Evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken

Definitief rapport

14 / 10 / 2022

Auteurs [redacted]

ABEL

KWINK GROEP

Samenvatting

Inleiding

Het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) is in 2018 van start gegaan om een bijdrage te leveren aan het Klimaatakkoord door verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het PAW brengt de in het Klimaatakkoord genoemde wijkgerichte aanpak voor het aardgasvrij maken van bestaande woningen in praktijk. Leren hoe deze wijkgerichte aanpak het best kan worden ingericht en opgeschaald is het doel van het PAW.

Het PAW kent drie sporen: proeftuinen aardgasvrije wijken, een kennis- en leerprogramma (hierna: KLP) en een beleidsagenda. Inmiddels zijn in drie rondes 64 proeftuinen geselecteerd (en bekostigd) en aan de slag. Via het KLP organiseert het PAW verschillende bijeenkomsten, leerkringen en webinars en ontwikkelt zij kennisproducten. Het beleidsspoor verzamelt signalen uit de proeftuinen over knelpunten, probeert die waar mogelijk op te lossen en anders door te spelen aan de juiste departementen.

Voor 2022 is door de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer toegezegd dat het PAW een ex-durante (tussentijdse) evaluatie uitvoert.

Onderzoek

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt: “Behaalt het PAW met haar inzet de beoogde effecten (doeltreffendheid), en gebeurt dit op een efficiënte wijze (doelmatigheid)?”

Het uitgangspunt van de evaluatie vormt de beleidstheorie van het PAW (zie paragraaf 1.1). We komen aan de hand van deze beleidstheorie tot een antwoord op de hoofdvraag door feiten en percepties te verzamelen en ons oordeel te geven over de volgende deelvragen:

- Draagt het PAW bij aan meer inzicht in hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald? Helpen de inzichten die door het PAW beschikbaar komen:
    - proeftuin- en andere gemeenten bij het inrichten van deze wijkgerichte aanpak?
    - proeftuin- en andere gemeenten bij het realiseren van aardgasvrije woningen en het opschalen hiervan buiten de proeftuinen?
    - beleidsmakers bij het creëren van de juiste beleidsmatige condities voor het inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak?
- Zet het PAW haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen op de meest efficiënte wijze in (doelmatigheid)?

We kijken ook vooruit en geven aanbevelingen voor de toekomst door op basis van de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid antwoord te geven op de volgende deelvragen:

- Wat is sterk aan het PAW en moet behouden blijven?
- Wat kan het PAW doen om haar doeltreffendheid en de doelmatigheid evt. te vergroten?
- Wat zijn aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het PAW?

Dit evaluatieonderzoek gaat alleen in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW als lerend programma. Wij evalueren dus niet de doeltreffendheid en doelmatigheid van individuele proeftuinen, het aanvraag- en selectieproces voor proeftuinen of individuele activiteiten en producten. Ook de doeltreffendheid

en doelmatigheid van het PAW ten opzichte van het uiteindelijke doel van de energietransitie of de afspraken uit het Klimaatakkoord beoordelen wij niet in deze evaluatie.

We gebruiken de tussentijdse evaluatie uit 2020 als vertrekpunt voor de periode 2018-2020 maar we evalueren het programma over de gehele looptijd (2018 – tot heden) om een duidelijk beeld te krijgen van de context waarin het programma is ontstaan en welke ontwikkelingen het programma heeft doorgemaakt.

Onderzoeksmethoden

Voor de evaluatie hebben wij gebruik gemaakt van een viertal onderzoeksmethoden die volgtijdelijk zijn ingezet tijdens het onderzoek:

1. Verkennende gesprekken met de coördinatoren van de drie programmasporen (proeftuinen, KLP, beleidsspoor);
2. Een uitgebreide meta-analyse van bestaande onderzoeken, plannen, verslagen en andere documenten;
3. Verdiepende gesprekken met stakeholders van het PAW;
4. Een brede consultatie onder gemeenten (79) door middel van een online enquête.

Oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid

Aangezien het doel van het PAW van kwalitatieve aard is, beoordelen wij de doeltreffendheid en doelmatigheid aan de hand van deze beleidstheorie (zie paragraaf 1.2). In de evaluatie lopen we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie langs, waarbij we een oordeel geven over in hoeverre de condities die daarin gesteld zijn, zijn gerealiseerd.
Het PAW is een lerend programma wat bijdraagt aan het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving door te doen in de praktijk (proeftuinen). De verschillende themateams van het PAW hebben themaplannen opgesteld met daarin de belangrijkste inhoudelijke leervragen (zie bijlage VIII). Deze zijn vervolgens door het interbestuurlijke kernteam en de interbestuurlijke stuurgroep van het PAW goedgekeurd. Het PAW beschrijft in het programmaplan verschillende niveaus van leren. Er is echter geen operationalisering van het ‘leren’ middels meetbare indicatoren en geen streefwaarden wanneer bijvoorbeeld ‘voldoende is geleerd’ of ‘goed is geleerd’. Onze conclusies zijn daarom gebaseerd op een weging van de percepties van de geraadpleegde gesprekspartners en geënquêteerde gemeenten, en op basis van de informatie uit de beschikbaar gestelde documenten.

Bevindingen over de activiteiten, resultaten en effecten van het PAW

Het PAW heeft met de proeftuinen, het KLP en het beleidsspoor vele activiteiten verricht. We gaan in op deze activiteiten en welke resultaten en effecten hiermee zijn bereikt. We maken onderscheid tussen de drie sporen en het programma overkoepelend.

PAW algemeen

De doelen zijn aangescherpt en worden herkend.

Zoals ook in de vorige tussentijdse evaluatie is gebleken, is het PAW in 2018 begonnen vanuit zowel een kwantitatieve (100 wijken met 500 woningen aardgasvrij per wijk) als kwalitatieve insteek (leren over de wijkgerichte aanpak). De beoogde aantallen proeftuinen en keuzes voor de inrichting van het proeftuinspoor hebben hun oorsprong in deze context. Gedurende de looptijd van het PAW zijn de doelstellingen van het PAW aangescherpt en is leren expliciet als hoofddoel benoemd. Dit hoofddoel wordt inmiddels breed herkend.

De monitoring van het PAW vertaalt zich naar activiteiten en producten die worden gewaardeerd. We constateren dat de monitoring zich te veel tot proeftuingemeenten beperkt.

Het PAW inventariseert via de jaarlijkse monitors de behoeften van gemeenten en vertaalt dit naar te ondernemen activiteiten en op te stellen producten in het KLP. In de jaarlijkse monitors worden gemeenten ook gevraagd naar de waardering van uitgevoerde activiteiten en producten. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan deze werkwijze te waarderen.

Naast het monitoren van de voortgang, haalt het PAW via de monitoring structureel de knelpunten en geleerde lessen en de behoeften van proeftuingemeenten op. De focus van de monitoring ligt echter op proeftuingemeenten en besteedt beperkt aandacht aan de beelden en behoeften van niet-proeftuingemeenten en van beleidsmakers bij de Rijksoverheid. Op dit moment wordt via onafhankelijk onderzoek (Planbureau voor de Leefomgeving) en evaluaties (KWINK groep, REBEL Group) aandacht besteed aan deze perspectieven.

We merken daarbij wel op dat vooral de proeftuingemeenten aangeven dat het meewerken aan deze tussentijdse evaluaties en diverse onderzoeken hen te veel tijd kost.

De organisatie, governance en bemensing functioneert naar tevredenheid van programmapartners, maar hier zijn tegelijkertijd enkele verbeteringen in mogelijk. Het gaat dan om het vergroten van de gelijkwaardigheid tussen partners, een duidelijkere rolverdeling en een verbreding van de doelgroep en programmapartners.

Het PAW is een interbestuurlijk programma waarin vijf overheden samenwerken. Vooral vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) werken ambtenaren aan/in het programma en in mindere mate medewerkers vanuit het ministerie van EZK en de Unie van Waterschappen. De betrokken partijen binnen het programma worden als logisch ervaren, maar geven aan dat BZK een relatief grote rol en invloed binnen het programma heeft. De rol van BZK als opdrachtgever en tegelijkertijd belangrijk beleidsdepartement gaf volgens enkele proeftuingemeenten wrijving, omdat het in de praktijk niet altijd makkelijk bleek om aanpassingen door te voeren in bestaand beleid vanuit het eigen departement.

Een aantal gesprekspartners binnen het PAW geeft aan de onderlinge verhouding tussen de programmapartners van het PAW niet als gelijkwaardig te beleven. Wij merken daarbij op dat het, gezien vanuit rollen en verantwoordelijkheden in de warmtetransitie, logisch is dat de inzet, het belang en daarmee zeggenschap binnen het PAW tussen programmapartners verschilt. Desalniettemin, zijn enkele gesprekspartners van mening dat een gelijkwaardigere verhouding tussen programmapartners nog beter zou passen bij het leren over de aardgasvrije wijkaanpak. De transitie gaat immers iedereen aan.

Zowel de Algemene Rekenkamer (ARK) als een aantal gesprekspartners geven aan dat het PAW zich uitsluitend richt op gemeenten als doelgroep en daarmee mogelijk andere relevante perspectieven onderbelicht laat. Daarbij wordt bijvoorbeeld het aanhaken van bewonerscollectieven en woningcorporaties als belangrijke verbreding van de doelgroep genoemd.

Proeftuinspoor
Alle betrokkenen vinden 'leren door te doen' essentieel.

In de proeftuinen is geleerd door te doen. Deze lessen en ervaringen zijn in het KLP omgezet in inzichten, die zijn gedeeld via bijeenkomsten en producten en daarmee beschikbaar voor alle gemeenten. Dit zijn inzichten over technieken die ingezet kunnen worden om wijken aardgasvrij te maken, maar ook inzichten in bijvoorbeeld het organiseren van participatie en financiën.

Alle betrokkenen zijn van mening dat leren door te doen essentieel was in deze fase van de warmtetransitie. Gemeenten hechten er belang aan om ruimte te krijgen om te blijven leren en experimenteren om lessen op te doen en knelpunten te signaleren, te adresseren en mee te denken over oplossingen.

Het selectieproces van proeftuinen is verbeterd en meer toegespitst op openstaande leervragen.

Zowel programmapartners als proeftuingemeenten geven aan dat zij door het PAW veel hebben geleerd over wat er komt kijken bij het inrichten en al gedeeltelijk uitvoeren van een wijkgerichte aanpak aardgasvrij. De bijdrage van het PAW is dat gemeenten via bekostiging van de onrendabele top de mogelijkheid hebben gekregen om in een proeftuin een wijkaanpak in de praktijk uit te proberen.

De uitvraag en selectie van proeftuinen zijn zodanig verbeterd, dat de proeftuinen steeds meer gericht zijn op het beantwoorden van nog niet geadresseerde leervragen. Het is aannemelijk dat hierdoor steeds meer inzichten ontstaan over nog onbeantwoorde vragen.

Het systeem van accounthouders is waardevol, maar het aantal accounthouders is onvoldoende meegegroeid met het aantal proeftuinen.

De regionale accounthouders van het PAW vormen een belangrijke schakel tussen proeftuingemeenten en het PAW. Deze systematiek wordt door gemeenten gewaardeerd. Na de eerste ronde is de portefeuille van deze accounthouders echter gestaag gegroeid naar 64 proeftuinen in totaal, waardoor enkele gesprekspartners binnen en buiten het PAW aangeven dat er minder tijd per proeftuin beschikbaar is voor begeleiding en verbinding.

Kennis- en Leerprogramma (KLP)
Activiteiten en producten vanuit het KLP zijn breed beschikbaar en worden gewaardeerd.

De individuele lessen die uit de proeftuinen naar voren komen, worden door het KLP opgepakt en vertaald naar algemene lessen. Deze lessen worden beschikbaar gesteld voor alle gemeenten in bijeenkomsten en producten zoals handreikingen. Hiermee bereikt het PAW een grote groep gemeenten (proeftuin en niet-proeftuin). De activiteiten en producten worden over het algemeen ook gewaardeerd. Het bereik en de waardering wordt via de jaarlijkse monitor gemeten.

Het KLP speelt via de jaarlijkse monitor in op behoeften gemeenten.

De leerbehoefte van gemeenten hangt af van allerlei facetten. Programmapartners geven aan dat, op basis van de jaarlijkse monitor, vanuit het KLP actie wordt ondernomen om behoeften van gemeenten zo goed mogelijk te ondervangen. Uit de monitor blijkt dat dit wordt gewaardeerd door gemeenten.

Niet alle gemeenten weten het brede aanbod te benutten als gevolg van beperkte capaciteit.

Het KLP heeft een grote hoeveelheid aan bijeenkomsten en producten gerealiseerd. Een aandachtspunt bij gemeenten is dat zij als gevolg van de beperkte capaciteit binnen de gemeente zelf soms onvoldoende in staat zijn de juiste informatie van de grote hoeveelheid bijeenkomsten en producten binnen te halen of te vinden. In de monitor 2020 gaven vooral proeftuingemeenten aan liever meer focus te zien op het doorpraten over een onderwerp dan op het ontwikkelen van nog meer producten. Daar is door het PAW op ingespeeld met gerichte sessies voor specifieke doelgroepen. In de monitor 2021 is deze feedback niet meer teruggekomen.

Beleidsspoor

Het belang van het beleidsspoor wordt breed onderschreven. Daarnaast is meer structuur in het spoor aangebracht.

Via de verschillende routes binnen het PAW (proeftuinen, helpdesk, bijeenkomsten, monitor) is inzicht verkregen in belangrijke beleidsmatige knelpunten. Alle gesprekspartners (binnen en buiten het PAW) erkennen het belang om vanuit de praktijk knelpunten door te spelen naar beleidsmakers op rijksniveau en andere partijen.

De opzet en aanpak van het beleidsspoor is in 2021 aangepast. Doel was onder andere gestructureerder aangedragen knelpunten verwerken en terugkoppelen via de project-A4'tjes en Signalenbrief. Kritiek was eerder dat de wijze waarop signalen werden opgevolgd niet zichtbaar genoeg was.

Signalen worden door PAW gesignaleerd en geagendeerd. Het oplossen van institutionele knelpunten kost tijd.

Aan de hand van het beleidsspoor zijn verschillende signalen ook daadwerkelijk opgevolgd, bijvoorbeeld in het kader van de AVG. Er bestaat echter onduidelijkheid en onbegrip vanuit met name gemeenten over het, in hun ogen, trage verloop van de gewenste beleidsaanpassingen. Institutionele knelpunten laten zich niet snel oplossen, dat vergt politieke besluitvorming en wetgevingstrajecten die via de Eerste en Tweede Kamer moet verlopen.

Om de wijkgerichte aanpak te kunnen opschalen is het volgens gemeenten essentieel dat deze hardnekkige knelpunten worden weggenomen. Programmapartners merken op dat het PAW op dit gebied vooral een signalerende rol heeft en sinds 2021 ook terugkoppelt over opvolging via de Signalenbrief aan proeftuingemeenten.

Conclusies

Vanuit bovenstaande bevindingen trekken wij de volgende hoofdconclusie:

Wij constateren dat het PAW met haar inzet de beoogde effecten (doeltreffendheid) behaalt en dat dit, over het algemeen, gebeurt op een efficiënte wijze (doelmatigheid). Wij zien echter op enkele plekken ruimte voor verbetering. Daarnaast constateren wij een aantal belangrijke aandachtspunten met oog op de benodigde opschaling in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving.

Deze hoofdconclusie is gestoeld op onderstaande deelconclusies, welke wij onderverdelen naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Conclusies aangaande doeltreffendheid

Wij concluderen dat het PAW doeltreffend is geweest in het bewerkstellingen van de beoogde effecten (outcome) door het bereiken van de beoogde resultaten (output) uit de beleidstheorie (zie 1.2), maar zien op enkele plekken ook belangrijke aandachtspunten.

Wij komen hiertoe na weging van de volgende oordelen:

- Er is inzicht in succesvolle aanpakken en leerervaringen;
- Er is sprake van een lerende community;
- Er zijn breder toepasbare leerervaringen, maar de lokale toepasbaarheid lijkt beperkt;
- Er inzicht is in de randvoorwaarden.

Dit alles zorgt ervoor dat gemeenten over meer inzicht beschikken en daarmee beter in staat zijn tot inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak aardgasvrij. De nuancering die wij hierbij als onderzoekers wensen te geven is dat met name verdere opschaling van de wijkaanpak afhangt van twee belangrijke aandachtspunten:

- Het PAW opereert binnen het bestaande institutionele kader. Enerzijds staan knelpunten in huidige wet- en regelgeving opschaling in de weg, anderzijds is deelname aan de transitie nu in belangrijke mate een vrijwillige keuze voor bewoners. Dat betekent dat 'verleiding van bewoners' al jaren de belangrijkste manier is om deelname te bevorderen. Dit beperkt in sterke mate de randvoorwaarden voor opschaling. De proeftuinen zouden meer ruimte moeten krijgen voor experimenteren binnen het bestaande institutionele kader.
- Het PAW heeft gezorgd voor een grote mate van inzicht ten behoeve van het inrichten van de wijkgerichte aanpak. Dit is vertaald naar een breed aanbod van kennisproducten en -activiteiten. Dat past bij een brede leerbehoefte en wordt gewaardeerd door de doelgroep (gemeenten). Tegelijkertijd is het toepassen van al dit aanbod in de lokale praktijk voor gemeenten nog steeds ingewikkeld, omdat:
    - de wijkaanpak sterk verschilt per gemeente en per wijk, waardoor leerervaringen niet één-op-één te kopiëren zijn;
    - succesvolle aanpakken in de praktijk vaak het resultaat zijn van gedetailleerd en kleinschalig maatwerk, soms zelfs op het niveau van een gebouw, eigenaar of bewoner. Ook dat maakt kopiëren ingewikkeld;
    - de belangrijkste gesignaleerde beleidsknelpunten, zoals opgesomd in paragraaf 5.2, weliswaar zijn opgepakt maar nog niet zijn opgelost. Ter illustratie: de Wgiw waarin de aanwijsbevoegdheid voor gemeenten wordt geregeld ligt ter consultatie en is nog niet van kracht;
    - het gemeenten veelal ontbreekt aan capaciteit. Dat is natuurlijk niet aan het PAW om op te lossen, maar het heeft wel degelijk effect op de mogelijkheden van gemeenten in het ontsluiten en gebruiken van het kennisaanbod van het PAW.

Voor beleidsmakers bij de Rijksoverheid geldt dat zij door de inzichten vanuit het PAW in staat zijn gesteld om kennis uit de praktijk te benutten voor het agenderen en signaleren van knelpunten. Echter het oplossen van de institutionele knelpunten en daarmee het creëren van de juiste condities lukt niet op korte termijn, vanwege politieke besluitvorming en langdurige wetgevingstrajecten in de Eerste en Tweede Kamer.

Voor deze conclusie zijn wij onderstaande verklaringen in ons onderzoek tegengekomen:

- Het PAW is niet de enige beleidsinterventie om het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving te bewerkstelligen, maar onderdeel van een Rijksbreed pakket aan maatregelen voor de energietransitie;
- Het PAW heeft niet als taakstelling dan wel mandaat om knelpunten in wet- en regelgeving op te lossen en daarmee de juiste condities voor inrichten en opschalen van de wijkaanpak te creëren. Het PAW richt zich in eerste instantie op het signaleren, waar mogelijk oplossen en anders doorspelen van knelpunten richting de relevante beleidsdepartementen.
- Het PAW is op dit moment vier jaar operationeel. Dat is een relatief korte tijdspanne om zowel te leren als knelpunten te signaleren, wet- en regelgeving aan te passen en de juiste condities op orde te brengen.

Conclusies aangaande doelmatigheid

Wij concluderen dat het PAW doelmatig is omdat het haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen (input) op efficiënte wijze inzet, maar wij zien ook ruimte voor verbetering. Wij concluderen

daarnaast dat het PAW voorzieningen heeft gecreëerd om met de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te opereren.

Wij komen hiertoe op basis van de volgende oordelen:

- De verdeling en inzet van financiële middelen past bij de werkwijze 'leren door te doen';
- De organisatiestructuur en capaciteit zijn in principe doelmatig. De ongelijkwaardigheid tussen programmapartners, blijvende onduidelijkheden over rolverdeling en het verbreden van de doelgroep laten ruimte voor verbetering om nog efficiënter te leren over de aardgasvrije wijkaanpak. De transitie gaat immers iedereen aan;
- Het uitvraag- en selectieproces van proeftuinspoor getuigt van doelmatige inzet van middelen;
- Het KLP speelt op verschillende manieren actief in op de behoeften van gemeenten. De jaarlijkse monitor is daarin een belangrijk instrument. Dat wordt gewaardeerd door gemeenten. Het behouden en versterken van deze aansluiting is echter een blijvend aandachtspunt;
- De nieuwe opzet van het beleidsspoor lijkt doelmatiger door de meer gestructureerde aanpak en terugkoppeling via de Signalenbrief, maar het is nog te vroeg om hier een definitief oordeel aan te verbinden.

Wij zien op de volgende plekken ruimte voor verbetering. In de aanbevelingen gaan we hier nader op in:

- De effectiviteit van het systeem van accounthouders staat onder druk;
- Het aantal en de frequentie van onafhankelijke evaluaties en onderzoeken is niet doelmatig.

Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen en conclusies geven wij onderstaande aanbevelingen mee:

Wat is sterk aan het PAW?

- De opzet via de drie sporen. Deze indeling correspondeert met leren op lokaal (proeftuinen), collectief (KLP) en institutioneel (beleidsspoor) niveau wat nodig is in transities.
- De nadruk op leren door te doen.
- De getroffen voorzieningen, zoals het uitvraag- en selectieproces voor proeftuinen en de jaarlijkse monitor. Deze houden enerzijds vinger aan de pols op kwaliteit en waardering, anderzijds wordt hierdoor adequaat ingespeeld op behoeften van gemeenten en openstaande leervragen.
- Het interbestuurlijke karakter waarbij verschillende overheidsladen, maar ook andere relevante partijen samenwerken.
- De lerende community die, in de vorm van bijvoorbeeld leerkringen, is ontstaan.

Wat kan het PAW doen om haar doeltreffendheid en de doelmatigheid te verbeteren?

- De kernbegrippen 'leren', 'inrichten' en 'opschalen' verder definiëren en operationaliseren om helderheid te creëren over wat nu exact de doelstelling is, hoe deze te meten en te waarderen.
- De betrokken programmapartners en doelgroep(en) herijken en laten aansluiten op leervragen die op dat moment voorliggen.
- Maak een duidelijkere verdeling in rollen en verantwoordelijkheden tussen programmapartners; met name in de rol als vertegenwoordiger namens een achterban versus programmamedewerker.
- De hoeveelheid kennis en informatie groeit, deze nog beter ontsluiten en gericht delen is daarom van steeds groter belang. Daartoe doen wij de volgende aanbevelingen:
    - De website[1] van het PAW bevat een schat aan informatie. Zorg voor regelmatige updates en blijf de kennis ontsluiten. Organiseer, naast het 'zenden' van informatie via kennisproducten

[1] Zie: Programma Aardgasvrije Wijken - Programma Aardgasvrije Wijken.

en -activiteiten, meer wisselwerking en samenwerking tussen deelnemende proeftuinen en niet-proeftuingemeenten.
    - Koester de opgedane ervaring en kennis over het aansturen en functioneren van een 'lerend programma' zoals het PAW. Maar wees scherper en transparanter over wat je wilt leren, door wie en hoe. Zorg voor indicatoren en streefwaarden om beter te kunnen sturen.
    - Behoud niet alleen de tastbare kennis, maar vooral de lerende community van leerkringen, bijeenkomsten en thematafels die is ontstaan vanuit het PAW. Het is de inzet van al deze mensen die zorgt dat kennis gaat stromen en tot leven komt.
    - Blijf continue aandacht houden op en verbeteren in een goede aansluiting op de verschillende behoeften van gemeenten.
    - Creëer meer ruimte en tijd voor het accounthouderschap.
- Werk het beleidsspoor verder uit en dan specifiek de fase na het beleggen van opgehaalde signalen bij de relevante departementen. Versterk de samenwerking: niet alleen naar boven (een escalatiemodel) maar ook naar beneden (meer experimenteerruimte voor de probleemeigenaren). Gemeenten en stakeholders betrekken en in staat stellen om in een experiment af te wijken van knellende regels om zo de meerwaarde van gewenste beleidsveranderingen aan te kunnen tonen.

Nawoord

Als laatste geven wij graag nog een tweetal overwegingen mee.

- De energietransitie, en daarmee het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving, evolueert door de huidige maatschappelijke ontwikkelingen rondom de energietarieven, maar zeker ook door de uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten van het PAW. Er zijn lessen geleerd en stappen gezet, zowel in de proeftuinwijken als het KLP en beleidsspoor. Daardoor komen steeds andere vraagstukken en knelpunten in zicht. Wij beschouwen het PAW als een lerend programma in beweging. Op weg naar een doel in systeem-innovatieve opgave (de energietransitie), waarbij onderweg andere gewenste resultaten en benodigde inzet in beeld zullen komen. Dit vraagt volgens ons dan ook om periodieke heroriëntering op de doelen, de gewenste effecten (outcome) en de benodigde activiteiten (input) zodat het PAW niet te statisch wordt door te focussen op wat in een eerdere fase is bedacht.
- Voor het monitoren en evalueren van systeem-innovatieve opgaven zoals de energietransitie, bestaat ook ander instrumentarium naast de gebruikelijke bril van doeltreffendheid en doelmatigheid. Wij wijzen het PAW in deze graag op de mogelijkheden van Reflexieve Monitoring[2] ter aanvulling op het bestaande instrumentarium, zoals het met enige regelmaat uitvoeren van een systeemanalyse met alle ketenpartners om goed zicht te blijven houden op de hardnekkige knelpunten, diepere oorzaken daarvan en mogelijke kansen voor structurele verandering. Dat stimuleert een gezamenlijk systemisch perspectief op de opgave en kan ook dienen als basis voor verantwoording over gemaakte keuzes en reflectie daarop.

[2] Van Mierlo, B.C et al. (2010) Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Inhoudsopgave 10

1. Inleiding 12
   - 1.1. Aanleiding 12
   - 1.2. Over deze evaluatie 12
   - 1.3. Onderzoeksverantwoording 15
   - 1.4. Leeswijzer 17

2. Context 18

3. Opzet PAW 19
   - 3.1. Doelen 19
   - 3.2. Budget 21
   - 3.3. Governance 22
   - 3.4. Bemensing: kennis en expertise 25

4. Uitvoering PAW 28
   - 4.1. Spoor 1: Proeftuinen 28
   - 4.2. Spoor 2: Kennis- en Leerprogramma 30
   - 4.3. Spoor 3: Beleidsspoor 32
   - 4.4. Samenhang instrumenten 34
   - 4.5. Monitoring en evaluatie PAW 36

5. Resultaten en effecten PAW 41
   - 5.1. Leren op lokaal, collectief en institutioneel niveau 41
   - 5.2. Leren op lokaal niveau: inrichten en opschalen 43
   - 5.3. Leren op collectief niveau: KLP en community 47
   - 5.4. Leren op institutioneel niveau: inzicht in randvoorwaarden. 50

6. Conclusies 54
   - 6.1. Doeltreffendheid 54
   - 6.2. Doelmatigheid 57

7. Aanbevelingen 61

8. Nawoord 64

Bijlage I. Onderzoeksvragen 65

Bijlage II. Begeleidingscommissie evaluatie 67

Bijlage III. Documentenlijst 68

Bijlage IV. Gesprekspartners 72

Bijlage V. Samenstelling adviescommissie PAW 74

Bijlage VI. Activiteiten en producten van het KLP 75

Bijlage VII. Uitkomsten enquête 77

Bijlage VIII. Hoofdthema's en leervragen per thema(team) 86

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) is in 2018 van start gegaan om een bijdrage te leveren aan het Klimaatakkoord door verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het Programma is de opvolger van de proefprojecten 'Blok voor Blok' en de Green Deal Aardgasvrije wijken en onderdeel van een Rijksbrede inzet van maatregelen in de energietransitie. Het PAW is vormgegeven als Interbestuurlijk Programma (hierna: IBP), een bestuursakkoord afgesloten tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeente (hierna: VNG), Unie van Waterschappen (hierna: UvW) en het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO). De bekostiging van het PAW wordt gedragen door het ministerie van BZK.

Het PAW brengt de in het Klimaatakkoord genoemde wijkgerichte aanpak voor het aardgasvrij maken van bestaande woningen in praktijk. Leren hoe deze wijkgerichte aanpak het best kan worden ingericht en opgeschaald is het doel van het PAW. Het is daarmee één van de eerste interbestuurlijke Rijksprogramma's waarbij leren centraal staat.

Het PAW kent drie sporen: proeftuinen aardgasvrije wijken, een kennis- en leerprogramma (hierna: KLP) en een beleidsagenda (hierna: beleidsspoor). Inmiddels zijn in 3 rondes 64 proeftuinen geselecteerd (en bekostigd) en aan de slag. Via het KLP organiseert het PAW verschillende bijeenkomsten, leerkringen en webinars en ontwikkelt zij kennisproducten. Het beleidsspoor verzamelt signalen uit de proeftuinen over knelpunten, probeert die waar mogelijk op te lossen en anders door te spelen aan de juiste departementen. Voor het programma, en met name de proeftuinen, is €435 miljoen gereserveerd over de periode 2019-2028. Het PAW gaat begin 2023 verder in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (hierna: NPLW), onder andere samen met het Expertise Centrum Warmte (hierna: ECW).

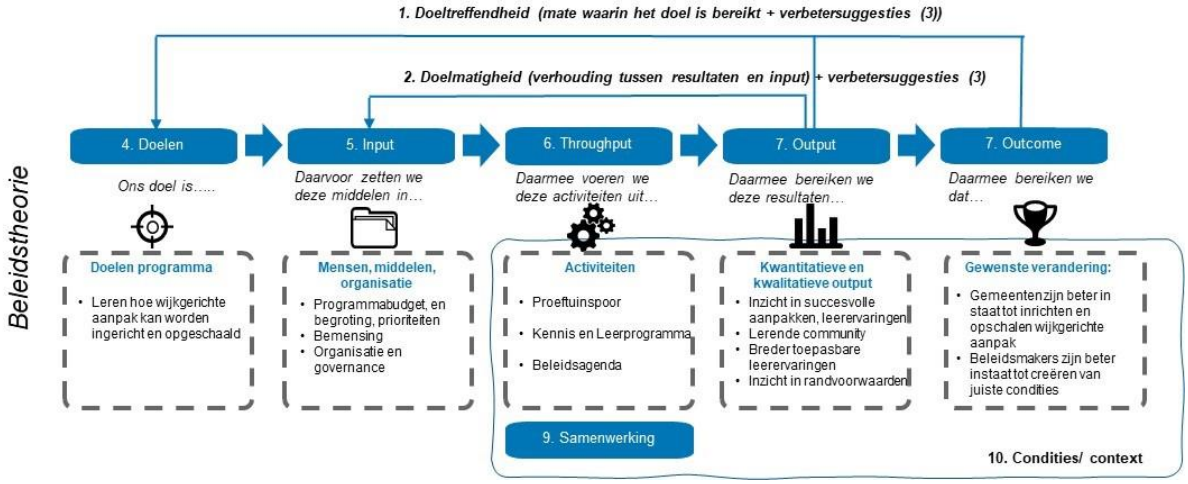
1.2. Over deze evaluatie

Voor 2022 is door de minister van BZK aan de Tweede Kamer toegezegd dat het PAW wederom een ex-durante (tussentijdse) evaluatie uitvoert. De hoofdvraag van deze evaluatie is:

- Behaalt het PAW met haar inzet de beoogde effecten (doeltreffendheid), en gebeurt dit op een efficiënte wijze (doelmatigheid)?

Het doel van de evaluatie is dus om te beoordelen in hoeverre het PAW doeltreffend en doelmatig is geweest. Daarbij kijken we terug en bieden we handvatten voor behoud en verbetering in de toekomst.

Het PAW heeft zelf een beleidstheorie opgesteld. Ten behoeve van deze evaluatie hebben wij de beleidstheorie van het PAW aangescherpt (zie figuur 1). De beleidstheorie van het PAW vormt het kader waarmee wij de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW beoordelen. We lichten toe hoe we de beleidstheorie gebruiken om tot dit oordeel te komen.



Figuur 1. Beleidstheorie PAW.

Toelichting op analysekader

Het PAW heeft een doel, namelijk leren hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald (zie 'doelen'). Om dit doel te bereiken, beoogt het PAW bepaalde resultaten te realiseren (zie 'output'), die vervolgens zouden moeten leiden tot de gewenste veranderingen (zie 'outcome'). Om de resultaten te realiseren, zet het PAW mensen, middelen en haar organisatie in (zie 'input') en voert zij activiteiten uit (zie 'throughput'). De onderliggende aanname bij de beleidstheorie is daarmee dat wanneer het PAW de input en throughput organiseert en uitvoert zoals beoogd, de resultaten en de beoogde effecten bereikt worden.

Naast deze vijf onderdelen van de beleidstheorie zijn er twee aanvullende factoren, die mogelijk invloed hebben op de wijze waarop de activiteiten worden uitgevoerd en de mate waarin resultaten en effecten worden bereikt. Dit betreft ten eerste de samenwerking met samenwerkingspartners (zie 'samenwerking'). Ten tweede is de context van het PAW van belang en zijn er mogelijke externe condities en randvoorwaarden waaronder het PAW moet worden uitgevoerd (zie 'condities/context').

We komen aan de hand van deze beleidstheorie tot een antwoord op de hoofdvraag door feiten en percepties te verzamelen en ons oordeel te geven over de volgende deelvragen:

- Draagt het PAW bij aan meer inzicht in hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald? Helpen de inzichten die door het PAW beschikbaar komen:
    - proeftuin- en andere gemeenten bij het inrichten van deze wijkgerichte aanpak?
    - proeftuin- en andere gemeenten bij het realiseren van aardgasvrije woningen en het opschalen hiervan buiten de proeftuinen?
    - beleidsmakers bij het creëren van de juiste beleidsmatige condities voor het inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak?
- Zet het PAW haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen op de meest efficiënte wijze in (doelmatigheid)?

We kijken ook vooruit en geven aanbevelingen voor de toekomst door op basis van de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid antwoord te geven op de volgende deelvragen:

- Wat is sterk aan het PAW en moet behouden blijven?
- Wat kan het PAW doen om haar doeltreffendheid en de doelmatigheid evt. te vergroten?
- Wat zijn aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het PAW?

Oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid

Aangezien het doel van het PAW van kwalitatieve aard is (het PAW heeft geen kwantitatieve of feitelijke doelstellingen), beoordelen wij de doeltreffendheid en doelmatigheid aan de hand van deze beleidstheorie. In de evaluatie lopen we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie langs, waarbij we een oordeel geven over in hoeverre de condities die daarin gesteld zijn, zijn gerealiseerd. We kijken daarbij ook in welke mate dit door toedoen van het PAW is bereikt.

Het PAW is een lerend programma wat bijdraagt aan het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving door te doen in de praktijk (proeftuinen). De verschillende themateams van het PAW hebben themaplannen opgesteld met daarin de belangrijkste inhoudelijke leervragen (zie bijlage VIII). Deze zijn vervolgens door het kernteam en de stuurgroep van het PAW goedgekeurd. Het PAW beschrijft in het programmaplan verschillende niveaus van leren. Er is echter geen operationalisering van het 'leren' middels meetbare indicatoren en geen streefwaarden wanneer bijvoorbeeld 'voldoende is geleerd' of 'goed is geleerd'. Dat maakt een objectief oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid niet mogelijk. Onze conclusies zijn daarom gebaseerd op een weging van de percepties van de geraadpleegde gesprekspartners en geënquêteerde gemeenten en op basis van de informatie uit de beschikbaar gestelde documenten.

Doeltreffendheid

De conclusie over doeltreffendheid is een gewogen oordeel over de mate waarin de beoogde activiteiten (throughput), de beoogde resultaten (output) en de beoogde effecten (outcome) zijn gerealiseerd. Wij achten het aannemelijk dat het PAW doeltreffend is geweest wanneer:

- De activiteiten die in de beleidstheorie waren geformuleerd zijn uitgevoerd, dat de stakeholders van het PAW vinden dat die activiteiten de juiste waren én dat die activiteiten op een goede manier zijn uitgevoerd (throughput).
- De beoogde resultaten (output) zijn bereikt. Dit is het geval wanneer:
    - Er inzicht is in succesvolle aanpakken en leerervaringen.
    - Er sprake is van een lerende community.
    - Er bredere toepasbare leerervaringen zijn.
    - Er inzicht is in randvoorwaarden.
- De beoogde effecten (outcome) zijn gerealiseerd. Dit is het geval wanneer:
    - Gemeenten in staat zijn tot inrichten en opschalen.
    - Beleidsmakers in staat zijn om condities te creëren.

Doelmatigheid

Voor het trekken van conclusies over de doelmatigheid van het PAW beoordelen wij de verhouding tussen de beoogde resultaten en de geleverde input. De vraag die hierbij centraal staat is: is er doelmatig geleerd? We kijken hiervoor naar twee aspecten. Ten eerste beoordelen we in hoeverre de bereikte resultaten en effecten bereikt hadden kunnen worden met minder inspanningen of middelen. Ten tweede bekijken we of een andere inrichting of aanpak had kunnen leiden tot meer resultaten en effecten.

Binnen deze twee onderdelen beoordelen we of het PAW haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen (input) op de meest efficiënte wijze inzet. Dat hebben wij beoordeeld door ook te kijken naar welke voorzieningen het PAW heeft gecreëerd om met de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te opereren. Ook kijken we naar het lerend vermogen van het PAW: wordt tussentijds voldoende bekeken of de aanpak nog juist is en wordt er voldoende bijgestuurd?

1.3. Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksvragen
Het PAW gebruikt de resultaten van deze evaluatie om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en om (de opvolger van) het programma waar mogelijk te verbeteren. In dit rapport formuleren wij antwoorden op de onderzoeksvragen van de evaluatie van het PAW. De onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage I.

Begeleidingscommissie
Deze ex-durante (tussentijdse) evaluatie is uitgevoerd door onderzoekers van KWINK groep en Rebel Group in opdracht van het ministerie van BZK. Naast tweewekelijks contact met de opdrachtgever, is tijdens de uitvoering ook gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie. Deze commissie had tot doel feedback en advies te leveren op het (verloop van het) onderzoek en de conceptresultaten. De begeleidingscommissie is in totaal drie keer bij elkaar gekomen: aan de start over de onderzoeksaanpak, na de meta-analyse over het eerste conceptrapport en aan het eind over het tweede conceptrapport. In bijlage II is opgenomen welke partijen zitting hadden in de begeleidingscommissie.

Onderzoeksmethoden
Voor onze evaluatie hebben wij gebruik gemaakt van een viertal onderzoeksmethoden die volgtijdelijk zijn ingezet tijdens het onderzoek:

1. Verkennende gesprekken met de coördinatoren van de drie programmasporen (proeftuinen, KLP, beleidsspoor);
2. Een uitgebreide meta-analyse van bestaande onderzoeken, plannen, verslagen en andere documenten (zie bijlage III voor de lijst met bestudeerde documenten).
    - Er is al veel onderzoek gedaan naar en geschreven over het PAW. Dit hebben we bestudeerd met een focus op een feitelijke beschrijving van het programma, beelden van buitenstaanders en voortgangsrapportages van het programma.
    - Uit de meta-analyse zijn conceptbevindingen en witte vlekken gedestilleerd welke in een eerste conceptrapport zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie voor hoor- en wederhoor.
3. Verdiepende gesprekken met stakeholders van het PAW. In de verdiepende gesprekken hebben wij onze conceptbevindingen van de meta-analyse getoetst en witte vlekken ingevuld. We hebben de gesprekspartners onderverdeeld in de categorieën: gesprekspartners binnen het PAW (zijnde programmapartners, de adviescommissie en ondersteunende organisaties), gesprekspartners buiten het PAW (zijnde gemeenten met en zonder proeftuinen), en overige gesprekspartners buiten het PAW. In de tekst verwijzen we soms naar gesprekspartners in het algemeen en soms naar beelden die we ophalen bij een specifieke categorie gesprekspartners (zie bijlage IV voor de lijst met gesprekspartners);
4. Een brede consultatie onder gemeenten (respons is 79 waarvan 11 gemeenten met een proeftuin, 61 gemeenten zonder proeftuin en 7 gemeenten waarvan dit onbekend is) door middel van een online enquête. Door middel van de brede consultatie toetsen we het bereik van het PAW en de waardering onder de doelgroep. De enquête is niet volledig representatief omdat gemeenten die het PAW niet kennen hoogstwaarschijnlijk niet hebben gereageerd en we slechts van 23% van de 344 gemeenten reactie hebben. Het representeert in ieder geval de mening van 79 medewerkers van gemeenten met en zonder proeftuin.

Bewoording enquête en gesprekspartners
Zoals hierboven beschreven stoelt dit onderzoek onder andere op interviews en een enquête onder gemeenten. Wij refereren niet aan individuele gesprekspartners of respondenten. In plaats daarvan hanteren we de

bewoordingen die aangeven welk deel van de gesprekspartners/respondenten iets vinden. Zie daarvoor onderstaande tabel.

Bewoording	Betekenis
Enkele	**< 25%**
Meerdere	**25-50%**
De meerderheid	**50-75%**
Vrijwel alle	**> 75%**
Alle	**100%**

Tabel 1. Duiding referentie naar aantallen gesprekspartners/respondenten.

Scope

Dit evaluatieonderzoek gaat alleen in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW als lerend programma. Wij evalueren dus niet de doeltreffendheid en doelmatigheid van individuele proeftuinen, het aanvraag- en selectieproces voor proeftuinen of individuele activiteiten en producten. Ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW ten opzichte van het uiteindelijke doel van de energietransitie of de afspraken uit het Klimaatakkoord beoordelen wij niet in deze evaluatie.

Verder bouwen op tussentijdse evaluatie 2020

We gebruiken de tussentijdse evaluatie uit 2020 als vertrekpunt voor de periode 2018-2020 maar we evalueren het programma over de gehele looptijd (2018 – tot heden) om een duidelijk beeld te krijgen van de context waarin het programma is ontstaan en welke ontwikkelingen het programma heeft doorgemaakt. In onderstaand kader vatten wij de belangrijkste conclusies uit de vorige evaluatie samen.

Hoofdconclusies van de tussentijdse evaluatie uit 2020 samengevat:

- Het PAW is in korte tijd een belangrijke rol gaan vervullen rondom de aardgasvrije opgave van gemeenten. Dit zie je nog niet terug in realisatie van aantallen aardgasvrije woningen, maar wel in besef wat deze opgave in de praktijk betekent. Daarbij heeft het PAW de transitie in beweging gebracht bij de vele stakeholders en een samenwerking tussen het Rijk en gemeenten tot stand gebracht.
- Over de doelstellingen van het PAW bestaat nog onvoldoende scherpte en duidelijkheid. Hoewel binnen de programmaorganisatie op hoofdlijnen een besef is van de doelstellingen, is dit extern onvoldoende het geval, en ook onvoldoende specifiek en verifieerbaar gemaakt.
- De drie sporen zijn logische instrumenten om invulling te geven aan de leerdoelstelling van het programma maar de samenhang met andere instrumenten kan worden verbeterd.
- Er is geen reden om aan te nemen dat de verstrekte middelen door proeftuingemeenten niet aan de aardgasvrij-opgave worden besteed. In de verantwoording, die wat ons betreft achteraf en via de gemeente kan blijven lopen, dient de gerealiseerde waarde ten aanzien van het leerproces wel zichtbaar te worden.
- Als het gaat om de governance, worden enerzijds de korte lijntjes met het Rijk door gemeenten sterk gewaardeerd, en anderzijds ligt er verbeterpotentieel in een kritische adviesrol vanuit het PAW naar bestaand beleid. Op dit punt is meer ruimte nodig voor een onafhankelijke blik.

Kader 1. Hoofdconclusies tussentijdse evaluatie 2020 (Rebel Group en KWINK groep).

1.4. Leeswijzer

In dit rapport lopen we de onderdelen van de beleidstheorie van het PAW langs. In hoofdstuk 2 gaan we in op de context waarin het PAW opereert. In hoofdstuk 3 beschrijven we de opzet van het PAW, waarbij we ingaan op de onderdelen 'doelen' en 'input' (budget, governance en bemensing) van de beleidstheorie. In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitvoering van het PAW (onderdeel 'throughput' van de beleidstheorie). In hoofdstuk 5 beschrijven we de resultaten (onderdeel 'output') en de effecten (onderdeel 'outcome') van de beleidstheorie. In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW.

2. Context

In de vorige (tussentijdse) evaluatie[3] werd gesproken van een heet hangijzer met betrekking tot de kosten van de energietransitie. Draagvlak en betaalbaarheid voor bewoners speelden, en spelen, een belangrijke rol. Wetgevingstrajecten als de Wet collectieve warmtevoorziening zijn trajecten van de lange adem. Tegelijkertijd onderstrepen recente klimaatrapporten van het IPCC en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne de urgentie van een snelle energietransitie. Leren hoe de wijkaanpak kan worden ingericht en opgeschaald kan daaraan bijdragen. Het vorige evaluatierapport bevat ook een uitgebreidere beschrijving van de context waarin het PAW in 2018 is opgestart.

Vanuit het Klimaatakkoord hebben gemeenten vanuit het Rijk de regierol gekregen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving, wat bestaat uit de wijkgerichte aanpak en een aantal gebouwgerichte aanpakken gericht op woningeigenaren, huurders en verhuurders, bedrijven, utiliteit en maatschappelijk vastgoed. Binnen de wijkgerichte aanpak hebben gemeenten een Transitievisie Warmte (TVW) opgesteld met hierin de planning tot 2050 voor het aardgasvrij maken van de wijken. Na een besluit over de planning wordt in het wijkuitvoeringsplan (WUP) een besluit genomen over de alternatieve bronnen en infrastructuur. De TVW en het WUP worden gevoed door de Regionale Energiestrategie (RES) en visa versa. In de RES wordt gekeken naar beschikbare bronnen en samenhang op regionaal niveau. Parallel aan de totstandkoming van de TVW's is het PAW actief geweest om in de praktijk te leren hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald – met proeftuinen en zelfstandige initiatieven van gemeenten als middel. Ter deskundige ondersteuning van gemeenten op het technische vlak is het Expertise Centrum Warmte (ECW) opgericht. Het ECW werkt nauw samen met het PAW, met name binnen het thema 'techniek'. Het ECW ondersteunt gemeenten met kennis over 'wat' er nodig is rond de warmtetransitie, het KLP van het PAW richt zich vooral op 'hoe' gemeenten de regierol op zich kunnen nemen (thema regie en organisatie) en op andere thema's zoals kosten en financiering, participatie en communicatie, juridica en verbinden met andere opgaven.

Daarnaast opereert het PAW vanzelfsprekend binnen bestaande wetgeving. Momenteel loopt een aantal belangrijke nieuwe wetgevingstrajecten, zoals de Wet collectieve warmtevoorziening, de Omgevingswet en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Deze wetten hebben potentieel impact op bijvoorbeeld de proeftuinen. Daarnaast zijn (en worden) deze wetten ook mede beïnvloed door het PAW zelf via het beleidsspoor.

[3] Rebel Group, KWINK groep (2020). Tussentijdse evaluatie PAW 2020.

3. Opzet PAW

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het PAW is opgezet. Allereerst staan we stil bij de **doelen** van het PAW en hoe deze zich hebben ontwikkeld. Vervolgens bekijken we de wijze waarop het PAW is ingericht. We staan stil bij het budget en de governance van het PAW en de wijze waarop het PAW kennis en expertise betrekt bij het programma ('**input**').

3.1. Doelen

Het doel van het PAW is om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.[4]

Het leerdoel van het programma is sinds 2020 consistenter en duidelijker uitgedragen. Alle gesprekspartners (zowel in de gesprekken binnen als buiten het PAW en de enquêterespondenten) herkennen het leerdoel.

De programmapartners onderkennen de kritiek van de Algemene Rekenkamer (ARK) die is ontstaan over de kwantitatieve doelstelling, maar geven aan dat verwachtingen nu beter gecommuniceerd worden. Wel blijkt dat de begrippen "meer inzicht", "inrichten" en "opschalen" onvoldoende duidelijk en lastig te definiëren zijn.

In eerste instantie had het PAW de doelstelling om te leren over de wijkgerichte aanpak en daarbij 50.000 aardgasvrije woningen (100 wijken met 500 woningen per wijk) te realiseren. De klimaatdoelen voor de gebouwde omgeving waren (en zijn) ambitieus en bij oprichting van het programma werden nog maar "zeer kleine aantallen woningen aardgasvrij gemaakt".[5] Hieruit volgde het doel om te leren over de wijkaanpak aardgasvrij. Wat er precies geleerd moest worden was nog niet geheel duidelijk, daar zou men achter komen in de praktijk. De kwantitatieve doelstelling komt voort uit het klimaatakkoord en werd gebruikt om een P*Q onderbouwing (aantal woningen aardgasvrij * bijdrage per woning = budget) te geven voor de inzet van het budget.

In de tussentijdse evaluatie van 2020[6] zijn de volgende conclusies geformuleerd over de doelen van het PAW:

- Het zwaartepunt van de doelstelling is in de loop van de tijd verschoven van kwantitatieve doelen (aantallen aardgasvrije woningen) naar kwalitatieve doelen (leren over inrichten en opschalen).
- Er leefden op het moment van de tussentijdse evaluatie (Q3 2020) verschillende beelden bij de doelen van het PAW.
- De tussentijdse evaluatie deed de aanbeveling de leerdoelstellingen explicieter te maken in een openbaar programmaplan.

Wat betreft de verwarring over het doel van het programma is een onderscheid te maken tussen wat programmapartners van het PAW en wat de buitenwereld (zoals de Tweede Kamer en de ARK) als doel zien. Het kritische rapport van de ARK[7] heeft duidelijk gemaakt dat er verkeerde verwachtingen geschept zijn over

[4] PAW (2021). Programmaplan 2021-2024.
[5] PAW (2018). Bestedingsplan PAW 2018.
[6] Rebel Group en KWINK groep (2020). Tussentijdse evaluatie PAW, p. 15.
[7] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2020.

het snel behalen van aantallen. De kritiek was stevig, maar heeft het PAW wel geholpen om de doelstellingen aan te scherpen. Zo heeft het PAW de aanbeveling om een openbaar programmaplan op te stellen opgevolgd.

Sinds mei 2021 is het programmaplan te vinden op de website. Hierin staat een beschrijving van de algemene doelstelling en doelstelling per spoor. Het plan beschrijft wie er moeten leren, en hoe. In het programmaplan 2021-2024[8] definieert dit PAW 'leren' op drie niveaus zoals beschreven in onderstaand kader.

Lokaal leren: het PAW ondersteunt proeftuinen waarin lokaal geleerd wordt. In de proeftuinen wordt daadwerkelijk de transitie gemaakt naar aardgasvrij en wordt op lokaal niveau ervaren en geleerd wat hiervoor nodig is.

Collectief leren: het Kennis- en leerprogramma (KLP) helpt de proeftuinen én andere gemeenten bij het vinden, het gebruiken, het delen en het verspreiden van leerervaringen en opgedane kennis. Het KLP is gericht op het ondersteunen van het gezamenlijke leerproces- ook wel collectief leren genoemd. Ook de helpdesk PAW, nieuwsbrieven vanuit het PAW en de PAW-website beogen hieraan bij te dragen.

Institutioneel leren: voor een transitie moet er in de praktijk geleerd worden, maar dit vergt ook aanpassingen op institutioneel niveau. Bestaande wet- en regelgeving zijn ontworpen op de 'oude' situatie. Daarom richt het PAW zich ook op het in beeld brengen van knelpunten op institutioneel niveau en het agenderen hiervan. Ook wordt kennis ontwikkeld, als input voor beleid en ter ondersteuning van gemeenten.

Kader 2. Onderscheid in drie niveaus van leren (PAW, 2021).

Hoewel de programmapartners aangeven dat het altijd al duidelijk was dat leren centraal stond, is dit met het programmaplan nu ook duidelijk en transparant gemaakt voor buitenstaanders.

Ook in de uitvoering van het programma is de verschuiving van de kwantitatieve naar kwalitatieve doelstelling te zien. Bijvoorbeeld aan het verschil in de uitvraag van de eerste en de derde ronde proeftuinen. Bij de eerste ronde proeftuinen lag de focus vooral op uitvoeringsgereedheid en kregen proeftuinen budget voor te realiseren aantallen. De derde ronde is daarentegen gericht op specifieke technische en innovatieve oplossingen en leervragen die nog niet in eerdere ronden zijn beantwoord. We zien dus dat de doelstellingen en invulling daarvan inmiddels zijn aangescherpt. Ook de ARK[9] onderschrijft dat in haar vervolgonderzoek (2021).

Uit de gesprekken blijkt dat alle gesprekspartners de leerdoelstelling van het programma in brede zin herkennen. Leren staat centraal. Ook zien alle gesprekspartners het belang van leren: de wijkaanpak is complex en we hebben te maken met een transitie waarin nog veel onzeker is, dus een leerdoelstelling is op zijn plaats. Deze leerdoelstelling is gedurende het programma scherper gedefinieerd. Veruit de meeste gesprekspartners vinden dat het programma in eerste instantie experimenteel was: 'aan de slag gaan en kijken waar we tegenaan lopen'. Naarmate er meer ervaring werd opgedaan heeft het PAW een ontwikkeling doorgemaakt naar gerichter leren: binnen de door het programma geïdentificeerde thema's zijn concrete leervragen opgesteld. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat leren op voorhand wellicht gerichter had gekund wanneer hier meer voorbereidingstijd aan was besteed.

[8] PAW (2021). Programmaplan 2021-2024.
[9] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2020.

Wát het doel van het programma is, is voor iedereen helder. Wel vinden de gesprekspartners het lastig om concrete invulling aan de begrippen 'meer inzicht', 'inrichten' en 'opschalen' te geven. Dat heeft deels te maken met de kwalitatieve aard van het leren en de onzekerheid over wat de praktijk brengt, maar ook omdat het PAW zelf geen eenduidige definities van deze begrippen heeft vastgesteld.

3.2. Budget

Het budget van het PAW is voornamelijk besteed aan de proeftuinen (ca. 90%). Betrokkenen binnen het PAW vinden deze verdeling logisch, omdat lokaal leren door te doen een belangrijk onderdeel is van het PAW.

Voor het PAW is vanuit de Klimaatenvelop tot en met 2028 in totaal 435 miljoen euro beschikbaar gesteld.[10] Hiervan ging in 2018 en 2019 92% naar de proeftuinen, de overige 8% naar programmamiddelen, zoals personele inzet, onderzoek, bijeenkomsten en publicaties. De Rijksbijdrage voor proeftuinen was bedoeld voor bekostiging van de onrendabele top bij de uitvoering.[11] Gemiddeld was de bijdrage voor proeftuinen ongeveer 4 miljoen euro per wijk [12] in elk van de 3 rondes.

In de proeftuinen wordt lokaal en in de praktijk geleerd. Dat is een belangrijk onderdeel van het PAW. De betrokkenen binnen het PAW vinden het dan ook passend dat het grootste deel van het budget naar de proeftuinen is gegaan. De lessen die daar geleerd worden, worden opgepakt door het KLP met als doel de lessen te delen onder andere gemeenten. Gemeenten met een proeftuin geven aan dat zij door de financiële bijdrage(n) in staat werden gesteld de transitie in gang te zetten en te leren over welke aanpakken wel en niet werken in de wijk.

Uit de documenten kunnen we niet opmaken in hoeverre het budget tot nu toe daadwerkelijk besteed is. Wel blijkt uit de kamerbrief[13] dat inmiddels 425.3 miljoen van de 435 miljoen euro is verplicht dan wel gealloceerd (zie onderstaande tabel). Uit de kamerbrief is ook op te maken dat een deel van het budget is toegewezen aan gelieerde posten in de gebouwde omgeving, zoals bekostiging van batch 1588 – versterking van huizen in aardbevingsgebied in Groningen – of het compenseren van particulieren voor de aan- en afsluitkosten bij de overstap van een aardgasvrije woning.

Totaal PAW budget in miljoenen Euro's	440,6		
	Totaal	Per spoor	Uitgesplitst
Verplicht/gealloceerd uit klimaatenveloppe	425,3		
Gealloceerd vanuit BZK-begroting	5,6		
Proeftuinen		270	
Eerste ronde proeftuinen (besteed)			125,6
Tweede ronde proeftuinen (besteed)			100
Derde ronde proeftuinen (begroot)			50
KLP, ondersteuning & uitvoering (begroot)		55	
Urgenda-vonnis (begroot)		50	

[10] PAW (2019). Bestedingsplan 2020 e.v., p. 5.
[11] PAW (2019). Bestedingsplan 2020 e.v., p. 5.
[12] PAW (2019). Bestedingsplan 2020 e.v., p. 6.
[13] BZK (2021). Integrale visie op de woningmarkt, Kamerstuk 32 847, nr. 746.

Verduurzaming maatschappelijk vastgoed			25
Compensatie particulieren voor aan/afsluitkosten			25
Regio Deal Rotterdam-Zuid (begroot)		18	
Aardbevingsgebied Groningen (begroot)		28,3	
Vier extra proeftuinwijken			18,3
Bekostiging van batch 1588*			10
Compensatiepakket Zeeland: Proeftuin Vlissingen (begroot)		4	
Onvoorzien (begroot)	9,7		

Tabel 2: Verdeling van het PAW budget volgens het Kamerstuk 32 847, nr. 746 (mei 2021).[14]

Verschillende gemeenten met een proeftuin geven aan dat het budget dat zij ontvingen niet toereikend was voor het uitvoeren van de voorgestelde plannen. Dit is echter voornamelijk het resultaat van onderschattingen in planning en businesscases.

Met name in de eerste ronde proeftuinen bleek dat het budget niet altijd toereikend is voor de voorgestelde plannen, voornamelijk als gevolg van onderschattingen in planningen en de businesscase. Dit duidt er op dat de praktijk lastiger is dan verwacht en dat de proeftuingelden niet altijd voldoende zijn geweest voor het afdekken van de onrendabele top van het oorspronkelijke ingediende plan. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door hogere kosten in de uitvoering en inpandige kosten.[15] Anderzijds geven enkele gemeenten (zowel proeftuinen als niet-proeftuinen) zelf aan dat, gezien het programmadoel, het geld bedoeld is als 'leergeld' en niet om de volledige businesscase voor gemeenten te bekostigen. In het licht van het leerdoel van het PAW zijn enkele gemeentelijke gesprekspartners van mening dat het niet volledig afdekken van de onrendabele top dus niet per definitie betekent dat het PAW niet doelmatig is geweest. Kijkend naar de uitvraag is de vraag aan gemeenten echter om de onrendabele top van het project in te schatten. Dit duidt erop dat gemeenten door aan de slag te gaan hebben ondervonden dat de praktijk duurder is, hetgeen kan worden gezien als een leerervaring.

3.3. Governance

Het PAW is een interbestuurlijk programma op nationaal niveau. Alle betrokkenen binnen het programma vinden de betrokken interbestuurlijke partners logisch, gezien dit aansluit bij de verschillende betrokken partijen binnen de warmtetransitie. Een uitdaging voor verschillende betrokkenen was echter dat het PAW geen gelijkwaardig interbestuurlijk programma is. Daarnaast lopen de rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij het PAW soms door elkaar.

De governance van het PAW bestaat uit vier niveaus (zie figuur 2):

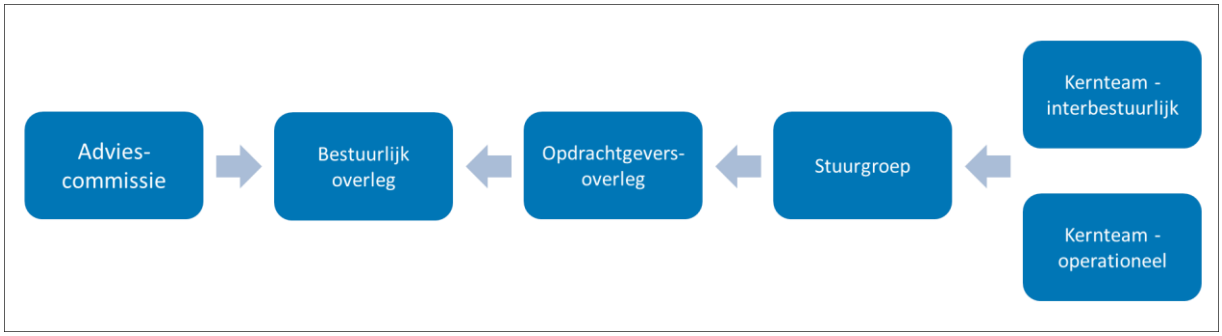
- Bestuurlijk opdrachtgevers: BO Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving en BO Klimaat en Energie. De minister/het ministerie van BZK heeft daarbij een speciale rol ten opzichte van de andere bestuurlijk opdrachtgevers doordat zij besluit op de besteding van middelen en daarover verantwoording naar de Tweede Kamer aflegt.
- Opdrachtgeversoverleg: programmapartners op directeurenniveau onder leiding van de DG Bestuur, Wonen en Ruimte van het ministerie van BZK. Stellen het programmaplan vast en voeren op strategisch niveau het gesprek over de voortgang van het programma.
- Stuurgroep PAW: interbestuurlijke vertegenwoordiging van de programmapartners op managementniveau onder leiding van de programmadirecteur PAW. Bespreekt relevante knelpunten,

[14] BZK (2021). Integrale visie op de woningmarkt, Kamerstuk 32 847, nr. 746.
[15] PAW (2021). Voortgangsrapportage PAW, Monitor 2020, p. 3.

oplossingen en acties. Stuurgroepleden zijn verantwoordelijk voor het oppakken van signalen binnen hun eigen organisatie.

- Een operationeel en interbestuurlijk kernteam:
    - Operationeel kernteam: verzorgt de dagelijkse sturing en leiding aan het programma.
    - Interbestuurlijk kernteam: fungeert als voorportaal voor de stuurgroep.

Naast de vier niveaus is er een adviescommissie die adviseert over de selectie van proeftuinen, zie voor de samenstelling van deze adviescommissie bijlage V.



Figuur 2. Governance PAW.

Themateams

In de uitvoering (operationeel) is het programma georganiseerd langs de lijnen van de zes prioritaire thema's: 'kosten en financiering', 'regie en organisatie', 'participatie en communicatie', 'techniek', 'wetgeving & juridica' en 'verbinden met andere opgaven'. Op deze thema's wordt binnen het PAW actief kennis opgedaan. Per thema is een thematean verantwoordelijk voor de activiteiten en leervragen (een overzicht van de hoofdleervraag per thematean staat in bijlage VIII), welke staan uitgewerkt in de door de stuurgroep goedgekeurde themaplannen. De thematean hebben in 2021 een centralere rol in het programma gekregen.[16] Per thema bestaat een thematean uit een trekker vanuit BZK, een secretaris vanuit RVO en een medewerker vanuit de VNG (de 'trio's'). De verantwoordelijkheden zijn als volgt:

- BZK: verantwoordelijk voor de verbinding met andere beleidsafdelingen en eindverantwoordelijk voor de activiteiten en onderzoeken die niet via het KLP lopen;
- RVO: secretarisrol, waarborgt dat vragen vanuit de helpdesk (welke RVO uitvoert) worden afgestemd met andere programmapartners. Verder brengt RVO inhoudelijke kennis in vanuit de proeftuinen en de eigen organisatie;
- VNG: zorgt voor de verbinding met en uitvoering van activiteiten in het kader van het KLP.

De thematean spelen een belangrijke rol in de invulling van het programma, doordat de leervragen die ieder team uitwerkt de basis zijn voor de activiteiten van het programma. Hierdoor bestaan zes inhoudelijke lijnen binnen het programma. Er is geen reden om aan te nemen dat het opdelen van de leervragen per thema niet goed heeft gewerkt, geen van de gesprekspartners heeft dit benoemd. Ook over de bemensing van de thematean is weinig opgehaald. Slechts één programmapartner geeft aan de bemensing, vanuit drie verschillende organisaties (BZK, VNG, RVO), als lastig te ervaren vanwege dubbele rollen (deelnemer in thematean vs. belang eigen organisatie). De betreffende programmapartner oppert dat gescheiden rollen op niveau van de thematean effectiever kan zijn, waarbij de belangen van de (achterban) verschillende programmapartners beter op opdrachtgeversoverleg/stuurgroep kunnen worden geborgd dan in de uitvoering.

[16] PAW (2021). Uitvoeringsplan, interne versie, p. 7.

Er is vanuit de gesprekken en enquête geen oordeel te vormen over of de leervragen die per thema zijn vastgesteld de juiste vragen zijn. Wel sluiten de leervragen aan bij kennisleemtes die gesignaleerd worden en wordt via de monitoring (zie paragraaf 4.5) de voortgang van de beantwoording in de gaten gehouden. Daardoor is er reden om aan te nemen dat de leervragen goed aansluiten bij de uitdagingen van de wijkaanpak en de governance.

Rolverdeling en verantwoordelijkheden

De Rijksoverheid is in het PAW vertegenwoordigd door de ministeries van BZK en EZK (inclusief RVO), de gemeenten door de VNG, de provincies door het IPO en de waterschappen door de Unie van Waterschappen (UvW). Vanuit het Rijk is het ministerie van BZK coördinerend opdrachtgever. Het ministerie van BZK vervult binnen het PAW een coördinerende rol en neemt besluiten over budgettaire gevolgen van het PAW. BZK legt daarnaast politieke verantwoording af richting de Tweede Kamer, onder andere middels voortgangsbrieven.

De inrichting van het PAW als interbestuurlijk programma is logisch volgens programmapartners, vanwege de verschillende betrokken partijen bij de warmtetransitie. Daarnaast zorgt het voor een groter draagvlak. Een deel van de gesprekspartners binnen het PAW geeft tegelijkertijd aan dat het interbestuurlijke karakter een uitdaging vormde, doordat de interbestuurlijke partners geen gelijkwaardige rol hadden. Dit vanwege de 'speciale' rol van het ministerie van BZK (communicatie met Tweede Kamer, leveren van middelen, maar ook de programmadirecteur was in dienst bij BZK). Een voorbeeld dat gesprekspartners hebben genoemd is dat in de communicatie met de Tweede Kamer soms conclusies werden getrokken of zaken werden toegezegd door de minister van BZK, zonder dat de andere programmapartners daar inspraak in hadden. Een ander genoemd risico van de gedeelde verantwoordelijkheid is dat het leidt tot minder toe-eigening van problemen of knelpunten. Daarbij kan de interbestuurlijke insteek van het programma ook zorgen voor uiteenlopende belangen die niet altijd samenkomen in het belang van het programma of de transitie. Enkele proeftuingemeenten gaven daarbij als voorbeeld dat de rol van BZK als opdrachtgever en tegelijkertijd belangrijk beleidsdepartement wrijving gaf bij het bieden van experimenteerruimte buiten de mogelijkheden van de Crisis- en Herstelwet.

Daarnaast lopen de rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij het PAW soms door elkaar. Dit is zowel door een deel van de gesprekspartners binnen het PAW als buiten het PAW aangegeven als uitdaging:

- Binnen het PAW: In 2020 schreven Rebel Group en KWINK groep dat programmapartners voor zichzelf helder hebben welke taak zij hebben binnen het programma. Uitdaging was echter dat partners niet altijd op de hoogte zijn van de rollen of taken van andere partners en dat sommige betrokkenen dubbele rollen hebben. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat dit voor verschillende betrokkenen nog steeds het geval is. Een voorbeeld hiervan is dat werknemers van programmapartners soms aan tafel zitten in een overleg waarin zij als programmapartner hun achterban moeten vertegenwoordigen, en soms als programmamedewerker in dienst van het programma moeten functioneren.
- Buiten het PAW: In 2020 concludeerden Rebel Group en KWINK groep dat de rollen en verantwoordelijkheden van de interbestuurlijke partners niet voor iedereen helder zijn, met name voor partijen buiten het PAW.[17] In 2021 heeft het PAW het Programmaplan voor 2021-2024[18] gepubliceerd, met daarin een beknopte toelichting op de inrichting van de governance en op de rollen en verantwoordelijkheden van programmapartners. In het interne Uitvoeringsplan zijn uitgebreide rolbeschrijvingen opgenomen van de voornaamste overleggen en rollen binnen het PAW. Eerdere

[17] Rebel Group en KWINK groep (2020). Tussentijdse evaluatie PAW, p. 15.
[18] PAW (2021). Uitvoeringsplan, interne versie, p. 101-105.

programmaplannen waren niet gepubliceerd en enkel voor direct betrokkenen bij het PAW inzichtelijk.

3.4. Bemensing: kennis en expertise

In het PAW worden kennis en expertise vanuit de praktijk benut via de adviescommissie aardgasvrije wijken, die adviseert over de selectie van proeftuinen. Daarnaast worden in de themateams RVO-experts en andere experts betrokken vanwege thema-specifieke kennis en ervaring.
Bij het selecteren van proeftuinen is vanaf de eerste ronde een adviescommissie aardasvrije wijken betrokken geweest. Via de adviescommissie wordt kennis en ervaring benut vanuit verschillende perspectieven die relevant zijn in de warmtetransitie. De adviescommissie bestaat uit de programmapartners, de meest betrokken stakeholders voor de gebouwde omgeving (zie voor de samenstelling bijlage V) en wetenschappers. Bijna alle gesprekspartners geven aan de samenstelling van de adviescommissie juist te vinden en geen partijen te missen. Een gesprekspartner binnen de adviescommissie geeft wel aan dat het nuttig was geweest partijen met aanvullende expertise toe te voegen toen dit binnen het programma relevant werd (zie ook de volgende bevinding).

Deze adviescommissie is in 2018 ingesteld met als rol het adviseren van het PAW over de selectie van de ingediende aanvragen van proeftuinen. In 2019 wordt in het programmaplan van het PAW aangegeven dat de adviescommissie breder ingezet zou gaan worden voor algemene advisering over het programma.[19] Uit de gesprekken met de partijen binnen de adviescommissie blijkt echter dat de adviescommissie tot dusver enkel is ingezet om te oordelen over de selectie van proeftuinen. In het Programmaplan 2021-2024[20] is aangegeven dat de rol van de adviescommissie na de derde ronde proeftuinen zal worden herijkt.

Naast de adviescommissie betrekt het PAW verschillende experts via RVO (in de thematеams) en bij de KLP-activiteiten. Waar nodig hebben thematеams ook andere samenwerkingsverbanden. Zo werkt het thematеam Participatie & Communicatie samen met de Participatiecoalitie en het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.

Zo kregen gemeenten bij de juridische open tafel sessies de gelegenheid om vragen te stellen aan experts en aan elkaar. Daarnaast zijn er masterclasses over specifieke onderwerpen georganiseerd waarbij gemeenten kennis konden delen en vragen konden stellen aan experts.

RVO heeft een grote rol in het PAW en in het bijzonder het KLP en voert onder andere uit: het beheer en onderhoud van de website, beheer onderhoud en inzet sociaal media kanaal, het organiseren van bijeenkomsten, ondersteuning van de communicatie, opzet en beheer van het CRM-systeem, de organisatie van de helpdesk en het beantwoorden van vragen, de secretarisrol en expertrol binnen de thematеams. RVO voert tevens de monitoring van het programma uit.

Er zijn nog verschillende partijen op wijkniveau die niet direct betrokken zijn in de programmaorganisatie (maar wel in de adviescommissie). Sommige betrokkenen zijn kritisch dat bewoners niet worden betrokken binnen het PAW. Ook heeft de samenstelling van betrokkenen (binnen PAW en adviescommissie) in de loop van de tijd geen veranderingen ondergaan, ondanks de veranderende context en geleerde lessen.
Op wijkniveau zijn meer partijen actief dan de stakeholders die in de programmaorganisatie zijn vertegenwoordigd, zoals woningcorporaties, netbeheerders en installateurs. Deze partijen zijn wel vertegenwoordigd in de adviescommissie via de koepels, waardoor zij (enige) invloed uitoefenen op de

[19] PAW (2019). Programmaplan, versie 1 oktober 2019 (intern document), p. 12.
[20] PAW (2021). Programmaplan 2021-2024, p. 12.

proeftuinselectie en gevraagd kunnen worden voor advies. Ook zijn er vanuit het KLP thema Regie en Organisatie gezamenlijke sessies geweest rondom de TVW en zijn er gezamenlijke kennisproducten gemaakt. In de programmaorganisatie op bestuurlijk, ambtelijk en operationeel niveau worden deze partijen echter niet betrokken.

Een groep die niet direct binnen het PAW wordt gerepresenteerd zijn bewoners. Het PAW richt zich niet direct op bewoners, omdat dat een taak is van gemeenten. In het themaplan 'participatie en communicatie' wordt wel aangegeven dat de Handreiking Participatie gemeenten kan ondersteunen in het communiceren naar en betrekken van bewoners.[21] Verschillende gesprekspartners binnen én buiten het PAW geven aan dat het PAW nuttige lessen trekt over het betrekken van bewoners als gemeenten, welke landen in de Handreiking Participatie. Ook zijn er proeftuinen waarbinnen bewonerscoöperaties zijn betrokken en nam het PAW deel aan samenwerking met de Participatiecoalitie. Enkele gemeentelijke gesprekspartners zijn echter kritisch op het feit dat bewoners (bijvoorbeeld via burgercoöperaties) niet direct zelf worden betrokken. Denk bijvoorbeeld aan een koepelpartij als EnergieSamen een rol geven binnen de adviescommissie. Het Orgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) onderschrijft de aanbeveling om bewoners directer bij het programma te betrekken.[22] Het orgaan adviseert het PAW om toegankelijker te zijn voor maatschappelijke partijen als bewonersinitiatieven en ervoor te zorgen dat deze partijen ook kunnen meebeslissen over de inzet van middelen.

Ook de ARK was in 2020 kritisch over het feit dat alleen gemeenten betrokken worden in het PAW en niet partijen als woningcorporaties, warmtebedrijven, installateurs en burgercoöperaties. [23] Dit vindt de ARK opvallend aangezien de minister stelt dat alle betrokken partijen moeten leren over de wijkgerichte aanpak. De minister stelt in een bestuurlijke reactie dat het betrekken van deze partijen niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van het PAW is.[24] Daarnaast betrekt het PAW deze partijen wel degelijk, bijvoorbeeld via de adviescommissie.

Onderstaande partijen zijn tevens kritisch op de wijze waarop kennis en expertise betrokken wordt:

- Rebel Group/KWINK groep concludeerden in 2020 dat de inrichting van de governance nog vragen onbeantwoord heeft gelaten, zoals: "welke organisatie zou in welke rol betrokken moeten zijn? En hoe kunnen we deskundigheid van private partijen inzetten binnen het programma?"[25]
- De ARK concludeert in het Verantwoordingsonderzoek 2020[26] dat de minister nog niet alle geconstateerde knelpunten heeft opgelost, waaronder knelpunten in de samenwerking met partijen binnen en buiten het PAW en de kennisborging.

Het PAW heeft zelf ook al geconstateerd dat in de fase van uitvoering, waar gemeenten zich steeds vaker in bevinden, een bredere doelgroep te overwegen valt.[27] In deze fase zijn namelijk meer diverse stakeholders betrokken, zoals burgerinitiatieven, corporaties, adviesbureaus en netbeheerders. Dat dit belangrijker wordt, volgt ook uit cijfers rondom het aantal bezoeken op websitepagina's over deze onderwerpen en het soort vragen dat bij de helpdesk binnenkomt.

Er hebben geen veranderingen plaatsgevonden in de samenstelling van betrokken partijen, ondanks dat daar misschien aanleiding toe was geweest. Een aantal leden van de adviescommissie geeft aan dat bepaalde

[21] Zie: https://aardgasvrijewijken.nl/themas/participatie+en+communicatie2/default.aspx.
[22] OFL (2022). Nieuwe coalities in aardgasvrij, p. 26 e.v.
[23] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 67.
[24] Minister van BZK (2021). Kamerbrief 2021-0000215797.
[25] Rebel Group en KWINK groep (2020). Tussentijdse evaluatie PAW, p. 15.
[26] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 67.
[27] PAW (2021). Voortgangsrapportage 2021: Helpdesk en communicatie Programma Aardgasvrije Wijken.

thema’s gaandeweg de looptijd van het programma meer aandacht kregen, zoals participatie, maar dat dit vervolgens niet leidde tot het toevoegen van extra expertise op deze thema’s.

4. Uitvoering PAW

In dit hoofdstuk behandelen we de uitvoering van de drie sporen (onderdeel **'throughput'** in de beleidstheorie). Is er gedaan wat is beoogd? Waar blijkt dat uit? En hoe is daar gedurende de looptijd op gereflecteerd en op bijgestuurd? Vervolgens staan we stil bij de instrumenten van het PAW. Tot slot gaan we in op de monitoring van het programma.

4.1. Spoor 1: Proeftuinen

Doel van het proeftuinspoor is gemeenten in staat te stellen om te leren over de verschillende aspecten van de wijkaanpak door in de praktijk wijken aardgasvrij (ready) te maken.[28] Dit gebeurt door een brede portefeuille aan proeftuinen te selecteren die van planvorming tot uitvoering de wijkaanpak doorlopen en daarbij contactpersoon aangewezen krijgen bij het PAW. Met de bekendmaking van de derde ronde proeftuinen in maart 2022 zijn alle proeftuinengelden toegewezen. Er zijn in totaal 64 proeftuinen geselecteerd, uit een totaal van 193 aanvragen.

De uitvraag voor en selectie van proeftuinen is elke ronde professioneler geworden. Dit is terug te zien in de kwaliteit van de aanvragen van de tweede ronde en we verwachten dat de kwaliteit in de derde ronde ook weer verbeterd is. Daarnaast is de selectie van proeftuinen meer gericht op de toegevoegde waarde op het gebied van leren en kennisontwikkeling.
Verschillende gesprekspartners (zowel binnen als buiten het PAW) geven aan dat het proces van uitvraag en selectie van proeftuinen aangescherpt en verbeterd is sinds de eerste ronde proeftuinen. Ook uit separate evaluaties blijkt deze vooruitgang (zie bijlage III). Hieronder volgt een overzicht per proeftuinronde.

Eerste selectieronde
In de eerste ronde vond selectie van de proeftuinen plaats op basis van de criteria spoedige realisatie, bestuurlijke steun in de gemeente, betrokkenheid en draagvlak bij burgers en bedrijven en andere stakeholders, de technische en financiële onderbouwing van het uitvoeringsplan en de gevraagde rijksbijdrage, ook in relatie tot het aantal gebouwen.[29] De selectie in de eerste ronde miste een duidelijke focus in het leerdoel en hoe dat zich vertaalde naar selectiecriteria.[30] Daarnaast was het voor aanvragers niet altijd duidelijk waarom de aanvraag is afgewezen.

Tweede selectieronde
De analyse van de projectvoorstellen van de tweede ronde laat verbeterpunten zien ten opzichte van de eerste ronde. [31] De tweede selectieronde proeftuinen bevat een scherpere uitvraag richting gemeenten. Er is een standaardformat voor de aanvragen geïntroduceerd met onder andere meer toelichting en handvatten voor aanvragers om onderbouwing aan te leveren. Zowel aanvragers als beoordelaars waarderen dit, en het draagt bij aan een doelmatige selectie. Daarnaast heeft de uitvraag en de selectie zich gericht op een breder pallet aan aanpakken, en betere aansluiting op de wensen van bewoners. Er is gewerkt met een bredere set aan selectiecriteria, onder andere op basis van de criteria uitvoeringsgereedheid, de robuustheid van de businesscase en een betaalbaar aanbod voor de bewoners.[32] Hoewel in de eerste ronde het thema participatie

[28] PAW (2021). Programmaplan 2021-2024.
[29] Minister van BZK (2018). Kamerbrief 2018-0000800582.
[30] TwynstraGudde (2019). Evaluatie uitvraag- en selectie proeftuinen eerste ronde.
[31] Rebel (2021). Review projectvoorstellen aardgasvrije wijken ronde 2.
[32] Minister van BZK (2020). Kamerbrief 2020-0000590613.

al uitgevraagd werd was daar minder aandacht voor bij de aanvragen. Uit het bewonerstevredenheids-onderzoek dat het PAW heeft laten uitvoeren onder proeftuinen van de eerste ronde blijkt dat aanpakken waarin participatie geborgd is door een bewonerscollectief een hogere beoordeling van bewoners krijgen dan meer 'top-down' aanpakken.[33] Ook het OFL benadrukte het belang van participatie en adviseerde om explicieter naar participatieplannen te vragen.[34] Dit leidt ertoe dat er meer aandacht is voor participatie bij de selectie van proeftuinen in de tweede ronde. Ook is er meer aandacht voor facultatieve thema's in de selectie, zoals klimaatadaptatie, circulair bouwen en arbeidsmarkt en scholing. Het uitvraagtemplate en de strengere selectiecriteria leiden tot een basisniveau aan kwaliteit van aanvragen. Er is ook meer aandacht voor financieel-economische criteria en risicoanalyse. Aanvragen die echt onvoldoende kwalitatief zijn komen niet door de selectie. Tegelijkertijd betekent dit niet dat projecten uitvoeringsgereed zijn, of dat de proeftuinbijdrage alles vlot trekt. De evaluatie van de tweede ronde laat zien dat duidelijker is voor gemeenten waarop de aanvraag wordt beoordeeld.[35] Waar de ARK[36] voor de eerste ronde aangaf dat het voor gemeenten niet altijd duidelijk was waarom een aanvraag wel of niet wordt goedgekeurd, blijkt uit de evaluatie van de tweede proeftuinronde[37] dat het proces op dit punt is verbeterd. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)[38] raadt verder aan scherper te beoordelen of projectaanvragen wel geschikt zijn voor een collectieve aanpak. Wijken die minder geschikt zijn – heterogeen vastgoed, laagbouw – komen vaak moeilijk van de grond. Door scherper te beoordelen stelt het EIB dat de doelmatigheid van de proeftuinaanpak kan worden verbeterd. Hier is in de derde ronde meer aandacht aan besteed.

Derde selectieronde

Het PAW heeft duidelijk focus aangebracht in de leerdoelen bij de derde ronde. Het aanvraagformulier is in de derde ronde verder uitgebreid en vereist een sterkere financiële onderbouwing. Er is meer gekeken naar de uitvoeringsgereedheid, maar ook naar de openstaande leerdoelen van het PAW. De openstaande leerdoelen zijn vertaald naar kaders of selectiecriteria voor de derde proeftuinronde. Specifiek voor de derde ronde is de bestaande portefeuille aan proeftuinen geanalyseerd om tot een goede richting en focus te komen. Per thema is een analyse gemaakt en zijn er accenten gelegd.[39] De uitvraag van de derde ronde heeft meer aandacht voor specifieke technieken (in de derde ronde zijn er zeven technieken en tien bronnen toegevoegd[40]), uitvoeringsgereedheid, energiebesparing en –efficiëntie, opschalingsperspectief en draagvlak onder bewoners.[41] Ook in de evaluatie van de derde ronde door TwynstraGudde wordt geconcludeerd dat er sprake is van een gedegen proces, waarbij zowel de gemeenten als de leden van de adviescommissie positief zijn over de professionaliteit van het aanvraag- en selectieproces.[42]

Elke proeftuin heeft een accounthouder. Deze systematiek wordt door gemeenten gewaardeerd. Het aantal accounthouders is echter niet meegegroeid met het aantal proeftuinen, met als gevolg dat accounthouders minder tijd beschikbaar hebben per proeftuin.

Vanuit het PAW zijn per provincie accounthouders aangesteld als contactpersoon van proeftuinen in die provincie. Het contact met accounthouders vanuit het PAW is bedoeld om korte lijnen te houden tussen proeftuingemeenten en het PAW (en beleidsmakers). Bij vragen of knelpunten kunnen proeftuingemeenten bij hun accounthouder terecht. Hoewel de accounthouder geen expert is, fungeert diegene wel als spin in het web ten behoeve van de vragen van gemeenten. Zij weten snel waar bepaalde informatie beschikbaar is waar een gemeente naar vraagt en kunnen makkelijk doorverwijzen naar het KLP of informatie delen. Daarnaast kunnen

[33] Market Response (2021). Bewonerstevredenheid Proeftuinen Aardgasvrije Wijken.
[34] Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2019). Voortgangsrapportage OFL.
[35] TwynstraGudde (2020). Evaluatie selectieproces tweede ronde proeftuinen.
[36] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2020.
[37] TwynstraGudde (2020). Evaluatie selectieproces tweede ronde proeftuinen.
[38] EIB (2021). Proeftuinen aardgasvrije wijken.
[39] PAW (2021). 46 proeftuinen aardgasvrije wijken: Analyse portefeuille eerste en tweede ronde.
[40] Zie: https://www.aardgasvrijewijken.nl/proeftuinen/dashboard+proeftuinen/default.aspx, Excel bestand, geraadpleegd op 28-07-2022.
[41] Minister van BZK (2021). Kamerbrief 2021-0000340776.
[42] TwynstraGudde (2022). Evaluatie aanvraag- en selectieproces derde ronde Proeftuinen Aardgasvrije Wijken, p. 7.

de accounthouders uit hun directe contact met proeftuingemeenten signalen verzamelen en agenderen. Het werken met gebiedsgerichte accounthouders wordt gewaardeerd door proeftuingemeenten, blijkt uit de monitor en gesprekken met de proeftuingemeenten.

Aandachtspunt hierbij is volgens de oud-programmadirecteur wel dat met elke ronde de portefeuilles van de accounthouders zijn gegroeid. Hierdoor kunnen proeftuingemeenten mogelijk niet meer op optimale wijze ondersteund worden in hun traject. Enkele proeftuingemeenten onderschrijven dit. Daarnaast geven enkele niet-proeftuingemeenten aan ook behoefte te hebben aan een directe lijn met het PAW zoals via een accounthouder. Ook geven betrokkenen vanuit het PAW aan dat de begeleiding door accounthouders intensiever had gekund. Daarbij zou volgens hen nagedacht moeten worden over hoe accounthouders kunnen bijdragen aan het rapporteren over de voortgang van proeftuingemeenten.

4.2. Spoor 2: Kennis- en Leerprogramma

Het doel van het KLP is om gemeenten te ondersteunen in het oppakken en uitvoeren van hun regierol in de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving.[43] Het Programmaplan Kennis- en Leerprogramma Aardgasvrije Wijken[44] beschrijft het drieledige programmadoel: 1) bewustwording bij gemeenten, 2) kennisontwikkeling en expertiseopbouw bij gemeenten en 3) het signaleren en agenderen van knelpunten waar gemeenten en andere stakeholders tegenaan lopen. Het KLP is onderdeel van het PAW en wordt uitgevoerd door de VNG, RVO en BZK als onderdeel van de themateams. De kosten voor de uitvoering worden gedekt door BZK via een subsidiebeschikking.

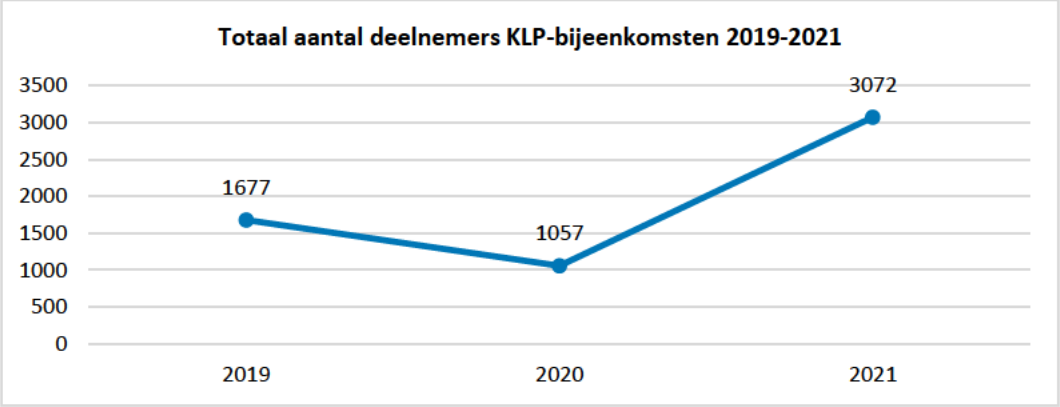
Het Kennis- en Leerprogramma heeft een grote hoeveelheid aan bijeenkomsten georganiseerd en een breed palet aan producten ontwikkeld, die door steeds meer gemeenten gebruikt worden. Daarbij weet het KLP ook steeds meer niet-proeftuingemeenten te bereiken. Daarnaast wordt er momenteel hard gewerkt om alle losse kennis gestructureerd bij elkaar te brengen.

Jaarlijks rapporteert het KLP via een voortgangsrapportage over het aantal georganiseerde bijeenkomsten en het aantal deelnemers. Onderstaand figuur toont het aantal deelnemers. In 2019[45] zijn er 30 bijeenkomsten (inclusief leerkringen, expertmeetings, etc.) georganiseerd. In 2020 vonden 46 bijeenkomsten plaats. In dat jaar zijn ook 7.670 professionals bereikt via kennisproducten. Voor 2020 beschrijft de Monitor PAW[46] andere gegevens met betrekking tot de bijeenkomsten: zo zouden er 41 bijeenkomsten in totaal georganiseerd zijn, met minimaal 949 deelnemers in totaal. In 2021 zijn 40 bijeenkomsten georganiseerd. Het KLP ziet een positieve trend in het bereik sinds het KLP in 2020[47] is begonnen met online vormen van kennisdeling zoals webinars, de online communities en het publiceren van interviews over uiteenlopende onderwerpen.

Ook organiseerde het congresteam van PAW in 2020 voor het eerst een landelijk congres aardgasvrije wijken. In januari 2020 waren 1.200 deelnemers op het congres aanwezig. In 2021 waren er bijna 1.400 bij het online congres. Daarnaast werden door het communicatie-team van PAW vier “PAW aan tafel” webinars georganiseerd, waardoor het bereik in 2021 bijna verdubbelde. Ook zien we met betrekking tot de webinars dat niet-proeftuingemeenten hier meer gebruik van maken dan proeftuingemeenten.[48] Het hybride-congres in 2022 had 1.039 deelnemers. Vanaf 2020 maakt PAW in de monitors een onderscheid in deelnemers afkomstig

[43] PAW (2022). Voortgangsrapportage PAW Monitor PAW 2021, p. 54.
[44] PAW (2019). Programmaplan Kennis- en leerprogramma Aardgasvrije Wijken, p. 5.
[45] VNG (2020). Verantwoordingsrapportage Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken, p.16.
[46] PAW (2021). Monitor PAW 2020, p. 35.
[47] VNG (2022). Verantwoordingsrapportage 2020 en 2021 Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken, p.13.
[48] Gebaseerd op de enquête die uitgezet is ten behoeve van deze evaluatie.

van proeftuingemeenten en overige deelnemers (van andere gemeenten). We zien dat het bereik steeds meer groeit, niet alleen bij proeftuingemeenten maar juist ook bij niet-proeftuingemeenten.



Figuur 3. Aantal deelnemers KLP-bijeenkomsten 2019-2021.

Het PAW rapporteert verder over de producten en kennisontwikkeling binnen het KLP. In 2019 zijn ongeveer 11 producten ontwikkeld.[49] In 2020 zijn er 23 kennisproducten ontwikkeld of geüpdatet. Dit zijn bijvoorbeeld: stappenplannen, handreikingen, webinars, podcasts en templates.[50] Het aantal producten voor 2021 is onbekend.

Er is inzichtelijk in hoeverre de helpdesk en website gebruikt worden:

- In 2020 en 2021 kwamen er respectievelijk 381 en 320 vragen binnen bij de helpdesk. [51] In beide jaren is ongeveer de helft van de vragen afkomstig van gemeenten, waarvan een groot deel (drie kwart in 2021) van niet-proeftuingemeenten. Andere vraagstellers zijn onder andere afkomstig van bedrijven, semioverheidsinstellingen, netbeheerders of zijn particulier.
- De PAW website had in 2020 bijna 100.000 bezoekers, waarvan 58.000 unieke bezoekers. In 2021 heeft de website ongeveer 117.000 bezoekers (stijging van 17%), waarvan 67.000 unieke bezoekers. In 2020 had de maandelijkse online nieuwsbrief 3.162 abonnees (stijging van 50% ten opzichte van 2019), in 2021 3.703 (stijging van 15%).

De programmering van het KLP is, volgens betrokken van het PAW, behoorlijk beïnvloed door COVID19, vooral in 2020. Dit is terug te zien aan de cijfers: in 2020 had het KLP minder deelnemers (figuur 3). Dit heeft te maken met het feit dat in eerste instantie fysieke bijeenkomsten niet door konden gaan. Vervolgens is het KLP grotendeels online verder gegaan. Dit had wat opstartproblemen maar inmiddels is er een mix van online en offline activiteiten, die in toenemende mate gebruikt en gewaardeerd worden door gemeenten.[52]

De doelgroep van het PAW zijn alle Nederlandse gemeenten. Het PAW onderneemt verschillende acties om gemeenten zonder proeftuin te betrekken bij het KLP. Voorbeelden hiervan zijn:

- Om proeftuin- en niet-proeftuingemeenten aan elkaar te verbinden is er een gedeelte in de online community dat voor alle deelnemers toegankelijk is. Het is voor niet-proeftuingemeenten een alternatief omdat zij niet kunnen deelnemen aan de leerkringen (die alleen voor proeftuinen zijn). In de online community wordt zoveel mogelijk beschikbaar gesteld in het openbare gedeelte.[53]

[49] VNG (2020). Verantwoordingsrapportage Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken, p.16.
[50] VNG (2020). Verantwoordingsrapportage Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken, p.7.
[51] PAW (2021). Monitor PAW 2020, p. 36-37; PAW (2022). Monitor PAW 2021, p. 56-57.
[52] PAW (2022). Monitor PAW 2021, p. 55 & 62.
[53] VNG (2022). Verantwoordingsrapportage 2020 en 2021 Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken, p.6.

- De resultaten van bijeenkomsten van leerkringen (denk aan een factsheet, verslagen of een Q&A) worden voor alle gemeenten beschikbaar gesteld via o.a. de website zodat gemeenten de input weer kunnen gebruiken voor hun eigen proces.
- Ook zijn er bredere bijeenkomsten georganiseerd in het kader van bewustwording creëren bij gemeenten over de nieuwe regierol, is er een nieuwsbrief van het PAW/ ECW en neemt de VNG in haar eigen nieuwsbrief over het Klimaatakkoord de maatregelen mee die van invloed zijn op het aardgasvrij maken. Deze nieuwsbrief heeft een bereik van bijna 4000 abonnees (en bereikt bijna alle gemeenten).[54]

Tot slot heeft het PAW het afgelopen jaar ingezet op het integreren van losse kennisproducten op deelonderwerpen in bredere kennisproducten. Zoals een klantreis en de doorontwikkeling van het stappenplan uitvoeringsplan (waarbij ook met het ECW wordt samengewerkt). Daarmee wordt een grote stap gezet van losse kennis naar stevige gestructureerde kennisproducten om wijken van het gas af te halen.

4.3. Spoor 3: Beleidsspoor

Het beleidsspoor heeft als doel bij te dragen aan het institutioneel leren door lessen uit proeftuinen te veralgemeniseren voor toepassing in andere gemeenten. Daarnaast is het beleidsspoor erop gericht om knelpunten in wet- en regelgeving te signaleren, te agenderen en waar mogelijk op te lossen. Door het beleidsspoor ontstaat er inzicht in de randvoorwaarden en succesfactoren voor het inrichten en opschalen van een wijkgerichte aanpak. Het PAW maakt zelf geen beleid en is in die zin afhankelijk van andere beleidsmakers.

Het beleidsspoor heeft zich gestaag ontwikkeld als gelijkwaardig spoor naast de proeftuinen en het KLP. Waar de aanpak tussen 2019 en 2020 nog vrijwel niet geoperationaliseerd was, is dit vanaf 2021 verder ontwikkeld en uitgewerkt.

Aanpak in 2019-2020

In de tussentijdse evaluatie uit 2019[55] werd geschreven dat het proces van het beleidsspoor en de agendering van beleidsknelpunten gestructureerd moest worden. Het programmaplan uit 2019 beschrijft geen duidelijke aanpak voor het signaleren en agenderen van knelpunten. In dit programmaplan was het signaleren en agenderen van knelpunten belegd bij het KLP. Hierbij werd aangegeven dat waar mogelijk knelpunten direct worden opgelost binnen het PAW en door BZK. Waar dit niet mogelijk is, wordt getracht deze knelpunten te agenderen bij andere Rijkspartners. Hieruit volgend is in 2019 en 2020 het beleidsspoor ontwikkeld.[56] Deze ontwikkeling is voornamelijk af te leiden uit passages van enkele documenten. Zo beschrijft een wetenschappelijke analyse over de warmtetransitie in de praktijk van het PBL[57] het volgende: signalen worden per provincie verzameld via een accounthouder van het ministerie van BZK/PAW (welke fungeert als aanspreekpunt voor de proeftuingemeenten), via de helpdesk bij de RVO en via de jaarlijkse reflectieve monitor waar input opgehaald wordt bij de proeftuinen. Echter, het KLP speelt ook een rol in de signalerende en agenderende functie van het PAW. Door zicht op de geleerde lessen en knelpunten die opkomen tijdens leersessies, fungeert het KLP als doorgeefluik voor het beleidsspoor.[58]

Signalen worden verzameld aan de hand van de thema's, voornamelijk aan de hand van het thema 'juridica' (in 2019 heette dit 'wetgeving en juridische randvoorwaarden'). De reflectieve monitor uit 2019[59] somt de

[54] VNG (2020). Verantwoordingsrapportage Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken, p.6.
[55] Rebel Group en KWINK groep (2019). Tussentijdse Evaluatie, p. 35.
[56] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 68.
[57] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 22.
[58] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 64.
[59] PAW (2019). Rapportage reflective monitor 2019.

belangrijkste knelpunten binnen de huidige wetgeving op. Deze knelpunten zijn verzameld aan de hand van gesprekken met de gemeenten die een proeftuin hebben. De punten die opgehaald zijn uit deze gesprekken zijn voorgelegd middels een reflectiebijeenkomst voor betrokken gemeenten. Ook tijdens de reguliere netwerkbijeenkomsten met de proeftuinen (elk kwartaal) worden knelpunten besproken en signalen opgehaald en besproken. In de themateams van het PAW komen de verschillende sporen samen. Een themateam kent zowel een trekker vanuit het beleidsspoor (BZK) en een trekker vanuit het KLP (VNG). Het team heeft een secretaris vanuit RVO, die vaak ook inhoudelijk deskundige is. De monitor PAW 2020[60] beschrijft hoe opvolging is gegeven aan specifieke signalen. Hieruit wordt duidelijk voor welke signalen of knelpunten het PAW producten heeft ontwikkeld, welke signalen geagendeerd zijn bij andere Rijkspartners en voor welke signalen het PAW extra onderzoek heeft uitgevoerd. Hoewel deze beschrijvingen inzicht bieden in de wijze waarop opvolging gegeven wordt aan signalen, brengt het onvoldoende inzicht in hoe beleidsmakers vervolgens met signalen omgaan en welke afwegingen en belangen er een rol spelen voordat een knelpunt wordt opgelost. Er ontbreekt een escalatieladder om het oplossen van knelpunten op het hoogste niveau te versnellen.

Aanpak vanaf 2021

Het programmaplan PAW 2021-2024[61] beschrijft twee doelen voor het beleidsspoor:

1. Het eerste doel is gericht op het conceptualiseren van leerervaringen uit de proeftuinen voor toepassing in andere gemeenten;
2. Het tweede doel gaat over het systematisch ophalen van gesignaleerde knelpunten en het agenderen en waar mogelijk bijdragen aan het oplossen daarvan.

Deze doelen moeten volgens het programmaplan worden bereikt aan de hand van 'functies':

- Successen en leerervaringen breed toepasbaar te maken.
- Signalen op te halen, bundelen, te valideren en te prioriteren. Hiervoor is de PAW monitor een belangrijk instrument.
- Signalen oplossen die binnen het bereik van PAW liggen. PAW maakt zelf geen beleid.
- Signalen agenderen aan de juiste tafels.

Zowel het KLP als het beleidsspoor ontvangen signalen over behaalde successen, geleerde lessen en ondervonden knelpunten. In het programmaplan staat hierover het volgende: de activiteiten tussen beide sporen "gaan vloeiend in elkaar over" (p. 3). Het KLP zet signalen die naar voren komen tijdens KLP-activiteiten door naar het beleidsspoor (p. 4). Dit wordt ook gezien als het instrument om 'institutioneel leren' (zie kader 1, p. 10) mogelijk te maken.

Daarnaast beschrijft het programmaplan[62] in algemene zin de aanpak voor het beleidsspoor:

1. Signalen komen binnen bij het PAW, via de helpdesk, het KLP, de accounthouders (ambtenaren PAW/BZK) en de themateams. De signalen worden verdeeld tussen signalen die gelijk opgelost kunnen worden en signalen die niet gelijk opgelost kunnen worden.
2. Signalen die gelijk opgelost kunnen worden, worden opgepakt door KLP-activiteiten, FAQ's op de website, en meer interne oplossingen die direct binnen het PAW zichtbaar worden.
3. Signalen die niet gelijk opgelost kunnen worden, worden gevalideerd en verder geprioriteerd. Deze signalen worden vervolgens opgenomen in de reflectieve monitor of op een andere bestuurlijke agenda. Ook kunnen deze signalen opgenomen worden in de halfjaarlijkse sessie met projectleiders van proeftuinen.

[60] PAW (2021). Monitor PAW 2020.
[61] PAW (2019). Programmaplan PAW 2021-2024, p. 3-5.
[62] PAW (2019). Programmaplan PAW 2021-2024, p. 5-6.

Deze aanpak wordt verder geduid in de Cyclus Omgaan met Beleidssignalen.[63] In het zogenoemde bijbehorende werkproces staat de stapsgewijze nieuwe werkwijze voor het beleidsspoor. Het werkproces is ten aanzien van de uitdagingen die bestaan in het overdragen van beleidssignalen naar de verantwoordelijke beleidsafdeling opgesteld om het proces goed te laten verlopen.[64] De aanpak (het werkproces) bestaat uit twaalf stappen opgedeeld in het ophalen van signalen en categoriseren ervan en het opvolgen van de signalen (evt. met meer onderzoek). Dit wordt door themateams uitgewerkt in project-A4tjes. De project-A4tjes concretiseren de uit te voeren acties zoals het agenderen en het monitoren van de voortgang van het signaal. Tot slot wordt, op verschillende manieren, terugkoppeling gegeven over het signaal.

In 2021 werd door de programmadirecteur van het PAW een signalenbrief[65] gestuurd aan de projectleiders van de proeftuingemeenten. In deze brief werd terugkoppeling gegeven over de meest genoemde ingebrachte signalen van deze gemeenten.

De nieuwe werkwijze binnen het beleidsspoor biedt een systematischere presentatie van signalen en opvolging. Er is echter nog ruimte voor verbetering. Een aantal gesprekspartners (externe beleidsmakers) geeft aan nog beperkt zicht te hebben op de effectiviteit van de nieuwe werkwijze in het beleidsspoor waarlangs knelpunten bij beleidsmakers terecht komen.
Enkele gesprekspartners buiten het PAW geven aan dat de werkwijze zoals geoperationaliseerd in 2021 zorgt voor een systematischere presentatie van de signalen en de wijze waarmee het programma omgaat met deze signalen. Daarnaast geeft een enkele gesprekspartner buiten het PAW aan dat de nieuwe werkwijze nog niet door iedereen binnen het PAW even goed gebruikt wordt. Zo zijn bijvoorbeeld nog niet voor alle signalen project A4-tjes gemaakt. Hierdoor blijven beleidssignalen (te lang) liggen. Hier staat wel tegenover dat sommige beleidssignalen niet altijd helder verwoord zijn. Bij het ontleden van dit soort signalen wordt door het beleidsspoor dan soms de conclusie getrokken dat het signaal opgelost kan worden met kennisdeling, en niet per se met een beleidswijziging. Daarnaast zijn gesprekspartners kritisch op de effectiviteit van het proces binnen het beleidsspoor waarbij soms dezelfde persoon enerzijds vanuit het PAW knelpunten en beoogde beleidswijzigingen agendeert, en vervolgens als beleidsmedewerker binnen het departement aan de slag moet met die signalen. Dat gebeurt in een complexe beleidscontext met veelheid aan factoren, en soms politieke barrières, die maken dat een knelpunt niet van vandaag op morgen kan worden opgelost.

4.4. Samenhang instrumenten

De opzet van de drie sporen (proeftuinen, KLP en beleidsspoor) binnen het PAW past bij de doelen van het programma. Verder is er duidelijke samenhang tussen de drie sporen zichtbaar. Deze kan nog wel worden versterkt. Ook is er behoefte aan meer samenhang met ander Rijksbeleid én met aardgasvrijprojecten waar de gemeenten niet aan zet zijn.
Volgens gesprekspartners binnen en buiten het PAW en gemeenten passen de instrumenten (de drie sporen) bij het doel van het PAW, en hebben ze een logisch verband. De drie sporen van het PAW zijn zo ingericht, dat ze in elkaar overvloeien: in het proeftuinspoor wordt geleerd door aardgasvrijaanpakken in de praktijk te proberen, de lessen die daaruit worden getrokken worden opgepakt door het KLP en breder uitgezet onder Nederlandse gemeenten, en vanuit het KLP worden signalen relevant voor beleid en wet- en regelgeving opgepikt via het beleidsspoor. Het beleidsspoor agendeert en lost waar mogelijk knelpunten op om zo een bijdrage te leveren aan het vereenvoudigen van de wettelijke context waarin de proeftuinen moeten opereren, waardoor de realisatie van aardgasvrije wijken makkelijker wordt gemaakt. De samenhang wordt geborgd door

[63] PAW (2021). PAW-Uitvoeringsplan, interne versie.11021.
[64] PAW (2021). PAW-Uitvoeringsplan, interne versie.11021, p. 5-6.
[65] PAW (2021). Signalenbrief proeftuinleiders.

de spoorcoördinatoren. De drie spoor-coördinatoren geven aan onderling regelmatig contact te hebben en nauw af te stemmen met elkaar. Afstemming vindt wekelijks plaats in het operationele team met de directeur. Daarnaast is een wekelijks sporen-overleg met de drie coördinatoren.

De ARK concludeert in 2021 in haar verantwoordingsonderzoek BZK over 2020[66] dat de activiteiten van het PAW in lijn liggen met de doelstellingen. Tegelijkertijd is de ARK ook kritisch, en beargumenteert dat de samenhang van de instrumenten van het PAW met ander Rijksbeleid (zoals NPRES) kan worden verbeterd.[67] Ook de leerervaringen vanuit het PAW kunnen breder gedeeld worden, bijvoorbeeld in projecten waar buiten directe betrokkenheid van gemeenten om, woningen aardgasvrij worden gemaakt. Gesprekspartners buiten het PAW en gemeenten geven ook aan dat zij soms over onvoldoende informatie beschikken over wat de samenhang is tussen alle maatregelen met betrekking tot verduurzaming van de gebouwde omgeving, wat maatregelen van elkaar kunnen leren en hoe samen opgetrokken kan worden.

Naast de spoorcoördinatoren zorgen de themateams voor verdere samenhang tussen de sporen. Dit kan echter verbeterd worden door bijvoorbeeld de rollen van thematrekkers en accounthouders te scheiden en aan verschillend personen toe te bedelen. Hierdoor komt meer tijd vrij voor accounthouders om proeftuinen te begeleiden en voor thematrekkers om zorgvuldig signalen binnen hun thema te verzamelen en op te volgen.

De thema's en themateams brengen de drie sporen samen, met name het KLP-spoor en het beleidsspoor. Zoals eerder omschreven worden door de thematrekkers openstaande leervragen verzameld en, aan de hand van leervragen, producten ontwikkeld. Daarnaast verzamelen en verwerken de themateams de beleidssignalen die bij hen, de website en helpdesk binnenkomen. Het is vervolgens aan de themateams en het beleidsspoor om deze beleidsknelpunten verdere opvolging te geven. Zodra een signaal binnenkomt via een accounthouder, uit een proeftuin, een KLP-activiteit, via de helpdesk of uit het thematean wordt deze gecategoriseerd bij het bijbehorende thema. Indien er geen aanpassing van beleid nodig is, dan bepaalt het thematean de te volgen actie. Als er wel aanpassing van beleid nodig is, zijn de thematrekkers verantwoordelijk om dit verder te brengen bij beleidsmakers.

Enkele gesprekspartners buiten het PAW vragen zich af of de dubbelrol thematrekkers én accounthouder bijdraagt aan een adequate afhandeling van signalen. In de eerste plaats werkt dit volgens hen verwarrend voor gemeenten, omdat niet duidelijk is of opgehaalde signalen direct worden opgevolgd als accounthouder richting beleidsmakers of dat de opgehaalde signalen eerst binnen een specifiek thema worden behandeld. Bovendien maken deze gesprekspartners zich zorgen over de efficiëntie en doeltreffendheid, omdat een dubbele rol zorgt voor beperkte tijd om als accounthouder contact te onderhouden met de proeftuingemeenten. Daarnaast geven enkele gesprekspartners buiten het PAW aan dat er verschillen zijn in de wijze waarop signalen door thematrekkers worden opgepakt, wat in lijn is met de eerdere bevinding dat de systematiek nog niet altijd wordt toegepast.

De samenwerking tussen het KLP en het ECW is verbeterd, maar een heldere rolverdeling in deze transitie blijft nog een aandachtspunt.

Tussen 2019 en 2021 heeft het PAW meer samenwerking opgezocht met het ECW. Zo geeft de monitor PAW 2020[68] aan dat de Helpdesk samen met ECW is ingericht. Hier kunnen (proeftuin)gemeenten en andere stakeholders terecht met hun vragen. Daarnaast werkt het KLP samen met het ECW voor het ontwikkelen van bepaalde producten, zoals bijvoorbeeld een serie factsheets[69] of een notitie[70]. Op het specifieke thema

[66] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2020.
[67] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2020.
[68] PAW (2021). Monitor PAW 2020, p. 36.
[69] PAW (2021). Monitor PAW 2020, p. 41.
[70] PAW (2022). Monitor PAW 2021, p. 32.

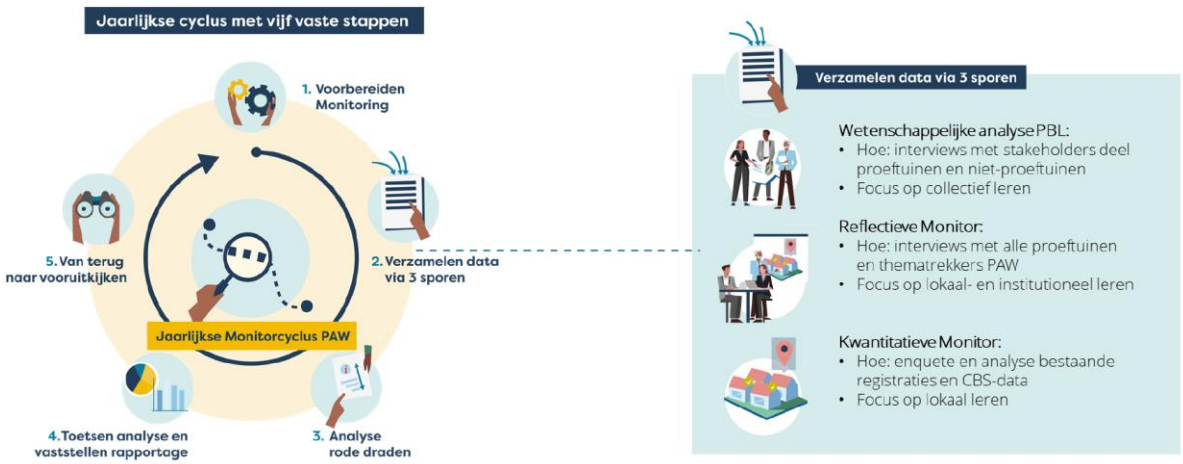
'technische oplossingen' wordt intensief samengewerkt met het ECW volgens de signalenbrief uit 2021.[71] Ook verwijst het PAW door naar het ECW bij vragen over concrete aanbestedingsprojecten. RVO heeft ingezet op het verbeteren van de bediening van gemeenten ten aanzien van hun vragen over zowel PAW en ECW en hier meer samenhang in te brengen. Dit is een positieve ontwikkeling ten aanzien van de samenwerking tussen het PAW en ECW. Enkele gesprekspartners binnen en buiten het PAW onderschrijven dit.

Toch bestaat het beeld onder verschillende gesprekspartners dat voor sommige gemeenten nog onduidelijk is wat het verschil tussen deze twee ondersteunende diensten in de warmtetransitie is. Waar het ECW zich waardevrij richt op kennis over de verschillende technieken en het PAW op het proces van de transitie, bestaat er ook overlap tussen beiden. Uit de voortgangsrapportage van de PAW-helpdesk en een evaluatie van het ECW komt naar voren dat de diversiteit aan loketten en klimaatprogramma's als complex wordt ervaren door gemeenten.[72] Er is behoefte aan één gezamenlijk loket. Deze behoefte kwam reeds naar voren in de tussentijdse evaluatie van het PAW. De twee loketten (ECW en PAW helpdesk) bestaan echter nog steeds naast elkaar. Hoewel gesprekpartners binnen het PAW aangeven dat de samenwerking tussen de loketten de laatste jaren verbeterd is, ervaren de gesprekspartners buiten het PAW en gemeenten dat het voor hen nog steeds onvoldoende duidelijk is welk loket zij voor welke vraag moeten aanschrijven.

4.5. Monitoring en evaluatie PAW

De voortgang van het programma wordt uitvoerig en zorgvuldig gemonitord; in een jaarlijkse cyclus met vijf terugkerende stappen worden de belangrijkste leervragen van het PAW als geheel beantwoord. Daarbij worden verschillende kwalitatieve en kwantitatieve methoden gebruikt. De monitoring vormt een belangrijke basis om als programma zelf ook continu te leren.

Het PAW heeft een monitoringssystematiek ingericht om zicht te houden op de voortgang en (tussen)resultaten van het PAW. Hiermee wil het PAW tussentijds leren en indien nodig bijsturen. De monitoringssystematiek van het PAW bestaat uit een vaste jaarlijkse monitoringscyclus van vijf stappen, die hieronder schematisch is weergegeven.



Figuur 4. Monitoringscyclus PAW.[73]

Het PAW monitort op drie manieren:

[71] PAW (2021). Signalenbrief proeftuinleiders.
[72] PAW (2021). Voortgangsrapportage 2021: Helpdesk en communicatie Programma Aardgasvrije Wijken, p. 5.
[73] PAW (2020). Georganiseerd Leren: Monitoring en evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken: Plan van Aanpak, p. 21.

1. De **reflectieve monitor**[74] maakt via interviews inzichtelijk wat er binnen proeftuinen speelt, wat knelpunten zijn en wat wordt geleerd. Hiermee wordt in beeld gebracht: opgaven van proeftuinwijken, lessen die gedeeld kunnen worden en wat er op nationaal niveau nodig is om opschaling mogelijk te maken. Er is gekozen voor interviews vanwege het experimentele karakter van de proeftuinen en omdat nog onduidelijk is welke indicatoren in deze fase van de transitie voor gemeenten cruciaal zijn. Er is nog geen zicht op welke termijn die indicatoren wel duidelijk zouden moeten worden.
2. De **kwantitatieve monitor** brengt feiten en cijfers in beeld rondom het aantal aardgasvrij gemaakte woningen en gebouwen en de ontwikkeling van energielasten. De monitor wordt gevuld op basis van bestaande registraties en data en een enquête onder proeftuinen. Daar hoort ook een analyse van registraties over het bereik en de waardering van het KLP, de nieuwsbrief en de Helpdesk bij.
3. **Twee wetenschappelijke analyses,** uitgevoerd door het PBL, richten zich op de ervaringen van betrokkenen bij de proeftuingemeenten en andere stakeholders, met als focus hoe de inrichting van het PAW bijdraagt aan het lerend vermogen van betrokkenen in het kader van de energietransitie van de gebouwde omgeving.[75]

Het PAW voert de eerste twee monitors zelf uit, met ondersteuning van RVO. De wetenschappelijke analyses zijn onafhankelijk en worden door het PBL uitgevoerd. De reflectieve en kwantitatieve monitor richten zich op zes vragen:

1. Welke leerervaringen zijn er binnen de proeftuinen: welke successen zijn geboekt, tegen welke knelpunten lopen ze aan en zijn hier oplossingen voor gevonden?
2. In hoeverre en hoe worden best practices, knelpunten en geleerde lessen dankzij het PAW (KLP, helpdesk, website, nieuwsbrieven) op toepasbare wijze verspreid naar andere proeftuinen (collectief leren)?
3. Welke beleidsmatige knelpunten heeft het PAW in beeld gebracht, geagendeerd en waar mogelijk weggenomen?
4. Hoe ontwikkelen de proeftuinen zich richting aardgasvrij/ready?
5. Wat leren de ervaringen binnen de proeftuinen over de betaalbaarheid, het streven om woonlastenneutraliteit te realiseren en de bewonerstevredenheid?
6. Wat betekent het geconstateerde voor de programmering van het PAW voor het jaar erop?

Het monitoren van het PAW vraagt, gezien de doelstelling, om het in beeld brengen van ontwikkelingen die niet altijd goed in meetbare indicatoren te vangen zijn. Om deze reden heeft het PAW gekozen voor de combinatie tussen kwantitatieve monitoring en kwalitatieve monitoring. De twee monitors worden in samenhang geanalyseerd en zijn erop gericht elkaar te versterken. Bijvoorbeeld: in de kwantitatieve monitor wordt via een enquête nagegaan of de knelpunten, oplossingen en successen uit de interviews van de reflectieve monitor, breder leven. De resultaten worden jaarlijks gepubliceerd in een gezamenlijk monitoringsdocument. De ARK[76] stelt dat de kwantitatieve monitoring is verbeterd in 2020 ten opzichte van 2019. Het PAW is in die periode begonnen met gegevens verzamelen over het aantal woningen dat aardgasvrij is gemaakt en hoeveel dit kostte. De ARK plaatst hierbij de kanttekening dat het PAW vanwege privacywetgeving enkel kosten van gemiddelde huishoudens kan verzamelen, niet van individuele huishoudens. Dit beperkt het leereffect, aangezien kosten voor aardgasvrij sterk wisselen van woning tot woning.

[74] PAW (2019). Bestedingsplan 2020.
[75] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk. NB. Ten tijde van uitvoering van deze evaluatie was enkel de eerste wetenschappelijke analyse van het PBL beschikbaar.
[76] ARK (2021). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2020.

Naast de monitoring is het PAW op verschillende manieren geëvalueerd, namelijk de evaluatie van de selectieprocedure en inhoud ervan na iedere selectieronde[77] [78] [79], de tussentijdse evaluatie in 2020[80] en de huidige evaluatie. De output van de twee proeftuinrondes is zichtbaar op het dashboard op de website van het PAW, [81] waar de voortgang van de proeftuinen in de eerste en tweede ronde wordt bijgehouden. Daaruit blijkt hoe de proeftuinen ervoor staan.

Meerdere gesprekspartners binnen en buiten het PAW geven aan dat het PAW over lerend vermogen beschikt. Ze hebben gezien dat het programma werd doorontwikkeld met scherpere doelstellingen en werkwijzen. Ze zijn positief over het feit dat de programmadirecteur gesprekken voerde met stakeholders en de doelgroep om het lerend vermogen te versterken. De ontwikkeling van het programmaplan wordt ook aangehaald als positief punt. Ook de aanpassingen in het uitvragen en selecteren van proeftuinen én de geconcretiseerde werkwijze van het beleidsspoor horen hierbij. De jaarlijkse monitoring wordt door gesprekspartners binnen het PAW gezien als belangrijk instrument voor de verantwoording en om de ontwikkeling van het PAW als programma in goede banen te leiden.

Ook inhoudelijk staat het programma open voor feedback en ontwikkeling. Bijvoorbeeld op het sociale aspect van de transitie. Dit gaat verder dan alleen participatie en betreft vragen zoals: wat is de psychologie van bewoners rondom aardgasvrij? Op welke wijze ontstaat weerstand en hoe kan je daar als gemeente mee omgaan? Daarbij komt dat het bewonersperspectief niet direct betrokken is binnen het PAW. Vanuit het PAW wordt aangegeven dat de hoofdleervraag participatie zich in de breedste zin van het woord richt op het betrekken en meekrijgen van bewoners. Dit is de reden dat het PAW het OFL om advies heeft gevraagd om het draagvlak te vergroten onder bewoners. Uit het OFL advies kwam naar voren dat ingezet moest worden op het in staat stellen van bewoners om mee te doen in de transitie en te doorgronden wat nodig is om dat te doen[82] Mede dankzij dit advies is vanuit het PAW geïnvesteerd in gedragskennis, de psychologie en het sociale proces. Deze investering kwam in de vorm van onderzoek, gedragspilots en kennisbijeenkomsten vanuit het KLP.

Via de monitoring haalt het PAW structureel op wat zowel de knelpunten als de lessen/successen zijn van de proeftuingemeenten en in hoeverre proeftuingemeenten het PAW waarderen en welke behoeften er nog zijn bij deze groep. De niet-proeftuingemeenten worden in mindere mate bevraagd, waardoor het voor hen moeilijker is hun behoeften aan te geven.

Het PAW haalt jaarlijks structureel op welke behoeften er zijn bij proeftuingemeenten. Via de jaarlijkse reflectieve en kwantitatieve monitor monitort het PAW hoe proeftuingemeenten het PAW ervaren, of zij gebruik maken van de activiteiten en producten van het KLP en wat zij wel en niet waarderen aan het PAW. Uit deze monitors komen signalen naar voren welke activiteiten wel en niet aansluiten bij de behoeften van gemeenten en in welke behoeften nog niet wordt voorzien. Zoals eerder beschreven blijkt uit de monitors dat proeftuingemeenten de activiteiten en producten over het algemeen waarderen.

De monitoringssystematiek van het PAW is sterk gericht op de ervaringen van proeftuingemeenten. Hoewel de monitors van het PAW soms indicaties geven van de ervaringen van niet-proeftuinen met het PAW, zijn deze indicaties ofwel verkregen via proeftuinen, of gededuceerd via andere wegen, bijvoorbeeld vanuit de vragen die niet-proeftuingemeenten stellen aan de Helpdesk. Niet-proeftuingemeenten worden niet direct bevraagd vanuit de monitoring. Uit de gesprekken en enquête blijkt dat het voor niet-proeftuingemeenten onduidelijk kan zijn waar zij een vraag kwijt kunnen voor het PAW of waar zij hun behoeften kunnen uiten. Volgens het PAW kunnen deze niet-proeftuingemeenten terecht bij het KLP. Echter lijkt het dus niet voldoende bekend te

[77] TwynstraGudde (2019). Evaluatie uitvraag- en selectie proeftuinen eerste ronde.
[78] TwynstraGudde (2020). Evaluatie van het aanvraag- en selectieproces tweede ronde proeftuinen.
[79] TwynstraGudde (2022). Evaluatie aanvraag- en selectieproces derde ronde Proeftuinen Aardgasvrije Wijken.
[80] Rebel Groep, KWINK groep (2020): Tussentijdse evaluatie PAW 2020
[81] Zie: https://www.aardgasvrijewijken.nl/proeftuinen/dashboard+proeftuinen/default.aspx, Excel bestand, geraadpleegd op 28-07-2022.
[82] OFL (2022). Nieuwe coalities in aardgasvrij.

zijn bij niet-proeftuingemeenten dat zij bij het KLP hiervoor terecht kunnen. Enkele gemeenten benoemen dat zij behoefte hebben aan een duidelijk aanspreekpunt bij het PAW (vergelijkbaar met de accounthouders die proeftuingemeenten hebben).

Hierna gaan we per monitor in op een aantal behoeften van gemeenten die zijn genoemd, waaruit blijkt dat over het algemeen naar behoeften wordt geluisterd:

- 2019: [83]
  - De KLP-bijeenkomsten zouden nog meer gericht kunnen worden op lastige thema's om zo het samen leren met andere gemeenten waar hetzelfde speelt te bevorderen. Er wordt niet aangegeven over welke thema's het gaat.
  - Er is veel behoefte aan een stevig netwerk tussen de gemeenten, wat gefaciliteerd dient te worden door het PAW/KLP.
- 2020: [84]
  - Er lijkt ingespeeld te zijn op de behoeftes uit de reflectieve monitor 2019: het netwerk is verstevigd in 2020 en proeftuingemeenten hebben (meer) ruimte gekregen om zelf initiatieven op te starten zoals leerkringen of zelf thema's aan te dragen bij het KLP. De bestuurlijke sessie die is georganiseerd wordt ook gewaardeerd.
  - Er is vanuit bestuurders behoefte voor meer van dit soort bestuurlijke sessies en behoefte om zo een PAW-community voor bestuurders op te bouwen. Sommige bestuurders geven verder aan behoefte te hebben om één- of tweemaal per jaar ook met de verantwoordelijke minister(s) te spreken.
  - De koplopergemeenten ervaren dat zij in KLP sessies meer kennis komen brengen dan halen en zien graag dat zij meer kunnen komen halen.
  - Gemeenten vinden dat de koppeling tussen het KLP en het beleidsspoor beter kan.
- 2021: [85]
  - De behoefte wordt uitgesproken om kennisuitwisseling op locatie te laten plaatsvinden: in elkaars buurten meekijken.
  - Opnieuw wordt de behoefte aan meer kennisuitwisseling op bestuurlijk niveau uitgesproken. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de daarvoor georganiseerde sessie wegens gebrek aan deelnemers is geannuleerd.
  - Gemeenten hebben behoefte aan aandacht voor proeftuinen met andere oplossingen, waar meer kennisontwikkeling en tools voor nodig zijn. Er is ook behoefte aan een bibliotheekfunctie, waarbij een bibliotheek toegang geeft tot alle kennis uit onderzoeken binnen en buiten PAW die hebben plaatsgevonden.
  - De wens is uitgesproken om (in beslotenheid) projectinformatie met elkaar te kunnen uitwisselen.

Uit de monitors blijkt dus dat het PAW over het algemeen luistert naar behoeften en deze oppakt, maar daar wel keuzes in maakt: welke behoeften is het meest relevant voor de meeste gemeenten. Een ander voorbeeld waaruit dit blijkt is de signalenbrief aan proeftuinleiders.[86] Deze brief benoemt dat binnen het KLP op verzoek vaker leerkringen worden georganiseerd voor proeftuinen met een vergelijkbare aanpak. Dit sluit aan bij het signaal dat in de monitor PAW 2020 naar voren kwam. Ook is er naar behoefte van plattelandsgemeenten een eerste bijeenkomst geweest met hen en is er een leerkring georganiseerd waarbij woningcorporaties en netbeheerders aansloten. Ondanks dit feit blijft het gevoel bij plattelandsgemeenten bestaan dat nog niet altijd voldoende ingespeeld wordt op hun leerbehoeften.

[83] PAW (2020). Rapportage Reflectieve Monitor 2019.
[84] PAW (2021). Monitor PAW 2020, p. 37-39.
[85] PAW (2022). Voortgangsrapportage PAW Monitor PAW 2021, p. 60-64.
[86] PAW (2021). Signalenbrief proeftuinleiders.

Toch wordt in de volgende bronnen geconcludeerd dat het PAW nog steeds niet voldoende tegemoet komt aan de behoeften van de doelgroep. De voortgangsrapportage van de PAW-Helpdesk concludeert dat het PAW niet voldoende inzicht heeft in de behoeften van de doelgroep en beveelt aan om de content meer te laten aansluiten op de behoeften van de doelgroep.[87] Enkele gesprekspartners noemen daarnaast dat het PAW nog te veel focust op Randstedelijke gemeenten en daarbij oog verliest voor plattelandsgemeenten, waar bijvoorbeeld individuele aanpakken nodig zijn in plaats van wijkgerichte aanpakken. Verbeteringen hierin zijn wel merkbaar volgens gesprekspartners, maar hier is nog winst te behalen. Dit gaat op voor zowel KLP-activiteiten als voor de producten die ontwikkeld worden en de onderwerpen waar de focus op ligt. In gevallen dat het PAW bewust niet kiest voor het organiseren van activiteiten of het maken van producten, missen gesprekspartners duidelijke communicatie over de gevolgde redenatie.

De monitoring is goed doordacht maar mist een eindoordeel over de mate waarin gemeenten hebben geleerd.

Meerdere gesprekspartners binnen en buiten het PAW geven aan dat het leren niet duidelijk gedefinieerd is bij de start van het programma. Hierdoor is het moeilijk meten of er 'goed' en 'voldoende' geleerd wordt. De inzichten uit de monitoring geven losse beelden bij het programma en de drie sporen en de samenvatting brengt deze samen. Echter, enkele gesprekspartners (zowel binnen als buiten het PAW) geven aan dat een overkoepelend beeld mist in het geheel: als deze inzichten samengebracht worden, waar staat het programma dan? Hoe past dat in de context van de transitie in algehele zin? De rapporten van het PBL bieden hier deels een antwoord op en geven vanuit wetenschappelijke zin een blik op het programma. Echter, het lijkt volgens de gesprekspartners alsof de monitors los staan van de PBL rapporten. Dit is een gemiste kans: de monitors zouden een vervolg of uitwerking van de PBL rapporten kunnen zijn. Daarbij zouden de monitors een koppeling kunnen bieden tussen de input opgehaald ten behoeve van de monitors en de meer wetenschappelijke en overkoepelende lijnen uit de PBL rapporten. Zo kan invulling gegeven worden aan de behoefte van meerdere gesprekspartners om een overkoepelend oordeel te krijgen over de voortgang van het programma.

De verschillende onafhankelijke evaluaties en onderzoeken vragen, naast de jaarlijkse monitor, op sommige momenten te veel van de respondenten. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van de input.

Onder andere vanwege de stijgende politieke sensitiviteit met betrekking tot de warmtetransitie en dit programma, is de verantwoordingsplicht met de jaren gegroeid. Het PAW probeert te voldoen aan de politieke wensen voor uitgebreide verantwoording door de jaarlijkse monitors breed in te steken, naast de PBL rapporten en de onafhankelijke evaluaties van het programma en de selectierondes. De uitgebreide verantwoording en monitoring zorgt er echter voor dat proeftuingemeenten zich op sommige momenten overvraagd voelen. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van de input van de doelgroep. Daarnaast kan men zich afvragen of het vele monitoren en verantwoorden een doelmatige besteding van tijd en geld is. Volgens sommige gemeenten is het tijdrovend en vallen de opbrengsten in herhaling: sommige knelpunten en condities blijven terugkomen en worden (nog) niet opgelost door het Rijk. Het opnieuw ophalen van deze knelpunten is dan niet erg nuttig. Zij pleiten ervoor dat bij de keuzes voor het verantwoorden en monitoren door PAW beter nagedacht wordt over het precieze doel, meerwaarde en proportionaliteit van de verschillende monitorings- en evaluatieonderzoeken.

[87] PAW (2021). Voortgangsrapportage 2021: Helpdesk en communicatie Programma Aardgasvrije Wijken, p. 6.

5. Resultaten en effecten PAW

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de beoogde resultaten en effecten zijn bereikt (onderdeel '**output**' en **'outcome**' uit de beleidstheorie). We beschrijven eerst het leren op lokaal, collectief en institutioneel niveau. Daarna beschrijven we in welke mate er specifiek is geleerd over inrichten en opschalen. We beschrijven ook in welke mate er een lerende community is ontstaan. Tot slot gaan we in op de inzichten in de randvoorwaarden voor beleidsmakers.

5.1. Leren op lokaal, collectief en institutioneel niveau

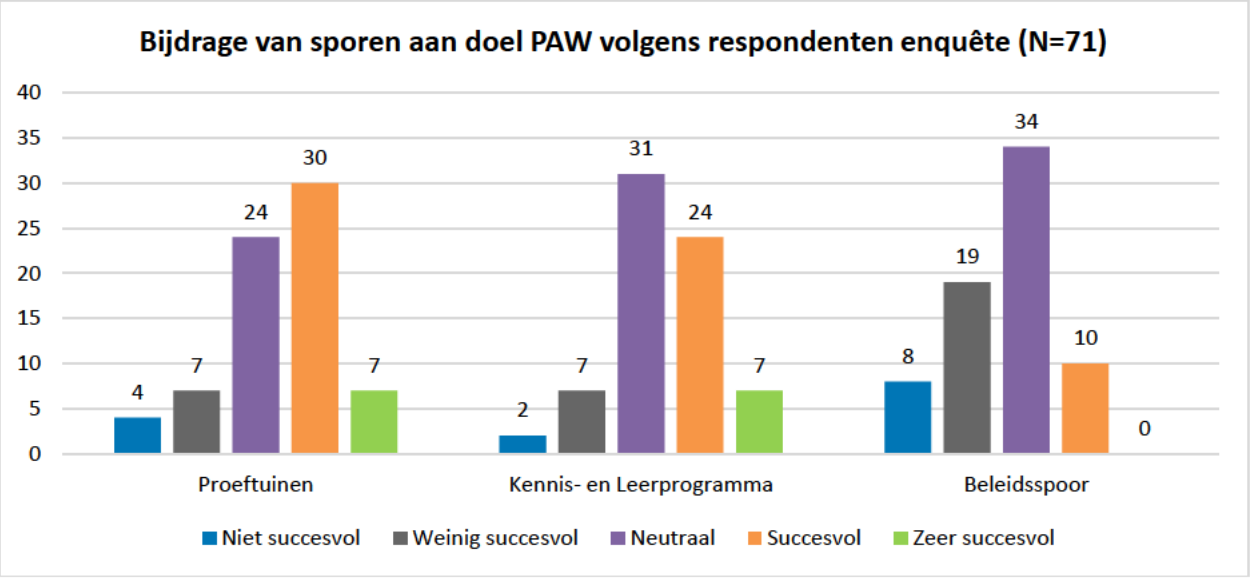
Binnen het PAW wordt veel geleerd over de warmtetransitie, met name op wijkniveau. Dit gebeurt in de eerste plaats binnen de proeftuinen, waarin gemeenten leren door te doen. De geleerde lessen worden op verschillende wijzen via het KLP gedeeld met alle gemeenten, met én zonder proeftuin. Daarnaast komen uit de proeftuinen signalen naar voren, die knelpunten op institutioneel niveau in beeld brengen. Betrokkenen bij het PAW zijn met name positief over de bijdrage van de proeftuinen en het KLP aan het doelbereik van het PAW. Zij zijn kritischer op het beleidsspoor.

Het doel van het PAW is om te leren hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Het PAW beoogt bij te dragen aan leren op drie niveaus, die aansluiten op de drie sporen van het PAW: lokaal leren, collectief leren en institutioneel leren (zie hoofdstuk 3.1).[88]

Uit de gesprekken en enquête komt naar voren dat gemeenten het meest positief zijn over de bijdrage van het proeftuinspoor aan het doelbereik van het PAW. Gemeenten zijn ook overwegend positief over de bijdrage van het KLP aan het doelbereik. Op de bijdrage van het beleidsspoor aan de mate waarin is geleerd over inrichten en opschalen, zijn gemeenten kritischer. Deze opvatting van gemeenten komt overwegend overeen met de opvatting van enkele gesprekspartners binnen en buiten het PAW.

De figuur hieronder toont de verdeling van reacties op de enquête op de vraag wat de bijdrage van elk spoor is aan het doel van het PAW. De resultaten laten het gemiddelde zien van proeftuinen en niet-proeftuinen. Wanneer we proeftuinen en niet-proeftuinen uitsplitsen zien we dat proeftuinen alle 3 de sporen positiever (0,5 – 1 punt op een schaal van 5) beoordelen dan niet-proeftuinen. Na de figuur gaan we nader in op hoe sporen bijdragen aan leren op de drie bovenstaande niveaus.

[88] PAW (2022). Voortgangsrapportage PAW: Monitor 2021, p. 14.



Figuur 5. Reacties op vraag in enquête: 'Hoe beoordeelt u als gemeente de bijdrage van de drie sporen aan het doel van het PAW?'.

Lokaal leren

De monitors van het PAW over de jaren 2019[89], 2020[90] en 2021[91] concluderen alle drie dat in de proeftuinen wordt geleerd door gemeenten doordat ze met aardgasvrij aan de slag zijn gegaan. Dit wordt mogelijk gemaakt door de bekostiging vanuit het PAW. Uit de monitors komt naar voren dat 'leren door te doen' (het lokale leren) een belangrijke wijze van leren is en dat gemeenten met een proeftuin dit essentieel achten in de warmtetransitie. Vrijwel alle gesprekspartners binnen het PAW, gemeentelijke gesprekspartners en respondenten van de enquête bevestigen deze conclusies uit de monitor. Zij zien dat binnen het PAW veel is geleerd over hoe de wijkgerichte aanpak moet worden ingericht. Dit betreft leren over de verschillende technieken en aanpakken, maar ook breder, namelijk over wat nodig is binnen en buiten de gemeente om een aardgasvrij transitie te realiseren, welke partijen daarbij betrokken moeten zijn, et cetera. Gemeenten met een proeftuin geven daarbij expliciet aan dat zij zonder bekostiging van het PAW niet zo ver zouden zijn als ze nu zijn.

Collectief leren

De lessen uit de proeftuinen worden binnen het KLP opgepakt en breder verspreid. De doelgroep van het PAW zijn alle Nederlandse gemeenten. Slechts een deel van deze gemeenten heeft een proeftuin en maakt direct onderdeel uit van het lokale leren. Via het KLP betrekt het PAW ook de overige gemeenten zonder proeftuin, door activiteiten en producten aan te bieden waarmee ook zij kunnen leren over de warmtetransitie op wijkniveau. De essentie van het collectieve leren is daarmee dat de lessen uit de proeftuinen gedeeld worden met alle gemeenten.

Institutioneel leren

Naast de focus op gemeenten, richt het PAW zich ook op het helpen van beleidsmakers bij het creëren van de juiste condities. Uit de resultaten van het beleidsspoor volgt dat er op institutioneel niveau geleerd wordt: beleidsknelpunten en mogelijke *workarounds* of oplossingen in de afgelopen jaren zijn aangedragen. Volgens het PBL[92] is het 'verticaal leren' (de aansluiting tussen het opdoen van lokale lessen en vertalen naar het

[89] PAW (2020). Rapportage Reflectieve Monitor 2019.
[90] PAW (2021). Voortgangsrapportage PAW: Monitor 2020.
[91] PAW (2022). Voortgangsrapportage PAW: Monitor 2021.
[92] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk.

nationale beleidsniveau en betrokkenen buiten het PAW) zich nog aan het ontwikkelen. Om deze ontwikkeling te versnellen adviseert het Planbureau een open en samenwerkende opstelling bij alle lagen van de overheid en structurele ruimte voor de zoektocht naar oplossingen. Alle verschillende instrumenten van het PAW (monitor, accounthouders, KLP, RVO-helpdesk) hebben een taak om te signaleren. De themateams spelen een belangrijke rol in het verder brengen van signalen, in paragraaf 4.3 gaan we hier verder op in.

5.2. Leren op lokaal niveau: inrichten en opschalen

Proeftuingemeenten zijn door het PAW in staat gesteld de wijkgerichte aanpak in te richten en in sommige gevallen op te schalen. De mate waarin de geleerde lessen ook niet-proeftuingemeenten in staat stelt tot inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak lijkt echter beperkt.
Door het PAW zijn gemeenten met proeftuin in staat gesteld om de wijkgerichte aanpak in te richten in hun gemeente. Gemeenten met proeftuin geven aan dat zij niet zonder het PAW (de bekostiging en ondersteuning, maar ook de uitwisseling binnen het KLP) de wijkgerichte aanpak hadden kunnen inrichten. Ondanks dat het bedrag dat zij kregen vaak niet toereikend was voor de opgave binnen de wijken, benadrukken proeftuingemeenten het belang van de financiële bijdrage: zonder deze bijdrage kunnen de meeste gemeenten überhaupt geen begin maken met de transitie. Met andere woorden: de rijksbijdrage neemt drempels weg en zorgt voor een impuls voor de transitie. Daarnaast zorgt het geld voor extra capaciteit die hoog nodig is voor een intensief traject als een wijk aardgasvrij maken.

Volgens gemeentelijke gesprekspartners spoort de planvorming en uitvoering binnen het proeftuinspoor lokaal bestuurlijk commitment en netwerkvorming aan. Proeftuingemeenten zijn aan de slag gegaan om bewoners geïnteresseerd en betrokken te krijgen in het (op termijn) aardgasvrij maken van hun woning. Om dit te bereiken moesten ze duidelijk hun rol innemen in de transitie en hier capaciteit voor vrijmaken. Bij de planvorming en uitvoering van proeftuingemeenten zijn ook stakeholders, zoals bouw- en warmtebedrijven, nodig en betrokken. Tot slot heeft elke proeftuingemeente een accounthouder vanuit PAW (in dienst bij het ministerie van BZK). Volgens gesprekspartners zorgt dit bestuurlijke commitment binnen de proeftuingemeenten voor meer samenwerking en open gesprekken over mogelijkheden, knelpunten en beleid.

Ook geven gesprekspartners aan dat in verschillende proeftuinengemeenten ook spin-offs hebben plaatsgevonden als gevolg van het PAW. Met andere woorden, gemeenten zijn aan de slag gegaan met de warmtetransitie in wijken die geen proeftuin zijn. Deze proeftuingemeenten beperken zich dus niet tot de wijken die aangewezen zijn uit de aanvraag. Ook geven zij aan dat omringende gemeenten, of gelijksoortige gemeenten, hen contacteren met vragen over de transitie en de (on)mogelijkheden.

Voor niet-proeftuingemeenten is de situatie anders. Uit de documenten, gesprekken en enquête blijkt dat de geleerde lessen er niet direct toe leiden dat gemeenten zonder proeftuin beter in staat zijn de wijkaanpak in te richten en op te schalen. Gemeenten zonder proeftuin vinden dat zij via het PAW wel inzicht hebben gekregen in het inrichten van een aardgasvrije wijkaanpak, maar dat dit er nog niet daadwerkelijk toe leidt dat zij dit zelf kunnen ‘overnemen’ in hun eigen gemeente. Zo geeft ongeveer 65% van de geënquêteerde niet-proeftuingemeenten aan dat het PAW de aardgasvrije wijkaanpak van de gemeente niet heeft versneld. Dit heeft volgens hen onder andere te maken met het feit dat de aanpakken zo sterk verschillen tussen verschillende steden en wijken, maar ook met beperkingen in capaciteit en budget van veel gemeenten. Een geïnterviewde gemeente laat wel weten geprofiteerd te hebben van een buurgemeente met proeftuin, maar in de documenten, gesprekken en enquête komen vanuit gemeenten ook signalen naar voren dat zij vanwege onzekerheid in capaciteit, budget en randvoorwaarden hun plannen in de ijskast zetten. Het PBL geeft een aanvullende verklaring in haar wetenschappelijke analyse: een uitdaging van opschaling van de lessen uit

proeftuinen naar andere gemeenten is dat de wijkaanpak om meer gedetailleerd en kleinschaliger maatwerk vraagt dan vaak op voorhand werd gedacht.[93] Dit is niet alleen per wijk of buurt, maar zelfs per gebouw, type eigenaar en bewoner. Andere oorzaken dat niet-proeftuingemeenten niet direct profiteren van geleerde lessen zit ook in beperkte capaciteit (tijd) om alle informatie van het PAW op te halen.

Betrokkenen binnen en buiten het PAW zijn verdeeld over de mate waarin de geleerde lessen bijdragen aan de benodigde opschaling in de transitie, wat onder andere komt door een onduidelijke definitie van opschalen.

De mate waarin de geleerde lessen bijdragen aan het opschalen van de aanpakken is moeilijk te beoordelen. Dat komt omdat het PAW bij aanvang geen duidelijke definitie heeft geformuleerd van wat zij onder opschalen verstaat. In maart 2022 heeft Platform31[94] met PAW verschillende bijeenkomsten georganiseerd en producten gemaakt over opschalen. Er worden hierin stappen gemaakt, maar er is nog geen eenduidige definitie.

Zoals hierboven beschreven geven niet-proeftuingemeenten aan dat zij de algemene lessen niet goed lokaal kunnen toepassen. Daarmee lijken geleerde lessen niet bij te dragen aan de benodigde opschaling. Tegelijkertijd geven alle gesprekspartners (binnen en buiten het PAW) aan dat lokaal geleerde lessen uit de proeftuinen zijn gebundeld tot algemene lessen zoals de Handreiking Participatie of de Handreiking Transitievisie Warmte. Daarmee is lokale kennis opgeschaald tot collectieve kennisproducten. Op basis van dit onderzoek hebben wij een afbakening van opschalen gereconstrueerd (zie kader hieronder).

Afbakening van opschalen

Opschalen betekent ‘doen toenemen of verbeteren’. Bij het PAW kunnen we dat vertalen naar het doen toenemen van het aantal wijkgerichte aanpakken en het verbeteren van het proces van een wijkgerichte aanpak. De onderliggende aanname is dat deze twee ontwikkelingen uiteindelijk leiden tot meer aardgasvrije woningen. Uit het onderzoek herleiden we drie niveaus van opschalen:

a. Lokaal: efficiëntere uitvoering door inzicht over het inrichten van de wijkgericht aanpak
   i. Schaalvoordeel; goedkoper: meer woningen tegen lagere prijs.
   ii. Procesefficiëntie; de snelheid waarmee gemeenten het proces doorlopen. Hieronder valt ook het diversifiëren van technieken en aanpakken, en eventueel daarbij deze technieken en aanpakken kunnen overdragen naar andere gemeenten. Maar ook het borgen van lessen in het gemeentelijk instrumentarium valt hieronder. Het gaat hier om het leren hoe moet worden opgeschaald en niet het opschalen *zelf.*
b. Collectief: Inzichten vertalen naar generieke, kopieerbare lessen voor volgende wijken/andere gemeenten en initiatieven buiten het PAW. Deze opschaling van kennis vindt plaats via activiteiten van het KLP, via gemeenten die elkaar opzoeken en via andere kennispartners zoals adviseurs die gemeenten ondersteunen.
c. Institutioneel: Inzicht krijgen in de institutionele knelpunten die belemmerend zijn (en vertrouwen dat deze signalen opgepakt en waar mogelijk opgelost worden) waardoor in de uitvoering makkelijker keuzes gemaakt kunnen worden. Ook deze signalen kunnen direct via het PAW lopen of indirect via een gemeente naar een beleidsmaker. Institutioneel leren zou dan, op termijn, moeten leiden tot een kwantitatieve ophoging van het aantal aardgasvrije (of aardgasvrij-ready) woningen.

Kader 3. Reconstructie van het begrip ‘opschalen’.

[93] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 11.
[94] Platform31 (2022). Opschalen: hoe dan. Zie: https://www.platform31.nl/nieuws/opschalen-hoe-dan.

We gaan in op de belangrijkste opvattingen rondom opschalen en de mate waarin het PAW volgens bovenstaande definities heeft geleerd over opschalen:

- Lokaal:
    - Schaalvoordeel: Dit blijkt in de praktijk weerbarstig. Echte snelheidswinst is niet realistisch omdat de uitvoering veelal maatwerk bevat. Daarnaast is deelname aan de transitie vooralsnog op basis van vrijwilligheid en verleiding, wat opschaling bemoeilijkt. Het PAW heeft volgens veel gesprekspartners binnen én buiten het PAW nog onvoldoende geleerd over welke aanpakken ingezet kunnen worden om tot deze exponentiële groei van aardgasvrije woningen tegen lage kosten te komen. Tegelijkertijd geven deze gesprekspartners ook aan dat deze exponentiële groei nog ver weg is en dat zij daarom deze definitie van opschalen te beperkt vinden.
    - Procesefficiëntie: volgens gesprekspartners heeft het PAW via proeftuinen en KLP bijgedragen aan deze vorm van opschaling. Allereerst doordat in de proeftuingemeenten door de aanpak in een wijk bijgedragen is aan lokaal bestuurlijk commitment en netwerkvorming. Dit helpt hen om op te schalen naar andere wijken in de gemeenten. Daarnaast zijn er verschillende producten bij het KLP gemaakt die nuttig zijn bij het inrichten van de wijkaanpak, bijvoorbeeld stappenplannen voor de communicatie richting de gemeenteraad of bewoners. Dit scheelt gemeenten tijd binnen hun eigen aanpak. Tot slot zijn er lessen geleerd binnen het PAW over verschillende technieken en aanpakken.
- Collectief: het KLP heeft inzichten uit de proeftuinen vertaald naar algemene lessen en inzichten. De mate waarin deze kopieerbaar zijn is echter nog beperkt zoals eerder toegelicht. Wel helpt het KLP volgens het PBL bij bewustwording en kennisontwikkeling over de wijkgerichte aanpak onder gemeenten.[95]
- Institutioneel: het PAW heeft geleid tot inzicht in de institutionele knelpunten die op dit moment belemmerend zijn voor het realiseren van exponentiële groei van het aantal aardgasvrije (of aardgasvrij-ready) woningen. Verschillende bronnen (zoals de analyse van het PBL) en sommige gesprekspartners benoemen het inzichtelijk maken van knelpunten als randvoorwaarde voor opschalen, maar zijn van mening dat het PAW nog onvoldoende bijdraagt aan de oplossing van de knelpunten. Programmapartners merken op dat het PAW niet verantwoordelijk kan worden gehouden hiervoor, aangezien het PAW geen beleid maakt.

Het PAW opereert in de ingewikkelde context van de warmtetransitie. TwynstraGudde en Stichting Warmtenetwerk[1] benoemen in een whitepaper hoe de warmtetransitie van pionieren naar opschalen kan gaan. Leren over opschaling van de wijkaanpak is een van de doelen van het PAW. Om te kunnen opschalen is, naast inzet van het PAW, inzet op alle onderdelen van de Rijksbrede inzet in de warmtetransitie nodig. Een aantal randvoorwaardelijke punten die ervoor zorgen dat opschalen lastig is (welke ook worden onderschreven door het EIB): [96]

1. Onduidelijkheid over de Wet Collectieve Warmtevoorziening, en wat dit betekent voor marktordening, regulering warmteprijs en vereisten in leveringszekerheid. Zolang dit niet bekend is stellen zowel marktpartijen als gemeenten grote beslissingen uit, wat opschaling in de weg staat.
2. Gemeentebestuurders zien het gelijk blijven van energielasten als een essentiële randvoorwaarde voor de warmtetransitie. Hiervoor stellen zij dat extra bekostiging vanuit het Rijk nodig is. Zolang dit er niet is, is opschalen ingewikkeld doordat warmtenetten vaak een onrendabele top kennen en gemeenten deze niet (geheel) zelf kunnen afdekken. Vanuit het PAW kunnen proeftuinen hiervoor de proeftuinrijksbijdrage inzetten, maar het aantal wijken met deze financiële bijdrage is echter te klein

[95] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 14.
[96] EIB (2021). Proeftuinen aardgasvrije wijken.

voor serieuze opschaling. De gesprekspartners binnen het PAW geven bovendien aan dat er geen nieuwe ronde proeftuinen volgt.

3. Wettelijk kader om te voorkomen dat het aardgasnet in stand moet worden gehouden voor enkele huishoudens. Dit voorkomt grote maatschappelijke kosten en maakt businesscases voor warmte aantrekkelijker; er is immers minder onzekerheid over wie aansluit. Er wordt hieraan gewerkt. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) met onder andere een aanwijsbevoegdheid, waarin gemeenten een maximale afsluitdatum kunnen vaststellen waarop de bewoners van het aardgas worden afgesloten, ligt momenteel voor in de internetconsultatie.
4. Het organiseren van de uitvoeringsketen van opdrachtgever tot aannemer en installateur. De huidige overspannen markt die geplaagd wordt door personeelstekorten vormt een knelpunt voor opschaling.

Deze randvoorwaardelijke punten, evenals de hardnekkige knelpunten zoals beschreven door het PBL, maken opschalen in deze fase van de transitie ingewikkeld. Deze punten zijn al meermaals gesignaleerd en geagendeerd. Het PAW heeft daaraan haar steentje bijgedragen. Volgens meerdere gemeenten is nu vooral het Rijk is aan zet deze knelpunten op te lossen.

Betrokkenen zijn verdeeld over de mate waarin er 'voldoende' is geleerd.

Het doel van het PAW is om te leren over inrichten en opschalen. Er is echter niet geoperationaliseerd wanneer dat doel bereikt is, met andere woorden: wanneer is er genoeg geleerd? Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen bij het PAW hier op verschillende manieren tegenaan kijken:

- Er zijn drie rondes proeftuinen geweest, waarin verschillende lessen geleerd zijn en worden. Er komt geen nieuwe ronde proeftuinen meer. Een aantal gesprekspartners binnen het PAW zijn van mening dat er voldoende geleerd is in de huidige PAW constructie en dat een nieuwe ronde proeftuinen niet tot zinvolle nieuwe lessen zou leiden.
- Meerdere leden van de adviescommissie zijn van mening dat het PAW met de huidige portefeuille proeftuinen 'uitgeleerd' is. Dit betekent echter niet dat er 'genoeg' geleerd is over de transitie, maar wel dat het PAW met de huidige proeftuinen voldoende variatie in aanpakken heeft om van te leren de komende jaren in haar huidige vorm en binnen haar huidige mogelijkheden succesvol heeft geleid tot inzichten over inrichten en opschalen. Het verder leren behoort daarbij niet binnen het PAW, maar binnen een andere, bredere aanpak (zoals het nieuwe programma NPLW).
- Uit andere gesprekken (met name met gemeenten en betrokkenen van het PAW) komt echter naar voren dat er nog veel onderwerpen zijn waarover volgens hen nog niet of onvoldoende is geleerd. Bijvoorbeeld rondom het betrekken van bewoners en het omgaan met weerstand. Ook geven zij aan dat hoe verder je komt in de uitvoering, hoe meer nieuwe lessen geleerd (kunnen) worden.

Er bestaat geen consensus over de vraag of de geleerde lessen ook met minder proeftuinen geleerd konden worden.

Alle gesprekspartners (binnen en buiten het PAW) geven aan dat er veel is geleerd en dat veel inzichten zijn opgedaan binnen het PAW. Onder hen bestaat echter geen consensus over de vraag of de huidige hoeveelheid aan proeftuinen nodig was om tot deze lessen en inzichten te komen.

Een deel van de betrokkenen denkt dat met minder proeftuinen dezelfde lessen geleerd konden worden. Hier geven zij een aantal redenen voor:

- Volgens een enkele programmapartner en adviescommissielid is in de selectie te veel van dezelfde typen aanpakken gekomen, of is daar niet genoeg op voorhand over nagedacht. De overlap in aanvragen van gemeenten zou volgens een enkeling vooral bijdragen aan geografische spreiding en minder aan nieuwe lessen of inzichten.

- De schaalgrootte zou volgens een enkele programmapartner hebben geleid tot verwatering van het zicht op wat er geleerd en gedaan is bij de proeftuinen. Dit komt ook doordat er uiteindelijk te weinig accounthouders waren voor te veel proeftuinen. Deze gesprekspartner zou meer voelen voor een kleiner aantal proeftuinen met intensievere begeleiding. Ook meerdere gemeenten (proeftuin en niet-proeftuin) geven in de enquête aan behoefte te hebben aan intensievere één-op-één begeleiding door een accounthouder.

Andere gesprekspartners binnen het PAW vinden het juist goed dat sommige aanpakken meermaals teruggekomen zijn: de lessen die daaruit komen zijn daardoor robuuster. Daarnaast vinden gesprekspartners binnen en buiten het PAW het logisch dat geografische spreiding werd nagestreefd en dat er verschillende proeftuinen qua omvang waren. Zo werd inzicht verkregen hoe verschillende typen gemeenten omgaan met de knelpunten én tegen welke andere knelpunten zij aanlopen. Maar werd ook het bewustzijn rondom de transitie landelijk gevoed.

Ook zijn verschillende gesprekspartners sceptisch over de opvatting dat met minder proeftuinen dezelfde lessen geleerd konden worden. Hier geven zij enkele verklaringen voor:

- Om op voorhand te bepalen hoeveel proeftuinen geschikt zouden zijn, en hoe men tot die selectie zou moeten komen paste niet bij de insteek van het programma: namelijk leren door te doen. De insteek was direct aan de slag gaan en gaandeweg leren.
- Het op voorhand bepalen van welke aanpakken een proeftuin zouden worden, zou tijdsintensief zijn (omdat veel extra overleggen nodig zouden zijn). Dit zou kunnen leiden tot vertraging (in tegenstelling tot 'doen'), zonder de zekerheid dat deze weg uiteindelijk minder geld had gekost.
- Het zou uitdagend zijn om de juiste selectiecriteria en aantallen op voorhand te bepalen met de beperkte kennis en inzichten van toen: het is makkelijk om na de derde ronde hier dingen over te kunnen zeggen, maar dat was aan het begin van het programma waarschijnlijk maar beperkt mogelijk geweest.

5.3. Leren op collectief niveau: KLP en community

Uit de laatste monitor blijkt dat proeftuingemeenten positief zijn over het KLP en de activiteiten en producten. Uit de enquête blijkt dat ook niet-proeftuingemeenten de activiteiten en faciliteiten van het KLP waarderen.

Het KLP is er om ervaringen onderling te delen en om van te leren. Gemeenten en gesprekspartners binnen het PAW geven aan dat dit gebeurt binnen het KLP. Zij waarderen de bijeenkomsten als mogelijkheden om kennis uit te wisselen of signalen aan te dragen.

Gemeentelijke gesprekspartners (met én zonder proeftuin) en andere betrokkenen bij het KLP geven aan waar te nemen dat gemeenten zonder proeftuin ook gebruik maken van de activiteiten en producten die het KLP biedt. Volgens enkele gesprekspartners was het KLP in eerste instantie erg gericht op gemeenten met proeftuin, maar zij geven aan dat het KLP zich gaandeweg steeds meer openstelt voor ook niet-proeftuingemeenten, wat positief is. Daarnaast hebben wij via de enquête bij verschillende niet-proeftuin gemeenten opvattingen opgehaald over het PAW en het KLP. De meerderheid van de respondenten, dat voor ~85% bestaat uit gemeenten zonder proeftuin, zijn goed bekend met het PAW, ook wanneer zij geen proeftuinsubsidieaanvraag hebben gedaan. Verder blijkt uit de enquête dat gemeenten (met én zonder proeftuin) de verschillende bijeenkomsten, congressen en sessies (bijv. masterclasses en webinars) nuttig vinden. Ook maken gemeenten (met én zonder proeftuin) gebruik van het kennisaanbod (ongeveer 51% van alle respondenten) van het PAW en van de nieuwsbrieven (ongeveer 81% van alle respondenten, ongeveer

56% van niet-proeftuin respondenten). Van de online communities wordt door de respondenten het minst gebruik gemaakt (ongeveer 21% van alle respondenten, ongeveer 19% van niet-proeftuin respondenten). Sommige niet-proeftuingemeenten ervaren echter nog een hoge drempel om toegang te krijgen tot specifieke kennis, zij geven aan zelf hun weg te moeten vinden in alle beschikbare bronnen, activiteiten en producten via de website. Niet-proeftuingemeenten geven aan een eigen aanspreekpunt te missen die hen hierbij kan helpen. Een suggestie die wordt genoemd in de enquête is het instellen van accounthouders voor niet-proeftuingemeenten met vergelijkbare situaties of kenmerken, om het collectief leren op een hoger niveau te tillen. Het PAW wijst erop dat niet-proeftuingemeenten bij de KLP-thematrekkers terecht kunnen.

De mate waarin niet-proeftuingemeenten gebruik maken van de activiteiten en producten en de mate waarin zij het PAW waarderen, is geen onderdeel van de reflectieve monitors van het PAW. Wel komt uit de monitor het volgende over het bereik van niet-proeftuinen naar voren: [97]

- De bezoekers van de activiteiten van het KLP zijn slechts voor de minderheid proeftuingemeenten. Het is niet bekend welk deel van de niet-proeftuinbezoekers, gemeenten zijn (dit kunnen ook andere stakeholders zijn zoals wijkpartners of betrokkenen van andere overheden), maar het is waarschijnlijk dat de activiteiten ook bezocht worden door niet-proeftuingemeenten.
- Over het gebruik van de producten van het KLP door niet-proeftuingemeenten is niks bekend. Wel is bekend dat de Helpdesk PAW ook door niet-proeftuinen wordt gebruikt (in 2021 kwam 36% van de vragen van niet-proeftuingemeenten, tegenover 12% van proeftuingemeenten).
- Uit de interviews afgenomen onder proeftuingemeenten in het kader van de monitor PAW 2020 blijkt dat de verschillende PAW-activiteiten gewaardeerd worden en dat veel gemeenten – juist ook niet-proeftuingemeenten – hier gebruik van maken.

Over de producten die worden ontwikkeld geven meerdere gemeenten aan dat hun behoefte meer ligt in het doorpraten over een onderwerp en het vinden van diepgang, dan in het ontwikkelen van een product. Daarnaast sluiten de producten volgens enkele gemeenten en gesprekspartners buiten het PAW niet altijd even goed aan op de bestaande leervragen of opgehaalde signalen.
Sommige gemeenten geven aan dat het KLP zich in hun ogen voornamelijk richt op het ontwikkelen van producten om zo het leren te faciliteren. Zij geven aan dat er een ritme lijkt te zijn, waarbij na een aantal bijeenkomsten een product ontwikkeld moet worden. Hoewel men de meerwaarde van de producten wel ziet, zouden deze gesprekspartners meer aandacht willen zien voor het uitwisselen van kennis en informatie, zonder dat dit gelijk leidt tot een nieuw product. Volgens hen zijn de sessies op zichzelf al nuttig en leerzaam, juist door de serie van bijeenkomsten over dat onderwerp voort te zetten in plaats van te stoppen na het ontwikkelen van een product over het onderwerp. De serie bijeenkomsten leveren de diepgang of mogelijkheid om door te praten, iets wat deze gesprekspartners juist waarderen. Tegelijkertijd zijn een aantal producten, zoals het Stappenplan Transitievisie Warmte en de Handreiking Participatie, veelvuldig bekeken afgaande op het websitebezoek.

Daarbij vragen enkele gesprekspartners buiten het PAW zich af of de producten ook echt passen bij de bestaande leervragen of opgehaalde signalen. Het gevoel hierbij was dat het soms leek alsof het KLP graag extra producten wilde maken, en deze daarom ontwikkelde zonder goed te kijken naar koppeling tussen signalen of leervragen om deze te bundelen tot één product. Zo ervaren enkele gesprekspartners bijvoorbeeld dat er relatief veel bijeenkomsten en producten zijn met betrekking tot techniek, financiën en juridische zaken.

Het aanbod vanuit het KLP komt niet altijd tegemoet aan de (leer)behoeften van álle gemeenten. Koplopergemeenten vinden dat zij meer komen brengen dan halen. Kleine gemeenten vinden juist dat het

[97] PAW (2022). Monitor PAW 2021, p. 56.

aanbod vooral past bij de behoeften van grote gemeenten, en in mindere mate bij die van kleinere gemeenten.

Vanuit de monitoring van het PAW, de gesprekken met gemeenten en de enquête komt naar voren dat een aantal gemeenten vindt dat het PAW niet bij hun leerbehoeften aansluit. De leerbehoeften verschillen logischerwijs per gemeente, afhankelijk van de karakteristieken en de fase waarin de gemeente zich begeeft. Toch zijn er een aantal punten waarop de leerbehoeften in algemene zin niet altijd goed passen:

- Het PBL constateerde in haar wetenschappelijke analyse (2021) dat de inzet van het KLP niet altijd aansluit bij de behoeften van wijkinitiatieven die voorop lopen. Gemeentelijke gesprekspartners die deel uitmaken van deze koplopergroep bevestigen dit beeld en geven aan dat zij regelmatig, zeker in het begin van de looptijd van het PAW, het gevoel hadden meer te komen brengen dan te halen. Zij gaven aan dat veel informatie op een hoog abstractieniveau was en dit voor hen grotendeels bekend was, zeker na verloop van tijd. Dit is deels verholpen doordat inmiddels voor koplopergemeenten specifieke activiteiten georganiseerd zijn.
- Hoewel er een speciale leerkring Plattelandsgemeenten bestaat, en er meerdere plattelandsgemeenten als proeftuin zijn geselecteerd, komt vanuit kleinere gemeenten het signaal dat de leerkringen qua inrichting en inhoud voornamelijk gericht lijken te zijn op grote steden. Dat blijkt volgens hen bijvoorbeeld al uit het feit dat men spreekt over een wijkgerichte aanpak, terwijl sommige plattelandsgemeenten naar hun eigen oordeel helemaal geen wijken hebben. De aanpak voor en van deze plattelandsgemeenten wordt dan ook anders ingericht. Hier is volgens hen te beperkt aandacht of ruimte voor geweest. Zowel de inhoud en opzet (gericht op vraagstukken van grote gemeenten) van de bijeenkomsten als het grote aanbod bijeenkomsten past minder bij de behoeften van kleinere of plattelandsgemeenten. Grote gemeenten die meer capaciteit hebben, kunnen makkelijker het aantal bijeenkomsten bijbenen en bijwonen. Kleinere gemeenten, met kleine(re) teams, kunnen niet bij al deze bijeenkomsten aanwezig zijn vanwege beperkte capaciteit. Daarnaast geven deze gesprekspartners aan dat de online bijeenkomsten erg fijn waren, hierdoor konden zij (ondanks beperkte capaciteit) makkelijker bijeenkomsten bijwonen. Nu de pandemiemaatregelen grotendeels zijn teruggedraaid, worden steeds meer bijeenkomsten weer fysiek georganiseerd. Dit zorgt ervoor dat het moeilijk is voor kleine en plattelandsgemeenten om aan te sluiten op de KLP activiteiten en leerkringen. Tegenover deze bevinding vanuit sommige plattelandsgemeenten staat wel dat het grote aantal juist ook diversiteit brengt en tegemoet komt aan de wensen van specifieke groepen (zoals de koplopergemeenten).

We stellen vast dat er een lerende community is gecreëerd, waarin gemeenten elkaar ontmoeten en lessen uitwisselen. Dit is een community die met name proeftuingemeenten waarderen. Het PAW is echter niet de enige plek waar gemeenten elkaar ontmoeten.

De monitors van het PAW en de wetenschappelijke analyse van het PBL constateren een aantal dingen rondom de mate waarin een (lerende) community is gecreëerd. Daaruit blijkt dat gemeenten met proeftuin de community die het PAW faciliteert via de bijeenkomsten, waarderen:

- De monitor PAW 2020 constateert dat bestuurlijke sessies waarin kennis en ervaringen worden uitgewisseld, gewaardeerd worden. Dit mede omdat bestuurders weerstand te verduren krijgen en het *"daarom prettig is om een 'PAW-community' te hebben"*.[98] Proeftuingemeenten waarderen ook het feit dat zij zelf de ruimte krijgen om initiatieven op te starten (zoals een leerkring) of om thema's aan te dragen.

[98] PAW (2021). Voortgangsrapportage PAW: Monitor 2020, p. 38.

- De monitor PAW 2021 concludeert dat proeftuingemeenten een gezamenlijk platform, om elkaar te treffen en samen te werken en kennis, ervaringen en knelpunten uit te wisselen, waardevol vinden. [99] Zij waarderen de activiteiten die het PAW organiseert, zoals de netwerkbijeenkomsten en leerkringen.
- In het kader van de monitor PAW 2021 is bij projectleiders van de proeftuingemeenten via een aantal stellingen beelden opgehaald over hoe zij de bijdrage van het PAW beoordelen. Hieruit blijkt dat de meerderheid van de proeftuingemeenten het 'een beetje' of 'helemaal' eens is met de stelling dat het PAW kennisuitwisseling stimuleert, bijdraagt aan het ontstaan van een lerende community, en bijdraagt aan meer inzicht in succesvolle aanpakken, leerervaringen en goede voorbeelden. [100]
- Het PBL constateert dat het KLP bijdraagt aan het leren door het actief koppelen van gemeenten die met vergelijkbare punten bezig zijn. [101] Een beperking van het KLP is echter dat het gemeenten beperkt lokaal ondersteunt in de omgang met uitdagingen.

De mate waarin gemeenten zonder proeftuin deze community ervaren, is niet uit de monitors af te leiden. Gemeentelijke gesprekspartners geven aan dat zij in principe waarderen dat het PAW dit platform voor ontmoeting biedt. Tegelijkertijd benoemen verschillende gemeentelijke gesprekspartners dat zij andere gemeenten ook op andere manieren ontmoeten, bijvoorbeeld via de RES of in andere regionale samenwerkingsverbanden. Zij geven aan dat zij denken dat het PAW niet essentieel is in de onderlinge communicatie tussen gemeenten. Ook het PBL constateert in de wetenschappelijke analyse dat regionale en persoonlijke netwerken ook zeer belangrijk zijn voor de uitwisseling van ervaringskennis. [102]

Daarnaast komt uit de voortgangsrapportage van 2021 van de helpdesk naar voren dat de helpdesk een toenemend aantal vragen ontvangt waaruit blijkt dat gemeenten (met name zonder proeftuin) behoefte hebben om in contact te komen met andere gemeenten voor het uitwisselen van goede voorbeelden, het uitwisselen van kennis over subsidies en financiering voor/door bewoners en praktische ondersteuning bij bewonerscommunicatie. [103] De rapportage doet dan ook de aanbeveling om nader te onderzoeken hoe het PAW de onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten beter kan faciliteren. Gemeenten zonder proeftuin waarderen ook de bijeenkomsten van het PAW, maar zijn hier kritischer over dan gemeenten met proeftuin.

In dit onderzoek hebben wij ook gezien dat communities zich autonoom vormen rondom een beleidsknelpunt. Een voorbeeld hiervan is de proeftuingemeente Nieuwolda-Wagenborgen die samen met ongeveer 16 stakeholders (zoals coöperaties, een hogeschool en stichtingen) meermaals samenkomen in het kader van groen gas in de gebouwde omgeving. Samen hebben zij een beknopt onderzoek gedaan en aan de hand daarvan een brief met beleidsaanbevelingen geschreven. Vergelijkbare communities zijn bij meerdere gemeenten ontstaan, zo ook tussen proeftuingemeenten en omringende niet-proeftuingemeenten aldus enkele gemeentelijke gesprekspartners buiten het PAW.

5.4. Leren op institutioneel niveau: inzicht in randvoorwaarden.

Het beleidsspoor verzamelt signalen rondom institutionele knelpunten in de warmtetransitie en verschaft hiermee inzicht in de randvoorwaarden die nodig zijn in de transitie.

Tussen 2019 en 2021 zijn verschillende signalen opgehaald. In de wetenschappelijke analyse van het PBL worden de belangrijkste signalen op een rij gezet: [104]

[99] PAW (2022). Voortgangsrapportage PAW: Monitor 2021, p. 12.
[100] PAW (2022). Monitor PAW 2021, p. 61.
[101] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk.
[102] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk.
[103] PAW (2021). Voortgangsrapportage 2021: Helpdesk en communicatie Programma Aardgasvrije Wijken, p. 5.
[104] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 16-18.

1. Beperkingen van het huidige wettelijke kader
2. Instrumentarium voor versnelling ontbreekt
3. Capaciteit knelt, vooral bij gemeenten
4. Financiering en bekostiging is voor betrokkenen nog onduidelijk
5. Een breed gedragen en overkoepelend verhaal ontbreekt

Deze vijf komen overeen met de verzamelde signalen uit de reflectieve monitor 2019. Daarnaast stond in de reflectieve monitor nog één ander signaal: Gemeenten willen weten welke juridische instrumenten beschikbaar komen op basis van de Omgevingswet.[105] Bovenstaande lijst is een overzicht van de meest hardnekkige beleidsknelpunten.

De voortgangsrapportage van de PAW-Helpdesk en Communicatie uit 2021 geeft aan dat hulpvragen met betrekking tot het thema 'juridica' niet alleen binnenkomen via de helpdesk. Daarnaast komen vragen binnen via andere kanalen van het themateam, zoals de accounthouders, de monitoringsrapportages, en de juridische open tafel sessies van het KLP. De uitwerking van deze signalen wordt via de website van het PAW gecommuniceerd. In totaal ontving de helpdesk 15 juridisch-gerelateerde vragen. De beleidsmatige knelpunten die via het thematteam en de helpdesk worden verzameld, worden via de volgende prioritering ingedeeld: 1. mogelijke showstoppers, 2. bestuurlijke problemen, 3. belemmeringen met het grootste effect en 4. overig. Daarnaast signaleert de voortgangsrapportage enkele leeraspecten die in de huidige vragen naar voren komen. De leeraspecten gaan over:

- De AVG-problematiek die de energietransitie op wijkniveau dreigt te belemmeren
- Het ontbreken van de afsluitplicht aardgas voor bestaande bouw
- Verduurzaming van woningen van woningcorporaties
- Onduidelijkheid over de uitwerking van de komende nieuwe Warmtewet en het anticiperen op deze wet

Bij alle leeraspecten wordt aangegeven dat het leren betrekking heeft op het leren omgaan met deze knelpunten, het delen van succesvolle aanpakken en het op de hoogte blijven en delen van kennis en informatie. Daarnaast worden deze knelpunten opgenomen in de FAQ's op de website en in andere communicatiekanalen en producten van het thematteam.[106]

Een aantal van de opgehaalde signalen is opgenomen in wetgevingstrajecten (in consultatieversie), andere zijn opgevolgd door middel van verdiepend onderzoek, een KLP-activiteit of een KLP-product.

Uit de signalenbrief blijkt dat een aantal van de verzamelde signalen die de helpdesk ontving ook daadwerkelijk zijn opgevolgd en in sommige gevallen opgelost.[107] Allereerst geeft de signalenbrief aan dat de ingebrachte knelpunten soms opgelost kunnen worden door de inzet van KLP-activiteiten, door verdiepend onderzoek of productontwikkeling. Daarnaast kunnen knelpunten opgelost worden door bepaalde partijen met elkaar te verbinden. Andere signalen hebben te maken met aanpassingen in beleid of regelgeving, in die gevallen worden deze knelpunten door PAW geagendeerd. Alle verzamelde signalen worden per thema uitgelicht. Van deze signalen is het signaal van het thema juridica het meest relevant. Via het beleidsspoor, en specifiek het thema juridica, komen signalen vanuit de proeftuinen in de wetgevingstrajecten van de Omgevingswet, de Energiewet en de Wet Collectieve Warmtevoorziening terecht. Volgens de monitor PAW 2020[108] heeft dit geleid tot een aantal aanpassingen (in de consultatieversie). De aanpassingen hebben betrekking op de uitzonderingspositie voor kleinschalige initiatieven en een groep proeftuinen die fungeert als klankbordgroep voor de Wet Collectieve Warmtevoorziening.

[105] PAW (2020) Reflectieve monitor 2019, p. 13.
[106] PAW (2022). Voortgangsrapportage 2021 PAW helpdesk en communicatie, p. 14-16.
[107] PAW (2021). Signalenbrief proeftuinleiders.
[108] PAW (2021). Monitor PAW 2020.

Daarnaast is het signaal over wettelijke belemmeringen om te komen tot een integrale businesscase geagendeerd in de PAW Voortgangsbrief. Dit, omdat de signalen met betrekking tot de businesscase onderdeel zijn van politieke besluitvorming. Het signaal over de beperkingen die de AVG met zich meebrengt is opgevolgd door het PAW. Dit heeft geresulteerd in een grondslag voor gegevensverwerking in de Wet Collectieve Warmtevoorziening. Daarnaast zijn bestaande *workarounds* opgenomen in een factsheet, die in het voorjaar van 2022 gereed zou moeten zijn. Daarnaast worden gemeenten ondersteund bij hun beleidsvragen via periodieke Juridische Open Tafel Sessies, podcasts en webinars in het KLP.[109]

Een beleidsmaker buiten het PAW haalt de AVG-problematiek aan als voorbeeld van een goede opvolging van een beleidsknelpunt. De AVG werkte te belemmerend voor proeftuingemeenten. Nadat dit signaal opgepikt werd, is een project-A4 opgesteld, waarbij met specifieke gemeenten is gekeken naar waarom dit zo belemmerend werkt. Vervolgens is gekeken naar de redenering vanuit de wet: AVG is bedoeld om mensen te beschermen. De wijziging in de wet maakte deze redenering proportioneel met de transitie. Die proportionaliteit is toen besproken in een bijeenkomst met gemeenten. Zodoende is een beleidsaanpassing gemaakt met betrekking tot de AVG. Daarbij voeren proeftuinen ook zelf onderzoeken uit om te komen tot beleidsaanbevelingen, welke via het PAW terechtkomen bij de departementen.

Ondanks de opgevolgde signalen blijft er binnen en buiten het PAW en bij gemeenten twijfel bestaan over de effectiviteit van het beleidsspoor, met name vanwege het tempo van oplossen, de hardnekkige knelpunten die blijven bestaan en de zichtbaarheid van de resultaten van het spoor. Daar tegenover staat dat betrokkenen van mening zijn dat het PAW wel een signalerende en agenderende rol vervult, maar dat het Rijk en de Tweede Kamer aan zet zijn bij daadwerkelijke beleidswijzigingen.
Sommige gesprekspartners binnen het PAW vragen zich af of dit spoor voldoende heeft bijgedragen aan het *oplossen* van de knelpunten (in tegenstelling tot het signaleren ervan). Feit is namelijk dat de vijf hardnekkige knelpunten die in de monitors terugkomen momenteel nog bestaan, en de vraag is in hoeverre de instrumenten van het PAW hebben bijgedragen aan beleidstrajecten om deze knelpunten weg te nemen. Deze knelpunten zijn namelijk volgens gesprekspartners direct belemmerend voor opschaling van de wijkgerichte aanpak. Vanuit het PAW wordt aangegeven dat een deel van deze knelpunten buiten de scope van het PAW valt. Gesprekspartners zien dus het belang van het beleidsspoor in, maar betwijfelen de effectiviteit voor hun eigen dagelijkse praktijk tot dusver. Meerdere gesprekspartners geven aan dat een aantal beleidssignalen en knelpunten die nu spelen ook al speelden in de eerste proeftuinronde. Hierdoor hebben zij het gevoel dat de invloed van het beleidsspoor beperkt is.

Ook gemeenten blijven in de praktijk tegen gesignaleerde beleidsknelpunten aanlopen. Een voorbeeld wat hierbij wordt genoemd, betreft het gebrek aan een breed gedragen, consistent en actief uitgedragen verhaal vanuit het Rijk over het nut, de noodzaak en te varen koers van de energietransitie (en aardgasvrij in het bijzonder). Gemeenten ervaren dit als een hardnekkig knelpunt onder andere ten tijde van de kritiek van de ARK (2020) op het functioneren van het PAW. Proeftuingemeenten zijn destijds zelf in de pen geklommen om te reageren op de kritiek van het ARK.[110] Sommige gemeenten hebben op verschillende vlakken het heft in eigen handen genomen door zelf in groepjes onderzoeken uit te voeren en beleidsbrieven te schrijven waarin uiteengezet wordt wat er speelt en wat zou moeten veranderen.

Gesprekspartners erkennen wel de beperkte invloed die het PAW in sommige gevallen kan hebben op beleidsmatige condities. Is het echt aan het PAW om bepaalde beleidswijzigingen te realiseren of zou het PAW hier alleen een aanjagende functie moeten hebben? Volgens enkele gesprekspartners is PAW er voor de wijkgerichte aanpak, en is het aan de departementen om te werken aan de landelijke condities. De

[109] PAW (2021). Monitor PAW 2020, p. 18.
[110] Gemeente Hengelo (2020). Reactie proeftuinen aardgasvrije wijken n.a.v. Algemeen Rekenkamerrapport.

departementen moeten dan alleen gevoed worden door de signalen van het beleidsspoor. Deze signalerende en agenderende functie vervult het PAW volgens gesprekspartners wel degelijk. Dit blijkt ook uit de monitor PAW 2021, [111] waar een meerderheid van de proeftuingemeenten aangeeft dat het PAW eraan bijdraagt dat beleidsmatige knelpunten worden gesignaleerd en dat deze onder de aandacht gebracht worden bij beleidsmakers en de politiek. Echter, de meningen zijn sterk verdeeld bij de stelling dat het PAW bijdraagt aan het oplossen van beleidsmatige knelpunten. Volgens gesprekspartners is hier nog veel winst op te maken. De nieuwe werkwijze (sinds 2021) van het spoor zou hier aan bij kunnen gaan dragen, maar dat is ten tijde van deze evaluatie nog niet vast te stellen omdat er nog te weinig tijd overheen is gegaan om de effecten van de nieuwe werkwijze vast te stellen. De nieuwe werkwijze van het beleidsspoor kan bijdragen aan mogelijke oplossingen. Echter, blijft het PAW beperkte invloed hebben op knelpunten die te maken hebben met politieke besluitvorming of processen. Daarnaast wordt in de enquête en in gesprekken aangegeven door beleidsmakers buiten het PAW en gemeenten dat er onduidelijkheid en onbegrip is over het tempo van het oplossen van de gesignaleerde beleidsknelpunten (men snapt niet waarom het zo lang duurt).

Verder is een beperking van het beleidsspoor dat de zichtbaarheid niet optimaal is bij gemeenten:

- Uit de enquête komt naar voren dat van de respondenten 40% van de proeftuingemeenten en 70% van de niet-proeftuingemeenten het beleidsspoor niet kennen. De vraag daarbij is wel hoe belangrijk de zichtbaarheid van het spoor zelf is. De opvolging van signalen volgt immers voornamelijk vanuit de thema teams, KLP-activiteiten en -producten of via de accounthouders.
- Verschillende gesprekspartners geven aan dat de wijze waarop signalen opgevolgd zijn niet zichtbaar genoeg zijn. Zo geven enkele gesprekspartners aan dat gemeenten soms moeten ‘trekken’ aan BZK om te achterhalen hoe het staat met ingebrachte beleidssignalen en de opvolging daarvan. Dit beeld komt ook terug bij de respondenten van de enquête, die aangeven dat beweging op Rijksniveau nodig is om beleid aan te passen en in te spelen op de nodige knelpunten.

Enkele gesprekspartners twijfelen aan de meerwaarde van de signalerende functie van het PAW: volgens hen zouden deze signalen ook zonder dit spoor opgehaald worden.

Bij sommige gesprekspartners (met name beleidsmakers) is er twijfel over de werkelijke meerwaarde van het spoor. Zij geven aan dat veel beleidssignalen waarschijnlijk ook opgevangen worden zonder signalering via het beleidsspoor van het PAW. Dit wordt onderschreven door enkele respondenten in de enquête, waarbij wordt aangegeven dat in VNG- en G40-verband signalen ook doorgegeven worden aan de Rijksoverheid. Dit is echter niet per se kritiek op het beleidsspoor, gezien vanuit de lens van institutioneel leren: in de beleidswereld is het niet verkeerd als signalen via verschillende kanalen op institutioneel niveau op de radar komen. De meerwaarde van de signalen afkomstig vanuit het PAW is het detailniveau van de signalen en de nodige urgentie waarmee deze worden overgebracht volgens enkele gesprekspartners.

[111] PAW (2022). Monitor PAW 2021, p. 60.

6. Conclusies

In dit hoofdstuk trekken wij, op basis van onze bevindingen uit de vorige hoofdstukken, conclusies over de vraag of het PAW met haar inzet de beoogde effecten behaalt (doeltreffendheid) en of dit op een doelmatige wijze gebeurt.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven is ons kader daarbij de beleidstheorie van het PAW[112] zelf. Het PAW is een lerend programma wat bijdraagt aan het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving door leren door te doen in de praktijk (proeftuinen). De verschillende themateams van het PAW hebben themaplannen opgesteld met daarin de belangrijkste inhoudelijke leervragen (zie bijlage VIII). Deze zijn vervolgens door het kernteam en de stuurgroep van het PAW goedgekeurd. Het PAW beschrijft in het programmaplan verschillende niveaus van leren. Er is echter geen operationalisering van het 'leren' middels meetbare indicatoren en geen streefwaarden wanneer bijvoorbeeld 'voldoende is geleerd' of 'goed is geleerd'. Dat maakt een objectief oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid niet mogelijk. Onze conclusies zijn daarom gebaseerd op een weging van de percepties van de geraadpleegde gesprekspartners en geënquêteerde gemeenten en op basis van de informatie uit de beschikbaar gestelde documenten.

De doelstelling van het PAW is leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.[113]

Wij constateren dat het PAW met haar inzet de beoogde effecten (doeltreffendheid) behaalt en dat dit, over het algemeen, gebeurt op een efficiënte wijze (doelmatigheid). Wij zien echter op enkele plekken ruimte voor verbetering. Daarnaast constateren wij een aantal belangrijke aandachtspunten met oog op de benodigde opschaling in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving.

In onderstaande paragrafen (6.1 en 6.2) lichten wij deze hoofdconclusie nader toe.

6.1. Doeltreffendheid

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1 zijn onze conclusies over doeltreffendheid een gewogen oordeel over de mate waarin de beoogde activiteiten (throughput), de beoogde resultaten (output) en de beoogde effecten (outcome) zijn gerealiseerd.

Wij concluderen dat het PAW doeltreffend is geweest in het bewerkstellingen van de beoogde effecten (outcome) door het bereiken van de beoogde resultaten (output) uit de beleidstheorie (zie 1.2), maar zien op enkele plekken ook belangrijke aandachtspunten.

Wij komen hiertoe na weging van de volgende oordelen:

Er is door PAW inzicht ontstaan in succesvolle aanpakken en leerervaringen.

Het PAW heeft via de proeftuinen en het Kennis- en Leerprogramma (KLP) aantoonbaar bijgedragen aan inzicht in succesvolle aanpakken en leerervaringen in het wijkgericht aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Onderstaand een korte toelichting:

[112] PAW (2021): Programmaplan PAW 2021-2024.
[113] PAW (2021). Programmaplan 2021-2024.

- Het proeftuinspoor heeft middels drie ronden proeftuinen 64 gemeenten in staat gesteld om te leren door te doen. Gemeenten en andere gesprekspartners (binnen en buiten het PAW) zijn van mening dat het proeftuinspoor en het leren door te doen essentieel zijn in het bereiken van het doel van het PAW. De inrichting van het proeftuinspoor (en daarmee de uitvraag en selectie) heeft zich sinds 2018 ten goede ontwikkeld. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat een brede portefeuille aan proeftuinen is gerealiseerd en deze steeds meer gericht zijn op het beantwoorden van nog niet geadresseerde leervragen. Het is aannemelijk dat hierdoor steeds meer inzichten ontstaan over nog onbeantwoorde vragen.
- Door te leren door te doen zijn veel lessen en knelpunten over de praktijk van het aardgasvrij maken van bestaande wijken naar voren gekomen.
- Het Kennis- en Leerprogramma (KLP) heeft een grote hoeveelheid aan bijeenkomsten en producten gerealiseerd (zie bijlage VI). In deze bijeenkomsten en producten zijn de lessen uit de proeftuinen teruggekomen. Tevens hebben de bijeenkomsten gezorgd voor ontmoetingen tussen gemeenten. De bijeenkomsten zijn door veel gemeenten bezocht en de producten worden door gemeenten geraadpleegd (zie voor nadere toelichting hoofdstuk 4.2).
- De voortgang van het PAW wordt daarnaast uitvoerig en zorgvuldig gemonitord; in een jaarlijkse cyclus van terugkerende stappen worden de belangrijkste leervragen van het PAW beantwoord. Deze monitoring vormt een belangrijke basis om inzicht te krijgen in behoeften van gemeenten, de waardering van uitgevoerde activiteiten en om als programma zelf ook continu te leren. Naast het monitoren van de voortgang, haalt het PAW via de monitoring structureel de knelpunten en geleerde lessen en de behoeften van proeftuingemeenten op. De focus van de monitoring ligt echter op proeftuingemeenten en er is in mindere mate aandacht voor de beelden en behoeften van niet-proeftuingemeenten en van beleidsmakers bij de Rijksoverheid.

Er sprake is van een lerende community.

Met name onder proeftuingemeenten worden het samenkomen en de uitwisseling van ervaringen via het PAW erg gewaardeerd. Het sparren met gemeenten met vergelijkbare aanpak of problematiek wordt als nuttig ervaren.

Gemeenten zonder proeftuin worden door het PAW via het KLP betrokken. Zij waarderen met name de bijeenkomsten, omdat zij daar kennis kunnen uitwisselen en elkaar kunnen ontmoeten. Vooral de online bijeenkomsten, die vanwege de COVID19-maatregelen zijn georganiseerd, waren voor hen van meerwaarde. Dat scheelt hen namelijk tijd met oog op de beperkte capaciteit op dit onderwerp binnen hun organisatie.

Via de structurele monitoring van het PAW wordt gereageerd op aanvullende behoeften vanuit gemeenten rondom specifieke leerkringen of bijeenkomsten. Voorbeelden daarvan zijn de Leerkring Plattelandsgemeenten of bijeenkomsten voor specifieke doelgroepen (bepaalde technieken, type aanpakken) onder koplopergemeenten. Tegelijkertijd toont het opgehaalde signaal dat zij aansluiting missen bij het aanbod van PAW aan dat het afstemmen van het aanbod op de behoeften blijvend aandacht vraagt van het PAW.

De accounthouders van het PAW vormen een belangrijke schakel tussen proeftuingemeenten en het PAW. De systematiek van accountmanagers is een gewaardeerd mechanisme om de afstand tussen gemeenten en het Rijk te verkleinen. Na de eerste ronde is de portefeuille van deze accounthouders echter gestaag gegroeid naar 64 proeftuinen in totaal, waardoor minder tijd per proeftuin beschikbaar is voor begeleiding en verbinding. De effectiviteit van het accounthouderschap komt daarmee onder druk te staan.

Aandachtspunt voor het PAW is daarnaast dat gemeenten elkaar ook in andere, deels overlappende netwerken ontmoeten waarbinnen ze kennis uitwisselen en opdoen. Voorbeelden daarvan zijn de RES en (boven)lokale netwerken met buurgemeenten.

Er zijn breder toepasbare leerervaringen, maar de lokale toepasbaarheid lijkt beperkt.

Binnen het PAW zijn veel lessen geleerd over inrichten en opschalen. Gemeenten geven aan te leren door de ervaringen van andere gemeenten of door kennisbijeenkomsten en -producten vanuit het KLP (bijvoorbeeld het Stappenplan Transitievisie Warmte of de Handreiking Participatie). Bijeenkomsten worden door veel gemeenten (met en zonder proeftuin) bezocht en producten worden van de PAW-website gedownload. Zoals eerder aangegeven, wordt dit aanbod over het algemeen gewaardeerd.

Gemeenten kunnen deze bredere leerervaringen echter niet zo makkelijk vertalen naar hun eigen praktijksituatie. We gaan hier verderop in dit hoofdstuk nader op in.

Er is inzicht ontstaan in randvoorwaarden.

Via verschillende routes binnen het PAW (proeftuinen, helpdesk, bijeenkomsten, reflectieve monitor) is inzicht verkregen in de randvoorwaarden die nodig zijn om wijken aardgasvrij te maken. Het beleidsspoor verzamelt knelpunten uit de proeftuinen en lost deze waar mogelijk op, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van kennisproducten. Indien dat niet mogelijk is, worden de verzamelde knelpunten gevalideerd en doorgezet naar de relevante departementen. Alle betrokkenen erkennen het belang om vanuit de praktijk knelpunten door te spelen naar landelijk beleid.

Dit alles zorgt ervoor dat gemeenten over meer inzicht beschikken en daarmee beter in staat zijn tot inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak aardgasvrij (outcome).

De nuancering die wij hierbij als onderzoekers wensen te geven is dat met name verdere opschaling van de wijkaanpak afhangt van twee belangrijke aandachtspunten:

Het institutionele kader is beperkend.

Het PAW opereert binnen het bestaande institutionele kader. Enerzijds staan knelpunten in huidige wet- en regelgeving opschaling in de weg, anderzijds is deelname aan de transitie nu in belangrijke mate een vrijwillige keuze voor bewoners. Dat betekent dat verleiding al jaren de belangrijkste manier is om deelname te bevorderen. Dit beperkt in sterke mate de randvoorwaarden voor opschaling.

Gemeenten zijn beperkt in staat tot opschalen van de wijkgerichte aanpak.

Het PBL constateerde in 2021 al dat met name de mate waarin gemeenten in staat zijn tot opschalen beperkt is, omdat uit de geleerde lessen ook blijkt dat de wijkaanpak sterk verschilt per gemeente en per wijk, waardoor leerervaringen niet één-op-één te kopiëren zijn. Ook is een uitdaging dat succesvolle aanpakken vaak het resultaat blijken van gedetailleerd en kleinschalig maatwerk, soms zelfs op het niveau van een gebouw, eigenaar of bewoner. Ditzelfde signaal komt uit onze tussentijdse evaluatie naar voren.

Wij merken hierbij op dat de leerbehoefte afhangt van allerlei facetten (zoals de fase waarin een proeftuin zich bevindt, het type gemeente, het type aanpak, de techniek et cetera). Zoals eerder geconstateerd wordt op basis van de jaarlijkse monitor, vanuit het KLP actie ondernomen om behoeften van gemeenten zo goed mogelijk te ondervangen. Uit de monitor blijkt dat dit wordt gewaardeerd door gemeenten.

Een andere barrière om als gemeente de wijkgerichte aanpak beter te kunnen inrichten en opschalen is het feit dat de belangrijkste gesignaleerde beleidsknelpunten, zoals opgesomd in paragraaf 5.2, weliswaar zijn opgepakt maar nog niet zijn opgelost. Ter illustratie: de Wgiw waarin de aanwijsbevoegdheid voor gemeenten wordt geregeld ligt ter consultatie en is nog niet van kracht.

Voor beleidsmakers bij de Rijksoverheid geldt dat zij door de inzichten vanuit het PAW in staat zijn gesteld tot het creëren van de juiste condities, maar de hardnekkige knelpunten blijven vooralsnog bestaan.

Ook bij deze conclusie achten wij het van belang onderstaande nuanceringen te maken:

Het PAW is niet de enige beleidsinterventie binnen de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving.
Als lerend programma over de wijkgerichte aanpak aardgasvrij is het PAW een belangrijk en zichtbaar onderdeel van het Rijksbrede pakket aan maatregelen in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Er zijn echter nog tal van andere maatregelen (beleidsprogramma's, subsidieregelingen) die hier een rol in hebben. Wij merken daarbij op dat beleidsmakers aangeven dezelfde signalen ook via andere kanalen binnen te krijgen. De meerwaarde van de route via het PAW biedt voor hen dan vooral de kracht van herhaling en urgentie.

Het PAW heeft niet als taak en mandaat om alle gesignaleerde beleidsknelpunten op te lossen.
De rol van het PAW is om via het beleidsspoor knelpunten op te halen vanuit de praktijk, deze indien mogelijk zelf op te lossen en anders te signaleren/door te spelen aan de relevante departementen. Door het signaleren en agenderen van belangrijke beleidsmatige randvoorwaarden door het PAW, zijn beleidsmakers geïnformeerd over welke veranderingen plaats zouden moeten vinden om de juiste condities te creëren. Het oplossen van de institutionele knelpunten en daarmee het creëren van de juiste condities lukt niet op korte termijn, vanwege politieke besluitvorming en langdurige wetgevingstrajecten in de Eerste en Tweede Kamer.

Aan de hand van het beleidsspoor zijn verschillende signalen echter wel degelijk opgevolgd. Voorbeelden zijn verschillende knelpunten die vanuit het PAW in de wetgevingstrajecten van de Omgevingswet, de Energiewet en de Wet Collectieve Warmtevoorziening zijn ingebracht. Uit onder andere de Signalenlijst van het PAW blijkt bovendien dat de signalering heeft geleid tot een aantal aanpassingen, bijvoorbeeld bij geconstateerde knelpunten in de AVG-wetgeving.

Ondanks deze opvolging blijft er bij de meerderheid van de geraadpleegde gemeenten (proeftuin en niet-proeftuin) twijfel bestaan over de effectiviteit van het beleidsspoor, met name voor wat betreft het bijdragen aan oplossingen om daadwerkelijk de juiste condities te creëren. Deze twijfel komt voort uit het feit dat enkele hardnekkige knelpunten blijven bestaan (zie paragraaf 5.2) en gemeenten beperkt zicht hebben op wat er gebeurt met de opgehaalde signalen.

Wij merken daarbij op dat het PAW op dit moment vier jaar operationeel is. Dat is een relatief korte tijdspanne om zowel te leren als knelpunten te signaleren, wet- en regelgeving aan te passen en de juiste condities op orde te brengen.

Het PAW heeft de opzet en aanpak van het beleidsspoor in 2021 aangepast. De systematische wijze van het verzamelen, categoriseren en terugkoppelen over de beleidssignalen worden hierbij genoemd als goede ontwikkelingen binnen het beleidsspoor. Aandachtspunt daarbij is dat zowel voor gemeenten als beleidsmakers bij de verschillende departementen deze nieuwe opzet nog niet altijd duidelijk is.

6.2. Doelmatigheid

Voor het trekken van conclusies over de doelmatigheid van het PAW beoordelen wij de verhouding tussen de beoogde resultaten en de geleverde input. We bekijken of het PAW haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen (input) op de meest efficiënte wijze inzet. Dat hebben wij beoordeeld door ook te kijken naar welke voorzieningen het PAW heeft gecreëerd om met de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te opereren. Denk daarbij aan voorzieningen voor kostenbeheersing, heldere rol- en taakverdeling en voorzieningen om tussentijds te kunnen reflecteren en bijsturen op de activiteiten en inzet van middelen

(lerend vermogen). Als laatste kijken we naar of dezelfde lessen ook met minder budget hadden kunnen worden geleerd.

We concluderen dat het PAW doelmatig is omdat het haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen (input) op efficiënte wijze inzet, maar er is ruimte voor verbetering.

Wij komen hiertoe op basis van de volgende oordelen:

De verdeling en inzet van financiële middelen past bij de werkwijze 'leren door te doen'.
In het programmaplan[114] is *"leren door te doen"* nadrukkelijk benoemd als de manier waarop het gestelde doel moet worden bereikt. Circa 90% van het te besteden programmabudget gaat naar de proeftuinen. Dat past goed bij een aanpak met een focus op leren in de praktijk. Deze prioritering/verdeling is logisch in relatie tot het doel. Zoals bij 'doeltreffendheid' geconcludeerd, is het resultaat hiervan inzicht in succesvolle aanpakken en leerervaringen. Deze staan aan de basis van de overige programmasporen binnen het PAW. De overige circa 10% van het programmabudget is besteed aan het KLP, programmaondersteuning en uitvoeringskosten. We hebben in dit onderzoek geen signalen ontvangen dat de budgetten voor het KLP en het beleidsspoor ontoereikend waren.

De organisatiestructuur en capaciteit zijn overwegend doelmatig. De ongelijkwaardigheid tussen programmapartners, blijvende onduidelijkheden over rolverdeling en het verbreden van de doelgroep laten ruimte voor verbetering.
Het PAW is een interbestuurlijk programma waarin vijf overheden samenwerken. De onderlinge verhouding tussen de programmapartners (vooral BZK, EZK, VNG en IPO) van het PAW wordt niet als gelijkwaardig beleefd. Dat komt door de driedubbele rol van het ministerie van BZK als opdrachtgever/budgethouder, inhoudelijk programmapartner, en ministerieel verantwoordelijke. Bezien vanuit rollen en verantwoordelijkheden in de warmtetransitie, is het logisch dat de inzet, het belang en daarmee zeggenschap binnen het PAW tussen programmapartners verschilt. De rol en het belang van bijvoorbeeld waterschappen in de warmtetransitie is van een andere orde dan die van gemeenten. Enkele programmapartners noemen hierbij het NP RES als alternatief organisatiemodel.

Andere programmapartners hebben daarnaast ook dubbele rollen (zowel programmamedewerker als belangenbehartiger namens de achterban). Hoewel het hebben van korte lijnen naar de eigen achterban en relevante departementen nuttig is met oog op te signaleren beleidsknelpunten, blijven deze dubbelrollen in de praktijk toch voor onduidelijkheden zorgen. Wij merken op dat deze conclusie ook tijdens de vorige tussentijdse evaluatie (2020) is getrokken. We constateren dat hierin geen zichtbare verbetering heeft plaatsgevonden.

De inzet van RVO bij het proeftuinspoor en van VNG bij het KLP wordt ervaren als logisch door alle gesprekspartners binnen en buiten het PAW, vanwege hun bestaande taakveld en ervaring op die vlakken. Daarentegen is er nog steeds onduidelijkheid over de afbakening en overlap tussen ECW en PAW. Vooral gemeenten vinden dit ingewikkeld.

Het PAW richt zich uitsluitend op gemeenten als doelgroep. Het laat daarmee mogelijk andere relevante perspectieven onderbelicht. In de warmtetransitie zijn echter allerlei andere partijen ook van belang, bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, bewonerscollectieven en uitvoerders. Deze partijen zijn weliswaar aangehaakt in bijvoorbeeld de adviescommissie, maar vormen niet de voornaamste doelgroep van het PAW en

[114] PAW (2021): Programmaplan PAW 2021-2024

zijn ook niet vertegenwoordigd als programmapartners in het PAW. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) komt in haar onderzoek[115] van maart 2022 tot eenzelfde conclusie.

We concluderen dat het PAW voorzieningen heeft gecreëerd om met de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te opereren, maar zien ruimte voor verbetering.

Wij komen hiertoe op basis van de volgende oordelen:

Het uitvraag- en selectieproces van proeftuinspoor getuigt van doelmatige inzet van middelen.

De ontwikkeling in uitvraag voor én selectie van proeftuinen die het PAW tussen de eerste, tweede en derde ronde heeft doorgemaakt, laat zien dat het PAW stuurt op waar nog aanvullende of nieuwe leervragen liggen. De verbetering van de uitvraag, de aanvragen en selectierondes zijn vooral tot stand gekomen doordat het programma open staat voor feedback vanuit verschillende hoeken. Het PAW haalt feedback op bij bewoners en gemeenten, ze staat open voor kritiek van buitenaf (ARK en EIB) en laat de selectie evalueren op proces en uitkomst door onafhankelijke bureaus (TwynstraGudde en Rebel Group). Uit de ontwikkeling is te zien dat het PAW er werk van maakt om zichzelf te verbeteren. Deze ontwikkeling geeft daarmee blijk van toenemende doelmatigheid.

Het KLP speelt op verschillende manieren actief in op de behoeften van gemeenten. Het behouden en versterken van deze aansluiting is echter een blijvend aandachtspunt.

Het PAW inventariseert via de jaarlijkse monitor de behoeften van gemeenten en vertaalt dit naar te ondernemen activiteiten en op te stellen producten in het KLP. In de jaarlijkse monitors worden gemeenten ook gevraagd naar de waardering van uitgevoerde activiteiten en producten. Door deze insteek is PAW in staat de KLP-activiteiten te organiseren naar en prioriteren op behoeften van gemeenten. Deze opzet wordt gewaardeerd door de betrokkenen.

Vooral gemeenten zonder proeftuin weten zich niet altijd raad met het aanbod vanwege de omvang en omdat ze onvoldoende kunnen beoordelen of en wanneer bepaalde bijeenkomsten of producten voor hen relevant zijn. Dat heeft ook te maken met het gebrek aan capaciteit bij deze gemeenten. Het PAW probeert hier behulpzaam in te zijn door bijvoorbeeld de recent opgestelde Gemeentereis[116]. Desalniettemin concluderen wij dat aansluiting houden met gemeenten in het aanbod van kennisbijeenkomsten en -producten van het KLP een continu aandachtspunt blijft.

De nieuwe opzet van het beleidsspoor lijkt doelmatiger, maar het is nog te vroeg om hier een definitief oordeel aan te verbinden.

We concluderen dat het aannemelijk is dat het PAW met de nieuwe opzet en structuur van het beleidsspoor een voorziening heeft getroffen voor doelmatigere inzet van de beleidsspoor-middelen. Omdat deze aanpassingen in 2021 zijn gerealiseerd en de acties vanuit het beleidsspoor vaak een langere doorlooptijd kennen, kan op dit moment nog niet volledig worden vastgesteld wat het effect hiervan is.

De effectiviteit van het systeem van accounthouders staat onder druk.

Accounthouders vormen een belangrijke schakel tussen proeftuinen, de andere sporen (KLP en beleidsspoor) en het PAW zelf. Deze systematiek wordt door gemeenten gewaardeerd, blijkt uit de gesprekken en de enquête die in het kader van deze tussentijdse evaluatie zijn gehouden. Na de eerste ronde is de portefeuille van deze accounthouders echter gestaag gegroeid naar 64 proeftuinen in totaal, waardoor enkele

[115] OFL (2022). Nieuwe coalities in aardgasvrij.
[116] Zie: Gemeentereis Aardgasvrij - Programma Aardgasvrije Wijken.

gesprekspartners binnen en buiten het PAW aangeven dat er minder tijd per proeftuin beschikbaar is voor begeleiding en verbinding. Dat zet effectiviteit van het systeem van accounthouders volgens hen onder druk.

Het aantal van en de frequentie aan onafhankelijke evaluaties en onderzoeken is niet doelmatig.
Naast de eigen jaarlijkse monitor zijn sinds 2019 ieder jaar verschillende onafhankelijke evaluaties en onderzoeken (ARK, PBL, Rebel Group en KWINK groep) uitgevoerd naar het functioneren van het PAW. Het meewerken aan alle verschillende monitors, tussentijdse evaluaties en andere onderzoeken kost betrokkenen te veel tijd.

Wij merken op dat de conclusies en aanbevelingen uit deze verschillende evaluaties en onderzoeken van de afgelopen twee jaar grotendeels overeenkomen. De frequentie waarmee wordt geëvalueerd, naast de eigen jaarlijkse monitors, is niet doelmatig wanneer leren en verbeteren het doel van de evaluaties is.

We concluderen dat de vraag of dezelfde lessen met minder budget hadden kunnen worden geleerd niet kan worden beantwoord.

Hierbij hebben we specifiek gekeken naar de vraag of het aantal proeftuinen doelmatig is bezien vanuit budget versus resultaat. Dit omdat de proeftuinen de basis vormen van het leren binnen het PAW. Met terugwerkende kracht is echter lastig vast te stellen met minder proeftuinen dezelfde lessen hadden kunnen worden geleerd.

Het PAW is in 2018 begonnen vanuit zowel een kwantitatieve (100 wijken met 500 woningen aardgasvrij per wijk) als kwalitatieve insteek (leren over de wijkgerichte aanpak).[117] De beoogde aantallen proeftuinen en keuzes voor de inrichting van het proeftuinspoor hebben hun oorsprong in deze context. Gedurende de looptijd van het PAW, vooral na kritiek in 2020 van de Algemene Rekenkamer en de tussentijdse evaluatie door Rebel Group en KWINK groep, zijn de doelstellingen van het PAW aangescherpt en is leren expliciet als hoofddoel benoemd.

Eerder concludeerden wij al dat de leerbehoefte afhangt van allerlei factoren. Het was op voorhand dan ook lastig in te schatten wat überhaupt geleerd moest worden om de wijkgerichte aanpak in te richten en op te schalen. Dat gaat ook op voor het bepalen hoeveel proeftuinen daarvoor nodig waren. Bovendien was en is de insteek van het PAW om in de praktijk aan de slag te gaan en te leren door te doen.

Wij merken op dat er afgelopen jaren in de verdeling en besteding van het programmabudget ook om politieke redenen verschuivingen hebben plaatsgevonden. Bijvoorbeeld de reservering en inzet van een deel van het programmabudget naar aanleiding van het Urgenda-vonnis (zie tabel 1, paragraaf 3.2).

Het is met deze achtergrond onduidelijk waartegen een oordeel over de doelmatigheid van het aantal proeftuinen in relatie tot de geleerde lessen moet worden afgezet; de oorspronkelijke doelstelling en opzet, of de aangepaste.

[117] Rebel Group, KWINK groep (2020). Tussentijdse evaluatie PAW 2020.

7. Aanbevelingen

Deze evaluatie is niet alleen gericht op terugkijken en verantwoorden, maar nadrukkelijk ook op leren en verbeteren. Daarom formuleren wij in onderstaand hoofdstuk ook verschillende aanbevelingen vooruitkijkend naar de toekomst.

Op basis van de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid, kijken we naar drie verschillen vragen:

- Wat is sterk aan het PAW?
- Wat kan het PAW doen om haar doeltreffendheid en de doelmatigheid te verbeteren?
- Wat zijn verdere aanbevelingen voor doorontwikkeling van het PAW?

De aanbevelingen formuleren wij hier op hoofdlijnen. Voorzien is dat het PAW vanaf 2023 opgaat in het nieuw Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Een nadere uitwerking en concretisering van het hoe, wat en wie komt aan bod in een toekomstsessie met betrokkenen bij het PAW en het toekomstige NPLW in oktober 2022.

Wat is sterk aan het PAW?

- De opzet via de drie sporen. Deze indeling correspondeert met leren op lokaal (proeftuinen), collectief (KLP) en institutioneel (beleidsspoor) niveau wat nodig is in transities.
- De nadruk op leren door te doen. Kenmerkend aan een transitie is onduidelijkheid. Door in de praktijk aan de slag te gaan en verschillende aanpakken uit te proberen, wordt waardevolle kennis opgedaan over wat werkt en wat niet.
- De getroffen voorzieningen, zoals het uitvraag- en selectieproces voor proeftuinen en de jaarlijkse monitor. Deze houden enerzijds vinger aan de pols op kwaliteit en waardering, anderzijds wordt hierdoor adequaat ingespeeld op behoeften van gemeenten en openstaande leervragen.
- Het interbestuurlijke karakter waarbij vijf overheden, maar ook andere relevante partijen samen werken. De warmtetransitie kent vele stakeholders en alleen door samenwerking kan het slagen.
- De lerende community die, in de vorm van bijvoorbeeld leerkringen, is ontstaan. Het met elkaar in contact zijn en kennis uitwisselen wordt zeer gewaardeerd.

Wat kan het PAW doen om haar doeltreffendheid en de doelmatigheid te verbeteren

- De kernbegrippen ‘leren’, ‘inrichten’ en ‘opschalen’ verder definiëren om helderheid te creëren over wat nu exact de doelstelling is. Vervolgens het ‘leren’ verder operationaliseren middels indicatoren en toetsbaar maken middels streefwaarden. Daarmee kan beter worden beoordeeld wanneer ‘goed’ en ‘voldoende’ is geleerd.
- Gedurende de looptijd de betrokken programmapartners en doelgroep(en) herijken. Niet alleen in bijvoorbeeld bijeenkomsten of de adviescommissie, maar ook in de programmaorganisatie. Laat afhangen van de leervragen die op dat moment van belang zijn welke partijen het beste kunnen meedraaien in het PAW.
- Maak een duidelijkere verdeling in rollen en verantwoordelijkheden. Stel de programmadirecteur en -medewerkers in dienst bij het programma, in plaats van direct bij een van achterliggende programmapartners. Zet medewerkers hiermee meer op afstand van de belangen van individuele programmapartners en hun achterban. Creëer hiermee ook meer gelijkwaardigheid tussen de programmapartners. Let wel op dat de verbinding met de achterbannen niet verloren gaat.
- De hoeveelheid kennis en informatie groeit, deze ontsluiten en gericht delen is daarom van steeds groter belang. Met betrekking hiertoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- De website[118] van het PAW bevat een schat aan informatie. Zorg voor regelmatige updates en blijf de kennis ontsluiten. Organiseer, naast het 'zenden' van informatie via kennisproducten en -activiteiten, nog meer wisselwerking en samenwerking tussen deelnemende proeftuinen en niet-proeftuingemeenten.
- Koester de opgedane ervaring en kennis over het aansturen en functioneren van een 'lerend programma' zoals het PAW. Maar wees scherper en transparanter over wat je wilt leren, door wie en hoe. Zorg voor indicatoren en streefwaarden om beter te kunnen sturen.
- Behoud niet alleen de tastbare kennis, maar vooral de lerende community van leerkringen, bijeenkomsten en thematafels die is ontstaan vanuit het PAW. Het is de inzet van al deze mensen die zorgt dat kennis gaat stromen en tot leven komt.
- Blijf continue aandacht houden op een goede aansluiting op de verschillende behoeften van gemeenten. Hier doet het PAW al erg veel aan, maar ook in dit onderzoek hebben wij signalen opgehaald dat gemeenten het aanbod niet altijd tot zich weten te nemen. Denk bijvoorbeeld aan een vorm van accounthouderschap voor niet-proeftuingemeenten om ook hen dichter bij het programma te halen.
- Creëer meer ruimte en tijd voor het accounthouderschap. Daarmee kunnen proeftuinen intensiever worden begeleid. Geef accounthouders ook een nadrukkelijkere rol in de monitoring en evaluatie.

- Werk het beleidsspoor verder uit en dan specifiek de fase na het beleggen van opgehaalde signalen bij de relevante departementen. Definieer hoe het proces dan verder gaat, welke invloed het PAW op dat punt nog heeft en wat eventuele escalatiemogelijkheden zijn. Versterk de samenwerking: niet alleen naar boven (een escalatiemodel) maar ook naar beneden (meer experimenteerruimte om af te wijken van knellende regels om de meerwaarde van gewenste beleidsveranderingen aan te kunnen tonen). Communiceer ook daarover transparant naar alle betrokkenen.

Wat zijn verdere aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het PAW?

Het selecteren van nog meer gemeenten als proeftuin heeft in onze ogen op dit moment geen meerwaarde, omdat er binnen de huidige portefeuille een goede variatie van aanpakken is om van te leren. Bovendien is de warmtetransitie inmiddels in een andere fase terecht gekomen. Eind 2021 hebben alle gemeenten een Transitievisie Warmte opgeleverd waarin is uitgestippeld hoe zij van het aardgas af gaan. Gemeenten zijn momenteel bezig met de verdere uitwerking in wijkuitvoeringsplannen. Daarnaast wordt gewerkt aan het oplossen van gesignaleerde knelpunten, zoals de aanwijsbevoegdheid voor gemeenten in de Wgiw. Er blijft weliswaar nog veel te leren over het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving, maar het is in onze ogen tijd om door te pakken naar een bredere uitvoeringsfase voor alle gemeenten met bijpassende ondersteuning.

Dat is een andere situatie dan in 2018 bij de start van het PAW. De verwachting is dat belangrijke openstaande leervragen met de aangescherpte selectie van de derde ronde worden afgevangen. Bovendien kwamen lessen uit eerdere rondes op meerdere plekken terug en hebben de algemene lessen, zoals in deze evaluatie is gebleken, vanwege verschillende externe factoren nog beperkt bijgedragen aan opschaling. Het is overigens de verdienste van het PAW dat dit duidelijk is geworden en dan ook geen signaal om te stoppen met het ophalen van algemene lessen. Als laatste, blijkt dat de belangrijkste barrières voor het aardgasvrij maken van wijken nog steeds om aanpassingen vragen. Het betreft dan:

1. Beperkingen van het huidige wettelijke kader
2. Instrumentarium voor versnelling ontbreekt
3. Capaciteit knelt, vooral bij gemeenten
4. Financiering en bekostiging is voor betrokkenen nog onduidelijk

[118] Zie: Programma Aardgasvrije Wijken - Programma Aardgasvrije Wijken.

5. Een breed gedragen en overkoepelend verhaal ontbreekt

Aan het wegnemen van deze knelpunten wordt weliswaar gewerkt, maar ze zijn dermate wezenlijk en tegelijkertijd hardnekkig, dat het risico aanwezig is dat het lokale draagvlak om door te pakken in de transitie onder druk kan komen te staan. Wij willen ervoor waarschuwen dat mocht onduidelijkheid op deze randvoorwaarden ook in de toekomst nog lang voortduren, gemeenten in het ergste geval hun plannen 'in de ijskast' zullen moeten zetten. Houd daar dus rekening mee in de wijze van organiseren en communiceren onder het toekomstige programma.

We willen er hierbij op wijzen dat het PAW niet altijd in de positie is of mandaat heeft om dit zelf op te lossen. Bovendien dient te worden vermeld dat er afspraken zijn gemaakt over het aanpakken van deze knelpunten, maar dit vergt meerdere jaren. Als voorbeeld noemen wij het knelpunt over 'financiering en bekostiging'. Daarover is in 2020 -2021 onderzoek gedaan door de Raad voor Openbaar Bestuur en wordt momenteel onderhandeld over de financiële ondervanging.

8. Nawoord

Ter afsluiting van deze tussentijdse evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW bedanken wij graag alle gesprekspartners en de begeleidingscommissie voor hun openheid en inzet tijdens ons onderzoek.

Wij hebben steeds de beschikking gehad over de benodigde documenten om onderzoek te doen en hebben vrijelijk partijen kunnen selecteren om te interviewen en bevragen op hun percepties.

Als laatste geven wij graag nog een tweetal overwegingen mee.

- De energietransitie, en daarmee het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving, evolueert door de huidige maatschappelijke ontwikkelingen rondom de energietarieven, maar zeker ook door de uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten van het PAW. Er zijn lessen geleerd en stappen gezet, zowel in de proeftuinwijken als het KLP en beleidsspoor. Daardoor komen steeds andere vraagstukken en knelpunten in zicht. Wij beschouwen het PAW als een lerend programma in beweging. Op weg naar een doel in systeem-innovatieve opgave (de energietransitie), waarbij onderweg andere gewenste resultaten en benodigde inzet in beeld zullen komen. Dit vraagt volgens ons dan ook om periodieke heroriëntering op de doelen, de gewenste effecten (outcome) en de benodigde activiteiten (input) zodat het PAW niet te statisch wordt door te focussen op wat in een eerdere fase is bedacht.
- Voor het monitoren en evalueren van systeem-innovatieve opgaven zoals de energietransitie, bestaat ook ander instrumentarium naast de gebruikelijke bril van doeltreffendheid en doelmatigheid. Wij wijzen het PAW in deze graag op de mogelijkheden van Reflexieve Monitoring[119] ter aanvulling op het bestaande instrumentarium, zoals het met enige regelmaat uitvoeren van een systeemanalyse met alle ketenpartners om goed zicht te blijven houden op de hardnekkige knelpunten, diepere oorzaken daarvan en mogelijke kansen voor structurele verandering. Dat stimuleert een gezamenlijk systemisch perspectief op de opgave en kan ook dienen als basis voor verantwoording over gemaakte keuzes en reflectie daarop.

[119] Van Mierlo, B.C et al. (2010) Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten.

Bijlage I. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van deze evaluatie is of het PAW met haar inzet de beoogde effecten (doeltreffendheid) behaalt, en of dit op een efficiënte wijze gebeurt (doelmatigheid). Deze hoofdvraag beantwoorden wij langs de onderdelen van de beleidstheorie, met onderstaande onderzoeksvragen.

Doel van het PAW

- *Hoe is het doel aangescherpt? Is het doel voor iedereen helder? (NB. Tijdens de tussentijdse evaluatie in 2020 hebben we hier al uitgebreid bij stilgestaan. We richten ons dus op de periode na die evaluatie).*

Input (mensen, middelen, organisatie)

- *Budget: hoe is het budget verdeeld tussen en binnen de sporen? Is het toereikend? Is het de juiste verdeling?*
- *Is de juiste kennis en expertise aanwezig in de programmaorganisatie?*
- *Hoe is de programmaorganisatie ingericht (governance)? Hoe zijn de rollen en verantwoordelijkheden verdeeld? Hoe vindt besluitvorming plaats? Is de gekozen manier van organiseren binnen het PAW goed vormgegeven?*

Throughput (activiteiten)

- *Spoor 1: Proeftuinen; leren door te doen*
  - Hoe verloopt het proeftuinspoor? Hoe heeft de aanpak zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Kunnen er systematische conclusies worden getrokken over de verschillende aanpakken van de verschillend opgezette proeftuinen? Hoe heeft de coördinatie van het PAW hier invloed op?
- *Spoor 2: Kennis- en Leerprogramma*
  - Welke activiteiten zijn hierbinnen georganiseerd? (communities, congres, helpdesk, nieuwsbrieven, kennisaanbod op de 6 thema's, leerkringen, open tafelsessies, spreekuren, bijeenkomsten, etc.). Wat verloopt hierin goed, wat kan beter?
- *Spoor 3: Beleidsagenda*
  - *Welke aanpak wordt gehanteerd in dit spoor? Hoe worden signalen verzameld? Hoe wordt hier opvolging aan gegeven? Hoe wordt hierover teruggekoppeld?* Is deze vormgeving effectief?
- *Monitoring: hoe vindt monitoring plaats (incl. dashboard, rapportages, etc.)? Wat gaat daarin goed, wat kan beter?*
- Zet het PAW de juiste instrumenten in om haar doelstelling te bereiken? *Ontbreken er nog instrumenten of activiteiten?*

Output (resultaten, kwantitatief en kwalitatief)

- Heeft het PAW een brede portefeuille proeftuinen gerealiseerd waarin gemeenten kunnen 'leren door te doen'? Waarom wel of niet?
- *Wat zijn de concrete resultaten van de activiteiten in het KLP? (aantal bijeenkomsten, nieuwsbrieven, congressen, etc.).*
- Wat zijn de resultaten van het beleidsspoor? Welke signalen zijn verzameld en opgevolgd?
- *Hoe hangen de resultaten van de drie sporen met elkaar samen? In hoeverre versterken de resultaten elkaar?*
- Sluiten de activiteiten en producten aan bij de behoeften van de gemeenten, beleidsmakers *en andere stakeholders*? Welke samenwerking is met hen gevonden en was deze effectief?
- Heeft het PAW een lerende community gecreëerd? *Waar blijkt dat uit? Is er verbetering in de resultaten merkbaar over de tijd heen? Welke activiteiten hebben hieraan bijgedragen? Wat kan beter?*

- In welke mate worden ook de niet-proeftuin gemeenten bereikt en geholpen (olievlekwerking)?
- In hoeverre zijn er succesvolle aanpakken, leerervaringen en best practices opgedaan? En hoe heeft het PAW bijgedragen aan het breder toepasbaar maken hiervan?

Outcome (effecten, gerealiseerde verandering bij gemeenten en beleidsmakers)

- Welke instrumenten en activiteiten hebben het meest bijgedragen aan inzichten over het inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak? Welke het minst?
- Klopt de onderliggende veronderstelling dat 'leren door te doen' nodig is voor het effectief vormgeven van de energietransitie in de gebouwde omgeving?
- Is de vormgeving van het beleidsspoor met uitwerking van het systeem van opvolgen signalen en leerervaringen effectief?
- Heeft het PAW het inzicht vergroot in de randvoorwaarden die nodig zijn om te komen tot de opschaling inclusief een overzicht met knelpunten in beleid en wet- en regelgeving?
- Heeft dit beleidsmakers geholpen bij het creëren van de juiste condities?

Samenwerking

- *Zijn de juiste samenwerkingspartners aangetrokken?*
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de bestuurlijke partners en met de Adviescommissie en het KAGO?
- Is de samenwerking met partners in de uitvoering (zoals RVO) en andere stakeholders optimaal vormgegeven?
- Vormen de betrokken partners een goede vertegenwoordiging van de partijen die actief zijn in een aardgasvrijtraject op wijkniveau?

Condities en randvoorwaarden (zowel endogeen als exogeen):

- Wat zijn de condities en randvoorwaarden waaronder het PAW moet worden uitgevoerd?
- Waar heeft zij wel of geen invloed op?
- Benoem deze exogene factoren en zijn zij van invloed op de effectiviteit van het PAW.

Bijlage II. Begeleidingscommissie evaluatie

De begeleidingscommissie voor deze evaluatie kende een afvaardiging vanuit onderstaande organisaties.

Organisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Interprovinciaal Overleg
Unie van Waterschappen
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Gemeente Hilversum
Gemeente Oldambt
Gemeente Hengelo
Gemeente Groningen

Bijlage III. Documentenlijst

Bron	Jaar	Naam
Algemene Rekenkamer	2019	Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2019 BZK
Algemene Rekenkamer	2021	Verantwoordingsonderzoek 2020: Ministerie van BZK
Algemene Rekenkamer	2019	Bevindingen en aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2019 BZK
Beers et al.	2019	Learning or evaluating? Towards a negotiation-of-meaning approach to learning in transition governance
DRIFT	2019	DRIFT: Burgers, overheden, en de transitie naar aardgasvrije wijken: Monitoring en wetenschappelijke inzichten over burger- en overheidsparticipatie
EIB	2021	Proeftuinen aardgasvrije wijken: maatschappelijk-economische analyse
Ergo Research Intelligence	2022	Het Platform Aardgasvrije Wijken: verslag van een onderzoek naar het profiel van de bezoekers
Geels	2002	Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study
Gemeente Hengelo	2020	Brief: Reactie proeftuinen aardgasvrije wijken n.a.v. Algemeen Rekenkamerrapport.
Gemeente Rotterdam	2021	Raadsbrief gebiedsaanpak Pendrecht aardgasvrij, aanbod aan de wijk
Gemeente Rotterdam	2022	Raadsbrief gebiedsaanpak Bospolder-Tussendijken aardgasvrij, financieel aanbod aan de wijk
Jos van Dalen & Ilonka Marselis	2022	Verkenning “Op weg naar een programma gemeentelijke warmtetransitie”
Loorbach & van Raak	2006	Strategic Niche Management and Transition Management: different but complementary approaches
Marketresponse	2021	Bewonerstevredenheid proeftuinen aardgasvrije wijken
Mierlo, van & Beers	2020	Understanding and governing learning in sustainability transitions: A review
Ministerie van BZK	2020	Kamerbrief voortgangsrapportage PAW 2018-2019
Ministerie van BZK	2018	Informeren gemeenten over grootschalige proeftuinen
Ministerie van BZK	2018	Brief aan Colleges B&W over proeftuinen

Ministerie van BZK	2018	Kamerbrief Selectie Eerste Ronde Proeftuinen Aardgasvrije Wijken
Ministerie van BZK	2018	Overzicht 27 Aardgasvrije Wijken
Ministerie van BZK	2018	Subsidieaanvraagformulier KLP 2019
Ministerie van BZK	2019	Kamerbrief evaluatie proeftuinen aardgasvrije wijken
Ministerie van BZK	2019	Afschrift brief aan Colleges B&W uitvraag tweede ronde proeftuinen
Ministerie van BZK	2019	Subsidieaanvraag KLP 2020
Ministerie van BZK	2019	Tweede uitvraag proeftuinen aardgasvrije wijken
Ministerie van BZK	2020	Bestuurlijke reactie op verantwoordingsonderzoek 2019 BZK
Ministerie van BZK	2020	Kamerbrief Tussentijdse Evaluatie PAW
Ministerie van BZK	2020	Kamerbrief Selectie Tweede Ronde Proeftuinen Aardgasvrije Wijken
Ministerie van BZK	2020	Overzicht proeftuinen tweede ronde
Ministerie van BZK	2021	Kamerbrief voortgang PAW
Ministerie van BZK	2021	Bestuurlijke reactie op verantwoordingsonderzoek 2020 BZK
Ministerie van BZK	2021	Voortgangsbrief PAW 2021
Ministerie van BZK	2021	Kamerbrief over derde ronde proeftuinen en bewonerstevredenheidsonderzoek
Ministerie van BZK	2021	Kamerbrief Integrale visie op de woningmarkt
Ministerie van BZK	2022	Selectie derde ronde aardgasvrije wijken
Ministerie van BZK	2022	Kenmerken derde ronde proeftuinen aardgasvrije wijken
Ministerie van BZK	2022	Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	2019	Voortgangsrapportage OFL
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	2022	Eindadvies nieuwe coalities in aardgasvrij
PAW	2018	Bestedingsplan PAW 2018
PAW	2018	Bestedingsplan PAW 2019
PAW	2018	Aanvraag Proeftuin Aardgasvrije Wijken
PAW	2019	Bestedingsplan PAW 2020
PAW	2019	Programmaplan PAW
PAW	2019	Reflectieve Monitor 2019
PAW	2019	Programmaplan Kennis- en leerprogramma Aardgasvrije Wijken
PAW	2020	Georganiseerd Leren: Plan van Aanpak Monitoring en Evaluatie PAW
PAW	2021	Monitor PAW 2020
PAW	2021	Programmaplan PAW 2021-2024
PAW	2021	Signalenbrief PAW aan projectleiders proeftuinen
PAW	2021	PAW Uitvoeringsplan 2021-2022
PAW	2021	46 proeftuinen aardgasvrije wijken: analyse portefeuille eerste en tweede tonde
PAW	2022	Monitor PAW 2021
PAW	2022	Communicatie-inzet PAW 2022
PAW	2022	Notulen selectievergadering Adviescommissie Aardgasvrije Wijken 2022
PAW	2022	Samenvatting themaplan Regie en Organisatie
PAW	2022	Samenvatting themaplan Kosten en Financiering
PAW	2022	Samenvatting themaplan Participatie en Communicatie
PAW	2022	Samenvatting themaplan Technische Oplossingen
PAW	2022	Samenvatting themaplan Verbinden van Opgaven
PAW	2022	Samenvatting themaplan Juridica
PAW	2022	Voortgangsrapportage 2021 PAW helpdesk en communicatie
PAW	?	Notitie knelpunten en oplossingen m.b.t. ISDE
PBL	2021	Warmtetransitie in de praktijk
Procap	?	Energietransitie: leren van transities van het verleden

Proeftuin-gemeenten	2020	Reactie proeftuinen aardgasvrije wijken n.a.v. Algemeen Rekenkamerrapport
Rebel Group	2019	Analyse Projectvoorstellen eerste ronde proeftuinen
Rebel Group en KWINK groep	2020	Tussentijdse Evaluatie PAW
Regietafel KAGO	2022	Verkenning collectieve aanpakken koopsector / contingentenaanpak
Regietafel KAGO	2022	Verkenning Uitvoeringsondersteuning Transitie Gebouwde Omgeving
Ruigrok NetPanel	2021	Hoe ervaren huiseigenaren de wijkaanpak?
Ruigrok NetPanel	2022	Aardgasvrijewijken.nl onder de loep
Schot & Geels	2008	Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy
Schot & Kanger	2019	Deep transitions: Theorizing the long-term patterns of sociotechnical change
TwynstraGudde	2019	Evaluatie uitvraag- en selectie proeftuinen eerste ronde
TwynstraGudde	2020	Evaluatie van het aanvraag- en selectieproces tweede ronde proeftuinen
TwynstraGudde & Stichting Warmtenetwerk	2022	Warmtetransitie: van pionieren naar opschalen en versnellen
TwynstraGudde	2022	Evaluatie aanvraag- en selectieproces derde ronde Proeftuinen Aardgasvrije Wijken
Van Mierlo et al.	2010	Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten.
VNG	2020	Verantwoordingsrapportage KLP (juli 2018 t/m december 2019)
VNG	2020	Activiteitenplan KLP 2020
VNG	2020	Bijlage bij Activiteitenplan KLP 2020
VNG	2020	Tussenrapportage KLP 2020
VNG	2021	Subsidieaanvraag KLP 2021
VNG	2021	Activiteitenplan KLP 2021
VNG	2021	Tussenrapportage KLP 2021
VNG	2021	Subsidieaanvraag KLP 2022
VNG	2021	Activiteitenplan KLP 2022
VNG	2022	Verantwoordingsrapportage KLP (2020-2021)
Weber et al.	1999	Experimenting with Sustainable Transport Innovations. A workbook for Strategic Niche Management

Bijlage IV. Gesprekspartners

	Type	Organisatie	Naam
Binnen PAW	Spoortrekkers	BZK	[redacted] (proeftuinen)
		BZK	[redacted] (kennis- en leerprogramma)
		BZK	[redacted] (beleidsagenda)
	Programmapartners	BZK	[redacted], [redacted]
		EZK	[redacted], [redacted]
		VNG	[redacted], [redacted]
		IPO/UvW	[redacted], [redacted], [redacted] en [redacted], [redacted]
	Voormalig programmadirecteur	BZK	[redacted]
	Adviescommissie (gesprek 1)	Bouwend NL, Netbeheer NL, Energie NL,	[redacted]
	Adviescommissie (gesprek 2)	Woonbond, NVDE	[redacted], [redacted]
	Ondersteunende partijen	RVO	[redacted], [redacted]
		PBL	[redacted], [redacted]
		FEZ	[redacted]
Buiten PAW	Gemeenten met proeftuin	Arnhem	[redacted]
		Utrecht	[redacted]
		Eindhoven	[redacted]
		Tytsjerksteradiel	[redacted]
	Gemeenten zonder proeftuin	Twenterand	[redacted]
		Meijerij	[redacted]
		Ermelo	[redacted]
		Capelle	[redacted]
	Beleidsmakers buiten PAW	BZK	[redacted], [redacted]
		EZK	[redacted], [redacted]

		ARK	[redacted], [redacted]
		BZK	[redacted]
		BZK	[redacted]
		Klimaatakkoord gebouwde omgeving	[redacted] [redacted] [redacted]
	Wetenschappers/extern deskundigen		[redacted], [redacted]

Bijlage V. Samenstelling adviescommissie PAW

De adviescommissie van het programma bestaat uit een afvaardiging van onderstaande partijen.

Organisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Interprovinciaal Overleg
Unie van Waterschappen
[redacted], Hoogleraar Duurzaam Bouwen, Nyenrode Business Universiteit
[redacted], Hoogleraar Urban Futures, Universiteit Utrecht
Vereniging van woningcorporaties, Aedes
Bouwend Nederland
Energie-Nederland
Nederlandse Vereniging Duurzame Energie
Netbeheer Nederland
TechniekNL
Woonbond

Bijlage VI. Activiteiten en producten van het KLP

Activiteiten	Producten
PAW congres: KLP was medeorganisator van verschillende deelsessies op het PAW-congres van 2020 en 2021.	Klantreis: de klantreis over energiebesparing voor woningeigenaren van de VNG vernieuwen en richten op de wijkgerichte aanpak.
Verkennende sessies: vooruitlopend op de leerkringen zijn voor sommige thema's ook verkennende sessies georganiseerd om de behoefte van gemeenten op te halen. Dit werd gebruikt voor de inrichting van leerkringen en handreikingen.	Stappenplannen: deze zijn opgesteld met input van gemeenten uit de leerkring en expertmeetings. De stappenplannen zijn bedoeld om te voorkomen dat andere gemeenten het wiel opnieuw uitvinden. Middels de stappenplannen kunnen zij putten uit de ervaringen van gemeenten die hen zijn voorgegaan.
Leerkringen: bijeenkomsten met gemeenten waarin gemeenten hun leervragen kunnen ingeven. Tijdens de leerkringen vindt kennisuitwisseling plaats en gaven gemeenten elkaar onderling advies. De leerkringen bieden in sommige gevallen ook input voor producten (zoals stappenplannen).	Kaarten: kaarten richten zich op specifieke onderwerpen, en kunnen fungeren als een afwegingskader voor dit onderwerp.
Expertmeetings: vergelijkbaar met de leerkringen, maar alleen bedoeld voor koplopergemeenten. In deze meetings wordt kennis uitgewisseld, advies gegeven en input geleverd voor producten of instrumentaria.	Infographics: bedoeld om op visuele wijze inzicht te geven in bepaalde onderwerpen, zoals bijv. de samenhang tussen de verschillende opgaven op wijk-, gemeentelijk- en regionaal niveau.
Online communities: voor specifieke thema's, leerkringen of producten zijn online communities opgezet en gefaciliteerd.	Interviews en podcasts: ook middels interviews en een podcastserie zijn lessen van gemeenten opgehaald om te delen met andere gemeenten.
Kennisdeling tussen gemeenten en stakeholders: dit zijn bijv. grotere bijeenkomsten voor gemeenten en stakeholders waarin kennisuitwisseling centraal staat. Dit gebeurt ook middels kleinschalige sessies of landelijke bijeenkomsten, maar ook (online) netwerkbijeenkomsten.	Online leerplatform voor raadsleden: digitaal leerplatform voor raadsleden waarin alle informatie en kennis staat die nodig is voor raadsleden om hun rol goed in te richten.
Werksessies: dit zijn (meerdere opeenvolgende) bijeenkomsten voor proeftuingemeenten binnen een bepaald thema (en onderwerp).	Uitwerkingen van Q&A's: de vele vragen uit de verscheidene werksessies/bijeenkomsten en via de email zijn opgenomen in een aantal Q&A's.
Brown paper sessies: sessies onder leiding van een procesbegeleider, waarbij inzicht verworven wordt in bepaalde processen en haken en ogen in bestaande wet- en regelgeving.	Brochures: notities over specifieke onderwerpen, die ook in verkorte vorm aangeboden worden voor verwerking in brochures.
Experiment vormgeving: specifieke samenwerking tussen twee gemeenten met KLP/VNG en de ministeries EZK/BZK over het vormgeven van een experiment om de crisis- en herstelwet in te	Leidraad: Met de leidraad van het Expertise Centrum Warmte (ECW), bestaande uit de PBL-startanalyse en de handreiking voor lokale analyse (ECW), ondersteunt het Rijk de gemeenten om een goed onderbouwde keuze te

zetten om bestaande gebouwen (verplicht) af te sluiten van aardgas.	maken voor het warmtealternatief wat betreft de technisch-economische mogelijkheden.[120]
Juridische open tafel sessies: voornamelijk relevant voor het thema Juridica. De open tafel sessies stelde gemeenten in de gelegenheid om vragen te stellen aan experts en aan elkaar. De verslaglegging is via de online community verspreid.	Handreikingen: overzicht voor gemeenten waar bepaalde stappen in beschreven staan om op snelle wijze een gemeente een analyse kan uitvoeren.
Masterclasses: masterclasses over specifieke onderwerpen waarbij gemeenten kennis konden delen en vragen konden stellen aan experts.	Factsheets: geven informatie over bepaalde onderwerpen weer. Worden soms gekoppeld aan masterclasses.
Oprichten klankbordgroep(en): de klankbord groep dient ervoor om goed inzicht te hebben op de behoeften van gemeenten bij specifieke inhoudelijke thema's.	Digitale modelwoningen: werkelijke woningen uit de proeftuinen die al aardgasvrij zijn digitaal in beeld brengen voor inwoners.
Onderzoeken: het KLP voert onderzoeken uit naar bepaalde behoeften onder gemeenten. Daarnaast zet het KLP vanuit bepaalde thema's onderzoeken uit bij andere organisaties.	Webinars: online bijeenkomsten waarin bepaalde producten worden toegelicht en vragen van gemeenten worden beantwoord.
Bijdragen leveren aan projecten en onderzoeken: hierbij draagt het KLP bij aan bepaalde projecten en onderzoeken, bijv. van universiteiten of kennisinstellingen.	Beslisbomen: een interactieve infographic om gemeenten te informeren over bepaalde onderwerpen.
Meedenken op de businesscases: meedenken met proeftuinen aan hun businesscases en deze goed te laten terugkomen in bijv. nieuwe uitvragen.	
(intervisie-)sessie(s) plattelandsgemeenten: de eigen casuïstiek van deze gemeenten, thema overstijgend, behandelen.	

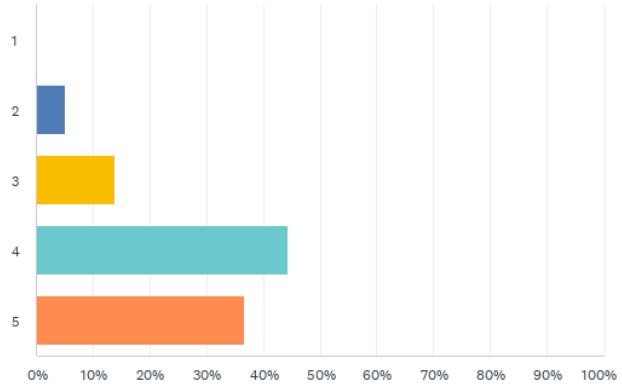
Tabel 1. Overzicht activiteiten en producten tussen 2019-2021.[121,122]

[120] PBL (2021). Warmtetransitie in de praktijk, p. 88.
[121] PAW (2020). Verantwoordingsrapportage Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken 2018-2019, p. 3.
[122] PAW (2022). Verantwoordingsrapportage 2020 en 2021 Kennis-en leerprogramma Aardgasvrije wijken.

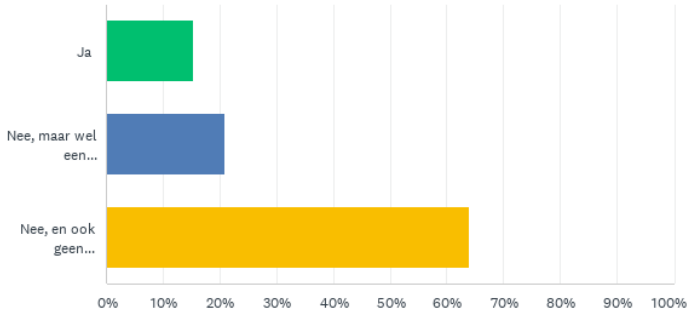
Bijlage VII. Uitkomsten enquête

Onderstaand een overzicht van de enquêteresultaten. We rapporteren enkel de gesloten vragen, aangezien de open vragen te herleiden zijn naar individuele respondenten.

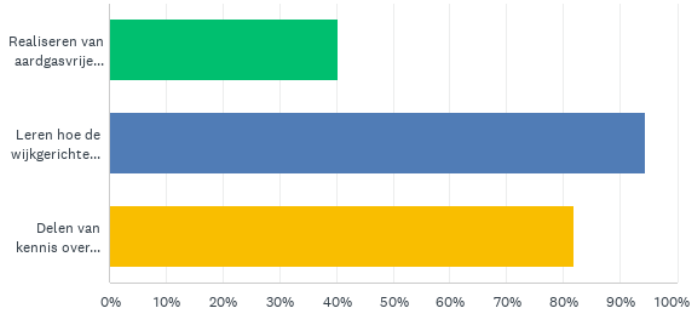
V1 In welke mate bent u bekend met het Programma Aardgasvrije Wijken? (1: helemaal niet mee bekend - 5: zeer goed mee bekend)



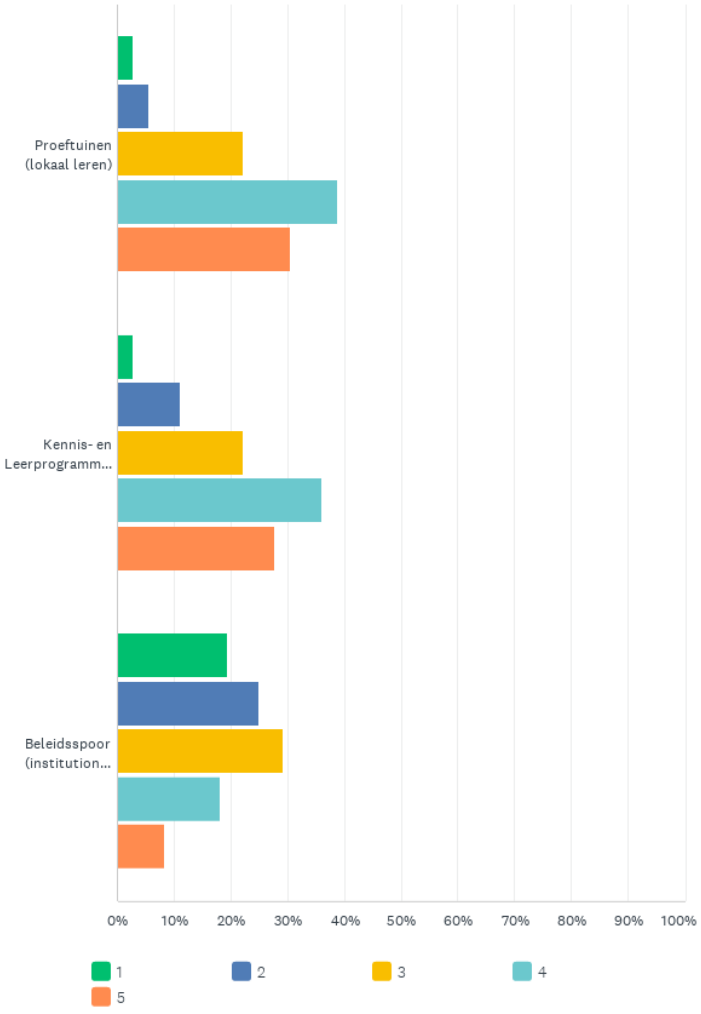
V2 Heeft uw gemeente een proeftuin?



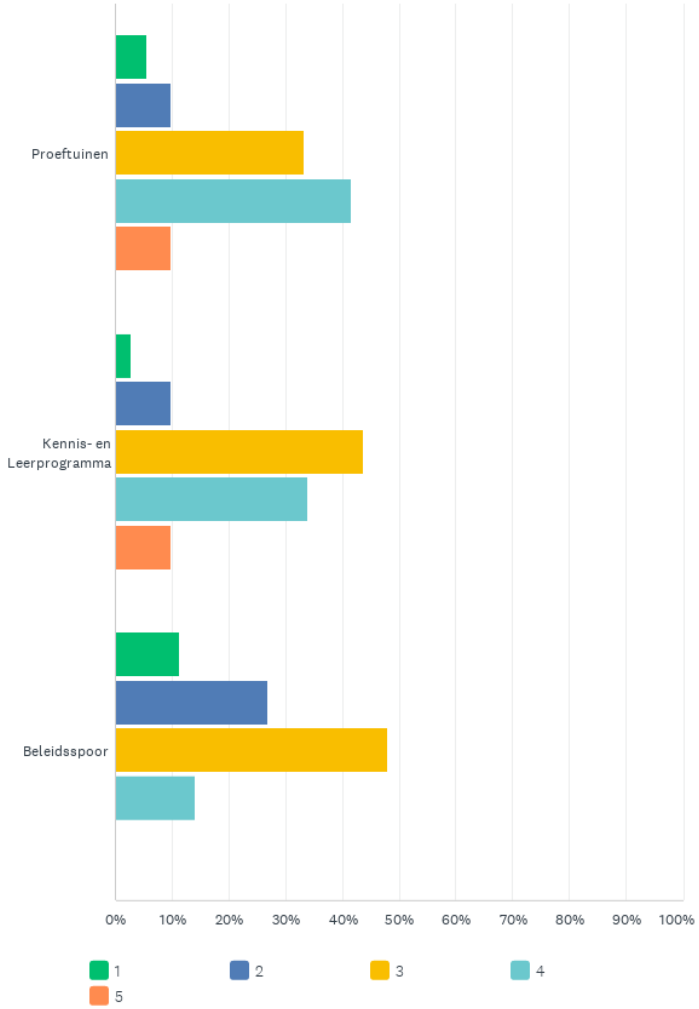
V3 Wat is volgens u het doel van PAW? (meerdere antwoorden mogelijk)



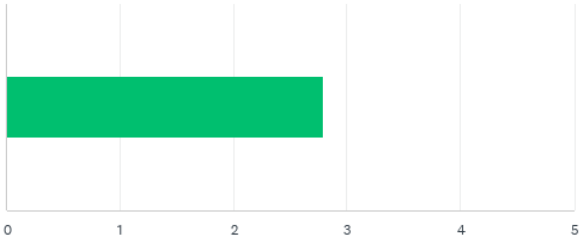
V4 Het PAW heeft als doel om te leren hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.In hoeverre bent u bekend met ieder van de volgende sporen? (1: helemaal niet; 5: helemaal wel)



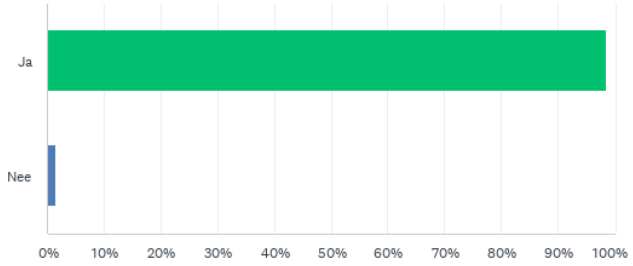
V5 Hoe beoordeelt u als gemeente de bijdrage van de drie sporen aan het doel van het PAW? (1: niet succesvol - 5: zeer succesvol)



V6 Hoe effectief vindt u PAW in het versnellen van de wijkaanpak aardgasvrij van uw gemeente? (1: helemaal niet effectief; 5: heel effectief)



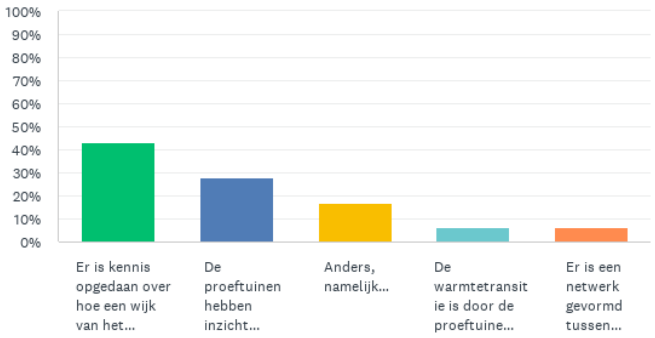
V7 Bent u bekend met de proeftuinen van het PAW?



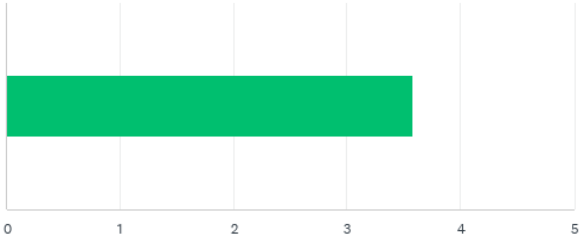
V8 Hoe kijkt u aan tegen de proeftuinen van het PAW? Perceptie van de volgende stellingen op schaal 1 (zeer oneens) tot 5 (zeer mee eens)

	1	2	3	4	5	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
De proeftuinen zijn nodig om te leren hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.	0.00% 0	4.62% 3	13.85% 9	49.23% 32	32.31% 21	65	4.09
Inwoners van de proeftuinen kunnen gemakkelijker overschakelen op meer duurzame vormen van verwarming dan inwoners van niet-proeftuinen.	1.61% 1	24.19% 15	25.81% 16	29.03% 18	19.35% 12	62	3.40
De proeftuinen hebben een positief effect op de wijkaanpak aardgasvrij.	3.08% 2	20.00% 13	26.15% 17	36.92% 24	13.85% 9	65	3.38
De proeftuinen hebben een voorbeeldfunctie voor de wijkaanpak aardgasvrij van niet-proeftuingemeenten.	4.69% 3	17.19% 11	34.38% 22	26.56% 17	17.19% 11	64	3.34
De proeftuinen versnellen de wijkaanpak aardgasvrij van gemeenten.	6.15% 4	26.15% 17	26.15% 17	29.23% 19	12.31% 8	65	3.15
De proeftuinen zijn succesvol in het starten van de wijkaanpak aardgasvrij.	3.13% 2	20.31% 13	45.31% 29	25.00% 16	6.25% 4	64	3.11
Niet-proeftuingemeenten kunnen makkelijk inzichten opdoen uit de verschillende proeftuinen.	3.13% 2	25.00% 16	39.06% 25	26.56% 17	6.25% 4	64	3.08
Het resultaat van de proeftuinen staat goed in verhouding tot het door PAW verschafte budget (kosteneffectief).	7.94% 5	23.81% 15	53.97% 34	9.52% 6	4.76% 3	63	2.79
Door de jaren heen is de aanpak met proeftuinen voldoende ontwikkeld.	9.38% 6	32.81% 21	37.50% 24	17.19% 11	3.13% 2	64	2.72

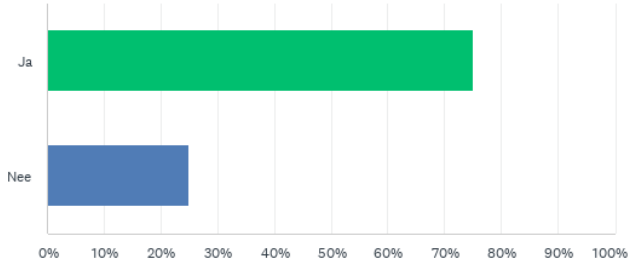
V9 Wat is volgens u het voornaamste resultaat van de proeftuinen? (1 keuze mogelijk)



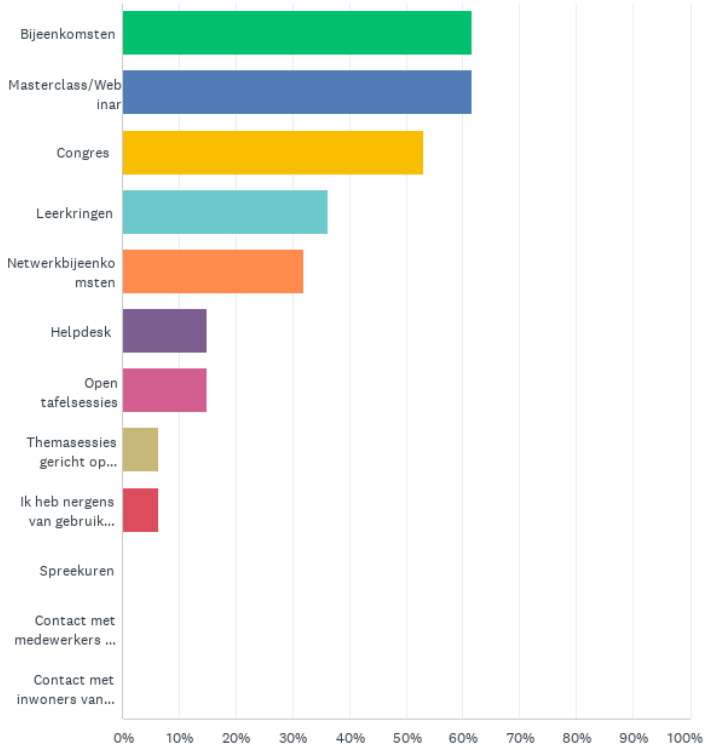
V10 Er zijn verschillende soorten proeftuinen ondersteund door PAW, bijvoorbeeld op het gebied van techniek (all-electric, warmtenet, waterstof), gebied (landelijk, stedelijk, wijk), of participatie (bewoners vanaf het begin betrekken of in een later stadium). In hoeverre denkt u dat deze verscheidenheid van de proeftuinen heeft bijgedragen aan het leereffect? (1: helemaal niet; 5: helemaal wel).



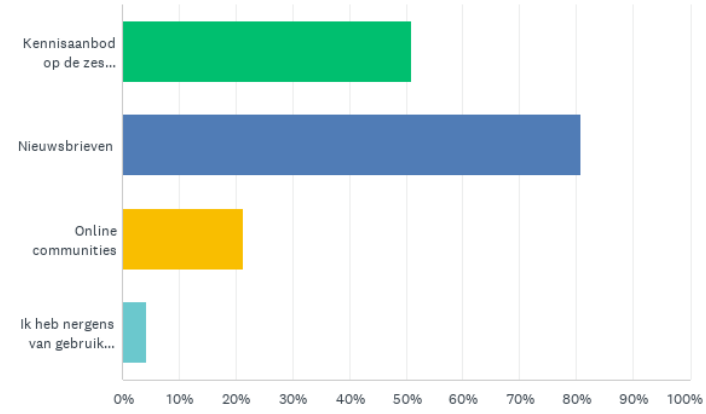
V12 Bent u bekend met het KLP van het PAW?



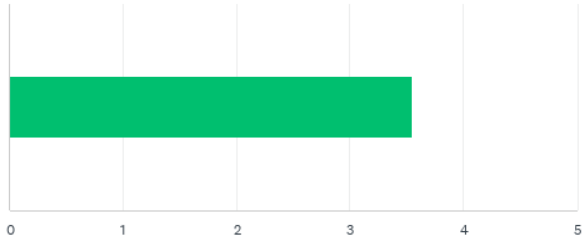
V13 Van welke activiteiten en faciliteiten van het PAW heeft u gebruik gemaakt? [meerdere antwoorden mogelijk]



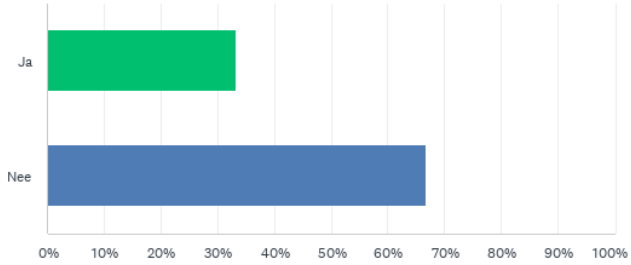
V14 Van welke diensten van het KLP heeft u gebruikgemaakt? [meerdere antwoorden mogelijk]



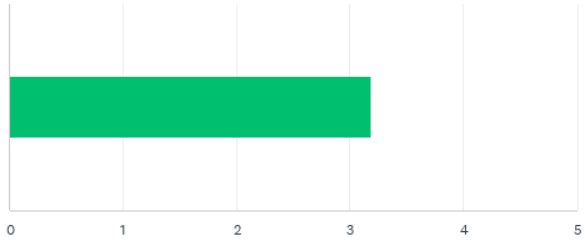
V15 Wat vond u van de activiteiten en diensten waaraan u heeft deelgenomen? (1: zeer negatief - 5: zeer positief)



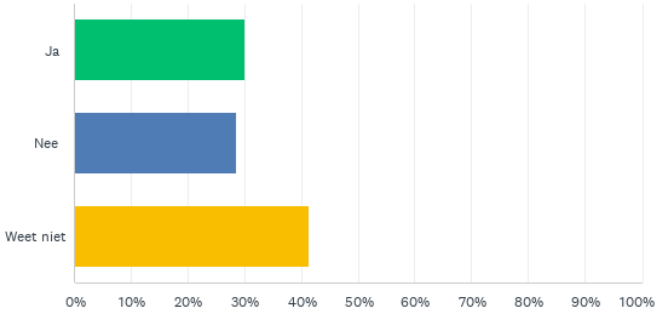
V18 Bent u bekend met het beleidsspoor van het PAW?



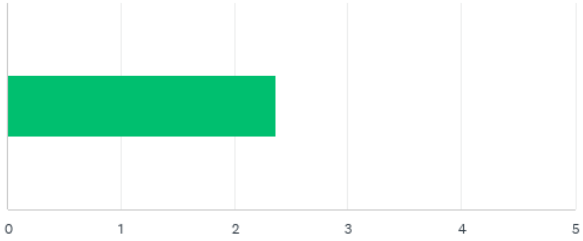
V19 Hoe beoordeelt u de inzet van PAW om beleidsknelpunten te agenderen? (1: zeer negatief, 5: zeer positief)



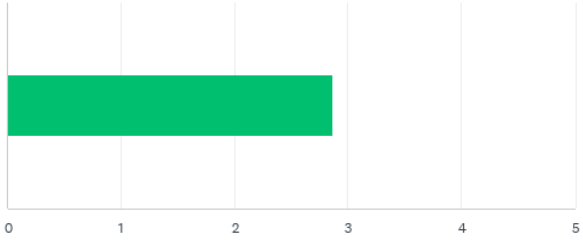
V20 Heeft u een kans gehad om ideeën of inzichten vanuit uw gemeente aan te dragen voor het landelijke beleid rondom aardgasvrij?



V21 In welke mate zijn deze ideeën / inzichten opgepakt in het beleidsspoor? (1: helemaal niet - 5: helemaal wel)



V22 In hoeverre merkt u veranderingen in het beleid, sinds het ontstaan van het PAW? (1: helemaal niet - 5: helemaal wel)



V24 Hoe beoordeelt u de volgende stellingen op de schaal: (1: helemaal niet - 5: helemaal wel)? Het PAW heeft...

	1	2	3	4	5	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
Inzicht gegeven in het inrichten van een aardgasvrij wijkaanpak.	6.45% 4	24.19% 15	29.03% 18	33.87% 21	6.45% 4	62	3.10
Geholpen bij het vormgeven van deze wijkaanpak.	17.74% 11	24.19% 15	33.87% 21	16.13% 10	8.06% 5	62	2.73
Uw vragen/uitdagingen over aardgasvrij beantwoord.	11.48% 7	31.15% 19	36.07% 22	19.67% 12	1.64% 1	61	2.69
De aardgasvrije wijkaanpak van uw gemeente versneld.	25.81% 16	29.03% 18	17.74% 11	24.19% 15	3.23% 2	62	2.50
Inzicht gegeven in het opschalen van een aardgasvrij wijkaanpak.	20.97% 13	35.48% 22	27.42% 17	12.90% 8	3.23% 2	62	2.42

Bijlage VIII. Hoofdthema's en leervragen per thema(team)

Thema	Hoofdleervraag
Kosten en financiering	Op welke wijze kan gekomen worden tot een goede en realistische businesscase op wijkniveau en een betaalbaar aanbod voor de bewoners?
Regie en organisatie	Hoe kunnen gemeenten de regierol invullen en de organisatie daarbij inrichten zodat zij effectief invulling kunnen geven aan het aardgasvrij maken van de gemeente (wijken, dorpen, buurten)?
Participatie en communicatie	Op welke wijze kunnen bewoners betrokken zijn bij een opschaalbare wijkgerichte aanpak en hoe wordt een goede positie van de burger hierbij geborgd?
Techniek	Welke technieken zijn in welke context geschikt om gebouwen via een wijkgerichte aanpak te verduurzamen en wat is de optimale balans tussen energiebesparing en inzet van duurzame bronnen voor warmtelevering?
Wetgeving en juridica	Welke juridische condities zijn nodig voor de vormgeving van de wijkaanpak en voor de opschaling ervan?
Verbinden met andere opgaven	Levert het verbinden van de energietransitie met andere opgaven in de wijk meerwaarde op voor de wijkgerichte aanpak en op welke wijze kan dit worden vormgegeven?

KWINK groep
Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

Rebel Group
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

+31 10 275 59 90
info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com