



Wijken verduurzamen in turbulente tijden

National
Programma
Lokale Warmtestrategie
NPLM

Instituut
VERWEY JONKER

NYENRODE
BUSINESS UNIVERSITEIT

PLATFORM31

Een verkenning in vijf steden



Inhoud

- 1. Inleiding: wijk aanpak in turbulente tijden 3**
- 2. Lokale effecten van onverwachte ontwikkelingen 8**
 - 2.1 Energiecrisis 9
 - 2.2 Onbehagen en afnemend vertrouwen 12
 - 2.3 Economische onrust 15
 - 2.4 Beleidscontext in beweging 17
- 3. Reflectie 20**
 - 3.1 Verlies aan houvast 21
 - 3.2 Inspiratie voor de toekomst 23
 - 3.3 De blik vooruit 25

Coverfoto:
Wildemanbuurt, Amsterdam.
© ANP/Hollandse Hoogte/Mariette Carstens



Paddepoel nabij Selwerd, Groningen. © ANP/Evert Jan Luchies



Pendrecht, Rotterdam. © ANP/Hans van Rhoon

1. Inleiding: wijkaanpak in turbulente tijden

Het afgelopen decennium kwam het beleid voor verduurzaming in een stroomversnelling. In tientallen wijken is de afgelopen jaren gewerkt aan de warmtetransitie. Veranderingen volgden elkaar in snel tempo op. Naast nieuw beleid kregen we in Europa te maken met een pandemie, een oorlog en een energiecrisis. En de val van het kabinet Rutte IV zorgt voor nieuwe onzekerheden. Wat is de impact van deze ontwikkelingen op het werken aan duurzame wijken?

In het Klimaatakkoord (2019) maakten het Rijk, gemeenten, bedrijven en maatschappelijk partners de keuze om de energietransitie op wijkniveau uit te voeren. Er is onder meer afgesproken dat alle woningen in Nederland in 2050 losgekoppeld moeten zijn van het aardgasnet. Daarbij kozen deze partijen voor een wijkgerichte aanpak. Niet alleen omdat dit vanuit technisch oogpunt een logisch schaalniveau is, maar ook omdat op wijkniveau ingrepen in de energie-infrastructuur kunnen worden verbonden aan andere maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan het gelijktijdig aanleggen van een warmtenet en het vervangen van de riolering, maar aan ook sociale 'koppelkansen'.

Van meet af aan was het evident dat dit een proces van lange adem zou zijn. Ook was duidelijk dat in de praktijk moest worden geleerd hoe de gestelde doelen bereikt kunnen worden. Vanaf 2019 ondersteunde het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) gemeenten om in 66 proeftuinwijken te experimenteren, met als doel de geleerde lessen te kunnen opschalen. In dezelfde periode startte het experimentenprogramma 'Verduurzaming van Kwetsbare Wijken', waarin Platform31, Nyenrode Business Universiteit en het Verwey-Jonker Instituut samen met gemeenten en hun samenwerkingspartners onderzochten hoe de energietransitie als hefboom kan worden gebruikt om de leefbaarheid in kwetsbare wijken te verbeteren (zie kader). Begin dit jaar

is het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) opgericht om gemeenten bij die opschaling te ondersteunen. Het NPLW bouwt voort op het PAW door landelijk en lokaal kennis beschikbaar te stellen, goede voorbeelden te delen, knelpunten te signaleren en bij te dragen aan oplossingen.

Vier jaar experimenteren met het verduurzamen van kwetsbare wijken

Tussen 2018 en 2022 liep het **experimentenprogramma** 'Verduurzaming van kwetsbare wijken'. Hieraan namen 18 gemeenten deel, elk met een eigen wijk, met de ambitie om strategieën en oplossingen te ontwikkelen voor integrale wijkverbetering. Zodat dit uiteindelijk duurzame, leefbare en daarmee toekomstbestendige wijken oplevert. Bij de afsluiting van het experimentenprogramma constateerden we in het rapport *Samen naar een duurzame en leefbare wijk* (2022) dat in de deelnemende wijken veel werk gezet is, maar dat de resultaten die daarbij geboekt zijn voor een belangrijk deel onder de radar zijn gebleven. De concrete successen die wél zijn geogst, laten zich maar beperkt tellen in woningen die aardgasvrij gemaakt zijn. Ze zitten vooral in onderdelen van het proces daarnaartoe (bijvoorbeeld het betrekken van bewoners), in de samenwerking tussen partijen of in gerealiseerde verbeteringen in de woonomgeving (bijvoorbeeld herinrichting en vergroening). Lessen en praktijkvoorbeelden zijn gebundeld in het *Inspiratieboek Opgaven Verbinden in de Wijk* (2021). In het **actieprogramma** 'Verduurzaming van kwetsbare wijken' bouwen we samen met tien deelnemende gemeenten voort op de kennis uit het experimentenprogramma.

De impact van onvoorspelbare ontwikkelingen

In het boek *The Black Swan: The impact of the highly improbable* betoogt Nassim Nicholas Taleb – de ‘zwarte zwanen’-metafoor is geleend van de filosoof Karl Popper – dat de realiteit veel minder planbaar en voorspelbaar is dan politici, beleidsmakers en burger geneigd zijn te denken.¹ Niet economische modellen, prognoses en beleidsplannen bepalen de loop van de geschiedenis, maar onverwachte gebeurtenissen. Als voorbeelden noemt Taleb de ineenstorting van de Sovjet-Unie, de opkomst van het internet en de terroristische aanslagen op 11 september 2001 – allemaal moeilijk voorspelbare gebeurtenissen die een enorme impact hadden. Taleb constateert dat mensen het idee hebben dat de wereld eenvoudiger in elkaar zit dan werkelijk het geval is. Bovendien hebben ze last van ‘retrospectieve vertekening’ – ze zijn pas achteraf in staat te begrijpen wat er precies gebeurd is. Taleb stelt daarom voor om niet te proberen zwarte zwanen te voorspellen, maar om beter voorbereid te zijn op onverwachte ontwikkelingen door wendbaarheid in te bouwen in politiek en beleid.

Het afgelopen jaar kregen we in hoog tempo te maken met zwarte zwanen: onverwachte maatschappelijke en geopolitieke ontwikkelingen die ingrijpen op de Nederlandse samenleving. Denk aan de Russische inval in Oekraïne en de gevolgen van de oorlog voor Nederland: de leveringszekerheid en de betaalbaarheid van energie raakte onder druk, de inflatie steeg met een dreigende armoedeval onder huishoudens met een laag inkomen tot gevolg. Denk aan de asielcrisis en de huisvesting van vluchtelingen en statushouders. Aan de escalatie van de al veel langer sluimerende stikstofcrisis. Stuk voor stuk ontwikkelingen die maatschappelijke onrust teweegbrachten. Tel daarbij op de steeds meer manifeste zorgen over klimaatverandering. Tegelijkertijd is het vertrouwen in de overheid in Nederland tanende. Een tendens die al langer voelbaar is, en die met name in kwetsbare wijken verder is aangewakkerd als gevolg van de afhandeling van de toeslagenaffaire, de aardbevings-

1. Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (2de editie). Random House.

problematiek in Groningen en het beleid in de coronacrisis. Er lijkt, kortom, sprake van een opstapeling van crises – transitiehoogleraar Rotmans spreekt zelfs van een ‘polycrisis’.²

Opstapeling van crises en transities

Deze polycrisis had (en heeft) effect op het leefklimaat in en het beleid voor kwetsbare wijken; historisch gezien de hoek waar harde klappen vallen als het economisch wat minder gaat. Terwijl de leefbaarheid in deze wijken al veel langer onder druk staat en die in toenemende mate in de greep raken van criminele netwerken. Relatief veel bewoners verkeren er in overlevingsmodus. Bij gemeenten en Rijk groeide de afgelopen jaren de zorg dat deze wijken extra hard worden getroffen door de verschillende crises.³ Het afgelopen decennium kregen deze wijken al te maken met verschillende transities en beleidsveranderingen, die vaak een reactie waren op een (eerdere) crisis. In een snel veranderende samenleving zijn ook overheidsorganisaties continu in beweging. Zo lopen er bij gemeenten gemiddeld 15 tot 20 verandertrajecten tegelijkertijd.⁴

We schetsen een aantal transities en landelijke beleidswijzigingen die op wijkniveau voelbaar zijn. Allereerst de energietransitie. Veel kwetsbare wijken moeten binnen afzienbare tijd van het aardgas af – een transitie die op zichzelf uitermate complex is omdat ze een systeembrede verandering vraagt die diep ingrijpt op het functioneren van publieke organisaties, sectoren en markten, op het leven van mensen en op de inrichting van de maatschappij. Bestaande structuren, wet- en regelgeving, samenwerkingsvormen en financieringsmodellen zullen moeten omvormen. Dat is een langlopend en tijdrovend proces dat niet lineair verloopt. Volgens transitiewetenschappers verkeerden we de afgelopen 10 jaar in de ‘voorontwikkelingsfase’ en

2. Rotmans, J., & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. De Geus.

3. Tijdens de coronacrisis deden vijftien burgemeesters een oproep om extra te investeren in kwetsbare gebieden, wat uiteindelijk resulteerde in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.

4. Homan, T. (2019). *De veranderende gemeente: De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling*. A+O Fonds Gemeenten.

zijn we inmiddels aanbeland in de ‘kantelfase’, die zich kenmerkt door weerstand, verzet, protesten en gebrek aan inzicht en overzicht.⁵ In steeds meer kwetsbare wijken wordt de energietransitie ter hand genomen, terwijl tal van andere opgaven en problemen al ingewikkeld waren en de aanpak ervan lang niet altijd op een samenhangende en gecoördineerde wijze gestalte kreeg.

Het sociaal domein is al jaren in transitie. Behalve de decentralisaties – waarmee gemeenten in 2015 financieel en beleidsmatig verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo – werkt ook de extramuralisering⁶ die begin deze eeuw is ingezet door in kwetsbare wijken. Als gevolg hiervan vinden zorgdoelgroepen die vroeger intramuraal werden opgevangen, steeds vaker onderdak in bestaande wijken.⁷ Onderdeel van de transitie is ook substitutie van zorg naar welzijn: overheden willen zoveel mogelijk het beroep op specialistische, zwaardere en kostbare zorg en hulpverlening uitstellen en verruilen (‘substitueren’) voor welzijnspraktijken, waarin eerstelijnsprofessionals met bewoners samen optrekken.⁸

Ook het fysieke domein ging de laatste decennia op de schop, waarbij de rol en inzet van woningcorporaties op het terrein van leefbaarheid als een pendule heen en weer slingerde, afhankelijk van het politieke discours. De herziening van de Woningwet betekende een forse inperking van het takenpakket van woningcorporaties waardoor ze zich toelegden op complexniveau, met vaak ongunstige gevolgen voor het leefklimaat in kwetsbare wijken. Rutte IV draaide dit besluit weer deels terug, waarmee corporaties meer ruimte

kregen om zich te bekommeren om de leefbaarheid.⁹ En ook het terrein van burgerparticipatie is in beweging. Na de eerste (inspraak, vanaf de jaren 70) en tweede generatie (interactieve beleidsvorming, vanaf de jaren 90) zijn we aanbeland bij de derde generatie burgerparticipatie. Hierin nemen burgers initiatief en gaan zelf aan de slag. De overheid vervult een faciliterende rol, maar alleen als de burgers dat nodig hebben.¹⁰

Een laatste kanteling is dat het Rijk sinds kort weer investeert in de verbetering van kwetsbare wijken. Met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) gaf het Rijk in 2022 het startsein voor een integrale aanpak in de 20 meest kwetsbare stedelijke gebieden voor de komende 15 tot 20 jaar. Na 10 jaar afwezig beleid, waarin de verantwoordelijkheid voor het werken aan leefbaarheid volledig was neergelegd bij gemeenten, lokale partners en bewoners, beoogt het NPLV samenhang en continuïteit aan te brengen in de beleidsinzet in de kwetsbare wijken. Het NPLV kan dan ook worden gezien als de derde golf van wijkenbeleid, na de stadsvernieuwing (vanaf de jaren 60) en het grotestedenbeleid (vanaf de jaren 90).¹¹

Verkenning in vijf wijken

Naast de onvoorspelbare opstapeling van crises, buitelen dus ook landelijke beleidswijzigingen over elkaar heen. Wat betekenen deze crises en transitities voor de wijkgerichte transitie naar aardgasvrij? Om de invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsveranderingen op (de verduurzaming van) kwetsbare wijken te onderzoeken, zijn in het najaar van 2022 vijf wijken onder de loep genomen die deel uitmaakten van het experimentenprogramma VKW: de Wildemanbuurt in Amsterdam, Crabbefoh in Dordrecht, Selwerd in Groningen, Pendrecht in Rotterdam en Overvecht-Noord in Utrecht.

5. Zie onder meer: Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*, 23(1), 161–183. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x>;

Rotmans, J. (2019). *Een transitie aanpak voor Aardgasvrije wijken*. Programma Aardgasvrije Wijken.

6. Extramuralisering is het scheiden van wonen en zorg; bij extramuraal zorg ontvangt de cliënt zorg aan huis, in plaats van behandeld te worden en te verblijven in een zorginstelling.

7. Uyterlinde, M., & Van der Velden, J. (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Platform31; Leidelmeijer, K., Frissen, J., & Van Iersel, J. (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit: De update: een jaar later, twee jaar verder...* In: Fact. Research./Circusvis/RIGO.

8. De Visser, M., Boot, A., Werner, G., Van Riel, A., & Gijsberts, M. (2021). *Kiezen voor houdbare zorg: Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

9. Van der Velden, J., & Can, E. (2021). *75 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak: Kennisdossier stedelijke vernieuwing - Update 2021*. Platform31.

10. Fast, T., & Den Broeder, L. (2016). *Handreiking Bewonersparticipatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

11. Uyterlinde, M., Boutellier, H., & De Meere, F. (2022). *Perspectief bieden: Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*. Verwey-Jonker Instituut.

Het hoofddoel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mate waarin en wijze waarop de verschillende aanpakken omgingen met alle onverwachte ontwikkelingen in 2022. Door de verschillende aanpakken met elkaar te vergelijken, zijn lessen en conclusies geformuleerd. In lijn met de overkoepelende doelstelling van het actieprogramma VKW kunnen deze lessen helpen om de verbetering en verduurzaming van kwetsbare wijken elders een stap verder te brengen.

Doordat deze vijf wijken gedurende experimentenprogramma zijn gevolgd, vormt dit onderzoek niet slechts een momentopname. De gaandeweg opgebouwde kennis over de vijf onderzochte wijken is benut om de maatschappelijke ontwikkelingen die op de wijken zijn afgekomen in de lokale (beleids)context te plaatsen. Zo kon bijvoorbeeld geïdentificeerd worden of de maatschappelijke onvrede en weerstand tegen de overheid nieuw zijn, of dat ze te plaatsen zijn in een langere traditie van strijd, bijvoorbeeld als gevolg van niet nagekomen afspraken en beloftes. De vijf wijken zijn geselecteerd vanwege hun voortgang van de aanpak, spreiding over het land, grootte van de gemeente en de bereidheid om mee te werken. In elke wijk is met drie tot zeven betrokkenen gesproken, om de verschillende perspectieven binnen de wijkaanpak te kunnen belichten. Met respondenten is gesproken over de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de energiecrisis) en beleidsmatige ontwikkelingen (zoals de start van nationale en lokale programma's en veranderende subsidieregelingen of wetswijzigingen) op beleid, planvorming en uitvoering van de wijkaanpak.

Leeswijzer

Tijdens de interviews in de vijf wijken is open gevraagd naar de invloed van crises en transities op de lokale aanpak. Uiteindelijk kwamen vier thema's bovendien voorop waarop in alle gesprekken veelvuldig is ingegaan: de energiecrisis, gevoelens van onbehagen en afnemend vertrouwen, de economische onrust en de beleidscontext in beweging. Deze vier thema's worden in het volgende hoofdstuk uitgediept. Het laatste hoofdstuk reflecteert op de bevindingen en destilleert lessen uit de ervaringen die in 2022 in deze vijf wijken zijn opgedaan. In de hoop dat die lessen het verbeteren en verduurzamen van kwetsbare wijken weer een stap dichterbij brengen.



Wildemanbuurt, Amsterdam. © ANP/Hollandse Hoogte/Mariette Carstens

2. Lokale effecten van onverwachte ontwikkelingen

De (geo)politieke en economische onrust die vanaf begin 2022 wereldwijd om zich heen greep, heeft grote impact op de leefwereld van burgers – onder wie de inwoners van kwetsbare wijken. Ook in de systeemwereld waarin overheden, woningcorporaties, zorgorganisaties, netbeheerders en warmteleveranciers opereren, brachten deze ontwikkelingen onrust en onzekerheid teweeg. In dit hoofdstuk brengen we in beeld welke weerslag maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen hebben op de organisatie en uitvoering van de vijf onderzochte wijkaanpakken.

Dit hoofdstuk beschrijft de uitwerking van vier thema's die het meest uitvoerig aan bod kwamen in de interviews in de onderzochte wijken: de energiecrisis, gevoelens van onbehagen en afnemend vertrouwen, economische onrust en een beleidscontext in beweging. De eerste drie thema's beschrijven eerst een crisis of ingrijpende ontwikkeling en de eventuele reactie vanuit de Rijksoverheid. Vervolgens wordt geschetst hoe de lokale aanpakken erdoor zijn beïnvloed. Het laatste thema gaat in op grote, vanuit het Rijk aangestuurde beleidswijzigingen, hoe die langzamerhand zijn 'geland' in de wijken en hoe zij (wel of niet) tot veranderingen van de lokale aanpakken hebben gezorgd.

2.1 Energiecrisis

Wat vrijwel niemand verwacht had – en wat in geen enkel wijkgericht plan van aanpak is meegenomen (ook niet in de bijbehorende risicoanalyses) – gebeurde in de zomer van 2022. De energieprijzen stegen snel en in het kielzog daarvan ook de prijzen van allerlei consumptiegoederen. Vanaf de zomer kreeg de energiecrisis volop aandacht in de media en de politiek,

ingegeven door de zorg dat er – indien de overheid niet zou ingrijpen – op grote schaal huishoudens zouden worden afgesloten omdat ze hun energierekening niet konden betalen. Daarbij was een breed besef dat de pijn vooral gevoeld zou gaan worden in wijken met verouderde woningen en door huishoudens met een laag inkomen.

Om het ergste leed te dempen, bedacht het Rijk in allerlei maatregelen. Zoals de 'energiecompensatie' van 380 euro voor alle huishoudens (in november en december 2022)¹² en het prijsplafond voor energie in 2023.¹³ Voor huishoudens met een smalle beurs was medio 2022 al een energietoeslag van ongeveer 1.300 euro beschikbaar gesteld, die via de gemeente kon worden aangevraagd.¹⁴ Dit kwam bovenop de reeds in 2022 aangekondigde 150 miljoen euro voor de aanpak van energiearmoede, die voornamelijk terecht moest komen in kwetsbare wijken.¹⁵ Deze en andere maatregelen konden niet voorkomen dat er toch veel huishoudens in de problemen kwamen. TNO becijferde dat 1 op de 13 huishoudens in 2022 kampte met energiearmoede en dat tussen 2020 en 2022 energiearmoede gemiddeld het sterkst is toegenomen in de (zeer) sterk stedelijke gebieden.¹⁶ Begin 2023 stelde het kabinet nog eens 200 miljoen beschikbaar voor het tegengaan van energiearmoede door de inzet van zogenaamde energiefixers, die huishoudens moeten helpen hun energieverbruik te verlagen.¹⁷

12. Rijksoverheid. (z.d.). *Hoe krijg ik de € 190 korting op mijn energierekening in november en december (2022)?*

13. Rijksoverheid. (z.d.). *Prijsplafond voor gas, stroom en stadsverwarming.*

14. Rijksoverheid. (z.d.). *Hoe vraag ik de eenmalige energietoeslag 2023 aan?*

15. Rijksoverheid. (z.d.). *150 miljoen euro voor aanpak energiearmoede kwetsbare huishoudens.*

16. TNO. (2023, 1 maart). *Een aanpak van energiearmoede die véél verder gaat dan pleisters plakken*; Mulder, P., Batenburg, A., & Dalla Longa, F. (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022: Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. TNO.

17. Rijksoverheid. (2023, 17 maart). *Extra inzet energiefixers en lokale aanpak isolatie in strijd tegen energiearmoede.*

Ad-hoc-interventies tegen energiearmoede

In de vijf wijken die in dit onderzoek centraal staan is in 2022 op korte termijn actie ondernomen om te anticiperen op de energiecrisis. De gemeenten verlegden hun focus – in ieder geval voor even – van het complexe en (vaak) trage aardgasvrij-proces naar de urgentie van de crisis. Kortetermijn-interventies, gericht op het lenigen van de acute nood en het voorkomen van betalingsachterstanden, voerden de boventoon. De manier waarop de onderzochte gemeenten vanaf de zomer van 2022 anticepeerden op de energiecrisis kan worden geduid als een typische crisisreactie. Het geld dat op korte termijn vrijkwam, is vaak ook in crisisstand uitgegeven. Aan interim-projectleiders, (sociaal) ondernemers, zogenaamde fixbrigades en andere onderaannemers – eigenlijk aan alles wat snel beschikbaar of uitvoerbaar was, want het personeelstekort bij overheden speelde al vóór de energiecrisis. Niet alleen omdat de financiële nood hoog was, maar vaak ook omdat gemeenten daadkracht wilden tonen; ze wilden laten zien dat ze hun burgers niet (letterlijk) in de kou lieten staan. Op lokaal niveau zien we dus dezelfde crisisreactie als bij het Rijk – waarover landelijk al veel is geschreven. Saskia Hooijmaaijers, gebiedsmanager Dordt West, legt uit: “Wat we nu doen is vooral pleisters plakken. Dat is nu nodig, maar het past onze plannen verder niet aan.”

Afgelopen winter zijn in kwetsbare wijken op grote schaal energiecoaches ingezet en energiebesparende producten aangeboden aan huishoudens (zoals ‘energieboxen’ met radiatorfolie, tochtstrips en led-lampen). In de Dordtse wijk Crabbehof is vlot gereageerd door buurthuizen open te stellen voor mensen die vanwege financiële zorgen niet meer hun verwarming aanzetten of minder durfden te douchen uit angst voor een hoge energierekening. Tegelijkertijd hielpen energiehulpen deze bewoners met (kleine) besparingsmaatregelen om hen op de middellange termijn iets vooruit te helpen. In het Groningse Selwerd is ook vanuit het sociaal domein gereageerd op de actualiteit. Naast de reeds lopende aanpak gericht op het doorbreken van intergenerationele armoede, moest op korte termijn een armoede-spiraal worden voorkomen. Job Wiegant, verantwoordelijk voor de sociale

projecten in de wijkvernieuwing Selwerd, spreekt van ‘heroriëntatie en hopelijk oplussen’ van lopende interventies en programma’s om de acuut dreigende armoedeval het hoofd te bieden. Arjen Terpstra, projectleider van het ruimtelijk programma Selwerd, vult aan: “Het is steeds zoeken wat je vanuit de wijkvernieuwing doet en wat stadsbreed wordt opgepakt. We willen graag concrete en doeltreffende korte termijnmaatregelen treffen, vooruitlopend op het ontwikkelen van nieuw beleid. De wijkaanpak wordt dan gezien als een geschikte plek om te experimenteren. Wijkvernieuwing is daardoor een soort kraamkamer van beleid.”

Kennis en contacten niet altijd geborgd

Hoe logisch en begrijpelijk ook, deze kordate beleidsrespons kan ook een keerzijde hebben. Want soms zijn de nieuw opgetuigde projecten en interventies losgezongen van de door beleidsmakers en professionals opgebouwde netwerken in de wijk. Geïnterviewde beleidsmakers waren niet altijd betrokken bij of op de hoogte van de inhoud en uitvoering van de nieuwe projecten en maatregelen. Bij veel bewoners is afgelopen winter aangebeld door (alweer) een nieuw gezicht. Door de uitvoering gehaast uit te besteden én door weinig energie te steken in de afstemming tussen partijen, zijn de met deze intensieve rondes langs de deuren opgedane kennis en de opgebouwde contacten niet overal goed geborgd.

Een uitzondering is Groningen, waar de inzet van energiecoaches al langer onderdeel was van de wijkvernieuwingsaanpak. Ook in het Rotterdamse Pendrecht ging het projectteam aardgasvrij eind 2021, dus al voor de energiecrisis, bij bewoners langs met isolatieproducten, mede omdat de start van de aanleg van het warmtenet was uitgesteld. Volgens Nicolien Wirschell, gemeentelijk programmamanager aardgasvrij Pendrecht, was dit contact zowel voor bewoners als voor de beleidskant van grote waarde: “Toen we doorhadden dat het proces vertraagde, zijn we langs de deuren gegaan met het plaatsen van tochtstrips bij de voordeur en het geven van informatie over energiebesparing. Dit om te laten zien dat we er zijn om de mensen in de wijk

te helpen. Dat heeft veel goodwill opgeleverd. Mensen zeggen: we krijgen het gratis en ze plaatsen het ook nog.” In de winter van 2022 is de actie herhaald met radiatorfolie.

Ook in Dordrecht is heel bewust werk gemaakt van het leggen van verbindingen met de wijk. Sociaal ondernemer Ifor Schrauwen begon een welzijnsproject en raakte geleidelijk ook op beleidsniveau betrokken. Hij is onder andere initiatiefnemer van Energiehulp¹⁸: “We hadden onderzoek gedaan met een gedragsdeskundige en een marketeer en daaruit bleek dat er zoveel bagger op die mensen afkomt – van energiebedrijven, van de overheid, enzovoorts – dat ze door de bomen het bos niet meer zien. Er is schaamte en onwetendheid, mensen weten niet dat regelingen ook voor hen bestemd zijn. En doorverwijzen werkt niet. Daarom hebben we een duidelijke campagne bedacht: als je energiestress hebt, bel je energiehulp, gratis hulp bij besparen. Heel makkelijk, met duidelijke flyers.” Schrauwen werkte vanuit zijn beleidsfunctie bij de gemeente Dordrecht ook mee aan het eerdergenoemde initiatief om buurthuizen open te stellen en is betrokken bij de wijkaanpak in Dordrecht-West.

Bewoners hebben haast

Door de energiecrisis kwam volgens veel geïnterviewden de interesse van bewoners in de transitie naar aardgasvrij in een stroomversnelling terecht. Waar bewoners voorheen vooral bezorgd waren en vragen stelden als ‘Waarom deze wijk? Wat gaat het kosten? Wanneer komt de aannemer?’, voelden ze door de snel gestegen energielasten plotseling wél de urgentie om van het aardgas af te gaan. Volgens Daan Giebels, omgevingsmanager in Utrecht Overvecht, kantelde begin 2022 de toon van het gesprek: “Ineens kregen we de vraag: wanneer gaan we van het gas af?”

18. Energiehulp. (z.d.). *Dordrecht helpt je gratis met energie besparen!*

Ook in Groningen zagen de betrokkenen een omslag in de houding van bewoners tegenover de warmtetransitie. Volgens Juke Gietema, projectmanager energietransitie bij gemeente Groningen, speelde de aardbevingsproblematiek opvallend genoeg geen prominente rol: “Wat betreft vertrouwen begonnen we hier al met een 3-0 achterstand. Zelfs hier zeiden bewoners tot vorig jaar: ‘Waarom moeten we van het gas af? Haal het maar uit Rusland!’ Sinds de oorlog en de energiecrisis is dat omgedraaid, nu zijn we [de gemeente en de bewoners, red.] het met elkaar eens dat we van het gas af moeten.” Dat betekent niet dat de bewoners massaal intekenen voor een aansluiting op het warmtenet, legt Gietema uit: “Ondanks ons aantrekkelijke aanbod blijft het moeilijk.¹⁹ Want wat zijn de tarieven voor volgend jaar? Die vraag is moeilijk te beantwoorden.”

Rekentool geeft inzicht in de werkelijke kosten

Om met bewoners het gesprek te voeren over de toekomstige energielasten, ontwikkelden Rotterdam, Amsterdam en Utrecht een rekentool waarmee per huishouden precies kan worden berekend wat de transitie naar aardgasvrij betekent voor de portemonnee van de bewoner. Hoewel de meeste gemeenten afspraken proberen te maken met de warmteleverancier dat het aanbod iets goedkoper wordt dan de gasprijs, wijst de rekentool vaak uit dat bewoners in financieel opzicht niet veel wijzer worden van een aansluiting op het warmtenet. Daan Giebels: “De rekentool pakt in Overvecht-Noord niet altijd gunstig uit, omdat de kosten van warmte meebewegen met de gasprijs. Dat het per saldo niet goedkoper wordt, is voor ons lastig uitlegbaar.”

Volgens Nicolien Wirschell, programmamanager aardgasvrij Pendrecht, helpt de tool wel om een eerlijk en duidelijk gesprek te voeren. In Pendrecht is in 2022 een bewonersonderzoek uitgevoerd (als vervolg op een eerdere meting in 2019) dat laat zien dat onder de geïnterviewde bewoners de overtuiging leeft dat de prijzen bij iedere energieleverancier hoger worden en dat zij hier

19. De aanleg van het warmtenet in Selwerd is gestart in de buurt De Larix; hier kregen bewoners een aanbod om (bijna) gratis te worden aangesloten op het warmtenet van WarmteStad.

niet aan kunnen ontkomen. Ze zien ook, meer dan tijdens het eerste bewonersonderzoek, het belang in van een aardgasvrij huis. Mede hierdoor is in Pendrecht nu minder argwaan over feit dat er straks geen keuze zal zijn uit meerdere warmteleveranciers.

2.2 Onbehagen en afnemend vertrouwen

Verschillende onderzoekers constateren dat kwetsbare burgers en mensen met een laag inkomen zich ook vóór de coronacrisis al in de steek gelaten voelden door overheden en instituties.²⁰ Bij hen heerst het gevoel dat politiek en beleid jarenlang weinig aandacht hebben gehad voor hun leefsituatie. De toeslagenaffaire trof verhoudingsgewijs veel huishoudens in kwetsbare wijken en bij grote groepen burgers is het vertrouwen in overheden, instituties en de wetenschap als gevolg van de coronacrisis aangetast.

De aardbevingsproblematiek in Groningen, het stikstofdebat en de energiecrisis hebben het maatschappelijk onbehagen en wantrouwen verder aangewakkerd. Dat deze gevoelens bij uitstek in kwetsbare wijken spelen, bleek bijvoorbeeld uit de verkiezingsopkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Die was al historisch laag,²¹ maar in buurten met veel huishoudens met een laag inkomen gingen nog minder mensen stemmen dan in rijkere buurten.²² Onderzoek dat naar aanleiding van dit dieptepunt is uitgevoerd, wijst uit dat wantrouwen richting de politiek en het gevoel niet gezien te worden door lokale politici twee van de drie belangrijkste motieven zijn om niet te stemmen.²³

20. Zie bijvoorbeeld: De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*; Putters, K. (2022). *De menselijke staat: Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Sociaal en Cultureel Planbureau; Dibi, B. (2020). Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau. Bureau Krachtwijken.

21. NOS. (2022, 17 maart). *Historisch lage opkomst, waarom gingen zo weinig mensen naar de stembus?*

22. ANP. (2022, 4 maart). *Inwoners arme buurten stemmen minder*. Binnenlands Bestuur.

23. De Blok, L., Van Bochove, M., Boogers, M., Huijsmans, T., Jansen, G., Moors, H., . . . Vollaard, H. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*.

Lamgeslagen bewoners

Dat de vertrouwenscrisis een geografische component kent – net als andere crises slaat zij relatief hard neer in kwetsbare wijken – ervaren ook de professionals die werken aan de verduurzaming van deze wijken. Zij staan voor de taak om bewoners te helpen met de transitie naar een aardgasvrije wijk. Het kost vaak veel moeite om in contact te komen met bewoners en het winnen van vertrouwen is nog moeilijker dan voorheen. In Dordrecht ervaart de gemeente dat veel bewoners de veranderingen in hun wijk lijdzaam ondergaan. Saskia Hooijmaaijers, gebiedsmanager Dordt West: “Veel mensen in deze wijk zijn afgehaakt. Ze maken bijvoorbeeld niet eens meer hun post open. Ik vind het eigenlijk heel erg dat hier geen weerstand is. Iemand die aan het overleven is, heeft waarschijnlijk weinig ruimte in zijn hoofd om mee te denken. Daardoor dreigen we de meest kwetsbare groepen uit het oog te verliezen.”

Een vergelijkbaar signaal komt van Ellen van Beckhoven, wijkadviseur in de Utrechtse wijk Overvecht: “Er heerst in deze wijk heel veel wantrouwen richting instanties. Niet alleen naar de gemeente, je hoort ook dat mensen soms niet met het buurtteam durven te bespreken dat ze geldproblemen hebben, omdat ze bang zijn dat hun kinderen kunnen worden afgepakt.” Volgens Van Beckhoven is het niet helpend hoe de gemeente soms met burgers communiceert: “Mensen voelen zich vaak niet gehoord, terwijl het juist heel belangrijk is dat we, als gemeente, hen het gevoel geven dat we ze serieus nemen. Reageer snel, laat weten dat je de vraag hebt gehoord.” Als voorbeeld noemt ze de werking van het meldingssysteem voor afval: “Afval is hier een groot probleem, het zet de leefbaarheid onderdruk en het trekt ratten aan. Dus als gemeente zeggen we: ‘U moet melden, melden, melden. Dan komen wij langs!’ Maar als mensen een melding hebben gedaan, gebeurt het regelmatig dat de melding volgens ons systeem is afgehandeld, omdat het ophalen is ingepland. De bewoner krijgt dan bericht dat het is opgelost, terwijl het afval er nog ligt. Dus die denkt: ‘Dat doe ik niet nog een keer’. Zulke kleine systeemdingen bevestigen het beeld van een stroperige, onbetrouwbare gemeente.”

Het zorgt ervoor, legt Van Beckhoven uit, dat het vertrouwen in instanties en ook de meldingsbereidheid in de wijk laag blijft.

Voorgeschiedenis vol teleurstellingen

Ook in de Amsterdamse Wildemanbuurt wijzen de betrokkenen op een lage meldingsbereidheid. Bob Waaijer, communicatieadviseur energietransitie bij de gemeente Amsterdam, vertelt dat voor de Wildemanbuurt veel plannen zijn gemaakt die weer zijn ingetrokken; al vóór de kredietcrisis waren er plannen in de maak voor sloop en vervangende nieuwbouw, die nooit zijn uitgevoerd. Waaijer: “Bewoners hebben hier het gevoel altijd achteraan in de rij te staan. Ze zijn kwaad, er is wantrouwen richting alle instanties. Ze hebben het gevoel dat ze het niet waard zijn.” Hielke Ploeg, programmaleider team aardgasvrij bij Stichting !WOON, legt uit hoe dit doorwerkte in de planvorming voor aardgasvrij: “Het idee was om te beginnen met een makkelijke buurt. Bij de Wildemanbuurt liep al een warmteleiding, op basis van cijfers over meldingen was er niet veel aan de hand en ook de energielabels waren relatief goed. Maar wat bleek: mensen zijn moedeloos omdat ze zich in het verleden niet geholpen voelden. Daarom is er geen meldingsbereidheid meer. Terwijl er eigenlijk heel veel aan de hand is. Schaamte speelt daarbij ook een rol.”

Dat de afwachtende houding van veel bewoners als gevolg van de energiecrisis plaatsmaakte voor ongeduld, brengt volgens Ploeg ook nieuwe risico's met zich mee. “Mensen die in financiële nood zitten, denken snel dat al hun problemen opgelost zijn als ze van het gas af zijn. Maar dat is natuurlijk niet waar. Een warmtenet is in de praktijk nauwelijks goedkoper. Zolang warmte niet goedkoper is dan aardgas, blijft de kans op teleurstellingen groot. Want de transitie naar aardgasvrij vergt heel veel tijd. En dan is er in deze wijk natuurlijk nog veel meer aan de hand.” Omdat het financiële voordeel van aansluiting op het warmtenet marginaal is, dreigt volgens Ploeg bij sommige bewoners dan ook (opnieuw) het beeld te worden bevestigd dat de overheid veel praat, maar weinig levert.

Aandacht helpt vertrouwen te herwinnen

Zoals hierboven uitgelegd, stak het projectteam aardgasvrij Pendrecht tijdens de coronacrisis veel tijd en energie in het zichtbaar, aanspreekbaar en benaderbaar zijn voor bewoners. Naast acties zoals de tochtstrip-gesprekken, organiseerde men onder meer een banenmarkt en is begin 2020 in het wijkwinkelcentrum de 'Huiskamer aardgasvrij' geopend, waar ook sociale activiteiten worden georganiseerd. Deze inspanningen lijken het vertrouwen in de gemeente ten goede gekomen. Als vervolg op een bewonersonderzoek in 2019 is in 2022 gesproken met ruim 100 Pendrechtters, van wie meer dan de helft eigenaar-bewoners. Ondanks de bredere trend van afhakende burgers en lage opkomst bij verkiezingen in deze wijk, zeggen de geïnterviewde bewoners te ervaren dat de gemeente veel heeft gedaan om bewoners te informeren en enthousiasmeren over aardgasvrij wonen.

Programmamanager Nicolien Wirschell is blij met deze uitkomst, want het terugwinnen van vertrouwen is een belangrijk doel in de wijkaanpak in Pendrecht. Toch wil ze niet te vroeg juichen. Wirschell: “Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Daarom blijven we zoveel mogelijk betrouwbare en eerlijke informatie geven aan bewoners. Het gaat om praten en vooral heel veel luisteren. Je moet niet alleen zenden, maar continu benaderbaar zijn voor vragen. We zijn zoveel mogelijk aanwezig in de wijk en stellen ons dienstbaar op voor de bewoner.” Bovendien maakt het onderzoek voor Wirschell duidelijk dat je niet moet overhaasten: “Mensen geven aan dat het langer duurt dan verwacht, maar dat heeft hun de kans gegeven om eraan te wennen dat de wijk aardgasvrij wordt. Dat laat opnieuw zien dat je de tijd moet nemen om de geesten rijp te maken.”

In de Amsterdamse Wildemanbuurt trokken bewoners zelf aan de bel. De planvorming voor wijkvernieuwing loopt in deze wijk al meer dan 15 jaar, maar telkens werden plannen uitgesteld of afgeblazen. Zoals hierboven uitgelegd ging de meldingsbereidheid omlaag en waren veel bewoners moedeloos, omdat er steeds verwachtingen zijn gewekt die niet zijn ingelost, terwijl de

leefbaarheid achteruitging. Maar in 2021 veranderde de sfeer door de oprichting van de Actiegroep Wildeman, grotendeels bestaand uit moeders uit de buurt die met verschillende partijen in gesprek ging en handtekeningen ophaalden voor een vernieuwingsoperatie. De groep bleef zelfstandig, maar zocht ook de samenwerking op met de bestaande bewonerscommissies in de buurt. Uiteindelijk wist de actiegroep de lokale media en politiek wakker te schudden. Dit leidde ertoe dat de sloop-nieuwbouwplannen eindelijk in een stroomversnelling kwamen. Dat er dankzij de actiegroep eindelijk verbetering aan de horizon gloort, komt volgens verschillende geïnterviewden de betrokkenheid onder bewoners van de Wildemanbuurt ten goede.

Intermediairs als buffer

In het Groningse Selwerd zijn de betrokkenen zich al langere tijd bewust van de dubieuze reputatie van veel overheidsinstanties, mede door de stoeve afhandeling van de aardbevingsschade in de regio. Om die reden werken de gemeente en WarmteStad – het nutsbedrijf van de gemeente Groningen en Waterbedrijf Groningen dat het warmtenet in Selwerd ontwikkelt²⁴ – samen met energiecoöperatie Grunneger Power. Procesbegeleider Anne Huizinga van Grunneger Power legt uit dat de energiecoöperatie een belangrijke rol speelt in het participatietraject in Selwerd: “We werken in een drie-eenheid samen [gemeente Groningen, WarmteStad en Grunneger Power, red.], omdat in die combinatie het belang van bewoners onafhankelijk kan worden belegd. Communicatie richting de buurt doen we altijd als drie partijen samen, met een eigen huisstijl, op maat gemaakt voor dit traject. Wij zijn trekker van het participatietraject, wij doen bijvoorbeeld keukentafelgesprekken achter de voordeur of een technische schouw.” Hoewel deze samenwerking volgens geïnterviewden zeker helpt om in gesprek te komen met bewoners, is nog niet al het wantrouwen weggenomen: “Er blijft angst voor een monopoliepositie; WarmteStad die je afknijpt, dat is toch het beeld dat onder veel bewoners heerst”, vertelt Jouke Gietema, projectmanager energietransitie gemeente Groningen.

24. Zie: <https://warmtestad.nl>

Het inschakelen van een intermediair gebeurde ook in de Wildemanbuurt in Amsterdam. Alfred Spronk, senior projectmanager bij het Projectmanagementbureau Gemeente Amsterdam, legt uit: “De Actiegroep Wildeman wilde een sloop-nieuwbouwtraject voor het noordelijke deel van de buurt. Want de woningen zijn oud, tochtig en klein. Na bezoeken aan de buurt door burgemeester Halsema, minister De Jonge en wethouders Van Dantzig en Pels is besloten een onderzoek te laten doen naar wat de buurt wil. In overleg met de actiegroep is hiervoor bureau STIPO gevraagd en ook hun opdracht is samen met de actiegroep en de bewonerscommissies geformuleerd.” Uit hun onderzoek blijkt dat een grote meerderheid (77 procent) het liefst wil dat alle woningen worden gesloopt. Inmiddels werkt een stedenbouwkundig bureau, dat ook weer samen met de actiegroep Wildeman en bewonerscommissies is geselecteerd, aan een stedenbouwkundig plan. Sindsdien organiseert de gemeente maandelijks bijeenkomsten in de buurt om bewoners te informeren over de vernieuwing.²⁵

Er speelt meer dan energie

Juist met het oog op het afkalvende vertrouwen benadrukken verschillende geïnterviewden het belang om met bewoners niet uitsluitend in gesprek te gaan over de warmtetransitie en de energierekening, maar ook in te gaan op andere zaken waarvan bewoners wakker liggen. Zie bijvoorbeeld de eerdergenoemde kwestie rond zwerfvuil en lage meldingsbereidheid. Zowel in Utrecht Overvecht als in de Amsterdamse Wildemanbuurt speelt het gemeentelijke plan om betaald parkeren in te voeren. Alfred Spronk: “De focus ligt nu op de nieuwbouwplannen. Maar ik verwacht dat binnenkort het parkeren een grote discussie gaat worden, als dat de inspraak ingaat. De nieuwbouw sociale huurwoningen krijgen straks geen parkeervergunning in de openbare ruimte. Dat zou betekenen dat de auto de stad uitgedrongen wordt, terwijl juist in buurten zoals dit veel bewoners een auto nodig hebben voor hun werk.”

25. Gemeente Amsterdam. (z.d.). [Wildemanbuurt: vernieuwing](#).



Pendrecht, Rotterdam. © ANP/Hans van Rhoon

2.3 Economische onrust

De economische onrust die in 2022 om zich heen greep had ook invloed op de wijkgerichte aanpakken. Dit was onder meer het gevolg van schaarste aan menskracht en materiaal, en ging gepaard met snelle kostenstijgingen in onder andere de bouw- en energiesector. Iedereen die het afgelopen jaar bij een gemeente, woningcorporatie of een andere partij werkte aan wijkverbetering en verduurzaming kreeg te maken met deze conjuncturele en personele schommelingen.

Voor de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Ten eerste manifesteert zich het effect van de vergrijzing waarvoor demografen al jaren waarschuwen: doordat rond 2020 veel baby-boomers de pensioengerechtigde leeftijd bereikten, vallen er schoksgewijs veel banen vrij.²⁶ Volgens NIDI en het CBS houdt deze trend nog tot circa 2050 aan.²⁷ Daarnaast is sprake van na-effecten van de coronacrisis. In februari 2022 sloot Nederland een periode af waarin lockdowns de samenleving en de economie twee jaar lang in hun greep hielden. De 'heropening' van de samenleving zorgde voor een opleving van de consumptie, waarbij de Nederlandse economie – ondanks de energiecrisis – veerkrachtiger bleek dan in onze buurlanden.²⁸ Hierdoor steeg ook het aantal vacatures, terwijl het aantal werkzoekenden al op een historisch laag niveau lag. En het zorgde voor een forse stijging van het aantal mensen dat van baan wisselde. Gedurende de coronaperiode, waarin veel werknemers noodgedwongen thuiswerkten, waren werknemers relatief honkvast. Enerzijds uit onzekerheid over de toekomst en anderzijds omdat het weinig aantrekkelijk was om al thuiswerkend je weg te moeten vinden bij een nieuwe werkgever. De krapte op de arbeidsmarkt

26. Van den Berg, H., Gielen, W., & Souren, M. (2022). *De arbeidsmarkt in cijfers 2022*. Centraal Bureau voor de Statistiek.

27. De Beer, J., Van Duin, C., Van der Gaag, N., & Ekamper, P. (2020). *Bevolking 2050 in beeld: Drukker, diverser en dubbelgrijs*. NIDI/Centraal Bureau voor de Statistiek.

28. Erken, H., & Nauta, L. (2023, 14 maart). *Nederlandse economie drie jaar na corona: Blijvende schade is beperkt*. Rabobank.

maakt switchen des te aantrekkelijker, met als gevolg dat het aantal baanwis-selaars ten opzichte van tien jaar geleden verdubbelde.²⁹

De snelle economische groei na de heropening van de samenleving, zorgde tegelijkertijd voor een toenemende vraag naar goederen en producten, terwijl de logistieke sector mondiaal gezien ontregeld was – door (de naweeën van) de coronacrisis, maar zeker ook doordat de oorlog in Oekraïne een ontwrichtende invloed had op tal van productie- en logistieke ketens. De hierdoor ontstane schaarste leidde tot prijsstijgingen, die bijdroegen aan de inflatie die – zoals eerder uitgelegd – sinds het voorjaar van 2022 ongebruikelijk hoog is.

Onrust op de werkvloer

In de dagelijkse praktijk zorgen vooral het personeelstekort en aanhoudende mutaties op de arbeidsmarkt voor onrust in de wijkaanpak. In het VKW-rapport ‘*Samen naar een duurzame en leefbare wijk*’ (2022) constateerden we al dat personeelwisselingen negatieve invloed hebben op het tempo en de continuïteit van een wijkgerichte aanpak. Hoewel personele discontinuïteit een gegeven is op de huidige dynamische arbeidsmarkt, veroorzaakt dit in wijkverbeteringstrajecten vaak onrust, vertraging en afbrokkelend vertrouwen. Wanneer een projectleider of wijkregisseur wegvalt of opstapt, gaan kennis, kunde en tentakels in de wijk verloren. Vaak ontbreekt een zorgvuldige (warme) overdracht, waardoor de vervanger start met een kennisachterstand. Soms wordt een deel van de werkzaamheden belegd bij een tijdelijke (extern ingehuurd) kracht, die niet altijd prioriteit geeft aan het samenwerken met andere afdelingen, organisaties en bewoners. Daardoor dreigt het wiel vaak opnieuw te worden uitgevonden.

Ook in de onderzochte wijken kreeg het kernteam van de wijkaanpak geregeld te maken met personele mutaties. Bovendien namen veel gemeenten

nieuwe mensen aan voor het opstellen van wijkuitvoeringsplannen (WUP’s) en de door het Rijk gevraagde opschaling. Geïnterviewden wijzen erop dat de snelle groei binnen de organisatie kan zorgen voor verschillen in kennisniveau. Maaïke Vallenduuk, coördinator participatie en communicatie energietransitie bij gemeente Amsterdam, vertelt dat de gemeente genoodzaakt is om vooral tijdelijke krachten te werven: “We krijgen versnellingsgelden van het Rijk, die we snel moeten uitgeven. Dan krijg je tijdelijke mensen, zzp’ers, want we mogen als gemeente geen extra mensen in vaste dienst nemen.” Tegelijkertijd wijst Vallenduuk, verwijzend naar het ROB-advies ‘Goede ondersteuning, sterke democratie’ (2020), erop dat het terrein van communicatie en participatie in Amsterdam nog steeds onderbezet is.³⁰ Sarah Sikkel, participatieadviseur voor de Wildemanbuurt, vertelt dat ze zich verbaasde over de krappe formatie toen ze bij de gemeente kwam werken: “Vooral in kwetsbare wijken met veel problematiek is het veel te weinig.” Vallenduuk vult aan: “Kennis delen en afstemmen is dan het eerste dat sneuvelt.” Daarnaast hebben sommige gemeenten te maken met gemeentelijk beleid dat voorschrijft dat wijkmanagers moeten ‘rouleren’ tussen werkgebieden in de stad. Zo startte in Pendrecht daardoor een nieuwe wijkmanager die – logischerwijs – enige tijd nodig heeft om zich in te werken. Ook dit komt de continuïteit niet altijd ten goede.

Groeiende onzekerheid

De schaarste aan en de stijgende prijzen van (bouw)materialen lijken voornog minder impact te hebben op de uitvoering van de wijkaanpak, omdat de onderzochte wijken – met uitzondering van Selwerd – nog in de planvormingsfase verkeren. Toch kunnen deze ontwikkelingen vertragend werken, omdat ze zorgen voor groeiende onzekerheid op (middel)lange termijn. Plannen moeten soms terug naar de tekentafel en ramingen en aannames in de opgestelde businesscases raken achterhaald. Arjen Terpstra, project-

29. UWV. (2023, 23 januari). *In Nederland heeft een kleine Great Resignation plaatsgevonden*. <https://www.uwv.nl/nl/persberichten/in-nederland-heeft-een-kleine-great-resignation-plaatsgevonden>

30. Raad voor het Openbaar Bestuur. (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie: Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*.

leider van het ruimtelijk programma Selwerd: “We merken vooral langere levertijden, de kosten lijken nog redelijk te overzien want we houden altijd rekening met indexering. Het leidt tot nu toe dus niet tot acute problemen, maar het hangt wel boven de markt en dat geeft onrust.” Bram van Beek, buurtregisseur aardgasvrij in het team bestaande bouw bij de gemeente Amsterdam, legt uit dat de gemeente terughoudend is met het aanpassen van businesscases: “De schommelingen zijn op dit moment zo groot dat je ze niet *kunt* meenemen. Onze businesscase beslaat 30 jaar, als je met de huidige prijzen rekent, slaat het nergens op. Dus we gaan ervanuit dat dit een piek is die weer normaliseert. Je rekent met een prijs die je als normaal veronderstelt. We denken wel dat energie duurder wordt, maar we rekenen niet met huidige prijzen. Inflatie en materialen werken wel kostenverhogend.”

Zijn collega Maaïke Vallenduuk pleit ervoor om niet blind te varen op de reken-sommen in businesscases (buca’s). Ze spreekt van “dominant *buca-denken* bij de gemeente”, waardoor de gemeente volgens Vallenduuk uit het oog dreigt te verliezen wat er in de wijken leeft. Als voorbeeld noemt ze het beleidsidee ‘warmte only’: “Vanuit ‘buca-denken’ is de aanleg van een hoog-temperatuur warmtenet zonder woningverbetering en isolatie natuurlijk gunstig, maar voor bewoners is het nooit een goed idee. Ze schieten er niks mee op, niet financieel en ook niet in wooncomfort.” Ook volgens Alfred Spronk, als projectmanager verantwoordelijk voor de fysieke vernieuwing van de Wilde-manbuurt, is in tijden van economische onrust wel degelijk waakzaamheid nodig vanuit het beleid: “Ik ben ergens een beetje bang voor een *déjà-vu*-moment, dat we teruggaan naar 2009. Er lag toen een groot vernieuwingsplan klaar met een participatieproces, maar ineens kwam de vastgoedcrisis en kon het niet worden uitgevoerd. Dat zou ik zeker niet willen, maar je hebt de markt niet in de hand.”

2.4 Beleidscontext in beweging

Niet alleen de hierboven beschreven grote maatschappelijke ontwikkelingen oefenden invloed uit op de aanpakken in de vijf wijken. Ook de beleidscontext waarbinnen deze wijkaanpakken opereren was in 2022 volop in beweging. Deels als gevolg van beleidsreacties op dezelfde maatschappelijke ontwikkelingen³¹, maar zeker niet uitsluitend. Kort voor het uitbreken van de Oekraïneoorlog trad het kabinet Rutte IV aan. Het afgelopen jaar bereikte nieuw of gewijzigd beleid, zowel gericht op de energietransitie als op het terrein van leefbaarheid, langzamerhand de vijf wijken. Vooral plannen en besluiten van de ministers Jetten (Klimaat en Energie) en De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) hadden invloed op de wijkaanpak. En amper anderhalf jaar later brengt de val van Rutte IV nieuwe onzekerheden met zich mee.

Voor de wijken die in de gemeentelijke Transitievisie Warmte (TVW) als eerste op de planning staan, werken gemeenten wijkuitvoeringsplannen uit. Deze wijken moeten voor 2030 de transitie naar aardgasvrij hebben gemaakt, waardoor de focus in veel gemeenten van planning naar uitvoering verschuift. Voor deze uitvoering hebben lokale overheden een palet aan beleidsinstrumenten tot hun beschikking.³² Begin 2023 (dus na het afnemen van de interviews) is het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) opgezet als opvolger van het PAW. Waar het instrumentarium voor individuele maatregelen voor particuliere woningeigenaren al vrij uitgebreid was, hebben lokale overheden voor collectieve warmteoplossingen (zoals een warmtenet) minder instrumenten tot hun beschikking.³³ De twee belangrijkste wetten zijn nog in voorbereiding: de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw). Kort gezegd krijgen gemeenten met de Wgiw de bevoegdheid om aan te wijzen welke wijken op

31. Zoals de 300 miljoen die het Rijk beschikbaar stelde voor gemeenten om energietoelagen aan te pakken.

32. Zie: Van der Staak, M., & Schilder, F. (2022). *Besturen in het begin van de warmtetransitie*. Planbureau voor de Leefomgeving.

33. Can, E., Dorenbos, R., & Tom, N. (2023). *Bewonersinitiatieven in de warmtetransitie: Individuele en collectieve aanpakken in de praktijk*. Platform31.

welke termijn van het aardgas moeten, om zo te voorkomen dat het gasnet in stand moet worden gehouden voor een klein aantal huishoudens.³⁴ De Wcw heeft vervolgens te maken met de marktordening van collectieve warmte. Minister Jetten kondigde in oktober 2022 aan dat de Wcw ervoor moet zorgen dat de (nieuwe) infrastructuur van collectieve warmtevoorzieningen voor een merendeel in publieke handen komen.³⁵ Beide wetten geven de gemeenten de mogelijkheid om de regie in de warmtetransitie naar zich toe te trekken, in relatie tot woningeigenaren en bewoners (Wgiw) en marktpartijen (Wcw). Voor de wijken in dit onderzoek zijn dit belangrijke ontwikkelingen omdat ze alle vijf een collectieve oplossing voor ogen hebben. In drie van de vijf gemeenten is het bestaande, verder uit te breiden warmtenet (deels) in commerciële handen.

Ministerieel ingrijpen zorgt voor onrust

In de drie gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) waar het warmtenet (deels) in beheer is van een commerciële partij, zorgde de uitspraak van minister Jetten in oktober 2022 over het grotendeels publiek eigendom maken van warmtenetten voor wisselende reacties. Hoewel veel geïnterviewden het positief vinden dat de Rijksoverheid de regie in de warmtetransitie naar zich toetrekt en gemeenten in stelling brengt om eigen warmtenetten te realiseren, dreigt door het besluit ook stagnatie van lokale warmteplannen. Want commerciële partijen drukten de pauzeknop in: van de ene op de andere dag stopten zij met investeringen in nieuwe warmteinfrastructuur.³⁶

In Rotterdam vreest men dat door het stopzetten het toch al broze vertrouwen in instituties onder bewoners verder wordt geschaad. Jarenlang zijn de geesten rijp gemaakt voor de aanstaande uitbreiding van het warm-

34. Zie: Overheid.nl. (z.d.). *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*.

35. Jetten, R. A. A. (2022, 21 oktober). *Wet collectieve warmtevoorziening, besluit infrastructuur in publieke handen* [Kamerbrief].

36. Stadszaken. (2022, 20 oktober). *Vattenfall en Eneco woest op kabinet: ontwikkeling warmtenetten per direct stilgelegd*.

tenet en nog meer vertraging gooit zand in de motor, was de gedachte. In Utrecht zorgt het besluit eveneens voor vertraging, al zien de betrokkenen veel mogelijkheden voor de gemeente in het publiek eigendom maken van warmtenetten, gezien hun aanpak een uniforme oplossing voor de hele wijk voorschrijft. “Maar op de vorm moeten we nog broeden”, zegt Leendert Odijk, opgavemanager aardgasvrij bij de gemeente Utrecht.

Ook in Amsterdam had het besluit van Jetten impact. In 2022 was de gemeente er net in geslaagd om de publiek-private samenwerking aan de warmtetransitie te formaliseren: ‘Warm Amsterdam’ is een mantelovereenkomst waarmee gemeente, Vattenfall en de Amsterdamse woningcorporaties samenwerken aan het uitbreiden van het warmtenet, startend in vier buurten (waaronder de Wildemanbuurt) met een groot aandeel corporatiebezit.³⁷ Veel geïnterviewden spreken hoopvol over Warm Amsterdam: voor het eerst heerst er een gevoel van gemeenschappelijkheid tussen gemeente, woningcorporaties en Vattenfall. Maaïke Vallenduuk, coördinator participatie en communicatie energietransitie bij gemeente Amsterdam: “Heel bijzonder dat we nu eindelijk met één mond spreken.” Bram van Beek, buurtregisseur aardgasvrij, legt uit dat de samenwerking door het besluit van de ministerraad echter dreigt te stagneren: “We zitten nu in de situatie dat al onze werkzaamheden on hold staan, wachtend op de lezing van de wet door Vattenfall. Gaan ze door of trekken ze de stekker eruit? Afhankelijk daarvan komen we terecht in verschillende scenario’s, van alles ontvlechten en weer opnieuw opbouwen tot doorgaan op nagenoeg dezelfde leest.”

Groningen en Dordrecht daarentegen ondervonden geen voordeel of hinder van het kabinetsbesluit. In Groningen wordt het bestaande warmtenet uitgebreid in Selwerd, maar omdat dit net eigendom is van de gemeente en het lokale waterbedrijf had het besluit van Jetten weinig invloed. Hetzelfde geldt voor Dordrecht, waar het publieke nutsbedrijf HVC het warmtenet

37. Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. (z.d.). *Warm Amsterdam*.

beheert en Dordt-West op termijn zal voorzien uit warmte uit restafval. Wel ziet de Groningse energiecoöperatie Grunneger Power, die tot nu toe vooral betrokken is in het participatieproces van de uitbreiding, mede door het kabinetsbesluit kansen om decentraal warmte te gaan leveren. Procesbegeleider Anne Huizinga van Grunneger Power: “We zien het als een groeimodel: nu zijn we een partner in de ontwikkeling, maar nog niet in de warmtelevering. Hopelijk gaat dat stapje voor stapje vooruit, zodat de invloed van bewoners groter wordt. Als Grunneger Power blijven we in gesprek met Warmtestad en daar staan zij ook open voor”.

Ondanks de veroorzaakte vertraging zijn veel geïnterviewden, met het oog op de lange termijn, positief gestemd over het kabinetsbesluit. Want lange tijd bleef het ontwikkelen en aanbieden van collectieve arrangementen (voor de aanleg van warmtenetten, maar ook voor vve’s of voor complexmatige verduurzaming) achter bij de stimuleringsregelingen voor particuliere eigenaren die jaren gemeengoed zijn. Mogelijk luidt de politieke keuze voor publiek eigenaarschap van warmtenetten de door sommigen vurig gewenste inhaalslag in. Dit kan ervoor zorgen dat er andere (lagere) rendementen worden gehanteerd, zodat de consument uiteindelijk gunstiger af is.

Leefbaarheidsaanpak kent eigen dynamiek

Na 10 jaar afwezig beleid werken Rijk, gemeenten en lokale samenwerkingspartners weer samen aan een langjarige integrale aanpak van leefbaarheid en veiligheid in de meest kwetsbare gebieden. Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) heeft tot doel om de leefbaarheid en veiligheid in de meest kwetsbare gebieden in Nederland in 15 tot 20 jaar op orde te brengen en het perspectief van de bewoners te verbeteren. Hiertoe kiest het Rijk voor een langjarige, integrale en doelgerichte inzet, waarbij een onorthodoxe aanpak van de vraagstukken die zich in de gebieden aandienen niet uit de weg wordt gegaan.³⁸

38. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*. Volkshuisvesting Nederland.

Voor het NPLV zijn 20 stedelijke focusgebieden aangewezen, die meerdere wijken omvatten. In elk focusgebied moet een alliantie met relevante stedelijke partners gevormd worden en de organisatie van de aanpak wordt belegd bij een onafhankelijk programmabureau. Alle vijf wijken uit deze verkenning maken deel uit van een stedelijk focusgebied van het NPLV. In sommige focusgebieden bouwt het NPLV voort op een reeds lopende gebiedsgerichte aanpak. Dit geldt voor het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (sinds 2012), het Groningse Sunny Selwerd (sinds 2016) en het Utrechtse Samen voor Overvecht (sinds 2018). Amsterdam maakt sinds 2020 deel uit van het NPLV onder de noemer Nationaal Programma Samen Nieuw-West. Het Nationaal Programma Dordt-West is in 2022 toegevoegd.

De interviews in de onderzochte wijken maken duidelijk dat het NPLV eind 2022 in wisselende mate in de uitvoeringspraktijk geland was. Betrokkenen bij de warmtetransitie bleken vaak niet goed op de hoogte van de opzet en de lokale uitwerking van het NPLV, ondanks de soms lange traditie van wijkgericht werken bij deze gemeenten. In Amsterdam, Groningen en Dordrecht lag het NPLV nog vooral op strategische beleidstafels; in Rotterdam en Utrecht lijkt er bewust voor gekozen om beperkt afstemming te organiseren tussen de leefbaarheidsaanpak en de warmtetransitie. De langjarige inzet op het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van het NPLV, waarbinnen fysieke wijkverbetering een van vier actielijnen vormt, en de aanpak van de warmtetransitie zijn op lokaal niveau dus niet vanzelfsprekend communicerende vaten. Beide trajecten zijn op zichzelf zeer complex en kennen hun eigen dynamiek. Aan bewoners is deze ambtelijke en beleidsmatige drukte soms lastig uitlegbaar, zo ervaren professionals in de wijken.



Pendrecht, Rotterdam. © ANP/HollandseHoogte/Ronald van den Heerik

3. Reflectie

Het jaar 2022 was in verschillende opzichten een turbulent jaar. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de op de energietransitie gerichte wijkaanpak? Uit onderzoek weten we dat een lange adem en koersvastheid cruciaal is om een gebiedsgerichte aanpak te laten slagen. Maar als omstandigheden veranderen is ook wendbaarheid en adaptief vermogen nodig. Hoe laveren en opereren gemeenten in de praktijk?

Sinds de gesprekken die we in het laatste kwartaal van 2022 in de vijf wijken hebben gevoerd, is er alweer veel gebeurd. Toch maken de interviews duidelijk dat beleidsmakers en professionals – ondanks alle geschetste economische, sociale en beleidsmatige ontwikkelingen – met veel inzet en toewijding bleven werken aan geformuleerde ambities en gestelde doelen. Elkaar snel opvolgende ontwikkelingen zorgden daarbij wel voor onrust, voor een verlies aan houvast en soms voor wrijving. Planmatige werkwijzen die in gang waren gezet, raakten geregeld in de knel. Toch was er afgelopen jaar ook sprake van doorbraken en nieuwe inzichten, mede doordat een bovengemiddeld beroep is gedaan op het improvisatievermogen van beleidsambtenaren en professionals. Hun ervaringen in het afgelopen jaar bieden perspectief voor nieuwe, slagvaardige werkwijzen om wijken duurzaam en toekomstbestendig te maken.

3.1 Verlies aan houvast

Onder beleidsmakers en professionals bracht de opeenstapeling van veranderingen veel onzekerheid teweeg. Geregeld stelden de geïnterviewden zichzelf (en soms ook elkaar) de vraag of ze wel 'de goede dingen' doen. In ons rapport '[Samen naar een duurzame en leefbare wijk](#)' (2022) legden we uit dat transi-

ties altijd rommelig en onoverzichtelijk verlopen en vaak gepaard gaan met abrupte en onverwachte koerswijzigingen. En dat er gebroken moet worden met gangbare werkwijzen, zonder te weten wat ervoor in de plaats komt. Volgens transitiehoogleraar Jan Rotmans is dit kenmerkend voor de chaosfase van transities: oude kaders worden afgebroken, terwijl nieuwe arrangementen (beleid, regelgeving en financiering) nog grotendeels ontbreken.³⁹ Dit leidt tot onzekerheid, tot vertraging en versnippering. De geïnterviewde beleidsmakers en professionals ervaren hun werk daardoor soms als moeizaam en inefficiënt – als de processie van Echternach: bij elke drie stappen vooruit, weer twee terug.

Probleemreductie en versnippering

Politieke haast werkte het afgelopen jaar versnippering in de hand. Als de complexiteit toeneemt, zorgt dit bij politici, bestuurders en beleidsmakers geregeld voor een neiging tot probleemreductie. Door de oplopende druk laat men de eigen kerntaak en belangen op korte termijn prevaleren; dit gaat vaak ten koste van de meer holistische benadering van de opgaven en van de samenwerking die nodig is voor een integrale verbeteringsaanpak in kwetsbare wijken. Zo waren geïnterviewden in Utrecht terughoudend over samenwerking en afstemming op wijkniveau, en over communicatie met de wijk zolang de rekenmachines nog op tafel liggen en er nog geen aanbod voor bewoners klaarstaat. Een ander voorbeeld is het Amsterdamse idee van 'warmte only' – dat overigens inmiddels weer van tafel is. Toen de businesscase begon te knarsen ontstond het idee om het warmtenet dan maar te realiseren zonder kostbare isolatiemaatregelen.

39. Rotmans, J., & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. De Geus.

Om te anticiperen op de energiecrisis is er veel ad-hocbeleid gemaakt. Omdat er 'geleverd' moest worden, zijn in allerlei projecten opgestart voor bewoners met bestaansonzekerheid. Zie de inzet van energiecoaches en -fixers en het openstellen van buurtcentra om bewoners een warm onderdak te bieden. Geregeld zijn externe partijen ingezet die na hun opdracht met de noorderzon vertrokken. Hoewel er successen zijn geboekt, is soms wel ingeboet aan coördinatie, afstemming en verantwoording ten gunste van uitvoerbaarheid op korte termijn. Daardoor zijn kansen gemist om in contact te komen met bewoners die écht extra steun nodig hadden, om vertrouwen te winnen en om bewoners bij te praten over de ontwikkelingen in hun wijk. Dat het anders kan, zagen we in Dordrecht – en er zijn ook voorbeelden elders in het land – waar juist lokale sociaal ondernemers en actieve bewoners zijn ingezet. Zij wisten hun positie in de wijkaanpak te bestendigen of zelfs te versterken.

Verkokerde rijkssturing

Dat veel rijksbeleid bereid wordt in onafhankelijk van elkaar opererende departementale keukens, draagt eveneens bij aan versnippering in de wijkaanpak. De moeilijk doordringbare schotten tussen Haagse departementen zijn op zichzelf al niet helpend, maar bovendien lijkt Den Haag soms weinig oog te hebben voor de mogelijk ontwrichtende uitwerking van rijksbeleid op lokaal niveau. De afgelopen jaren waren er tal van specifieke uitkeringen om gaten te dichten voor gemeenten: denk aan de SPUK-energiearmoede, het Nationaal Isolatieprogramma en de PAW-subsidie voor proeftuinen. Ook de integrale gebiedsgerichte aanpak van het NPLV moet op lokaal niveau worden bekostigd uit allerlei departementale budgetten en tijdelijke uitkeringen.

Door deze goedbedoelde uitkeringen en andere aanjaaggelden staan gemeenten aan de lat om allerlei eindjes letterlijk aan elkaar te knopen. De lange adem die nodig is voor het structureel verbeteren van kwetsbare wijken is echter niet gebaat bij incidentenpolitiek, maar bij structurele financiering om 'het goede' goed te kunnen doen. Op wijkniveau dreigt echter een

wildgroei te ontstaan van korte opdrachten aan externe partijen, terwijl een langjarige wijkaanpak juist vraagt om langdurige samenwerking gebaseerd op vertrouwen en commitment aan de gestelde doelen.⁴⁰ Vrijwel overal zijn veel nieuwe collega's gestart, deels voor kortdurende opdrachten, omdat financiering tijdelijk is. En door het nijpende personeelstekort blijven functies soms lange tijd onvervuld, waardoor taken en activiteiten moeten worden opgesplitst of doorgeschoven. Gemeenten hebben hierop nog nauwelijks passende antwoorden gevonden: ambtelijke drukte treedt veelvuldig op en van zorgvuldige afstemming en overdracht is lang niet altijd sprake.

Frictie tussen korte en lange termijn

In alle vijf onderzochte gemeenten is een spanningsveld voelbaar tussen datgene wat op lange termijn nodig is om de transitie te realiseren en het kortetermijnbelang om processen in de wijk gaande te houden. Want om de transitie in goede banen te leiden, staan overheden, maar ook individuele bestuurders, ambtenaren en professionals voor de uitdaging om een balans te zoeken tussen de 'koplopersblik' (gericht op de lange termijn) en de 'managersblik' (gericht op de korte termijn).⁴¹ Volgens Christensen is dit innovatiedilemma inherent aan transities; hij stelt dat dit zowel kansen als conflicten kan opleveren.⁴² Overheden zijn soms genoodzaakt ontwrichtend beleid te maken om de weg te plaveien naar nieuwe, voor de transitie noodzakelijke organisatievormen en arrangementen. Op korte termijn kan dit weerstand en onzekerheid in de hand werken, maar op middellange termijn moet het doorbraken mogelijk maken.

40. Van Spijker, W., & Tops, P. (2021). *Het verhaal van NPRZ: Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren*; Uyterlinde, M., Boutellier, H., & De Meere, F. (2022). *Perspectief bieden: Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*. Verwey-Jonker Instituut.

41. Curry, A., & Hodgson, A. (2018). Seeing in Multiple Horizons: Connecting Futures to Strategy. *Journal of Futures Studies*, 13(1), 1-20.

42. Christensen, C. (2011). *The innovator's dilemma*. Harper Business.

Het kabinetsbesluit voor publiek eigendom van warmtenetten is een voorbeeld van ontwrichtend beleid. Hoewel het besluit bedoeld was om gemeenten houvast en perspectief te geven, torpedeerde het in de praktijk plannen en samenwerkingsrelaties waaraan jaren is gewerkt. In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht had het een ontwrichtende en vertragende werking op gesmede verbanden, uitgewerkte plannen en gestarte aanbestedings-procedures. Verschillende geïnterviewden zijn bang voor 'een vertraging van jaren', want het ontwikkelen van nieuwe publiek-private samenwerking vergt veel tijd. Ten tijde van de interviews was er nauwelijks perspectief om uit de ontstane impasse te komen; daarom is in verschillende gemeenten noodgedwongen de pauzeknop ingedrukt. Bovendien vrezen geïnterviewden dat dit tot verdere afbrokkeling van partnerschap en vertrouwen kan leiden: tussen burger en overheid, en tussen gemeenten en samenwerkingspartners.

3.2 Inspiratie voor de toekomst

Ondanks alle onrust zijn er in 2022 ook nieuwe, betekenisvolle stappen gezet in de energietransitie in de onderzochte wijken. Hoewel deze gemeenten zich beperkt van de wijs lieten brengen door alle onvoorspelbare ontwikkelingen die zich 2022 voordeden – want verschillende processen die reeds waren uitgestippeld zijn gestaag voortgezet – maakt deze verkenning duidelijk welke elementen onmisbaar gebleken zijn om de verduurzaming van kwetsbare wijken te doen slagen. Juist in tijden van spanning en onzekerheid.

Lange adem en continuïteit

Vier van de vijf onderzochte gemeenten werken al meer dan vier jaar aan de transitie naar aardgasvrije wijken. Die lange adem begint vruchten af te werpen. Groningen loopt voorop in de uitvoering. Hier is in 2022 een succesvol pilotproject uitgevoerd met de aanleg van het warmtenet in de buurt De Larix. Gemeente, Warmtestad en energiecoöperatie Grunneger Power hopen hiermee de weg te banen voor een soepele warmtetransitie

in andere buurten en voor bestending van de samenwerking. Het succes van deze kleinschalige pilot laat volgens een geïnterviewde zien dat je niet eindeloos moet blijven rekenen maar "gewoon van start moet gaan". Het tonen van resultaat door het uitvoeren van werkzaamheden zorgt voor meer vertrouwen van bewoners, terwijl het uitblijven van tastbare maatregelen juist tot scepsis kan leiden. Bovendien bevestigt deze ervaring in De Larix (opnieuw) dat je juist in dit soort wijken participatie en communicatie uiterst serieus moet nemen.

Utrecht volgde een andere strategie: hier legde de gemeente zich toe op planvorming en beleidsontwikkeling, gericht op een integraal plan om de hele wijk aardgasvrij te maken – en niet, zoals in Groningen en Rotterdam, pilotsgewijs te werk te gaan. Utrecht heeft als doel om heel Overvecht-Noord van het aardgas af te kunnen halen, zonder dat daarbij extra gemeentelijke middelen nodig zijn. Tijdens het tekenen en rekenen stond de communicatie met de wijk op een laag pitje; dit pakt men op als de plannen concreter zijn. Ook Amsterdam zette vooral in de systeemwereld stappen voorwaarts: de samenwerking in Warm Amsterdam zorgt volgens geïnterviewden voor de focus en slagkracht die nodig is om de warmtetransitie in de hoofdstad te realiseren.

In Rotterdam is in 2022 winst geboekt met het winnen van vertrouwen van bewoners en in de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de aardgasvrij-aanpak. Terwijl de aanbesteding van het warmtenet om technische en juridische redenen op zich liet wachten, is in contact met de wijk juist niet de pauzeknop ingedrukt. De inzet van het projectteam lijkt zich te vertalen in een positievere houding tegenover aardgasvrij wonen en in een groeiend draagvlak onder de Pendrechtters – waarbij ook de energiecrisis bijdraagt aan een groter gevoel van urgentie. Toch is men bezorgd dat het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen door de vertragingen weer kan afbrokkelen.

Blijvende aandacht voor bewonersbetrokkenheid

Tot (vrijwel) ieders verrassing zorgden externe ontwikkelingen ervoor dat in 2022 de belangen van bewoners van kwetsbare wijken (betaalbaarheid en wooncomfort) steeds meer samenvielen met het overheidsbelang om van het aardgas af te gaan. Minder dan voorheen hoefden bewoners overtuigd te worden dat er afscheid van aardgas moet worden genomen; ze ervaren – vanuit hun eigen belang – de noodzaak van de warmtetransitie. Dit betekent zeker niet dat participatie minder hard nodig is, maar het verandert wel de toon van het gesprek. De interviews laten zien dat gemeenten zoekende zijn hoe ze écht gehoor kunnen geven aan de zorgen van bewoners.

Daarbij is een contrast zichtbaar tussen de bewonersgerichte werkwijze in Groningen en Rotterdam en het proces in de Amsterdamse Wildemanbuurt, waar een voorgeschiedenis van teleurstellingen ertoe leidde dat bewoners hun zorgen niet meer deelden met de verantwoordelijke instanties. Vanwege het lage aantal meldingen dachten gemeente en corporaties deze wijk ‘relatief makkelijk’ van het aardgas af te kunnen halen – tot de bewoners in verzet kwamen. Ook in Utrecht Overvecht signaleren geïnterviewden dat veel inwoners wantrouwend en kopschuw zijn. Verschillende professionals benadrukken dat je als gemeente betrouwbaar en aanspreekbaar moet zijn. En dat je moet leveren. Want als je geen adequate opvolging weet te geven aan meldingen van afval, kun je moeilijk van bewoners verwachten dat ze gehoor geven wanneer je hen benadert. Voor de warmtetransitie betekent dit: zorg voor continue communicatie en participatie, niet alleen door te zenden, maar vooral ook door goed te luisteren, eerlijk en transparant te zijn en ruimte te scheppen om te anticiperen op initiatieven en ideeën uit de wijk.

Ruimte voor creatieve veranderaars

De ervaringen in de onderzochte wijken bewijzen de waarde van ambtenaren die zich niet laten afschrikken door wat er allemaal níet kan. Veranderende omstandigheden deden een groot beroep op de creativiteit, inventiviteit en het ondernemerschap van beleidsmakers en professionals. Neem de sociaal

ondernemer die in dienst trad bij de gemeente Dordrecht, en die uit ervaring weet hoezeer beleidsschotten en jargon een voor bewoners begrijpelijke wijkaanpak in de weg kunnen staan. Deze Lfor Schrauwen schrikt er niet voor terug om schotten omver te trekken. Of programmamanager Nicolien Wirschell die in Pendrecht allerlei – soms onconventionele – initiatieven ontplooidde om bewoners betrokken te maken en te houden. Of Hielke Ploeg, die in de Wildemanbuurt al vijf jaar actief is als bewonersadviseur. Dankzij zijn zorgvuldig opgebouwde netwerk in en rond de wijk heeft hij meer overzicht over alle processen in en rond de buurt dan menig ambtelijk betrokkene en hij spreekt partijen aan op hun verantwoordelijkheden wanneer dat nodig is. Dit zijn enkele voorbeelden van veranderaars die gesproken zijn in het kader van dit onderzoek, maar zij zijn zeker niet de enigen die een aanjagende en verbindende rol vervullen in deze wijken.

Deze veranderaars beschikken over competenties die onmisbaar zijn bij de aanpak van opgaven waarin verschillende domeinen en disciplines samenkomen. In onrustige en onvoorspelbare tijden lijken deze competenties nog belangrijker dan anders. Verbindende kwaliteiten zijn daarbij van groot belang; deze kunnen op uiteenlopende manieren gestalte krijgen.⁴³ Naast inventiviteit en verbindingskracht is ook doorzettingsvermogen en een zekere mate van onverstoortbaarheid nodig om een langjarige en ingewikkelde wijkaanpak te doen slagen.

Inzet van buffers en intermediairs

Naast veranderaars, zagen we in verschillende wijken dat onafhankelijke intermediairs soms nodig zijn om vooruit te komen. Niet alleen zijn zulke partijen vaak beter dan de gemeente en institutionele partners in staat om met burgers in contact te komen en hun vertrouwen te (her)winnen. Ook kunnen ze, vanuit hun onafhankelijke positie, als buffer of stootkussen

43. 't Hooft, S., Uyterlinde, M., & Van der Ham, J. (2021). *Balanceren en bijeenbrengen: Verbinders in de gebiedsgerichte aanpak*. Platform31.

fungeren. Zowel in Groningen (Grunneger Power) als in Amsterdam (adviesbureau STIPO) zagen we dat een intermediaire partij wél vertrouwd werd, terwijl dit voor de gemeente niet vanzelfsprekend was. De waarde van zulke *independent brokers* kwam ook naar voren in de uitwisselingssessies die we in het kader van het Actieprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken organiseerden met het programmamanagers van het Sustainable Neighbourhood Action Program in het Canadese Toronto.⁴⁴ De beïnvloedingskracht van deze partijen werkt twee kanten op: ze dienen het belang van de wijk en vanuit die positie kunnen ze zowel de systeem- als leefwereld in beweging brengen. Ze kunnen helpen om te de-escaleren en vertrouwen te herwinnen. Een belangrijke les is dan ook: probeer niet als gemeente alles in eigen hand te houden en tegenkrachten te onderdrukken, maar zet waar nodig procesondersteuners of community builders in die geen visitekaartje hebben van de gemeente.

Lef om te temporiseren

Het laatste cruciale element betreft het lef van strategen en bestuurders om te temporiseren. Al sinds de ondertekening van het Klimaatkoord gaat de uitvoering van de warmtetransitie gepaard met ongeduld en gejaagdheid. De warmtetransitie maakt deel uit van een uitermate complexe transitie, die niet alleen doorwerkt op een breed spectrum van beleidsterreinen, maar ook diep ingrijpt in het dagelijks leven van burgers en in de praktijk van organisaties en bedrijven. Het wordt vaak benaderd als een project, terwijl het een proces is. In de praktijk houden gemeenten geregeld (te) lang vast aan onrealistische deadlines. Haast kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid van het proces en de kwaliteit van het eindresultaat. Ook leidt het geregeld tot versmalling. Zo lijken de wijkuitvoeringsplannen die het Rijk van gemeenten verlangt soms van betekenis voor ambtelijke afvinklijstjes. Vaak zijn het eigenstandige producten, tot stand gekomen zonder veel afstemming en verbinding met

andere domeinen; regelmatig zijn ze ook niet bekend bij andere beleidsmakers en professionals die zich inzetten voor de betreffende wijk. Soms lukt het om in de uitvoering alsnog verbindingen te leggen met andere vraagstukken, maar meestal met een kortlopend of projectmatig karakter (zoals de banenmarkt in Rotterdam, of door energiecoaches uit de eigen wijk in te zetten).

Dat haastige spoed tot minder doordachte oplossingen en daardoor tot teleurstellingen kan leiden, is in tijden van crisis niet verrassend. Juist nu moeten overheden meebewegen met de realiteit. Hardnekkig vasthouden aan deadlines is daarbij niet altijd helpend. Soms is het nodig om te vertragen, in dienst van het proces én het resultaat. Soms ook is versnellen wenselijk, bijvoorbeeld als omstandigheden plotseling wijzigen.

3.3 De blik vooruit

De val van het kabinet Rutte IV brengt nieuwe onzekerheden met zich mee. Ingezet beleid komt op minder vaste schroeven te staan en een nieuw coalitieakkoord ligt er niet op korte termijn. Toch is afwachten geen optie. Juist in kwetsbare wijken is het belangrijk om vol te houden, om veranderaars ruimte te bieden om te experimenteren en te innoveren. Overheden moeten deze zoektocht ondersteunen en faciliteren. In eerste instantie met capaciteit, middelen en beleidsruimte. En in tweede instantie met passende wet- en regelgeving, wanneer er zicht is op de benodigde kaders en randvoorwaarden.⁴⁵ Het afgelopen jaar gebeurde beide, maar helaas wel met een sterk ad-hoc-karakter en een hoge mate van versnippering.

Om te voorkomen dat beleid ontwrichtend en contraproductief uitwerkt, is het belangrijk dat overheden respect hebben voor de belangen en de hande-

44. Van Hal, A., Uyterlinde, M., & Tom, N. (2023). *Leren van elkaar in tijden van verandering: Een holistische verduurzamingsaanpak in Canadese en Nederlandse kwetsbare wijken*. Platform31.

45. Zie: Simons, L. & Nijhof, A. (2020). *Changing the game: Sustainable Market Transformation Strategies to Understand and Tackle the Big and Complex Sustainability Challenges of Our Generation*. Routledge.

lingsruimte van mensen in de uitvoering. Rijk, provincie en gemeenten zullen daarom ruimte moeten geven om te experimenteren en al doende verder te komen, zonder bang te zijn om de verkeerde weg in te slaan. Want ook dat kan waardevolle kennis opleveren. Hoewel de verkokering nog steeds hardnekkig is en incidentele regelingen veelvuldig optreden, gloort er ook hoop. Vlak voor de val van het kabinet lanceerden drie ministeries de interdepartementale regeling 'Kansrijke wijk'.⁴⁶ Deze regeling, die een breed aantal beleidsdo-
meinen omvat, maakt integrale uitvoeringsplannen mogelijk in de 20 stede-
lijke focusgebieden die deel uitmaken van het NPLV, met zo weinig mogelijk
administratieve rompslomp in de uitvoering.

Als we kijken naar de toekomst, lijkt één ding zeker: de turbulentie houdt nog wel even aan. Er zijn nog allerlei zwarte zwanen in aantocht. Daarom is het belangrijk dat iedereen die werkt in of aan kwetsbare wijken, niet alleen bezig is met de integrale doelen op lange termijn – het realiseren van toekomstbe-
stendige, sociaal duurzame wijken – maar ook oog houdt op de bal. En daarbij
de benodigde wendbaarheid inbouwt, niet alleen om onverwachte tegen-
slagen te kunnen ondervangen, maar ook om te anticiperen op onverwachte
kansen en positieve ontwikkelingen. Als daarbij de inwoners van de wijken
waarover het gaat écht serieus worden genomen, kan de overheid weer stap
voor stap een betrouwbare partner worden.

46. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *SPUK kansrijke wijk*. Volkshuisvesting Nederland.

Colofon

Dit is een uitgave van Platform31, Nyenrode Business Universiteit en het Verwey-Jonker Instituut
Den Haag, oktober 2023

Auteurs: Matthijs Uyterlinde (Verwey-Jonker Instituut) en Emre Can (Platform31)

Tekstredactie: Platform31

Beelden: ANP

Opmaak: Gé grafische vormgeving

Platform31

Bestuurders, beleidsmakers, professionals, inwoners en ondernemers zoeken oplossingen voor complexe vraagstukken in stad en regio. Hoe komen we tot een inclusieve en duurzame samenleving? Met voldoende woningen in een passende omgeving. Waar een innovatieve overheid en economie bijdragen aan brede welvaart. Om tot toekomstbestendige oplossingen te komen, brengen we partijen bij elkaar en onderzoeken we maatschappelijke opgaven in samenhang. We signaleren trends en verbinden beleid, praktijk en wetenschap. Zo komen we samen tot een aanpak waar bestuurders en uitvoerders direct mee aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Nyenrode Business Universiteit

Nyenrode Business Universiteit werkt aan een duurzame toekomst door studenten en deelnemers te stimuleren zich te ontwikkelen tot verantwoordelijke leiders.

Postbus 130, 3620 AC Breukelen
www.nyenrode.nl

Verwey-Jonker Instituut

Het Verwey-Jonker Instituut doet sinds 1993 onderzoek naar de maatschappelijke vraagstukken van vandaag en morgen. Ons werk draagt bij aan de ontwikkeling van een vitale en veerkrachtige samenleving, met gelijke kansen voor iedereen. Met ons onderzoek geven we richting aan het beleid en uitvoering van onze opdrachtgevers.

Giessenplein 59 C, 3522 KE Utrecht
www.verwey-jonker.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is besteed aan het samenstellen van deze uitgave, kan de uitgever geen aansprakelijkheid aanvaarden bij eventuele onjuistheden. Aan de inhoud van deze publicatie kunnen dus geen rechten worden ontleend. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Platform31 heeft haar uiterste best gedaan de rechten van de afbeeldingen te achterhalen en daarvoor de wettelijk verschuldigde vergoedingen af te dragen. Zij die menen aanspraak te kunnen maken op copyright, kunnen zich wenden tot de uitgever.