

Waarom de Wijk?

De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie

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

Stellingen:

1. Het instrumentarium dat de wijkaanpak in de warmtetransitie moet ondersteunen is sterk gericht op de kosteneffectiviteit van collectieve warmtesystemen
2. De wijkaanpak is momenteel onvoldoende toereikend voor het effectief realiseren van de warmtetransitie in wijken met hoge concentraties van energiearme huishoudens
3. Om de warmtetransitie te koppelen aan andere opgaven, zoals leefbaarheid en veiligheid, zou de warmtetransitie beter moeten worden verankerd in wijkenbeleid
4. De wijkaanpak in de warmtetransitie kan versterkt worden door de lessen van het wijkgericht werken in het sociaal-ruimtelijk beleid te integreren
5. Een duidelijke visie op het 'waarom' van de wijkaanpak is noodzakelijk voor een effectieve uitvoering van de warmtetransitie

Waarom de Wijk?

De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie

Aanleiding

De wijkaanpak krijgt opnieuw gestalte in de warmtetransitie

De warmtetransitie is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de Nederlandse klimaatambities. Eén van de doelen die voortvloeit uit het Klimaatakkoord (2019a) is het uitfaseren van aardgas als energiebron voor onze warmtevoorziening: in 2050 moeten er zo'n 8 miljoen bestaande woningen en 1 miljoen andere gebouwen aardgasvrij zijn. Om deze warmtetransitie te realiseren zette kabinet Rutte III en IV stevig in op de 'wijkaanpak'¹ (zie bijv. Klimaatakkoord 2019b, BZK 2020), waarmee woningen wijk voor wijk aardgasvrij gemaakt kunnen worden.

Met het rijksbeleid voor de warmtetransitie is een nieuwe invulling gegeven aan de wijkaanpak in een nieuw beleidsdomein. In het Klimaatakkoord wordt de wijkaanpak gepresenteerd als een 'gestructureerde aanpak' om woningen van het aardgas af te koppelen. Deze gestructureerde aanpak zou nodig zijn omdat het gaat om een 'enorme' opgave die alleen kan slagen als deze gestructureerd en dus wijk voor wijk uitgevoerd kan worden (Klimaatakkoord 2019b). Bovendien kan er tempo gemaakt worden door woningen in samenhang aan te pakken, en biedt het de mogelijkheid om verschillende opgaven gezamenlijk op te pakken, zoals de aanleg van een warmtenet en de vervanging van de riolering. Tot slot wordt in het Klimaatakkoord (2019b) genoemd dat de wijkaanpak het mogelijk maakt om in samenspraak met bewoners tot afwegingen te komen over hoe de wijk te verduurzamen.

Het eerste programma dat voortkwam uit het Klimaatakkoord om de wijkaanpak vorm te geven was het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Inmiddels ondersteunt het Rijk de wijkaanpak in de warmtetransitie via (deelname aan) verschillende programma's, zoals het 'Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving'², het 'Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie' (een vervolg op het Programma Aardgasvrije Wijken), het programma 'Agenda Stad' (waarin de warmtetransitie onderdeel is van specifieke City Deals) en het 'Nationaal Isolatieprogramma' (BZK 2022a). De veelheid aan verschillende programma's die de uitvoering van de warmtetransitie ondersteunen, met elk een eigen doelstelling, roept de vraag op hoe deze programma's met elkaar samenhangen, op elkaar voortbouwen en mogelijk botsen in de uitvoering. Zo laten Uyterlinde et al. (2021) in een onderzoek naar 15 kwetsbare wijken zien dat een projectmatige invulling van de wijkaanpak in de warmtetransitie de boventoon voert, ten koste van een meer integrale wijkaanpak, waarin de energietransitie in kwetsbare wijken verbonden wordt met andere (leefbaarheids)opgaven.

Het doel van dit onderzoek is de ideeën die ten grondslag liggen aan de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid inzichtelijk te maken en te bestuderen hoe deze doorwerken in de (beleids)praktijk van de warmtetransitie. We laten zien dat een technocratische invulling van de wijkaanpak de boventoon voert in het rijksbeleid voor de warmtetransitie. Het Rijk stuurt in de

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

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

warmtetransitie met name aan op het versneld aardgasvrij maken van woningen met technologieën die de laagste maatschappelijke kosten opleveren. Het doel daarvan is de warmtetransitie haalbaar en betaalbaar te maken. Tegelijkertijd hebben de energiecrisis en de opgedane ervaringen met de uitvoering van de warmtetransitie, het belang aangetoond van een wijkaanpak waarin oog is voor energiearme huishoudens en het (gebrek aan) vertrouwen van burgers in instituties. We zien daarom ook terug dat een bredere opvatting van de wijkaanpak prominenter wordt: volgens deze opvatting zou ook in de warmtetransitie de wijkaanpak zich moeten richten op kwetsbare huishoudens en/of het versterken van lokaal zeggenschap van bewoners. Door de warmtetransitie nadrukkelijker te verweven met het wijkenbeleid uit het sociaal-ruimtelijk domein kan deze invulling van de wijkaanpak verder worden versterkt.

Achtergrond

Hoewel ons onderzoek zich met name richt op de wijkaanpak in de warmtetransitie, staat deze wijkaanpak niet geheel los van de langere traditie van wijkgericht werken die Nederland kent. En juist in een breed begrip van de wijkaanpak ligt de kans om de warmtetransitie te verbinden aan andere maatschappelijke opgaven in de wijk. Voordat we onze bevindingen verder toelichten staan we daarom kort stil bij de achtergrond van de wijkaanpak binnen het sociaal-ruimtelijk domein.

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

De wijkaanpak kent een zekere aantrekkingskracht omdat we ook de wijk³ een bepaalde betekenis toekennen. De kleinschaligheid van de wijk maakt het een platform voor dagelijkse uitwisselingen en daarmee ook een plek voor verbinding (Fainstein & Fainstein 2018; Talen 2019). Waar de wijk ten tijde van de industrialisatie aan belang had verloren, werd de wijk in de tweede helft van de 20^e eeuw weer expliciet onderdeel van stedelijk ontwerp. Verschillende sociologen, stedenbouwkundigen en planologen zagen de wijk als basis voor gemeenschapsvorming en daarmee als een belangrijk tegenwicht voor de individualisering en verschraling van het geestelijk en sociale leven in de stad: de wijkgedachte.

De aanhangers van bovengenoemde ‘wijkgedachte’ veronderstelden een sterk verband tussen de fysieke ruimte en het sociale leven in de wijk. Ook in de verdere toepassing en ontwikkeling van de wijkaanpak is de aanname terug te zien dat fysieke ingrepen zouden moeten bijdragen aan allerlei maatschappelijke opgaven. Waar in de stadsvernieuwing de nadruk lag op een fysieke aanpak (‘stenen stapelen’) was tijdens de latere stedelijke vernieuwing juist het verbeteren van de sociaal-economische positie van bewoners het hoofddoel (‘sociale stijging’). De golfbeweging tussen een primair fysieke aanpak enerzijds en een aanpak met sociale doeleinden anderzijds kenmerkt de geschiedenis van de wijkaanpak (Uyterlinde et al. 2021).

Inmiddels zijn de termen ‘wijkaanpak’, ‘wijkgericht werken’, ‘wijkgerichte aanpak’ en ‘wijkenbeleid’ bekende noemers in het sociaal-ruimtelijke domein. Verloo & Ferrier (2021) definiëren wijkgericht

³ Wij maken in het onderzoek geen onderscheid tussen het begrip wijk en buurt. Talen (2017) noemt beide termen als vertaling voor het begrip ‘neighborhood’.

werken als ‘praktijken en strategieën die gemeenten inzetten op het schaalniveau van de wijk’ en wijkenbeleid als ‘beleid dat door de Rijksoverheid wordt gevoerd om interventies te plegen in wijken of gebieden’ (p. 5). In de wijkaanpak komen deze twee samen: het is volgens Verloo en Ferrier (2021) te zien als een opzet van een nieuwe, integrale werkwijze waarin verschillende actoren – zoals de Rijksoverheid, gemeenten en maatschappelijke organisaties – samenwerken aan concrete opgaven in de wijk. Belangrijk bij bovengenoemde definitie is dat de wijkaanpak gaat om een langlopende inzet die gebiedsgericht (buurt of wijk) is, waarin gewerkt wordt aan een samenhangende inzet van maatregelen en interventies en dat als doel heeft een integrale verbetering van de leefomgeving en de leefsituatie van bewoners te realiseren (Uyterlinde et al. 2022).

Er kunnen dus verschillende motivaties zijn om opgaven aan te pakken middels een wijkaanpak. In het kader van de warmtetransitie is er geen heldere definitie van wat een wijkaanpak inhoudt; dat vormt ook het startpunt van dit onderzoek. Zo zou het kunnen zijn dat de nadruk in de wijkaanpak niet altijd ligt op de integraliteit van de werkwijze: in de warmtetransitie is het immers mogelijk dat de opgave zich beperkt tot het aardgasvrij maken van woningen. Daarbij is het wel mogelijk dat er gezocht wordt naar ‘koppelkansen’ in de wijk: kansen om naast de warmtetransitie ook andere opgaven (die op wijkniveau spelen) op te pakken. Omdat wij geïnteresseerd zijn in de verschillende ideeën over de wijkaanpak, staan we in het onderzoek open voor verschillende definities van de wijkaanpak.

Wat betekent de wijkaanpak voor de warmtetransitie? Een discours analyse

Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek analyseren we verschillende betekenissen die beleidsmakers in het rijksbeleid geven aan de wijkaanpak in de warmtetransitie. Dit doen we door verschillende discourses van de wijkaanpak te identificeren. Een discours is een verzameling van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis gegeven wordt aan de werkelijkheid; in dit geval hoe beleidsmakers betekenis geven aan de wijkaanpak in de warmtetransitie (Hajer en Versteeg 2005). Wij vragen ons hierbij af hoe beleidsmakers het concept wijkaanpak interpreteren en conceptualiseren. Om hier grip op te krijgen is het belangrijk om stil te staan bij de problemen die met de wijkaanpak opgelost kunnen worden. Met andere woorden: als de wijkaanpak de oplossing is voor het realiseren van de warmtetransitie, uit welke problemen bestaat de warmtetransitie dan? Passen de oplossing (een bepaalde voorstelling van de wijkaanpak) en het probleem bij elkaar?

In theorie is het vaststellen van een probleemdefinitie een integraal onderdeel van de zogenaamde beleidscyclus. Zodra duidelijk is wat het probleem is, kan een aanpak worden gevonden met bijbehorende instrumenten om dit specifieke probleem op te lossen. Tegelijkertijd beperkt de ontwikkeling van beleid zich niet tot het vinden van de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen om een bepaald doel te bereiken. Beleid komt ook voort uit de betekenis die wordt toegekend aan bepaalde problemen vanuit onderliggende waarden en denkkaders, zoals ideeën over de rolverdeling tussen de overheid en de markt of politieke aannamen over wat wenselijk is (Yanow 2007). Problemen dienen zich dan ook in verschillende vormen aan en de actor die zijn problemen op de maatschappelijk-politieke agenda weet te krijgen heeft de mogelijkheid een bepaalde interpretatie van dit probleem (en de bijbehorende oplossing) naar voren te schuiven. Probleemdefinities zijn daarmee onderdeel van een (beleids)discours.

Het doel van een discursieve beleidsanalyse is het identificeren van verschillende discourses die

aanwezig zijn rondom een beleidsprobleem: in dit geval de wijkaanpak in de warmtetransitie. Een discours is opgebouwd uit verschillende lagen. Allereerst, de ‘*story lines*’ of ‘verhalen’ die richtinggevend zijn voor het bedenken en legitimeren van beleid(sopties). Een praktijkvoorbeeld is ‘vertragen om te versnellen’: het idee dat snelheid in de warmtetransitie uiteindelijk bereikt kan worden door eerst te vertragen, bijv. door tijd te nemen voor participatie. De tweede laag is het ‘beleidsvocabulaire’ (oftewel jargon of vaktaal). Dit verwijst naar de concepten die bewust zijn uitgedacht om invulling te geven aan het beleid, zoals ‘koppelkansen’ of de ‘contingentenaanpak’. En als derde laag zijn er de ‘epistemische motieven’ die onbewust betekenis geven aan hoe we een situatie begrijpen. Voorbeeld van epistème is of we de wijk zien als fysieke entiteit ‘stapel bakstenen’ of juist als een sociaal weefsel waarin mensen hun dagelijkse leven leiden. Het begrijpen van de verschillende lagen van een discours kan behulpzaam zijn om een bepaalde interpretatie van een beleidsprobleem te duiden. Wanneer er meerdere discourses naast elkaar bestaan, wat vaak het geval is, dan maken de verhaallijnen, metaforen, beleidsconcepten en aannames het mogelijk om de verschillende discourses van elkaar te onderscheiden en nader te beschrijven (Hajer 2006).

Uit het beleid voor de wijkaanpak van de warmtetransitie hebben we drie discourses geïdentificeerd. Hiervoor hebben we 16 beleidsdocumenten geanalyseerd die raken aan de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid. Ook hebben we 12 interviews gehouden met betrokkenen bij de verschillende rijksprogramma’s. Hieronder lichten we de drie discourses verder toe (voor een overzicht van de belangrijkste kenmerken van elk discours zie tabel 1).

Discours 1: de warmtetransitie uitvoerbaar maken

In het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ zien we een techno-economisch perspectief op de wijkaanpak bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Beleidsmakers gaan uit van een fysieke opgave die zo efficiënt mogelijk aangepakt dient te worden. Bij de keuze voor de technologie zijn de laagste nationale kosten leidend. Op deze manier kan gewerkt worden aan een haalbare en betaalbare warmtetransitie. Ondanks dat de wijkaanpak in beginsel techniek-neutraal is, dat wil zeggen dat er niet op voorhand een specifieke technologie als warmteoplossing wordt aangedragen, is de wijkaanpak volgens dit discours met name van belang en geschikt voor de aanleg van grootschalige warmtenetten. Om efficiëntie en betaalbaarheid te kunnen bieden is het belangrijk dat de Rijksoverheid stuurt op resultaatverplichting voor gemeenten en dat afsluitbevoegdheid, waarbij gemeenten wijken kunnen aanwijzen waar het transport van aardgas op termijn wordt beëindigd, tot de instrumenten behoort.

Discours 2: kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen

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

Discours 3: lokale inbedding van de warmtetransitie

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

Tabel 1. Belangrijkste kenmerken van de drie discourses

Kenmerk	‘Warmtetransitie uitvoerbaar maken’	‘Kwetsbare bewoners vooruit helpen’	‘Lokale inbedding van de warmtetransitie’
Primaire doel	Het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Andere doelen zijn ondersteunend aan het halen van dit doel (bijv. meekoppelkansen, draagvlak)	Verbeteren van de leefbaarheid van kwetsbare wijken en leefsituatie van kwetsbare bewoners. Energietransitie als middel daarvoor.	Aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving op een manier die past in de lokale leefomgeving.
Duurzaamheidsmotief	Economisch en ecologisch.	Sociaal en ecologisch.	Sociaal en ecologisch.
Doelgroepen	Niet specifiek. Het startpunt is de fysieke constellatie van de wijk die deze geschikt maakt voor een bepaalde technologie. Wie er in de wijk woont en welke technologie daar terechtkomt is daarbij een gevolg.	Kwetsbare wijken en bewoners.	Niet specifiek. In principe is de lokale aanpak geschikt voor iedere wijk en iedere doelgroep. Wie er in de wijk woont bepaalt welke aanpak gewenst is.
Wijkenmerken	De wijk als fysieke entiteit, oftewel als ‘stapel bakstenen’. Het gaat om de woningen en andere gebouwen die moeten worden verduurzaamd.	Wijk als sociaal-fysieke entiteit. De sociale relaties en netwerken vormen een belangrijk aangrijpingspunt voor beleid. Daarnaast kan fysieke verbetering van woningen en de omgeving kan bijdragen aan de kwaliteit van leven in de wijk.	De wijk als sociale entiteit. De verduurzaming van de gebouwde omgeving is nog steeds het doel, maar die moet wel ingepast worden in een bestaande (sociale) situatie.
Technologie	Nadruk op grootschalige warmtenetten.	Nadruk op isoleren van woningen.	Niet specifiek. Kan van alles zijn en hangt af van wat past bij de wijk.
Startpunt	Wijken die zich lenen voor grootschalige warmtenetten. Dichtbebouwd en vaak stedelijk.	Waar de nood het hoogst is. Gaat vaak om wijken met een lage sociaaleconomische status, slecht geïsoleerde woningen en/of een grote kans op energiearmoede.	Niet specifiek. Kan in principe elke wijk zijn. Wel een grote kans dat met name ‘koploper’ wijken hierin het meest kansrijk zijn.

Governance	Naast de gemeente speelt de Rijksoverheid een sturende rol, bijvoorbeeld door te sturen op aantallen woningen die van het aardgas af moeten.	Naast de gemeente speelt het netwerk in de wijk een grote rol. Dit is onder andere belangrijk vanwege de vertrouwensband die andere partijen/ sociale organisaties genieten onder bewoners.	Naast de gemeente kunnen in bepaalde wijken burgerinitiatieven een belangrijke rol spelen.
Participatie	Instrumenteel: gericht op het verkrijgen van draagvlak	Instrumenteel en substantief: gericht op het verkrijgen van draagvlak en het maken en uitvoeren van beter beleid.	Substantief en normatief: gericht op het maken en uitvoeren van beter beleid, en omdat burgers het democratische recht hebben om gehoord en vertegenwoordigd te zijn bij beleid dat impact heeft op henzelf.

Interactie tussen discoursen: synergie en conflict in de uitvoering van de warmtetransitie

Hierboven hebben we de discoursen als losstaand van elkaar beschreven. In de praktijk zal er echter uitwisseling plaatsvinden tussen de drie discoursen, zeker wanneer verschillende experts samenkomen in de wijk om uitvoering te geven aan de warmtetransitie. Deze samenwerking kan bestaan uit actoren die bij de wijkaanpak verschillende aannames, ambities en doelen hebben. Het is mogelijk dat er vanuit deze verschillende uitgangspunten synergie ontstaat: bijvoorbeeld wanneer door een uitvoering participatieproces met bewoners (*lokale inbedding van de warmtetransitie*) de gewenste snelheid in de warmtetransitie ontstaat (*warmtetransitie uitvoerbaar maken*). Bovendien kunnen verschillende wijken belang hebben bij verschillende aanpakken. Zo heeft niet iedere wijk te maken met kwetsbare bewoners, en vraagt een wijk waarin lokale bewoners zelf aan de slag gaan met het aardgasvrij maken van de wijk om een andere ondersteuning dan wijken waarin individuele warmtepompen voor de hand liggen.

Tegelijkertijd kan het handelen vanuit verschillende discoursen ook leiden tot conflict. We zien een aantal punten waarbij de discoursen over de wijkaanpak kunnen botsen. Allereerst rondom het koppelen van opgaven. Vanuit de uitvoerbaarheid van de warmtetransitie is het logisch om aan de warmtetransitie niet teveel bijkomende doelen te koppelen om de opgave niet onnodig complex te maken. Kijken we echter vanuit het discours waarin de warmtetransitie de omstandigheden van kwetsbare bewoners verbetert, dan is het juist belangrijk om die complexiteit op te zoeken en andersoortige problematiek aan te pakken via het beleid voor de warmtetransitie.

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

Tot slot zien we dat er schuring ontstaat door verschillende uitgangspunten te hanteren. Zo start het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ vanuit de technologie, waarbij het belangrijk is de laagste nationale kosten te garanderen bij de technologiekeuze voor het warmtealternatief. Terwijl het

discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ start vanuit de doelgroep (kwetsbare bewoners) waarbij de wijkaanpak met name bedoeld is voor wijken waarin meerdere problemen spelen. Het inzetten op isolatiemaatregelen als eerste stap in de verduurzaming om het wooncomfort te verbeteren ligt vanuit dit discours meer voor de hand. In de praktijk zien we dat deze twee discoursen, ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ en ‘kwetsbare bewoners vooruithelpen’, regelmatig samenkomen. Wijken waarin gestart wordt vanuit ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ zijn namelijk vaak wijken met een hoge dichtheid aan gebouwen en waarin woningcorporaties actief zijn. Dat zijn ook wijken waar ook veel energiearme huishoudens wonen. Als het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ het vertrekpunt is in zo’n wijk, kan dat tot een situatie leiden waarin juist de kwetsbare huishoudens te maken krijgen met de aansluiting aan een voor hen (nu nog) onbetaalbaar warmtenet.

Discoursen door de tijd heen: Meer aandacht voor ‘kwetsbare wijken’ en ‘lokale inbedding’

Discoursen kunnen door de tijd heen variëren. Er vindt immers interactie plaats tussen de actoren die handelen vanuit het ene dan wel het andere discours, bijvoorbeeld doordat actoren termen van elkaar overnemen. In het rijksbeleid voor de warmtetransitie zien we dat er in het Klimaatakkoord en de beleidsteksten eerst de nadruk lag op ‘het uitvoerbaar maken van de warmtetransitie’. Inmiddels gaat steeds meer aandacht uit naar ‘kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen’. De verschuiving in discoursen is mede te verklaren door de Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de energiecrisis die daarop volgde. Dit gaf enerzijds legitimiteit aan het beleid voor de warmtetransitie, maar het zorgde er ook voor dat energiearmoede een belangrijk aandachtspunt werd van hetzelfde beleid. Met de komst van het Nationaal Isolatie Programma zien we een duidelijke omarming van het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ in het beleid voor de warmtetransitie.

Ook respondenten herkenden bovengenoemde verschuiving in het beleid. Waar de technocratische aanpak zoals verondersteld in het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ eerder gemeengoed was, is er meer aandacht gekomen voor het perspectief van de bewoner. De proeftuinen uit het Programma Aardgasvrije Wijken brachten immers naar voren dat draagvlak niet gegarandeerd is en dat de warmtetransitie meer maatwerk vergt dan van tevoren gedacht (Dignum et al. 2021). Daarnaast zijn er verschillende wijken waar de businesscase stagneert en grootschalige projecten om wijken met een warmtenet van het aardgas af te koppelen spaak lopen (Huisman 2024). Dit leidt tot de roep om meer aandacht voor de kosten voor de burger/eindgebruiker.

Conclusies

De wijkaanpak is geen gegeven: belangrijk om keuzes te expliciteren en onderbouwen

In de warmtetransitie is de vraag ‘waarom de wijk(aanpak)’ lang over het hoofd gezien. Vanuit de opgave en de technologie beredenerend is een wijkaanpak onontkoombaar: als Nederland snel en collectief van het aardgas moet, moet dat via de wijkaanpak. Ons onderzoek laat echter zien dat ook in de warmtetransitie de wijkaanpak verschillende doelen kan dienen en dat die doelen niet altijd verenigbaar zijn. De wijkaanpak is dus geen gegeven; dat maakt het nodig om keuzes te expliciteren en te reflecteren op de vraag waar de wijkaanpak in de warmtetransitie toe zou moeten dienen.

Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre de wijkaanpak zich ook in de warmtetransitie op specifieke wijken zou moeten richten. Niet alle wijken in Nederland kunnen tegelijkertijd van het aardgas af. Gemeenten hebben in hun Transitievisie Warmte (TVW) dan ook vastgelegd met welke wijken zij willen starten. Daarbij is het belangrijk om te expliciteren vanuit welke argumentatie aan bepaalde wijken prioriteit wordt verleend: uitvoerbaarheid (bijv. door de uitbreiding van een bestaand

warmtenet), kwetsbaarheid van de wijk en bewoners daarin, of de wens aan te sluiten bij de energie ‘van onderop’ (zoals burgerinitiatieven). Het verankeren van de TVW in het omgevingsinstrumentarium – middels het Warmteprogramma – geeft opnieuw aanleiding om te (her)overwegen welke wijken eerder moeten en welke wijken kunnen wachten. Er zou daarbij meer oog kunnen zijn voor de bevolkingssamenstelling van die specifieke wijken in plaats van de beschikbaarheid van technologische alternatieven en de huidige energetische kwaliteit van gebouwen.

Het is echter niet alleen aan gemeenten om keuzes rondom de wijkaanpak te doordenken. In dit onderzoek laten we immers zien dat het Rijk de wijkaanpak middels verschillende beleidsprogramma’s mede vormgeeft. Zo is het voor gemeenten lastig om oog te houden voor lokaal maatwerk, op het moment dat de Rijksoverheid primair aanstuurt op de laagste maatschappelijke kosten en aantallen aardgasvrije woningen. Fricities tussen de discoursen leggen daarom dilemma’s bloot waartoe ook de Rijksoverheid zich zal moeten verhouden. Reflectief omgaan met deze dilemma’s betekent niet simpelweg kiezen voor een bepaald discours. Dilemmasturing vraagt om het maken van keuzes mét oog voor de mogelijke effecten van zo’n keuze (van der Steen et al. 2021). Zo kan een resultaatverplichting voor gemeenten helpen om op korte termijn tempo te maken met het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving (Van der Staak et al. 2023). Maar omdat zo’n resultaatverplichting averechts kan werken voor het opbouwen van een vertrouwensband met bewoners, is het ook belangrijk na te denken over de hulp die bewoners nodig hebben om hun steentje bij te kunnen dragen.

Wijkaanpak in de warmtetransitie: wel of geen onderdeel van wijkenbeleid?

We zien dat met het Nationaal Isolatie Programma en de City Deal Energieke Wijken een bredere opvatting van de wijkaanpak sterker verankerd raakt in het rijksbeleid. Dat biedt kansen om de warmtetransitie explicieter onderdeel te maken van het wijkenbeleid, en daarmee te putten uit de lessen en ervaringen die al eerder zijn getrokken over het combineren van verschillende opgaven in de wijkaanpak (zie o.a. Uyterlinde et al. 2022). Daarvoor is het wel nodig dat er ook in de warmtetransitie voldoende aandacht is voor de bredere opgaven die raken aan het aardgasvrijbeleid. Specifiek voor het vooruithelpen van kwetsbare bewoners is het belangrijk dat intersectoraal samenwerken gestimuleerd wordt en dat er voldoende tijd is aan de voorkant van het proces om koppelkansen te kunnen identificeren en verzilveren.

Het verweven van de warmtetransitie met wijkgericht werken vraagt om een andere aansturing van de wijkaanpak door de Rijksoverheid. Ten eerste is het belangrijk integraal en langjarig beleid te faciliteren waarbij zowel de leefsituatie van bewoners erop vooruitgaat terwijl gewerkt wordt aan de warmtetransitie. Het kan daarbij helpen om aan de warmtetransitie ook een doelstelling te koppelen die ingaat op sociaal-maatschappelijke opgaven, zoals het tegengaan van energiearmoede. Andersom zou de warmtetransitie ook nadrukkelijker een plek kunnen krijgen in het wijkenbeleid, zoals in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Isolatie.

Referenties

BZK (2020). *Kamerbrief over stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Dignum, M., P. van der Kooij, M. van Schie, E. Kunseler, M. van der Staak & F. Schilder (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fainstein, S., & Fainstein, N. (2018). *Neighborhoods and urban development*. Routledge.
- Hajer, M., & W. Versteeg (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Politics and Planning*, 175-184.
- Hajer, M. (2006). 'Doing discourse analysis'. Pp. 65-74 in *Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences*.
- Huisman, C. (2024). 'Aansluiting op warmtenet pakt duur uit voor sociale huurders: "Zo krijg je geen draagvlak voor de energietransitie"'. *De Volkskrant*.
- van Kempen, R., A. L. Ouwehand, R. Kleinhans & H. Visscher (2008). *Van Wijken Weten: Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. IOS Press.
- Klimaatakkoord (2019a). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Klimaatakkoord (2019b). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak*. Den Haag.
- Van der Lans, J. (2014). *Een wijkgerichte aanpak: het fundament*. Liagre Böhl, H. de (2012). *Steden in de steigers. Stadsvernieuwing in Nederland 1970-1990*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Van der Staak, M., F. Schilder & F. Daalhuizen (2023). *Verantwoordelijkheid nemen voor de voortgang van de warmtetransitie: Een analyse van overheidsrollen in de warmtetransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Steen, M., M. Otto, P. Ophoff, R.S. Thomas, J. van Popering-Verkerk, K. van Ramshorst & B. Koopmans (2021). *Samenhang vraagt sturing: Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van energietransitie*. Den Haag: NSOB.
- Talen, E. (2019). *Neighborhood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Uyterlinde, M., A. van Hal, M. Coen & E. Can (2021). *Samen naar een duurzame en leefbare wijk*. Den Haag: Platform 31.
- Uyterlinde, M., H. Boutellier & F. de Meere (2022). *Perspectief bieden: Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Van der Velden, J., K. Hollanders, R. Ghauharali, E. Can (2024). *80 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak*. Update 2024. Den Haag: Platform 31.
- Verloo, N. & M. Ferier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Wittebrood, K., M. Permentier & F. Pinkster (2011). *Wonen, Wijken & Interventies: Krachtwijkenbeleid in Perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Yanow, D. (2007). 'Interpretation in policy analysis: On methods and practice'. *Critical Policy Studies* 1(1): 110-22.