

# **Bewonersinitiatieven en gemeenten in de lokale warmtetransitie.**

## **Samenvatting van de observaties en aanbevelingen**

*Ruud Schuurs en Sible Schöne*

Onderzoek Door HIER opgewekt en Platform31, juni 2019. Downloaden via:

<https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/onderzoeksrapport-succesvolle-samenwerking-tussen-bewonersinitiatief-en-gemeente-in>

### **Inleiding**

De transformatie van de gebouwde omgeving naar gebruik van duurzame warmte zal wijk voor wijk gebeuren. Gemeenten hebben daarbij een sleutelrol. Uiterlijk in 2021 stellen zij een Transitievisie Warmte en een wijkgerichte aanpak vast, in een zorgvuldig proces met bewoners en gebouwdeigenaren. Op verschillende plaatsen zijn wijkgerichte bewonersgroepen ontstaan die een alternatief voor aardgas in hun wijk ontwikkelen. De samenwerking met de gemeente varieert daarin van het samen maken van een plan tot het volledig in eigen beheer voorbereiden van plannen, met de gemeente in een ondersteunende rol. De samenwerking van bewonersinitiatieven en gemeenten is essentieel om tot projectrealisatie te komen, zeker in het geval van complexe warmteprojecten.

Het onderzoek van HIER opgewekt en Platform31 brengt aan de hand van acht casestudies de kwaliteiten en de toegevoegde waarde van de bewonersinitiatieven in kaart, het gemeentelijk beleid rond de warmtetransitie en de belangrijkste onderwerpen die spelen zodra de projectontwikkeling start. Op basis daarvan doen we een aantal aanbevelingen voor een succesvolle gezamenlijke aanpak.

### **Observaties**

#### **De kwaliteiten van bewonersgroepen**

Uit dit onderzoek en uit andere bronnen blijkt dat bewonersinitiatieven zeer goed in staat zijn de actieve betrokkenheid van bewoners te organiseren. De basis daarvoor ligt in de jarenlange ervaring met het werven en betrekken van leden en participanten in duurzame energieprojecten, zowel voor opwek als besparing. Zij geven daarbij blijk van een toenemende professionaliteit.

Bewonersgroepen hebben over het algemeen onvoldoende kennis en capaciteit om zelf de uitwerking van een propositie en de projectontwikkeling te realiseren. Samenwerking met professionele partners ligt hier voor de hand, net als bijvoorbeeld bij grootschalige windprojecten nu al het geval is.

#### **Kenmerken gemeentebestuur**

De wijkgerichte aanpak gericht op wonen zonder aardgas en de ontwikkeling van een regionale energiestrategie zijn nieuwe beleidsterreinen voor een gemeente. Er is eerder sprake van een zoektocht dan van een goed georganiseerd beleidsterrein:

- De Warmtevisie bevat een harde taakstelling voor de komende jaren, gericht op 2030. Daarbij gaat het met name om de verplichting om in 2021 in de wijken aan te wijzen die voor 2030 aardgasvrij moeten worden. Daarbij gaat het om landelijk om 1.5 miljoen woningen van de 7.5 miljoen die nu stoken op aardgas, oftewel 20% van het totaal. Zowel de colleges van B&W als de gemeenteraden hebben veelal nog onvoldoende zicht op de omvang van deze

opgave, de nieuwe verantwoordelijkheden die ze krijgen en de organisatorische consequenties. Er is, zeker bij kleinere gemeenten, op ambtelijk niveau vaak een groot gebrek aan capaciteit en op deelterreinen onvoldoende deskundigheid.

- Bij grotere gemeenten speelt het probleem van de verkokering. De wijkgerichte warmtetransitie vraagt inzet op een groot aantal gemeentelijke beleidsterreinen. In de meeste gevallen is de organisatie hier nog niet op ingericht. Ook is de afstand tot bewoners bij grotere gemeenten vaak groter.
- Voor zo ver er sprake is van een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie gaat het meestal om een beleidsgerichte organisatie en niet een organisatie die gericht is op de ontwikkeling van grootschalige projecten met budgetten van tien miljoen of een veelvoud daarvan.

### **Het spanningsveld top down versus bottom up**

We zien in de acht onderzochte casussen<sup>1</sup> een spanningsveld tussen de bottom up samenwerking die gemeenten aangaan met bewonersinitiatieven en het top-downbeleid dat met name in de RES en de Transitievisie Warmte gestalte krijgt. Deze Transitievisie Warmte moet uiterlijk in 2021 de wijken aanwijzen die in 2030 van het aardgas af moeten zijn, 20% van het totaal. De urgentie en omvang van de opgave leidt gemakkelijk tot de keuze voor een planmatige aanpak op basis van criteria als de noodzakelijke vervanging van het gasnet of de riolering en de renovatieplannen van woningcorporaties,

Samenwerking met bewonersinitiatieven is in de praktijk een veel voorzichtiger en tastender proces, waarbij bewust geen jaartal (of een veel langere termijn) wordt genoemd. De zorg bestaat ook dat de gemeente wijken met actieve bewonersgroepen niet aanwijst als een wijk die vóór 2030 van het aardgas afgaat. Daardoor kunnen initiatieven gaan 'zweven': zonder helder doel of afwegingskader wordt het bepalen van een effectieve strategie onmogelijk. Het ligt in de rede dat er in dat geval ook geen financiering voor projectontwikkeling beschikbaar zal komen.

Het onderzoek laat ook zien dat er spanning bestaat tussen enerzijds een benadering waarin gemeentebrede belangen, modellen van consultants en de (in ontwikkeling zijnde) leidraad van het PBL de toon zetten en anderzijds de lokale oplossingen die met bewonersbetrokkenheid worden ontwikkeld. Dit stelt de gemeente mogelijk voor een dilemma. Wat weegt zwaarder, hoe kunnen belangen en aanpak van bewoners en gemeente tijdig op elkaar worden afgestemd? De uitdaging voor gemeente en initiatief is om hierin goed met elkaar op te trekken in plaats van tegenover elkaar te komen staan.

Dit betekenen overigens niet dat men per definitie afwijzend tegenover de top-downbenadering staat. De noodzaak van druk en heldere kaders van bovenaf (governance en regie) wordt algemeen erkend.

### **Participatie tijdens de oriëntatiefase en samenwerking tijdens de projectontwikkeling.**

Een initiatief start doorgaans als een project van een groep bewoners. In de eerste fase bouwt men aan betrokkenheid van de lokale gemeenschap en oriënteert men zich op mogelijke oplossingen voor een duurzame warmtevoorziening. In deze fase weet men zich vaak verzekerd van de steun van betrokken ambtenaren en maakt men vaak gebruik van de stimuleringsregelingen die de gemeente (en soms de provincie) aanbieden in het kader van hun participatiebeleid.

---

<sup>1</sup> Casussen: Breda/BRES, Culemborg/Vrijstad Energie, Den Haag/Statengas, Drimmelen/Traais Energie Collectief, Groningen/Paddepoel Energie, Haarlem/DERamplaan SpaarGas, Nagele/Energiek Nagele, Wageningen/Benedenbuurt.

In de volgende fase staat projectontwikkeling van een of meer projectvarianten centraal, gericht op de uiteindelijke vorming van een (wijk)warmtebedrijf dat zich richt op projectontwikkeling, realisatie en beheer. Voor een wijkwarmtebedrijf zijn vele uitwerkingen denkbaar, variërend van een volledig coöperatief warmtebedrijf op wijk- of dorpsniveau, via een joint venture van initiatief, gemeente en/of derden, tot een volledig commercieel warmtebedrijf op gemeentelijk of zelfs regionaal niveau. In alle gevallen geldt dat de belangrijkste voorwaarde van bewonersgroepen is dat de zeggenschap van bewoners als afnemer van de warmte op cruciale punten geborgd moet worden. De landelijke Niet Meer Dan Anders-benadering bij warmtenetten biedt hiervoor onvoldoende waarborgen.

## ***Aanbevelingen***

### **Betrokkenheid bewonersgroepen is om meerdere redenen van belang**

Het belang van een wijkaanpak waarin samenwerking met bewonersinitiatieven een centrale plek heeft is drievoudig: het verwerven van participatie en draagvlak onder bewoners, kosteneffectiviteit van de ontwikkeling en realisatie en de praktische uitvoerbaarheid van de gekozen oplossing.

#### 1. Participatie en draagvlak

In de lokale warmtetransitie is betrokkenheid van bewoners essentieel, alleen al omdat maatregelen gevolgen hebben in de private sfeer, deels fysiek (door aanpassingen in de woning), deels voor de energielevering en –rekening. Bewonersinitiatieven zijn beter dan gemeenten, energieleveranciers of andere partijen in staat het vertrouwen van medebewoners te winnen en zo draagvlak en eigenaarschap van de transitieopgave te bevorderen.

#### 2. Kosteneffectiviteit

De kracht van bewonersinitiatieven om bewustwording, acceptatie, draagvlak en actieve betrokkenheid in de eigen gemeenschap te organiseren maakt een bottom-up aanpak samen met de gemeente kosteneffectief. De inzet van vrijwilligers met veel kennis over hun eigen omgeving, een breed netwerk en kennis van sociale netwerken in hun omgeving wordt door geen enkele partij geëvenaard.

#### 3. Praktische uitvoerbaarheid

Ten slotte geldt dat de maatregelen in de private woonomgeving, zoals aanpassingen aan de installatie, isolatie en beïnvloeding van het energiegedrag van bewoners, intensief contact met bewoners vergen. Dit kan bij eigenaar-bewoners en VVE's praktisch gezien het meest effectief door of met medebewoners, c.q. het lokale bewonersinitiatief worden uitgevoerd.

### **Gemeentelijke warmtevisie**

Op grond van de afspraken in het Klimaatakkoord hebben gemeenten een harde taakstelling gekregen om in 2021 de wijken aan te wijzen die voor 2030 aardgasvrij moeten worden. Daarbij gaat het om landelijk om 1,5 miljoen woningen van de 7,5 miljoen die nu stoken op aardgas, oftewel 20% van het totaal en 4% per jaar, oftewel een verdubbeling in tempo daarbovenop vanaf 2030. Dit percentage geldt ook lokaal als uitgangspunt. Het is noodzakelijk dat zowel B&W als de gemeenteraad snel zicht hebben op de enorme omvang van deze operatie, de nieuwe verantwoordelijkheden die ze krijgen en de organisatorische consequenties hiervan. Belangrijke vragen die op korte termijn moeten worden beantwoord zijn de organisatie van de projectontwikkeling van warmtenetten en de deskundigheid die hiervoor bij de gemeente is vereist, de ontwerpcriteria voor de gewenste beheersorganisatie van warmtenetten en de rol die de wijkbewoners daarin spelen als afnemers van de warmte. Dit zijn essentiële voorwaarden voor een constructieve samenwerking met bewonersgroepen.

### **Participatiebeleid in de warmtevisie**

Het ontwikkelen van de sociale infrastructuur die de bewoners van wijken en dorpen een actieve rol kan geven in de lokale warmtetransitie draagt bij aan een kosteneffectieve aanpak met maatschappelijk draagvlak. De positieve en effectieve inbreng van bewonersinitiatieven kan worden versterkt door participatiebeleid integraal onderdeel te maken van de warmtevisie en wijkwarmteplannen die gemeenten uiterlijk in 2021 moeten presenteren. De volgende twee aspecten zijn daarbij van belang:

- a. Participatiebudget voor laagdrempelige acties  
Effectieve warmte-initiatieven hebben vaak eerder ruime ervaring opgedaan met kleinschaliger projecten in de gemeenschap. Stimuleringsregelingen van gemeenten in de vorm van relatief kleine subsidies en ambtelijke ondersteuning hebben hierin een belangrijke rol gehad. Structurele en langjarige ondersteuning van lokale initiatieven vormt een voedingsbodem waarop initiatieven zich kunnen ontwikkelen tot partijen die een partnerschap met gemeenten en andere stakeholders kunnen aangaan om tot een wijkwarmtebedrijf te komen.
  
- b. Steun voor intermediaire organisaties  
Bewonersinitiatieven zijn relatief klein, zeker in de beginfase van hun bestaan. Efficiënt omgaan met tijd en middelen is een voorwaarde om te kunnen voortbestaan. We zien lokaal en regionaal organisaties ontstaan die bewonersinitiatieven rond energiebesparing, duurzame energie en wonen zonder aardgas faciliteren door kennisdeling en samenwerking te bevorderen. Het verdient aanbeveling ook in andere gemeenten naar de oprichting van lokale ondersteunende organisaties of samenwerking met landelijke equivalenten te streven, als sterke basis voor succesvolle samenwerking van gemeenten en bewonersinitiatieven.

Deze aanpak biedt ook perspectief in de wijken die in het gemeentelijk beleid tot 2030 geen prioriteit krijgen. Bewonersgroepen in deze wijken kunnen zich richten op een wijkgerichte aanpak voor het klaarmaken van de woningen voor een aardgasvrije toekomst.

### **Markeer de overgang naar projectontwikkeling door een intentieovereenkomst**

Het verdient aanbeveling de overgang van de oriëntatiefase naar de fase van projectontwikkeling helder te markeren met een intentieovereenkomst. Daarin kan worden vastgelegd welke rol bewonersinitiatief en gemeente in de projectontwikkelingsfase nemen en welke andere partijen betrokken (kunnen) worden bij de projectontwikkeling. Verder omvat een intentieovereenkomst mogelijk afspraken over de fasering, de financiering en andere zaken die belangrijk zijn voor een soepel proces. In de praktijk kan een dergelijk afsprakenpakket te ambitieus blijken. Dan kan een intentieovereenkomst zich beperken tot een besluit om over deze zaken binnen een bepaalde periode overeenstemming te bereiken. De essentie is dat partijen de overgang herkennen als een moment waarop de rollen en de samenwerking opnieuw gedefinieerd moeten worden.

### **Breng (landelijk en regionaal) in kaart welke relevante partijen er zijn, die bewonersinitiatieven kunnen ondersteunen en wat zij te bieden hebben.**

Behalve eigen kennis, hebben bewonersinitiatieven behoefte aan beter zicht op de mogelijkheden die de slagkracht van marktpartijen kan bieden om – in welke constructie dan ook – invulling te geven aan hun doelen en behoeften. Het is daarom nuttig centraal een profiel van deze partijen op

te stellen en beschikbaar te maken voor bewonersinitiatieven en hun partners. Het gaat dan onder meer om:

- Huidige warmtebedrijven: NUON, Eneco, Ennatuurlijk, HVC
- Ontwikkelaars en beheerders kleine netten, zoals Eteck,
- Koplopers bij lage temperatuurnetten.
- Adviseurs, zoals Greenvis, universiteiten
- Banken

### **Werk alternatieven uit voor een democratisch en participatief proces**

Voor de effectiviteit en continuïteit van bewonersinitiatieven is het cruciaal dat de relatie met de formele besluitvormingsgremia helder wordt, ofwel: hoe ziet een democratisch en participatief besluitvormingsproces er in de praktijk uit? Het gaat daarbij primair om de erkenning dat de gemeente zich voor een voorspoedige projectontwikkeling als een volwaardig partner zou moeten opstellen. Dat veronderstelt dat bestuur en raad tijdig kaders stellen aan de ontwikkeling en gericht mee te investeren in de ontwikkeling.

Wij bevelen aan nader studie te doen naar de mogelijkheden om een dergelijk partnerschap vorm te geven, waarbij recht wordt gedaan aan de unieke positie van bewonersinitiatieven. Daarin zal aandacht moeten worden gegeven aan zowel de formele (juridische, governance) aspecten, als aan het communicatieproces met college van B&W en gemeenteraad.