



HET WAAROM VAN DE WIJKAANPAK IN DE WARMTETRANSITIE

Verschillende discoursen over de wijkaanpak in het rijksbeleid

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries, Ries van der Wouden
21 november 2024

Colofon

Het waarom van de wijkaanpak in de warmtetransitie - Verschillende discourses over de wijkaanpak in het rijksbeleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer 5113

Contact

Samantha.scholte@pbl.nl

Auteurs

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries, Ries van der Wouden

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle rijksambtenaren en andere respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, Anke van Hal (Nyenrode Business Universiteit), Matthijs Uytterlinde (Verwey-Jonker Instituut), David Evers (PBL), Caren Herbstritt (PBL), Judith Hin (PBL), Steven van Polen (PBL), Tejo Spit (PBL) en Joost Tennekes (PBL).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie samenvatting 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: Scholte, S., Kooij, P., de Vries, R. & R. van der Wouden (2024). *Het waarom van de wijkaanpak in de warmtetransitie: Verschillende discourses over de wijkaanpak in het rijksbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Dit onderzoek	11
1.2 Leeswijzer	12
2 Theorie en beleidsgeschiedenis van de wijkaanpak	13
2.1 Wat is een wijk?	13
2.2 Wat is een wijkaanpak?	13
2.3 De wijkaanpak door de jaren heen	14
2.4 De wijkaanpak in de warmtetransitie	19
3 Onderzoeksaanpak	22
3.1 Verschillende ideeën over de wijkaanpak: aanleiding tot het kiezen voor een discoursanalyse	22
3.2 Uitgangspunten van een discoursanalyse	23
3.3 Invulling van de discoursanalyse in dit onderzoek	24
4 Drie discourses van de wijkaanpak	28
4.1 Korte introductie van de drie verschillende discourses	28
4.2 Discours 1: De warmtetransitie uitvoerbaar maken	29
4.3 Discours 2: Kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen	33
4.4 Discours 3: Lokale inbedding van de warmtetransitie	38
5 Synthese: de discourses bezien in samenhang en context	44
5.1 Reflectie op de discourses	44
5.2 De discourses door de tijd heen	45
5.3 De discourses in relatie tot elkaar: synergie en conflict	49
5.4 De discourses in relatie tot de beleidspraktijk	54
Referenties	57
Bijlagen	62
Bijlage A Methodische verantwoording	62
Bijlage B Dataset en respondenten	65
Bijlage C Codeboek	69
Bijlage D Tabellen in Atlas.ti	74
Bijlage E Triangulatie tool	75

Samenvatting

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat woningen en andere gebouwen in 2050 duurzaam verwarmd worden. Dat betekent dat alle woningen en andere gebouwen van het aardgas af moeten en er een alternatieve manier van verwarmen voor terugkomt, bijvoorbeeld een warmtenet of warmtepomp. De wijkaanpak wordt hierbij als kansrijk gezien om de warmtetransitie per wijk of buurt aan te pakken. Hiermee zou tempo gemaakt kunnen worden met oog voor lokaal maatwerk. De Rijksoverheid ondersteunt de warmtetransitie en de wijkaanpak via (deelname aan) verschillende beleidsprogramma's, o.a. het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGGO), het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW), het Nationaal Isolatieprogramma (NIP), en de City Deal Energieke Wijken.

Omdat resultaat uitblijft als het gaat om aantallen woningen en gebouwen die aardgasvrij zijn, worden het beleid voor de warmtetransitie en de wijkaanpak herzien en aangepast. Daar gaat echter geen heldere analyse aan vooraf van welke aspecten van de wijkaanpak niet functioneren en verbetering behoeven. Als er over het 'waarom' van de wijkaanpak uiteenlopende ideeën bestaan, kan dat tot problemen leiden in de uitvoering van de warmtetransitie. Het beleid ontwikkelt zich dan in verschillende richtingen – zowel in verschillende programma's op rijksniveau als op gemeenteniveau. Voordat beleidsmakers kunnen bepalen welke interventies nodig zijn om de wijkaanpak vlot te trekken, moeten we eerst verhelderen waar de wijkaanpak eigenlijk toe dient.

In dit onderzoek kijken we naar verschillende ideeën die ten grondslag liggen aan de wijkaanpak in het rijksbeleid, en hoe ze doorwerken in de (beleids)praktijk van de warmtetransitie. Met meer inzicht in het waarom, wat en hoe van de wijkaanpak kunnen keuzes over beleidsinterventies gericht worden gemaakt. Om hier grip op te krijgen identificeren we verschillende discourses over de wijkaanpak in het rijksbeleid over de warmtetransitie. Een discours is een verzameling van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis gegeven wordt aan de werkelijkheid, in dit geval de wijkaanpak in de warmtetransitie. We geven daarmee inzicht in de verschillende denkbeelden die ten grondslag liggen aan het functioneren van de wijkaanpak en hoe die het handelen van actoren (in dit geval de rijksambtenaren) beïnvloeden (Hajer & Versteeg 2005).

Drie discourses van de wijkaanpak

Uit het beleid voor de wijkaanpak van de warmtetransitie hebben we drie discourses geïdentificeerd. Hiervoor hebben we beleidsdocumenten geanalyseerd die raken aan de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid. Ook hebben we interviews gehouden met betrokkenen bij de verschillende rijksprogramma's.

De geïdentificeerde discourses zijn:

- De warmtetransitie uitvoerbaar maken.
- Kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen.
- Lokale inbedding van de warmtetransitie.

Wat de belangrijkste doelstelling van de wijkaanpak is, verschilt per discours. Ook zijn er verschillen in onder andere de visie op hoe bewoners betrokken dienen te worden, welke technologie geschikt is en welke wijken prioriteit zouden moeten krijgen.

In het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' zien we een techno-economisch perspectief op de wijkaanpak bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Beleidsmakers gaan uit van een fysieke

opgave die zo efficiënt mogelijk aangepakt dient te worden. Bij de keuze voor de technologie zijn de laagste nationale kosten leidend. Op deze manier kan gewerkt worden aan een haalbare en betaalbare warmtetransitie. Ondanks dat er uitgegaan wordt van techniek-neutraliteit, dat wil zeggen dat er niet op voorhand een specifieke technologie als warmteoplossing wordt aangedragen, is de wijkaanpak volgens dit discours met name van belang en geschikt voor de aanleg van grootschalige warmtenetten. Om efficiëntie en betaalbaarheid te kunnen bieden is het belangrijk dat de Rijksoverheid stuurt op resultaatverplichting voor gemeenten en dat afsluitbevoegdheid, waarbij gemeenten wijken kunnen aanwijzen waar het transport van aardgas op termijn wordt beëindigd, tot de instrumenten behoort.

In het discours 'kwetsbare wijken en bewoners' zit een sociaal-maatschappelijk perspectief op de wijkaanpak bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. De nadruk ligt op het vooruithelpen van kwetsbare bewoners. Verduurzaming van de woningen biedt daarbij een kans om te werken aan een verbetering van de leefsituatie van bewoners. Het is hierbij belangrijk om verschillende problemen (denk aan werkloosheid, armoede, slecht geïsoleerde woningen) in samenhang aan te pakken. Dit vraagt dus om samenwerking tussen ambtenaren werkzaam in het sociale en fysieke domein en over programma's heen. Ook wordt er belang gehecht aan het opbouwen van een vertrouwensband in dit discours. Mede om die reden werkt de gemeente actief samen met organisaties en andere partijen uit de wijk (denk aan de voedselbank, huisartsen, woningcorporaties). De gemeente heeft hierbij dus een belangrijke coördinerende en faciliterende rol.

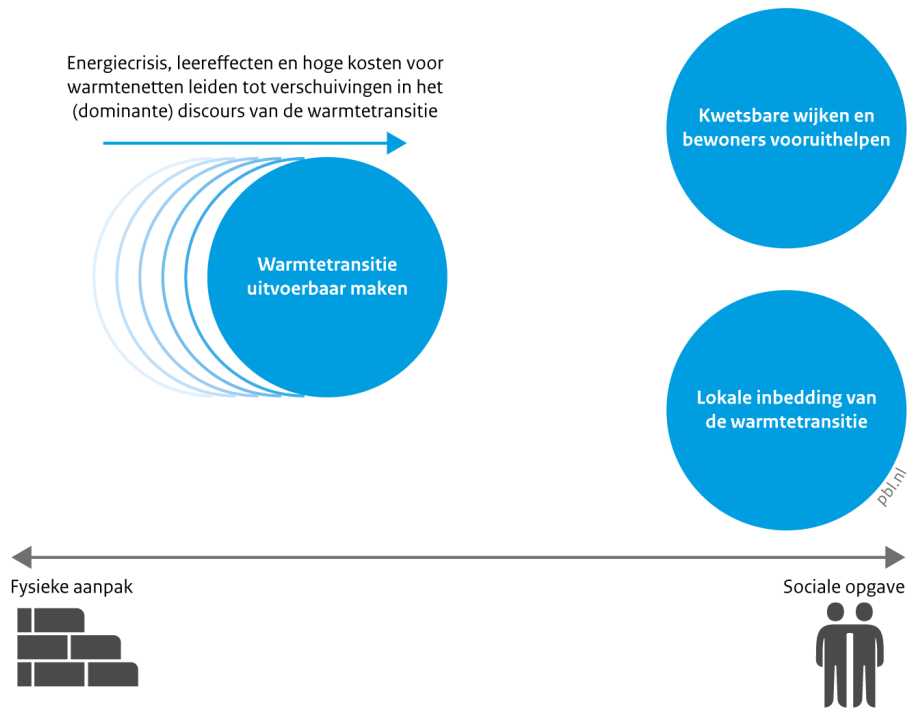
In het discours 'lokale inbedding van de warmtetransitie' zien we ook een sociaal-maatschappelijk perspectief op de wijkaanpak bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Anders dan in het discours 'kwetsbare wijken en bewoners' is hier het uitgangspunt dat de warmtetransitie moet worden ingepast in de samenleving. Het discours kijkt daarbij breder dan het vooruithelpen van kwetsbare wijken. De kracht van de wijkaanpak zit in de mogelijkheid om in te spelen op de lokale dynamiek en situatie. Dit is nodig om het benodigde maatwerk te leveren en de warmtetransitie in te bedden in de lokale leefomgeving. Bovendien biedt de wijk een schaalniveau dat aansluit bij de menselijke maat en effectief is om te werken aan een vertrouwensband. Dit is nodig omdat de transitie gevolgen heeft tot achter de voordeur. Vanuit dit discours wordt gewerkt aan een dubbele doelstelling voor de warmtetransitie. Alhoewel verduurzaming het uitgangspunt is, gaat het er ook om dat bewoners hierover eigenaarschap krijgen en ervaren. Bewoners tijdig betrekken en inspelen op hun verschillende behoeften is hierbij van belang. Het is belangrijk dat de gemeente dicht bij de bewoners staat en weet wat er lokaal speelt. Omdat beide doelstellingen met elkaar kunnen botsen vraagt dit om afstemming op zowel strategisch als uitvoerend niveau van zowel rijksambtenaren als gemeenteambtenaren, en om reflectie en wendbaarheid om in te spelen op de lokale situatie.

Meer aandacht voor 'kwetsbare wijken en bewoners' en 'lokale inbedding'

Hierboven hebben we de discourses als losstaand van elkaar beschreven. Maar in de praktijk vindt er interactie plaats tussen de actoren die handelen vanuit het ene dan wel het andere discours: ze nemen termen van elkaar over waardoor discourses door de tijd heen kunnen variëren. Zo zien we dat er in beleidsteksten eerst de nadruk lag op 'het uitvoerbaar maken van de warmtetransitie'. Inmiddels gaat steeds meer aandacht uit naar 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' en 'lokale inbedding van de warmtetransitie' (zie figuur 0.1).

Figuur 0.1

Verschuiving van het dominante discours door sleutelmomenten



Bron: PBL

De verschuiving in discourses is mede te verklaren door de Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de energiecrisis die daarop volgde. Dit gaf enerzijds legitimiteit aan het beleid voor de warmtetransitie, maar het zorgde er ook voor dat energiearmoede een belangrijk aandachtspunt werd van ditzelfde beleid. Met de komst van het Nationaal Isolatie Programma zien we een duidelijke omarming van het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ in het beleid voor de warmtetransitie.

Discourses veranderen ook doordat betrokkenen leren van de uitvoering. Leereffecten vertalen zich niet alleen naar het aanpassen van maatregelen die wel of niet werken, maar kunnen ook tot reflectie op probleemdefinities leiden (ook wel ‘tweede orde leren’ genoemd, zie Dignum et al. 2021). Beperkte aandacht voor de kosten voor de burger/eindgebruiker blijkt de achilleshiel van het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’. Zo is de betaalbaarheid van nieuwe technologie een heikel punt voor veel bewoners. Draagvlak en acceptatie zijn niet gegarandeerd en er is meer maatwerk nodig dan van tevoren gedacht. Er zijn dan ook verschillende wijken waar de businesscase stagneert en grootschalige projecten om wijken met een warmtenet van het aardgas af te koppelen spaak lopen (Huisman 2024a; Huisman 2024b). Hoewel de leerpunten uit de praktijk nog niet altijd doorsijpelen in het gemeentelijk en rijksbeleid (van Schie et al. 2022), geven zij wel ruimte om op alternatieve manieren naar de warmtetransitie te kijken.

Discourses blijven impliciet, wat kan leiden tot frictie

In de beleids- en uitvoeringspraktijk zijn de verschillende discourses vaak impliciet aanwezig. Beleidsmakers en uitvoerders kunnen zich er niet bewust van zijn dat ze handelen vanuit een bepaald discours. Ook kan er weinig bewustzijn zijn dat een samenwerkingspartner wellicht vanuit een ander discours handelt. Dit leidt ertoe

dat samenwerkingspartners in de wijkaanpak met verschillende aannames, ambities en doelen kunnen werken aan dezelfde aanpak. De spraakverwarring en frictie die dit teweegbrengt kan ten eerste leiden tot teleurstelling, omdat betrokkenen er in de loop van het proces achter komen dat zij verschillende verwachtingen hadden. Daarnaast bemoeilijkt zulke spraakverwarring de uitvoering, waardoor er stagnatie kan ontstaan. Bewustzijn van het feit dat verschillende partijen denken vanuit verschillende einddoelen, is de basis voor het gesprek welke richting we op willen met de warmtetransitie. Daarbij hoort de vraag wat dat betekent voor de keuzes die beleidsmakers en uitvoerders moeten maken.

Synergie en conflict in de uitvoering

In de verschillende discoursen wordt gebruik gemaakt van dezelfde termen. Dat kan een kracht zijn omdat verschillende betrokkenen achter een gezamenlijk verhaal gaan staan, bijvoorbeeld 'de warmtetransitie vraagt om snelheid'. Maar het kan ook gaan schuren in de uitvoering, omdat er verschillende ideeën bestaan over wat nodig is om die snelheid te bereiken. Vanuit de verschillende interpretaties over wat gewenst is en hoe dat het beste bereikt kan worden maken (rijks)ambtenaren en bestuurders een keuze over wat de belangrijkste beleidsdoelen zijn. Om die keuze bewust te maken - en liefst al op voorhand zodat problemen in de uitvoering voorkomen worden - is het van belang dat er bewust gereflecteerd wordt op het waarom, wat en hoe van de wijkaanpak.

Er zijn verschillende voorbeelden waarop schuring is te verwachten in de uitvoering omdat er gehandeld wordt vanuit een verschillend discours door betrokkenen bij de wijkaanpak. Allereerst rondom het koppelen van opgaven. Vanuit de uitvoerbaarheid van de warmtetransitie is het logisch om er niet teveel bijkomende doelen aan te koppelen om de opgave niet onnodig complex te maken. Kijken we echter vanuit het discours waarin de warmtetransitie de omstandigheden van kwetsbare bewoners verbetert, dan is het juist belangrijk om die complexiteit op te zoeken en andersoortige problematiek aan te pakken via het beleid voor de warmtetransitie.

Ten tweede zien we schuring ontstaan bij visies op het gebrek aan vertrouwen in de overheid en wat daaraan te doen. Vraagt dat om een duidelijk en overtuigend verhaal zoals verondersteld in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken'? Of juist om tijd nemen en werken aan een vertrouwensband zoals verondersteld in de discoursen 'kwetsbare wijken en bewoners' en 'lokale inbedding van de warmtetransitie'? Dit raakt ook aan de verschillende visies die er zijn op 'versnellen'. Vraagt voortgang in de warmtetransitie om een planmatige aanpak waarbij een sturende overheid en afsluitbevoegdheid gewenst is zoals verondersteld in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken'? Of moeten we juist 'vertragen om te versnellen' om aan die vertrouwensband te werken zoals verondersteld in de discoursen 'kwetsbare wijken en bewoners' en 'lokale inbedding van de warmtetransitie'?

Tot slot zien we dat er schuring ontstaat door verschillende uitgangspunten te hanteren. Zo start het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' vanuit de technologie, waarbij het belangrijk is de laagste nationale kosten te garanderen bij de technologiekeuze voor het warmtealternatief. Terwijl het discours 'kwetsbare wijken en bewoners' start vanuit de doelgroep (kwetsbare bewoners) waarbij ze terecht komen in wijken waarin meerdere problemen spelen. Het inzetten op isolatiemaatregelen als eerste stap in de verduurzaming om het wooncomfort te verbeteren ligt vanuit dit discours meer voor de hand. In de praktijk zien we dat deze twee discoursen, 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' en 'kwetsbare bewoners vooruithelpen', regelmatig samenkomen. Wijken waarin gestart wordt vanuit 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' zijn namelijk vaak wijken met een hoge dichtheid aan gebouwen, waar ook veel (sociale) huurwoningen staan en kwetsbare bewoners wonen. Dit kan tot een situatie leiden waarin juist de kwetsbare huishoudens te maken krijgen met de aansluiting aan een voor hen (nu nog) onbetaalbaar warmtenet.

Ook verankering van de discoursen in beleid, instrumentarium en wet- en regelgeving is van belang

Een discours komt pas echt van de grond als het ook weerslag vindt in instituties en sociale praktijken, zoals in procedures, routines, normen, rolopvattingen etc. Bij aanvang van de warmtetransitie zagen we dat met name het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ goed is ingebed in het rijksbeleid en de uitvoering daarvan. Momenteel dringen de discoursen ‘kwetsbare wijken en bewoners’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ steeds meer door in de probleemdefinitie van de warmtetransitie onder rijksambtenaren. Met het Nationaal Isolatie Programma en de City Deal Energieke Wijken zien we dat het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ langzaamaan verankerd raakt in het rijksbeleid voor de warmtetransitie. Het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ zien we minder terug in de beleidsdocumenten van de Rijksoverheid, maar het kwam ter sprake in enkele interviews met rijksambtenaren.

In het rijksbeleid wordt primair aangestuurd op de laagste maatschappelijke kosten voor de technologiekeuze en aardgasvrije woningen. Dit kan op gespannen voet staan met het vooruithelpen van kwetsbare huishoudens en het lokaal inbedden van de aardgasvrijgave waarin ook lokale factoren en zeggenschap van bewoners een rol spelen in de afweging voor welke technologie passend is. Een anders geformuleerde of zelfs dubbele doelstelling kan gemeenten ruimte bieden om een zorgvuldig proces te voeren bij het opstellen van lokaal beleid en de uitvoering daarvan. In een dergelijke doelstelling zou dan aandacht moeten zijn voor het betrekken van bewoners op een passende manier en het bieden van een oplossing die aansluit bij de lokale situatie. Ook zouden rijksambtenaren meer aandacht kunnen besteden aan de lange voorgeschiedenis van het wijkenbeleid en de lessen en ervaringen die daaruit zijn getrokken over het combineren van verschillende opgaven in de wijkaanpak (zie o.a. Uytterlinde et al. 2022). Zolang er geen aandacht is voor de bredere opgaven die raken aan het aardgasvrijbeleid, komt de wijkaanpak gericht op ‘kwetsbare wijken en bewoners’ en ‘lokale inbedding’ moeilijker tot uiting in het lokale beleid en de uitvoering van de warmtetransitie.

Voor de Rijksoverheid is het belangrijk om te reflecteren op het discours waaruit wordt gehandeld en of dit tot het gewenste resultaat leidt. Elk discours impliceert een andere rol voor de Rijksoverheid, het beleid voor de warmtetransitie, het benodigde instrumentarium en in welke wijk het wenselijk is om te werken met welke wijkaanpak. Onbewuste sturing vanuit een bepaald discours kan ertoe leiden dat bepaalde opgaven (denk aan het vooruithelpen van kwetsbare huishoudens, het betrekken van burgers of het op korte termijn afkoppelen van woningen van het aardgas) uit het oog raken bij de uitvoering. Voor het vlottrekken van de wijkaanpak is het dus van belang dat de Rijksoverheid een duidelijke visie heeft op het ‘waarom’ van de wijkaanpak. Zo kan voorkomen worden dat het ene rijksprogramma het andere tegenwerkt. Want waar de verschillende discoursen op het rijksniveau nog min of meer naast elkaar kunnen bestaan, leidt dit in de uitvoering tot onoverkomelijke obstakels door spraakverwarring, handelen vanuit verschillende overtuigingen, en verschillen in doelen en verwachtingen.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

De Nederlandse samenleving staat voor een grote verbouwing. Eén van de doelen die voortvloeit uit het Klimaatakkoord (2019) is het uitfasen van aardgas als energiebron voor onze warmtevoorziening: in 2050 moeten er zo'n 8 miljoen bestaande woningen en 1 miljoen andere gebouwen aardgasvrij zijn. Om deze warmtetransitie te bewerkstelligen zette het kabinet Rutte III en IV stevig in op de 'wijkaanpak'¹ (zie bijv. Klimaatakkoord 2019, BZK 2020), waarmee woningen wijk voor wijk kunnen worden verduurzaamd. Het Rijk ondersteunt de wijkaanpak in de warmtetransitie via (deelname aan) verschillende programma's, zoals het 'Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving'², het 'Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie' (een vervolg op het Programma Aardgasvrije Wijken), het programma 'Agenda Stad' (waarin de warmtetransitie onderdeel is van specifieke City Deals) en het 'Nationaal Isolatieprogramma' (BZK 2022a).

Toen het Klimaatakkoord gesloten werd, waren de verwachtingen rondom de wijkaanpak hooggespannen. Zo zou de wijkaanpak het mogelijk maken de verduurzaming van de gebouwde omgeving efficiënt aan te pakken; de veronderstelling daarbij is dat een wijk vaak bestaat uit soortgelijke woningen die gezamenlijk kunnen worden aangepakt (Klimaatakkoord 2019). Door woningen per wijk aan te pakken, in plaats van één op één, zou er tempo gemaakt kunnen worden en kostenreductie plaatsvinden. Ook zou het afstemmen van meerdere werkzaamheden en plannen in de wijk tot kostenefficiëntie moeten leiden, zoals het samen oppakken van de aanleg van een warmtenet met de vervanging van de riolering (TK 2023/2024). Bovendien zou de wijk hét niveau zijn waarop problemen samenkomen, zoals armoede, slechte geïsoleerde woningen en werkloosheid (en dus geïntegreerd kunnen worden opgepakt, zie ook Uyterlinde et al. 2021), waarop burgers vanwege hun binding met de buurt gemotiveerd zouden raken om hun handen uit de mouwen te steken en waarop de lokale democratie het beste gestalte krijgt (Klimaatakkoord 2019). Er werden dus verschillende positieve aannames gedaan over de wijkaanpak in wording.

Inmiddels zijn we vijf jaar verder en komt het geluid dat de wijkaanpak (en daarmee ook de warmtetransitie) dreigt vast te lopen steeds vaker naar voren (zie bijv. De Ronde 2023). Uit een aantal recente evaluaties blijkt dat de wijkaanpak meer maatwerk vergt dan van tevoren voorzien (Dignum et al. 2021, KWINK groep en Rebel 2022). Dit maatwerk maakt het voor gemeenten lastig om lessen die elders zijn opgedaan in hun eigen praktijk toe te passen. De beoogde versnelling van de warmtetransitie blijft tot dusver dan ook uit; uit de meest recente Klimaat- en Energieverkenningen blijkt dat de toename in aardgasvrije woningen met name toe te schrijven is aan nieuwbouw (Hammingh et al. 2022). Slechts enkele duizenden woningen uit de bestaande bouw zijn tot dusver aardgasvrij gemaakt. Ook op andere fronten lijkt de wijkaanpak niet zondermeer aan de verwachtingen te voldoen. Zo laten Uyterlinde et al. (2021) in een onderzoek naar 15 kwetsbare wijken zien dat een projectmatige invulling van de wijkaanpak in de warmtetransitie de boventoon voert, ten koste van een meer integrale wijkaanpak, waarin de energietransitie in kwetsbare wijken verbonden wordt

¹ In het Klimaatakkoord wordt met name gesproken over de 'wijkgerichte aanpak', later werd de term 'wijkaanpak' meer gangbaar. We bedoelen hier hetzelfde mee.

² Eerder heette dit programma het 'beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving'. Soms wordt dit programma aangeduid als het 'Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving'. Wij hanteren in dit rapport de titel 'Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving'.

met andere (leefbaarheids)opgaven.

Het beleidsinstrumentarium dat de wijkaanpak zou moeten ondersteunen is nog in ontwikkeling; zowel de Wet Collectieve Warmte (WcW) als de Wet Gemeentelijk instrumentarium Warmtetransitie (WGiW) zijn nog niet af (Overheid.nl 2024; Tweede Kamer 2024). Met deze wet- en regelgeving krijgen gemeenten onder andere de bevoegdheid om wijken aan te wijzen die collectief van het gas af moeten (zolang zij een duurzaam warmte-alternatief beschikbaar stellen). Dit zou de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten moeten bevorderen (NPLW n.d.). Dit lijkt een goede aanvulling op de bestaande beleidsmix omdat de huidige instrumenten met name gericht zijn op de individuele aanpak (o.a. via subsidies). Daardoor lijkt er een mismatch te zijn tussen het beleidsinstrumentarium en de op een collectieve aanpak gerichte beleidsdoelen. De nieuwe wetgeving geeft de gemeente weliswaar meer instrumentarium om te sturen op de collectieve aanpak, maar er zijn nog stappen te zetten als het gaat om een duidelijke en passende verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Rijksoverheid en gemeenten (Van der Staak en Schilder 2022; Van der Staak et al. 2023).

Tegelijkertijd is niet alleen een tekort aan beleidsinstrumenten het probleem, maar is er ook sprake van een gebrek aan coördinatie. De huidige subsidieregelingen lijken elkaar volgens De Ronde (2023) en Kaat (2023) eerder te frustreren dan te versterken. Er is ook twijfel over in hoeverre het beleidsinstrumentarium op Rijksniveau aansluit op de lokale (beleids)praktijk. Zo waarschuwen van der Staak & Schilder (2022) ervoor dat nieuwe wet- en regelgeving, zoals de WGiW, de warmtetransitie niet per sé vlot zal trekken: de Crisis- en Herstelwet biedt nu ook al de mogelijkheid om van de huidige aansluitplicht voor aardgas af te wijken, maar deze wordt door gemeenten nog steeds nauwelijks gebruikt. De problemen met de wijkaanpak lijken dus niet enkel te worden veroorzaakt door een gebrek aan middelen (beleid, kennis, geld en/of tijd).

Als er over het ‘waarom’ van de wijkaanpak uiteenlopende ideeën bestaan, kan dat tot problemen leiden in de uitvoering van de warmtetransitie. Het beleid ontwikkelt zich dan in verschillende richtingen – zowel in verschillende programma’s op rijksniveau als op gemeenteniveau. Zo claimen diverse warmte-experts dat ‘juridisch puinruimen’ noodzakelijk is (De Ronde 2023) en dat het Rijk onontkoombare keuzes te wachten staat (Van der Staak & Schilder 2022). De vraag daarbij is om welke keuzes het gaat en hoe deze keuzes moeten worden gemaakt: welke aspecten van de wijkaanpak zijn het belangrijkste en hoe borgt de Rijksoverheid die? Welk probleem dient de wijkaanpak op te lossen? Moet een wijkaanpak overal plaatsvinden of is het nodig de wijkaanpak toe te spitsen op specifieke wijken? En wat betekent dat voor de inrichting van de wijkaanpak? Deze vragen vormden de aanleiding tot dit onderzoek.

1.1 Dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is de ideeën die ten grondslag liggen aan de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid inzichtelijk te maken en te bestuderen hoe deze doorwerken in de (beleids)praktijk van de warmtetransitie. Tot dusver is er met name aandacht geweest voor het vormgeven van de wijkaanpak, door kennis te verzamelen over kansen en belemmeringen op het gebied van technologie, financiering en/of governance (zie bijv. Dignum et al. 2021; Puts et al. 2022; Uyterlinde et al. 2021). Er is daarbij minder oog geweest voor de vraag *waarom* de wijk als schaalniveau voor de warmtetransitie als belangrijk wordt gezien, en wat daarbij prioriteit zou moeten krijgen. Voordat bepaald kan worden welke interventies nodig zijn om de wijkaanpak vlot te trekken, moet worden verhelderd waar de wijkaanpak eigenlijk toe dient. Dit leidt tot de centrale vraag voor dit onderzoek:

Welke verschillende ideeën bestaan er over het doel en de kenmerken van de wijkaanpak bij de realisatie van de verduurzaming van de gebouwde omgeving in de beleidsprogramma's van de Rijksoverheid voor de warmtetransitie?

We beantwoorden deze vraag door ons te richten op het 'waarom' van de wijkaanpak zoals die naar voren komt in de bestaande beleids- en uitvoeringspraktijk van het rijksbeleid. In dit onderzoek zijn we specifiek geïnteresseerd in hoe verschillende actoren doelen van de wijkaanpak formuleren en hoe deze doelen terugkomen in het beleid van de Rijksoverheid. Daarnaast zijn we ook geïnteresseerd in de manier waarop deze doelen samenhangen met aannames over eigenschappen van de wijk. Bestaande verbeeldingen en concepten over de wijk leiden namelijk tot verschillende probleemopvattingen. Een voorbeeld is het veronderstellen van fysieke homogeniteit (gelijke gebouwen in de wijk). Dit idee veronderstelt dat de warmtetransitie versneld collectief zou kunnen worden aangepakt. We brengen deze en andere aannames over de werking van de wijkaanpak ten aanzien van de warmtetransitie in beeld. Op basis van deze empirie schetsen we discourses over de wijkaanpak in de warmtetransitie. Een discours is een samenspel van ideeën, concepten en categorisaties waarmee betekenis wordt gegeven aan de werkelijkheid, en ons denken en handelen beïnvloedt (Hajer en Versteeg 2005). Wij zijn dus op zoek naar de verschillende denkbeelden die ten grondslag liggen aan het vormgeven van de wijkaanpak.

In dit onderzoek richten we ons primair op het identificeren van discourses van de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid. We zien dit echter niet los van de traditie die Nederland op het gebied van wijkgericht beleid kent. We plaatsen dit onderzoek daarom in de bredere context van de wijkaanpak door naar de literatuur over de wijkaanpak in andere beleidsdomeinen dan enkel de warmtetransitie te verwijzen. De wijkaanpak in de warmtetransitie zal in de praktijk namelijk niet altijd zo 'netjes' de gescheiden beleidsdomeinen volgen, bijvoorbeeld omdat ook de betrokken actoren tot doel kunnen hebben meerdere opgaven in de wijk met elkaar te verbinden.

Met onze aanpak bieden we een weergave van de beelden die er leven over de wijkaanpak bij de totstandkoming van het rijksbeleid. Tegelijkertijd missen we hierdoor mogelijk discourses die wel in de uitvoering en op het decentrale niveau aanwezig zijn. De analyse in dit rapport geeft dan ook geen zicht op hoe discourses tot uiting komen in de (lokale) uitvoering van het beleid.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 geven we een beknopte schets van de wijkaanpak en de beleidsmatige context daaromheen. Dit geeft een indruk van de achtergrond waartegen de wijkgerichte aanpak (binnen de warmtetransitie) opnieuw vorm krijgt. In hoofdstuk 3 lichten we de aanpak van dit onderzoek verder toe. In hoofdstuk 4 beschrijven we de discourses die we in de empirie hebben geïdentificeerd. Tenslotte reflecteren we in hoofdstuk 5 op de wisselwerking tussen de verschillende discourses, waar dit kan leiden tot synergie en waar tot conflict en wat dit betekent voor de politieke keuzes die voorliggen.

2 Theorie en beleidsgeschiedenis van de wijkaanpak

2.1 Wat is een wijk?

Een veel gebruikte manier om het stedelijk gebied in te delen is naar schaalniveau: er zijn steden, stadsdelen, wijken en buurten. Hoewel duidelijk is dat steden en stadsdelen groter zijn dan wijken en buurten – de indeling is op die manier hiërarchisch – is niet altijd duidelijk wat precies de afbakening is van een wijk of een buurt. Waar gemeentegrenzen vaak duidelijk zijn, zijn de grenzen voor wijken en buurten minder evident.

De termen ‘wijk’ en ‘buurt’ zijn begrippen die in de volksmond regelmatig door elkaar heen gebruikt worden. Tegelijkertijd stelt de WRR in het rapport *‘Vertrouwen in de buurt’* dat de wijk in de eerste plaats een bestuurlijk-administratieve eenheid is. De overheid heeft deze eenheid gedefinieerd met het doel de stad fysiek in te delen (WRR 2005). Een wijk in een grote stad kan zo maar 40.000 inwoners hebben; de omvang van een Nederlandse middelgrote stad. Als zo’n bestuurlijk-administratieve éénheid heeft de wijk duidelijke grenzen (zie bijvoorbeeld de indeling die het CBS hanteert).

De buurt veronderstelt daarentegen meer kleinschaligheid, en ook “een zekere mate van sociale integratie van bewoners” (de WRR citeert hier de omschrijving van ‘buurt’ in de Van Dale, WRR 2005, p.20). Anders dan het begrip ‘wijk’ zou ‘buurt’ dus meer aansluiten bij de belevingswereld en het gedrag van de bewoners. Een buurtindeling is vloeiend en kent overlappingsen. Zo heeft een oude bewoner met een rollator een kleiner begrip van de buurt dan de student. Die verschillen zijn versterkt door de toename van de mobiliteit en de groei van de netwerkstad waarin de infrastructuur en verplaatsingsmogelijkheden bepalend zijn voor het functioneren van de stad, en niet fysieke nabijheid.

In dit onderzoek maken we tussen wijk, buurt of dorp(skern) geen onderscheid: deze kunnen allemaal onderdeel zijn van de wijkaanpak. Waar de grenzen van een wijkaanpak liggen, of zouden moeten liggen, is vooraf niet evident. Duidelijk is wel dat een wijkaanpak zich richt op een kleiner schaalniveau dan de hele stad, zoals een deel van de stad of (afhankelijk van de grootte) een deel van een dorp. In het geval van de warmtetransitie kan een wijkaanpak ‘straat voor straat en buurt voor buurt’ of via ‘andere vormen gericht op gelijksoortige woningen of per complex’ (BZK 2022, p.26). Hoe de wijkaanpak precies wordt afgebakend (op basis van administratieve grenzen, fysiek-ruimtelijke kenmerken of op een andere manier) is daarom ook iets wat wij actief hebben bevraagd in dit onderzoek.

2.2 Wat is een wijkaanpak?

Het realiseren van beleidsopgaven kan via verschillende schaalniveaus: soms richt beleid zich op individuele huishoudens of woningen of doelgroepen, andere keren richt het beleid zich op specifieke gebieden. De wijk is vaak zo’n gebied geweest, waardoor in Nederland de termen ‘wijkaanpak’, ‘wijkgericht werken’, ‘wijkgerichte aanpak’ en ‘wijkenbeleid’ bekende noemers zijn en een beleidstraditie hebben in het sociaal-ruimtelijke domein. Verloo & Ferrier (2021) definiëren wijkgericht werken als ‘praktijken en strategieën die

gemeenten inzetten op het schaalniveau van de wijk' en wijkenbeleid als 'beleid dat door de Rijksoverheid wordt gevoerd om interventies te plegen in wijken of gebieden' (p. 5). In de wijkaanpak komen deze twee samen: het is volgens Verloo en Ferier (2021) te zien als een opzet van een nieuwe, integrale werkwijze waarin verschillende actoren – zoals de Rijksoverheid, gemeenten en maatschappelijke organisaties – samenwerken aan concrete opgaven in de wijk. Belangrijk daarbij is dat het gaat om een langlopende inzet die gebiedsgericht (buurt of wijk) is, waarin gewerkt wordt aan een samenhangende inzet van maatregelen en interventies en als doel heeft een integrale verbetering van de leefomgeving en de leefsituatie van bewoners te realiseren (Uyterlinde et al. 2022). Ook in het Europese debat is er groeiende aandacht voor gebiedsgericht werken ('place-based approach'). Ook hierin staat een integrale werkwijze centraal die verder vormgegeven wordt op de plek waar het beleid moet landen. Wat werkt en wat wenselijk is hangt namelijk samen met de kennis en voorkeuren van de mensen die daar leven (Barca 2009; ESPON 2014).

Ook in de internationale literatuur wordt gesproken over de wijk als belangrijk territoriaal kader voor beleidsinterventies (zie bijv. Atkinson en Carmichael 2007; Cowan 2019; Talen 2019). Sullivan en Taylor (2007) onderscheiden daarbij vier typen motivaties die vaak ten grondslag liggen aan de inzet van een wijkaanpak: stedelijke herstructurering en duurzame ontwikkeling, het geïntegreerd aanpakken van vraagstukken rondom leefbaarheid en veiligheid, het moderniseren van de lokale representatieve democratie en het activeren van burgerschap en gemeenschapszin.

De WRR maakt daarbij een nuttig onderscheid tussen de wijk als *object* of *aangrijpingspunt* van beleid (WRR 2005). Wanneer de wijk het *object* van beleid is, dan richt het beleid zich op het verbeteren van de wijk zelf: het gaat erom de wijk beter te laten functioneren, zodat bewoners in staat zijn leefbaarheidsproblemen aan te pakken of zich onderdeel voelen van een gemeenschap. Wanneer de wijk het *aangrijpingspunt* van beleid is staat het wijkniveau ten dienste van andere doelstellingen, zoals het verbeteren van de stedelijke woningvoorraad, de economische groei of de energietransitie.

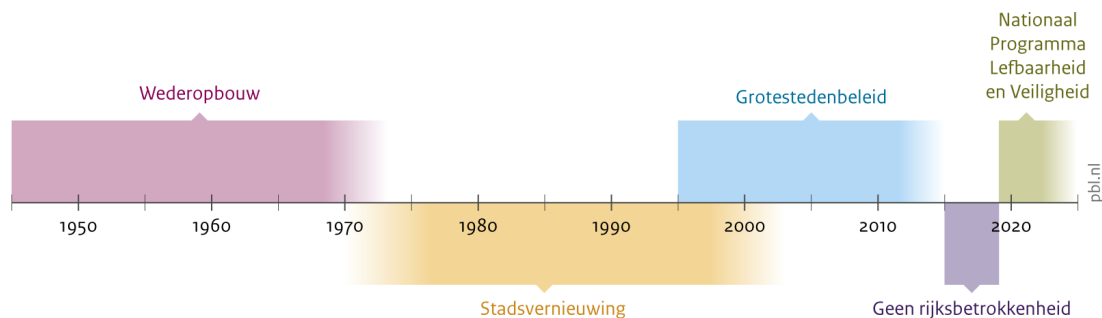
Er kunnen dus verschillende motivaties zijn om opgaven aan te pakken middels een wijkaanpak. In het kader van de warmtetransitie is er geen heldere definitie van wat een wijkaanpak inhoudt; dat vormt ook het startpunt van dit onderzoek. Zo zou het kunnen zijn dat de nadruk in de wijkaanpak niet altijd ligt op de integraliteit van de werkwijze: in de warmtetransitie is het immers mogelijk dat de opgave zich beperkt tot het aardgasvrij maken van woningen. En wanneer de nadruk op de warmtetransitie ligt dan is de wijkaanpak ook met name het aangrijpingspunt van beleid; het gaat immers om het realiseren van een bovenliggende opgave, en niet direct om het verbeteren van de wijk zelf. Daarbij is het wel mogelijk dat er gezocht wordt naar 'koppelkansen' in de wijk: kansen om naast de warmtetransitie ook andere opgaven (die op wijkniveau spelen) op te pakken. We zullen daarom ook combinaties tegen kunnen komen, waarin de wijk zowel het aangrijpingspunt als het object van beleid is. Omdat wij geïnteresseerd zijn naar de verschillende discoursen over de wijkaanpak, staan we in het onderzoek open voor verschillende definities van de wijkaanpak.

2.3 De wijkaanpak door de jaren heen

Terwijl de wijkaanpak als onderdeel van de warmtetransitie vrij 'nieuw' is, is de wijkaanpak in bredere zin dat niet (van Kempen et al. 2008; Kullberg 2006; Van der Lans 2014; van der Velden en Can 2022; Wittebrood en van Dijk 2007; Wittebrood, Permentier, en Pinkster 2011; WRR 2005). De wijk is al langer een aantrekkelijk schaalniveau gebleken voor ruimtelijk ontwerp of het oplossen van – met name – stedelijke problemen: bijvoorbeeld verkrotting en de toenemende ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen in de stad. Uyterlinde en

Gastkemper (2018) benoemen daarbij dat de geschiedenis van de wijkaanpak zich kenmerkt door twee golfbewegingen: de golfbeweging tussen een primair fysieke aanpak ('stenen stapelen') en een aanpak waar de sociale opgaven de hoofdfocus was ('sociale stijging') en de golfbeweging tussen grote nationale beleidsprogramma's en gedecentraliseerde wijkvernieuwing (zie ook figuur 2.1).

Figuur 2.1
Wijkgerichte beleidsprogramma's



Bron: van der Velden et al. 2024; bewerking PBL

Ook in de geschiedenis van de wijkaanpak zijn dus verschillende ideeën te herleiden over wat de wijk wel en niet inhoudt. Vandaar dat wij het relevant vinden om een korte schets te geven van deze geschiedenis. In deze paragraaf gaan we kort in op de verschillende vormen van de wijkaanpak zoals die in Nederland te herkennen zijn sinds de wederopbouw. Dit overzicht is voor een groot deel gebaseerd op het werk van de Klerk en van der Wouden (2021).

De wijkaanpak vanaf de wederopbouw: van wijkgedachte naar stadsvernieuwing

Na de bevrijding op 5 mei 1945 stond Nederland voor de omvangrijke taken van wederopbouw en herstel van verwoeste binnensteden, haven- en industriecomplexen, infrastructuur en nieuwe stadswijken. Dit herstel in de naoorlogse periode kende verschillende werkwijzen: aan de ene kant van het spectrum stond een modernistische aanpak centraal waarbij vaak sloop en nieuwbouw kwamen kijken. Aan de andere kant van het spectrum was juist de bestaande historische structuur van de stad belangrijk. Zo maakte Maastricht naam met de restauratie van het Stokstraatkwartier in 1950: het eerste binnenstadsplan dat uitging van respect voor de historische structuur.

Hoewel tijdens de wederopbouw met name het fysiek herstel van buurten en wijken veel aandacht genoot, kwam in die periode ook de *wijkgedachte* tot bloei. Deze wijkgedachte kenschetst de eerste golf van de wijkaanpak in Nederland (WRR 2005). Een belangrijk doel van de naoorlogse stadsplanning was ook om wijken te ontwerpen waarmee bewoners zich zouden kunnen identificeren. Dat zou de gemeenschapsvorming onder bewoners bevorderen. Daarin werd een noodzakelijk tegenwicht gezien voor de individualisering en verschraving van het sociale en geestelijk leven in de stad, waarover men zich al langer ernstige zorgen maakte (WRR 2005).

Toepassing van de *wijkgedachte* werd daarom onderdeel van stedelijk ontwerp. Zo was in *De toekomst der stad, de stad der toekomst* (1946) de buurteenheid door de commissie-Bos uitgewerkt in een *sociaal-ruimtelijk model* voor de stadswijk. De aan de antroposofie ontleende kerngedachte was dat de mens als sociaal wezen deel

uitmaakt van verschillende sferen, zoals het economische leven, het rechtsleven en het geestesleven (De Klerk 1998). In de nieuwe woonwijk zouden mensen de basis van het gemeenschapsleven hervinden.

De wijkgedachte was volgens Doevendans 'gemeenschapsstreven op territoriale grondslag' (Doevendans 2006). De aanhangers van de wijkgedachte veronderstelden een sterk verband tussen het fysieke en sociale leven in de wijk. Het was de Nederlandse variant van de 'neighborhood unit', een ontwerp van de Amerikaanse pedagoog en planoloog Clarence Arthur Perry (1872–1944). In zijn studie *Neighborhood and Community Planning* (1924) stelde hij de vraag hoe de sociale samenhang en de verkeersveiligheid van woongebieden te bevorderen. Woonbuurten moesten het snelverkeer buiten de deur houden, maar voldoende draagvlak bieden voor voorzieningen en de bevordering van gemeenschapsleven. Nabuurschap was destijds een groot thema in de Amerikaanse sociologie. In de Amerikaanse situatie vervullen de school en het gemeenschapscentrum daarin de hoofdrol, vaak in hetzelfde gebouw. De invloedrijke filosoof John Dewey beschouwde de basisschool als het brandpunt van gemeenschapsactiviteiten. De buurteenheid werd de ruimtelijke basiseenheid voor het *Regional Plan of New York and its Environs* uit 1929.

In zijn zuivere vorm was de bloeitijd van de wijkgedachte als sociaal-ruimtelijk concept kort maar hevig. Op het congres over Sociale Samenhangen in Nieuwe Stads wijken van 1955 werd de wijkgedachte alweer ten grave gedragen als sentimenteel van opzet, reactionair in effect, antidemocratisch en uit de tijd, omdat het de 'gezonde richting van de moderne samenleving wegvoert van gelokaliseerde ingroups en kleine parochiale gemeenschappen' (van der Cammen & De Klerk 1996, p. 109-110). Volgens sociologen hadden *territoriale kaders* van gemeenschapsvorming in de moderne maatschappij plaatsgemaakt voor *functionele kaders* op basis van beroep, status, interesses en opvattingen (Van Doorn, 1955).

Omdat de wijkgedachte snel ter discussie kwam te staan, zijn de effecten daarvan op het niveau van stadswijken relatief gering. Het onderliggende gedachtegoed is echter nooit geheel verdwenen. Nog steeds zijn onderliggende principes terug te vinden, zoals het inzetten op een gedifferentieerd woningbestand, een heterogene bevolkingssamenstellen en/of een actieve rol van de burger. Het ideaal van gemengde wijken blijft bestaan (Uitermark en Bontje 2000).

Waar tijdens het begin van de wederopbouw met name het oplossen van de hoge woningnood en het herstellen van oorlogsschade centraal stond, kreeg in de jaren 1970 de renovatie van de oude wijken rondom het stadscentrum meer aandacht. De fysieke verbetering van deze verloederde wijken leverde vooruitgang op. Het woningbestand in een flink aantal oude wijken werd grondig vernieuwd. Tegelijkertijd kregen tijdens deze stadsvernieuwing burgers meer inspraak in de wijze waarop buurten en wijken werden aangepakt. Hun uitgesproken wens om in de buurt te blijven wonen in betaalbare woningen werd verwoord in het motto 'bouwen voor de buurt'. Voortaan zouden bewoners en ambtenaren samen de plannen maken. Met deze nieuwe benadering van planning werd participatie van buurtbewoners de norm. Na Rotterdam gebeurde dat ook in andere grote steden, zoals in Amsterdam en in Arnhem. Daar voerden de bewoners van de wijk Klarendal jarenlang strijd voor woningverbetering en betaalbare nieuwbouw, met succes.

Toch was het bouwen voor de buurt geen groot succes te noemen. Veel bewoners gaven uiteindelijk de voorkeur aan een woning in groeikernen als Purmerend, Almere of Zoetermeer, of een nieuwbouwwoning in een buitenwijk. In een kwarteeuw was de bevolkingssamenstelling van de oude wijken grondig veranderd. *Van volksbuurt tot stadswijk*, zo betitelden Gerard Anderiesen en Arnold Reijndorp (1990) deze verandering in hun studies over vernieuwde Amsterdamse en Rotterdamse woonbuurten. De volksbuurt van weleer was

verstedelijkt, er woonde geen dominante groep meer. De heterogene bevolking bestond steeds vaker uit Surinaamse, Turkse en Marokkaanse Nederlanders en voormalige studenten. Hun levensstijlen, culturen, inkomens en werk verschilden soms sterk. Was bouwen voor de buurt gedurende twee decennia het dominante motto van de stadsvernieuwing, als sociaal-ruimtelijk concept dat gelijkenis vertoonde met de wijkgedachte van de vroege jaren 1950 had het gefaald.

De stadsvernieuwing kon bovendien niet zonder aanzienlijke subsidies van de Rijksoverheid. In 1977 werd de *Interim Saldo Regeling* voor de stadsvernieuwing ingevoerd, die vooruitliep op *Wet op de stads- en dorpsvernieuwing* van 1985. De Interim Saldo Regeling zorgde voor een stroom van vele honderden miljoenen naar de stadsvernieuwingswijken in de vier grote steden en tien anderen steden, waardoor de Rijksoverheid de uitgaven van de gemeenten grotendeels dekte. Subsidies voor woningverbetering en individuele huursubsidie completeerden het omvangrijke subsidiebouwwerk (De Liagre Böhl 2012).

De wijkaanpak tijdens de stedelijke vernieuwing (1995-2015): verbinden van fysieke en sociale opgaven

De zichtbare voorkant van de stedelijk ontwikkeling vanaf de jaren negentig was die van de groei: van het opleidingsniveau, de cultuursector, arbeidsplaatsen, koopwoningen en vinexwijken. Er was echter ook een sociaaleconomische achterkant in de steden. Tijdens de stadsvernieuwing in de jaren 1970–1990 waren voornamelijk vooroorlogse woningen aangepakt, een operatie die omstreeks 2000 grotendeels was afgerond. Intussen diende zich een nieuwe serie grote woonwijken aan voor renovatie en vervangende nieuwbouw: de naoorlogse wijken uit de wederopbouwtijd 1950–1970. De vele portiekwoningen in deze wijken waren doorgaans klein, 60-80 m², zonder lift en moderne sanitaire voorzieningen. Veel huishoudens met een middeninkomen waren uit die wijken naar elders verhuisd, waardoor hun woningen vrijkwamen voor huishoudens met lage inkomens. Deze stadswijken werden in het beleidsjargon van de jaren 1980 achtereenvolgens aangeduid als probleemcumulatiegebieden en achterstandswijken. Na 2000 kwamen er nieuwe aanduidingen: aandachtswijken, waarvan er in Nederland 40 waren in 2007. In een poging om de positieve kant van de wijken te benadrukken, werden ze even later krachtwijken of prachtwijken genoemd.

Achterstandswijken waren wijken met een bovengemiddelde concentratie van werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid, armoede en criminaliteit. Die wijken hadden doorgaans woningen met een lage kwaliteit, vaak met achterstallig onderhoud en minder voorzieningen. Voor deze wijken werden nieuwe herstructureringsprogramma's opgezet: een gebiedsgerichte (wijk)aanpak, waarbij naast fysieke verbetering van de wijk ook nadrukkelijker sociaaleconomische achterstanden moesten worden aangepakt. Om dat laatste te benadrukken werd dit beleid 'stedelijke vernieuwing' genoemd. Gemeenten, Rijksoverheid en woningcorporaties werden verantwoordelijk voor dit programma.

De herstructurering van het woningaanbod heeft een positief effect gehad op de leefbaarheid in wijken (Wittebrood et al. 2011). Behalve renovatie en vervangende nieuwbouw van sociale huurwoningen werden ook nieuwe (koop)woningen voor middeninkomens gebouwd. De gedachte was dat een meer gevarieerde woningvoorraad andere inkomensgroepen naar de naoorlogse wijken zou lokken. Daarmee zouden twee sociale doelen worden gediend: vermindering van sociaaleconomische segregatie en bevordering van de sociale cohesie. Uit evaluaties blijkt dat midden- en hogere inkomens inderdaad hun weg vonden naar voormalige aandachtswijken. Hierdoor steeg het gemiddelde inkomen van de buurt, maar dit leidde niet tot de veronderstelde bevordering van sociale cohesie en bovendien tot het wegverhuizen van kwetsbare huishoudens (Van der Velden et al. 2024; Wittebrood et al. 2011).

Naast de herstructurering van het woningaanbod werden in de wijken ook de verkeersinfrastructuur, bedrijfspandvesting en groenvoorzieningen verbeterd. In een evaluatie van het door minister Vogelaar in gang gezette ‘krachtwijkenbeleid’ concludeerde het SCP dat de effecten gering zijn geweest (Permentier et al. 2013). Ook andere onderzoekers (Duyvendak et al. 2009) stellen dat gebiedsgerichte investeringen niet altijd voldoende zijn om sociale doelstellingen te bereiken, waarvan de oorzaak vaak buiten de wijk ligt. Tegelijkertijd is het moeilijk om de effectiviteit van dergelijk beleid echt hard te maken. Veel sociale investeringen betreffen zich pas uit op de langere termijn en worden beïnvloed door de context, zoals veranderend beleid of economische ontwikkelingen. Dus wat de invloed van het wijkbeleid geweest is op de leefbaarheid in de wijken is moeilijk vast te stellen, maar dat de leefbaarheid is verbeterd wel (Van der Velden et al. 2024).

De wijkaanpak kwam hoe dan ook in de jaren ‘10 in veel gemeenten tot stilstand, mede doordat de Rijksoverheid het wijkbeleid in de koelkast had gezet, mede als gevolg van de economische crisis van 2008 – 2011 (Van der Velden et al. 2024). In de jaren 2010 namen de sociale problemen in een aantal wijken weer toe. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de beleidswijzigingen in het sociale en fysieke domein, zoals de decentralisaties in het sociale domein en herziening van de Woningwet in 2015, maar ook de eenzijdige samenstelling van het woningbestand in deze wijken (veel sociale en goedkope huurwoningen). Bovendien is er sprake van verdringing door gentrificatie waardoor de meeste kwetsbare bewoners zijn aangewezen op minder gewilde buurten en de sociale-ruimtelijke ongelijkheid toeneemt binnen steden (Uyterlinde et al. 2022; Hin & de Hollander 2023; RIGO, In.Fact.Research & Circusvis 2020; PBL 2020). De urgentie voor langjarige en structurele samenwerking aan sociaal-ruimtelijke opgaven kwam opnieuw op de politiek agenda, en betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de wijkaanpak is recent nieuw leven in geblazen met de start van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.

Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (nu)

Na de verkiezingen en kabinetsformatie in 2021 en 2022 kwam er opnieuw een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, na ruim 10 jaar afwezigheid. Door deze minister werd het wijkbeleid weer opgepakt in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). In de jaren daarvoor was er alleen betrokkenheid van de Rijksoverheid geweest bij het programma Rotterdam Zuid. Maar het was ondertussen duidelijk geworden dat in meer gemeenten en wijken grote sociale problemen waren op het gebied van wonen, leefbaarheid en veiligheid. Veiligheid vormt hierbij een nieuw prioritair thema vanwege de opkomst van de drugseconomie in kwetsbare wijken. Bovendien, had de Covid-19 pandemie een aantal van de bestaande problemen versterkt. Middels een Nationaal Programma zouden deze problemen in samenhang moeten worden aangepakt door centrale en decentrale overheden, corporaties en lokale partijen. Voor het programma zijn 19 gemeenten met 20 stedelijke focusgebieden geselecteerd (BZK 2022b).

De gemeenten en focusgebieden liggen geografisch over heel Nederland verspreid en er wonen in totaal ruim 1,2 miljoen mensen. Het zijn grotendeels stedelijke gebieden die al eerder deelnamen aan nationale programma’s, zoals stedelijke vernieuwing, Regio Deals en City Deals. De fysieke herstructurering uit de stedelijke vernieuwing krijgt in het NPLV een nieuwe impuls, maar heeft daarbij aandacht voor lessen uit het verleden en is toegespitst op de ontwikkelingen en uitdagingen van deze tijd. Het programma heeft een langere tijdshorizon (20 jaar in plaats van 4 jaar), zorgt voor een gecommiteerde samenwerking tussen stedelijke partners middels een integraal uitvoeringsprogramma, heeft een sterke focus op jongeren en het hanteert een lerende aanpak waarin monitoring, evaluatie en reflectie belangrijke aandachtspunten zijn (Van der Velden et al. 2024, NPLV 2022; Uyterlinde et al. 2022).

Het Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid heeft 4 actielijnen: 1. Werken aan een integrale aanpak met duidelijke regie en een adequaat juridisch instrumentarium, 2. Verbeteren van slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken, 3. Zorgen dat meer bewoners kunnen meedoen in de samenleving, 4. Investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en vergroten van de weerbaarheid van jongeren. Actielijn 2 focust zich daarbij specifiek op de fysieke leefomgeving als onderdeel van het aanpakken van de sociale problematiek (NPLV 2022). Deze fysieke aanpak richt zich op een combinatie van nieuwbouw, herstructurering en verduurzaming van woningen. Nieuwbouw en herstructurering zijn oude bekenden uit de stedelijke vernieuwing. Herstructurering omvat sloop en vervangende nieuwbouw, grootschalige renovatie van woningen en transformatie van bedrijfs- en maatschappelijk vastgoed naar woningen.

Vanwege de energietransitie krijgt verduurzaming een veel sterker accent dan in voorgaande perioden. Een belangrijk element hiervan is betere woningisolatie. Het Nationale Isolatieprogramma zal mede worden toegespitst op de focusgebieden, waarbij gemeenten en corporaties zich extra zullen inzetten om kwetsbare huishoudens in koop- en huurwoningen in staat te stellen deel te nemen aan de verduurzaming van hun woningen. Herstructurering en nieuwbouw moeten bovendien leiden tot een toename van middeninkomens in de focusgebieden, die daardoor een meer gemengde samenstelling krijgen. De verwachting is dat dit het sociale klimaat ten goede komt.

In de fysieke aanpak is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten en woningbouwcorporaties als onderdeel van een bredere alliantie van maatschappelijke partijen. In voorgaande jaren waren woningbouwcorporaties behoorlijk in hun mogelijkheden beperkt, onder meer door de zogenoemde ‘verhuurdersheffing’. Dat wordt nu losgelaten. De Rijksoverheid gaat via de provincies bestuurlijke akkoorden sluiten over de woningbouw, waarbij voor gemeenten en corporaties nieuwbouwafspraken en herstructureringsopgaven worden vastgelegd. Op financieel gebied maakt de Rijksoverheid gebruik van het Volkshuisvestingsfonds en de mogelijkheden om via de Woningbouwimpuls het proces te versnellen. In de regelgeving wil de Rijksoverheid de Huisvestingswet 2014 wijzigen, zodat selectieve woningtoewijzing door gemeenten meer mogelijkheden geeft om bijvoorbeeld het lerarentekort of het tekort aan verplegend personeel aan te pakken. In de focusgebieden wordt daarnaast beleid gevoerd om de scholing en gezondheid van inwoners te verbeteren en de jeugdcriminaliteit te bestrijden en voorkomen.

Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid krijgt sinds 2022 vorm. De focusgebieden hebben inmiddels allianties gevormd, programmabureaus opgericht en zijn gestart met een uitvoeringsprogramma. De bedoeling is het programma een aantal jaren vol te houden. De belangrijkste resultaten worden op een termijn van 10-15 jaar verwacht.

2.4 De wijkaanpak in de warmtetransitie

Met het (rijks)beleid voor de warmtetransitie is een nieuwe invulling gegeven aan de wijkaanpak in een nieuw beleidsdomein. In het Klimaatakkoord werd de wijkaanpak gepresenteerd als een ‘gestructureerde aanpak’ om woningen van het aardgas af te koppelen. Deze gestructureerde aanpak zou nodig zijn omdat het gaat om een ‘enorme’ opgave die alleen kan slagen als deze gestructureerd en dus wijk voor wijk uitgevoerd kan worden (Klimaatakkoord 2019a).

Een belangrijke motivatie voor de wijkaanpak is dat het kan bijdragen aan kosteneffectieve uitvoering van de warmtetransitie (TK 2023/2024). Dit is belangrijk zodat er een financieel aantrekkelijker aanbod gedaan kan

worden aan bewoners om daarmee draagvlak voor het beleid voor de warmtetransitie te verkrijgen (Klimaat-akkoord 2019b). Bovendien kan er tempo gemaakt worden door woningen in samenhang aan te pakken, en biedt het de mogelijkheid om verschillende opgaven gezamenlijk op te pakken, zoals de aanleg van een warmtenet en de vervanging van de riolering (TK 2023/2024). Tot slot wordt in het Klimaatakkoord (2019b) genoemd dat de wijkaanpak het mogelijk maakt om in samenspraak met bewoners tot afwegingen over hoe de wijk te verduurzamen.

Het eerste programma dat voortkwam uit het Klimaatakkoord om de verduurzaming van de gebouwde omgeving vorm te geven was het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Het Programma Aardgasvrije Wijken richtte zich op het systematisch leren over hoe de wijkaanpak kan worden ingericht en opgeschaald (PAW 2021). Al lerende zouden de eerste wijken van het aardgas afgekoppeld worden. Dit werd gedaan door middel van proeftuinen; wijken waar geëxperimenteerd wordt met het aardgasvrij maken van woningen en gebouwen. Het primaire doel van het Programma Aardgasvrije Wijken zoals geformuleerd in het Klimaatakkoord was dan ook het leren hoe “een kosteneffectieve opschaling en uitrol kan gaan plaatsvinden” (Klimaat-akkoord 2019a, p.1). Daarbij zou onder andere oog moeten zijn voor het onderzoeken van de waarde, de (on)mogelijkheden en de kansen voor het meekoppelen van opgaven, en het participatieproces op wijkniveau (Klimaat-akkoord 2019a). Ook voor leren over de financiering, techniek en wetgeving was aandacht (PAW 2021).

In de uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken was een veelheid aan toepassingen van de wijkaanpak terug te zien. Omdat het leren centraal stond werd er ingezet op een diverse selectie van proeftuinen die van een verschillende aanpak werden voorzien: wijken waarbij een bewonersgroep het initiatief neemt, kwetsbare wijken, wijken waarbij het enkel nog maar gaat om de transitie van het koken omdat er al een warmtenet ligt, of juist wijken waarbij het warmte-alternatief nog onbekend is (Dignum et al. 2021). Ook ondersteunde het Programma Aardgasvrije Wijken het driejarige programma ‘Verduurzaming van kwetsbare wijken’ waarin 18 gemeenten de koppeling probeerden te maken tussen duurzaamheid en leefbaarheid (Platform 31 2019). Het is in dit programma waarin de verbinding met het wijkenbeleid uit het sociaal-ruimtelijke domein voor het eerst gelegd wordt.

Het leren over hoe opschaling van de wijkaanpak kan plaatsvinden bleef daarbij een centraal doel van het programma. Maar, er werd niet alleen geleerd over hoe de wijkaanpak bij kan dragen aan een efficiënte aanpak van de warmtetransitie. Ook de complexiteit die bij de uitvoering komt kijken werd duidelijk. Het aardgasvrij maken van woningen middels een wijkaanpak blijkt duurder dan aanvankelijk gedacht, onder andere omdat er is sprake van meer maatwerk. Daarnaast maakt het benutten van koppelkansen de opgave vaak complexer en is het vertrouwen van de bewoner in de gemeente niet vanzelfsprekend (Dag van het Klimaatakkoord 2021; Dignum et al. 2021; Martens et al. 2024).

Een verbreding van het beleid voor de warmtetransitie en de wijkaanpak

Twee jaar later, op de Dag van het Klimaatakkoord, werd de wijkaanpak als ‘niet meer heilig’ bestempeld omdat het niet zondermeer bijdraagt aan ‘meters maken’ (Dag van het Klimaatakkoord 2021). Dat de wijkaanpak ‘niet meer heilig is’ is, is onder andere terug te zien in het Programma ‘Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving’ (PVGGO) en het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) dat daar weer een onderdeel van is, waarin naast een gebiedsgerichte (of wijk-) aanpak ook een individuele aanpak centraal staat in het beleid voor de warmtetransitie (BZK 2022a). Er zijn dus twee sporen ontstaan om de warmtetransitie vorm te geven: een individueel en een collectief spoor.

Ook in de toepassing en doelen van de wijkaanpak in de verschillende beleidsprogramma's zien we een verbreding terug. In 2021 werd de City Deal Energieke Wijken ondertekend waarin gewerkt wordt aan het oppakken van de verduurzamingsopgave in samenhang met andere opgaven in de wijk, zoals schuldenproblematiek, werkloosheid en onveiligheid. Ook in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) komt verduurzaming op als belangrijk thema. Zoals hierboven genoemd zijn er binnen dit programma 20 focusgebieden aangewezen waarin de aanwezige problematiek (zoals werkloosheid, criminaliteit, armoede) in kwetsbare wijken in samenhang wordt aangepakt (BZK 2022b). Het verduurzamen van woningen in de focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid wordt ondersteund met geld dat wordt vrijgemaakt vanuit het Nationaal Isolatie Programma dat weer een onderdeel is van het Programma 'Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving' (NIP 2022; BZK 2022a).

De veelheid aan verschillende programma's die de uitvoering van de warmtetransitie ondersteunen met elk een eigen doelstelling, roept de vraag op hoe deze met elkaar samenhangen en op elkaar voortbouwen en waar deze mogelijk botsen in de uitvoering. Om deze vraag te doordenken analyseren we de verschillende ideeën over het waarom van de wijkaanpak die schuilgaan achter deze beleidsprogramma's en reflecteren we op hoe dit mogelijk leidt tot synergie of conflict in de uitvoering.

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Verschillende ideeën over de wijkaanpak: aanleiding tot het kiezen voor een discoursanalyse

In dit onderzoek analyseren we verschillende betekenissen die beleidsmakers in het rijksbeleid geven aan de wijkaanpak in de warmtetransitie. Wij vragen ons hierbij af hoe zij het concept wijkaanpak interpreteren en conceptualiseren. Om hier grip op te krijgen is het belangrijk om stil te staan bij de problemen die met de wijkaanpak opgelost kunnen worden. Met andere woorden: als de wijkaanpak de oplossing is voor huidige problematiek; uit welke problemen bestaat die dan? Passen de oplossing (een bepaalde voorstelling van de wijkaanpak) en het probleem bij elkaar?

In theorie staan bovengenoemde vragen centraal in het beleidsproces en kunnen deze niet worden ontweken: het vaststellen van een probleemdefinitie is namelijk integraal deel van de zogenaamde beleidscyclus. Zodra duidelijk is wat het probleem is, kan een aanpak worden gevonden met bijbehorende instrumenten om dit specifieke probleem op te lossen. Voor doelmatig beleid is het noodzakelijk dat er bij de betrokken partijen overeenstemming is over wat nu precies het probleem is. Dan pas kan effectief worden toegewerkt naar een passende oplossing.

In dit onderzoek vertrekken we vanuit de veronderstelling dat de veronderstelde beleidscyclus geen daadwerkelijke weergave van het beleidsvormingsproces en -uitvoering is: in praktijk is het veel rommeliger, iteratief en interactief (Sabatier 2005). Het beleidsprobleem is doorgaans niet zo helder gedefinieerd en éénduidig als sommige beleidsevaluatoren graag doen voorkomen (Peters 2005). De ontwikkeling van beleid beperkt zich daarmee niet tot het vinden van de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen om een bepaald doel te bereiken, maar komt ook voort uit de betekenis die wordt toegekend aan bepaalde problemen vanuit onderliggende waarden en denkkaders, zoals ideeën over de rolverdeling tussen de overheid en de markt of politieke aannamen over wat wenselijk is (Yanow 2007). Problemen dienen zich dan ook in verschillende vormen aan en de actor die zijn problemen op de maatschappelijk-politieke agenda weet te krijgen heeft de mogelijkheid een bepaalde interpretatie van dit probleem (en de bijbehorende oplossing) naar voren te schuiven (Birkland 2007). Probleemdefinities zijn daarmee onderdeel van een (beleids)discours, waarin bepaalde aspecten van de werkelijkheid worden uitgelicht en andere aspecten gemaskeerd.

Er kan soms sprake zijn van 'schijnconsensus': partijen lijken het eens te zijn over het probleem en de oorzaak daarvan, maar in de verdere uitwerking van het probleem (en de bijbehorende oplossingen) blijken er toch vaak opnieuw verschillende interpretaties van het probleem te bestaan. Colebatch (2014) noemt als beleidsrelevant voorbeeld het drugsgebruik onder jongeren. Hierbij kan de nadruk enerzijds worden gelegd op het gezondheidsprobleem van deze jongeren of kan juist de aangetaste veiligheid op straat als hoofdprobleem worden gezien. Afhankelijk van deze interpretaties, komen ook verschillende oplossingsrichtingen in beeld (het minimaliseren van gezondheidseffecten of het tegengaan van drugsgebruik in openbare ruimten). Door middel van bepaalde concepten en ideeën geven wij als mensen dus betekenis aan beleidsproblemen om vervolgens een bepaalde oplossingsroute voor te stellen. In zo'n oplossingsroute kunnen verschillende beleidsinstrumenten voor de hand liggen en verschillende actoren betrokken zijn (Feindt en Oels 2005). Het

ontwikkelen van beleid gaat dus net zo goed over het definiëren van problemen als het oplossen daarvan (Hisschemöller en Hoppe 1995; Colebatch 2014).

Uit elkaar liggende interpretaties van een bepaald beleidsprobleem hoeven niet altijd problematisch te zijn; het beleid is robuust als de betrokkenen vanuit verschillende interpretaties een gezamenlijk doel kunnen nastreven. Tegelijkertijd kunnen er ook verschillen in de implementatie van beleid ontstaan die niet wenselijk zijn (bijvoorbeeld omdat gemeente X iets anders nastreeft dan gemeente Y). Ook kunnen verschillende interpretaties van een probleem ertoe leiden dat het überhaupt niet wordt opgelost omdat actoren door (onuitgesproken) conflicten elkaars interpretatie negeren en niet tot gezamenlijke oplossingen komen (Schön en Rein 1994). Door bewustzijn te creëren over onderliggende probleemdefinities wordt duidelijk welke accenten het beleid impliciet bevat en komen verschillende interpretaties – die eerder wellicht over het hoofd werden gezien – boven tafel.

3.2 Uitgangspunten van een discoursanalyse

Het is belangrijk om in beleidsonderzoek stil te staan bij de probleemdefinities die op een bepaald beleidsterrein worden genoemd. In dit onderzoek maken we daarom gebruik van een discursieve beleidsanalyse: zo'n analyse wijst onderzoekers op de taal die gebruikt wordt om een bepaald beleidsprobleem te identificeren, te duiden én hieruit conclusies te kunnen trekken (Rydin 2003). Een discursieve beleidsanalyse gaat daarmee niet over het identificeren van individuele denkkaders die losstaan van de praktijk, maar laat juist zien hoe bepaalde gezamenlijke denkbeelden doorwerken in en verankerd raken in onze manier van handelen (Hajer 2006; Ockwell en Rydin 2010).

Het doel van een discursieve beleidsanalyse is het identificeren van verschillende discourses die aanwezig zijn rondom een beleidsprobleem: in dit geval de wijkaanpak in de warmtetransitie. Een discours is opgebouwd uit verschillende lagen. Allereerst, de 'story lines' of 'verhalen' die richtinggevend zijn voor het bedenken en legitimeren van beleid(sopties). Een praktijkvoorbeeld is 'vertragen om te versnellen': het idee dat snelheid in de warmtetransitie uiteindelijk bereikt kan worden door eerst te vertragen, bijv. door tijd te nemen voor participatie. De tweede laag is het 'beleidsvocabulaire' (oftewel jargon of vaktaal). Dit verwijst naar de concepten die bewust zijn uitgedacht om invulling te geven aan het beleid, zoals 'koppelkansen' of de 'contingenten-aanpak'. En als derde laag zijn er de 'epistemische motieven' die onbewust betekenis geven aan hoe we een situatie begrijpen. Voorbeeld van epistème is of we de wijk zien als fysieke entiteit 'stapel bakstenen' of juist als een sociaal weefsel waarin mensen hun dagelijkse leven leiden (Hajer 2000).

Het begrijpen van de verschillende lagen van een discours kan behulpzaam zijn om een bepaalde interpretatie van een beleidsprobleem te duiden. Wanneer er meerdere discourses naast elkaar bestaan, wat vaak het geval is, dan maken de verhaallijnen, metaforen, beleidsconcepten en aannames het mogelijk om de verschillende discourses van elkaar te onderscheiden en nader te beschrijven. In veel situaties is echter één discours dominant (hegemoniaal). In dat geval kan het zo zijn dat de andere discourses zich daartoe verhouden door bepaalde concepten over metaforen over te nemen, maar daar een eigen invulling aan te geven (Hajer 2006).

De drie lagen van de opbouw van een discours (*story lines*, beleidsvocabulaire en epistemische motieven) vormen de theoretische basis van de analyse in dit onderzoek. Deze hebben we een verdere invulling gegeven in een analysekader die relevant is voor de analyse van de wijkaanpak in de warmtetransitie.

3.3 Invulling van de discoursanalyse in dit onderzoek

Data

Voor dit onderzoek hebben we allereerst een selectie van beleidsteksten geanalyseerd: teksten uit diverse rijksprogramma's die relateren aan de wijkaanpak en de verduurzaming van de gebouwde omgeving in de periode 2016-2022 (zie bijlage B). Daarnaast hebben we de uitgeschreven transcripten van 12 interviews geanalyseerd. We hebben interviews afgenomen met 9 rijksambtenaren van het ministerie van BZK die betrokken zijn of waren bij de (voormalige) rijksprogramma's, 2 betrokkenen bij de City Deal Energieke Wijken en 2 respondenten die aanwezig waren bij de totstandkoming en uitvoering van de afspraken over de gebouwde omgeving in het Klimaatakkoord. Onze analyse richt zich dus op het identificeren van doelen over de wijkaanpak op het nationale schaalniveau³.

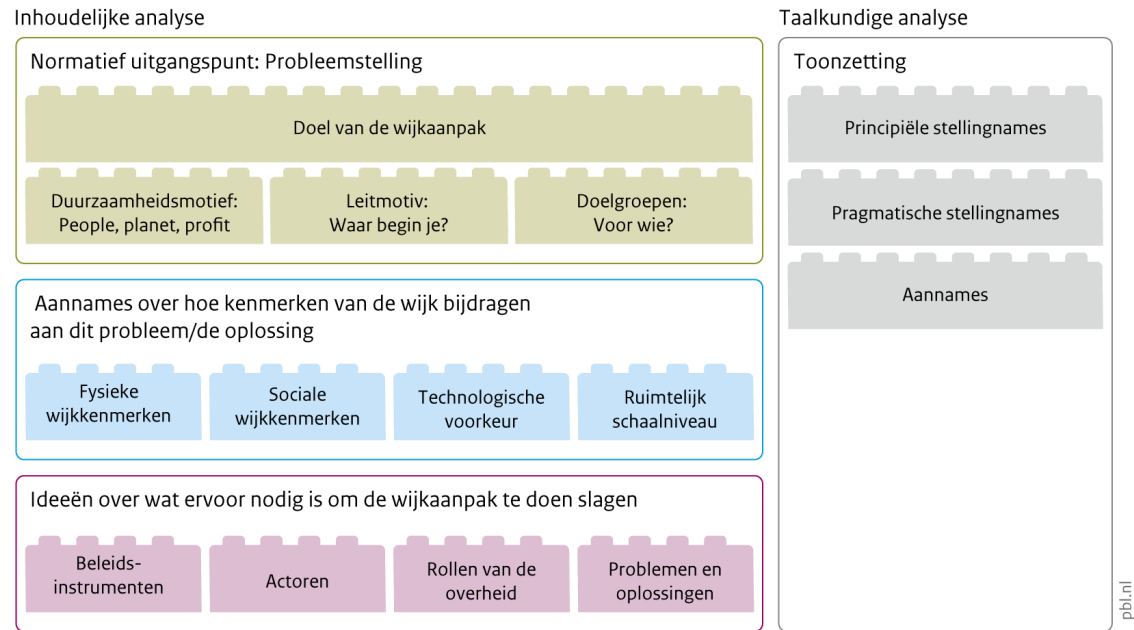
Analytisch kader

De analyse van de beleidsdocumenten en interviewtranscripten was gebaseerd op een analytisch kader, met verschillende bouwblokken (zie Figuur 3.1). Bij het opstellen van dit analytisch kader hebben we enerzijds gekeken naar theorie over waaruit een discours bestaat (de structuur, o.a. probleemopvatting, aannamen, vocabulaire, actoren en hun rollen en verhoudingen, beleidsinstrumenten) en anderzijds gekeken naar inhoudelijke elementen die specifiek zijn voor de warmtetransitie en waarover visies kunnen verschillen (de inhoud, o.a. technologiekeuze, aangrijpingspunt, doelgroepen, duurzaamheidsmotief, ruimtelijk en bestuurlijk schaalniveau). Deze 'bouwstenen' van het analytische kader zijn verder uitgewerkt in een codeboek. Het oorspronkelijke codeboek is in volledige vorm gebruikt bij het coderen van de database met beleidsteksten (zie bijlage C). Bij de codering van de interviews hebben we een ingeperkte versie van het codeboek gebruikt omdat dit voldoende was om de discourses te identificeren en onderscheiden.

³ We hebben in dit onderzoek alleen gekeken naar de discourses die aanwezig zijn in het rijksbeleid en onder rijksambtenaren. Het is hiermee dus geen uitputtende analyse van de wijkaanpak in de warmtetransitie. Op gemeentelijk niveau en/of onder maatschappelijke partijen kunnen er naast de in dit onderzoek geïdentificeerde discourses dus ook nog andere discourses bestaan. In hoofdstuk 5 reflecteren we hierop.

Figuur 3.1

Analytisch kader: bouwblokken van de discourses



Bron: PBL

Deductieve en inductieve codering

We hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van het Softwareprogramma Atlas.ti. Het codeboek vormde het startpunt voor een eerste deductieve analyse van de tekst. Dat wil zeggen dat we vanuit de bestaande theorie naar de teksten keken. Hierbij hadden we voor elke ‘bouwsteen’ specifieke codes waarmee we de tekst hebben geanalyseerd.⁴ Onze analyse bestond echter uit meerdere iteraties en we zijn naast deductief ook inductief te werk gegaan. Hierbij begonnen we bij de teksten en hebben we van daaruit gekeken naar welke ‘doelen van de wijkaanpak’ we konden identificeren. We hebben meerdere rondes van analyse gemaakt om deze doelen te identificeren. Voor een uitgebreide toelichting op deze analytische aanpak verwijzen we naar bijlage A en het technische achtergrondrapport bij deze publicatie.

Doelen van de wijkaanpak als primaire bouwsteen discours

⁴ In onze methode speelde kwantificering van tekstverbanden door middel van de software Atlas.ti een belangrijke rol. In een eerder PBL-onderzoek naar verschillende fasen van institutionalisering van de grondgedachten van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (Nabielek et al. 2022) is hier reeds gebruik van gemaakt. In het huidige onderzoek is deze methode: ‘kwantificerende discoursanalyse’ verder ontwikkeld. Voor de gemiddelde lezer is de verslaglegging van dit proces te technisch. Omwille van wetenschappelijke onderbouwing en herleidbaarheid hebben we dit verslag toegevoegd in Bijlage A. Deze paragraaf is een sterk vereenvoudigde weergave, bedoeld om de lezer basisbegrip te geven van hoe we tot de resultaten: drie individueel beschreven beleidsdiscourses, gekomen zijn.

De belangrijkste bouwsteen uit het codeboek, was de codefamilie ‘doelen van de wijkaanpak’. Uit de verschillende rondes van analyse zijn uiteindelijk de volgende 5 doelen naar voren gekomen:

- Het **uitvoerbaar maken van de warmtetransitie**
- Het vooruithelpen van **kwetsbare wijken en bewoners**
- Het **koppelen van opgaven** in de wijk
- Het genereren van **betrokkenheid** onder bewoners en andere actoren in de wijk
- Het leveren van **maatwerk** bij de uitvoering van beleid

Deze vijf doelen hebben we in eerste instantie als uitgangspunt genomen om discoursen te kunnen identificeren. We hebben daarbij enerzijds relaties in kaart gebracht tussen de verschillende codes: middels netwerken (figuur 3.2.) en code co-occurrence tabellen (zie bijlage D) zijn we voor elk doel nagegaan met welke andere codes deze doelen vaak in verband werden gebracht (bijv. ‘kwetsbare wijken en bewoners’ en ‘gemeenten’). Deze analyse geeft echter geen zicht op *hoe* erover bepaalde relaties gesproken wordt (wat is dan de rol van de gemeente?). Om de daadwerkelijke argumentatie in kaart te brengen is het daarom noodzakelijk om de citaten die aan de verbanden ten grondslag liggen interpretatief te analyseren. Na het samenstellen van de code co-occurrence tabellen volgde daarom een interpretatieve analyse.

Via clusters van doelen naar discoursen

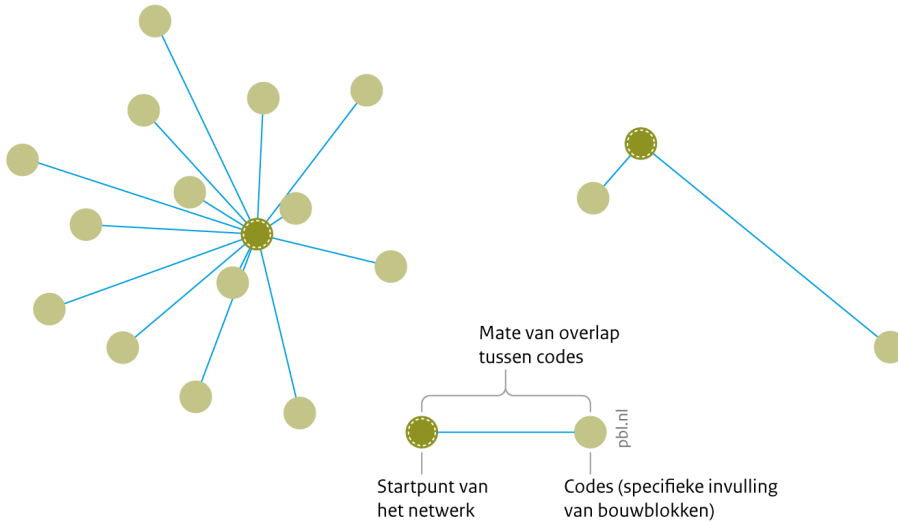
Tijdens onze analyse constateerden we dat er doelen waren met een duidelijke argumentatielijn en doelen waarbij dat niet het geval was. Onder deze laatste categorie gingen verschillende argumentatielijnen schuil die elkaar (deels) leken tegen te spreken. Zo werd het koppelen van opgaven soms als vrijblijvend neergezet (als iets dat kan maar niet hoeft) en anderzijds als absoluut noodzakelijk. Daarnaast leken sommige doelen sterk met elkaar samen te hangen (zie figuur 3.3). We hebben voor de verdere analyse daarom aangenomen dat een discours kan bestaan uit verschillende doelen rondom de wijkaanpak; kenmerkend voor het discours is dan juist *hoe* deze doelen met elkaar in verband worden gebracht.

Figuur 3.2

Verschillen tussen netwerkkernen

Netwerkkern van het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen'. Deze netwerkkern laat zien hoe verschillende codes aan de code 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' relateren.

Netwerkkern van het discours 'maatwerk'. Deze netwerkkern laat zien hoe verschillende codes aan de code 'maatwerk' relateren.



Bron: PBL

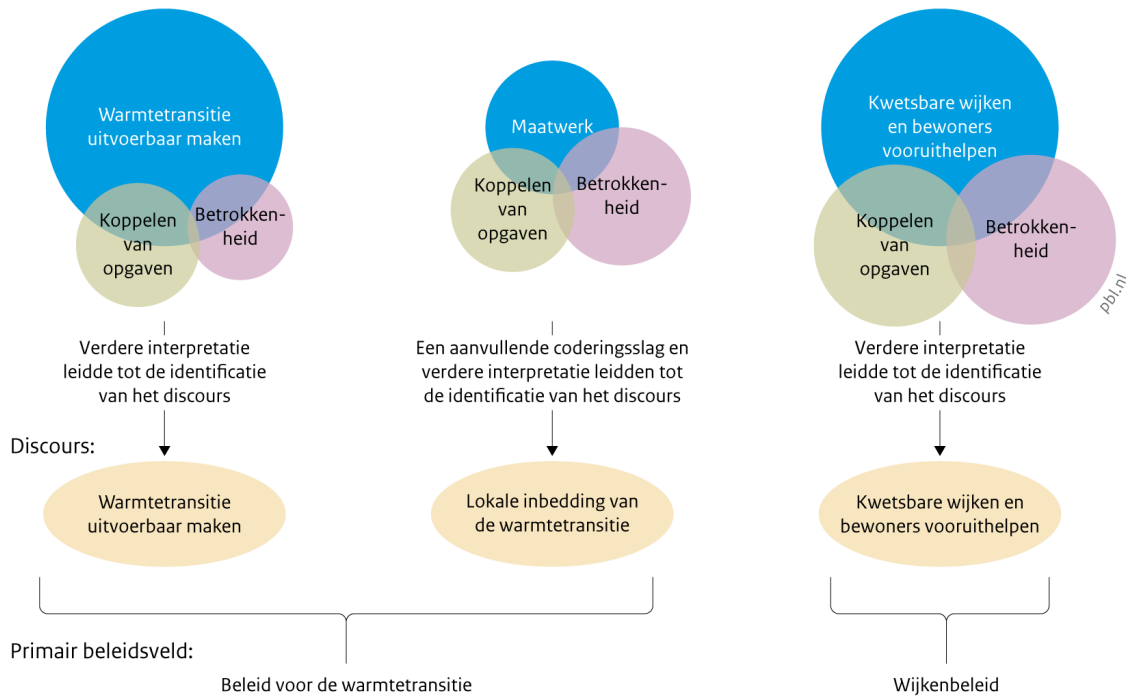
Figuur 3.3

Identificatie van de drie discoursen in beleid

Cluster 1

Cluster 2

Cluster 3



Bron: PBL

De doelen ‘het uitvoerbaar maken van de warmtetransitie’ en ‘het vooruithelpen van kwetsbare wijken en bewoners’ hadden een duidelijke eigen argumentatielij. De codes ‘koppelen van opgaven’ en ‘betrokkenheid’ vormden, op verschillende wijzen, onderdeel van deze twee argumentatielijnen. Door de bijbehorende code co-occurrence tabellen interpretatief te analyseren hebben we deze twee argumentatielijnen verder uitgewerkt. Hiermee zijn we enerzijds tot het discours ‘warmtetransitie uitvoerbaar maken’ gekomen en anderzijds het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’.

Bij het doel ‘maatwerk’ kwam de argumentatielij pas goed naar voren toen we keken naar de relaties tussen de doelen ‘maatwerk’, ‘koppelen van opgaven’ en ‘betrokkenheid’. In de combinatie van deze drie codes zagen we een verhaallijn terug waarbij de wijkaanpak een manier is om de warmtetransitie in te bedden in de lokale context. Om, net zoals eerder, ook deze verhaallijn zowel kwantitatief als kwalitatief te kunnen onderbouwen hebben we ervoor gekozen een extra coderingslag in de tekst aan te brengen. Door de code ‘lokale inbedding’ toe te voegen aan de analyse, werd het mogelijk om co-occurrence-berekeningen te maken, en daarmee aanvullende verbanden te traceren. Uiteindelijk zijn we daarmee uitgekomen op een derde discours, dat we ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ genoemd hebben.

4 Drie discourses van de wijkaanpak

4.1 Korte introductie van de drie verschillende discourses

In het rijksbeleid zijn verschillende discourses te herleiden over het ‘waarom’ van de wijkaanpak. Deze discourses verschillen als het gaat om het (primaire) doel van de wijkaanpak. Ligt de nadruk bijvoorbeeld op de verduurzamingsopgave of juist op de sociaal-maatschappelijke opgave? En wie moet er op welke manier voordeel behalen uit de wijkaanpak? De verschillen in de interpretatie van de doelstellingen van de wijkaanpak werken door in de uitvoering ervan. Achter elk discours gaan namelijk verschillende aannames en ideeën schuil die bepalend zijn voor het te voeren beleid; bijvoorbeeld over hoe bewoners betrokken dienen te worden, welke technologie geschikt is, welke wijken prioriteit moeten krijgen en wie of wat ervoor nodig is om de wijkaanpak te doen slagen. In dit hoofdstuk bespreken we de drie discourses die wij, met de empirische analyse, hebben onderscheiden in het rijksbeleid dat de wijkaanpak in de warmtetransitie ondersteunt. Deze discourses zijn: ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’, ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’. Per discours geven we eerst een samenvattend overzicht in tabelvorm met daarna een uitgebreidere beschrijving.

4.2 Discours 1: De warmtetransitie uitvoerbaar maken

Tabel 4.1

Beknopt overzicht van het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken'

Kenmerk	Beschrijving
Overkoepelende gedachte	De gebouwde omgeving snel en efficiënt verduurzamen staat centraal. De laagste nationale kosten zijn daarbij leidend. De warmtetransitie moet haalbaar en betaalbaar zijn.
Primaire doel	Het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving is het primaire doel, andere doelen zijn ondersteunend aan het halen van dit doel (bijv. meekoppelkansen, draagvlak)
Duurzaamheidsmotief	Economisch en ecologisch.
Doelgroepen	Niet specifiek. Het startpunt is de fysieke constellatie van de wijk die deze geschikt maakt voor een bepaalde technologie. Wie er in de wijk woont en welke technologie daar terechtkomt is daarbij een gevolg.
Wijkenmerken	De wijk als fysieke entiteit, oftewel als 'stapel bakstenen'. Het gaat om de woningen en andere gebouwen die moeten worden verduurzaamd.
Technologie	Alhoewel het beleid voor de warmtetransitie techniek-neutraal is, dat wil zeggen dat de keuze voor de warmtetechnologie afhangt van de fysieke samenstelling van de wijk, wordt in dit discours de meerwaarde van de wijkaanpak gezien in wijken waar warmtenetten voor de hand liggen. De nadruk van de wijkaanpak ligt dus op grootschalige warmtenetten.
Startpunt	Wijken die zich lenen voor grootschalige warmtenetten. Dichtbebouwd en vaak stedelijk.
Beleidsinbedding	Leidraad waarbij gemeenten inzicht krijgen in welke technologie geschikt is op basis van de laagste 'nationale kosten'. Daarnaast is afsluitbevoegdheid, waardoor gemeenten wijken kunnen aanwijzen die op termijn van het gas afgaan, gewenst om voortgang van de verduurzamingsopgave te stimuleren en de haalbaarheid te vergroten. Betaalbaarheid krijgt veel aandacht, dat is een voorwaarde voor mensen om over te stappen op een aardgasvrij alternatief.
Governance	De gemeente speelt een belangrijke rol in de uitvoering. De Rijksoverheid speelt een sturende rol, bijvoorbeeld door te sturen op aantallen woningen die van het aardgas af moeten.
Participatie	Instrumenteel: participatie ten behoeve van draagvlak voor de verduurzamingsplannen.
Ruimtelijke schaalniveau	Wijk, afbakening o.b.v. fysieke factoren. De typologie van gebouwen, dichtbebouwd en liefst vergelijkbare gebouwen. Vaak groter dan een

Een efficiënte aanpak om woningen van het aardgas af te koppelen

Binnen het discours van ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ wordt de wijkaanpak gezien als iets onontkoombaar: als we in 2050 de gebouwde omgeving verduurzaamd willen hebben dan moet dat nu éénmaal via een wijkgerichte aanpak. Dit vanwege het schaalniveau dat nodig is voor een effectieve en efficiënte aanleg van voornamelijk collectieve warmtesystemen. Zoals één van de respondenten aangeeft: *‘Het kan niet anders. Het is geen keuze. Als wij van het gas af willen in Nederland moet het wijkgericht’*.

De wijkaanpak is in dit discours dus in zekere zin vanzelfsprekend; het ‘waarom’ van de wijkaanpak wordt door een aantal geïnterviewden dan ook niet gezien als een relevante vraag. Dat verklaart wellicht ook waarom we in de beleidsdocumenten de keuze voor de wijkaanpak, als belangrijk onderdeel van de warmtetransitie, niet expliciet zien toegelicht. Het dichtst in de buurt komt een passage uit het Klimaatakkoord waarin genoemd wordt dat “gebouweigenaren vaak nog aanvullende incentives nodig [hebben] om tot verduurzaming over te gaan. Er is dus ook een planmatige aanpak nodig. Die loopt via de wijkgerichte aanpak” (Klimaatakkoord 2019a, p.1).

Vanuit de kwantificerende analyse zien we dat de nadruk ligt op ‘pragmatische stellingen’. De pragmatische houding is ook goed terug te zien in dit discours. Er wordt gezocht naar een effectieve en efficiënte manier van verduurzamen waarbij de kosten laag blijven. De warmtetransitie moet haalbaar en betaalbaar zijn, en de wijk biedt een schaalniveau om dat effectief te doen.

De warmtetransitie haalbaar en betaalbaar maken

Het behalen van de klimaatdoelen staat centraal in dit discours; de wijkaanpak is in de warmtetransitie geslaagd als de wijk van het aardgas af is. Haalbaarheid en betaalbaarheid vormen daarbij sleutelbegrippen (zie tabel E.4 in bijlage E). Zo stelt toenmalig minister Kasja Ollongren in een terugkoppeling over de stand van zaken van het Klimaatakkoord dat de hoofdboodschap is dat “alle wijken voor 2050 aardgasvrij worden” en dat de tweede hoofdboodschap is “dat we de transitie zo gaan doen dat het voor iedereen haalbaar en betaalbaar is” (BZK 2020a). Die betaalbaarheid is niet alleen belangrijk om de klimaatdoelen op zo efficiënt mogelijke wijze te behalen (met de laagste ‘maatschappelijke kosten’), maar ook om het draagvlak voor de energietransitie te behouden. Een betaalbaar en weloverwogen aanbod zou bewoners namelijk moeten verleiden om mee te doen.

De haalbaarheid hangt samen met de veronderstelling dat het individueel aanpakken van woningen te veel tijd zou vergen; als we de doelen voor 2050 willen halen, dan moet dat ook met collectieve technologieën. De wijkaanpak maakt de warmtetransitie haalbaar door het mogelijk te maken collectieve warmtesystemen uit te rollen. De warmtetransitie moet dus ook worden vormgegeven met ‘grootschalige’ en ‘infrastructurele’ aanpakken, waarbij naast maatwerk ook standaardisering en het ‘opschalen’ van oplossingen belangrijk is. Grootschalige warmtenetten liggen daarbij voor de hand (zie tabel E.4 in bijlage E).

Starten in wijken waar het kan

Vanuit de nadruk op collectieve warmtesystemen en efficiëntie ligt de wijkaanpak dan ook met name voor de hand waar er “grotere infrastructurale aanpassingen moeten worden gedaan” (BZK 2020a). Dat is enerzijds in wijken waar er grote werkzaamheden gepland staan, zoals bij ‘stads- en dorpsvernieuwing’ of het vervangen

van de riolering, en anderzijds in wijken waar het aardgasnet moet worden vervangen of het elektriciteitsnet moet worden verzwaaard. Het oppakken van zulke ‘meekoppelkansen’ dragen bij aan het betaalbaar houden van de warmtetransitie. Het is daarbij belangrijk om per wijk te kijken wat past. Op die manier kunnen gemeenten bepaalde wijken prioriteren die het gemakkelijkst en/of snelst van het aardgas af kunnen.

Daarnaast moet de fysieke structuur van de wijk zich lenen voor een grootschalig warmtenet. Wijken in stedelijke gebieden met een hoge dichtheid aan gebouwen zijn hiervoor geschikt. In welke wijk gestart wordt hangt ook samen met de werkzaamheden die daar gepland zijn. Uiteindelijk zijn de kosten die gepaard gaan met het aardgasvrij maken van de wijk doorslaggevend. Niet overal is een warmtenet immers kostenefficiënt; dat hangt af van (met name de) fysieke kenmerken van de wijk en de technologische mogelijkheden.

Dat warmtenetten vervolgens neerslaan in wijken met huishoudens in kwetsbare posities is dan ook geen actieve keuze voor de doelgroep, maar had te maken met zorgen over het tempo in de transitie. Woningcorporaties zijn goede partners om de gewenste snelheid mee te kunnen maken. Zo geeft een respondent aan: *‘het klinkt een beetje oneerbiedig, maar dat had meer te maken met woningen van het aardgas afhaken en minder over de kwetsbare groepen die daar toevallig dan in wonen’.*

Dit discours richt zich dan ook niet op specifieke doelgroepen: iedereen moet uiteindelijk van het aardgas af en zal dus ook op één of andere manier onderdeel worden van een wijkaanpak (zelfs als dat betekent dat voor een wijk gekozen wordt voor individuele warmtetechnieken). In de beleidsteksten worden binnen dit discours zowel de ‘koplopers’ als ‘achterblijvers’ benoemd (zie tabel E.1 in bijlage E).

Draagvlak creëren voor overheidsplannen

Burgerbetrokkenheid wordt in dit discours als instrumenteel gezien aan de opgave. De gemeente gaat de wijk in terwijl de keuze voor het warmtenet vaak al is besloten. De uitdaging is nu om zoveel mogelijk, liefst alle, wijkbewoners mee te krijgen. Dat er voldoende huishoudens aansluiten op het warmtenet is namelijk belangrijk voor de betaalbaarheid ervan.

De nadruk bij het betrekken van burgers ligt op het creëren van bewustzijn onder bewoners over het belang van de maatschappelijke opgave. Participatie op uitnodiging van de overheid wordt dus met name gezien als manier waarop burgers betrokken raken bij de wijkaanpak en de warmtetransitie (zie tabel E.4 in bijlage E). Deze betrokkenheid is nodig omdat bewoners immers zelf ook een belangrijke rol spelen in de uitvoering. Zo staat in de Energiedialoog het mobiliseren van het ‘stille midden’ voorop: “zonder draagvlak geen schaal-grootte en zonder motivatie geen medewerking” (Energiedialoog, p. 9). Ook het koppelen van opgaven wordt daarmee in verband gebracht: koppelen is ook een manier om draagvlak te creëren onder bewoners (zie bijv. Voortgang PAW 2021). Door verbinding te maken met wat bewoners belangrijk vinden zou de energietransitie in de wijk ook sneller van de grond komen.

Meekoppelkansen identificeren om efficiëntie te vergroten

Het verzilveren van koppelkansen wordt met name vanuit efficiëntie beredeneerd: het oppakken van meerdere opgaven zou ook bijdragen aan de betaalbaarheid en haalbaarheid van de warmtetransitie. Bij het koppelen van opgaven gaat het dan ook met name om ‘meekoppelkansen’: het koppelen van fysieke ingrepen in de wijk aan de verduurzamingsopgave, zoals het aanpakken van de riolering: *“het is een heel natuurlijk aanknopingspunt om daar waar je van plan bent wat te gaan doen in een wijk, bijv. de riolering vervangen, daarbij aan te sluiten en meteen dingen mee te nemen”*, geeft één van de respondenten aan. Het idee daarachter is dat ‘de straat’ dan niet

meerdere keren open hoeft en dat ook helpt bij het versnellen van de warmtetransitie. Bovendien worden dan ‘onnodige kosten’ voorkomen. We zien deze nadruk op de efficiëntie van koppelkansen in een aantal beleidsdocumenten sterk terug (BZK 2020; BZK 2021; Klimaatakkoord 2019b). Daarnaast kunnen koppelkansen bijdragen aan efficiëntie door ‘meer met minder’ te doen: door sectorale doelen aan elkaar te verbinden wordt het effect van bepaalde investeringen groter.

Of koppelkansen wenselijk zijn zal per wijk verschillen, en ook de aard van de koppelopgaven zal per wijk verschillen. Per wijk zal dus moeten worden bekeken welke ‘koppelkansen’ er liggen, waarbij er voor de gemeente een belangrijke rol is weggelegd om dit te coördineren. Tegelijkertijd moet de warmtetransitie niet uit het oog verloren raken; koppelen kan ook complex zijn, terwijl de warmtetransitie snelheid behoeft. Het is daarom niet evident dat het koppelen van opgaven meerwaarde heeft; zo wordt in het Programma Aardgasvrije Wijken als leervraag gesteld of het verbinden van de energietransitie met andere opgaven in de wijk meerwaarde oplevert voor de wijkgerichte aanpak en op welke wijze dit kan worden vormgegeven (PAW 2021, p. 7).

Gemeenten als regisseur binnen de kaders van de Rijksoverheid

Aangezien gemeenten in de warmtetransitie een rol als ‘regisseur’ hebben gekregen, zien we in dit discours de rol van gemeenten sterk terug (zie tabel E.4 in bijlage E). Daarbij wordt met name gewezen op het feit dat gemeenten samenwerken met allerlei (lokale) partijen, zoals woningcorporaties en netbeheerders, maar ook met bijvoorbeeld warmtebedrijven welke mogelijk een rol spelen bij de aanleg van warmtenetten. Gemeenten vervullen een coördinerende rol door partijen bij elkaar te brengen, maar ook doordat zij de verschillende plannings die deze actoren hebben bij elkaar brengen.

Ook is het belangrijk dat gemeenten richtinggevende keuzes maken die zij vastleggen in de Transitievisie Warmte. Zo staat in de uitwerking van het Klimaatakkoord beschreven dat de gemeenteraad “in de transitievisie warmte ... het tijdspad [vastlegt] waarop wijken van het aardgas staan” (Klimaatakkoord 2019b). De gemeenten moeten dus ook sturen op het behalen van het benodigde tempo: in het Klimaatakkoord wordt nog gesproken over een tempo van ‘200.000 gebouwen per jaar’. Hoewel zulke aantallen niet overal worden expliciteerd wordt wel benadrukt hoe belangrijk duidelijkheid is richting samenwerkingspartners en burgers om voortgang te houden in de warmtetransitie.

Gemeenten kunnen dus een belangrijke rol spelen in een efficiënte uitvoering van de warmtetransitie. De Rijksoverheid kan hen daarbij ondersteunen. Een voorbeeld is de leidraad die de Rijksoverheid in samenwerking met het PBL en RVO heeft ontwikkeld. Met deze leidraad krijgen gemeenten inzicht in welke technologie waar de laagste ‘nationale kosten’ heeft. Daarnaast borgen wettelijke instrumenten zoals de WGiW dat gemeenten straks ook daadwerkelijk collectieve warmtesystemen kunnen realiseren waar zij dat nodig achten; bijvoorbeeld door hen de bevoegdheid te geven wijken aan te wijzen waar bewoners (op termijn) verplicht worden van het aardgas af te gaan. Dat is nodig om de kosten laag te houden. Zo stelt één van de respondenten: “[H]et element van, dit is onontkoombaar en de knop gaat dicht, is denk ik heel bepalend voor het succes. Ook zowel richting bewoners, door gewoon hier helder over te zijn, als ook gewoon voor de business case voor dat warmtenet, want het vollooprisico is het grootste risico wat er bestaat. En ook het duurste risico wat er is.”

De Rijksoverheid speelt in dit discours dus idealiter een faciliterende en sturende rol die een stok achter de deur biedt voor gemeenten om snelheid te maken met de verduurzamingsopgave: “Je kan heel veel wortels

hebben, maar bij zo'n collectieve aanpak moet je ook een stok hebben, anders kom je nergens", aldus één van de respondenten.

4.3 Discours 2: Kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen

Tabel 4.2

Beknopt overzicht van het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen'

Kenmerk	Beschrijving
Overkoepelende gedachte	De nadruk ligt op het vooruithelpen van kwetsbare bewoners. Verduurzaming wordt daarbij gezien als kans om te werken aan de leefsituatie van huishoudens. Ook is de veronderstelling dat het rechtvaardig is dat iedereen mee moet kunnen doen aan de warmtetransitie. Om dat te bereiken is extra aandacht voor de kwetsbare doelgroepen nodig.
Primaire doel	Het verbeteren van de leefbaarheid van kwetsbare wijken en de leefsituatie van kwetsbare bewoners is het primaire doel. De energietransitie is met name een aanleiding om (ook) andere doelen aan de kaak te stellen.
Duurzaamheidsmotief	Sociaal en ecologisch.
Doelgroepen	Kwetsbare wijken en bewoners.
Wijkenmerken	Wijk als sociaal-fysieke entiteit. De sociale relaties en netwerken bepalen het functioneren van de wijk, en vormen een belangrijk aangrijpingspunt voor beleid. Daarnaast ook een link tussen de fysieke inrichting van de wijk en de leefbaarheid. De fysieke verbetering van woningen en de omgeving kan bijdragen aan de kwaliteit van leven in de wijk is de gedachte.
Technologie	Nadruk op isoleren van woningen.
Startpunt	Waar de nood het hoogst is. Kwetsbare wijken waarin sprake is van multiproblematiek. Gaat vaak om wijken met een lage sociaaleconomische status, slecht geïsoleerde woningen en/of een grote kans op energiearmoede.
Beleidsinbedding	Sectoraal beleid en generieke subsidies schieten tekort. Daarom zijn gerichte subsidies nodig om deze doelgroep te bereiken. Daarnaast is integraal beleid nodig om de aanwezige (multi)problematiek in samenhang op te pakken. Koppelkansen pakken en daarmee het gezamenlijk oppakken van sociale en verduurzamingsopgave is cruciaal. Dit is o.a. belangrijk om aan te kunnen sluiten bij de problematiek en leefwereld van kwetsbare bewoners (hun hoofd staat niet bij de verduurzamingsopgave zolang ze zorgen hebben het einde van de maand te halen).

Governance	Gemeente speelt een belangrijke rol. Maar, wel ingebed in het netwerk in de wijk. Dit is onder andere belangrijk vanwege de vertrouwensband die andere partijen/ sociale organisaties genieten onder bewoners. In de rol van sleutelfiguren en energiefixers kunnen ook wijkbewoners een belangrijke rol spelen.
Participatie	Instrumenteel en substantief: om draagvlak te krijgen voor de plannen, om het beleid beter aan te laten sluiten bij de behoeften van bewoners en om bewoners een actieve rol te geven.
Ruimtelijke schaalniveau	Wijk, afbakening op basis van sociaaleconomische en fysieke factoren. Sociaaleconomisch kwetsbare wijken en slecht geïsoleerde woningen geconcentreerd in een specifiek gebied. Kan soms een wijk zijn of een heel stadsdeel. Daarbinnen veel aandacht voor het huishouden, daar draait het uiteindelijk om. Die moet er beter van worden.

Werken aan de leefbaarheid van wijken

Het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ biedt een sociaal-maatschappelijk perspectief op de opgave. De wijkaanpak wordt als kansrijk gezien om de warmtetransitie te koppelen aan het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk en het vooruithelpen van de inwoners van de wijk. Dit discours richt zich specifiek op doelgroepen die geraakt worden door multiproblematiek, zoals (energie)armoede, criminaliteit, werkloosheid etc. De wijkaanpak is belangrijk voor het in samenhang oppakken van deze multiproblematiek, omdat het de mogelijkheid biedt om integraal te werken.

Dit discours is dominant in de beleidsteksten en interviews met beleidsmedewerkers van het ‘Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid’ (NPLV) en de ‘City Deal Energieke Wijken’. Daarnaast zien we dat de aandacht voor dit discours groeit in de warmtetransitie. Het ‘Nationaal Isolatie Programma’ (NIP) is hier een goed voorbeeld van, maar ook in de interviews geven respondenten aan meer bewust te zijn van het belang om extra aandacht te hebben voor kwetsbare doelgroepen.

Onder andere de Russische invasie van Oekraïne met de stijgende energieprijzen als gevolg is een belangrijke aanleiding geweest voor de groeiende aandacht voor kwetsbare huishoudens. De sterk gestegen energieprijzen in 2022 toonden aan dat kwetsbare doelgroepen verhoogd risico hebben om in energiearmoede terecht te komen omdat het vaak gaat om mensen in slecht geïsoleerde huizen en een laag inkomen. Bovendien groeit het besef dat bewoners niet zondermeer bereikt worden en zijn er zorgen dat de warmtetransitie de ongelijkheid tussen mensen die wel en niet mee kunnen doen vergroot. Zo geeft één van de respondenten aan: “[E]igenlijk willen we in de transitiecurve de kwetsbare mensen naar voren halen, dat die eerst gaan in plaats van dat ze als laatste gaan. En dat heeft natuurlijk ook met rechtvaardigheid te maken.”

Tegelijkertijd is dit discours niet nieuw. Het bestaat al jaren onafhankelijk van de warmtetransitie en is een belangrijke motivatie voor het werken middels een wijkgerichte aanpak, denk bijvoorbeeld aan de ‘Vogelaarwijken’ ofwel de ‘kracht- en prachtwijken’ waarin de sociale, fysieke en economische problemen in samenhang worden aangepakt (zie ook hoofdstuk 2).

Dubbel duurzaam: de warmtetransitie vraagt ook om oog voor de leefbaarheidsopgave

In dit discours staat het werken aan het leefbaar maken van wijken en het vooruit helpen van kwetsbare doelgroepen centraal. De verduurzamingsopgave richt zich vanuit dit discours dus zowel op sociale als ecologische duurzaamheid (zie tabel E.4 in bijlage E). De bewoner moet er beter van worden, en de verduurzaming van woningen kan hieraan bijdragen, is de gedachte.

De verduurzaming van de gebouwde omgeving wordt dan ook regelmatig als ‘kans’ of ‘motor’ benoemd in de beleidsteksten en door respondenten om aan de slag te gaan in kwetsbare wijken. Als kans omdat het een mogelijkheid biedt om bij mensen achter de voordeur te komen waar je anders niet komt. Op deze manier kan de energietransitie een ‘versneller’ zijn van het oppakken van andere (sociale) opgaven. Als motor vanwege het geld dat beschikbaar is om te werken aan het verduurzamen van woningen, o.a. door het geld dat vrijkomt vanuit het Nationaal Isolatieprogramma. Zo geeft één van de respondenten aan: *“Ja, maar ik zie het wel, nogmaals, als een kans om dingen tegelijk te gaan doen. En juist ook omdat je nu ziet dat er in die energietransitie, daar zitten toch heel wat financiële middelen, dus als je dan daarmee aan de slag kan, dan kan je dat misschien ook weer combineren [met andere opgaven].”*

Andersom geldt ook dat de energietransitie niet opgepakt kan worden zonder oog te hebben voor andere problematiek die speelt bij huishoudens. Vanuit dit discours is een integrale aanpak waarin ook oog is voor de sociale problematiek, en waarin het werken aan een vertrouwensband centraal staat daarom essentieel. Zo geeft één van de respondenten aan wat het risico is als je niet werkt aan sociale opgaven en te weinig oog hebt voor het gebrek aan vertrouwen in de overheid onder bewoners van kwetsbare huishoudens: *“Ja, en dan, als dan zo’n gecombineerde wijkgerichte aanpak wegvalt, dan lukt het je misschien om een folder over energietransitie in de brievenbus te doen, maar je bereikt niet het huishouden zelf. En die folder die komt bij het oud papier, bij wijze van spreken. Dus je aanpak heeft absoluut niet het gewenste effect.”*

Het beleidsprogramma City Deal Energie Wijken is een goed voorbeeld waarin de energietransitie als kans wordt gepresenteerd. De nadruk ligt primair op het verduurzamen van woningen, maar de gedachte is dat dit niet kan zonder eerst de sociale problematiek aan te pakken. Zo wordt verondersteld dat iemand die kampt met armoede geen ruimte heeft om zich in te zetten voor de energietransitie. Maar, de energietransitie kan wel bijdragen aan een betere leefsituatie doordat het een betere woning en lagere energierekening oplevert. *“Eén van de randvoorwaarden om draagvlak te kunnen creëren is mentale ruimte. Met de aanpak van de sociaal-maatschappelijke vraagstukken kan die ruimte gecreëerd worden.”* (Agenda Stad 2021, p.4).

Omdat de betere leefsituatie en de bewoner centraal staan in dit discours, ligt de nadruk op het isoleren van woningen om er zo voor te zorgen dat de energierekening naar beneden gaat en het wooncomfort toeneemt. Het volledig aardgasvrij maken van woningen heeft minder prioriteit (zie tabel E.2 in bijlage E).

De juiste doelgroep bereiken: nadruk op een integrale aanpak en het koppelen van opgaven

Dat de primaire doelgroep vanuit dit discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ zijn is duidelijk. Toch zit er verschil in de primaire doelgroep afhankelijk van of je start vanuit de leefbaarheidsopgave of de verduurzamingsopgave. Startend vanuit de leefbaarheidsopgave, zoals in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, gaat het om de kwetsbare huishoudens ongeacht of dat koop- of huurwoningen zijn. Wel gaat het vaak om wijken met veel sociale huurwoningen. Startend vanuit de verduurzamingsopgave, zoals in de City Deal Energieke Wijken, gaat de aandacht vooral uit naar particuliere huiseigenaren in kwetsbare wijken die zelf niet de middelen en capaciteiten hebben om stappen te zetten in het verduurzamen van hun woning. Het

gaat hierbij vaak om particuliere huiseigenaren die hun woning van de woningcorporatie gekocht hebben. Deze woningen zijn vaak terug te vinden in wijken waar ook nog veel sociale huurwoningen staan, het zogenaamde gespikkelde bezit. Daarbij vertrouwen zij erop dat huurders vroeg of laat wel aan de beurt komen via de verduurzamingsplannen van de woningcorporatie.

Integraal werken en koppelkansen zijn kernwoorden van de wijkaanpak in dit discours. Problemen stapelen op waardoor generiek en sectoraal beleid tekortschiet. Om deze groep vooruit te helpen is het van belang om problemen in samenhang aan te pakken. Hier kan een integrale aanpak waarin opgaven die raken aan meerdere beleidsterreinen helpen. De wijkaanpak maakt het hierbij mogelijk om specifiek beleid te voeren dat aansluit bij de problemen, kennis en capaciteiten van kwetsbare huishoudens.

Een voorbeeld van waar het sectorale beleid tekortschiet dat regelmatig terugkomt in de interviews, is dat de groep kwetsbare particuliere huiseigenaren tussen wal en schip vallen met regulier verduurzamingsbeleid. Subsidies komen vaak niet bij hen terecht. Redenen die respondenten hiervoor geven zijn dat deze groep de taal niet machtig genoeg is om een subsidieaanvraag in te dienen, dat er vaak een voorfinanciering nodig is die deze groep niet kan betalen en dat er wantrouwen is richting de overheid en de angst leeft dat ze de subsidies terug zouden moeten betalen (in navolging op de toeslagenaffaire). Er wordt in de interviews dus veel over subsidies gesproken, maar juist om te benadrukken dat dit beleidsinstrument voor deze doelgroep niet toereikend is (zie tabel E.2 in bijlage E).

De integrale aanpak kan zich overigens richten op zowel fysieke als sociale gebiedskenmerken (zie tabel E.4 in bijlage E); fysieke herstructurering zou zowel tot een betere buurt als tot een betere sociaaleconomische positie van bewoners moeten leiden (zie ook hoofdstuk 2). De wijkaanpak kan zich ook binnen dit discours daarom nog steeds richten op fysieke renovaties in de buurt waarbij energemaatregelen onderdeel zijn van een breder scala aan maatregelen gericht op de verbetering van de openbare ruimte. Het doel is om daarmee bij te dragen aan sociale doelstellingen. Zoals het Nationaal Isolatieprogramma zich bijvoorbeeld enkel richt op de verduurzaming van woningen met als doel de leefsituatie van de inwoner te verbeteren en één van de speerpunten van de City Deal Energieke Wijken is om met de energietransitie te werken aan een betere openbare ruimte. “De ingrepen die we plannen in de openbare ruimte plannen en vormgeven we zo dat ze bijdragen aan een groenere, schonere en veiliger leefomgeving voor en door de bewoners in kwetsbare gebieden.” (Agenda Stad 2021, p.6).

Naast de integrale aanpak wordt er veel belang gehecht aan het koppelen van opgaven in dit discours. Bijvoorbeeld het koppelen van de verduurzamingsopgave met het creëren van werkgelegenheid voor kansarme jongeren wordt als kansrijk gezien. De term ‘energiefixers’⁵ valt daarbij regelmatig. Energiefixers zijn medewijkbewoners die kwetsbare huishoudens helpen bij het verlagen van het energieverbruik op korte termijn. Het gaat hierbij vaak om kleine tot middelgrote isolatiemaatregelen. Het idee is daarbij dat jongeren op een

⁵ Het is hierbij belangrijk om stil te staan bij dat er verschillende varianten van energiefixers zijn. Het kunnen vrijwilligers zijn bij gemeenten die zich richten op het toepassen van kleine maatregelen. Daarnaast kan soms vanuit deze eerste stap ook een volgende stap gezet worden naar grotere isolatiemaatregelen zoals het isoleren van de spouwmuur. Naast deze minimale invulling van ‘energiefixers’ is er ook een bredere invulling hiervan zoals in dit discours vaak aangehaald wordt. Hierbij gaat het niet enkel om het toepassen van energie-bespaarmaatregelen, maar ook om de energiefixer zelf verder te helpen en een kans te bieden op de arbeidsmarkt.

gegeven moment kunnen doorstromen naar een vaste baan bij een woningcorporatie of verduurzamingsbedrijf. Deze energiefixers bieden niet alleen kans op een baan voor jongeren, maar de energiefixers komen ook sneller achter de voordeur bij buurtbewoners dan een gemeenteambtenaar omdat zij sneller worden vertrouwd. Hiermee vergroten energiefixers het bereik voor de energietransitie en versterken zij de leefbaarheid en sociale cohesie in de buurt. “*Waarbij het mes dus eigenlijk gewoon aan drie kanten snijdt*”, aldus één van de respondenten die de verschillende kansen van werken met energiefixers toelicht.

De wijk als basis voor vertrouwen en betrokkenheid van bewoners

Vertrouwen is een derde kernwoord in dit discours. Respondenten geven aan dat er vaak sprake is van wantrouwen richting de overheid onder deze groep. Hierdoor zijn ze moeilijk te bereiken. Ook in de beleidsdocumenten komt het punt dat er wantrouwen is onder burgers sterk terug (zie tabel E.2 in bijlage E). Het opbouwen van een vertrouwensband zou daarom ook onderdeel moeten zijn van de wijkaanpak in kwetsbare wijken.

Voor het werken aan een vertrouwensband is het volgens dit discours allereerst van belang dat bewoners zich gehoord, gezien en erkend voelen. Daarom is het belangrijk om open in gesprek te gaan met bewoners over wat hun bezighoudt, en dit is vaak niet de energietransitie. Om die reden is het ook belangrijk om de energietransitie breder te trekken en aan te sluiten bij de zorgen en problemen van de mensen, zodat ze ook verder geholpen worden in plaats van alleen geconfronteerd worden met overheidsbeleid dat uitgevoerd moet worden. Betrokkenheid gaat hiermee dan ook verder dan het verwerven van draagvlak voor verduurzaming. Zoals in de dealtekst van de City Deal Energieke Wijken wordt gesteld: “Van groot belang is dat bewoners betrokken worden bij plannen voor de inrichting van de openbare ruimte. Alleen dan krijg je plannen met draagvlak, wat weer kan helpen bij draagvlak voor de energietransitie.” (Agenda Stad 2021, p. 4)

Daarnaast is het van belang dat degene die aanklopt bij de bewoners ook wordt vertrouwd. Vanwege het wantrouwen van bewoners is het in sommige gevallen niet aan de overheid om het (eerste) contact met bewoners te leggen. Dit kan juist beter gaan via partijen die wél vertrouwd worden. Hiervoor wordt gewerkt met verschillende maatschappelijke partijen die al actief zijn in de wijk, zoals scholen en de wijkagent. Ook wijkbewoners die zowel de taal van de overheid als die van de bewoners spreken kunnen een belangrijke rol spelen. Deze sleutelpersonen kennen immers de bewoners, de problematiek en het DNA van de wijk. Tot slot spelen ook de eerdergenoemde ‘energiefixers’ een belangrijke rol. Omdat het zowel gaat om het actief betrekken en empoweren van buurtbewoners als om het genereren van draagvlak voor de verduurzamingsopgave, zien we in de interviews een heterogener beeld aan rollen voor burgers terug (zie tabel E.2 in bijlage E).

Gemeente aan zet als netwerkende overheid

Ook in dit discours is er veel aandacht voor de rol van gemeenten. Zo wordt verondersteld dat zij het beste weten welke partijen in de wijk aanwezig zijn en een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de opgaven in de wijk in nauw samenspel met de bewoners. Het gaat hierbij verder dan de betrokkenheid van partijen die werken aan de warmtetransitie, zoals netbeheerders, warmtebedrijven en woningcorporaties. Ook partijen die zich richten op de sociale problematiek zoals voedselbanken, jongerenwerkers of de wijkagent zijn nodig. Het is de rol van de overheid om bij actoren in de wijk aansluiting te zoeken en het netwerk tussen deze actoren te versterken zodat opgaven ook daadwerkelijk aan elkaar kunnen worden gekoppeld (*laveren*, zie ook tabel E.4 in bijlage E).

Doordat de verduurzamingsopgave in samenhang wordt opgepakt met sociale opgaven is het belangrijk dat

het sociale en fysieke domein (waar de verduurzamingsopgave is belegd) binnen de gemeente samenwerken. Deze samenwerking is niet vanzelfsprekend en komt moeizaam op gang. Zo geeft één van onze respondenten, verwijzend naar een gemeenteambtenaar, aan: “*maar het blijft nog bij een incidenteel kusje en het wordt geen innige omhelzing.*”

De Rijksoverheid heeft een kaderstellende rol, door middelen te leveren die nodig zijn voor de uitvoering van de wijkaanpak en kunnen bijdragen aan het leren tussen wijken. Ook kan de Rijksoverheid een rol spelen bij het oplossen van knelpunten in wet- en regelgeving, zoals het ‘ontschotten’ van sectorale geldstromen of het machtigen van gemeenten om subsidieregelingen aan te vragen voor deze doelgroep.

4.4 Discours 3: Lokale inbedding van de warmtetransitie

Tabel 4.3

Beknopt overzicht van het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’

Kenmerk	Beschrijving
Overkoepelende gedachte	Met de wijkaanpak kan ingespeeld worden op de lokale dynamiek bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Er is niet één oplossing, maar er is maatwerk nodig bij de technologiekeuze en het betrekken van bewoners. Op deze manier kan de warmtetransitie ingebed worden in de lokale leefomgeving. De verduurzaming van de gebouwde omgeving is nog steeds het belangrijkste doel, maar het moet wel naar tevredenheid van bewoners.
Primaire doel	Het gaat zowel om het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving als om dit te doen op een manier die past in de lokale leefomgeving. Deze doelen zijn gelijkwaardig en het gaat om het balanceren hiertussen in de lokale context (vraagt om maatwerk).
Duurzaamheidsmotief	Ecologisch en sociaal.
Doelgroepen	Niet specifiek. In principe is de lokale aanpak geschikt voor iedere wijk en iedere doelgroep. Wel wordt in dit discours het belang van doelgroep specifiek beleid genoemd. Het maakt dus uit wie er in de wijk woont voor welke aanpak gewenst is.
Wijkenmerken	De wijk als sociale entiteit. De verduurzaming van de gebouwde omgeving is nog steeds het doel, maar die moet wel ingepast worden in een bestaande (sociale) situatie.
Technologie	Niet specifiek. Kan van alles zijn en hangt af van wat past bij de wijk.
Startpunt	Niet specifiek. Kan in principe elke wijk zijn. Wel een grote kans dat met name ‘koploper’ wijken hierin het meest kansrijk zijn. Waarbij koplopers verwijst naar wijken waar energie zit om aan de slag te gaan met verduurzaming. Bijvoorbeeld omdat er al verduurzamingsbeleid

	is vanuit de gemeente of omdat er een actieve groep bewoners is die zelf aan de slag gaat.
Beleidsinbedding	Gebaat bij een dubbele doelstelling voor de warmtetransitie: niet alleen afgerekend worden op de verduurzamingsopgave en aantallen woningen van het aardgas af, maar ook op de inbedding van de warmtetransitie in de lokale leefomgeving en naar tevredenheid van bewoners. Daarnaast doelgroepenbeleid en participatieprocessen en -instrumenten om de kracht van de samenleving te benutten bij het maken van plannen.
Governance	Gemeente speelt een belangrijke rol. Die weet wat er speelt, staat dicht bij de bewoner en kan werken aan een vertrouwensband door écht contact te leggen met de bewoners. Het helpt dan niet als er al druk op het proces wordt gelegd vanuit de Rijksoverheid om de warmtetransitie te versnellen. Daarom vertragen om te versnellen. Zien in bepaalde wijken ook een rol voor burgerinitiatieven.
Participatie	Substantief en normatief. De betrokkenheid en inbreng van bewoners draagt bij aan betere plannen. Bovendien hebben burgers recht op inbreng in het proces vanwege het ingrijpende karakter van de warmtetransitie in de persoonlijke leefomstandigheden. Betrokkenheid van bewoners bij de totstandkoming en uitvoering van het verduurzamingsbeleid is (intrinsiek) belangrijk. Ook kan de warmtetransitie bijdragen aan meer vertrouwen in de overheid en de energietransitie in brede zin of het vertrouwen juist breken, daarom is een zorgvuldig proces nodig.
Ruimtelijke schaalniveau	Liever op buurt- dan wijkniveau. Het gaat om het kleinschalige karakter waarop sociale binding en betrokkenheid bij elkaar en de wijk mogelijk is.

Het inbedden van de warmtetransitie in de wijk

Het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ biedt een zowel sociaal-maatschappelijk als technologisch perspectief op de wijkaanpak in de warmtetransitie. De kracht van de wijkaanpak ligt er volgens dit discours in dat het de mogelijkheid geeft om in te spelen op de dynamiek in de lokale context. Het is het schaalniveau dat aansluit bij de menselijke maat en effectief is om te werken aan een vertrouwensband. Dit is nodig omdat de transitie gevolgen heeft tot achter de voordeur. Het is belangrijk dat mensen het gevoel hebben betrokken te zijn bij en invloed te hebben op het proces. Zoals één van de respondenten aangeeft: *“Kijk, en nogmaals dus de wijkaanpak als zodanig, en ook het feit dat het dus op dat niveau besloten wordt, is juist ook om te kijken hoe je kan aansluiten bij lokale behoeftes en ook wat er aan initiatieven al speelt.”*

We zien dit discours met name terug in de interviews. Ook in de beleidsdocumenten zien we dit discours terug, maar dan blijft het vaak bij algemene uitspraken. Hierdoor is deze in de beleidsdocumenten moeilijker te onderscheiden van het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’. Beide hebben hun basis in het beleid voor de warmtetransitie, maar ze hebben een verschillende interpretatie van dezelfde termen zoals ‘burgerbetrokkenheid’ en ‘(mee)koppelkansen’ (zie ook hoofdstuk 5). Uit de interviews wordt duidelijk waarin de

nuance ligt als het gaat om onder meer deze thema's.

Wat opvalt in dit discours is dat uit de kwantificerende analyse sterk de koppeling met 'princiële stellingnamen' naar voren komt. Een principiële stellingname wijst op een overtuiging, zoals "daarom is het belangrijk bewoners centraal te stellen in de aanpak van de transitie" (Twynstra Gudde 2016). De principiële aard van dit discours is mogelijk te verklaren doordat het in zekere zin een reactie is op het pragmatische discours van 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken'. Het gaat niet alleen over het behalen van de CO₂-doelen, maar ook om een zorgvuldig proces met en voor bewoners waarbij de warmtetechnologie ingebed wordt in de bestaande lokale leefomgeving naar tevredenheid van bewoners.

Klimaatdoelen behalen met oog voor de bewoner

Net als in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken', staan ook hier de klimaatdoelen centraal. Maar, het behalen van de klimaatdoelen is geen opzichzelfstaand doel. Deze zouden behaald moeten worden met oog voor de bewoner en de samenleving. De sociale en ecologische duurzaamheid moeten worden verbonden; niet omdat het kan maar omdat het moet. Met de warmtetransitie kom je namelijk achter de voordeur van mensen. Je verandert iets in de persoonlijke situatie van bewoners, en vraagt ze vaak ook om het doen van een investering. Het is daarom van belang dat bewoners tevreden zijn met de eindoplossing. Nog steeds staat het doel van de warmtetransitie niet ter discussie; maar de grondtoon is dat het niet gaat lukken deze in alle wijken van Nederland te realiseren als er geen oog is voor de wensen, zorgen en overwegingen die bij mensen ook achter de voordeur spelen.

Respondenten die zich verwant voelen aan dit discours lopen er tegenaan dat zij afgerekend worden op het tijdig behalen van de klimaatdoelstellingen. Hoe meer woningen van het gas af hoe beter. Dit kan botsen met het nastreven van het lokaal inbedden van de opgave waarbij gestreefd wordt naar zoveel mogelijk acceptatie. Daarvoor is tijd en het voeren van een zorgvuldig proces nodig. Liever zouden zij dan ook zien dat de warmtetransitie een meervoudige doelstelling heeft waarin zij niet alleen worden afgerekend op doelbereik, maar ook op het bijdragen aan sociaal-maatschappelijke doelstellingen. Omdat beide doelstellingen met elkaar kunnen botsen vraagt dit om afstemming op zowel strategisch als uitvoerend niveau, en om reflectie en wendbaarheid om in te spelen op de lokale situatie. Zoals één van de respondenten aangeeft: "[D]at er een soort balans moet zijn tussen bovenlokale en gemeentelijke afwegingen die heel erg nodig zijn om gewoon een goed aanbod aan zo'n gebied of aan zo'n wijk te kunnen doen en veel meer de logica van zo'n gebied en de logica van bewoners, de leefwereld, systeemwereld die dan goed bij elkaar gebracht kan worden."

Dit zorgvuldige proces is ook nodig om te kunnen werken aan een vertrouwensband tussen de bewoners en de gemeente, het warmtebedrijf of een andere uitvoerende partij zoals de woningcorporatie of bewonerscoöperatie. Verschillende respondenten verwijzen naar eerdere ervaringen waarop de uitvoering stukliep omdat er geen vertrouwen aanwezig was in de gemeente en de uitvoerende partij. Daarom zien zij het opbouwen van een vertrouwensband als één van de belangrijkste aandachtspunten bij de uitvoering van de warmtetransitie en als kans van de wijkaanpak. "Die mensen moeten jou als organisatie die die wijk van het gas afhaalt, vertrouwen en daar heb je een heel kleinschalig niveau voor nodig en daarom is die wijk- of buurtaanpak heel geschikt daarvoor."

Nadruk op de lokale context: zowel voor technologiekeuze als betrokkenheid van bewoners

Maatwerk en oog voor de lokale dynamiek zijn kernwoorden in dit discours. Wat voor aanpak nodig is hangt af van de opgaven die lokaal spelen, de dynamiek die aanwezig is in de wijk, en de mensen die daar wonen.

Een wijk met veel kwetsbare huishoudens vraagt om een andere aanpak dan een wijk waarin er sprake is van een buurtinitiatief om zelf de wijk van het aardgas af te koppelen of een wijk waarin veel vermogende mensen wonen. De wijkaanpak en het proces krijgen idealiter vorm in interactie met de lokale dynamiek. Er is daarom ook niet één ‘wijkaanpak’. Hier wijkt dit discours af van het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ waarin heel duidelijk één doelgroep is en in zekere zin ook één type aanpak wordt verondersteld.⁶

Ook in de keuze voor de warmteoplossing moet aandacht zijn voor lokale overwegingen, zoals energiermoede, opgaven over klimaatadaptatie, en de persoonlijke situatie van inwoners. Het startpunt is dus niet de technologie, maar de wijk en de bewoner. Om te komen tot een passend warmtealternatief voor de wijk is het daarom van belang om samen met bewoners en gebouweigenaren een afweging te maken wat de beste warmteoplossing is voor de wijk. Dat is niet altijd vanzelfsprekend, aldus één van onze respondenten: *“Dus je koppelt het heel erg aan het perspectief van de bewoner eigenlijk. Daar ben ik erg voor. En dat is volgens mij dus als je het echt alleen maar aan het gebouw koppelt, dat kun je doen en dat is in het verleden ook heel normaal altijd geweest, dan mis je eigenlijk dat perspectief van de bewoner en die moet je wel meekrijgen.”*

Dat betekent niet dat de keuze geheel bottom-up moet ontstaan. In de technologiekeuze is het belangrijk dat het lokale perspectief integraal afgewogen wordt met het bovenlokale perspectief waarin het functioneren van het energiesysteem centraal staat.

Een zorgvuldig proces waarin de burger centraal staat

Burgerbetrokkenheid gaat in dit discours een stap verder dan in het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’. Het gaat niet enkel om het creëren van draagvlak voor de warmtetransitie, maar ook om te komen tot betere plannen op een democratisch legitieme wijze. Een zorgvuldig proces gaat daarom vóór het versneld afkoppelen van aardgas van woningen.

Een zorgvuldig proces is, in dit discours, zo belangrijk omdat het gaat om verregaande beslissingen over woningen van mensen. Zij moeten daarom ook kunnen meepraten over wat voor hen belangrijk is, en hun eigen discours kunnen inbrengen. Alleen zo kan gekomen worden tot een passende warmteoplossing en een passend proces. Zoals in de het rapport over de *Oogst en inzichten uit de bijeenkomsten van de energiedialoog* in 2016 al werd gesteld “[B]ewoners willen niet alleen als klant worden gezien, maar als mens. Belangrijk is te achterhalen wat bewoners vinden. Hun beleving, twijfels, vragen, negatieve en positieve connotaties zijn het vertrekpunt.” (Twynstra en Gudde 2016, p. 46).

Daarnaast gaat een zorgvuldig proces ook om adequaat omgaan met burgers en kennis hebben van hun leefwereld. Oftewel, ‘dichtbij de burger komen’ vergt begrip van de verschillende typen bewoners die er in de wijk wonen. Per wijk moet daarom worden bekeken wat nodig is om de bewoners die in de wijk wonen mee te laten doen aan de warmtetransitie. Het betrekken van bewoners kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij

⁶ Ook in het perspectief ‘kwetsbare wijken en bewoners’ is er sprake van maatwerk afhankelijk van de lokale dynamiek, dus ook daar kan de precieze uitvoering verschillen. Maar in algemene zin gaat het om een integrale aanpak waarin sociale, fysieke en energieopgaven worden gecombineerd met een bepaalde rolverdeling tussen de Rijks-overheid, gemeenten en burgers.

een buurtinitiatief (hoewel dit niet vaak benoemd wordt), of door juist extra middelen beschikbaar te stellen om kwetsbare huishoudens in de wijk mee te laten doen in de wijkaanpak (vandaar dat het Warmtefonds zich in eerste instantie ook richtte op bewoners waar al een wijkaanpak gestart was). Elke groep verdient een passend proces, zo is de gedachte in dit discours.

De wijk of liever zelfs de buurt (zie tabel E.4 in bijlage E), is daarom ook een passend schaalniveau om deze betrokkenheid en het benodigde maatwerk te faciliteren. Dit omdat er op wijkniveau beter bekend is wie er in de wijk wonen en/of actief zijn. Ook is de wijk het schaalniveau waar mensen zich mee verbinden: het gaat om de plek waar ze wonen. Op deze manier is er de mogelijkheid om écht in contact te komen met de bewoners, te weten wat er speelt achter de voordeur en wat de motivatie is van mensen om wel of niet mee te doen met de warmtetransitie. *“En je moet eigenlijk achter elke voordeur weten, gaan mensen mee? Wat zijn de overwegingen die daar spelen?”*

Daarnaast ligt er in dit discours nadruk op het koppelen van opgaven om de warmtetransitie aantrekkelijker te maken voor bewoners. Dit biedt namelijk een kans om aan te sluiten bij wat er speelt voor bewoners in de wijk. Zo zou het volgens één van de geïnterviewden een gemiste kans zijn als we koppelkansen laten liggen: *“het kan misschien wel zonder...maar ik zie vooral wat in een aanpak waar je de verschillende kansen ook meepakt, ook om de propoities voor mensen wat aantrekkelijker te maken.”*

De gemeente die dichtbij de burger staat

Ook in dit discours wordt een belangrijke rol aan gemeenten toegeschreven, juist omdat de warmtetransitie zoveel maatwerk vergt. Elke wijk is anders en gemeenten kunnen daar het best op inspelen. Tijdens de Energiedialoog in 2016 werd die belangrijke rol voor gemeenten al voorzien. De gemeente staat immers “dichtbij de burger dan het Rijk”. Hierdoor kan de gemeente “alle kansen en ontwikkelingen in een gebied bundelen in een samenhangend programma” (Twynstra Gudde 2016, p. 6). Ook in de interviews komt naar voren dat de belangrijke rol voor gemeenten in de warmtetransitie te maken heeft met de keuze voor de wijkaanpak: op dat schaalniveau zijn gemeenten nu éénmaal onmisbaar. Het idee daarbij is ook dat de gemeente de wijk kent: de inwoners maar ook organisaties, zoals lokale bedrijven die een rol kunnen spelen in de warmtetransitie. De wijkaanpak is dus een samenspel van deze verschillende liefst lokale stakeholders.

Ook is er in meerdere interviews aandacht voor enthousiaste buurtbewoners die vooroplopen en andere wijkbewoners inspireren (zie tabel E.4 in bijlage E). Juist deze voorlopers zijn in dit discours cruciaal; de aanname is dat zij meer vertrouwen genieten in de wijk dan een overheid of andere formele instantie. Ook hierin is overlap te zien met het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’, maar wie deze voorlopers of ‘sleutelfiguren’ zijn verschilt. In dit discours kan het gaan om (kansrijke) bewoners die zelf aankloppen bij de gemeente om een rol te spelen als vrijwilliger of zelf een buurtinitiatief op willen zetten, terwijl in het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ juist ook kansarme jongeren een belangrijke rol kunnen spelen als energiefixer.

Net als in de andere twee discoursen wordt ook hier van de Rijksoverheid verwacht dat zij de kaders en randvoorwaarden op orde hebben. Maar, anders dan in het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ zijn respondenten hier meer terughoudend met het opleggen van verplichtingen vanuit de Rijksoverheid over bijvoorbeeld hoeveel woningen per jaar van het aardgas afgekoppeld moeten zijn of hoeveel warmtenetten er moeten komen. Zo noemt één van de respondenten dit onverstandig *“omdat dit namelijk niet gaat over een soort technocratische uitrol van een bepaalde acquisitie, maar van mensen die zelf een besluit moeten nemen over wat er met hun*

huis gebeurt.” De zorg is dat te veel sturing vanuit de (rijks)overheid weerstand uitlokt in het lokale proces omdat mensen zich overvallen voelen met keuzes die al vastliggen.

5 Synthese: de discoursen bezien in samenhang en context

5.1 Reflectie op de discoursen

De wijkaanpak is geen gegeven. Er bestaan verschillende discoursen die een ander perspectief bieden op de vraag waar de wijkaanpak toe dient. Deze discoursen zijn onderdeel van het nationale beleid voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving, en hebben gevolgen voor hoe de warmtetransitie wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld wanneer wordt uitgesproken dat gemeenten in het prioriteren van wijken rekening moeten houden met kostenefficiëntie. Tegelijkertijd staan de discoursen niet los van elkaar. Ze interacteren met elkaar in ideevorming, maar ook in de uitvoering. Dit kan leiden tot synergie, maar ook tot wrijving. In dit hoofdstuk bieden we reflectie op de discoursen, de dynamiek daartussen en de relatie tot de beleidspraktijk.

De wijkaanpak in breder perspectief

De verschillende discoursen over de wijkaanpak die wij hebben gevonden zijn geenszins nieuw. Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven zijn in de wetenschappelijke literatuur vier motivaties voor de wijkaanpak te onderscheiden: stedelijke herstructurering en duurzame ontwikkeling, het geïntegreerd aanpakken van vraagstukken rondom leefbaarheid en veiligheid, het moderniseren van de lokale en representatieve democratie, en het activeren van burgerschap en gemeenschapszin (Sullivan & Taylor 2007). Deze motivaties zien we gedeeltelijk terug in de discoursen die wij hebben gevonden.

Het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ heeft raakvlakken met de eerste motivatie waarin vanuit een functionele blik gericht wordt op grootschalige en langetermijnprocessen van stedelijke en duurzame ontwikkeling. Al wordt in de warmtetransitie wel een specifieke invulling gegeven aan ‘duurzame ontwikkeling’, namelijk het vrij letterlijk ecologisch verduurzamen van de gebouwen. Het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ komt overeen met de tweede motivatie, waarbij de focus ligt op de verbetering van voorzieningen in wijken met multiproblematiek waar vaak kwetsbare doelgroepen wonen. Het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ heeft raakvlakken met de derde motivatie, waarbij veel aandacht is voor betrokkenheid van bewoners bij de totstandkoming van de plannen, en vaak reageert op een afnemend vertrouwen in de overheid en de democratische legitimiteit van plannen wil vergroten. In de literatuur wordt daarnaast een belangrijke aanleiding voor deze motivatie het democratisch verval benoemd, dat wil zeggen het afnemend vertrouwen in de overheid en de wens om de politieke structuren van de overheid te moderniseren, bijvoorbeeld door meer vormen van directe democratie in te voeren (Sullivan & Taylor 2007). Het wantrouwen in de overheid en de nadruk op participatie komt weliswaar terug in het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’, maar dat er ook daadwerkelijk sprake is van een democratisch gebrek komt niet expliciet terug in de interviews of beleidsdocumenten.

De vierde motivatie ‘het activeren van burgerschap en gemeenschapszin’, gericht op het stimuleren van actief burgerschap en waarbij bewoners zelf initiatief nemen op wijkniveau vanuit een sociale en morele motivatie, zien we minder terug in onze analyse van de beleidsteksten. In de warmtetransitie zou dit vertaald kunnen worden naar een discours waar bewoners georganiseerd in energiegemeenschappen zelf aan de slag gaan met een warmtealternatief voor de wijk. Wel zien we deze motivatie terug in de interviews. Met name in het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ is hier ruimte voor. Toch hebben wij dit niet als een op zichzelf staand discours kunnen onderscheiden. De motivatie ligt immers niet bij het stimuleren van actief

burgerschap en verbeteren van de sociale relaties in de wijk, maar bij het betrekken van en reageren op bewoners in de warmtetransitie.

De discourses die we terugvinden in de warmtetransitie hebben dus raakvlakken met de motivaties die al langer bestaan om te werken met de wijkaanpak. Met dit onderzoek kunnen we de uitwerking van deze motivaties om te werken met een wijkaanpak voor de warmtetransitie beter duiden, en de dynamiek daartussen begrijpen.

5.2 De discourses door de tijd heen

Wij hebben de drie discourses als losstaand van elkaar beschreven. Maar in de praktijk vindt er interactie plaats tussen de actoren die handelen vanuit het ene dan wel het andere discours: ze nemen termen van elkaar over waardoor discourses kunnen variëren door de tijd heen. Zo zien we dat waar er in beleidsteksten eerst de nadruk lag op ‘het uitvoerbaar maken van de warmtetransitie’, er nu steeds meer aandacht gaat naar ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’.

Verschuiving van het dominante discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’

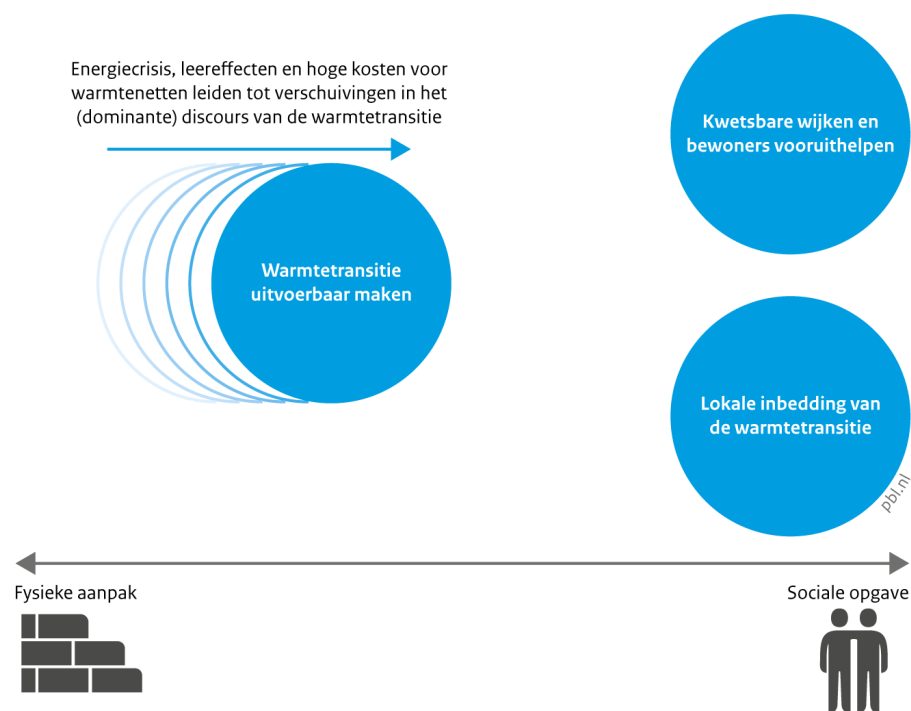
Sleutelmomenten (key-events) zijn belangrijke momenten die een opening bieden voor een verandering of verschuiving van discourses (Kaufmann en Wiering 2022). In dit geval is de uitbraak van de Oekraïne-oorlog en de energiecrisis die daarop volgde een belangrijk sleutelmoment geweest. Hierdoor kwam er meer aandacht voor energiearmoede, en het gaf, samen met de aardbevingsproblematiek in Groningen, een impuls voor de legitimiteit van het beleid voor de warmtetransitie (Martens et al. 2024). Deze sleutelmomenten zijn belangrijke momenten geweest voor de verschuivingen in het discours ‘warmtetransitie uitvoerbaar maken’ (zie figuur 5.1).

Naast bovengenoemde sleutelmomenten, zien we ook duidelijk leereffecten terug die leiden tot een verandering in de discourses⁷. Zo is duidelijk geworden dat de betaalbaarheid van de warmtetransitie niet vanzelfsprekend is, dat draagvlak en acceptatie van de warmtetransitie niet gegarandeerd is, en blijkt er meer aandacht nodig voor maatwerk (Dignum et al. 2021). Discourses verschuiven wanneer zulke leereffecten zich niet alleen richten op het aanpassen van handelingswijzen, maar ook ruimte bieden voor reflectie op probleemdefinities (ook wel ‘tweede orde leren’ genoemd, zie Dignum et al. 2021).

⁷ Leren hoe de wijkaanpak kan worden ingericht en opgeschaald was immers de belangrijkste doelstelling van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW 2021).

Figuur 5.1

Verschuiving van het dominante discours door sleutelmomenten



Bron: PBL

Meer aandacht voor ‘kwetsbare wijken en bewoners’

Meerdere respondenten benoemen dat er de laatste jaren meer aandacht is gekomen voor ‘kwetsbare wijken en bewoners’ in het beleid voor de warmtetransitie. Eenzelfde beeld zien we terug in de beleidsdocumenten. Waar deze doelgroep bij de start van de warmtetransitie nog maar weinig in beeld was, veranderde dit in 2021 met de City Deal Energieke Wijken. Vanaf 2022 is hier in alle nieuwe programma’s aandacht voor⁸. In het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, dat niet is opgestart vanuit de warmtetransitie, zien we eenzelfde beweging en wordt het belang van aandacht voor verduurzaming van woningen steeds meer gezien als belangrijk aandachtspunt bij de aanpak van sociale problematiek (zie ook hoofdstuk 2).

De Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de energiecrisis in West-Europa die daarop volgde is een belangrijk sleutelmoment⁹ geweest waarop er meer aandacht kwam voor het discours ‘kwetsbare wijken en

⁸ Alleen in het programmaplan Programma Aardgasvrije Wijken (2021) gebaseerd op een ambtelijk programmaplan uit 2019, en de voortgangsbrief van het Programma Aardgasvrije Wijken (2021) is deze trend niet terug te zien. Dit is mogelijk te verklaren omdat het niet gaat om nieuw beleid, maar de evaluatie of herziening van bestaand beleid.

⁹ Ondanks dat de Oekraïne oorlog een belangrijk sleutelmoment is geweest voor aandacht voor deze doelgroep, staat dit niet geheel los van de lokale en maatschappelijke dynamiek bij de uitvoering van de warmtetransitie. Ook de noodzaak tot meer maatwerk dan voorzien en weerstand vanuit de samenleving tegen (grootschalige) warmtenetten heeft de aandacht gevestigd op het belang van doelgroepenbeleid en aandacht voor

bewoners vooruithelpen'. Zorgen over energiearmoede onder kwetsbare doelgroepen en groeiende ongelijkheid werden toentertijd zichtbaar en bespreekbaar. De rechtvaardigheidsvraag wie op welke manier de lusten en lasten draagt van de warmtetransitie werd door verschillende respondenten aangehaald. De volgende quote illustreert dit punt: *“dat is bij ons denken ook wel een belangrijk punt aan het worden...dat stukje klimaatrechtvaardigheid of rechtvaardig klimaatbeleid...de groep die wij naar voren halen is in het kader van een automatische transitie eigenlijk heel onlogisch. De kwetsbare groep, de groep mensen met een lager inkomen in die wijken, dat zijn juist de mensen die in een normale transitie aan de achterkant meegaan op het moment dat alles uitgerold is. Maar wij willen die juist aan de voorkant hebben, juist om hen ook zo snel mogelijk mee te krijgen en hen niet te laten achterblijven.”*

De respondent reflecteert op wie er wanneer mee kan doen met de warmtetransitie en welke gevolgen dat heeft voor bewoners die vooroplopen dan wel achterblijven. In transities zie je vaak dat er een kleine groep van koplopers een innovatie omarmt en dat deze later verspreid raakt onder bredere groepen in de samenleving (Rotmans et al. 2007). Bijvoorbeeld doordat deze goedkoper is geworden en de betrouwbaarheid ervan is laten zien. Deze koplopers zijn vaak kansrijke groepen die toch wel meekomen met de maatschappelijke verandering. Omdat het beleid voor de warmtetransitie aanstuurt op een transitie roept deze trend de vraag op of het wel zo rechtvaardig is als koplopers worden geholpen aan een verduurzaamde woning, terwijl de achterblijvers misschien wel extra baat hebben bij zo'n woning.

In het Nationaal Isolatieprogramma (NIP), dat in 2022 werd gelanceerd, is er specifiek aandacht voor kwetsbare huishoudens. Dit programma biedt extra subsidieregelingen aan voor de meest kwetsbare huishoudens die hun weg zelf niet weten te vinden naar de ISDE-subsidie. Daarnaast kunnen gemeenten een SpUk (specifieke uitkering) Lokale Aanpak Isolatie aanvragen om slecht geïsoleerde woningen te verduurzamen en kwetsbare huishoudens daarbij te ontzorgen (NIP 2022). Hiermee wordt geprobeerd het beleid beter aan te laten sluiten op de situatie van deze doelgroep, en om ook deze doelgroep al te laten profiteren van het beleid voor de warmtetransitie. Bovendien geeft het meer regie aan gemeenten die nu zelf kunnen bepalen hoe zij het geld willen inzetten op een effectieve manier die past bij de lokale context in plaats van dat dat gebeurt op basis van generieke nationale overwegingen.

Toch wordt 'het discours kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' niet door iedereen omarmd als belangrijk(st)e focus van de wijkaanpak. Zo verwijzen respondenten naar collega's van hen bij wie nog steeds het snel en efficiënt verduurzamen voorop staat, zoals verondersteld in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken', en zien we dit discours nog duidelijk terug in zowel de beleidsdocumenten als de interviews. Wel zien we dat binnen het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' meer aandacht is gekomen voor het vooruithelpen van kwetsbare wijken en bewoners. Zo is het 'Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving' nog steeds gericht op het efficiënt en effectief verduurzamen van de gebouwde omgeving, maar daarnaast worden de meest kwetsbare doelgroepen middels aanvullend beleid (het Nationaal Isolatieprogramma) ondersteund.

De vraag is wel of het aanvullen van het beleid gericht op versnelling met aanvullende maatregelen voor de kwetsbare doelgroepen voldoende en effectief is. Zoals we hieronder bespreken kan het naast elkaar bestaan

eindgebruikerskosten, m.n. in wijken met veel sociale huurwoningen waarin de kosten voor het warmtenet voor veel bewoners moeilijk op te brengen werd.

van verschillende discoursen in sommige gevallen leiden tot conflicterend beleid dat gaat schuren in de uitvoering. Waar conflicten optreden zijn keuzes nodig. Deze spanningen tussen de discoursen bespreken we in paragraaf 5.3 van dit hoofdstuk.

Maatwerk vraagt om lokale inbedding van de warmtetransitie

Naast dat er meer aandacht is gekomen voor kwetsbare bewoners in de warmtetransitie, is er ook steeds meer oog gekomen voor het benodigde maatwerk in de warmtetransitie. Respondenten gaven aan dat er tijdens de onderhandelingen over het Klimaatakkoord nog veel nadruk lag op collectieve warmtesystemen als efficiënte oplossing in de warmtetransitie (en de wijkaanpak daaraan ten dienste stond). Tijdens de uitvoering van de warmtetransitie is er steeds meer duidelijkheid gekomen over welk type maatwerk er komt kijken bij de uitvoering en dat het om meer gaat dan het ‘uitrollen’ van een warmtenet en meters maken. *Dus het is niet zo, we gaan eens even de wijkgerichte aanpak uitrollen, is er niet bij. Daarvoor is het te ingewikkeld. Je kan een subsidie-regeling uitrollen. Die potjes die komen heus wel leeg. Maar wil je echt wijk voor wijk, buurt voor buurt aanpakken, dan zul je dus wat meer moeten doen dan alleen maar op verduurzaming letten.*

De toenemende aandacht voor maatwerk is terug te zien in het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’, en komt met name sterk naar voren in de interviews met respondenten die actief betrokken zijn bij de uitvoering. Het gaat hierbij zowel om maatwerk in de fysieke gebouwde omgeving als dat het gaat om maatwerk bij bewonersbetrokkenheid. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat zij het beeld over ‘waar de wijkaanpak toe dient’, hebben bijgesteld. Zo is het gemakkelijk ‘uitrollen’ van warmtenetten veel ingewikkelder gebleken dan voorzien. Er is sprake van meer diversiteit in de woningen, zowel qua type woningen, maar ook waar bijvoorbeeld het warmtenet het huis in moet doordat dezelfde woningen van buiten, van binnen meerdere keren zijn verbouwd (Dignum et al. 2021).

Er zit ook meer diversiteit in bewoners en hun zorgen en wensen bij de overstap naar het aardgasvrij verwarmen (zie ook Dignum et al. 2021). Een financieel aantrekkelijk aanbod alleen lijkt niet voldoende voor draagvlak. Het vraagt om een aanpak waarin meer oog is voor de inwoners van de wijk en wat zij nodig hebben om de overstap te maken. Dit resulteert in de roep om meer doelgroepgericht beleid waarin de lokale leefomgeving en de wensen en zorgen van mensen aandacht krijgen. Zoals één van de respondenten aangeeft: *“[E]igenlijk hebben we geleerd, heb ik ook echt geleerd van, je kan alleen maar in die wijken aan de slag gaan als je oog hebt voor wat er in die wijken leeft en welke bewoners er zitten, enzovoort.”* In zowel het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ als in het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ is er meer oog voor dit maatwerk.

Tegelijkertijd sijpelt dit leren nog niet altijd door in het gemeentelijk en rijksbeleid (zie ook Van Schie et al. 2022). Zo zien we dat in verschillende wijken de business case stagneert en grootschalige projecten om wijken met een warmtenet van het aardgas af te koppelen spaak lopen (Huisman 2024a en Huisman 2024b). Dit toont de achilleshiel van het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ waarin te weinig oog is voor de (kosten van de) burger/ eindgebruiker.

5.3 De discourses in relatie tot elkaar: synergie en conflict

In de beleids- en uitvoeringspraktijk zijn de discourses vaak impliciet aanwezig. Vaak zijn beleidsmakers en uitvoerders zich helemaal niet bewust dat ze handelen vanuit een bepaald discours. Laat staan dat er bewust zijn is dat een samenwerkingspartner wellicht vanuit een ander discours handelt. Dit leidt ertoe dat samenwerkingspartners in de wijk aanpak met verschillende aannames, ambities en doelen kunnen werken aan dezelfde aanpak. De spraakverwarring en frictie die dit tweeeebrenkt kan ten eerste leiden tot teleurstelling, omdat betrokkenen er in de loop van het proces achter komen dat zij verschillende verwachtingen hadden. Daarnaast bemoeilijkt zulke spraakverwarring de uitvoering, waardoor er stagnatie kan ontstaan. Bewustzijn van het feit dat verschillende partijen denken vanuit verschillende einddoelen, is de basis voor het gesprek welke richting we op willen met de warmtetransitie. Daarbij hoort de vraag wat dat betekent voor de keuzes die beleidsmakers en uitvoerders moeten maken.

Koppelkansen pakken omdat het moet of kan?

In de verschillende discourses wordt gesproken over de meerwaarde van '(mee)koppelkansen'. Maar, berekend vanuit de verschillende discourses wordt hier iets anders mee bedoeld. Zo zien we dat 'koppelkansen' het meest aandacht krijgen in het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen'. Beleidsmakers die dit discours hanteren zien de energietransitie als 'kans' om zo ook sociale opgaven aan te pakken. Tegelijkertijd leeft de overtuiging dat je met de verduurzaming van de gebouwde omgeving geen vaste voet aan de grond krijgt zonder oog te hebben voor de sociale problematiek van bewoners. Het is dus noodzakelijk om opgaven te koppelen om vooruitgang te boeken op zowel de verduurzaming van de gebouwde omgeving als het aanpakken van sociale problematiek.

Ook in het discours 'lokale inbedding van de warmtetransitie' worden koppelkansen als belangrijk gezien voor de verduurzamingsopgave. Door aan te sluiten bij wat er lokaal speelt kan de overstap naar aardgasvrij verwarmen ingebed worden in de lokale leefomgeving. Het kan hierbij gaan over allerlei soorten koppelkansen van groot tot klein, zoals het direct aanpakken van betonrot in woningen bij de verduurzaming, het gezamenlijk oppakken met de sociale problematiek, of het verduurzamen combineren met het nemen van maatregelen voor klimaatadaptatie. Welke koppelkansen relevant zijn hangt af van de lokale context.

Vanuit het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' ligt er veel minder nadruk op koppelkansen, en spreken zij liever van 'meekoppelkansen'. Daar zien ze het nut van (mee)koppelkansen met name als dit bijdraagt aan een efficiëntere uitvoering, bijvoorbeeld door kosten te besparen door het warmtenet aan te leggen op het moment dat de riolering vervangen moet worden. Ook moeten koppelkansen de verduurzamingsopgave niet onnodig complex maken en tot vertraging leiden.

Op het moment dat de discourses samenkomen in eenzelfde wijk kan dit gaan botsen. Waar bijvoorbeeld in het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' de complexiteit van de opgave wordt opgezocht om met de aardgasvrijtransitie kansen te bieden voor de bewoners, wordt in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' complexiteit uit de weg gegaan om de opgave behapbaar te houden.

Er moeten dus keuzes gemaakt worden over welke snelheid en welke complexiteit gewenst is in de uitvoering. Afhankelijk van het antwoord zal dat leiden tot een andere aanpak en een andere inzet van (mee)koppelkansen.

Burgerparticipatie ten behoeve van draagvlak of betere besluitvorming?

Ook over het doel en daarmee de vorm van ‘burgerparticipatie’ bestaan verschillende ideeën. Het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ hecht veel waarde aan de inbreng van bewoners. Dit zou leiden tot betere en democratischere plannen en helpen bij het opbouwen van een vertrouwensband. Ook is het belangrijk om aan te sluiten bij de belevingswereld van bewoners. Het gaat veel meer om een sociale dan een technische transitie, en dat vraagt om begrip van de leefwereld van bewoners.

Bekeken vanuit dit discours worden burgers idealiter al vroegtijdig bij de planvorming betrokken zodat er ruimte is om het burgerperspectief een plek te geven in de plannen. Afsluitbevoegdheid kan helpen, maar niet ter vervanging van een democratisch en zorgvuldig proces. Vanuit dit discours wordt dan ook kritisch gesproken over afsluitbevoegdheid. *“Geloof mij maar, als je 90 procent van je wijk moet dwingen, dan gaat het niet gebeuren.”*

Het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ heeft daarentegen een veel instrumentelere blik op burgerparticipatie. Daarin wordt het belang van het betrekken van burgers gezien om op die manier te werken aan draagvlak. Anders dan in het voorgaande discours is de besluitvorming over het geschikte warmtealternatief al gemaakt. De nadruk van het participatieproces ligt hierbij dan ook meer op het informeren en uitleggen van de gemaakte keuzes. Een betaalbaar aanbod is daarbij essentieel om mensen te overtuigen dat de gemaakte keuze ook de beste is. Afsluitbevoegdheid wordt in dit discours omarmd als effectief en legitiem instrument om burgers te overtuigen om aan te sluiten op een collectief warmtealternatief.

In het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ is een ietwat complexere relatie tot burgerparticipatie te ontwaren. Net als in het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ staat ook hier het werken aan een vertrouwensband centraal, maar de verwachtingen van bewoners zijn verschillend. Hier gaat het enerzijds om het actief betrekken van de bewoners, bijvoorbeeld door ze te helpen aan een baan door eerst aan het werk te gaan als energiefixer. De bewoner wordt hiermee onderdeel van de uitvoering. Anderzijds zien we in dit discours ook heel duidelijk een meer instrumentele blik op burgerbetrokkenheid terug waarbij bewoners verleid worden om mee te doen aan het overheidsbeleid. Ook hier spelen diezelfde energiefixers een rol. Deze genieten namelijk meer vertrouwen bij buurtbewoners. Dat helpt om bij mensen achter de voordeur te komen om op die manier te werken aan draagvlak voor de energietransitie, maar ook om zicht te krijgen op de sociale problematiek die speelt.

Deze verschillende perspectieven op hoe bewoners idealiter betrokken worden bij de uitvoering kunnen botsen als deze samenkomen in de uitvoering. Het is daarom goed om tijdig keuzes te maken over welke bewonersbetrokkenheid gewenst is. Het maakt namelijk uit voor wie wanneer betrokken wordt in het proces: hebben burgers inspraak bij de technologiekeuze of niet? En richt participatie zich op het informeren en het hebben van een goed verhaal, gaat het om inspraak waarbij creatieve vormen van participatie worden ingezet of gaat het om het daadwerkelijk meedoen in de uitvoering? Ook raken ideeën over burgerbetrokkenheid aan de wijze waarop gemeenten gebruik maken van afsluitbevoegdheid: als kans of laatste redmiddel. En staat het betrekken van burgers niet los van de vraag welke capaciteit en vaardigheden gemeenten nodig hebben in de uitvoering (zie ook Bouma et al. 2023).

Gebrek aan draagvlak of gebrek aan vertrouwen?

Het gebrek aan vertrouwen in de overheid bij de uitvoering van de warmtetransitie loopt als een rode draad door de drie discoursen heen.¹⁰ Dat lijkt dus een gedeelde probleemopvatting over waarom de wijkaanpak zo moeilijk op gang komt. De discoursen verschillen echter in hoe zij om willen gaan met het gebrek aan vertrouwen. In het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ wordt het gebrek aan vertrouwen het minst expliciet gemaakt. Daar wordt met name het gebrek aan draagvlak als probleem gezien. Een antwoord op dit gebrek aan draagvlak is vervolgens een aantrekkelijk aanbod, duidelijk verhaal en de mogelijkheid tot afsluitbevoegdheid.

In de andere twee discoursen ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ is het gebrek aan vertrouwen een prominent aandachtspunt. Dit gebrek aan vertrouwen maakt het belangrijk dat de overheid besluiten zorgvuldig neemt, met aandacht voor de zorgen, wensen en overwegingen van de bewoners. De wijkaanpak biedt hier een kans om écht in contact te komen met de bewoners vanwege het kleinschalige schaalniveau, en zo te werken aan een vertrouwensband tussen bewoners, de gemeenten en de organisatie die een wijk van het gas afhaalt. *“En als dat vertrouwen er niet is, dan gebeurt er gewoon echt niks”, aldus één van de respondenten.*”

Vanuit het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ wordt de warmtetransitie zelfs gezien als kans om vertrouwen te herstellen. Maar, dan moet je het wel goed doen waarschuwt één van de respondenten, anders kan het ook averechts werken: *“Een klimaattransitie kan ook een katalysator zijn van het herstel van vertrouwen van mensen in elkaar en in relatie tot de overheid. En dat zij samen als buurt iets om handen hebben en dat daar een overheid in kan faciliteren en kan ondersteunen dat het iets is wat weer sociale verbinding brengt tussen mensen. Goed ingericht kan die klimaattransitie daaraan bijdragen. Maar slecht ingericht kan die juist ook mensen tegenover elkaar opzetten en het eigenlijk nog ingewikkelder maken. Daarom is die wijk denk ook een belangrijke grootheid als het ware om daarin die rol te kunnen spelen.”*

Ook op dit punt zie je dus dat er verschillende ideeën zijn over hoe het beste om te gaan met het aanwezige wantrouwen. En ook hierover zullen keuzes moeten worden gemaakt over hoe te werk te gaan. Is een duidelijk en ‘overtuigend’ verhaal in combinatie met afsluitbevoegdheid voldoende of vraagt het om een aanpak waarin je eerst de tijd neemt om te weten wat er leeft onder bewoners en hoe zij aankijken tegen de verduurzaming om op die manier stappen te zetten in het werken aan een vertrouwensband?

Meters maken of juist vertragen om te versnellen?

Vanuit het klimaatakkoord lag er veel nadruk op het versnellen van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Met een wijkaanpak werd ingezet op schaal maken, en daarmee snelheid (Klimaatakkoord 2019b). Het uitgangspunt van de wijkaanpak om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ‘versnellen’, legitimeert ook de inzet van de wijkaanpak. Het wel dan niet slagen van de wijkaanpak wordt ook in dat licht bezien. Zie bijvoorbeeld de tussentijdse evaluatie van het Klimaatakkoord waarin de wijkaanpak als ‘niet meer heilig’ werd gezien omdat het benodigde tempo uitbleef (Dag van het Klimaatakkoord 2021). Ook het

¹⁰ Ondanks dat er in de interviews veel gesproken werd over het gebrek aan vertrouwen in de overheid. Werden zowel de overheid als actor en waar het vertrouwen in mist niet verder geconcretiseerd. Het gaat dus om algemene uitspraken over ‘er is gebrek aan vertrouwen in de overheid’ zonder dat we precies weten waar de respondenten precies naar refereren.

Programma Aardgasvrije Wijken heeft geworsteld met kritiek omdat huizen niet snel genoeg van het aardgas afgekoppeld zouden worden (Algemene Rekenkamer 2020).

Nog steeds staat ‘versnellen’ centraal in het overheidsbeleid gericht op het verduurzamen van de gebouwde omgeving, denk alleen al aan de titel van het ‘Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving’. Maar, we zien wel verschillende verhalen schuilgaan achter wat er volgens wie nodig is om snelheid te behalen.

Vanuit het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ staat het tijdig afkoppelen van grote aantallen woningen tegelijkertijd centraal, oftewel ‘meters maken’. De wijkaanpak biedt daarbij een ‘planmatige aanpak’ om woningen gestructureerd van het aardgas af te koppelen. Door in te zetten op een logisch warmtealternatief kan een betaalbaar aanbod worden gedaan. Om deze aanpak vlot te trekken is afsluitbevoegdheid gewenst zodat er meer zekerheid komt dat mensen meedoen met de overstap op het warmtenet en de businesscase rondkomt.

Tegenover dit meer techno-economische perspectief waarin een ‘goede technische oplossing’ en ‘betaalbaarheid’ centraal staan, zien we het geluid ‘vertragen om te versnellen’ waarin menselijke emoties en gedrag onderdeel zijn van de oplossing om toe te werken naar de verduurzaming van de gebouwde omgeving (zie ook van Hal, Uyterlinde & Coen 2019). Hierin is de gedachte dat er geen snelheid bereikt kan worden als er niet aangesloten wordt bij het perspectief van bewoners. Soms vraagt dat erom om eerst te werken aan het oplossen van andere problemen voordat je begint aan de verduurzaming van de woning. Dit geluid is terug te zien in de perspectieven ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’.

Alle drie de discourses verhouden zich tot het belang van ‘versnellen’, maar de perspectieven verschillen in hun visie over wat ervoor nodig is. In het eerste geval is er behoefte aan meters maken en daadkracht van de Rijksoverheid, bijvoorbeeld door aan te sturen op het aantal woningen dat van het aardgas gekoppeld moet worden. In het tweede geval is er daarentegen behoefte aan tijd voor het opbouwen van een vertrouwensband en het koppelen van de verduurzamingsopgave aan andere lokale vraagstukken. De Rijksoverheid moet dan niet te veel sturen op resultaatverplichting en juist meer inzetten op faciliteren.

Deze twee interpretaties kunnen botsen in de praktijk. Te veel sturen op ‘meters maken’ kan ten koste gaan van het opbouwen van een vertrouwensband doordat mensen zich onvoldoende meegenomen voelen in het proces en de gemaakte keuzes. Er zit dus een spanning tussen ‘opschalen’ en ‘lokaal inbedden’. Oftewel het behalen van meetbare resultaten aan de hand van nationale indicatoren (aantallen huizen van het gas af) versus lokaal vooruitgang boeken, wat wellicht moeilijker en in ieder geval minder eenduidig meetbaar is. Welke regie van de Rijksoverheid gewenst is hangt dus sterk samen met hoe er gedacht wordt over wat ervoor nodig is om tempo te houden in de warmtetransitie.

In welke wijk starten en met welke technologie?

Een net wat ander dilemma komt voort uit het feit dat er verschillende uitgangspunten zitten achter de discourses. Dat heeft gevolgen voor de wijken die prioriteit krijgen in de warmtetransitie, en wat je doet in die wijken.

Vanuit het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ zijn de laagste nationale kosten een belangrijk uitgangspunt in het vaststellen van welke warmteoplossing past bij welke wijk. Daarnaast wordt ook gekeken naar vervangingsopgaven van het gasnet om zo te komen tot meer efficiëntie. Dit leidt ertoe dat er met de wijkaanpak in de eerste plaats met name ingezet wordt op grootschalige warmtenetten in wijken met een

hoge dichtheid aan gebouwen.

In het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' vormt de doelgroep het uitgangspunt. De doelgroep bepaalt in welke wijken gestart wordt. In dit geval gaat het om wijken waarin sprake is van multi-problematiek. Het idee is dat juist deze groep bewoners niet moet achterblijven in de warmtetransitie. In de vormgeving van de aanpak staat het huishouden en de bewoner centraal. Er wordt gekeken naar waar zij baat bij hebben. Vanuit dit discours ligt het inzetten op het nemen van isolatiemaatregelen om het wooncomfort te verbeteren voor de hand. Op deze manier gaat de woning en de energierekening erop vooruit, en daarmee, zo is de gedachte, ook de leefsituatie van de bewoner.

In de praktijk komen deze twee perspectieven regelmatig samen. Het zijn namelijk vaak wijken met een hoge dichtheid aan gebouwen, waar ook veel (sociale) huurwoningen staan en kwetsbare bewoners wonen. Zoals één van de respondenten aangeeft: *"Omgekeerd is het denk ik ook zo dat warmtenetten als vanzelf eerder bij kwetsbaren komt, omdat daar juist vaker sprake is van hoogbouw."*

Op het moment dat beide perspectieven samenkomen in de wijk kunnen deze met elkaar botsen. Waar vanuit het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' de nadruk ligt op de laagste maatschappelijke kosten en de techniek met de laagste maatschappelijke kosten, wat in kwetsbare wijken vaak warmtenetten zijn, zien we in het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' meer aandacht voor de eindgebruikerskosten en vormen warmtenetten wellicht een risico voor de betaalbaarheid. Deze situatie zien we o.a. terug in Amsterdam en Rotterdam waar het warmtebedrijf, de gemeente, de woningcorporatie, en bewoners het niet meer eens werden over de prijs van warmte en daarmee het proces en de ontwikkeling van het warmtewet in sommige gevallen stil kwam te liggen (Huisman 2024a; Huisman 2024b).

Het risico is dat de gemeente twee petten op heeft in de ogen van de bewoners. Aan de ene kant stuurt de gemeente op het behalen van kwantitatieve doelstelling om het aantal aardgasvrije gebouwen te realiseren. Aan de andere kant werkt de gemeente in een zorgvuldig proces aan het opbouwen van een vertrouwensband. Binnen de gemeente zijn dit wellicht twee gescheiden processen, maar voor de bewoner is het één gemeente. Het is daarom belangrijk dat de beide processen goed op elkaar afgestemd worden, en dat er keuzes worden gemaakt over waar prioriteit aan te verlenen in de uitvoering.

Daarnaast is het ook belangrijk om stil te staan bij welke wijken prioriteit moeten krijgen bij de warmtetransitie. Deze keuze wordt nu op gemeenteniveau gemaakt, maar de Rijksoverheid kan daarin wel sturend zijn. Vanuit de perspectieven 'warmtetransitie uitvoerbaar maken' en 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen' kom je al snel uit in kwetsbare wijken. Vanuit het discours 'lokale inbedding van de warmtetransitie' kom je weer uit in andere wijken met andere technologieën. Hierin is het minder vastomlijnd welke wijken en technologieën dat dan zijn, maar is er ook meer ruimte voor innovatie door vanuit de lokale omgeving te beginnen zonder dat de plannen al vast staan.

De toekomst van de wijkaanpak in de warmtetransitie

De verschillende perspectieven op en aanpakken van de wijkaanpak kunnen tot op zekere hoogte naast elkaar bestaan. Bovendien kunnen verschillende wijken belang hebben bij verschillende aanpakken. Zo heeft niet iedere wijk te maken met kwetsbare bewoners, en vraagt een wijk waarin lokale bewoners zelf aan de slag gaan met het aardgasvrij maken van de wijk om een andere ondersteuning dan wijken waarin individuele warmtepompen voor de hand liggen (Visser & Uytterlinde 2019). Dat er verschillende discourses zijn is dus op zichzelf waardevol.

Maar het kan ook botsen. Afhankelijk van het discours dat iemand heeft op het 'waarom' van de wijkaanpak liggen andere werkwijzen en oplossingen voor de hand. Dit kan gaan schuren in de uitvoering. Dan zijn er keuzes nodig. Bijvoorbeeld wanneer er verschillende ideeën bestaan over wanneer koppelkansen wel of niet genomen moeten worden, hoe burgers betrokken dienen te worden, of het werken aan een vertrouwensband wel of niet essentieel is, wanneer er verschillende ideeën bestaan over hoe om te gaan met het behouden van tempo bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving, of warmtenetten wel of geen uitkomst bieden voor de wijk en op welke manier, en in welke wijk idealiter gestart wordt.

Om de wijkaanpak vlot te trekken zijn dus verschillende interventies mogelijk. Om te bepalen welke interventie effectief en passend is in welke wijk, is het belangrijk om eerst stil te staan bij wat het probleem is als de wijkaanpak niet op gang komt in de warmtetransitie en wat het doel van de wijkaanpak is. Dit vraagt om te prioriteren wat de primaire aandacht verdient en hoe dit kan worden vertaald naar beleid en de uitvoeringspraktijk beleidspraktijk: tempo maken met verduurzamen, wijken leefbaarder maken of het lokaal inbedden van de warmtetransitie.

5.4 De discourses in relatie tot de beleidspraktijk

In het nationale beleid voor de warmtetransitie zijn alle drie de discourses in meer of mindere mate aanwezig. Voor het tot uiting komen van een discours in de uitvoering is het belangrijk dat het discours ook weer-slag vindt in instituties en sociale praktijken, zoals procedures, routines, normen, rolopvattingen etc. Twee behulpzame begrippen om dit te duiden zijn: *discoursstructurering*, waarvan sprake is op het moment dat een discours geaccepteerd wordt en van invloed is op de probleemdefinitie; en *discoursinstitutionalisering*, waarbij een discours opgenomen wordt in de regels, hulpbronnen, rolopvattingen en relaties. In dit onderzoek hebben we de mate van structurering en institutionalisering van discourses niet onderzocht, maar geven we er wel enkele reflecties op.

Een discours krijgt betekenis als het doordringt tot instituties en sociale praktijken

Bij aanvang van het beleid voor de warmtetransitie en in het Klimaatakkoord, zien we dat met name het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ dominant was¹¹. Ook nu zien we dit discours nog terug. Bijvoorbeeld in de keuze voor het mogelijk maken van afsluitbevoegdheid in de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (WGiW), waarbij gemeenten wijken kunnen aanwijzen die op termijn van het aardgas af gaan, of in de Startanalyse Aardgasvrije Buurten waarin de resultaten worden gegeven van een technisch-economische analyse van nationale kosten van opties om gebouwen zonder aardgas te verwarmen. Deze Startanalyse wordt als startpunt aan gemeenten meegegeven, waarbij dit één van de puzzelstukken, naast bijv. sociaaleconomische kenmerken, is om afwegingen over geschikte warmtealternatieven in een buurt te maken (van den Wijngaart et al. 2022). Dit laat ook gelijk een knelpunt van dit discours zien. Er is veel aandacht voor de technologische afwegingen, maar er zijn vervolgstappen nodig op deze analyses om de warmtetransitie daadwerkelijk te realiseren. Denk hierbij aan keuzes over het verdelingsvraagstuk over wie welke kosten betaalt; hoe bewoners het best betrokken kunnen worden; of hoe de planningen van stakeholders zoals netbeheerders, woningcorporaties en warmtebedrijven op elkaar afgestemd kunnen worden (van der Staak et al. 2023; Uytterlinde & Can 2023; Martens et al. 2024).

Zoals in paragraaf 5.1 werd benoemd, komt er naast het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ steeds meer aandacht voor de perspectieven ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’. Met name het discours ‘kwetsbare wijken bewoners’ krijgt een prominentere plek in het beleid voor de warmtetransitie met programma’s zoals het Nationaal Isolatie Programma en de City Deal Energieke Wijken. Tegelijkertijd blijft de afstemming met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid beperkt en lijkt er weinig aandacht te zijn in het beleid voor de warmtetransitie voor de lange traditie van het wijkenbeleid in het sociaal-ruimtelijk domein.

Ook het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ wordt steeds meer onderdeel van het publieke en politieke debat. Tegelijkertijd zien we dit discours nog minder terug in de beleidsdocumenten van het rijksbeleid. Het lijkt erop dat het aan gemeenten is om keuzes te maken over het maatwerk dat benodigd is om oog te houden voor de lokale context en dynamiek waarin de warmtetransitie een plek moet krijgen. Dat is voor gemeenten lastig, op het moment dat de Rijksoverheid primair aanstuurt op de laagste maatschappelijke kosten en aantallen aardgasvrije woningen.

Vanuit het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ is het daarom wenselijk dat de Rijksoverheid nadenkt over de doelstelling. Nadruk op aantallen aardgasvrije woningen kan op gespannen voet staan met het vooruithelpen van kwetsbare huishoudens en het lokaal inbedden van de opgave. Een anders geformuleerde of zelfs dubbele doelstelling waarin ook oog is voor het betrekken van bewoners en het bieden van maatwerk, kan ervoor zorgen dat gemeenten meer ruimte krijgen om aandacht te besteden aan het voeren van een zorgvuldig proces. Evers et al. (2019) stellen – in de context van hernieuwbare energie op land - dat zo’n dubbele doelstelling bovendien kan helpen om de energietransitie met draagvlak te realiseren. Ook zou

¹¹ Een uitzondering hierop was het document ‘Oogst en inzichten uit de bijeenkomsten van de energiedialoog’ uit 2016. Juist daarin werd het belang van lokale inbedding en het sociale proces waarin een ‘[v]erhalende democratie waar mensen kunnen meepraten en -beslissen over de energietransitie in hun eigen leefomgeving’ voorop zou moeten staan (ref. Energiedialoog, p. 49). Hierin zijn duidelijk elementen van het perspectief ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ terug te zien.

een bredere definitie van het begrip duurzaamheid waarin ook aspecten zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit en sociale veerkracht worden meegenomen kunnen helpen bij het daadwerkelijk verzilveren van koppelkansen. Tot slot zou er meer aandacht besteed kunnen worden aan de lange voorgeschiedenis van het wijkenbeleid en de lessen en ervaringen die daaruit zijn getrokken om wijkgericht werken te versterken (zie o.a. Uyterlinde et al. 2022).

De rol van de Rijksoverheid: handelen vanuit welk discours?

Hiervoor hebben wij beschreven hoe de drie discourses die besloten liggen in het rijksbeleid kunnen botsen. Dit kan leiden tot stagnatie in de uitvoering van de warmtetransitie, doordat er onder actoren spraakverwarring ontstaat of er conflicten optreden. Belangrijker is echter dat de discourses aantonen dat de wijkaanpak in de warmtetransitie meerdere doelen kan dienen, en dat nadruk op het één (zo snel mogelijk van het gas af effect kan hebben op het realiseren van het ander (kwetsbare bewoners vooruit helpen). Voor de Rijksoverheid is het dus belangrijk om reflectief te zijn op het discours waaruit zij handelt en of dit tot het gewenste resultaat leidt. Elk discours impliceert immers een andere rol voor de Rijksoverheid, het beleid voor de warmtetransitie, het benodigde instrumentarium en in welke wijk het wenselijk is om te werken met de wijkaanpak.

Fricities tussen de discourses leggen dilemma's bloot waartoe de Rijksoverheid zich zal moeten verhouden. Reflectief omgaan met deze dilemma's betekent niet simpelweg kiezen voor een bepaald discours. Dilemma'sturing vraagt om het maken van keuzes mét oog voor de mogelijke effecten van zo'n keuze (van der Steen et al. 2021). Zo kan een resultaatverplichting voor gemeenten helpen om op korte termijn tempo te maken met het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving (Van der Staak et al. 2023). Maar omdat zo'n resultaatverplichting averechts kan werken voor het opbouwen van een vertrouwensband met bewoners, is het ook belangrijk na te denken over de hulp die bewoners nodig hebben om hun steentje bij te kunnen dragen. Specifiek voor het vooruithelpen van kwetsbare bewoners is het belangrijk dat intersectoraal samenwerken gestimuleerd wordt en dat er voldoende tijd is aan de voorkant van het proces om koppelkansen te kunnen identificeren en verzilveren (zie ook Uyterlinde et al. 2019; Uyterlinde en Can 2023). Dit kan de Rijksoverheid ondersteunen door in te zetten op langjarige wijkaanpakken en juridische knelpunten weg te nemen die integraal werken belemmeren (Uyterlinde et al. 2022).

Onbewuste sturing vanuit een bepaald discours kan ertoe leiden dat bepaalde opgaven uit het oog verloren raken in de uitvoering. Voor het vlottrekken van de wijkaanpak is het dus van belang dat de Rijksoverheid een duidelijke visie heeft op het 'waarom' van de wijkaanpak. Daarbij kan de Rijksoverheid ervoor kiezen om het accent te leggen bij een bepaald discours, maar het is ook mogelijk om te handelen vanuit verschillende discourses. Wat er ook gekozen wordt, het is van belang om te reflecteren op wat dat vraagt van de Rijksoverheid, de gemeenten en het beschikbare instrumentarium, en hoe er voorkomen wordt dat het ene beleid het andere tegenwerkt. Want waar de verschillende discourses op het rijksniveau nog min of meer naast elkaar kunnen bestaan, leidt dit in de uitvoering tot onoverkomelijke obstakels door spraakverwarring, handelen vanuit verschillende overtuigingen, doelen en verwachtingen.

Referenties

- Agenda Stad (2021). *City Deal Energieke wijken, duurzaam en sociaal*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019*. Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII). Rapport bij het jaarverslag. Algemene Rekenkamer
- Anderiesen, G. & A. Reijndorp (1990). *Van volksbuurt tot stadswijk. De vernieuwing van het Oude Westen*. Rotterdam: Projektgroep Het Oude Westen.
- Atkinson, R. & L. Carmichael (2007). 'Neighbourhood as a New Focus for Action in the Urban Policies of West European States'. Pp. 43-64 in *Disadvantaged by where you live?* Policy Press.
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Birkland, T.A. (2007). 'Agenda Setting in Public Policy'. in *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge.
- Bouma, J. et al. (2023), *Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- BZK (2020a). *Kamerbrief over stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2020b). *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022a). *Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- BZK (2022b). *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Cammen, H. & L.A. de Klerk (1996). *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen*. Utrecht: Aula.
- Colebatch, H. K. (2014). 'Making sense of governance'. *Policy and Society* 33(4): 307-16.
- Cowan, S. (2019). 'Back to the Neighborhood: Ideas and Practices of Local Governance'. *Journal of Urban History* 45(5): 1070-75.
- Dag van het Klimaatakkoord (2021). 'De wijkaanpak is niet meer heilig'. Geraadpleegd 22 mei 2024 (<https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/verslagen/2021/11/09/de-wijkaanpak-is-niet-meer-heilig>).
- Dignum, M., P. van der Kooij, M. van Schie, E. Kunseler, M. van der Staak & F. Schilder (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Doevendans, C. H. 2006. 'Het "wij" van de wijkgedachte: de biografie van een stedenbouwkundig project'. Pp. 63-88 in *Reflecties op het woondomein, Bouwstenen*, onder redactie van F. Sanders. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Van Doorn, J.A.A. *Wijk en stad: reële integratiekaders?* (1955), herdrukt in J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie, historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam, Mees en Schilt, 2008, 90-116.

- Duijnmayor (2024). Meer nadruk op systeem en samenleving in klimaatbeleid' *Energieia*.
<https://energieia.nl/meer-nadruk-op-systeem-en-samenleving-in-klimaatbeleid/>
- Duyvendak, J.W., F. Hendriks & M. van Niekerk (2009), *City in Sight; Dutch Dealings with Urban Change*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Espon (2014). *Towards Better Territorial Governance In Europe: A guide for practioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project*. TANGO Applied Research Project. ESPON 2013 Programme,
- Evers, D. P. Nabielek, en J. Tennekes. (2019). *Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Feindt, Peter H. & A. Oels (2005). 'Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making'. *Journal of Environmental Policy & Planning* 7(3): 161-73.
- Hajer, M. (1989). 'Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek.' *Beleidswetenschap* 1989/3.
- Hajer, M. (2000). 'Politiek als vormgeving', Inaugurale Rede, Universiteit van Amsterdam.
- Hajer, M., & W. Versteeg (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Politics and Planning*, 175- 184.
- Hajer, M. (2006). 'Doing discourse analysis'. Pp. 65-74 in *Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences*.
- Van Hal, A., M. Uytterlinde & M. Coen. (2019). 'De derde succesfactor bij het aardgasvrij maken van wijken'. *Essayreeks Programma Aardgasvrije Wijken*.
- Hammingh, P. et al. (2022). *Klimaat en Energieverkenning 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hin, J. & G. de Hollander (2023). *Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hisschemöller, M.& R. Hoppe. (1995). 'Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis'. *Knowledge and Policy* 8(4): 40-60.
- Huisman, C. (2024a). 'Aansluiting op warmtenet pakt duur uit voor sociale huurders: "Zo krijg je geen draagvlak voor de energietransitie"'. *De Volkskrant*.
- Huisman, C. (2024b). 'Amsterdamse corporaties stoppen met aansluiten op warmtenet zo lang huurder dan meer moet betalen'. *De Volkskrant*.
- Kaat, A. (2023). 'Waaier aan regelingen frustreert verduurzaming woningen'. *Energieia*.
- Kaufmann, M. & M. Wiering (2022). 'The role of discourses in understanding institutional stability and change – an analysis of Dutch flood risk governance'. *Journal of Environmental Policy & Planning* 24(1): 1-20.
- Van Kempen, R., A. L. Ouweland, R. Kleinhans & H. Visscher (2008). *Van Wijken Weten: Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. IOS Press.
- Klerk, L.A. de (1998). *Particuliere Plannen. Denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedebouw in Rotterdam, 1860–1950*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- De Klerk, L. & R. van der Wouden (2021). *Ruimtelijke ordening: de geschiedenis van stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 - nu*. Rotterdam: nai10 uitgevers.
- Klimaatakkoord (2019a). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak*. Den Haag.
- Klimaatakkoord (2019b). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Kullberg, J. (2006). *De tekentafel neemt de wijk: Beloften en beperkingen in de herstructurering van buurten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- KWINK groep en Rebel (2022). *Evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken*.
- Van der Lans, J. (2014). *Een wijkgerichte aanpak: het fundament*. Liagre Böhl, H. de (2012). *Steden in de steigers. Stadsvernieuwing in Nederland 1970–1990*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Martens, A., A. Rottenberg, J. Porsius, C. Herbstritt & K. Vringer (2024). 'Het idee is goed, nu de uitwerking nog': *Hoe burgers denken over de legitimiteit van beleid voor de overstap naar aardgasvrij verwarmen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Nabielek, P., R. de Vries & H. Huitzing (2022), *Instituties in transformatief beleid: een analysemethode, Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Nyenrode Business Universiteit, Programma Aardgasvrije Wijken, G40-Stedennetwerk.
- NIP (2022). *Nationaal Isolatie Programma*. Den Haag: Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- NPLV (2022). *Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid*. Den Haag: Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- NPLW (n.d.). Wet collectieve warmte (wcw). [https://www.nplw.nl/regelgeving/wetgeving+warmtetransitie/wet+collectieve+warmte/default.aspx#:~:text=De%20Wet%20Collectieve%20Warmte%20\(Wcw,van%20collectieve%20warmtelevering%20te%20waarborgen](https://www.nplw.nl/regelgeving/wetgeving+warmtetransitie/wet+collectieve+warmte/default.aspx#:~:text=De%20Wet%20Collectieve%20Warmte%20(Wcw,van%20collectieve%20warmtelevering%20te%20waarborgen). Geraadpleegd op 23-07-2024.
- Ockwell, D.G. & Y. Rydin (2010). 'Analysing Dominant Policy Perspectives – The Role of Discourse Analysis' in *A Handbook of Environmental Management*, onder redactie van J. C. Lovett en D. G. Ockwell. Edward Elgar Publishing.
- Overheid.nl. (2024). *Wet collectieve warmte*.
- PAW (2021). *Samen leren door te doen: Programmaplan 2021-2024*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Perry, C.A. (1929). 'The Neighborhood Unit', in: *Regional Survey of New York and its Environs*, vol. VII, 22-140.
- Permentier, M., J. Kullberg, L. van Noije (2013). *Werk aan de wijk; Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Peters, G.B. (2005). 'The Problem of Policy Problems'. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7(4):349-70.
- PBL (2020). *Balans van de leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Platform 31 (2019). *Experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken*. Den Haag: Platform 31.
- Pülzl, H., & O. Treib (2017). Implementing public policy. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 115-134). Routledge
- Puts, H., N. Maas, J. Donker, J. de Jonge, J. Hofstra, N. Heezen, H. Dorst, K. Straver, X. van Tilburg, M. Fokkema, & W. Kersten (2022). *In transitie richting aardgasvrije wijken: over rechtvaardigheid, betaalbaarheid en besluitvorming* Den Haag: TNO
- RIGO, In.Fact Research & Circusvis (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder*. S.l.: Aedes.
- Rijksoverheid (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Rijksoverheid.
- De Ronde, K. (2023). 'Warmte-experts: wijkaanpak dreigt vast te lopen'. *Energieia*.

- Rotmans, J., D. Loorbach, R. Kemp (2007). *Transition management: Its origin, evolution and critique*. Workshop on “Politics and Governance in sustainable socio-technical transitions” in Schloss Blankensee, Berlin, Germany. Erasmus University Rotterdam: DRIFT.
- Rydin, Y. (2003). *Conflict, Consensus, and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach*. Oxford University Press.
- Sabatier, P. (2005). ‘From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey.’ In: Gornitzka, Å., Kogan, M., Amaral, A. (eds) *Reform and Change in Higher Education. Higher Education Dynamics*, vol 8. Springer, Dordrecht.
- Van Schie, M., M. van der Staak, E. Kunseler, S. Scholte & P. van der Kooij (2022). *Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schön, D. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books
- Van der Staak, M. & F. Schilder (2022). *Besturen in het begin van de warmtetransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Staak, M., F. Schilder & F. Daalhuizen (2023). *Verantwoordelijkheid nemen voor de voortgang van de warmtetransitie: Een analyse van overheidsrollen in de warmtetransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., M. Otto, P. Ophoff, R.S. Thomas, J. van Popering-Verkerk, K. van Ramshorst & B. Koopmans (2021). *Samenhang vraagt sturing: Ontwerpdilemma’s voor sturing in tijden van energietransitie*. Den Haag: NSOB.
- Sullivan, H. & M. Taylor (2007). ‘Theories of “neighbourhood” in urban policy’. in *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, onder redactie van I. Smith, E. Lepine, en M. Taylor. Bristol: The Policy Press.
- Talen, E. (2019). *Neighborhood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Tweede Kamer (2023-2024). Vergaderjaar 2023–2024, 36 387, nr. 6 <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/912624.pdf>
- Tweede Kamer (2024). ‘Wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie’. Geraadpleegd 29 mei 2024: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/de_tail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36387.
- Twynstra Gudde (2016). *Oogst en inzichten uit de bijeenkomsten van de energiedialoog*.
- Uitermark, J., en M. Bontje (2000). ‘Van dorp naar eiland’. *Agora*.
- Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2018). *Naar een wendbare wijkaanpak: Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing*. Den Haag: Platform 31.
- Uyterlinde, M., A. van Hal, A. Kunst, M. Coen & R. Bouwman. (2019). *Betere wijken dankzij de energietransitie?* Den Haag: Platform 31 en Nyenrode Business Universiteit.
- Uyterlinde, M., A. van Hal, M. Coen & E. Can (2021). *Samen naar een duurzame en leefbare wijk*. Den Haag: Platform 31.
- Uyterlinde, M., H. Boutellier & F. de Meere (2022). *Perspectief bieden: Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Uyterlinde, M. & E. Can (2023) *Wijken verduurzamen in turbulente tijden*. Den Haag: Platform 31, Nyenrode Business Universiteit en Verwey-Jonker Instituut.
- Van der Velden, J. & E. Can (2022). 'Gemengde wijken herladen'. Den Haag: Platform 31
- Van der Velden, J., K. Hollanders, R. Ghauharali, E. Can (2024). *80 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak*. Update 2024. Den Haag: Platform 31.
- Verloo, N. & M. Ferier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Visser, A-J. & M. Uyterlinde (2019). *Aardgasvrije wijken. Op weg naar integrale wijkvernieuwing*. Ruimte en Wonen.
- Van den Wijngaart, R., B. van Bommel, N. Hoogervorst, G. Luteijn, F. van der Molen, J. Latino Taveres & S. van Polen (2022). *Startanalyse aardgasvrije buurten 2020, Achtergrondrapport*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wittebrood, K., M. Permentier & F. Pinkster (2011). *Wonen, Wijken & Interventies: Krachtwijkenbeleid in Perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wittebrood, K. & T. van Dijk (2007). *Aandacht voor de wijk: effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2005), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Rapport aan de regering 72, Amsterdam AUP
- Yanow, D. (2007). 'Interpretation in policy analysis: On methods and practice'. *Critical Policy Studies* 1(1): 110-22.

Bijlagen

Bijlage A Methodische verantwoording

Theoretische uitgangspunten

Dit onderzoek bevindt zich in de interpretatieve wetenschap. Dat wil zeggen dat we uitgaan van een sociaal geconstrueerde werkelijkheid, waarbij discourses zichzelf veranderen en reproduceren en daarmee steun of afbraak doen aan bepaalde instituties of verdelingsprincipes in de maatschappij. Onze methode sluit hierbij aan: het door middel van discoursanalyse identificeren van één of meerdere gedeelde narratieven of discourses rondom ‘de wijk(gerichte)aanpak’ in diverse ruimtelijk-sociale programma’s van de Rijksoverheid gekoppeld aan de warmtetransitie. We baseren ons daarbij op geschreven en gesproken tekst rondom het beleid van het verduurzamen van de gebouwde omgeving. We analyseren zowel beleidsteksten als uitgewerkte interviewtranscripten met ondersteuning van hermeneutische software (Atlas.ti) om (bouwstenen van) discourses te herkennen. Hierbij kijken wij zowel naar het aantal keren dat informatie voorkomt, de inhoud van de informatie en de positie van de informatie in het (tekst)fragment. Daarnaast, en in het verlengde daarvan vindt er ook een kwalitatieve analyse van tekst(fragmenten) plaats die geselecteerd zijn op basis van het werk in de hermeneutische software.

Data: beleidsdocumenten en interviews

Een discours is niet eenvoudig uit de beleidspraktijk te herleiden. Allereerst is hiervoor een afbakening nodig in bronmateriaal. Deze bronnen zijn in ons onderzoek zowel beleidsteksten als ook beleidsmedewerkers die een rol spelen in de uitvoering van het wijk(gerichte) beleid van de Rijksoverheid, gericht op, of gekoppeld aan de warmtetransitie (zie bijlage B). Deze bronnen hebben we strategisch bestudeerd; ongericht zoeken was weliswaar mogelijk, maar had niet onze voorkeur mede vanwege de voorkennis die we al hadden op dit onderwerp (Dignum et al. 2021; van Schie et al. 2022).

We hebben de empirie in twee rondes verzameld. Nadat de beleidsteksten waren geanalyseerd hebben we, in het najaar van 2023, 12 interviews met beleidsbetrokkenen van diverse Rijksprogramma’s rondom wijkgerichte aanpakken afgenomen. Dit deden we in wisselende samenstellingen van het onderzoeksteam. Er waren telkens twee van de drie onderzoekers aanwezig. Het waren interviews op afstand, gehouden met Microsoft Teams, die in beeld en geluid opgenomen zijn.

Voorafgaand aan de 12 interviews is een vragenlijst opgesteld (zie bijlage B). Deze vragenlijst bevatte de volgende onderwerpen: de beleidscontext van het overheidsprogramma, de wijk als schaalniveau voor de warmtetransitie, het doel van de wijkgerichte aanpak en de governance van de wijkaanpak. Hoewel de vragenlijst als zelfstandig product gemaakt is, zijn enkele details en doorvraag-vragen erin afgestemd op de eerdere analyse van de beleidsdocumenten in Atlas.ti. Het sturend karakter van de vragenlijst is beperkt: het ging om open vragen met optionele doorvraag-vragen en mogelijkheden voor improvisatie.

Codering: codeboek

Voor de (door Atlas.ti ondersteunde) codering is een codeboek samengesteld (bijlage C). De basis hiervan was kennis uit eerder onderzoek over de warmtetransitie en algemene theorie over discoursen. Om te komen tot een structuur van samenhangende codes hebben de onderzoekers twee brainstormsessies georganiseerd. Een eerste stap was het vastleggen van de bestaande kennis van de onderzoekers over de wijkaanpak aan de hand van het formuleren en schematiseren van een hypothetische beleidstheorie. De elementen daaruit zijn overgenomen als codes. Het codeboek is daarnaast gespiegeld aan de theorie over discoursanalyse en de elementen die een discours definiëren (o.a. probleemopvatting, aannamen, vocabulaire, actoren en hun rollen en verhoudingen, beleidsinstrumenten). Het codeboek voor de beleidsteksten bestond uiteindelijk uit 76 codes, verdeeld over 17 codefamilies. Er zijn met dit codeboek 16 beleidsdocumenten gecodeerd (tabel C.1). We hebben daarbij gebruik gemaakt van zowel gesloten- als open codering. In eerste instantie zijn codes vooraf in Atlas.ti ingevoerd, op basis van het codeboek. Op basis van een eerste codering zijn tekstfragmenten gekozen die vervolgens interpretatief zijn beoordeeld. Deze slag heeft geleid tot een toevoeging van extra codes in de database (tabel C.2). Zo hebben we bijvoorbeeld in de tekst de ‘doelen van de wijkaanpak’ open gecodeerd. Zo was de brontekst toch in enige mate sturend op het codeboek.

Het codeboek is vervolgens gebruikt om de interviewgids voor de interviews met beleidsmedewerkers uit te werken. Deze interviews zijn opgenomen en uitgeschreven in woordelijke transcripten door een extern bureau (Transcriptie Online). Deze transcripten zijn opnieuw gecodeerd met de hermeneutische software (Atlas.ti), ditmaal met een verkleinde set aan codes.

Codering: inter-codeurbetrouwbaarheid

In theorie is een codeboek dat op de door ons toegepaste manier is opgebouwd, robuust genoeg om toegepast te worden in een onderzoek waarin verschillende onderzoekers afwisselend het codeerwerk in Atlas.ti doen. De praktijk leert echter dat onderzoekers op verschillende manieren coderen en daarbij de lengte van de citaten verschilt; zij meer of minder citaten koppelen aan codes, en dat de ‘triggers’ om een code toe te passen per onderzoeker verschillen. Wij hebben er daarom voor gekozen om de volledige codering van de beleidsteksten neer te leggen bij één onderzoeker. Daarbij vond wel tussentijds overleg plaats met andere onderzoekers om te toetsen of we een gezamenlijk begrip hadden van de toepassing en interpretatie van codes. Ook controleerden andere onderzoekers uit het team de codering met behulp van steekproeven.

Codering: analyse

De gecodeerde tekst werd op twee manieren nader geanalyseerd in Atlas.ti. Enerzijds hebben we verschillende analysetechnieken van Atlas.ti gebruikt om de aanwezigheid en samenhang van codes kwantitatief te bekijken. Zo hebben we groundedness-tabellen gegenereerd: die laten zien hoe het aantal codes over de verschillende teksten verdeeld is (zie ook Nabielek et al. 2022). Deze hebben we gebruikt om te bepalen welke codes in welke documenten dominant waren. Daarnaast hebben we co-occurrence tabellen laten genereren door Atlas.ti. Co-occurrence geeft in twee getallen aan hoeveel overlap bestaat tussen bepaalde codes. Overlap ontstaat wanneer citaten of delen daarvan meerdere codes (labels) met elkaar delen. Atlas.ti geeft daarvoor absolute aantallen: hoeveel keer een combinatie van twee codes voorkomt in de dataset, maar ook een verhoudingsgetal dat globaal aangeeft in hoeveel procent van de gevallen dat een code afgegeven is. Dit verhoudingsgetal is doeltreffender om tot inzicht te komen of er sprake is van (dwars)verbanden tussen codes dan de absolute cijfers. Dit geldt des te meer wanneer er gebruik is gemaakt van automatische tekstcodering in de bronteksten (zie hiervoor ook Nabielek et al. 2022). Dit komt omdat absolute getallen misleidend kunnen werken, doordat ze de focus verleggen van correlaties tussen de codes naar de meest voorkomende

verbanden. Het gebruik van verhoudingsgetallen heeft ons geholpen om ook minder vaak voorkomende verbanden te signaleren in dit onderzoek.

Anderzijds hebben wij naast de kwantificerende analyse ook een kwalitatieve (interpretatieve) analyse uitgevoerd om de tekstfragmenten bij de bijbehorende codes verder inhoudelijk te interpreteren. De kwantificerende analyse geeft namelijk enkel inzicht in de omvang van bepaalde associaties (dat er bijvoorbeeld als het gaat over de wijkaanpak in relatie tot het vooruithelpen van kwetsbare wijken en bewoners veel over gemeenten wordt gesproken), maar geven geen zicht op hoe erover deze relatie wordt gesproken (wat is dan de rol van de gemeente?). Om de daadwerkelijke argumentatie in kaart te brengen is het daarom noodzakelijk om de citaten die aan de verbanden ten grondslag liggen interpretatief te analyseren.

Van codering naar discourses

Zelfstandige discourses kennen enige mate van (interne) homogeniteit en zijn daardoor inhoudelijk van elkaar te onderscheiden. De codering leidt niet automatisch tot het herkennen van een discours. Hiervoor waren veel tussenstappen noodzakelijk. Uiteindelijk zijn we, via het trianguleren van verschillende methoden, gekomen tot drie discourses (zie bijlage E).

De codefamilie ‘doelen van de wijkaanpak’ vormde het startpunt voor het verkennen van discourses over de wijkaanpak. Deze familie bestond uit de codes: betrokkenheid, koppelen van opgaven, maatwerk, kwetsbare wijken en bewoners en warmtetransitie uitvoerbaar maken. We hebben, met deze codes als basis, co-occurrence tabellen en netwerken gegenereerd om te bestuderen hoe bepaalde doelen van de wijkaanpak samenhangen met bepaalde probleemstellingen, oplossingsrichtingen, beleidsinstrumenten, actoren en doelgroepen (zie bijlage D). Zo zagen we bijvoorbeeld bij het doel ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ onder andere de codes ‘economische duurzaamheid’, ‘het moet betaalbaar zijn’ en ‘warmtenet’ terug, en bij ‘kwetsbare wijken en bewoners’ o.a. ‘eigenaar-bewoners’ en ‘waar de nood het hoogst is’. Ook hebben we via code-document tabellen-gekeken of bepaalde codes met name in bepaalde beleidsdocumenten voorkwamen (zie bijlage D).

Daarnaast hebben we ook op een interpretatieve manier bekeken of we bepaalde verhaallijnen konden traceren. Daarbij gingen we iteratief te werk: waar een bepaalde verhaallijn nog niet goed in de bestaande codering was verankerd, hebben we extra codes toegevoegd (zoals de code ‘lokale inbedding’). Uit deze analyse bleek dat bepaalde doelen (zoals maatwerk) niet gezien konden worden als een eigenstandig discours. De interpretatieve analyse maakte duidelijk dat dezelfde doelen (zoals betrokkenheid) onderdeel konden zijn van meerdere discourses: het was de manier waarop over deze doelen gesproken werd die het ene discours van het andere discours onderscheidde. Uiteindelijk zijn we op deze manier tot drie discourses gekomen die we voldoende onderscheidend vonden ten opzichte van elkaar. Dit zijn ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’, ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’ en ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’.

Nadere toelichting

Op de website van het Planbureau voor de Leefomgeving kan de volledige onderzoeksmethode worden ingezien. Wij raden hierbij aan deze te lezen in combinatie met de publicatie: “Instituties in transformatief beleid: een analysemethode”, die eveneens openbaar beschikbaar is op pbl.nl/publicaties.

Bijlage B Dataset en respondenten

Beleidsdocumenten

- Oogsten en inzichten uit de bijeenkomsten van de energiedialoog (2016), Twynstra Gudde, specifiek het hoofdstuk over ruimteverwarming
- Green Deal Aardgasvrije Wijken (2017)
- Werkdocument: Samenvatting Wijkgerichte Aanpak – tafel Masterplan (2018), ter voorbereiding van het Klimaatakkoord
- Kamerbrief ‘Aardgasvrije wijken’ (3 april 2018), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Bijlage bij Kamerbrief over aardgasvrij wijken: Grootschalige proeftuinen voor aardgasvrije wijken (3 april 2018)
- Klimaatakkoord (2019), specifiek het hoofdstuk over de verduurzaming van de gebouwde omgeving
- Kamerbrief ‘Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde omgeving’ (2020), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Programmaplan ‘Samen leren door te doen’ (2021), Programma Aardgasvrije Wijken
- Kamerbrief ‘Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde omgeving’ (2021), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- City Deal Energieke Wijken, duurzaam en sociaal (2021), Agenda Stad
- Kamerbrief ‘Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken’ (7 juni 2022), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Beleidsprogramma ‘Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving’ (2022), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- Kamerbrief ‘Aankondiging regeling lokale aanpak isolatie’ (12 december 2022), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Beleidsprogramma ‘Nationaal Isolatieprogramma’ (2022), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Beleidsprogramma ‘Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid’ (2022), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Kamerbrief ‘Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken (13 april 2023), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Respondenten

Regien van Adrichem (City Deal Energieke Wijken/ Platform31), Jan van Beuningen (BZK [inmiddels VRO]), Henk Jan Bierling (City Deal Energieke Wijken/ BZK [inmiddels VRO]), Edwin Buser (NPLW/BZK [inmiddels VRO]), Jos van Dalen (voormalig PAW/BZK), Jaap Drooglever (voormalig PAW, NPLW/BZK [inmiddels VRO]), Lot van Hooijdonk (gemeente Utrecht/ aanwezig bij onderhandelingen Klimaatakkoord sectortafel Gebouwde Omgeving), Anneke van Kempen (NIP/BZK [inmiddels VRO]), Roy Kramer (NPLV/BZK [inmiddels VRO]), Prisca Meesters (NPLV/BZK [inmiddels VRO]), Maarten van Poelgeest (AEF/ Voorzitter Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving), Harald Polet (BZK [inmiddels VRO]), Peter Schuthof (NPLW/BZK [inmiddels VRO]), Tjalling de Vries (BZK [inmiddels VRO]).

Interviewprotocol Waarom de Wijk

Doel onderzoek

Het Rijk ondersteunt de wijkaanpak in de warmtetransities in verschillende programma's, zoals het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving, het programma Agenda Stad (waarin de warmtetransitie onderdeel is van specifieke City Deals) en het Nationaal Isolatie Programma. Er is geen overkoepelend beeld van de ideeën over de wijkaanpak die ten grondslag liggen aan deze programma's en in hoeverre zulke ideeën elkaar versterken of aanvullen (in plaats van tegenwerken).

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te geven in het 'wat', 'waarom' en 'hoe' van de wijkaanpak in de warmtetransitie. We zijn daarbij specifiek geïnteresseerd in de wijze waarop de Rijksoverheid invulling geeft aan de wijkaanpak. In vervolgonderzoek kijken we naar hoe de ideeën achter het rijksbeleid zich verhouden tot de uitvoering van de warmtetransitie door gemeenten (en andere betrokken actoren binnen de wijk).

Opzet van het interview

We interviewen beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij verschillende dossiers die betrekking hebben op de wijkgerichte aanpak in de warmtetransitie. Aanvullend doen we interviews met betrokkenen bij de sector-tafel 'Gebouwde omgeving' van het Klimaatakkoord toentertijd die mee hebben gedacht over de keuze voor de wijkaanpak.

In het interview komen 4 thema's aan bod:

1. Beleidscontext overheidsprogramma
 - a. In dit blok is het doel om de context en belangrijkste elementen van het overheidsprogramma scherp te krijgen. Daarnaast kunnen we in algemene zin vragen naar hoe de wijk daarin voorkomt als schaalniveau voor de uitvoering van beleid.
2. De wijk als het juiste schaalniveau voor de warmtetransitie
 - a. In dit blok is het doel om scherp te krijgen waarom de wijk een geschikt schaalniveau voor de warmtetransitie is en op basis van welke kenmerken, en hoe de respondent de wijk begrijpt (bv. Fysiek homogeen of als plek van ontmoeting).
3. Doel van de wijkgerichte aanpak
 - a. In dit blok is het doel om scherp te krijgen wat het doel is van de wijkgerichte aanpak, welke verwachtingen leven er (bv. snelheid maken, werken aan leefbare wijken etc.). O.a. vragen naar doel, verwachtingen, verwachte effecten.
4. Governance van de wijkaanpak
 - a. In dit blok is het doel om scherp te krijgen wie er nodig is in de uitvoering van de wijkgerichte aanpak en wat de gewenste taakverdeling is tussen overheden en samenleving.

Welkom, voorstelrondje, toelichting onderzoek (5 á 10 min)

- o. Op welke manier kwam of komt de wijkgerichte aanpak terug in uw recente of huidige werkzaamheden?
 - a. Wat verstaat u onder de wijkgerichte aanpak?
 - b. In hoeverre bent u betrokken geweest bij de ontwikkeling van de wijkgerichte aanpak in het kader van de warmtetransitie, zoals bij het klimaatakkoord?

Beleidscontext overheidsprogramma (5 min)

1. Op welke manier bent u betrokken bij het beleidsprogramma [x]?

2. Kunt u ons iets over het beleidsprogramma vertellen?
 - a. Wat zijn de doelen van het beleidsprogramma?
 - b. Op welke manier wordt gepoogd deze doelen te behalen? (instrumenten/maatregelen)

Wijkgerichte aanpak t.o.v. het beleidsprogramma (15 á 20 min)

3. Wat is de rol van de wijkaanpak in dit specifieke programma?
 - a. Welk probleem hoopt u op te lossen met de wijkaanpak?
 - i. Wat is volgens u het doel – of zijn de doelen – van de wijkaanpak? (evt. doorvragen op betrokkenheid, experimenteren, koppelen van opgaven en realiseren/versnellen warmtetransitie, zie vraag 6).
 - ii. Waarom is het oplossen van dit probleem belangrijk voor het realiseren van de warmtetransitie?
 - iii. Hoe verhoudt de wijkgerichte aanpak zich volgens u tot het individuele spoor in de warmtetransitie?
 - b. Op welke manier draagt de wijkaanpak bij aan het oplossen van dit probleem?
 - c. Wat maakt de wijk als schaalniveau belangrijk bij het oplossen van dit probleem?
 - i. En welke kenmerken van de wijk dragen daaraan bij? (bv. fysiek of juist sociaal homogeen; plek van ontmoeting)
 - ii. Wat voor type kennis is nodig om deze kenmerken in kaart te brengen?
 - d. Op welke wijken of wat voor type wijken richt het beleidsprogramma zich?
 - i. Zou de wijkaanpak zich ook moeten richten op een bepaalde technologische oplossing? Zoals warmtenet, warmtepompen, etc.
 - e. Vaak wordt de driedeling 'people', 'planet' en 'profit' gehanteerd. Waarop ligt de nadruk (of op welke combinatie) in het beleidsprogramma als het gaat om 'sociale', 'ecologische' dan wel 'financiële' duurzaamheid?
 - f. Wanneer is de wijkaanpak (volgens u) geslaagd? (bv. Als 90% van de buurt gelijktijdig overstapt op het warmtenet, of als we kostenefficiënt de buurt aardgasvrij kunnen maken, of als naast dat de buurt verduurzaamd is ook de leefbaarheid beter is geworden).
4. Wat zijn belangrijke doelgroepen voor het beleid en waarom? (bijv. huurders, huiseigenaren, verhuurders) (5 á 10 min)
 - a. Wie zou er moeten profiteren van de wijkaanpak? (bv. kansarmen, kansrijken, koplopers, mensen in (energie)armoede)
 - b. Hoe zijn burgers idealiter betrokken bij (de uitvoering van) het beleidsprogramma?
 - c. Wat is het doel van burgerbetrokkenheid? Hoe draagt de wijkaanpak bij aan het belang van de burger? (bv. ontzorgen, empowerment, democratisering)
5. Wat is er ervoor nodig om de wijkaanpak binnen dit programma te doen slagen? (5 á 10 min)
 - a. Wat is daarbij de rol van gemeenten?
 - i. Welke middelen heeft de gemeente (nodig) om deze rol te kunnen vervullen?
 - b. Wat is daarbij de rol van de Rijksoverheid?
 - i. Welke middelen heeft de Rijksoverheid (nodig) om deze rol te kunnen vervullen?
 - c. Welke andere actoren spelen daarbij een belangrijke rol?
 - d. Wat is de gewenste taakverdeling tussen de overheden en andere partijen?

Wijkgerichte aanpak: reflectie op meerdere doelen (als dit bij de eerdere vragen nog niet aan bod is gekomen)

6. Uit onze analyse van beleidsdocumenten komt naar voren dat de wijkaanpak meerdere doelen kan dienen. We zijn benieuwd naar de wijze waarop u naar deze doelen kijkt.
 - a. In hoeverre kan de wijkaanpak volgens u een bijdrage leveren aan het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij beleid? Waarom wel/niet? En op welke manier?
 - i. Welke andere actoren hebben baat bij een wijkaanpak?
 - b. In hoeverre kan de wijkaanpak volgens u een bijdrage leveren aan het koppelen van opgaven? Waarom wel/niet? En op welke manier?
 - i. Welke opgaven zouden daarbij het belangrijkste moeten zien?
 - c. In hoeverre kan de wijkaanpak volgens u een manier zijn om te leren en experimenteren in beleid? Waarom wel/niet? En op welke manier?
 - d. In hoeverre kan de wijkaanpak volgens u een bijdrage leveren aan het realiseren, en wellicht zelfs versnellen, van de warmtetransitie? Waarom wel/niet? En op welke manier?

Aanvullende vragen (als er tijd over is)

7. We hebben in onze analyse gezien dat de wijkaanpak ook vaak geassocieerd wordt met het leveren van maatwerk.
 - a. In hoeverre denkt u dat de wijkaanpak maatwerk kan leveren?
 - b. Op welke manier?
8. We hebben in onze analyse gezien dat er binnen verschillende beleidsprogramma's van de rijksoverheid ook verschillend wordt nagedacht wordt over het belang/gebruik van de wijkaanpak.
 - a. In hoeverre vindt u het belangrijk dat er een gezamenlijk begrip is van de wijkgerichte aanpak binnen deze programma's?
 - b. Wat zou u graag terug zien bij deze andere programma's wat betreft de wijkaanpak?

Afronding, nabranders, etc.

Bijlage C Codeboek

Tabel C.1 – codeboek discoursanalyse Waarom de Wijk?
 Coderingslag 1: gesloten codering

Familie	Code	Omschrijving
Beleidsinstrumenten	Preek (informatie verstrekken)	Beleidsmiddelen die zich richten op het realiseren van beleidsdoelen door middel van overreding
	Wortel (verleiding)	Beleidsmiddelen die zich richten op het realiseren van beleidsdoelen door middel van beloning
	Stok (dwang/ verboden)	Beleidsmiddelen die zich richten op het realiseren van beleidsdoelen door middel van sancties
	Convenanten/ vrijwillige afspraken	Beleidsmiddelen die zich richten op het realiseren van beleidsdoelen door middel van vrijwillige afspraken tussen partijen
	Fysieke ingreep	Beleidsmiddelen die uitgaan van een fysieke interventie (bijv. de straat afzetten)
Problemen en oplossingen	Probleemdefinities	Oordelen waarom de wijkaanpak niet de juiste oplossing zou zijn voor de warmtetransitie (redenen kunnen bijvoorbeeld gebrek aan autonomie of complexiteit zijn)
	Oplossingen	Opvattingen over waarom de wijkaanpak het juiste schaalniveau is voor de warmtetransitie (o.a. wensbeelden en kansen van de wijkaanpak)
	Kennishiaat	Gebrek aan kennis
Wijkenmerken	Fysieke Kenmerken	Waar het kenmerken van de fysieke gebouwde omgeving betreft (gebouwen, infrastructuur, straat etc.)
	Sociale Kenmerken	Waar het kenmerken van de bewoners betreft in de wijk
	Gelijkvormigheid	Waar het gaat over de éénvormigheid/gelijkvormigheid binnen de wijk
Overheidsactoren	Rijksoverheid algemeen	Verwijzingen naar de Rijksoverheid
	Provincie	Verwijzingen naar de provincie
	Gemeente	Verwijzingen naar de gemeente
	Waterschap	Verwijzingen naar het waterschap
	(Rijks)overheidsactoren (overig)	O.a. verwijzingen naar ministeries

Burgeractoren	Burgers nemen initiatief bij uitvoering	Burgers als initiatiefnemers van de uitvoering beleid
	Burgers participeren op uitnodiging	Burgers als deelnemers aan de uitvoering van beleid
	Burgers ervaren voordelen van beleid	Burgers als onderworpen aan beleid, bijvoorbeeld burgers hebben ook baat bij een energiezuinige woning
	Burgers maken bezwaar/ klagen	Burgers onderwerpen aan beleid, ondervinden de nadelen of vertonen weerstand
Marktpartijen	Warmtebedrijven	Verwijzingen naar warmtebedrijven
	Netbeheerder	Verwijzingen naar netbeheerders
	Overig (excl. woningcorporaties)	Verwijzingen naar overige actoren
Overheidsrollen	Besturen (direct sturen van bovenaf)	Sturing op samenhang met het grotere systeem (top-down)
	Navigeren (kaderstellend)	Overheid stelt kaders waarbinnen ondergeschikte mag acteren
	Laveren (kaders liggen open)	Overheid faciliteert lokaal initiatief, ondergeschikte mag eigen kaders ontwikkelen (vanuit eigen visie op doelen en middelen)
	Stakeholderconsultatie	De overheid consulteert (lokale) partijen t.a.v. de wijkaanpak
Ruimtelijk schaalniveau	Nederland	Verwijzingen naar het landelijk schaalniveau
	Regio	Verwijzingen naar het regionale schaalniveau
	Stad/ dorp	Verwijzingen naar het schaalniveau van de stad/ het dorp
	Wijk	Verwijzingen naar het schaalniveau van de wijk
	Buurt	Verwijzingen naar het schaalniveau van de buurt
	Gebouw	Verwijzingen naar het schaalniveau van het gebouw
	Huishouden	Verwijzingen naar het schaalniveau van het huishouden
	Overig	Verwijzingen naar overige schaalniveaus
Bestuurlijk schaalniveau	Europees beleid	Verwijzingen naar Europees beleid
	Rijksbeleid	Verwijzingen naar het rijksbeleid
	Provinciaal beleid	Verwijzingen naar provinciaal beleid
	Gemeentelijk beleid	Verwijzingen naar gemeentelijke beleid
	Wijkaanpak	Verwijzingen naar beleid gericht op de wijk
	Regulering overlaten aan marktpartijen	Verwijzingen waar beleid het overlaat aan de markt

	Individuele regeling	Bijvoorbeeld een ontheffing van een bestemmingsplan of het verstrekken van een vergunning
Beleidsdoelen	Experimenteren	Het uitproberen van nieuwe manieren om beleidsdoelen te realiseren, zonder dat deze toepassing verstreckende gevolgen heeft buiten het plangebied
	CO ₂ -reductie	Het nastreven van het reduceren van CO ₂ -uitstoot
	Aardgasvrij	Het nastreven van een aardgasvrije gebouwde omgeving
	Leefbaarheid	Het nastreven van sociale doelstellingen rondom de leefbaarheid van wijken
	Betrokkenheid genereren	Het betrekken van burgers bij beleid
Ideologie	Principiële stellingname	Normatieve uitingen over hoe iets behoort te gaan of te zijn (moeten, is/zijn, worden, geacht, belangrijk, noodzakelijk)
	Pragmatische stellingname	Pragmatische uitingen over hoe iets (nu éénmaal) is (kunnen, wellicht, als..dan, indien)
Doelgroepen naar sociale ladder	Koplopers	Verwijzingen naar koplopers
	Achterblijvers	Verwijzingen naar achterblijvers
	(Kans)rijken	Verwijzingen naar kansrijken
	(Kans)armen	Verwijzingen naar kansarmen
	Het (stille) midden	Verwijzingen naar het stille midden
Doelgroepen naar eigendomsvorm	Gebouweigenaren	Verwijzingen naar gebouweigenaren
	Eigenaar-bewoners	Verwijzingen naar eigenaar-bewoners
	Huurders	Verwijzingen naar huurders
	VVE's	Verwijzingen naar VVE's
	Woningcorporaties (ook als actor)	Verwijzingen naar woningcorporaties
Technologieën	Warmtenet	Verwijzingen naar warmtenetten
	Warmtepomp/ all-electric	Verwijzingen naar warmtepomp/ all-electric verwarmen
	Waterstof	Verwijzingen naar waterstof
	Groen gas	Verwijzingen naar groen gas
	Overig (alternatieve infra)	Verwijzingen naar overige infra voor verwarming gebouwen (waaronder ook isolatie)
Leitmotiv/ aangrijpingspunt	Verouderde infra	De warmtetransitie moet geprioriteerd worden naar waar de infrastructuur het dringendst aan vernieuwing toe is
	Koppelkansen/ realiseren andere beleidsdoelen	Bij de warmtetransitie in de wijk staat voorop dat doelen in een ander domein dan

		het realiseren van een nieuwe structuur voor verwarming gelijktijdig worden gerealiseerd
	Meekoppelkansen/ no-regret opties	Bij de warmtetransitie in de wijk staat voorop dat tijdens de fysieke werkzaamheden zoveel mogelijk praktische werkzaamheden worden meegenomen die gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd zonder (financieel) nadelige gevolgen
	Opgave leefbaarheid	Bij de warmtetransitie is niet de energetische kwaliteit van de wijk, maar het verbeteren van de leefbaarheid/sociale veiligheid van de wijk het hoofddoel
	“Het moet haalbaar zijn”	De warmtetransitie moet geprioriteerd worden naar daar waar de ingrepen het meest kansrijk/haalbaar worden geacht
	“Het moet betaalbaar zijn”	De warmtetransitie moet worden geprioriteerd naar waar de kosten voor het toepassen van een techniek de laagste maatschappelijke kosten genereert.
	“Waar de nood het hoogst is”	De warmtetransitie moet worden geprioriteerd naar waar nu het meeste onnodig overvloedige aardgas- en energieverbruik is
Duurzaamheids- motief	Ecologische duurzaamheid (planet)	Het nastreven van waarden die de druk van het menselijk handelen op de levende en abiotische natuur op aarde verlichten en de kwaliteit van het fysieke milieu verbeteren
	Economische duurzaamheid (prosperity)	Het nastreven van enkel strikt noodzakelijke hinder voor economische groei/ontwikkeling door milieubeschermdende maatregelen en het beschermen van voorraden en leveringszekerheid
	Sociale duurzaamheid (people)	Het nastreven van waarden die de nadruk leggen op solidariteit tussen mensen onderling en het bereiken van een zo hoog mogelijk (niet-materieel) welbevinden voor iedereen en een gelijke verdeling hiervan
Vocabulaire	Metaforen	Gaat om metaforen die worden gebruikt, bijvoorbeeld vliegwiel etc.
	Aannames	Dingen die vanzelfsprekend worden geacht (bijv. homogene wijken)
	Beleidsconcepten	Concepten die bepaald beleid definiëren, bijvoorbeeld proeftuin, leerprogramma etc.

Tabel C.2 – codeboek discoursanalyse Waarom de Wijk?
 Coderingslagen 2 & 3: codering van de ‘doelen wijkaanpak’

Familie	Code	Omschrijving
Doelen wijkaanpak	Betrokkenheid	De wijkaanpak stelt actoren in staat betrokken te raken (want er is op wijkniveau beter bekend wie dat zijn en ook is de wijk het schaalniveau waar mensen zich mee verbinden: ‘de plek waar ze wonen’)
	Gelijktijdig overstapmoment	De wijkaanpak maakt het mogelijk een gelijktijdig overstapmoment te creëren
	Koppelen van opgaven	De wijkaanpak maakt het mogelijk opgaven te verbinden (want die komen samen in de wijk)
	Kwetsbare wijken en bewoners	De wijkaanpak maakt het mogelijk bewoners die via het ‘normale’ sectorale beleid niet vooruitkomen een extra zetje te geven
	Maatwerk	De wijkaanpak maakt het mogelijk om maatwerk te leveren binnen en tussen wijken, en daarbij in te spelen op de lokale context

Bijlage D Tabellen in Atlas.ti

Figuur D.1 Voorbeeld van co-occurrence tabel

Inhoudelijke beleidsdoelen (grijs) met de discourses (beleidstekst database)

	◆ kwetsbare wijken en bewoners ① 36	◆ Lokale inbedding ① 81	◆ warmtetransitie uitvoerbaar maken ① 54
● CO2-reductie ① 365	24	36	37
● experimenteren ① 102	12	7	5
● leefbaarheid ① 48	26	20	6

Figuur D.2 Voorbeeld van een code-document tabel

Verdeling van de code 'jargon' over de beleidsteksten

	◆ beleidsconcepten (jargon) ① 3563	Totals
1: 2019_Klimaataakkoord_wijkaanpak ① 651	221 6.20%	221 6.20%
2: 2017_greendeal aardgasvrije wijken ① 522	129 3.62%	129 3.62%
3: 2018_Brief-aan-gemeenten-aardgasvrij ① 176	42 1.18%	42 1.18%
4: 2018_grootschalige-proeftuinen-voor-aardgasvrije-wijken ① 252	102 2.86%	102 2.86%
5: 2021_Dealtekst-City-Deal-Energieke-Wijken-03032021b ① 1201	324 9.09%	324 9.09%
6: 2021_Stand van zaken Klimaataakkoord Gebouwde omgeving ① 661	181 5.08%	181 5.08%
7: 2016_oogsten-en-inzichten-uit-de-bijeenkomsten-van-de-energiedialoog_selectie ① 740	106 2.98%	106 2.98%
8: 2018_Werkdocument_Samenvatting_WijkgerichteAanpak ① 280	83 2.33%	83 2.33%
9: 2020_kamerbrief-over-stand-van-zaken-klimaataakkoord-gebouwde-omgeving ① 1448	456 12.80%	456 12.80%
10: 2021_programmaplan-paw-2021-2024 ① 404	116 3.26%	116 3.26%
11: 2021_voortgangsbrief-over-programma-aardgasvrije-wijken ① 448	105 2.95%	105 2.95%
12: 2022_beleidsprogramma-versnelling-verduurzaming-gebouwde-omgeving_pp1_16 ① 1528	448 12.57%	448 12.57%
13: 2022_Brief-aan-gemeenten-over-lokale-aanpak-isolatie ① 289	108 3.03%	108 3.03%
14: 2022_kamerbrief-voortgang-programma-aardgasvrije-wijken ① 345	76 2.13%	76 2.13%
15: 2022_Nationaal Isolatieprogramma ① 1122	273 7.66%	273 7.66%
16: 2022_nationaal-programma-leefbaarheid-en-veiligheid ① 2111	793 22.26%	793 22.26%
Totals	3563 100.00%	3563 100.00%

Bijlage E Triangulatietool

In dit onderzoek is een zogenaamde triangulatietool gebruikt om te beslissen welke begrippen/codes er daadwerkelijk wel en welke er niet tot één van de drie discoursen behoorden. Triangulatie wil zeggen dat je meerdere, technisch verschillende, methoden naast elkaar zet en op zoek gaat naar een gedeelde uitkomst. Hoewel je geen absolute zekerheid krijgt, is het aannemelijker dat deze uitkomst klopt, als deze door meerdere verschillende methoden wordt bevestigd. Via co-occurrence-tabellen en netwerk analyses hebben we gekeken welke codes met elkaar samenhangen. We hebben deze analyses toegepast op de beleidsdocumenten en interviews. In totaal hebben we dus vier (verschillende) uitkomsten gekregen voor welke begrippen bij welk doel/discours horen.

Hieronder staan de samenvattende tabellen van de ‘uitslagen’ van deze vier ‘indicatoren’ voor de drie geïdentificeerde discoursen. Alle woorden (ongeacht markering) die in een cel staan geven de begrippen/codes aan die in door de betreffende methode uit te voeren werden gekoppeld aan het discours. Van links naar rechts staan in de titelbalk (de bovenste rij) die vier methoden/indicatoren genoemd. De overeenkomsten in de uitkomsten van de 4 indicatoren zijn met kleuren gemarkeerd. Als ze geel gemarkeerd zijn, is alleen bevestiging van de uitkomst te vinden in de beleidsdatabase. Wanneer ze blauw gekleurd zijn, is juist alleen bevestiging van de uitkomst te vinden in de interviewdatabase. Wanneer begrippen groen zijn gemaakt, wil dat zeggen dat de overeenkomsten zich in beide databases bevinden. De niet-gemarkeerde begrippen waren enkele waarnemingen, die niet herbevestigd werden in één van de andere drie indicatoren. Deze zijn dan ook niet meegenomen als resultaat van het onderzoek, omdat de juistheid ervan ‘te onzeker’ was. In sommige gevallen is ook te zien dat begrippen zijn doorgehaald door een enkele streep. Dat wil zeggen dat er sprake was van het tegengestelde van een koppeling van dit begrip aan het discours; het genoemde begrip (de code-familie) was dan nagenoeg afwezig in het gehele discours, en dat kan ook als een kenmerk van het discours worden aangemerkt.

Tabel E.1

De uitkomsten van de code co-occurrence analyses en netwerk analyses voor het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’

Co-occurrence beleidsdocumenten	Netwerk beleidsdocumenten	Co-occurrence in-interviews	Netwerk interviews
Achterblijvers	Burgers uitn.	Achterblijvers	All electric
Afwijzen Waterstof	Gemeentelijk beleid	Betaalbaar	Betaalbaar
All electric	Maatwerk	Bewoners	Buurt
Betaalbaar	Navigeren	Burgers uitn.	CO2-reductie
Bewoners	Pragmatische stellingname	Burgerts init.	Ecol. duurzaam
Burgers uitn.	Wijk	CO2-reductie	Economie
Convenant	Wijkaanpak	Convenant	Gebouw
Ecol. Duurzaamheid		Ecol. Duurzaam	Gemeente
Economie		Economie	Haalbaar
Fysiek ingrijpen		Fysieke gelijkv.	Isoleren
Fysieke gelijkv.		Gebouw	Warmtenet
Gebouw		Gemeente	Wijk
Gebouweigenaren		Haalbaar	
Gemeente		Kansarmen	
Gemeentelijk beleid		Oplossing	

Haalbaar	Preek
Koplopers	Rijk specifiek
Meekoppelkans	Warmtenet
Navigeren	Wijk
Nederland	
Preek	
Rijksbeleid	
Soc. Duurzaamh.	
Stok	
VVE	
Wijk	
Wijkaanpak	
Wortel	

Tabel E.2

De uitkomsten van de code co-occurrence analyses en netwerk analyses voor het discours 'kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen'

Co-occurrence beleidsdocumenten	Netwerk beleidsdocumenten	Co-occurrence interviews	Netwerk interviews
Aannames gelijkvormig	Aannames gelijkvormig	Achterblijvers	Burgers uitn.
Bewoners		Burgers init.	Ecol. Duurzaam
Burgers klagen	Burgers klagen	Burgers klagen	Eigenaar-bewoner
Buurt	Buurt	Burgers uitn.	Fysieke gelijkv.
Convenant	Convenant	Burgers voordeel	Gebied
Ecol. Duurzaam	Ecol. Duurzaam	Ecol. Duurzaam	Gebouw
Gemeentelijk beleid	Gemeentelijk beleid	Eigenaar-bewoner	Hoge nood
Gemeente		Fysieke gelijkv.	Huishouden
Kansarmen	Kansarmen	Gebied	Leefbaarheid
Laveren	Laveren	Gebouw	Soc. Duurzaamh
Soc. Duurzaamh.	Leefbaarheid	Gemeente	Soc. Gelijkv.
Sociale gelijkv.	Navigeren	Hoge nood	Wortel
Stad/dorp	Soc. Duurzaamh	Huishouden	
Technologie	Sociale gelijkv.	Isoleren	
Wijk	Wijk	Kansarmen	
Wijkaanpak	Wijkaanpak	Leefbaarheid	
Woningcorporatie		Oplossing	
		Rijk spec.	
		Soc. Duurzaamh	
		Sociale gelijkv.	
		Wijk	
		Wortel	

Tabel E.3

De uitkomsten van de co-occurrence analyses en netwerk analyses voor het discours 'lokale inbedding van de warmtetransitie'

Co-occurrence beleidsdocumenten	Netwerk beleidsdocumenten	Co-occurrence interviews	Netwerk interviews
Aannames	Aannames	Achterblijvers	Achterblijvers
Bewoners	Betrokkenheid	Betaalbaar	Betrokkenheid

Burgers uitn. Gemeente Kansarmen Koplopers Laveren Leefbaarheid Marktpartijen Navigeren Oplossing Principiële stellingname Soc. Duurzaamh. Sociale Gelijkv. Technologie Wijk Wijkaanpak	Burgers uitn. Convenant Gemeentelijk beleid Huurders Koppelen van opgaven Laveren Leefbaarheid Maatwerk Navigeren Principiële stellingname Soc. Duurzaamh. Wijk Wijkaanpak	Bewoners Burgers init. Burgers uitn. Buurt CO2-reductie Ecol. Duurzaamh. Gemeente Haalbaar Isoleren Kansarmen Soc. Duurzaamh. Sociale Gelijkv. Warmtenet Wijk Wortel	Bewoners Burgers init. Burgers uitn. Buurt CO2-reductie Ecol. Duurzaamh. Fysieke gelijkv. Gebied Gebouw Gemeente Kansarmen Koppelen van opgaven Kwetsbare wijken en bew. Maatwerk Rijksoverh Spec. Soc. Duurzaamh. Sociale gelijkv. Stad/dorp Warmtetrans uitv maken Wijk
---	--	--	--

Uitkomsten triangulatielool

Hoewel bovenstaande tabellen alle beschikbare informatie omvatten is nog een tweede en laatste verwerkingsstap nodig om daadwerkelijk uitspraken te kunnen doen over de kenmerken van de discoursen. Hier voor is het nodig alle gemarkeerde begrippen uit de tabellen over te nemen in een nieuwe tabel en deze te ordenen per discours/doel van de wijkaanpak. Zo wordt duidelijk in hoeverre de verschillende discoursen ‘onderscheidend’ zijn ten opzichte van elkaar. Want als alle discoursen dezelfde codes/begrippen aan zich hechten, kun je ze daarmee niet van elkaar onderscheiden. In de volgende tabel worden daarom per discours nu juist de begrippen gemarkeerd die alleen in dat discours voorkomen en dus niet in de andere discoursen. De blauwe, cursieve codes zijn dus kenmerkend voor het perspectief en alle andere codes zijn weliswaar ook een geldig kenmerk; alleen komt dat ook voor in andere perspectieven.

Tabel E.4

De uitkomsten van de overlap tussen de code co-occurrence analyses en netwerkanalyses voor de drie discoursen

Warmtetransitie uitvoerbaar maken	Kwetsbare wijken en bewoners vooruit helpen	Lokale inbedding
Achterblijvers	(kans)armen	(kans)armen
All electric/warmtepompen	Aannames over gelijkvormigheid	Aannames (normatief)
Bewoners	Burgers klagen/maken bezwaar	Achterblijvers
Burgers participeren op uitnodiging	Buurt	Bewoners
CO2-reductie	Convenant	Burgers nemen het initiatief
Convenant	Ecologische duurzaamheid	Burgers participeren op uitnodiging
Ecologische duurzaamheid	Eigenaar-bewoners (koopwoningen)	Buurt
Economische duurzaamheid	Fysieke gelijkvormigheid	CO2-reductie
Fysieke gelijkvormigheid	Gebied	Ecologische duurzaamheid
Gebouw	Gebouw	Gemeente
Gemeente	Gemeentelijk beleid	Laveren
Gemeentelijk beleid	Huishoudens	Leefbaarheid
		Navigeren

Het moet betaalbaar zijn	Laveren	Principiële stellingname
Het moet haalbaar zijn	Leefbaarheid	Sociale Duurzaamheid
Navigeren	Sociale duurzaamheid	Sociale Gelijkvormigheid
Preek	Sociale gelijkvormigheid	Wijk
Warmtenet	Waar de nood het hoogst is	Wijkaanpak
Wijk	Wijk	
Wijkaanpak	Wijkaanpak	
	Wortel	
Komen in alle drie voor:	Ecologische duurzaamheid, wijk, wijkaanpak	
Alle overige begrippen:	Komen dubbel voor (in twee van drie discourses)	