

de energietransitie in bedrijf

Gemeenten aan zet, waar worstelen ze mee?
En waar zien ze kansen?

Rapportage van Kwalitatief Onderzoek
Meijers Research
Juni 2020



**buur
kracht.**

//// //// //// //// ////
MEIJERS RESEARCH
MARKETING-, BELEIDS- EN COMMUNICATIE ONDERZOEK

samenvatting

Bij gemeenten ligt de taak om uiterlijk in 2021 per wijk te bepalen hoe en wanneer de transitie van de warmtevoorziening vorm krijgt. Een hele uitdaging, zeker in combinatie met de invoering van de Omgevingswet die ook al op het bord van gemeenten ligt. Maar de echte uitdaging zit in het particuliere woningbezit. Veel maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van het Klimaatakkoord te halen, spelen zich af bij bewoners thuis, achter de meter. Daarover beslissen woningeigenaren zelf; als zij niet in actie komen, gebeurt er niks. En dat terwijl voor het leeuwendeel van de mensen verduurzaming van hun woning geen prioriteit heeft.

Onderzoek in expertinterviews

Buurkracht helpt gemeenten om bewoners te verbinden en in beweging te krijgen, en begeleidt in dit kader in toenemende mate aardgasvrijprojecten. Om nog scherper zicht te krijgen op hoe overheden zelf tegen de energietransitie en hun rol daarin aankijken, waar ze tegenaan lopen en waar ze kansen zien, liet Buurkracht een kwalitatief onderzoek uitvoeren onder stakeholders. Hiervoor nam Meijers research individuele expertinterviews af van 45 tot 80 minuten met in totaal veertien deelnemers, van bestuurders van kleine gemeenten tot relevante ambtenaren bij grotere gemeenten en provincies. Gezien het beperkte aantal gesprekken is het niet verantwoord om de uitspraken en meningen die hierin naar voren kwamen statistisch te generaliseren. Maar dit neemt niet weg dat ze naar onze mening een zeer bruikbare indicatie geven van wat er onder de stakeholders leeft. Wij delen de uitkomsten dan ook graag in de Participatiecoalitie.

Thema's uitgelicht

In de gesprekken kwamen de volgende onderwerpen aan bod die ook voor andere partijen in de Participatiecoalitie interessant kunnen zijn:

- De agendapositie van de energietransitie
- Het krachtenveld binnen de professionele omgeving van de stakeholders
- Expertise binnen de eigen organisatie
- Kansen en belemmeringen
- Samenwerking met externe partijen

In dit document leest u in twee delen welk beeld uit deze gesprekken oprijft, onderbouwd met diverse uitspraken die de deelnemers aan ons onderzoek over deze onderwerpen hebben gedaan.

van rijk naar gemeenten, ervaringen en opinies

- Delegeren van het transitieproces naar de gemeenten ziet men in meerderheid als *in principe* een verstandige, en ook als de enige keuze die tot het beoogde resultaat kan leiden.
De argumenten die men voor de juistheid van die keuze noemt stemmen merendeels ook overeen.
 - ✓ Voor de hand liggende consequentie van bestuurlijke gelaagdheid. Rijksoverheid definieert het programma en lokale overheden voeren het uit.
 - ✓ Het ook is een logische keuze omdat alleen de gemeente het lange termijn proces op lokaal niveau kan overzien en besturen.
 - ✓ Idem omdat de gemeente veel dichterbij de burger staat dan rijk of gemeente. Ze begrijpt daardoor welke mogelijkheden en beperkingen onder verschillende segmenten van de bevolking en in de verschillende wijken bestaan. En ze overziet ook beter dan het rijk hoe die zich op kortere en langere termijn zullen ontwikkelen.
- Principe en uitvoering worden niet gelijk beoordeeld. Hoewel men de juistheid van decentraal onderbrengen als principe erkent, is er ook de kritiek dat dit operationeel gezien bij een zo omvangrijke en complexe transitie een onhandige beslissing is geweest. Het rijk heeft nog veel te doen want het overheidsbeleid zou onvoldoende aansluiten bij wat gemeenten en hun inwoners ervaren en nodig hebben. Er lijkt bij de rijksoverheid onvoldoende begrip te bestaan voor de omvang en complexiteit waarmee het gemeentelijk apparaat zich geconfronteerd ziet. De reacties daarop verschillen en variëren van geïrriteerde berusting tot pogingen om ervan te maken wat er van te maken valt.





Argumenten:

- ✓ Er moeten zeer veel keuzes worden gemaakt. Gemeenten moeten alles vanaf het begin grotendeels zelf uitdokteren zonder daarbij veel hulp van het rijk te krijgen.
- ✓ De rollen die gemeenten als 'regiepartij' hebben zijn nog onvoldoende ingevuld.
- ✓ De betaalbaarheid van het proces is nog onduidelijk, want niet geregeld. Zou in 2020 duidelijk zijn, maar is dat nog altijd niet.
- ✓ De rijksoverheid heeft de timing onverantwoord ver 'in elkaar gedrukt'. Ze verwachten nu van lokale bestuurders voor dit ongewone proces te veel stappen in te weinig tijd. Gemeenten zijn doorgaans nog niet klaar voor die taak.
- ✓ Daardoor zijn gemeenten ook niet in de gelegenheid om de onrust en de daaruit voortkomende weerstanden onder bewoners tijdig op te lossen en om te zetten in welwillendheid. En er zijn ambtenaren hiertegen ook geen instrumenten in handen gegeven. Een plicht om van het aardgas af te gaan is er nog niet.
- ✓ Het rijk heeft voor het bevorderen van een soepel verlopende transitie onvoldoende 'grondwerk' voor gemeenten verricht. Kennis onder de bevolking en realistische verwachtingen (ook over de kosten voor een individuele bewoner) schieten tekort. Voldoende financiële middelen en kennis ontbreken daardoor.
- ✓ Er is onvoldoende kennis beschikbaar gesteld waarvan door gemeenten gebruik kan worden gemaakt. Het rijk onderschat volgens enkelen de diversiteit van lokale contexten waarin de transitie plaats moet vinden. Sommigen vragen zich af hoe het rijk verwacht dat gemeenten over de aardgasvrij transitie in gesprek met al hun inwoners denken te gaan, terwijl ze dat nooit eerder hebben hoeven doen.
- ✓ Wetgeving, zoals die op de gebouw gebonden financiering ontbreken nog en over de warmtewet 2.0 is nog veel onzeker. En alles beweegt voortdurend.
- ✓ Het rijk confronteert de gemeente met het probleem dat ze inwoners geen duidelijk toekomstperspectief kan bieden over wat hen wanneer en met welke consequenties zal overkomen. ("U krijgt een probleem, wanneer weten we nog niet, maar we komen met een oplossing, welke weten we nog niet. Het gaat u geld kosten. Hoeveel weten we nog niet"). Dat staat de bouw van een draagvlak begrijpelijkerwijs in de weg.

- ✓ Het rijk denkt vanuit een doelstelling in plaats van vanuit het belang van de burger. Ze ontbeert een boodschap die burgers positief kan aanspreken. “Van het gas af” vinden meerdere ondervraagden als communicatief thema te negatief. Het doet teveel denken aan een dramatische verandering die op handen is.
Sommigen stellen zich de vraag hoe de gemeenten op medewerking van burgers denken te kunnen rekenen als ze geen voor hen aantrekkelijke en gefundeerde beloften kan doen.
CO2 reductie bereiken als tegenwaarde voor het betalen van ca. € 16k is een belofte die het bij de burger zeker zal verliezen van de nieuwe auto of de vakantie. “Realiseert de overheid zich eigenlijk wel wat geld voor de gemiddelde Nederlander betekent?” vraagt men zich wel af.
- ✓ Door de ervaren tekortkomingen in de rol die de overheid zou moeten vervullen stagneert het proces. Daardoor is er een groot risico dat de doelstellingen van aardgasvrij niet gehaald zullen worden. Dit neemt volgens ondervraagden de noodzaak niet weg om ambitieuze doelen te stellen. De aspiratiehorizon verlagen zou veroorzaken dat er vrijwel niets tot stand wordt gebracht.



gemeenten: inspanningen, hindernissen en tekortkomingen

- In mindere of meerdere mate zien alle gemeenten zich met obstakels voor het tot stand brengen van het transitieproces geconfronteerd. Gemeente ambtenaren en ook adviseurs ervaren dit probleem. Grotere gemeenten zijn beter, soms zelfs zeer goed toegerust om veel problemen die zich voordoen het hoofd te bieden dan kleinere. Maar ook stakeholders in grote gemeenten zijn zich scherp bewust van de lastige positie waarin de kleinere verkeren. Kortgezegd zijn geld, mensen en regelgeving de belangrijkste zorgen. Dat sluit voor een groot deel logischerwijs aan bij de tekortkomingen door de voorzieningen door het rijk.

Meer specifiek:

- ✓ Gemeenten zijn gemotiveerd en er is meestal ook wel een besef van urgentie, maar dat is nog niet algemeen. Vragen rond de kansen voor waterstof vertroebelen haar soms. De urgentie weerklinkt naar men wel zegt ook in het PAW en het klimaatakkoord. Maar ze missen in menig opzicht de middelen om hier vorm aan te geven.
 - De financiering is, zoals we al zagen, nog onduidelijk, de uitvoering vraagt op veel verschillende terreinen grondige kennis; techniek, sociaal, organisatorisch, financieel en juridisch in ieder geval. Er is door meerdere ondervraagden wel gesteld dat het nodige partnership tekort schiet. Anderen vinden dat hierin wel is voorzien zoals onder andere zou blijken uit het PAW. Gemeenten die partnership missen, in ieder geval de wat kleinere, staan daardoor voor een moeilijke taak waarvoor ze nog niet klaar zijn.
 - Lastig is voor kleine gemeenten ook dat ambtenaren die zich al met een groot aantal andere onderwerpen bezighouden (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, wonen, vervoer, financiën, etc.) er nu een geheel nieuwe en onvoorziene taak bij krijgen. Naast kennis schiet daardoor ook hun menskracht in kwantitatieve zin tekort.
 - Niet alleen financieel voelen gemeenten zich in deze zin slecht voorbereid. Er is ook een grote behoefte aan voor dit proces relevante kennis en vaardigheden. Dat gaat niet alleen om techniek. En een ambtenaar die zich bezighoudt met woningbouw mist meestal nog de competenties die voor verduurzaming en transitie nodig zijn.
 - Vooral in de vroege fasen van het proces zijn sociale vaardigheden onmisbaar. Dan is het zaak de juiste verwachtingen te scheppen, weerstanden te slechten, een coöperatieve houding te bewerkstelligen, een basis voor samenwerking te vestigen en zo meer. Maar gemeente ambtenaren komen zelden achter de voordeur van bewoners. Enkelen uitgezonderd zijn ze daar ook niet voor toegerust. Naast kennis over technische, financiële en juridische aspecten van warmtetransitie is ook het inzetten van kennis en vaardigheden uit de gammawetenschappen nodig. Die gaat over wat mensen wel en niet denken, wat ze wel en niet willen doen en waarom.

- ✓ Bij die tekorten aan kennis en kunde komt nog dat gemeenten vaak niet in staat zijn om dergelijke kennis, als die beschikbaar is, in hun organisatie te integreren en te implementeren. Er worden drie potentiële oplossingen genoemd:
 - Specialisten inhuren bij adviesbureaus. Maar dat is duur. Zeker bij een tijdhorizon van dertig jaar. Sommigen hopen dat die kennis en kunde misschien gedurende een aantal projecten wel zal neerslaan. Om te kunnen profiteren van zo'n cumulatief proces is samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten en andere betrokkenen onmisbaar.
 - Eigen medewerkers opleiden. Dat gebeurt echter onvoldoende of niet.
 - Zelf competente medewerkers aantrekken. Maar die zijn schaars en daardoor duur. De salarisoniveaus die gemeenten zulke medewerkers aan zouden kunnen bieden zijn hiervoor naar alle waarschijnlijkheid niet adequaat.

- ✓ Bij het transitieproces zijn veel verschillende partijen betrokken, zoals corporaties, netbeheerders, energiebedrijven en VvE's. Dat vraagt om een constructieve overleg cultuur en –structuur, waarin de burger een partij is. Die organisaties zijn traditioneel niet georiënteerd op een wijkgerichte benadering. Sommige gemeenten voelen zich ook nog niet voldoende toegerust om die samenwerking tot stand te brengen. Ook de taaklast van ambtenaren hindert dit soms. Dat veroorzaakt een stroef verlopend proces. Ook kan de grote omvang en diversiteit van meer of minder intensief betrokken partijen bemoeilijkend werken. Een externe niet ambtelijke organisatie die met werken in complexe structuren vertrouwd is zou hier ondersteuning kunnen bieden.

- ✓ Samenwerken met VvE's en coöperaties vraagt veel aandacht.
 - Coöperaties zijn soms geneigd als starter op te treden en nemen dan initiatieven om een blok woningen van het gas te halen. Gaat een gemeente daarin mee dan heeft dat een leereffect en wordt het steeds lastiger om een wijkgerichte aanpak door te voeren.
 - VvE's vragen maatwerk, doordat het er erg veel zijn die elk hun eigen karakteristieken hebben. Ook is aardgasvrij een onderwerp dat er vaak nog laag op de agenda staat en niet is opgenomen in de planning van het periodieke onderhoud.



- ✓ Sommige gemeenten lukt het om gezamenlijk financiële middelen bijeen te leggen en daarmee een adviesbureau aan het werk te zetten dat taken op zich neemt waartoe ze zelf niet in staat zijn.
- ✓ De verhouding tussen de rol van de gemeente en die van de burger is niet altijd in balans. Gemeenten lijken wel eens beducht om het beheersmatig correct handelen in gevaar te brengen. Soms neemt de manier waarop zij de burgers ondersteunen hen dan het beheer teveel uit handen en blijft er weinig of geen ruimte voor burgerinitiatief.

- ✓ Veel (vooral) kleinere gemeenten zijn niet in staat om gebruik te maken van de beschikbare voorzieningen en regelingen, onder andere door de complexe aanvraagprocedures daarvan. Die vragen tijd die sommigen er niet aan kunnen of willen besteden.

- ✓ Geen gebruikmaken van de mogelijkheid om te participeren in het proeftuinen project is hiervan een voorbeeld.
 - Veel inwoners zelf staan volgens sommigen nog zo ver van deze materie af dat van hen geen belangstelling te verwachten is. Het nut ervan is hen nog onduidelijk. Bovendien geloven bewoners veelal dat ze persoonlijk waarschijnlijk nooit met de praktijk van transitie te maken krijgen.
 - Hier zijn zeker voorlichting en zendingswerk op zijn plaats.
 - Ook voor gemeenten zelf bieden proeftuinen nuttige kansen. De mogelijkheden voor intensievere ervaring met partijen als coöperaties verbetert de samenwerking met hen.

- ✓ Kleinere gemeenten en hun inwoners profiteren nog onvoldoende van de vruchten die zo'n leerproces kan opleveren. Daarmee valt zeer veel te ontdekken rond de transitie, zijn mogelijkheden en valkuilen. En er kan op een leerzame manier worden samengewerkt met alle instanties en organisaties die bij een transitie betrokken zijn. De samenwerking met de proeftuinen is daarmee een belangrijk instrument. Zo wordt het ook door wat meer gevorderde ambtenaren gezien.



- ✓ En niet te vergeten leveren de proeftuinen de gelegenheid om zo te leren van andere gemeenten die zich op dit terrein al verder ontwikkeld hebben. Sommigen pleiten ervoor om een zo breed mogelijke deelname door gemeenten te stimuleren. Maar naast veronderstelde eigen incompetentie – al dan niet ten onrechte – ziet men binnen gemeenten de financiering soms als een barrière. En er wordt ook wel een reserve bij ambtenaren en bestuurders vermoed om over de grenzen van de eigen gemeenten heen te kijken. En met het voeren van processen met een programma dat over vele jaren loopt zijn ze vaak niet vertrouwd.
- ✓ Bij grotere gemeenten, vooral onder de G4 zijn onderling overleg en samenwerking meer geïnstitutionaliseerd dan bij kleine.
- ✓ In gemeenten leeft veelal onvoldoende het besef dat burgers veel tijd nodig hebben om zich een voorstelling te maken van wat hen onvermijdelijk te wachten staat en wat dat voor hen zal betekenen; de kosten, de overlast, de te kiezen warmtebronnen bijvoorbeeld. Burgers hebben nu ze voor zo'n volstrekt nieuwe taak staan dringend behoefte aan een indringende bewustwordingscampagne; hoewel die behoefte voor hen meestal nog niet manifest als wens leeft. Een dergelijke campagne heeft een landelijke strekking. Ze zou het werk van gemeenten aanzienlijk kunnen verlichten.
 - Draagvlak creëren, zowel passief (niet tegenwerken) als actief (meewerken) is een noodzaak voor het laten slagen van zo'n transitieproces. Maar gemeenten missen de competentie om zo'n campagne te ontwikkelen. Men ziet dit begrijpelijkerwijs als een taak voor de rijksoverheid.
 - Uit de wijze waarop men het draagvlak, al dan niet expliciet, ter sprake brengt blijkt echter dat twee niveaus van belang zijn. Het niveau waaraan men denkt als doelstelling van een landelijke campagne zou een 'positieve grondhouding' genoemd kunnen worden; een ontvankelijke welwillende houding tegenover aardgasvrij worden.
 - Daarnaast is er het niveau waarop de directe betrokkenheid van bewoners aan de orde is; de bereidheid om de consequenties actief te aanvaarden en met burens en gemeenten samen te werken. Dat is het niveau waarop door ondervraagden vooral aan organisaties als Buurkracht wordt gedacht.
- ✓ Op meerdere gebieden waarop kennis, mankracht en vaardigheden binnen gemeenten tekortschieten brengt men de rol die een organisatie als Buurkracht zou kunnen vervullen naar voren. Vooral coördinatie van een programma op buurtniveau en tussen buurt en gemeente en ook de sociaal-communicatieve aspecten zouden goed door zo'n organisatie kunnen worden begeleid, wordt wel gesteld. Naast Buurkracht worden soms LSA, Platform 31 en Alliander genoemd. Maar sommigen signaleren dat ook energiebedrijven, netbeheerders, uiteenlopende consultants, zichzelf organiserende bewonersgroepen de neiging vertonen actief te worden op dit gebied. Enkele grotere gemeenten geven er de voorkeur aan het hele proces zelf te beheren. Sommige anderen zien als traject voor zich dat ze aanvankelijk gebruik maken van externe ondersteuning, daarvan leren en op den duur overgaan tot eigen beheer.



Buurkracht is een
maatschappelijk initiatief
dat gelooft in de kracht
van burens.

Meer informatie?

Kijk op stichtingbuurkracht.nl