



VERANTWOORDELIJKHEID NEMEN VOOR DE UITVOERING VAN DE WARMTETRANSITIE

Een analyse van overheidsrollen in de warmtetransitie

Marieke van der Staak

Frans Schilder

Femke Daalhuizen

18 december 2023

PBL

Verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van de warmtetransitie: een analyse van overheidsrollen in de warmtetransitie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5084

Contact

marieke.vanderstaak@pbl.nl

Auteurs

Marieke van der Staak, Frans Schilder en Femke Daalhuizen

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle rijks- en gemeenteambtenaren die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek en feedback hebben gegeven op eerdere versies van dit rapport, Judith ter Berg (MARE Amsterdam), Elmara Bemer (MARE Amsterdam), Gijs Diercks (DRIFT), Astrid Magnus (PBL), Steven van Polen (PBL), Martine Uyterlinde (PBL) en Femke Verwest (PBL).

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: Staak, M. van der, Schilder, F. & Daalhuizen, F. (2023), Verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van de warmtetransitie: een analyse van overheidsrollen in de warmtetransitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses 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

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 Rolverdeling in het Klimaatakkoord	8
2.1 De theorie van overheidssturing	8
2.2 De beoogde wijze van overheidssturing	11
3 Dataverzameling en analyse	14
3.1 Kwalitatieve dataverzameling: focusgroepen	14
3.2 Gestructureerd analyseren en rapporteren	16
4 Analyse van de beleidspraktijk	19
4.1 De rechtmatige en samenwerkende overheid	19
4.2 De presterende rol als ontbrekende schakel	22
4.3 Beter aansluitende rolopvattingen	23
5 Andere opties en obstakels	26
5.1 Anders sturen op het behalen van resultaat	26
5.2 Terugkerende uitdagingen	28
5.3 Tot slot	29
Referenties	30
Bijlage 1. Overzicht gemeenten naar kenmerken	34
Bijlage 2. Topiclijst	35
Bijlage 3. Codeboek	36
Bijlage 4. Niet benutte codes	38

Samenvatting

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over klimaatdoelen voor de gebouwde omgeving; het streven is dat alle woningen en gebouwen in Nederland uiterlijk in 2050 van het aardgas losgekoppeld zijn. Later zijn deze doelen verder aangescherpt in het kader van Fit-for-55. In het Klimaatakkoord is daarnaast beschreven welke taken en bevoegdheden het Rijk en gemeenten vervullen bij het realiseren van de gestelde doelen. In de beoogde situatie treedt het Rijk op als systeemverantwoordelijke; rijksambtenaren houden zich bezig met het creëren van noodzakelijke randvoorwaarden zoals wetten en financiële middelen. In de terminologie van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft het Rijk zichzelf dus vooral de rol van ‘rechtmatige overheid’ aangemeten. Van gemeenten wordt in het Klimaatakkoord verwacht dat zij regie nemen, en samen met lokale stakeholders komen tot de uitvoering van de warmtetransitie. Gemeenten mogen zelf invullen hoe zij dat doen. In de termen van de NSOB spreken we bij de rol van de gemeente van een ‘samenwerkende overheid’.

In de laatste Klimaat- en Energieverkenning (KEV) kon voor het eerst voorzichtig de vlag uit: de klimaatdoelen zijn binnen bereik als alle omstandigheden (o.a. het weer) meezitten en al het voorgenomen beleid ook daadwerkelijk (snel) tot uitvoering komt (PBL et al. 2023). In dat geval wordt in 2030 in de gebouwde omgeving 3 megaton CO₂ extra bespaard in vergelijking tot het vastgestelde en voorgenomen beleid uit de KEV 2022 (PBL et al. 2023). Deze reductie vloeit grotendeels voort uit de plannen voor “de normering van hybride warmtepompen, de update van erkende maatregelenlijsten in de energiebesparingsplicht, en het verduurzamen van huurwoningen en utiliteitsgebouwen met een slecht energielabel” (PBL et al. 2023, p. 9). Echter, het lukt niet zonder meer altijd om al het voor de gebouwde omgeving voorgenomen beleid daadwerkelijk succesvol te implementeren. De afgelopen jaren is veel onderzoek is gedaan naar verschillende technische en sociale oorzaken daarvan (zie o.a. Dignum et al. 2021; Van Schie et al. 2022). Daaruit blijkt onder andere dat betrokkenen geregeld tegen uitdagingen zoals niet-sluitende businesscases voor woningisolatie en ingewikkelde subsidieregelingen aanlopen.

De mogelijke relatie tussen de keuze voor een specifieke rol, het “hoe”, en de voortgang in de uitvoering, het “wat”, is vooralsnog onderbelicht gebleven. In dit onderzoek bekijken wij aan de hand van een door de NSOB ontwikkeld model voor overheidssturing¹ hoe de rolverdeling tussen het Rijk en gemeenten in de praktijk vorm en inhoud krijgt, en of dat voldoende is om ervoor te zorgen dat de klimaatdoelen gehaald worden. Om die vraag te beantwoorden, zijn in april 2023 zes focusgroepen georganiseerd, waarin rijks- en gemeenteambtenaren met elkaar in gesprek zijn gegaan. Zij hebben van gedachten gewisseld over de overkoepelende vraag: “Hoe sturen het Rijk en gemeenten momenteel op de warmtetransitie, wat zou daar beter in kunnen en wat is de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen?” Het was niet de bedoeling om in de focusgroepen consensus te bereiken, maar om de (verschillen in) meningen van de deelnemers te achterhalen. Doordat de deelnemers elkaars inbreng meekrijgen en op elkaar kunnen reageren, worden aangedragen oplossingen bovendien meteen vanuit verschillende invalshoeken doordacht.

¹ De NSOB onderscheidt vier typen overheidssturing, namelijk: de rechtmatige-, presterende-, samenwerkende- en responsieve overheid (Van der Steen et al. 2014a, 2014b, 2015).

Sturingsstructuur warmtetransitie als belangrijk risico voor uitvoering...

Uit de focusgroepen blijkt dat het Rijk en gemeenten in de praktijk ‘volgens het boekje’ invulling geven aan hun ‘rechtmatige’ en ‘samenwerkende’ overheidsrol. Het Rijk heeft de afgelopen jaren veel beleidsinstrumentarium ontwikkeld waarmee gemeenten, inwoners en andere partijen in staat gesteld worden om de warmtetransitie in gang te zetten. En gemeenten zijn op hun beurt intensieve samenwerkingen aangegaan met inwoners, woningcorporaties, particuliere verhuurders, installatiebedrijven, netbeheerders, warmteleveranciers en zo voorts. Ondanks deze inspanningen is het huidige tempo niet hoog genoeg om de klimaatdoelen met zekerheid te halen. Er zijn bijvoorbeeld nog geen garanties dat de gebouwde omgeving uiterlijk in 2050 volledig aardgasvrij is². Zo lang het van het aardgas loskoppelen van woningen en gebouwen financieel niet aantrekkelijk en niet verplicht is, doen veel eigenaren namelijk liever nog even niets. Om de voor 2030 en 2050 gestelde (tussen)doelen met zekerheid te kunnen behalen, zal zodoende intensiever (bij)gestuurd moeten worden op het daadwerkelijk behalen van resultaat. Zowel rijks- als gemeenteambtenaren geven aan behoefte te hebben aan een hardere resultaatverplichting voor het aardgasvrij maken van woningen.

Hoewel zowel rijks- als gemeenteambtenaren het belang van verdergaande juridische verplichtingen in het kader van de warmtetransitie onderschrijven, zetten zij daartoe zelf liever niet de eerste stap; de gemeente wijst naar het Rijk, en het Rijk naar Europa. Daarvoor hebben zij naar eigen zeggen verschillende redenen. Enerzijds lijken politici en bestuurders, soms helaas terecht, bang voor de gevolgen van dergelijke beslissingen. Bedreigingen treffen daarbij niet alleen ministers of wethouders, maar ook mensen in het veld. Ook mogelijk tegenvallende verkiezingsuitslagen of juridische procedures kunnen een belemmering voor daadkracht vormen. Anderzijds past dwang ook niet goed bij de roloppvatting van Rijk en gemeenten binnen de gemaakte afspraken. Het Rijk vertaalt als rechtmatige overheid vooral politieke ambities in regels, procedures en de inzet van middelen: ze legt feitelijk het gereedschap klaar voor de maatschappij. Ook bij de samenwerkende gemeente past dwang als instrument niet goed, omdat dan geen sprake meer is van een gelijkwaardige samenwerking. Een deel van het uitvoeringsrisico is daarmee in de gekozen sturingsstructuur ingebakken.

...alle overheden meer presterend

Minder vrijblijvendheid lijkt een belangrijke succesfactor te worden voor het klimaatbeleid de komende jaren. In termen van de NSOB zal ten minste één van de betrokken overheden zijn rol iets meer volgens de normen van de ‘presterende overheid’ moeten invullen. Gegeven de maatschappelijke weerstand voor de inzet van meer juridisch verplichtend instrumentarium is het logisch dat zowel het Rijk als gemeenten twijfelen of zij deze rol op willen pakken. Gezien de afspraken in het Klimaatakkoord ligt het voor de hand dat het Rijk een eerste stap zet. Dat kan bijvoorbeeld door per gemeente prestatieafspraken op te stellen, waarin wordt vastgelegd hoé (snel) woningen van het aardgas losgekoppeld moeten worden. Vervolgens is het aan gemeenten om daar daadwerkelijk vorm en inhoud aan te geven. Dus ook gemeenten zullen, ondanks dat zij zouden kunnen wijzen naar nationaal dwingend beleid, vaker dwingend – en daarmee meer presterend – moeten gaan opereren.

² In de Proeftuinen Aardgasvrije Wijken zijn volgens de meest recente voortgangsmonitor bijvoorbeeld pas 3.150 van de beoogde 50.000 woningen aardgasvrij gemaakt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023a).

Het intensiever inzetten op presterende overheidssturing is niet nieuw. Het Rijk heeft in het klimaatdossier al eens eerder presterend geopereerd. Een voorbeeld hiervan is de Klimaatwet, waarin juridisch afdwingbare reductiedoelen zijn vastgelegd. Ook in andere beleidsdossiers, waaronder de woningbouw, heeft het Rijk zichzelf een presterende overheidsrol aangemeten. In aanvulling daarop dient opgemerkt te worden dat in dit onderzoek is aangesloten bij de sturingsstructuur zoals die in het Klimaatakkoord gekozen is. Ons onderzoek onderschrijft het belang van relatief beperkte aanpassingen aan die sturingsstructuur. Maar het kan ook helemaal anders. Denk aan een volledig door de centrale overheid aangestuurde transitie, met landelijke normerings- en/of beprijzingsinstrumenten. Of het grootschalig optuigen van gemeentelijke warmtebedrijven, waarbij de gemeente geen gelijkwaardige samenwerkingspartner meer is. Iedere oplossing kent haar eigen voor- en nadelen. Bovendien sluit het een het ander niet per se uit.

Met een eventueel meer dwingende overheid doet zich een verdelingsvraagstuk voor. Niet iedereen kan een vergaande verduurzaming van zijn woning betalen. Voor de uitvoering van eventueel dwingend beleid zal dus niet alleen gekeken moeten worden naar wat technisch en juridisch kan, maar ook naar wat maatschappelijk draagbaar en haalbaar is. Tot slot zullen er hoe dan ook, ongeacht de sturingsstructuur, beren op de weg zijn waar oplossingen voor gevonden moeten worden. Nationale subsidies kunnen lokale plannen tegenwerken, en de zoektocht naar voldoende en goed personeel zorgt bij overheden en marktpartijen tot hoofdbrekens.

1 Inleiding

De warmtetransitie in de gebouwde omgeving kent een lange aanloop (Van der Staak & Schilder 2022). De (tussen)doelstellingen om te komen tot een aardgasvrije gebouwde omgeving worden inmiddels onderschreven (Van der Molen et al. 2023; Rijksoverheid 2019). De technieken die daarvoor ingezet kunnen worden zijn bovendien goeddeels bekend. Al in 2011 concludeerden PBL en ECN, achteraf terecht: *“De verwachting is dat de meeste van de technologische opties die in 2050 een grote rol kunnen spelen, nu reeds bekend zijn. Uiteraard zijn er in een periode van veertig jaar nog verrassingen mogelijk in de vorm van schone technieken die nu nog niet in beeld zijn. Maar de kans is klein dat dergelijke technieken een grote rol in het energiesysteem van 2050 zullen spelen.”*, aldus het PBL en ECN (2011, p. 84). Er is zicht op de kostenplaatjes, zowel in termen van nationale kosten (Hoogervorst et al. 2020) als voor de eindgebruiker (Tigchelaar et al. 2021). En de benodigde communicatieve, financieel-economische en juridische beleidsinstrumenten zijn, of komen op zeer korte termijn, beschikbaar (Van Schie et al. 2022). De laatste Klimaat- en Energieverkenning (KEV) was dan ook voorzichtig positief: de klimaatdoelen zijn binnen bereik als al alle omstandigheden meezitten, en al het voorgenomen beleid ook daadwerkelijk (snel) tot uitvoering komt (PBL et al. 2023).

Het daadwerkelijk uitvoeren van voorgenomen beleid is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Betrokkenen lopen namelijk geregeld tegen uitdagingen aan. Denk daarbij aan niet-sluitende businesscases voor woningisolatie (Hoogervorst te verschijnen; Schilder & Van der Staak 2020), ingewikkelde subsidieregelingen (Steenbekkers et al. 2021; De Jong et al. 2023), praktische belemmeringen in bestaande wet- en regelgeving (Dignum et al. 2021), en onvoldoende lerend vermogen bij betrokken overheden (Van Schie et al. 2022). Hoewel al deze belemmeringen het tempo van de warmtetransitie (kunnen) hinderen, is het maar de vraag of het (nog verder) oplossen ervan überhaupt mogelijk is, en zo ja of dat tot de noodzakelijke versnelling zal leiden. Soms wordt immers met man en macht aan de verduurzaming van woningen gewerkt, maar lukt het nog altijd niet om écht tempo te maken. In de Proeftuinen Aardgasvrije Wijken zijn volgens de meest recente voortgangsmonitor bijvoorbeeld pas 3.150 van de beoogde 50.000 woningen aardgasvrij gemaakt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023a).

Centrale vraag

In een eerdere fase van dit onderzoek lag de focus op de vraag welke overwegingen een rol spelen bij de keuze tussen verduurzaming via collectieve en individuele warmtealternatieven. In het Klimaatakkoord lag de nadruk immers nog op collectieve verduurzamingsstrategieën, terwijl het Rijk tegenwoordig ook inzet op financieel-economisch instrumentarium dat gericht is op individuele woning- en gebouweigenaren (zie Van der Staak & Schilder 2022). Wij wilden analyseren op basis van welke overwegingen bestuurders voor een verduurzamingsstrategie kiezen, en of de gemaakte keuzes impact hebben op de voortgang van de warmtetransitie. Na enkele interviews met lokale overheden en andere lokale partijen die bij de warmtetransitie betrokken zijn, is de focus echter verschoven naar de interbestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten, omdat daar een belangrijkere uitdaging voor het behalen van de voor 2050 gestelde klimaatdoelen bleek te zitten. Zodoende wordt in dit rapport ingegaan op de vraag welke rollen het Rijk en gemeenten in de warmtetransitie vervullen, en of dat voldoende is om er samen voor te zorgen dat de voor 2050 gestelde doelen tijdig behaald worden. Bovendien wordt bekeken of de voortgang van de warmtetransitie versneld kan worden door daar op een andere manier op (bij) te sturen.

2 Rolverdeling in het Klimaatakkoord

Al decennia worden de onderlinge verhoudingen tussen de overheid, gemeenschap en markt onderzocht (o.a. Hoogenboom 2011; ROB 2012; Van der Steen et al. 2013, 2015). De laatste jaren is daarbij steeds meer aandacht voor de complexe veranderopgaven waar Nederland voor staat. Denk daarbij aan het aardgasvrij maken van wijken, maar ook aan het inrichten van een circulaire economie en de overstap naar een duurzamer voedselsysteem. In al die beleidsdossiers staan beleidsmakers en bestuurders voor dezelfde vraag: hoé gaan we voor de beoogde verandering zorgen? Daarop is geen eenduidig antwoord te geven. Ieder beleidsdossier heeft zijn eigen kenmerken en maatschappelijke dynamiek, en vraagt zodoende om maatwerk. Wel kan op basis van een door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) ontwikkeld model inzichtelijk gemaakt worden hoé en waarop overheden in dergelijke situaties bij (kunnen) sturen. In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen wij eerst dat kader, waarna wij hem toepassen op de in het Klimaatakkoord beoogde bestuurlijke organisatie van de warmtetransitie.

2.1 De theorie van overheidssturing

Het door de NSOB ontwikkelde model voor de duiding van overheidssturing is gebaseerd op twee, in de bestuurskundige literatuur veelgebruikte, assen (Van der Steen et al. 2014a). Allereerst wordt ingegaan op de positie van de overheid ten opzichte van de samenleving en de markt. Daarin zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden. De overheid kan allereerst van binnen naar buiten werken. Inwoners en bedrijven staan dan *“als het ware aan het einde van het proces, als omgeving waarin het overheidshandelen plaatsvindt of waar het betrekking op heeft”* (Van der Steen et al. 2015, p. 24). In dat geval bevindt de overheid zich in het linker deel van het kwadrantenstelsel (zie Figuur 1). Het is echter evenzeer denkbaar dat de samenleving actief deelneemt aan de beleidsvorming en/of -uitvoering. Er is dan in meer of mindere mate sprake van burgerparticipatie; inwoners worden geraadpleegd, kunnen het bestuur adviseren, kunnen (mee)beslissen, of kunnen een maatschappelijk probleem zelfs helemaal oplossen (Arnstein 1969). De overheid bevindt zich dan in het rechter deel van het kwadrantenstelsel (zie Figuur 1).

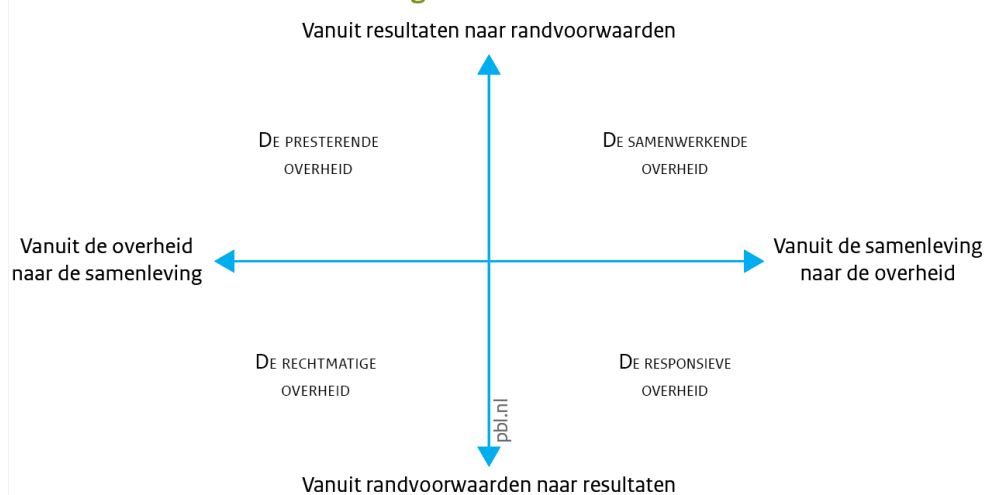
De tweede as heeft betrekking op waarop gestuurd wordt. Ook daarin zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden; de overheid kan sturen op randvoorwaarden en op resultaten. Deze twee opties liggen in elkaars verlengde – randvoorwaarden zijn nodig om resultaat te kunnen bereiken – maar brengen een andere sturingsdynamiek met zich mee. Als de overheid stuurt op randvoorwaarden, moeten die op een rechtmatige en rechtvaardige manier tot stand komen en krijgen andere actoren de handelingsvrijheid om daarbinnen zélf aan de slag te gaan. Dat kan tot gevolg hebben dat *“er weinig zicht is op wat er precies gebeurt en de ‘delivery’ in de vorm van prestaties achterblijft”* (Van der Steen et al. 2015, p. 24). De overheid bevindt zich dan in het onderste deel van het kwadrantenstelsel. In het bovenste deel van het kwadrantenstelsel ligt de nadruk op (tijdig) presteren. Het is dan fijn als de prestaties in lijn zijn met de randvoorwaarden, maar belangrijker is dat er resultaat behaald wordt. Van der Steen et al. (2015) schetsen daarbij het volgende risico: *“De afgesproken resultaten zijn binnen de tijd en binnen budget gehaald, maar het achterliggende doel is er weinig mee verbeterd”* (p. 24).

De combinatie van deze twee assen resulteert in vier kwadranten: de rechtmatige-, presterende-, samenwerkende- en responsieve overheid (zie Figuur 1). De variatie in wie de touwtjes in handen heeft, heeft directe consequenties voor de rol van beleid. Waar een presterende overheid politieke

ambities bijvoorbeeld via beleid vertaalt naar eenzijdige prestatieafspraken, vertaalt een samenwerkende overheid maatschappelijke voorkeuren via beleid naar door gelijkwaardige samenwerkingspartners geaccepteerde handelingspraktijken. En dat heeft weer onvermijdelijk consequenties voor de inzet van ambtenaren; zij moeten in de hiervoor genoemde voorbeelden respectievelijk resultaatgericht, klantbewust en doelmatig of juist omgevingsbewust, responsief en samenwerkingsgericht te werk gaan. De variatie in waarop wordt gestuurd, heeft gevolgen voor de organisatie van de overheid. Een rechtmatige overheid is bijvoorbeeld meer hiërarchisch georganiseerd, zodat goed gecontroleerd kan worden of politici en ambtenaren hun plichten vervullen. Deze onderlinge samenhang is in Tabel 1 nader uitgewerkt.

Figuur 1.

Vier vormen van overheidssturing



Bron: Van der Steen et al. (2015)

Tabel 1. Schematisch overzicht van de vier perspectieven op de rol van de overheid

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politiek primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekeningsgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedure en inzet van middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid

Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief
----------------	--	--	---	--

Bron: Van der Steen et al. (2014b, p. 22)

N.B. De netwerkende en participerende overheid worden in andere publicaties respectievelijk de samenwerkende en responsieve overheid genoemd (zie o.a. Van der Steen et al. 2015).

De praktijk is niet zo zwart-wit

De vier sturingsmodellen zijn volgtijdelijk in de Nederlandse samenleving ingebed (Van der Steen et al. 2014a, 2014b). Lange tijd sloten het Rijk en decentrale overheden vooral aan bij initiatieven die in de gemeenschap en/of markt ontstonden. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw werd hun rol groter. In eerste instantie gebeurde dat vanuit het rechtmatige sturingsmodel dat door bestuurskundigen ook wel ‘Public Administration’ wordt genoemd (o.a. Weber 1978; Wilson 1989). Na verloop van tijd won het ‘New Public Management’, oftewel op prestatiebesturing, aan kracht (o.a. Osborne & Gaebler 1992; Rhodes 1996). De toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven heeft er vervolgens voor gezorgd dat overheden vanaf het begin van de 21^e eeuw steeds meer ‘van buiten naar binnen’ werken (o.a. Castells 2000; Christensen & Lægreid 2007). In de eerste jaren gebeurde dat op eigen initiatief en als centrale samenwerkingspartner. Sinds zo’n tien jaar is dat niet meer vanzelfsprekend; de overheid participeert tegenwoordig weer steeds vaker in maatschappelijke initiatieven (Tonkens 2014; Van de Wijdeven 2012).

Dat de sturingsmodellen volgtijdelijk zijn ontstaan, betekent niet dat ze elkaar in de praktijk ook opvolgen (Van der Steen et al. 2013). In de dagelijkse beleidspraktijk wisselen de verschillende sturingsparadigma’s elkaar geregeld af (Blijleven & Kooiker 2022; Van der Steen et al. 2013;). Idealiter wordt de wijze van overheidssturing afgestemd op de kenmerken van het voorliggende beleidsdossier en de context waarbinnen gewerkt wordt (Diercks et al. 2020; Van der Steen et al. 2015). Het is volgens Van der Steen et al. (2013) zodoende de kunst om te herkennen welke sturingsvorm het best past bij de voorliggende situatie. Dat betekent echter niet dat er zonder meer altijd ruimte is voor alle vormen van overheidssturing. Het samenwerkende- en responsieve sturingsmodel hebben in de 21^e eeuw bijvoorbeeld weliswaar aan kracht gewonnen, maar zijn ingebed in een samenleving waarbinnen lange tijd voornamelijk door de overheid zelf publieke waarde werd gecreëerd (Van der Steen et al. 2013). Daardoor is er niet vanzelfsprekend ruimte voor onderhandeling en het sluiten van compromissen, terwijl maatschappelijke initiatieven die ruimte wel nodig hebben.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat er geen garanties zijn dat een bepaalde overheidsrol ook daadwerkelijk vervuld wordt zodra deze aan een overheidsinstantie wordt toebedeeld. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een overheidsinstantie niet in staat of bereid is om ‘presterend’, ‘rechtmatig’, ‘samenwerkend’ dan wel ‘responsief’ op te treden. Overheidsinstanties kunnen zichzelf bijvoorbeeld niet bewust zijn van hun eigen gewoonten, en daardoor niet open staan voor verandering. Het is eveneens denkbaar dat de betrokken ambtenaren niet begrijpen wat er van hen verwacht wordt, de aan hen toegekende rol niet willen vervullen, of dat simpelweg niet kunnen omdat zij niet over de daarvoor benodigde vaardigheden en/of middelen beschikken (zie ook het gedragsmodel van Balm 2022). Dit geldt overigens niet alleen voor de overheid, maar ook voor haar samenwerkingspartners; ook inwoners die gevraagd worden om mee te beslissen kunnen daar bijvoorbeeld niet voor open staan of niet toe in staat zijn.

2.2 De beoogde wijze van overheidssturing

De afgelopen jaren zijn verschillende internationale afspraken gemaakt om klimaatverandering tegen te gaan. Nederland committeerde zich bijvoorbeeld aan het VN-klimaatverdrag (1994), het Kyoto-protocol (1997), het Akkoord van Parijs (2015), en de Europese Green Deal (2019). Deze afspraken hebben vergaande consequenties voor de nationale beleidspraktijk.³ Conform het Akkoord van Parijs moet de opwarming van de aarde bijvoorbeeld maximaal tot 2 graden Celsius beperkt worden. Daarvoor is emissiereductie nodig. Op basis van het ‘Fit for 55-pakket’, onderdeel van de Europese Green Deal, moet “de netto-uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met ten minste 55% [...] ten opzichte van het niveau van 1990” gereduceerd zijn (Raad van de Europese Unie 2023, p. 1). Deze Europese doelstelling is inmiddels omgezet in een voor de lidstaten juridisch bindende verplichting. Deze afspraken zijn in Nederland vertaald naar resultaatverplichtingen die zijn vastgelegd in de juridisch bindende Klimaatwet.

In de hierboven genoemde internationale verdragen, akkoorden en deals is niet uitgewerkt hoé de deelnemende landen de gestelde (al dan niet bindende) doelen precies moeten realiseren. Daar mogen zij zelf vorm en inhoud aan geven op een manier die past binnen hun eigen wet- en regelgeving en dagelijkse beleidspraktijk. In Nederland worden dergelijke afspraken en doelstellingen op het gebied van klimaat en energie van oudsher verder uitgewerkt en vastgesteld door de Rijksoverheid. Daarvoor zijn, vanuit een op samenwerking gericht sturingsmodel, in eerste instantie op nationaal niveau convenanten en resultaatafspraken gemaakt die in 2019 uiteindelijk zijn verankerd in een overkoepelend Klimaatakkoord⁴ (zie ook Van der Staak & Schilder 2022). Bij de totstandkoming van dat akkoord waren vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties betrokken. Zij hebben onder andere afspraken gemaakt over hun onderlinge rol- en taakverdeling. Zo ook over hoé het Rijk en gemeenten de warmtetransitie (bij) kunnen sturen. Hieronder lichten we die afspraken nader toe. Daarbij staan we ook stil bij de positionering van het Rijk en gemeenten in de vier sturingsmodellen van de NSOB (zie Figuur 1).

Het Rijk: een randvoorwaarden scheppende rol

Het gros van de taken en bevoegdheden die in het Klimaatakkoord aan het Rijk zijn toegeschreven, sluiten goed aan bij de ‘rechtmatige overheid’. Van rijksambtenaren wordt in het Klimaatakkoord immers verwacht dat zij politieke ambities naar regels, procedures en de inzet van middelen vertalen (zie Figuur 1). Met andere woorden: rijksambtenaren dragen zorg voor de randvoorwaarden die benodigd zijn om woningen en gebouwen daadwerkelijk aardgasvrij te kunnen maken. In de bestuurlijke paragraaf van het Klimaatakkoord wordt deze rol op verschillende plekken gespecificeerd. Zo wordt van het Rijk verwacht dat zij het Burgerlijk Wetboek aanpast “zodat de overdraagbaarheid van financiering mogelijk wordt via gebouwgebonden financiering (GGF)” (Rijksoverheid 2019, p. 21). De gedachte daarachter was dat eigenaren-bewoners zo eerder bereid zouden zijn om een lening af te sluiten om hun woning te verduurzamen. In aanvulling daarop moest de Rijksoverheid samen met andere stakeholders verkennen “welke woningeigenaren geen toegang hebben tot bestaande en nog te ontwikkelen financieringsvormen en of en op welke wijze deze woningeigenaren hierin kunnen worden ondersteund.”

³ In termen van de NSOB is op dit internationale niveau sprake van een ‘presterende’ en ‘samenwerkende overheid’; politieke ambities zijn vertaald naar prestatieafspraken waar alle deelnemende landen zich dusdanig konden vinden dat zij bereid waren om zich eraan te conformeren.

⁴ De Klimaatwet is een voorbeeld van prestatiesturing.

(Rijksoverheid 2019, p. 22).

Na het Klimaatakkoord is de randvoorwaarde scheppende rol van het Rijk onder andere verder uitgewerkt in het ‘Programma Aardgasvrije Wijken’. In dat programma kregen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en EZK de taak om systematisch knelpunten op te halen, te agenderen, en waar mogelijk op te lossen (Van Schie et al. 2022). Ook via het Expertise Centrum Warmte (2021) werd aan de benodigde randvoorwaarden gewerkt, bijvoorbeeld door technische en economische kennis beschikbaar te stellen. Op 1 januari 2023 zijn deze twee programma’s opgegaan in het ‘Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie’ (NPLW). In het daarvoor opgestelde startdocument is de rol van de betrokken rijksambtenaren als volgt omschreven: “Het doel van het NPLW is om gemeenten te ondersteunen bij de warmtetransitie, door landelijk en lokale kennis en expertise beschikbaar te stellen, goede voorbeelden te delen, knelpunten te signaleren en een bijdrage te leveren aan oplossingen” (NPLW 2022, p. 4). Deze nadere uitwerking van de rol van het Rijk in het NPLW laat zien dat de door de NSOB onderscheiden overheidsrollen in de praktijk gecombineerd kunnen worden. Door het delen van kennis faciliteert het Rijk gemeenten om de warmtetransitie uit te voeren en gaat zij tegelijkertijd een samenwerking met gemeenten aan. Dat betekent overigens niet dat het Rijk bij iedere casus in iedere gemeente aansluit om handen en voeten te geven aan de praktische uitwerking van de warmtetransitie.

De gemeente: de samenwerkende overheid die betrokkenen verbindt

Al voordat het Klimaatakkoord werd gesloten, was bekend dat het toenmalige kabinet voornemens was om gemeenten een grote rol in de warmtetransitie te geven. In de Energieagenda werd bijvoorbeeld al gesteld dat gemeenten “de regie” zouden moeten nemen in de warmtetransitie (Ministerie van Economische Zaken 2016, p. 66). De gedachte daarachter was dat de warmtetransitie voor een groot deel achter de voordeur van eigenaren-bewoners, huurders en gebouweigenaren plaatsvindt, en dat hun wensen, behoeften en verschillen op gemeentelijk niveau beter behartigd kunnen worden dan op rijksniveau (zie ook Dignum et al. 2021). Of zoals het Ministerie van Economische Zaken (2016) het zelf in de Energieagenda heeft verwoord: “Op lokaal en regionaal niveau kan het best worden gezien welke besparingsmogelijkheden en duurzame alternatieven geschikt zijn om in de warmtevraag te voorzien en in welk tempo de transitie lokaal het best vorm kan krijgen. Gemeenten worden hiervoor mede verantwoordelijk” (p. 66). In 2018 heeft het Rijk gemeenten vervolgens voor het eerst concrete verplichtingen in het kader van de warmtetransitie opgelegd.

Van gemeenten werd in eerste instantie verwacht dat zij voor 2021 een warmteplan, tegenwoordig transitievisie warmte, zouden maken (De Vries et al. 2019; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018). Later is deze verplichting omgezet in het uiterlijk in 2021 verplicht aanleveren van een concept-warmtevisie (De Vries et al. 2019). In 2019 is vervolgens het Klimaatakkoord gesloten. Daarin is de “regierol” van gemeenten verder gespecificeerd tot het “samen met bewoners en gebouweigenaren” maken van zorgvuldige afwegingen over “wat per wijk de beste oplossing is, als huizen niet langer met de traditionele cv-ketel worden verwarmd” (Rijksoverheid 2019, p. 15). Concreet betekent dit dat “gemeenten samen met bewoners en gebouweigenaren besluiten over de toekomst van de wijk” (Rijksoverheid 2019, p. 16). Daarbij is in het Klimaatakkoord nadrukkelijk gespecificeerd dat van gemeenten wordt verwacht dat zij inwoners en bedrijven via een wijkgerichte aanpak ‘verleiden’ om woningen en gebouwen te verduurzamen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake “als de verduurzaming via de (gedaalde) energierekening kan worden terugverdiend” (Rijksoverheid 2019, p. 16). Deze op verleiding gerichte werkwijze is kenmerkend voor een ‘samenwerkende overheid’ (zie Figuur 1).

In het Klimaatakkoord is niet vastgelegd hoé gemeenten hun regierol in moeten vullen. Sommige

gemeenten kiezen ervoor om de komende jaren alleen in te zetten op individuele warmtealternatieven, zodat inwoners zelf kunnen bepalen wanneer en op welke techniek zij overstappen. Andere gemeenten zetten daarentegen stappen in het aanleggen van collectieve warmtenetten. Afhankelijk van de lokaal beoogde route(s) ligt samenwerking met bepaalde lokale partijen meer of juist minder voor de hand. Gemeenten die inzetten op individuele warmtealternatieven organiseren voor hun inwoners bij lokale leveranciers bijvoorbeeld geregeld collectieve inkoopacties voor warmtepompen. Gemeenten die warmtenetten aanleggen werken daarentegen intensiever samen met lokale netbeheerders en warmteleveranciers. Afhankelijk van de beoogde route(s) kunnen gemeenten dus ook ten opzichte van elkaar gepositioneerd worden in het kwadrant van de samenwerkende overheid; de ene samenwerkende gemeente zal als zij de in het Klimaatakkoord omschreven samenwerkende rol invult dus iets prestatiegerichter, rechtmatiger of juist responsiever te werk gaan dan de andere.⁵

⁵ In dit hoofdstuk beschrijven wij alleen de in het Klimaatakkoord beoogde situatie, niet hoe gemeenten in de praktijk sturen op de warmtetransitie. In Hoofdstuk 4 belichten wij of gemeenten inderdaad samenwerkend of eerder prestatiegericht, rechtmatig of responsief te werk gaan.

3 Dataverzameling en analyse

Om inzichtelijk te maken of het Rijk en gemeenten de warmtetransitie (bij)sturen op de manier die in het Klimaatakkoord is beoogd en wat dat betekent voor de voortgang van de warmtetransitie zijn zes focusgroepen georganiseerd. In een focusgroep wisselen de deelnemers onder leiding van een gespreksleider gedachten uit (zie o.a. Fontana & Frey 1994; Robson 2002). Het is niet de bedoeling om gedurende de focusgroep consensus te bereiken, maar om de (verschillen in) meningen van de deelnemers te achterhalen. Doordat de deelnemers elkaars inbreng meekrijgen en op elkaar kunnen reageren, wordt de probleemdefinitie steeds verder aangescherpt en worden aangedragen oplossingen meteen vanuit verschillende invalshoeken doordacht (Johnson 1996; Robson 2002). In het vervolg van dit hoofdstuk lichten wij onder andere toe hoe wij de deelnemers geselecteerd hebben, welke vragen aan hen zijn voorgelegd, en hoe hun antwoorden geanalyseerd zijn.

3.1 Kwalitatieve dataverzameling: focusgroepen

Aangezien in dit onderzoek wordt gekeken naar de rol die rijks- en gemeenteambtenaren in de warmtetransitie vervullen, zijn op beide bestuursniveaus deelnemers voor de focusgroepen geworven. Daarbij dient opgemerkt te worden dat alleen ambtenaren zijn uitgenodigd die direct bij de (uitvoering van de) warmtetransitie betrokken zijn.⁶ Om de interactie tussen hen te bevorderen, is steeds met maximaal vijf⁷ deelnemers een gesprek gevoerd. Het streven was om in iedere focusgroep ten minste één ambtenaar van het ministerie van BZK, één ambtenaar van het ministerie van EZK, en twee gemeenteambtenaren deel te laten nemen. Bij de plaatsing van gemeenteambtenaren is zowel binnen als tussen de focusgroepen gevarieerd in grote en kleine gemeenten⁸. Daarnaast is rekening gehouden met de regio waar de gemeenteambtenaren werkzaam zijn (Randstad en daarbuiten), en de ervaring die zij hebben met de warmtetransitie (wel en geen proeftuin aardgasvrije wijken).⁹

Uiteindelijk hebben 26 respondenten deelgenomen aan de focusgroepen, waarvan 16 gemeenteambtenaren¹⁰, 6 ambtenaren van het ministerie van BZK, 3 ambtenaren van het ministerie van EZK,

⁶ Voor focusgroepen is het belangrijk dat de deelnemers voldoende ervaring hebben met het te bespreken vraagstuk.

⁷ Er is in de wetenschappelijke literatuur nog geen consensus over de optimale grootte van focusgroepen. Doorgaans wordt gestreefd naar maximaal 8 tot 12 deelnemers (Robson 2002; Stewart & Shamdani 1990).

⁸ In een aantal focusgroepen waren grote én kleine gemeenten vertegenwoordigd, in de andere focusgroepen alleen grote óf alleen kleine gemeenten. Het voordeel van heterogene groepen is dat de deelnemers worden uitgedaagd omdat er nieuwe invalshoeken ingebracht worden, terwijl het voordeel van homogene groepen is dat er herkenbaarheid is waar men op kan voortborduren.

⁹ Deze scheidslijnen waren niet terug te zien in de data; gemeenteambtenaren die werkzaam zijn in de randstad denken bijvoorbeeld niet anders over (bij)sturen van de warmtetransitie dan gemeenteambtenaren die daarbuiten werkzaam zijn. Wel hebben kleine gemeenten vaker capaciteitsproblemen en minder het gevoel dat zij vertegenwoordigd worden door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) dan grote gemeenten.

¹⁰ In Bijlage 1 is een verdeling van de gemeenteambtenaren over de gemeentegrootte, Randstad en daarbuiten, en gemeenten met en zonder proeftuin weergegeven.

en één rijksambtenaar van het NPLW.¹¹ Zij zijn met elkaar in gesprek gegaan over de overkoepelende vraag: “Hoe sturen het Rijk en gemeenten momenteel op de warmtetransitie, wat zou daar beter in kunnen en wat is de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen?”¹² Als het gesprek daar aanleiding toe gaf, is door de gespreksleider doorgevraagd. Respondenten hadden dus de mogelijkheid om aanvullende inzichten ter tafel te brengen.

De focusgroepen vonden begin april 2023 plaats en waren digitaal, om zo de drempel tot deelname te verlagen. Zowel de rijks- als gemeenteambtenaren hebben immers een volle agenda. Wij zijn gestart met zes focusgroepen, omdat het anders niet mogelijk was om zowel binnen als tussen focusgroepen te variëren in gemeentegrootte en geografische ligging. Na afloop van de zes focusgroepen is beoordeeld of er een noodzaak was om de dataverzameling verder uit te breiden. Dat bleek niet zo te zijn, aangezien tijdens de analyse (zie Paragraaf 3.2 voor een toelichting op het daarvoor gevolgde proces) duidelijk werd dat de laatste focusgroep geen nieuwe informatie meer opleverde ten opzichte van de vijf focusgroepen die daarvoor gehouden waren. Met andere woorden: het punt van verzadiging aan informatie ten aanzien van de hierboven genoemde centrale vraag, in wetenschappelijke termen ook wel saturatie genoemd, was bereikt.

De voor- en nadelen van online focusgroepen

De door ons gehanteerde werkwijze heeft een aantal voordelen (zie o.a. Robinson 1999; Robson 2002). Allereerst zijn online focusgroepen een zeer effectieve methode om op een systematische manier kwalitatieve data te verzamelen; in focusgroepen kan tegelijkertijd gevraagd worden naar de meningen en ervaringen van meerdere respondenten. Daarnaast worden respondenten uitgedaagd om op basis van de gedachten en opmerkingen van de andere aanwezigen te reflecteren op hun eigen inbreng. Dat was voor dit onderzoek zeer waardevol, omdat aan de deelnemers werd gevraagd om te reflecteren op de rol die zijzelf en hun gesprekspartners vervullen in de warmtetransitie, en of/hoe dat de voortgang van de warmtetransitie in de weg staat. Bijkomend voordeel is dat de groepsdynamiek helpt om te focussen op de meest belangrijke onderwerpen, en meteen duidelijk maakt of de respondenten soortgelijke of fundamenteel verschillende visies hebben op de probleemdefinitie en mogelijke oplossingsrichtingen.

Online focusgroepen hebben ook nadelen. Zo kan maar een beperkt aantal vragen aan de deelnemers voorgelegd worden, kunnen tussen de deelnemers conflicten ontstaan, kunnen respondenten er aan twijfelen of hun inbreng wel vertrouwelijk wordt behandeld, en kan een digitale omgeving interactie tussen de deelnemers beperken (Robson 2002). Dat is grotendeels ondervangen door de gespreksleiding uit te besteden¹³ aan twee ervaren gespreksleiders¹⁴ die over goede motivatietechnieken beschikken én enige afstand hebben tot het gespreksonderwerp. Bijkomend voordeel is dat daardoor meer ruimte ontstaat om verduidelijking of verheldering te vragen op uitspraken die binnen het actuele maatschappelijke debat als ‘bekend’ worden verondersteld, maar waarvan het waardevol is als de betekenis ervan wordt geëxpliciteerd. Bovendien zal een gespreksleider met

¹¹ Het NPLW is een interbestuurlijk programma, waar het ministerie van BZK en het ministerie van EZK eindverantwoordelijk voor zijn.

¹² Voor de volledigheid is de gehanteerde topiclijst, met de daarbij behorende hoofdvragen, opgenomen in Bijlage 2.

¹³ De auteurs van dit rapport hadden wel de mogelijkheid om op de achtergrond mee te luisteren en via de gespreksleider aanvullende vragen te stellen. Daarnaast hebben zij na de eerste focusgroep feedback gegeven op de momenten waarop verder doorgevraagd had kunnen worden.

¹⁴ Beiden werkzaam voor MARE Amsterdam.

enige afstand tot de materie eerder doorvragen, waardoor de deelnemers geprikkeld worden om hun uitspraken te onderbouwen en te concretiseren (bijvoorbeeld door voorbeelden uit te werken).

3.2 Gestructureerd analyseren en rapporteren

Alle zes de focusgroepen zijn met toestemming van de deelnemers opgenomen en vervolgens woord voor woord door een extern bureau uitgeschreven, oftewel getranscribeerd. Deze transcripten vormden de basis voor een zogenoemde ‘*directed qualitative content analysis*’¹⁵ (zie o.a. Assarroudi et al. 2018; Kibiswa 2019). Dat is een gesystematiseerde onderzoeksprocedure voor het analyseren en interpreteren van de inhoud van kwalitatieve data, zoals uitgeschreven interviews en afbeeldingen (Mayring 2000). Deze werkwijze wordt doorgaans gebruikt om een vooraf doordachte hypothese of bestaande theorie te testen of verder uit te breiden. Er wordt dus deductief, oftewel theorie-gestuurd, gewerkt. Een kwalitatieve deductieve analyse begint zodoende met een vooraf, op basis van de onderzoeksvragen en/of theorie uitwerkt codeboek (Elo & Kyngäs 2008; Hshie & Shannon 2005). De transcripten worden vervolgens doorgelezen om alle relevante fragmenten – dat kunnen zowel zinnen als alinea’s zijn – te voorzien van de codes die daar betrekking op hebben (Boyatzis 1998; Kibiswa 2019). Zodra alle transcripten gecodeerd zijn, kunnen alle fragmenten waar dezelfde code aan toegekend is met elkaar vergeleken worden, kunnen verbanden gelegd en geïnterpreteerd worden, en kunnen conclusies getrokken worden (Babbie, 2010; Kibiswa 2019).

Coderen met een vooraf vastgesteld codeboek

Het voor dit onderzoek gebruikte codeboek is grotendeels gebaseerd op de in het vorige hoofdstuk weergegeven literatuur over overheidssturing¹⁶ (zie Bijlage 3). De vier door de NSOB onderscheiden kwadranten vormden daarbij het uitgangspunt.¹⁷ Er is zodoende in Atlas.ti¹⁸ gecodeerd op het sturingsmodel, de doelbepaling, de rol van beleid, de rol van ambtenaren, de organisatie van de overheid, en de sturingsfilosofie (zie ook Tabel 1 in Hoofdstuk 2). Aangezien er verschillende redenen kunnen zijn waarom een overheidsinstantie niet in staat of bereid is om een bepaalde overheidsrol te vervullen (zie Paragraaf 2.1), is daar in de codering extra aandacht aan besteed. Daarvoor is het gedragsmodel van Balm (2022) als uitgangspunt genomen. Omdat de uitspraken van onze respondenten betrekking kunnen hebben op verschillende perioden en actoren, is bovendien gecodeerd op de tijdsspanne waar het citaat betrekking op heeft (verleden, heden en toekomst), de bestuurslaag waarover het citaat gaat, relevante maatschappelijke ontwikkelingen, en de actoren die besproken worden. Tot slot is voor de volledigheid aangegeven welke organisatie aan het woord is, zodat daar in de analyse gemakkelijk op gefilterd kan worden.

Op basis van dit codeboek zijn alle zes de transcripten door twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar gecodeerd. Eén van deze twee onderzoekers heeft meegeluisterd naar de focusgroepen, de

¹⁵ Deze analyse vond plaats in mei/juni 2023.

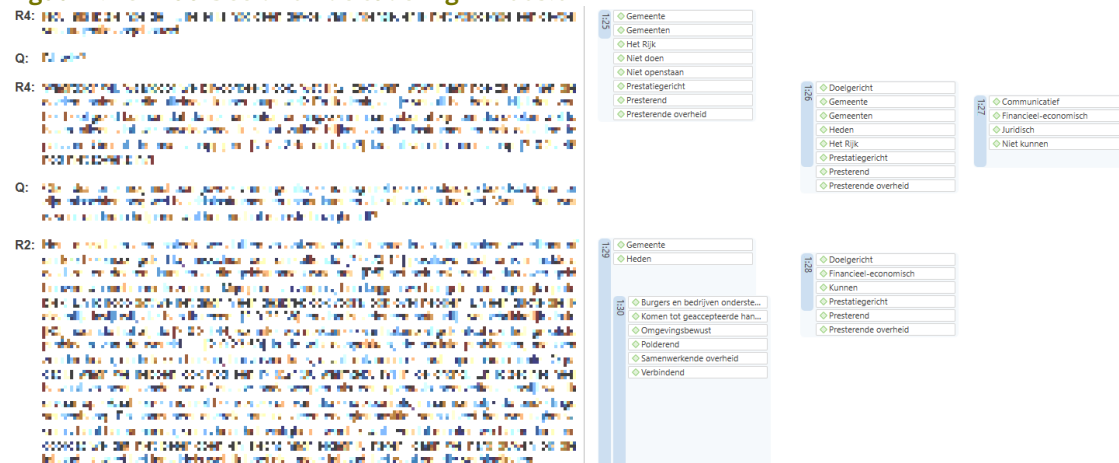
¹⁶ De onderzoeksopzet en het daaruit voortvloeiende codeboek zijn getoetst in twee interviews met experts die in hun eigen wetenschappelijke onderzoeken veel met het door de NSOB ontwikkelde kwadrantenstelsel voor overheidssturing werken.

¹⁷ In het codeboek zijn ook codes opgenomen om de rol van inwoners te duiden. In de analyse bleek de rol van inwoners echter minder belemmerend te zijn in de beleidspraktijk dan vooraf gedacht. Ze komen daarom niet aan bod in de bevindingen (zie Bijlage 4 voor een onderbouwing).

¹⁸ Atlas.ti is een computerprogramma voor het gestructureerd analyseren van teksten.

andere niet. Zo kon uitgesloten worden dat de het coderingsproces beïnvloed werd door de tijdens deze gesprekken opgedane inzichten. Vervolgens zijn alle door deze twee onderzoekers geselecteerde fragmenten en de daaraan toegekende codes vergeleken, waarna onderlinge verschillen zijn bediscussieerd. Daarna zijn alle transcripten door het projectteam definitief gecodeerd. Dat heeft geleid tot een gelaagde codering; aan de verschillende (delen van) fragmenten zijn over het algemeen meerdere codes toegekend die elkaar al dan niet (gedeeltelijk) overlappen (zie Figuur 2). Door deze werkwijze is het risico op ‘confirmation bias’, oftewel het risico dat de onderzoeker te gemakkelijk wordt bevestigd in de op voorhand opgestelde hypothese(n), aanzienlijk verkleind.

Figuur 2. Een voorbeeld van de codering in Atlas.ti



N.B. De tekst aan de linkerzijde van de figuur betreft een feitelijk gebruikt transcript, en is onleesbaar gemaakt om de anonimiteit van de respondenten te borgen.

Van eerste inzichten naar onderbouwde conclusies

Toen alle focusgroepen gecodeerd waren, zijn overzichten gemaakt van alle tekstfragmenten waar dezelfde code aan is toegekend. Deze fragmenten zijn doorgelezen, zodat alvast wat inzicht ontstond in opmerkelijke uitspraken, overeenkomsten en verschillen. Vervolgens is gezocht naar verbanden tussen de verschillende codes. De onderzoeker gaat dan “*deeper in that data are suggesting, including by building logical chain of evidences, contrasting/ comparing text passages with theory-based themes/ subthemes and between them at both manifest and latent content levels’ and offering explanations consistent with settings from which data were derived*” (Kibiswa 2019, p. 2065). In de analyse van die tekstfragmenten was zowel aandacht voor verschillen én overeenkomsten tussen de verschillende focusgroepen, als voor de onderlinge samenhang tussen de verschillende codes. Daarvoor is allereerst gebruikgemaakt van kruistabellen waarin terug is te zien hoe de verschillende codes, en de daarbij behorende tekstfragmenten, verdeeld zijn over de verschillende focusgroepen (zie Figuur 3). Daarnaast zijn kruistabellen gedraaid, waarin twee codes met elkaar geconfronteerd worden. De onderzoeker krijgt dan een overzicht van alle tekstfragmenten waaraan beide codes zijn toegekend (zie Figuur 4).

Figuur 3. Een voorbeeld van een Code-Document Analysis in Atlas.ti

	1: PBL Groep... 181	2: PBL Groep... 139	3: PBL Groep... 213	4: PBL Groep... 180	5: PBL Groep... 113	6: PBL Groep... 110	Totals
◆ Samenwerkende overheid 119	21	20	16	17	23	22	119
Totals	21	20	16	17	23	22	119

N.B. Deze figuur laat zien hoe vaak de code *samenwerkende overheid* is toegekend in de transcripten van de zes focusgroepen. Deze aantallen zeggen op zichzelf nog niet zoveel; de onderliggende citaten zijn interessanter. Die komen in Atlas.ti in beeld zodra op één van de getallen wordt geklikt. Dat maakt het mogelijk om voor de verschillende focusgroepen te beoordelen of hetzelfde of verschillend wordt geoordeeld over de *samenwerkende overheid*.

Figuur 4. Een voorbeeld van een Code-occurrence Analysis in Atlas.ti

	◆ Gemeenten 265	◆ Het Rijk 188
◆ Samenwerkende overheid 119	93	66

N.B. Deze figuur laat zien hoe vaak de code *samenwerkende overheid* in de transcripten van de zes focusgroepen is gekoppeld aan citaten waarin de rol van gemeenten en de rol van het Rijk werd beschreven. Deze aantallen zeggen op zichzelf nog niet zoveel; de onderliggende citaten zijn interessanter. Die komen in Atlas.ti in beeld zodra op één van de getallen wordt geklikt. Dat maakt het mogelijk om bijvoorbeeld te beoordelen of de respondenten vinden dat gemeenten en/of het Rijk in de praktijk opereren als *samenwerkende overheid*, of dat juist zouden moeten doen.

De uitkomsten van dit analyseproces zijn terug te vinden in Hoofdstuk 4. Ze worden steeds geïllustreerd met citaten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat enkele maanden na de focusgroepen, maar voor de afronding van de analyse, bleek dat één van de respondenten bij het PBL in dienst zou komen¹⁹. Alle drie de onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar het transcript van de focusgroep waar deze respondent aan heeft deelgenomen bestudeerd. Er bleek geen aanleiding om aan te nemen dat de respondent anders aan het gesprek heeft deelgenomen, of zijn eigen inbreng heeft bijgesteld, gegeven een mogelijke interesse in werken voor het PBL. Zowel de desbetreffende focusgroep als de door deze respondent ingebrachte inzichten zijn zodoende in de codering en analyse meegenomen. Wel is ervoor gekozen om zijn uitspraken in dit rapport niet te citeren, omdat hij niet langer werkzaam is voor de organisatie die hij vertegenwoordigde. De desbetreffende respondent is daar in een persoonlijk gesprek over geïnformeerd.

¹⁹ Het eerste sollicitatiegesprek vond zo'n twee weken na de focusgroep plaats. De respondent noch de onderzoekers wisten toen hij deelnam aan de focusgroep dus dat hij bij het PBL in dienst zou komen.

4 Analyse van de beleidspraktijk

Overheidsinstellingen kunnen de warmtetransitie op verschillende manieren (bij) sturen. Zij kunnen bijvoorbeeld voorzien in de benodigde randvoorwaarden, reageren op de behoefte van inwoners, en/of prestatieafspraken maken met belangrijke stakeholders. Zoals in Hoofdstuk 2 aangegeven, is in de warmtetransitie sinds het Klimaatakkoord gekozen voor de volgende rol- en taalverdeling: het Rijk creëert de randvoorwaarden, en gemeenten werken samen met lokale stakeholders om daadwerkelijk woningen en gebouwen van het aardgas los te koppelen. In dit hoofdstuk beschouwen we aan de hand van de door ons georganiseerde focusgroepen of het Rijk en gemeenten deze rollen inderdaad vervullen. Verder kijken we, gegeven het feit dat het behalen van de klimaatdoelen nog hoogst onzeker is, in hoeverre de gekozen sturingsstructuur faciliterend is voor de warmtetransitie (Hammingh et al. 2022; Van der Molen et al. 2023; PBL et al. 2023). Tot slot staan we stil bij of dat volgens onze respondenten op te lossen is door een aanpassing in de gehanteerde sturingsmodellen.

4.1 De rechtmatige en samenwerkende overheid

De in het Klimaatakkoord beoogde verdeling van taken en bevoegdheden is in de praktijk duidelijk terug te zien. Volgens onze respondenten creëert het Rijk op dit moment vooral de randvoorwaarden waarbinnen de warmtetransitie in Nederland vorm moet krijgen. Eén van de rijksambtenaren stelt bijvoorbeeld: *“Waar ik me mee bezig houd is om te proberen de randvoorwaarden te creëren, nou ja net is financieel gepasseerd, maar het helpt natuurlijk ook regulerend hè.”* En een andere rijksambtenaar merkt op: *“Wij proberen de gemeenten te ondersteunen, want de regie is in feite neergelegd bij de gemeente.”* Gemeenten zoeken volgens onze respondenten op hun beurt vooral de samenwerking met lokale partijen, zodat de woningen en gebouwen in hun buurten en wijken daadwerkelijk van het aardgas losgekoppeld kunnen worden. Eén van de gemeentebambtenaren stelt bijvoorbeeld: *“Wij werken samen met welzijnsorganisaties, met woningcorporaties, met eigenlijk iedereen die bij mensen achter de voordeur komt.”* Ook met de bewoners zelf wordt nauw contact onderhouden; gemeenten hebben *“echt een actieve rol in het betrekken dan wel begeleiden van bewoners in dit hele traject”*, aldus één van de focusgroep-deelnemers. In het vervolg van deze paragraaf lichten wij nader toe hoe het Rijk en gemeenten volgens onze respondenten hun rechtmatige en samenwerkende overheidsrol invullen.

Het Rijk: zorgdragen voor financiële en juridische randvoorwaarden

In het kader van het creëren van de voor de warmtetransitie benodigde randvoorwaarden hebben rijksambtenaren volgens onze respondenten in eerste instantie hoofdzakelijk financieel-economisch instrumentarium ontwikkeld. Daarmee wordt allereerst het voor eigenaren financieel aantrekkelijker maken van het verduurzamen van hun woningen en gebouwen bedoeld. Als voorbeeld van op eigenaren gericht instrumentarium werd onder andere de *‘Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing’* (ISDE) genoemd. Via deze regeling kunnen inwoners subsidie krijgen voor de energiebesparende- en duurzame maatregelen die zij in hun woning of bedrijfspand treffen (RVO 2023a). Denk daarbij aan de aanschaf van zonneboilers, (hybride) warmtepompen en isolatiemaatregelen. Ook de *‘Energie-investeringsaftrek’* (EIA) voor ondernemers kwam ter sprake. Via deze subsidie kunnen bedrijven die investeren in CO₂-reductie, energiezuinige technieken en/of duurzame energie onder voorwaarden 45,5% van de kosten van hun investering aftrekken van hun fiscale winst (RVO 2023b).

Het Rijk heeft niet alleen voor woning- en gebouweigenaren, maar ook voor gemeenten extra financiële middelen beschikbaar gesteld. Zij hebben volgens onze respondenten onder andere budget gekregen om hun organisatie klaar te maken voor de warmtetransitie, bijvoorbeeld door (tijdelijk) extra medewerkers aan te nemen.²⁰ Eén van onze respondenten verwoordt dat als volgt: *“Nou, wij krijgen jaarlijks op basis van een aantal criteria, [...], in ons geval was dat vier miljoen voor dit jaar, als bijdrage om je team te gaan uitbreiden of je organisatie gewoon voor te bereiden op de klimaataanpak.”* Daarnaast kunnen gemeenten, bijvoorbeeld via het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), budget aanvragen om daadwerkelijk aan de slag te gaan met het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Dat geld kan onder andere ingezet worden om de onrendabele top te financieren. De door het Rijk aan gemeenten beschikbaar gestelde budgetten, mogen gestapeld worden; *“Er is alle gelegenheid gegeven aan gemeenten om dingen te stapelen, dingen te combineren, al die regelingen die ik gemaakt heb zijn volledig vrij om middelen in te zetten”*, aldus één van de door ons gesproken rijksambtenaren.

Naast financieel instrumentarium heeft het Rijk verschillende wetten en regels in de maak die noodzakelijk zijn om met name gemeenten beter in staat te stellen om hun rol in de warmtetransitie te vervullen. De *‘Wet collectieve warmtevoorziening’* (Wcw) en de *‘Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie’* (Wgiw) zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. De door ons gesproken rijks- en gemeenteambtenaren verwachten vooral veel van de Wgiw. In deze wet creëert het Rijk voor gemeenten namelijk nieuwe mogelijkheden om de transitie van aardgas naar duurzame warmtealternatieven lokaal vorm te geven. Denk daarbij aan de mogelijkheid om inwoners verdergaand dan nu te verplichten om hun woning(en) en/of gebouw(en) van het aardgas los te koppelen. Gemeenten krijgen onder bepaalde voorwaarden²¹ in deze wet namelijk de mogelijkheid om te bepalen dat de betrokken netbeheerder na een bepaalde datum geen aardgas meer naar een bepaalde wijk mag transporteren.²² Zo hoeft een aardgasnet niet langer in stand gehouden te worden voor enkele gebruikers die niet van het aardgas losgekoppeld kunnen worden. Eén van de door ons gesproken gemeenteambtenaren zei daarover:

“Nou, wij wachten met smart op de Wgiw. Dat betekent zeg maar het afsluitrecht. Als je het afsluitrecht kunt inzetten, dan kan je in een buurt, mits je een goed plan hebt, transparant nou, et cetera, kan je zeggen: nou, over een jaar of acht tot tien draaien we hier de kraan dicht. En dat doet heel veel in de voorloop van collectieve oplossingen.”

Hoewel sommige gemeenteambtenaren aangeven dat het erg lang duurt totdat het Rijk de Wcw en Wgiw implementeert, is de algemene inschatting van onze respondenten wel dat met de inwerkingtreding van deze wetten in de voor gemeenten belangrijkste benodigde randvoorwaarden is voorzien. Eén van de gemeenteambtenaren adviseert het Rijk dan ook het volgende: *“Kijk, we hebben ontzettend veel geld, en [...] zei het net ontzettend treffend, we hebben straks een Wcw en we hebben een Wgiw, en dan zou ik eigenlijk zeggen, punt. Ga even de focus op iets anders zetten en laat het spel gaan.”* De rijksambtenaren merken echter op dat het, om er zeker van te zijn dat alle randvoorwaarden aanwezig zijn,

²⁰ Om daar gebruik van te kunnen maken, is wel (goed) personeel nodig. Dat is op dit moment echter lang niet altijd het geval (zie Hoofdstuk 5).

²¹ Er moet een redelijk en betaalbaar warmtealternatief beschikbaar zijn. Daarbij dient opgemerkt te worden dat woning- en gebouweigenaren uiteindelijk nog altijd zelf mogen bepalen op welk duurzaam warmtealternatief zij overstappen. Zij zijn dus niet verplicht om bijvoorbeeld mee te doen aan een collectief warmtenet, maar kunnen ook voor een individuele oplossing kiezen.

²² Gemeenten zijn niet verplicht om deze mogelijkheid te benutten.

belangrijk is om in contact te blijven met gemeenten. Dat gebeurt volgens hen onder andere via het NPLW. De rijksambtenaren die voor dit programma werkzaam zijn, informeren gemeenteambtenaren bijvoorbeeld over de consequenties van nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast is het NPLW volgens één van onze respondenten *“op dit moment druk met een beeld op te halen, dus waar staan gemeenten en wat hebben ze nodig. En idealiter volgt daar dan een plan uit wat dus die behoefte invult.”*

Gemeenten: samenwerken met bewoners en andere lokale partijen

Gemeenten richten zich volgens onze respondenten momenteel hoofdzakelijk op het daadwerkelijk in beweging krijgen van eigenaren, zodat zij hun eigen woning(en) en/of gebouw(en) gaan verduurzamen. Dat pakken niet alle gemeenten op dezelfde manier aan; sommige gemeenten zetten in op een collectieve óf individuele strategie, andere gemeenten op een combinatie van beiden. Eén van de door ons gesproken gemeenteambtenaren illustreert die afweging als volgt: *“Ga je doelgroepen benaderen, bijvoorbeeld corporaties, particuliere verhuurders, particuliere eigenaren en pak je dat als primaire insteek. [...] Of ga je kijken naar een geografische insteek en dat is dan die wijkgerichte aanpak.”* Los van welke route precies wordt gevolgd, zien de door ons gesproken gemeenteambtenaren het voornamelijk als hun taak om burgers en bedrijven te ondersteunen om bijvoorbeeld energie te besparen, zonnepanelen aan te schaffen, warmtepompen te (laten) installeren en/of hun woning al helemaal van het aardgas los te koppelen. *“In [...] is in ieder geval mijn taak als regisseur om in ieder geval, nou ja de piketpaaltjes of het beleid of wat dan ook op dusdanige wijze vorm te geven dat inwoners van [...] een beetje beginnen te snappen wat ze allemaal moeten gaan doen om aardgasvrij te zijn in 2050.”*, aldus één van onze gesprekspartners.

In de praktijk komt de gemeentelijke ondersteuning vooral neer op het op eigen initiatief verstrekken van informatie en advies aan inwoners. Dat gebeurt op verschillende manieren, bijvoorbeeld via lokale campagnes, bewonersbrieven, e-mails, keukentafelgesprekken, uitgebreide participatietrajecten, energiecoaches, energieloketten en wooncoaches. Eén van de door ons geïnterviewde gemeenteambtenaren stelt bijvoorbeeld: *“Eigenlijk ook alles wat er maar is: wooncoaches, bouwadviseurs, financieel adviseurs, we gaan met bakfietsen de straten door, we hebben die FIXbrigade die bij huurders langs gaat om dingetjes te installeren, we hebben het energieloket.”* Zo hopen gemeenten inwoners te stimuleren om zelf (alvast) met de warmtetransitie aan de slag te gaan. Daarbij dient opgemerkt te worden dat inwoners volgens onze respondenten doorgaans alleen willen verduurzamen als dat voor hen financieel aantrekkelijk is; investeringen in energetische maatregelen moeten binnen afzienbare tijd terugverdiend kunnen worden. Zo lang (nog) niet duidelijk is of dat lukt, gaan gemeenteambtenaren liever nog niet met hun inwoners in gesprek; *“Bij beide sporen lopen wij er denk ik vooral tegenaan dat we het moeilijk vinden om naar de inwoners toe te gaan omdat we geen helder sluitende [antwoorden op] vragen hebben over de financiering”*, aldus één van onze gesprekspartners.

Gemeenten werken niet alleen samen met inwoners om de warmtetransitie te laten slagen. Integendeel, zij zoeken volgens onze respondenten ook actief samenwerking met andere stakeholders. Denk daarbij allereerst aan woningcorporaties en particuliere verhuurders. Nederland telt immers zo'n 2,3 miljoen corporatiewoningen en ruim 1,13 miljoen private huurwoningen (CBS 2023a). In dergelijke verbanden werken gemeenten niet alleen samen, maar vervullen zij ook geregeld een iets meer presterende overheidsrol. Gemeenten maken volgens onze respondenten dan namelijk onder andere prestatieafspraken die bijvoorbeeld in de woonvisie worden vastgelegd. Ook met netbeheerders en warmtebedrijven werken gemeenten tot op zekere hoogte prestatiegericht samen. Als de gemeente bijvoorbeeld een wijk op een duurzaam warmtenet aan wil sluiten, moeten de leidingen wel geschikt zijn om het beoogde warmtealternatief te distribueren. Andersom zijn netbeheerders en warmtebedrijven ook afhankelijk van gemeenten; *“Bijvoorbeeld met netcongestie,*

eigenlijk hebben de netbeheerders de duidelijkheid van zo concreet mogelijke wijkuitvoeringsplannen nodig om daarop beslissingen te kunnen nemen en te investeren”, aldus één van onze respondenten.

4.2 De presterende rol als ontbrekende schakel

Hoewel de verdeling van taken en verantwoordelijkheden goed aansluit bij hetgeen in het Klimaatakkoord werd beoogd, blijkt het nog niet zo gemakkelijk om daadwerkelijk woningen en gebouwen van het aardgas los te koppelen. Hoewel de laatste KEV een voorzichtig positief beeld laat zien, worden de (tussen)doelen van 2030 en 2050 niet zonder meer gehaald (zie o.a. Hammingh et al. 2022; Van der Molen et al. 2023; PBL et al. 2023). Volgens onze respondenten komt dat hoofdzakelijk doordat de investeringen die gedaan moeten worden om aardgasvrij te kunnen wonen en werken niet zo maar terugverdiend worden in een lagere energierekening. Er is met andere woorden dus niet altijd sprake van woonlastenneutraliteit (zie ook Schilder & Van der Staak 2020). Zo lang de gaskraan voorlopig nog niet dichtgedraaid wordt, besluiten veel woning- en gebouweigenaren volgens onze respondenten dan ook om voorlopig even niets te doen.

Minder vrijblijvendheid...

Onze respondenten zijn eensgezind over wat ervoor nodig is om de warmtetransitie te versnellen. Inwoners moeten volgens hen te horen krijgen vanaf welke datum er in hun woning(en) en/of gebouw(en) geen aardgas meer geleverd wordt, en per die datum een duurzaam warmtealternatief aangeboden krijgen. *“Dus dat je inderdaad een datum prikt en zegt: ‘Beste mensen, we gaan een warmtenet nu aanleggen, iedereen kan zich melden bij ons, dan zorgen we voor een aansluiting, maar als je niet meedoet, dan is er over acht jaar geen aardgas meer, dan gaat de kraan dicht.’”*, aldus één van onze respondenten. Een door een hogere overheid opgelegde verplichting voor gemeenten om in 2035 bijvoorbeeld minimaal 20 procent van de woningen en gebouwen van het aardgas losgekoppeld te hebben, in 2040 minimaal 30 procent et cetera, zou volgens de door ons gesproken gemeenteambtenaren ook kunnen helpen. Hoewel onze gesprekspartners het erover eens zijn dat het belangrijk is om de warmtetransitie minder vrijblijvend te maken, formuleren zij zelf liever geen hardere resultaatverplichtingen en/of prestatieafspraken.

De door ons gesproken gemeenteambtenaren geven aan dat hun wethouders de door het Rijk in de Wgiw opgenomen mogelijkheid om inwoners te verplichten om hun woningen en gebouwen van het aardgas los te koppelen (zie Paragraaf 4.1) niet (durven te) benutten. Wethouders zijn namelijk bang voor bedreigingen, een tegenvallende verkiezingsuitslag, of slepende juridische procedures: *“Maar de politicus die dat besluit door de raad heen moet knallen een jaar voor de verkiezingen, vergeet het maar [...]”*, aldus één van onze respondenten. Gemeenteambtenaren zien hier dan ook een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk: *“Nou, je maakt het gewoon iedereen makkelijker wanneer het van het Rijk moet.”* Volgens de door ons gesproken rijksambtenaren zien ministers het op hun beurt nu niet zitten om juridisch bindende doelen aan gemeenten en/of woning- en gebouweigenaren op te leggen.²³ *“Mijn minister gaat niet mensen verplichten van het gas af te halen, dus die gaat die plicht ook niet doorduwen via gemeenten.”*, aldus één van hen. Waar gemeenteambtenaren afwachtend naar het Rijk kijken, kijken rijksambtenaren op hun beurt afwachtend naar Europa: *“Wij hopen natuurlijk dat Europa uiteindelijk met verplichtende maatregelen komt. [...]”*. De angst om (politiek) afgerekend te worden, heeft tot gevolg

²³ Op dit moment zou nog onduidelijk zijn welke aantallen haalbaar zijn. Daarnaast bestaat de angst dat het stellen van juridisch bindende doelen het zorgvuldige gemeentelijke proces kunnen doorkruisen.

dat het nemen van verantwoordelijkheid – in de vorm van het stellen van juridisch bindende doelen naast het creëren van het benodigde instrumentarium – steeds verder omhoog wordt doorgeschoven.

...een verantwoordelijkheid die niet belegd is in het Klimaatakkoord

Gezien de in het Klimaatakkoord beschreven rol- en taakverdeling is het niet vreemd dat noch gemeente- noch rijksambtenaren voor zichzelf een rol zien weggelegd in het stellen van concretere, afdwingbare doelen. Een Rijksoverheid die opereert als ‘rechtmatige overheid’ borgt immers primair de randvoorwaarden waarbinnen andere partijen resultaat kunnen behalen. *“In het beleid worden de politieke doelen vertaald naar regels, procedures en de inzet van middelen”* (Van der Steen et al. 2014b, p. 20). In het kader van de warmtetransitie betekent dit concreet dat de (inter)nationale politieke ambitie om CO₂ te besparen, vertaald wordt naar regels, procedures en de inzet van middelen. Het is voor een rechtmatige overheid belangrijker dat dit proces zorgvuldig en goed doorlopen wordt, dan dat er daadwerkelijk resultaat wordt behaald²⁴. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het Rijk gemeenten via de ‘Crisis- en Herstelwet’ (Chw) onder bepaalde omstandigheden wel de mogelijkheid heeft gegeven om inwoners te verplichten om hun woningen en gebouwen van het aardgas los te koppelen. In de aankomende Wgiw wordt deze mogelijkheid nog verder uitgebreid (zie Paragraaf 4.1).

Voor gemeenten die, zoals in het Klimaatakkoord wordt beoogd, opereren als ‘samenwerkende overheid’ kan het vergaand verplichten van woning- en/of gebouweigenaren om hun vastgoed los te koppelen van het aardgas eveneens gevoelig liggen. Een overheid die op samenwerking stuurt, zal de te behalen resultaten namelijk het liefst *“in interactie met belangrijke partners uit het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven”* bepalen (Van der Steen et al. 2014b, p. 21; zie ook Christensen & Laegreid 2007 en Tabel 1). De belangrijkste stakeholders, waaronder gemeenteambtenaren, komen dan bijvoorbeeld samen tot de conclusie dat het waardevol is om sociale huurwoningen verdergaand te isoleren, en maken daar vervolgens ook samen een concreet plan van aanpak en nadere afspraken voor. Van het samen vaststellen van het te behalen resultaat is echter geen sprake meer als de gemeente volledig zelf bepaalt of, en zo ja welke, eigenaren gedwongen worden om hun woning(en) en/of gebouw(en) van het aardgas los te koppelen.²⁵ Dat zou er in de praktijk toe kunnen leiden dat samenwerkingspartijen minder snel of zelfs helemaal niet meer bereid zijn om de gemeente tegemoet te komen op de onderdelen van de warmtetransitie waarbinnen hun inzet noodzakelijk is. Denk aan het tijdig geschikt maken van leidingen.

4.3 Beter aansluitende rolopvattingen

Als politici en bestuurders het écht belangrijk vinden dat alle woningen en gebouwen in Nederland in 2050 van het aardgas zijn losgekoppeld, zal ten minste één van de betrokken partijen over de angst om op ingezet beleid afgerekend te worden heen moeten stappen. Gezien de in Nederland

²⁴ Dit betekent niet dat de overheid helemaal geen doelen stelt, zoals een klimaat-neutrale gebouwde omgeving in 2050.

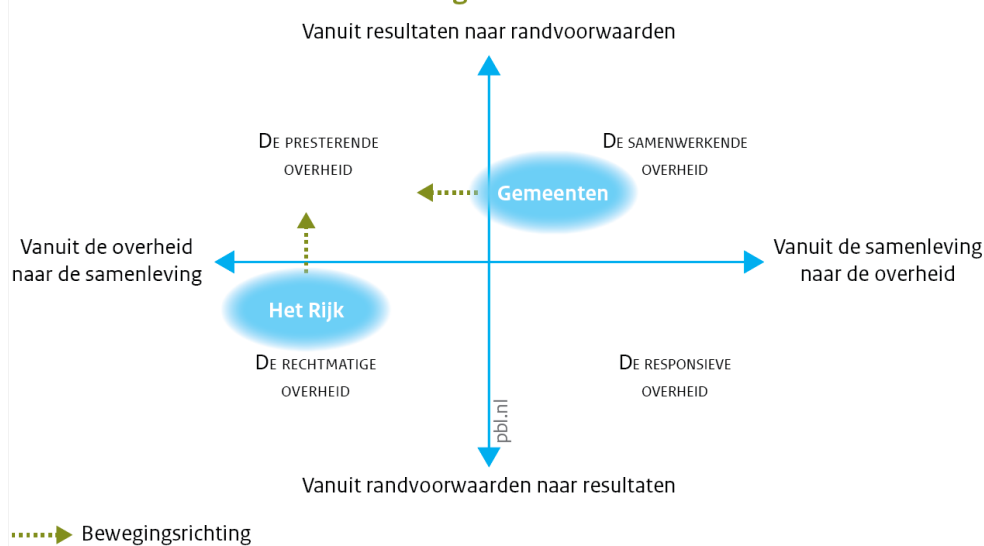
²⁵ In theorie zouden gemeenten dan wel nog steeds met andere partijen samen kunnen werken. Zij zouden dan bijvoorbeeld samen met stakeholders duurzame warmtealternatieven kunnen ontplooiën. Er wordt dan alleen niet langer invulling gegeven aan alle kenmerken van samenwerkende overheidssturing.

gangbare rolverdeling tussen bestuurslagen ligt het voor de hand dat het Rijk een eerste stap zet. Dat kan bijvoorbeeld door per gemeente prestatieafspraken op te stellen, waarin wordt vastgelegd hoé (snel) woningen van het aardgas losgekoppeld moeten worden. In welke volgorde vervolgens aan de slag wordt gegaan, willen onze respondenten het liefst aan gemeenten en lokale stakeholders zelf overlaten. Zo blijft de mogelijkheid voor lokaal maatwerk bestaan. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het voor het daadwerkelijk behalen van resultaat belangrijk is dat het Rijk in kan grijpen als lokale partijen er samen niet uitkomen. Zonder die doorzettingsmacht biedt het vooraf stellen van concrete resultaatverplichtingen immers geen garanties.

Meer behoefte aan de presterende overheidsrol...

Als de hierboven beschreven rol- en taakverdeling wordt doorgevoerd, verschuift de Rijksoverheid in het kwadrantenmodel van de NSOB een beetje naar boven; het Rijk wordt naast een rechtmatige overheid dan tot op zekere hoogte ook een wat meer ‘presterende overheid’. Gemeenten blijven hoofdzakelijk in het kwadrant van de samenwerkende overheid zitten, en krijgen daarnaast eveneens een meer ‘presterende overheidsrol’ (zie Figuur 5). Deze alternatieve organisatie lijkt beter aan te sluiten bij de behoeften van de door ons gesproken rijks- en gemeenteambtenaren, omdat het zowel het Rijk als gemeenten in staat stelt om zelf meer grip te houden op de daadwerkelijke realisatie van de voor 2030 en 2050 gestelde (tussen)doelen. Gemeenten, en indien nodig ook het Rijk, zijn er dan immers verantwoordelijk voor dat er tijdig en voldoende passende duurzame warmtealternatieven beschikbaar komen, zodat de levering van aardgas ook daadwerkelijk op de vastgestelde einddatum stopgezet kan worden. Een presterende overheid stuurt in de uitvoering immers intensief (bij) op het zelf sturen op de “doelgerichtheid en doelmatigheid van interventies” (Van der Steen et al. 2014b, p. 21).

Figuur 5.
Een alternatief voor overheidssturing in de warmtetransitie



Bron: Van der Steen et al. (2015), bewerking PBL

Volgens onze respondenten is deze aanpak om verschillende redenen kansrijk. Allereerst is de stip op de horizon voor iedereen duidelijk, waardoor lokale partijen gedwongen worden om samen uit te onderhandelen in welke volgorde wijken en buurten van het aardgas losgekoppeld worden. De transitievisie warmte wordt daardoor minder vrijblijvend, en krijgt meer gewicht; “Ja, want dan zou je kunnen zeggen van: ja, weet je? Wij denken dat deze wijk zich daar het meest voor leent. Dus deze gaan we gewoon even vooruitschuiven.”, aldus één van de door ons gesproken gemeenteambtenaren. En als

inwoners zich vervolgens tegen de gemeentelijke plannen verzetten, kan naar de door het Rijk opgelegde resultaatverplichting verwezen worden. Dat voorziet volgens onze respondenten in de behoefte van inwoners aan duidelijkheid, én aan de behoefte van lokale politici en ambtenaren om te kunnen schuilen achter de brede rug van het Rijk.²⁶ Eén van onze respondenten trekt de parallel met de beoogde normering in de verkoop van auto's: "Als je weet na 2035 mag je geen auto meer kopen met diesel of benzine, dat geeft nu al wel duidelijkheid weet je." Een mogelijk nadeel van deze nieuwe rolverdeling is wel dat de gemeente nog meer dan nu al een "uitvoeringsorganisatie van het Rijk" wordt.

...is op andere beleidsdossiers al gebruikelijk

Deze manier van werken is niet nieuw, maar al binnen verschillende beleidsdossiers uitgerold. Eén van die dossiers is de woningbouw; "Het Rijk maakt afdwingbare prestatieafspraken met provincies, gemeenten, corporaties en marktpartijen over het opvoeren van het tempo, nieuwbouw en betaalbare woningen" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022, p. 1). Daar wordt in de praktijk allereerst vorm en inhoud aan gegeven door nationale doelen om te zetten in provinciale taakstellingen. Die provinciale taakstellingen worden vervolgens uit onderhandeld in regionale woondeals en lokale prestatieafspraken. Zo wordt voor iedere regio niet alleen duidelijk hoeveel woningen er de komende tien jaar ieder jaar bijgebouwd moeten worden, maar ook welk type woningen, in welk segment en op welke locaties. Die afspraken zijn niet vrijblijvend; als lokale partijen er samen niet uitkomen, "kan het Rijk in het uiterste geval woningbouwlocaties afdwingen" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023b, p. 1). Die bevoegdheid is vastgelegd in de 'Wet inzake versterking regie volkshuisvesting', die momenteel ter advies voorligt bij de Raad van State (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023c).

Daarbij dient opgemerkt te worden dat de ervaring leert dat het een illusie is om te denken dat alleen het op papier aanscherpen en licht verschuiven van bevoegdheden in de praktijk een wereld van verschil maakt. De aan het begin van deze paragraaf beschreven verdeling van taken en bevoegdheden werkt alleen als het Rijk en gemeenten ook daadwerkelijk (in staat zijn om) hun nieuwe verantwoordelijkheden (te) pakken. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De afgelopen jaren is veelvuldig gebleken dat dat bevoegdheden lang niet altijd ingezet worden. Hoewel de minister van BZK bijvoorbeeld in de 'Wet ruimtelijke ordening' (Wro) al geruime tijd de juridische bevoegdheid had om specifieke locaties voor woningbouw aan te wijzen, is daar in de praktijk de afgelopen jaren bijvoorbeeld nooit op teruggevallen (Hamers et al. 2021). Het opleggen van verdergaande verplichtingen aan inwoners en/of gemeente is dus weliswaar een stap in de goede richting, maar nadrukkelijk geen garantie voor een succesvolle warmtetransitie.

²⁶ Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat gemeenteambtenaren bedreigd worden door inwoners die hun woning(en) en/of gebouw(en) nog niet van het aardgas los willen koppelen.

5 Andere opties en obstakels

De voortgang van de warmtetransitie staat momenteel onder druk, omdat noch het Rijk noch gemeenten mensen willen dwingen om hun woning van het aardgas los te koppelen. Gemeenteambtenaren verwachten dat het Rijk daarmee aan de slag gaat, terwijl rijksambtenaren op hun beurt naar Europa kijken. Deze bestuurlijke dynamiek is niet uniek voor de warmtetransitie. Bartholomeus en Jansen komen bijvoorbeeld tot een vergelijkbare probleemanalyse voor de watertransitie. Zij stelden recent in het Financieel Dagblad (2023): *“Om waterschaarste tegen te gaan is snel handelen noodzaak. Maar bestuurlijke routines zitten dat in de weg. Iedereen wacht op iedereen.”* (p. 1). Wij zijn het met onze respondenten eens dat het aanbrengen van scherpere taken en bevoegdheden van het Rijk en gemeenten bij kan dragen aan helderdere resultaatverplichtingen en meer urgentie om woningen en gebouwen daadwerkelijk van het aardgas los te koppelen. Echter, het is ook mogelijk om daar in de praktijk op een andere manier sturing aan te geven. Bovendien dient rekening gehouden te worden met een aantal problemen die onvermijdelijk, hoe de overheid de warmtetransitie ook (bij) probeert te sturen, zullen ontstaan. In dit hoofdstuk gaan wij daar nader op in.

5.1 Anders sturen op het behalen van resultaat

De in het vorige hoofdstuk voorgestelde wijziging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden bouwt voort op de in het Klimaatakkoord beoogde taak- en rolverdeling; in aanvulling op de in het Klimaatakkoord beschreven rechtmatige overheidsrol voor het Rijk en samenwerkende overheidsrol voor gemeenten, wordt ingezet op iets meer prestatiesturing. Daar kan volgens onze respondenten invulling aan gegeven worden door hardere doelen te stellen die gemeenten vervolgens samen met lokale stakeholders uitvoeren. In de dagelijkse beleidspraktijk kan echter ook op andere manieren invulling gegeven worden aan de behoefte om meer in te zetten op prestatiesturing. In deze paragraaf worden twee mogelijke invullingen besproken. Daarmee willen wij nadrukkelijk niet suggereren dat deze governance-structuren beter werken dan het voorstel van onze respondenten. Wij willen alleen laten zien dat er ook alternatieven zijn die alvorens de rolverdeling tussen rijks- en gemeenteambtenaren wordt herzien overwogen kunnen worden.

Gemeenten aan het roer van publieke voorzieningen...

Om er zeker van te zijn dat de beoogde resultaten behaald worden, zouden alle gemeenten zelf warmte- en/of installatiebedrijven op kunnen richten die een duurzaam warmtenet gaan beheren en/of prijsvormend optreden. Zij zijn dan minder afhankelijk van hun samenwerkingspartners. Zo'n aanpassing van de governance-structuur werd door onze respondenten weliswaar niet ter sprake gebracht, maar is niet ondenkbaar. Integendeel, verschillende gemeenten zijn daar momenteel al mee bezig (Programma Aardgasvrije Wijken 2021). Ook door de minister voor Klimaat en Energie wordt hier al aan gewerkt. In oktober 2022 informeerde hij de Tweede Kamer over zijn besluit voor de marktordening van collectieve warmte: *“Alles afwegende heb ik besloten om in het wetsvoorstel Wcw te bepalen dat gemeenten alleen warmtebedrijven voor een nieuw warmtekavel kunnen aanwijzen waarbij de infrastructuur in handen is van een of meerdere publieke partijen of waarbij een of meerdere publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur”* (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2022, p. 2). Hij vervolgt: *“Een warmtebedrijf krijgt met de aanwijzing de exclusieve bevoegdheid – maar ook de wettelijke taak – een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel aan te leggen en te exploiteren als de gemeente hiertoe besluit.”* (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2022, p. 2).

In het maatschappelijke debat worden verschillende redenen genoemd voor de realisatie van publieke warmtenetten. Van Poelgeest, voormalig voorzitter van de Klimaattafel voor de gebouwde omgeving, stelt bijvoorbeeld dat alleen de overheid huishoudens kan verplichten om hun woning(en) en/of gebouw(en) van het aardgas los te koppelen, waardoor zij ook het financiële risico dat niet genoeg huishoudens zich op een duurzaam warmtenet willen aansluiten kunnen weg nemen (NOS 2022). Bijkomend voordeel is dat de overheid geen winst hoeft te maken, waardoor zij met een lagere prijs kan rekenen dan private bedrijven (NOS 2022). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat er ook weerstand is tegen de komst van publieke warmtenetten. Onder andere bij energiebedrijven hebben de besluiten van de minister recent tot onrust en onbegrip geleid. Energieleverancier Vattenfall gaf bijvoorbeeld aan de uitbreiding van bestaande warmtenetten voorlopig stil te leggen, en te verwachten dat ook de aanleg van nieuwe netten vertraging op zal lopen (Trouw 2022). Warmtebedrijven zoals Eneco kwamen met een vergelijkbare reactie (Energieia 2022). PWC (2022) merkt dan ook op dat het aannemelijk is dat *“de private investeringen in uitbreiding en vernieuwing sterk terugvallen omdat aantrekkelijk perspectief ontbreekt”* (p. 6).

...of alle verantwoordelijkheid naar het Rijk

In het door onze respondenten geschetste alternatief is een grote rol weggelegd voor gemeenten. Dat ligt voor de hand, aangezien de warmtetransitie grotendeels achter de voordeur plaatsvindt. Gemeenteambtenaren zijn doorgaans immers beter op de hoogte van lokale wensen, behoeften en verschillen, dan rijksambtenaren (Dignum et al. 2021; Van Schie et al. 2022). Het komt vandaag de dag dan ook geregeld voor dat gemeenteambtenaren bij inwoners langsgaan of informatiebijeenkomsten organiseren, om inwoners te informeren en mogelijke individuele en/of collectieve warmtealternatieven te bespreken; *“via een gebiedsaanpak, dus wijkenaanpak, maken we hele specifieke communicatie, participatietrajecten met bewoners”*, aldus één van onze respondenten. Zo hopen zij inwoners te bewegen om zelf alvast aan de slag te gaan met het aardgas-ready of zelfs al helemaal aardgasvrij maken van hun eigen woning. Daarbij merken onze respondenten wel op dat dergelijke intensieve participatietrajecten in de toekomst, naarmate er meer woningen tegelijkertijd van het aardgas losgekoppeld moeten worden, niet langer houdbaar zijn. Zij vinden de betrokkenheid van gemeenten op de langere termijn vooral belangrijk, omdat zij maatwerk kunnen borgen.

Hoewel er veel voor te zeggen is om gemeenten intensief bij de warmtetransitie te betrekken, is dat niet onvermijdelijk. Het is in theorie evenwel denkbaar dat het Rijk in Nederland als enige overheid²⁷ (bij)stuurt op het voor 2050 volledig aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Het Rijk zou immers ook zelf verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor het behalen van een harde resultaatverplichting. Het Rijk zou bijvoorbeeld vergaand en indirect dwingend kunnen sturen via normering, belasting en subsidies, en gebouweigenaren op deze manier een prikkel geven om van het aardgas af te gaan. Zij zou ook met de resultaten uit de *‘Startanalyse aardgasvrije buurten’*, al dan niet samen met stakeholders, zelf voor iedere buurt of wijk een passende keuze voor een duurzaam warmtealternatief kunnen maken. Vervolgens zou zij dat alternatief zelf uit kunnen rollen, bijvoorbeeld door een installatiebedrijf over te nemen, of aan installateurs en warmtebedrijven de (prestatie)opdracht kunnen geven om het gekozen duurzame warmtealternatief verder uit te rollen. Deze werkwijze heeft als voordeel dat niet voor ieder warmtenet goedkeuring gevraagd hoeft te worden

aan de gemeenteraad, waardoor sneller knopen doorgehakt kunnen worden. Tegelijkertijd wordt het ook moeilijker om tegemoet te komen aan lokale wensen, behoeften en verschillen.

5.2 Terugkerende uitdagingen

Het gebrek aan prestatiebesturing is niet het enige probleem dat de voortgang van de warmtetransitie in de weg staat. Tijdens de focusgroepen noemden onze respondenten ook een aantal uitdagingen die, los van de gekozen governance-structuur, volgens hen onvermijdelijk terug zullen komen. Allereerst werd opgemerkt dat subsidies die gericht zijn op individuele verduurzaming tot gevolg kunnen hebben dat collectieve oplossingen financieel onder druk komen te staan. Naarmate meer woningen via individuele warmtealternatieven verduurzaamd worden, kunnen de aansluitkosten voor een collectief warmtenet immers onder minder huishoudens verdeeld worden. Onze respondenten schetsen daarvoor op hoofdlijnen twee oplossingen. Rijksambtenaren verwachten vooral dat gemeenten inwoners beter informeren over hun toekomstplannen voor collectieve oplossingen. Andersom verwachten gemeenteambtenaren dat het Rijk minder inzet op subsidies voor individuele warmteoplossingen. Eén van hen merkte op: “[...] een waaier aan subsidieregelingen, dat ondermijnt juist. [...] Want nu is dat landelijk, snap ik, wordt er gestrooid met subsidieregelingen en allerlei dingen wat mensen individueel kunnen doen. Ondertussen wordt er juist van ons gevraagd om wijkgericht naar collectieve oplossingen te gaan zoeken.”

Daarnaast benadrukten onze respondenten dat de verplichting om woningen en gebouwen van het aardgas los te koppelen inwoners direct raakt in hun portemonnee. Allereerst moet er een flink bedrag in één keer betaald worden. Sommige inwoners kunnen dat, voor anderen is dat een probleem. Dat zou in theorie opgelost kunnen worden door, al dan niet gebouwgebonden, renteloze leningen te verstrekken. Los van de vraag of inwoners daar gebruik van willen maken²⁸, is dat volgens onze respondenten niet voor iedereen een oplossing. De kans is volgens hen namelijk aanwezig dat de investeringen zichzelf uiteindelijk niet terugverdienen; “Het wordt gewoon dus duurder. [...] Maar voor nu noemen we het cost-plus en dan klinkt het allemaal gewoon eerlijk. Het wordt gewoon knetter duurder.”, aldus één van onze respondenten. Onze respondenten benadrukken dat het daarom belangrijk is om op voorhand alvast te bedenken hoé de kosten voor de warmtetransitie uiteindelijk verdeeld worden. Eén van hen stelt: “Uiteindelijk is het een verdelingsvraagstuk van: hoe gaan we dat nou precies met elkaar verdelen in Nederland? Is dat nou op basis van toevallig waar je woont in een gemeente of in een dorp of waar dan ook?” Het Rijk moet hier volgens hen zo snel mogelijk duidelijkheid over geven.

Tot slot werd in de focusgroepen meermaals benadrukt dat een personeelstekort de warmtetransitie in de weg kan staan. Dat probeert het Rijk op te lossen door extra budget beschikbaar te stellen voor het omscholen en aannemen van personeel. Daar zitten volgens onze respondenten wel twee haken en ogen aan. Allereerst zijn de desbetreffende regelingen vaak tijdelijk, waardoor niet gedurende de gehele warmtetransitie extra personeel ingezet kan worden. Daarnaast is de arbeidsmarkt krap, waardoor het lastig is om nieuw personeel te werven. Als alle gemeenten en samenwerkingspartners dan tegelijkertijd op zoek gaan naar nieuwe medewerkers, wordt de markt “overspoeld met vacatures”. Dat zou ik de praktijk mogelijk tot problemen kunnen leiden.

²⁸ Schilder en Van der Staak (2020) beschreven een aantal mogelijke belemmeringen.

5.3 Tot slot

Hoewel in de laatste Klimaat- en Energieverkenning (KEV) voorzichtig de vlag uit kon, is nog niet zeker dat de gebouwde omgeving in 2050 daadwerkelijk volledig aardgasvrij is. Deze doelstelling is weliswaar binnen bereik, maar wordt alleen behaald als álle omstandigheden meezitten én al het voorgenomen beleid ook daadwerkelijk (snel) tot uitvoering komt. Dat is in de praktijk echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het lukt namelijk niet zonder meer altijd om al het voor de gebouwde omgeving voorgenomen beleid daadwerkelijk succesvol te implementeren. Er is onder Rijks- en gemeenteambtenaren behoefte aan hardere afspraken voor het aardgasvrij maken van woningen. Die leggen zowel het Rijk als gemeenten eigenlijk liever niet op. Politici en bestuurders lijken bang voor de gevolgen van dergelijke beslissingen. Denk daarbij aan bedreigingen, maar ook aan tegenvallende verkiezingsuitslagen of langslappende juridische procedures. Daarnaast past dwang niet goed bij de huidige rol- en taakverdeling, waarin het Rijk als '*rechtmatige overheid*' het gereedschap klaarlegt voor de maatschappij en gemeenten als '*samenwerkende overheid*' de verbinding zoeken met andere stakeholders. Een deel van het uitvoeringsrisico vloeit dus voort uit de gekozen governancestructuur. Als politici en bestuurders het belangrijk vinden dat alle woningen en gebouwen in Nederland in 2050 van het aardgas zijn losgekoppeld, zal die governancestructuur herzien moeten worden. Gezien de in Nederland gangbare rolverdeling tussen bestuurslagen ligt het voor de hand dat het Rijk daartoe de eerste stap zet. De aankomende kabinetsformatie geeft het Rijk bovendien het momentum om op korte termijn de interbestuurlijke rolverdeling te herzien.

Referenties

- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Assarroudi, A., Nabavi, F.H., Armat, M.R. & Ebadi, A. (2018). Directed qualitative content analysis: the description and elaboration of its underpinning methods and data analysis process. *Journal of Research in Nursing*, 23(1), pp. 42-55.
- Babbie, E. (2010). *The practice of social research*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Balm, M. (2022). Gedragsmodel Balm als gesprekstool. Geraadpleegd via: <https://balmacademie.nl/gedragsmodel-balm-als-gesprekstool/>
- Blijleven, W. & Kooiker, S. (2022). *Overdragen, delen en herstellen: overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: thematic analysis and code development*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- CBS (2023a). Private huursector groeit sterker dan koop- en corporatiesector. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/11/private-huursector-groeit-sterker-dan-koop-en-corporatiesector#:~:text=In%20totaal%20waren%20er%20oruim,wonin%20tot%202%2C30%20miljoen.>
- CBS (2023b). Gemeentegrootte en stedelijkheid. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>
- Christensen, T. & Lægread, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), pp. 1059-1066.
- De Jong, J., Oosterveer, H., Ruckert, N., Verveld, L. & Winkel, S. (2023). *Een warmte transitie: Onderzoek naar wat het Rijk en gemeenten doen om alle burgers mee te nemen naar een aardgasvrije toekomst*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- De Vries, R., Vringer, K., Wentink, C. & Visser, H. (2019). *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Diercks, G., Loorbach, D., van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N. & van Raak, R. (2020). *Sturing in transities: een raamwerk voor strategiebepaling*. Rotterdam: DRIFT.
- Dignum, M., Kooij, P., van der, Kunseler, E., Schie, M. van, Schilder, F. & Staak, M. van der (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), pp. 107-115
- Energieia (2022, 22 oktober). Warmtebedrijven 'verbijsterd' over voorgenomen besluit publieke infrastructuur warmte. Geraadpleegd via: <https://energieia.nl/energieia-artikel/40103870/warmtebedrijven-verbijsterd-over-voorgenomen-besluit-publieke-infrastructuur-warmte>
- Expertise Centrum Warmte (2021). Expertise Centrum Warmte. Geraadpleegd via: <https://www.expertisecentrumwarmte.nl/home/default.aspx>

- Financieel Dagblad (2023, 17 juli). Bestuurscultuur grootste obstakel voor warmtetransitie. Geraadpleegd via: <https://fd.nl/opinie/1482415/bestuurscultuur-grootste-obstakel-voor-waertran-sitie>
- Fontana, A. & Frey, J.H. (1994). Interviewing: the art of science. In: N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.), Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Hamers, D., Hanemaaijer, A., Hekkenberg, M., Hilbers, H., Kruitwagen, S., Schilder, F. & Tiktak, A. (2021). Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hammingh, P., Soest, H. van, Daniëls, B., Koutstaal, P. & Menkveld, M. (2022). Klimaat- en energie-verkenning, 2022. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. Beleid en Maatschappij, 38(4), pp. 388-401.
- Hoogervorst, N. (te verschijnen). Vier trajecten naar een te gebouwde omgeving: achtergrondrapport bij de studie TVKN-2050. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoogervorst, N., Van den Wijngaart, R., Van Bommel, B., Langeveld, J., Van der Molen, F., Van Polen, S., & Tavares, J. (2020). Startanalyse aardgasvrije buurten (versie 24 september 2020); Gemeenterapport met toelichting bij tabellen met resultaten van de Startanalyse. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hsieh, H.F. & Shannon, S. H. (2005). The three approaches to qualitative content analysis. Qualitative Health Research 15(9), pp. 1277-1288.
- Johnson, A. (1996). It's good to talk: the focus group and the sociological imagination. Sociological Review, 44(3), pp. 517-538.
- Kibiswa, N.K. (2019). Directed qualitative content analysis (DQICA): a tool for conflict analysis. The qualitative report, 24(8), pp. 2059-2079.
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Uyterlinde, M., Latino Tavares, J., Van Schie, M. (2021). Monitor RES 1.0: Een analyse van de Regionale Energie Strategieën 1.0. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Niels Sorel, Hans Eerens, Anton van Hoorn
- Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. Forum: Qualitative Social Research, 1(2). Geraadpleegd via: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2386>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023a). Monitorproeftuinen aardgasvrije wijken: voortgang & leerervaringen proeftuinen 2022. Den Haag: Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023b). Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting in consultatie. Geraadpleegd via: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2023/02/16/wetsvoorstel-versterking-regie-volkshuisvesting-in-consultatie>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023c). Wetsvoorstel Versterking Regie op Volkshuisvesting naar Raad van State. Geraadpleegd via: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-versterking-regie-volkshuisvesting/nieuws/2023/07/14/wetsvoorstel-versterking-regie-op-volkshuisvesting-naar-raad-van-state>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Meer regie om woonimpasse te doorbreken. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/11/meer-regie-om-woonimpasse-te-doorbreken>

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). Aardgasvrije Wijken. Kenmerk 2018-0000166637.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). Wet collectieve warmtevoorziening, besluit infrastructuur in publieke handen. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Energieagenda: naar een CO₂-arme energievoorziening. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- NOS (2022, 21 oktober). Warmtenetten moeten van gemeenten worden, risico dat bedrijven afhaken. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2449272-warmtenetten-moeten-van-ge-meente-words-risico-dat-bedrijven-afhaken>.
- NPLW (2022). Nationaal programma lokale warmtetransitie van start: samen op weg naar aardgasvrije wijken, buurten en dorpskernen. Den Haag: Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing government. Reading: Adison Wesley Public Comp.
- PBL, TNO, CBS & RIVM (2023). Klimaat- en Energieverkenning 2023. Deel 1: ramingen van broeikasgasemissies op hoofdlijnen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & ECN. (2011). Verkenning van routes naar een schone economie in 2050: hoe Nederland klimaatneutraal kan worden. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Programma Aardgasvrije Wijken (2021). De aanleg van warmtenetten en het aanbestedingsrecht. Geraadpleegd via: <https://aardgasvrijewijken.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1611908>
- PWC (2022). Effecten van publiek eigendomsverplichting op de realisatiekracht voor collectieve warmtesystemen. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-107b609537a3bbf57220e6cfe35d835ed71b58e6/pdf>
- Raad van de Europese Unie (2023). Europese Green Deal. Geraadpleegd via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/#:~:text=De%20Euro-pese%20Green%20Deal%20is,een%20moderne%20oer%20concurrerende%20economie>.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. Political Studies, 44(4), pp. 652-667.
- Rijksoverheid (2023). Deelnemende gemeenten aardgasvrije wijken. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardgasvrije-wijken/deelnemende-gemeenten-aardgasvrij-maken>
- Rijksoverheid (2019). Klimaatakkoord. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ritsema van Eck, J., Van Oort, F., Raspe, O., Daalhuizen, F. & Van Brussel, J. (2006). Vele steden maken nog geen randstad. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- ROB (2012). Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur
- Robinson, N. (1999). The use of focus groups methodology – with selected examples from sexual health research. Journal of Advanced Nursing, 29, pp.905-913.
- Robson, C. (2002). Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers. Malden: Blackwell Publishing.
- RVO (2023a). Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde>
- RVO (2023b). Energie-investeringsaftrek (EIA). Geraadpleegd via: <https://ondernemersplein.kvk.nl/energie-investeringsaftrek/>.

- Schilder, F., & Van der Staak, M. (2020). Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen: verkenning van de effecten van beleids- en financieringsinstrumenten. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Steenbekkers, A., Fransman, R., De Kluzenaar, Y. & Flore, P. (2021). Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stewart, D.W. & Shamdasani, P.N. (1990). Focus groups: theory and practice. Newbury Park, Calif: Sage.
- Tigchelaar, C., Cox, E., Zwamborn, A., Rovers, V., Niessink, R., & Janssen, J. (2021). Eindgebruikerskosten: technische achtergrondrapportage. Amsterdam: TNO.
- Tonkens, E. (2014). Herover de participatiesamenleving. *Socialisme & Democratie*, 71(1), pp. 85-94.
- Trouw (2022, 21 oktober). Vattenfall staakt de aanleg van warmtenetten vanwege overheidsplannen. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/vattenfall-staakt-de-aanleg-van-warmtenetten-vanwege-overheidsplannen~bb87edf2a/>
- Van de Wijdeven, T. (2012). Doe democratie: over actief burgerschap in stadswijken. Delft: Eburon.
- Van der Molen, F., Langeveld, J., Herbstritt, C., Poorthuis, W., & Hoogervorst, N. (2023). Overzicht Transitievisies warmte: signalen, obstakels en potentieel. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Staak, M., & Schilder, F. (2022). Besturen in het begin van de warmtetransitie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M. & J. Scherpenisse (2014a). Naar een ge(s)laagde strategie: een evaluatie van het interdepartementaal programma biobased economy. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O. & Kruitwagen, S. (2014b). Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/ Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M. Van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Schie, M., Van der Kooij, P., Kunseler, E., Scholte, S., & Van der Staak, M. (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.
- Weber, M. (1946). VII: Bureaucracy. In H.H Gerth & C. Wright Mills (red.) (1946), *From Max Weber: essays in Sociology* (pp. 196-244). Oxon: Routledge.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, Basic Books.

Bijlage 1. Overzicht gemeenten naar kenmerken

Tabel B1.

Gemeentegrootte	Aantal respondenten
>= 250.000	2
100.000-249.999	5
0-99.999	9

Indeling conform CBS (2023b).

Tabel B2.

Ervaring met de warmtetransitie	Aantal respondenten
Proeftuin aardgasvrije wijken	8
Niet-proeftuin aardgasvrije wijken	8

Indeling conform Rijksoverheid (2023).

Tabel B3.

Ligging	Aantal respondenten
Randstad	6
Buiten de randstad	10

Indeling conform Ritsema van Eck et al. (2006) inclusief het Groene Hart.

Bijlage 2. Topiclijst

Hoe sturen het Rijk en gemeenten momenteel op de warmtetransitie?

1. Wat moet u doen om het doel van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050 te realiseren?
2. Wat voor instrumenten gebruikt u daarvoor?
3. Wat doen andere overheden zodat u het doel van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050 kan realiseren?
4. Wat wordt van bewoners, particuliere verhuurders en corporaties verwacht? Zijn zij in staat om met uw beleid invulling te geven aan het doel van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050?

Hoe zouden het Rijk en gemeenten in de toekomst beter kunnen sturen op de warmtetransitie?

1. Wat zou u anders willen doen om het doel van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050 te realiseren?
2. Heeft u andere instrumenten nodig om efficiënter te werk te kunnen gaan?
3. Wat heeft u als u efficiënter wil werken van andere overheden nodig anders dan wat er nu geboden wordt?
4. Wat is nodig om bewoners, particuliere verhuurders en corporaties beter in staat te stellen met uw beleid invulling te geven aan het doel van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050?

Invloed maatschappelijke ontwikkelingen:

1. Recente ontwikkelingen (energieprijzen, oorlog Oekraïne) hebben invloed op de energietransitie. Helpt dit soort maatschappelijke ontwikkelingen u in het realiseren van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050?
2. (Hoe) zou u beter gebruik kunnen maken van toekomstige ontwikkelingen (energieprijzen, oorlog Oekraïne) in het realiseren van een aardgasvrije woningvoorraad in 2050?

Bijlage 3. Codeboek

Tabel B4.

Codegroep	Sub-codes
Tijdspanne	Verleden
	Heden
	Toekomst
Bestuurslaag aan het woord	Ministerie van EZK
	Ministerie van BZK
	Gemeente
Bestuurslaag waarover het citaat gaat	Mondiaal
	Europa
	Het Rijk
	Provincies
	Gemeenten
Type actor	Waterschappen
	Politiek
	Bestuur
	Burger
	NGO
	Professionele instelling
Sturingsmodel	Rechtmatige overheid
	Presterende overheid
	Samenwerkende overheid
	Responsieve overheid
Doelbepaling	Politiek
	Politiek en bestuurders
	Politiek en samenleving
	Burgers en bedrijven
Rol van beleid	Randvoorwaarden vastleggen
	Prestatieafspraken maken
	Komen tot geaccepteerde handelingspraktijken
	Burgers en bedrijven ondersteunen
Rol van ambtenaar	Loyaal aan politici en bestuurders
	Prestatiegericht
	Omgevingsbewust
	Reactief
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch
	Doelgericht
	Verbindend
	Responsief
Sturingsfilosofie	Bureaucratisch
	Presterend
	Polderend
	Ondersteunend
Beleidsinstrumentarium	Financieel-economisch
	Juridisch
	Communicatief
Relatie met burgers en bedrijven	Informeren
	Raadplegen
	Adviseren/ meepraten

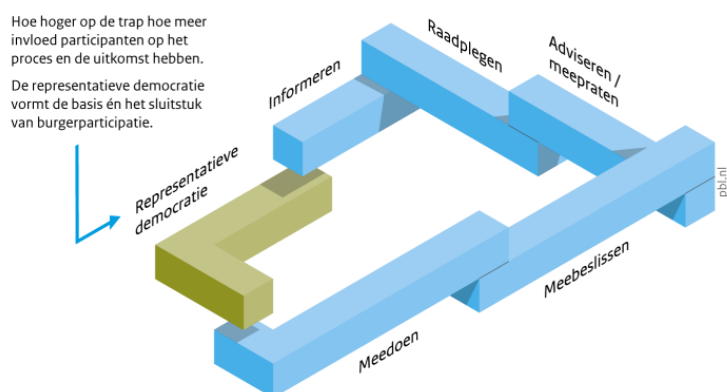
	Meedoen
	Meebeslissen
Capaciteiten van andere partijen (overheden, burgers en bedrijven)	(niet) openstaan
	(niet) begrijpen
	(niet) willen
	(niet) kunnen
	(niet) doen
De beleidscontext	Recente positieve maatschappelijke ontwikkelingen
	Recente negatieve maatschappelijke ontwikkelingen
	Omgaan met onzekerheid

Bijlage 4. Niet benutte codes

De ‘samenwerkende’ en ‘responsieve’ overheid zoeken in meer of mindere mate afstemming met inwoners. Daar kan in de dagelijkse beleidspraktijk op verschillende manieren invulling aan gegeven worden. De participatieladder van Arnstein (1969) wordt doorgaans gebruikt om dat inzichtelijk te maken. Op deze ladder wordt de ruimte die inwoners van de overheid krijgen om invloed uit te oefenen op het beleidsproces weergegeven; hoe hoger op de ladder, hoe meer burgers het beleid kunnen beïnvloeden. Deze ladder heeft acht treden: manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power en citizen control (Arnstein 1969). Daarbij dient opgemerkt te worden dat inwoners volgens Arnstein (1969) op de eerste twee treden eigenlijk te weinig mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het beleidsproces. Mathijssen et al. (2021, p. 68) hebben deze participatieladder van Arnstein (1969) met het oog op de warmtetransitie nog wat verder ingedikt. Zij laten de onderste twee treden buiten beschouwing, en maken een onderscheid in informeren, raadplegen, adviseren/meepraten, meebeslissen en meedoen (zie Figuur B1).

Figuur B1.

Treden van de participatieladder voor burgerbetrokkenheid bij de RES



Bron: Arnstein 1969; bewerking PBL

In het door ons opgestelde codeerschema (zie Bijlage 3) is gebruikgemaakt van de indeling van Mathijssen et al. (2021). Daarvoor is gekozen, omdat overheden gaandeweg mogelijk steeds intensiever met inwoners samen gaan werken (en dus naar rechts in het door de NSOB opgestelde kwadrantenstelsel zouden verschuiven). De samenwerking met burgers bleek in de analyse niet als dermate belangrijke belemmerende factor naar voren te komen dat dit thema in het rapport uitgewerkt moet worden, zoals ook te zien is in de frequentie van het aantal toegekende codes (Figuur B2). Andere governance vraagstukken – waaronder de terughoudendheid om verdergaande juridische verplichtingen op te leggen – de warmtetransitie meer in de weg te staan. Dit zou het gevolg kunnen zijn van bijvoorbeeld de fase waarin de warmtetransitie zich momenteel bevindt, maar ook doordat de focus van het onderzoek vooral lag op de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en gemeenten.

Figuur B2. De codes adviseren, informeren, meebeslissen, meedoen en raadplegen in Atlas.ti

	◆ Adviseren/... ① 3	◆ Informeren ① 59	◆ Meebeslissen ① 0	◆ Meedoen ① 10	◆ Raadplegen ① 0
◆ Gemeenten ① 210	4	42		7	
◆ Het Rijk ① 152	1	30		5	

N.B. Deze figuur laat zien hoe vaak de op de participatieladder gebaseerde codes in de transcripten van de zes focusgroepen aan bod kwamen. De door ons gesproken overheidsprofessionals vinden het vooral een taak van het Rijk en gemeenten om inwoners te informeren. Deze figuur laat niet zien wat zij daar precies onder verstaan. Om dat inzichtelijk te kunnen maken, moeten de citaten zelf beoordeeld worden.