



## Inleiding

In de notitie 'proces wijkgerichte aanpak' beschrijft het ministerie van BZK de belangrijkste elementen van het proces om te komen tot een aardgasvrije wijk. Belangrijke vragen daarbij zijn hoe de positie van eigenaren, huurders en/of bewoners in dit proces wordt geborgd, welke bevoegdheden voor gemeenten nodig zijn om in het kader van een uitvoeringsplan op wijkniveau (door het wijzigen van het omgevingsplan) de levering van aardgas in een wijk te beëindigen en welke waarborgen m.b.t. participatie voor de bewoner en gebouweigenaar hierbij nodig zijn.

Klimaatstichting HIER kan zich goed vinden in de keuze om te werken met een gemeentelijke transitievisie warmte, wijkuitvoeringsplannen en het gemeentelijk omgevingsplan.

Wij zijn van mening dat op vijf punten het proces een nadere invulling verdient dan wel moet worden aangepast. Daarbij kijken we ook naar de aanpak van de financiering, omdat de beschikbaarheid van aantrekkelijke financiering van essentieel belang is voor een succesvol besluitvormings- en uitvoeringsproces.

Deze punten zijn:

1. Een betere uitwerking van het wijkuitvoeringsplan. In de notitie wordt de indruk gewekt dat het wijkuitvoeringsplan een éénmalig document is, op basis waarvan de gemeenteraad het omgevingsplan voor een wijk kan vaststellen. In onze ogen is een totaal andere benadering nodig voor een zinvolle invulling van het participatieproces. Wij stellen voor het wijkuitvoeringsplan te benaderen als een proces van ongeveer acht jaar, waarin vier verschillende fases kunnen worden onderscheiden en waarbij per fase meerdere opties mogelijk zijn voor bewonersparticipatie.
2. Wij stellen voor om voorafgaand aan de gemeentelijke besluitvorming over het omgevingsplan voor de wijk, waarin de definitieve keuze voor een bepaald warmtealternatief word vastgelegd, een participatiemeting te houden onder alle woningeigenaren in de betreffende wijk. Doel van de meting is duidelijkheid te krijgen over het aantal woningeigenaren dat bereid is mee te werken aan de gekozen oplossing. De meting draagt er ook aan bij dat de positie van bewoners, woningeigenaren en bewonersinitiatieven voldoende wordt geborgd.
3. In de ontwerp Warmtewet 2 staat dat een gemeente een warmtekavel en een warmtebedrijf aanwijst voor de start van het wijkuitvoeringsplan. Zowel bewoners, gemeenten als warmtebedrijven zijn van mening dat deze aanpak in de praktijk niet werkt. Het is veel logischer om de keuze voor een warmtebedrijf aan het einde van de ontwikkelfase te doen.
4. De belangrijkste vragen die bewoners en woningeigenaren zich stellen zijn 'wat verandert er in mijn woning?', 'wat gaat het kosten?' en 'wie gaat dat betalen?'. Het huidige subsidie-instrumentarium sluit niet aan bij de wijkaanpak. Het is te beperkt, te versnipperd, het voldoet niet aan uitgangspunt van woonlastenneutraliteit en biedt geen langjarige zekerheid voor eigenaren en verhuurders. Het instrumentarium stimuleert woningeigenaren ook niet om mee te werken aan de wijkaanpak. In plaats daarvan pleiten we voor een

vouchersysteem voor woningeigenaren, die zij mogen inzetten bij het aardgasvrij maken van de eigen woning, zodra het omgevingsplan voor de wijk is vastgesteld. Dit bevordert bewonersparticipatie en creëert een krachtige incentive voor woningeigenaren om te komen tot een omgevingsplan voor de wijk.

5. In veel gevallen zullen bewonersinitiatieven kiezen voor een modern warmtenet, vaak in combinatie met voldoende energiebesparing. Om tot een succesvol wijkwarmteplan te komen is er een financieringsfaciliteit voor bewonersinitiatieven nodig voor de financiering van de ontwikkelfase van een warmtenet en bij te dragen aan de realisatie van het warmtenet.

In de verdere notitie werken we deze punten nader uit. Voorafgaand daaraan is het belangrijk om in te gaan op de positie van woningeigenaren, bewoners en bewonersinitiatieven.

### **De positie van woningeigenaren en bewoners**

Bewonersparticipatie bij de transitie naar aardgasvrije wijken is onmisbaar, met name tijdens de uitvoering. Het heeft een praktische reden; een groot deel van de maatregelen zal bij de bewoners thuis, achter de meter, genomen moeten worden. Woningeigenaren zijn de baas in hun eigen woning. Zij zullen forse investeringen moeten doen van duizenden tot vaak tienduizenden euro's. Voordat mensen hiertoe overgaan volstaat het niet een proces met enkel inspraak aan te bieden. Het vraagt om partnerschap en gelijkwaardige samenwerking met woningeigenaren en bewoners.

De gemeente heeft baat bij bewonersparticipatie. De voordelen van een wijkaanpak waarin samenwerking met bewoners en bewonersinitiatieven een centrale plek heeft zijn:

1. Medewerking van bewoners verwerven
2. het formele democratische proces versnellen
3. kosteneffectiviteit van de ontwikkeling en realisatie vergroten
4. praktische uitvoerbaarheid van de gekozen oplossing vergroten

Gemeenten merken dat de gebruikelijke route van inspraak die ze gewend zijn bij andersoortige besluitvorming, niet werkt. Participatie in de transitie naar aardgasvrije wijken is een ander verhaal. Georganiseerde bewoners en VvE's zullen op een vergelijkbare manier bij de besluitvorming moeten worden betrokken als bijvoorbeeld woningcorporaties. Het gaat met andere woorden niet alleen om betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. Definitieve besluitvorming door een gemeente is in de praktijk pas mogelijk bij voldoende zekerheid dat een ruime meerderheid van de woningeigenaren bereid is mee te werken.

### **Bewonersinitiatieven**

In een snel groeiend aantal wijken is sprake van bewonersinitiatieven, die samen met de gemeente werken aan een aardgasvrij alternatief voor de wijk. Deze bewonersinitiatieven zijn – tenzij anders afgesproken – geen vertegenwoordiging van de wijk. Zij zijn als woningeigenaren en huurders wel een relevante partij in het besluitvormingsproces. In veel gevallen kunnen deze initiatieven ook rekenen op draagvlak bij een belangrijk deel van de andere wijkbewoners. In de praktijk zal het voor een gemeente moeilijk zijn om zonder samenwerking met een bewonersinitiatief tot een succesvolle implementatie te komen.

## Nadere uitwerking van de vijf punten

### 1. Het wijkuitvoeringsplan

De gemeente werkt in het wijkuitvoeringsplan concreet uit op welk duurzaam alternatief de wijk overgaat en per wanneer, en welke maatregelen nodig zijn om tot de gewenste situatie te komen. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente het uitvoeringsplan per wijk of buurt opstelt in samenspraak met bewoners, gebouw eigenaren, netbeheerders en andere stakeholders.

In de praktijk kunnen in het wijkuitvoeringsplan een aantal fases worden onderscheiden. De invulling van de bewonersparticipatie kan in de verschillende fases op meerdere manieren worden ingevuld. Essentieel is dat alle woningeigenaren in de realisatiefase daadwerkelijk meewerken. De participatiemeting geeft hierover duidelijkheid.

Op hoofdlijnen ziet het wijkuitvoeringsplan er als volgt uit:

- Startdocument
  - Dit document gaat in op de keuze buurt/wijk, kansrijke alternatieven, de fasering van het proces, de organisatie, de uitgangspunten bij de participatie in de verschillende fases en de wijze van participatie in de oriëntatiefase;
- Oriëntatiefase. Belangrijkste activiteiten:
  - Opzetten uitvoeringsorganisatie, bewoners informeren en betrekken bij vervolgt raject, voorkeurskeuze warmte-alternatief, vastlegging in intentieovereenkomst rol bewonersinitiatief in volgende fases;
- Ontwikkelfase. Belangrijkste activiteiten:
  - Ontwikkeling concrete propositie aan bewoners, plan financiering, vaststelling rol bewonersinitiatief bij realisatiefase, in geval warmtenet vaststelling warmtekavel en selectie warmtebedrijf, vaststelling rol bewoners(initiatief) bij beheer warmtenet, participatiemeting, vastleggen keuze door gemeenteraad in Omgevingswet (inclusief keuze tijdstip beëindiging gebruik aardgas);
- Realisatiefase. De belangrijkste activiteiten zijn afhankelijk van de keuze van het warmte-alternatief
  - Wijkuitvoeringsorganisatie, samenwerking met bewonersinitiatief, samenwerking met marktpartijen, eventueel energiedienstenbedrijf, gezamenlijke inkoop besparingsmaatregelen, warmtepompen e.d., aanleg warmtenet
  - Benutting voucher
- Beheerfase
  - Onderzoek tevredenheid over uitvoering, comfort, kosten, uitwerking rol bewoners bij beheer warmtenet

### 2. De participatiemeting

Een belangrijke vraag binnen het besluitvormingsproces is of de gemeenteraad een definitief besluit kan nemen voor een bepaald warmtealternatief op basis van technische en financiële afspraken over de kwaliteit van het aanbod (inclusief de voorwaarden waar deze aan moeten voldoen) of dat dit besluit ook vereist dat voldoende woningeigenaren de gekozen oplossing steunen (vergelijkbaar met de besluitvorming over grootschalige renovatie bij woningcorporaties). Wij denken dat dat laatste van essentieel belang is en zorgt voor een gelijkwaardige positie voor bewoners, woningeigenaren en bewonersinitiatieven binnen het politieke besluitvormingsproces. Wij stellen daarom een participatiemeting voor als een noodzakelijk onderdeel van een zorgvuldig besluitvormingsproces. Het idee is dat definitieve besluitvorming door de gemeenteraad pas mogelijk is als bijvoorbeeld

tenminste 70% van de woningeigenaren bereid is mee te werken aan de uitvoering van het plan. Dit percentage geldt ook voor de besluitvorming binnen woningcorporaties en kan ook worden gezien als een ondergrens bij de aanleg van een warmtenet.

Daarbij gelden de volgende overwegingen:

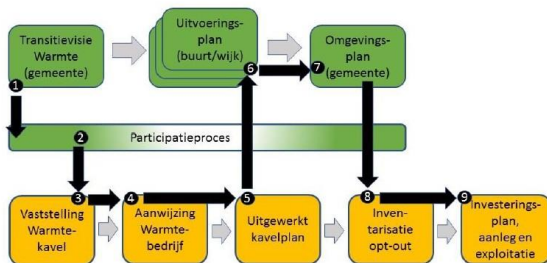
- Woningeigenaren spelen een centrale rol bij de transitie naar een aardgasvrije wijk. Zij zijn de baas in de eigen woning. Zij zullen al snel tussen € 5.000 en € 50.000 moeten investeren om de maatregelen in de woning die nodig zijn voor een klimaatneutraal warmtealternatief te realiseren. Zonder de medewerking van woningeigenaren wordt uitvoering onhaalbaar.
- De gemeenteraad kan in de praktijk geen besluit nemen zonder inzicht in de participatie van woningeigenaren tijdens de realisatiefase.
- De participatiemeting zorgt ervoor dat de positie van woningeigenaren in het besluitvormingsproces wordt geborgd. Het gevolg hiervan is dat gemeenten vanaf de start van het proces zullen kiezen voor een zeer zorgvuldig participatieproces, waarin alle woningeigenaren zoveel mogelijk worden meegenomen. Het kan er ook toe leiden dat de woningeigenaren zich in een vroeg stadium kunnen uitspreken over de keuze tussen de verschillende alternatieven.
- De participatiemeting zorgt er ook voor dat bewonersinitiatieven een volwaardige positie krijgen in het besluitvormingsproces in de wijk. De kans is immers groot dat een gemeentelijk plan waar een bewonersinitiatief niet achter staat, geen meerderheid krijgt als het initiatief draagvlak heeft in de wijk. Dus moet de gemeente samen met het initiatief zorgen voor een voldoende aantrekkelijk voorstel. De mogelijkheid om gebruik te maken van de voucher zorgt er hopelijk voor dat ook bewoners voorstander zijn van een oplossing.
- De participatiemeting draagt bij aan een zorgvuldig proces, waarin duidelijk wordt wat het gekozen warmtealternatief betekent voor de maatregelen die nodig zijn in de verschillende woningen, de kosten die hiermee zijn gemoeid en de financieringsmogelijkheden. Het is immers evident dat een warmtealternatief dat onvoldoende draagvlak heeft niet kan worden gerealiseerd.
- Een sterke positie binnen het besluitvormingsproces voor het bewonersinitiatief is ook van cruciaal belang om als gelijkwaardige partner afspraken te maken met de gemeente, waarbij partijen samen in goed overleg bepalen welke rol het initiatief zal spelen in de realisatie- en de beheerfase. Daarbij gaat het zowel om de maatregelen in de woning als – indien relevant – de organisatie van het warmtenet.

Aandachtspunten:

- In de praktijk heeft de gemeente te maken met vier typen woningeigenaren: eigenaar-bewoners, VvE's, woningcorporaties en particuliere verhuurders. De vormgeving van de participatiemeting moet hierop zijn ingericht
- Onderdeel van een succesvolle participatiemeting is goed informeren over opties, overwegingen, gevolgen etc. (financieel, ruimtelijk, energetisch, comfort, in het grotere plaatje, etc.)

### 3. Selecteer warmtebedrijf aan eind ontwikkelfase

In de ontwerp Warmtewet 2 staat dat een gemeente een warmtekavel en een warmtebedrijf aanwijst voor de start van het wijkuitvoeringsplan. Zie onderstaand schema uit de toelichting op het wetsvoorstel.



Deze volgorde sluit niet aan bij de aanpak van bewonersinitiatieven, gemeenten en warmtebedrijven in de praktijk.

Bewonersinitiatieven zijn meestal positief over warmtenetten nadat ze verschillende warmtetechnieken onderzocht hebben. Een belangrijk criterium is daarbij wel dat zij als afnemers een bepaalde vorm van zeggenschap houden over het warmtenet met betrekking tot tarieven, duurzaamheid en service. Als de keuze voor een warmtebedrijf al is gemaakt, is het logisch dat ze in de weerstand schieten.

Iets vergelijkbaars geldt voor gemeenten. Gemeenten begrijpen in toenemende mate dat de warmtevoorziening een publieke taak is - iedere bewoner heeft recht op een goede warmtevoorziening. Bovendien snappen gemeenten dat eigenaar-bewoners de baas zijn in de eigen woning. Gemeenten moeten daarom kiezen voor een zorgvuldig uitvoeringsplan per wijk. Dus inclusief een volwaardig participatieproces, waarbij bewoners als gelijkwaardig partner worden behandeld. Gemeenten willen ook de regie houden en deze niet in de praktijk overdragen aan een (commercieel) warmtebedrijf.

Ook de warmtebedrijven voorzien problemen met deze volgorde. De toewijzing van een kavel aan een warmtebedrijf betekent nog niet dat er in een specifieke wijk die onderdeel is van dit kavel een warmtenet komt. Het is in de praktijk niet meer dan de voorkeursoptie van de gemeente. Het betekent evenmin dat het warmtebedrijf in alle wijken binnen het kavel verantwoordelijk wordt voor het warmtenet. Dit betekent dat het warmtebedrijf bij deze volgorde genoodzaakt is om samen met de gemeente een participatie- en communicatietraject aan te gaan zonder gegarandeerde aanwijzing. Bovendien verwachten de warmtebedrijven dat ze bij een in principe aanwijzing voorafgaand aan de besluitvorming het uitvoeringsplan tegen veel weerstand aan zullen lopen vanwege het monopoliekarakter van een warmtenet.

Wij stellen voor dat de gemeente – in lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord - tijdens het uitvoeringsplan pas tijdens de ontwikkelfase een kavel selecteert en een warmtebedrijf selecteert voor dat kavel.

Een groot voordeel van deze aanpak is dat bewonersinitiatieven samen met de gemeente in een dergelijk proces de tijd en de ruimte kunnen krijgen om te bepalen welke rol zij willen spelen bij de ontwikkeling van het warmtenet. Tweede voordeel is dat gemeenten niet voorubaat worden gedwongen tot de keuze voor grote warmtekavels en dat er meer ruimte ontstaat voor innovatieve warmtenetten, de combinatie met koeling en de levering van elektriciteit.

#### **4. Vouchersysteem voor eigenaren en verhuurders.**

Het huidige subsidie instrumentarium is te beperkt, voldoet niet aan uitgangspunt van woonlastenneutraliteit, is versnipperd en biedt geen langjarige zekerheid voor eigenaren en verhuurders. Een woninggebonden budget (voucher voor woningeigenaren, dat zij na de besluitvorming in het omgevingsplan voor de wijk mogen inzetten bij het aardgasvrij maken van de eigen woning is een aantrekkelijk alternatief, dat bewonersparticipatie stimuleert. Uitgangspunt voor de hoogte van dit subsidie-instrument is (de complexe discussie over) woonlastenneutraliteit. Als denkbaar hanteren we dat in situaties waarin burgers geconfronteerd worden met collectieve oplossingen, waarbij deelname (uiteindelijk) niet vrijwillig is, (in de regel het geval bij aardgasvrij maken in het kader van de wijkaanpak) er een garantie op woonlastenneutraliteit zal moeten bestaan ten opzichte van de gasreferentie. In de praktijk zal moeten worden gekeken hoe moet worden omgegaan met woningeigenaren die bepaalde maatregelen al hebben genomen. Dit is niet wezenlijk anders dan bij subsidieregelingen.

Het vouchersysteem staat ook open voor VVE's en particuliere verhuurders. Voor woningcorporaties wordt een vergelijkbare faciliteit geboden in de vorm van een geormerkte teruggave van de verhuurdersheffing, gekoppeld aan de verduurzamingsopgave van de corporatie en de geleverde inspanning. De te leveren inspanningen worden vastgelegd in de prestatieafspraken tussen corporatie en gemeente.

#### **5. Financieringsfaciliteit voor de ontwikkeling van een warmtenet door bewonersinitiatieven**

De warmtetransitie staat hoog op de prioriteitenlijst van burgers en hun coöperaties. De Lokale Energie Monitor telt in 2020 minstens 77 lokale burgerinitiatieven met concrete plannen en projecten op het gebied van warmte. Dit zijn er 23 meer dan in 2019. Verreweg de meeste projecten zijn in de onderzoeksfase. In de meeste gevallen kiezen bewonersinitiatieven voor een modern warmtenet, vaak in combinatie met voldoende energiebesparing. Veel mogelijke warmtenetten zijn niet interessant voor commerciële partijen die kiezen voor grootschalige warmtenetten en een zo hoog mogelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen willen zien. Voor bewoners die mede-eigenaar willen worden van een warmtenet is rendement op ingelegd vermogen niet nodig; het is voor hen geen financiële investering, het is een collectieve voorziening waar zij zich graag voor inzetten.

Op dit moment is er in Nederland nog nauwelijks ervaring met dergelijke warmtenetten in lokaal eigendom. Daarom is het nodig dat de komende jaren pilots worden ondernomen waarbij de kinderziekten bekend worden, risico's in kaart gebracht worden, en daarna gewaardeerd en gemitigeerd kunnen worden.

In Denemarken worden bijvoorbeeld goed aangelegde, coöperatief beheerde warmtevoorzieningen door financiële partijen als zeer interessant beschouwd - on par bijna met door overheden gefinancierde infrastructuur. Banken verdringen zich om deze waardevolle infrastructuur te mogen financieren.

Om bewonersinitiatieven de mogelijkheid te bieden in samenspraak met de gemeente tot een succesvol wijkwarmteplan te komen is er een warmtefonds voor bewonerscoöperaties nodig die op de volgende wijze kan helpen:

1. Een (hoog)rentende, getrancheerde lening om de ontwikkelkosten te financieren tot financial close;

2. Een laagrentende, converteerbare, achtergestelde lening (bij closing) die aanvullend is op de overige financiering;

Dit warmtefonds kan daarnaast bijdragen aan de borging en het beschikbaar stellen van de maatschappelijke kennis rond warmtenetten.