat toegelicht wat, waarom en hoe je de participatie op dit onderdeel kunt organiseren.
14	Kennis	Verschillende bijeenkomsten en webinars voor gemeenten georganiseerd, zoals de bijeenkomst 'hoe bereik je het stille midden' met een bijbehorende podcast, en de webinar 'Wat je moet weten over participatie en communicatie aardgasvrij'.
15	Kennis	Via gedragsinzichten en pilots onderzoekt het PAW of de 'persoonlijke aanpak' minder tijdsintensief gemaakt kan worden.
16	Samenwerking	In samenwerking met gemeente Tilburg een bijeenkomst over VvE's georganiseerd.
17	Kennis	In kaart gebracht welke opgaven met elkaar kunnen worden verbonden, en rondom de meest voorkomende opgaven goede voorbeelden en inspiratie bij de proeftuingemeenten opgehaald. Hierover zijn een animatie, podcasts, inspiratiesheets en een infographic gemaakt.
Verbinden met andere opgaven		
18	Kennis	Nader onderzoek naar de vraag of en hoe de aanleg van een warmtenet kan worden gecombineerd met rioolvervangning.
19	Kennis/ samenwerking	Betrokken bij de City Deal Energieke Wijken, en het Experimenteerprogramma Verduurzaming Kwetsbare Wijken
Technische oplossingen		
20	Beleid	De behoefte aan een heldere landelijke visie op de bronnenstrategie is door het PAW geagendeerd bij beleid en politiek, en het PAW is betrokken bij de ontwikkeling hiervan, door het perspectief en de ervaringen van de proeftuinen in te brengen. Het PAW blijft betrokken bij de ontwikkelingen van de diverse warmtebronnen en zal blijven benadrukken dat helderheid en duidelijkheid cruciaal is voor goede voortgang in de proeftuinen.
21	Kennis	Ontwikkelt samen met het Expertisecentrum Warmte een handreiking om gemeenten te ondersteunen bij het maken van een keuze voor een technische oplossing, op basis van de kennis en methoden die al ontwikkeld zijn.
22	Kennis	Verzamelt en onderzoekt 1) informatie over het verwarmen op lage temperaturen, zodat gemeenten en gebouweigenaren beter zicht krijgen op wat er nodig is om op lage temperatuur over te kunnen gaan; 2) praktijkervaring met de toepassing van de Standaard en Streefwaarden voor woningisolatie.

23	Kennis	Samen met het Expertisecentrum Warmte en de TKI Urban Energy Deltares een opdracht gegeven om een overzicht te maken van diverse warmtenetconfiguraties met hun bijbehorende voor- en nadelen.
24	Samenwerking	Organiseert technische leerkringen voor gemeenten, onderverdeeld naar type techniek, om kennis en ervaringen uit te wisselen.
25	Beleid	Met betrekking tot congestie op het elektriciteitsnetwerk is in het Coalitieakkoord afgesproken dat in deze kabinetsperiode de energienetwerken toekomstbestendig worden gemaakt, en dat waar mogelijk procedures voor de realisatie van energie-infrastructuur van nationaal belang worden versneld.
Kosten en financiering		
26	Beleid	De behoefte aan een aanvullende rijksbijdrage voor de onrendabele top en de proceskosten zijn onder meer via de voortgangsbrief door het PAW bij de politiek geagendeerd.
27	Beleid	Het signaal dat de bestaande subsidieregelingen onvoldoende aansluiten op de wijkgerichte aanpak is door het PAW bij EZK geagendeerd. EZK heeft de ISDE-regeling zo gewijzigd dat stapeling met gemeentelijke subsidie mogelijk is geworden. Ook kunnen huishoudens een derde partij (bijvoorbeeld de gemeente) machtigen om namens het huishouden de subsidie aan te vragen. Dergelijke gemachtigde aanvragen kunnen gelijktijdig worden ingediend. Het blijven echter nog wel individuele aanvragen, die individueel worden uitgekeerd. BZK onderkent het belang van collectief aanvragen voor de energietransitie, en gaat de mogelijkheden verkennen om dit binnen de ISDE, of op een andere manier, mogelijk te maken.
28	Beleid	Het signaal dat de bestaande subsidieregelingen onvoldoende aansluiten bij de wijkgerichte aanpak is door het PAW bij EZK geagendeerd. Meerdere proeftuinen hebben gevraagd om in de ISDE ook de afsluiting van kookgas subsidiabel te maken. Aan deze wens is EZK tegemoetgekomen met een tijdelijke regeling die per 1 maart 2021 in werking is getreden. Hiermee is geregeld dat aangeslotenen die geen gas meer willen gebruiken, geen kosten meer betalen voor het verwijderen van de gasaansluiting.
29	Beleid	De wens om vrijstelling of verlaging van de ODE mogelijk te maken bij de productie en levering van groen gas is eveneens geagendeerd. De minister van EZK kiest er op dit moment voor om in plaats van aanpassingen in de ODE, via andere instrumenten groengasoplossingen te ondersteunen, namelijk via de SDE++ en de bijmengverplichting.
30	Kennis/beleid	In samenwerking met het PAW hebben enkele proeftuingemeenten een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor garanties en ontzorgingsconstructies voor particuliere woningeigenaren.
31	Kennis	Op basis van de tot nu toe opgedane leerervaringen in de proeftuinen heeft het PAW een uitgebreidere rekentool voor de businesscases ontwikkeld, die gemeenten konden gebruiken bij de aanvraag van de derde ronde proeftuinen. Deze tool wordt binnenkort ook breder beschikbaar gesteld.
32	Kennis	Het PAW is bezig de opgedane kennis over de businesscase te bundelen, uit te diepen en te benutten voor de ontwikkeling van een praktische werkwijze die gemeenten kan helpen bij het opstellen van een realistische, uitvoerbare businesscase als onderdeel van het uitvoeringsplan.

33	Beleid	De nieuwe Wet collectieve warmtevoorziening, die in de ontkoppeling van de warmteprijs en de gasprijs moet voorzien, is in ontwikkeling.
Wetgeving en juridica		
34	Beleid	Naar aanleiding van signalen over belemmeringen voortkomend uit de AVG heeft het PAW eraan bijgedragen dat het Rijk twee nieuwe grondslagen voor gegevensverwerking heeft opgenomen in het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie.
35	Kennis	Organiseerde een reflectiesessie AVG en werkt aan een factsheet met informatie over welke gegevens op welk moment nodig zijn in het aardgasvrij maken van wijken en of en zo ja, op welke wijze, deze gegevens onder de huidige wetgeving AVG-proof te verkrijgen zijn.
36	Beleid	Een knelpunt over belemmeringen voortkomend uit de Wet natuurbescherming geagendeerd bij het ministerie van LNV, en aandacht gevraagd voor het op Europees niveau aanpakken van dit probleem.
37	Kennis/beleid	Denkt bijeen knelpunt over belemmeringen voortkomend uit de Wet natuurbescherming mee over mogelijke (tussen)oplossingen en pilots, en heeft een opentafelsessie over 'natuurinclusie: na-isolatie en soortenbescherming' georganiseerd.
38	Kennis	Organiseert kennisdeling over juridische onderwerpen, met in 2021 onder meer sessies over de Wet collectieve warmtevoorziening, de Energiewet, en een inloopvragenuur over het vaststellen van de transitievisie warmte.

Bijlage 3: Respondenten

Respondenten bij de semi-gestructureerde interviews:

- Prisca Meesters, Programma Aardgasvrije Wijken
- Madeleine Michiels-van Kessenich, Programma Aardgasvrije Wijken
- Floor Langendijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Martijn Tak, Programma Aardgasvrije Wijken

Respondenten bij de helikopterinterviews:

- Jos van Dalen, Programma Aardgasvrije Wijken
- Nico Hoogervorst, onderzoeker warmtetransitie van de gebouwde omgeving Planbureau voor de Leefomgeving
- Floor Langendijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Maarten van Poelgeest, voorzitter Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving van het Klimaatakkoord

Aanwezigen bij de workshop:

- Jaap Drooglever, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Martijn Tak, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Leonie Jansen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten/PAW
- Prisca Meesters, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Sabine Jansen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Madeleine Michiels-van Kessenich, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Marko Pater, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Johan Slobbe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Lieke van Son, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Julia Sondermeijer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/PAW
- Reinier Romijn, Unie van Waterschappen/PAW

Aanwezigen bij de reflectiebijeenkomst:

- Marieke Blekemolen, Twijnstra-Gudde
- Jos van Dalen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Leonie Jansen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten/PAW
- Ilonka Marselis, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Robert Salomons, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- Ronald Schillemans, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Martijn Tak, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie/PAW