



**nationale  
ombudsman**

# Een warme transitie?

Onderzoek naar wat het Rijk en gemeenten doen om alle burgers mee te nemen naar een aardgasvrije toekomst

**Onderzoeksteam**

Noëlle Ruckert (projectleider)  
Jan de Jong  
Hans Oosterveer  
Leonora Verveld  
Sandra Winkel

**Tekstopmaak**

Xerox/OSAGE

Datum: 10 oktober 2023  
Rapportnr: 2023/149

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Beschouwing</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Doel en vraagstelling	8
1.2 Aanpak van het onderzoek	9
1.3 Toetsingskader	10
1.4 Leeswijzer	11
<b>2 Meedoen is niet altijd makkelijk</b>	<b>12</b>
2.1 Laaggeletterdheid	12
2.2 Beperkte financieringsmogelijkheden	13
2.3 Te veel ballen in de lucht moeten houden in het spitsuur van het leven	14
<b>3 Hoe stimuleert de overheid de warmtetransitie?</b>	<b>16</b>
3.1 Doelstellingen van de overheid	16
3.2 Verdeling van verantwoordelijkheden	16
3.3 Instrumenten en ondersteuning vanuit de overheid	16
<b>4 Wat doen gemeenten?</b>	<b>20</b>
4.1 Communicatie	20
4.2 Participatie	23
4.3 Financiële haalbaarheid	24
4.4 Ontzorgen	25
4.5 Inwoners (nog) beter leren kennen	26
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>27</b>
5.1 Conclusies	27
5.2 Aanbevelingen	28
<b>Bijlage 1 Beleid warmtetransitie</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 2 Ervaringen en tips van laaggeletterden</b>	<b>35</b>

## Samenvatting

### Aanleiding onderzoek

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in 2050 zeven miljoen woningen en een miljoen andere gebouwen in Nederland aardgasvrij moeten zijn. Voor bewoners van bestaande woningen heeft dit grote gevolgen. Zo kan het zijn dat er allerlei ingrepen in en om het huis nodig zijn om een huis aardgasvrij te maken. Of mensen krijgen te maken met andere warmteleveranciers, zonder dat zij daarom hebben gevraagd. De directe gevolgen voor mensen waren voor de Nationale ombudsman reden om in de Ombudsagenda 2023 een onderzoek op te nemen naar het aardgasvrij maken van woningen.

Taalambassadeur: *'Zo'n verhaal over aardgasvrij wonen en waarom dat nodig is, is mooi. Maar ik wil weten wat ik moet doen en vooral waar ik moet beginnen.'*

Gemeenteambtenaar over het belang van een realistisch mensbeeld bij beleidsvorming: *'Bewoners wonen gewoon ergens. Bewoners hebben geen enkele ambitie om onze beleidsdoelen uit te voeren. Mensen willen best dingen, maar die moeten wel iets opleveren.'*

Gemeenteambtenaar over het belang van betaalbaarheid van de warmtetransitie: *'Ik vraag graag aan de minister om te gaan kijken welke projecten in de PAW nou als woonlastenneutraal worden gezien. Dan kan duidelijk worden welke kosten er zijn voor de burger.'*

### Centrale onderzoeksvraag

*In hoeverre nemen het Rijk en de gemeenten maatregelen om alle burgers mee te nemen in de transitie naar aardgasvrij wonen?*

- In hoeverre houden gemeenten in hun **communicatie** rekening met de leefwereld van hun inwoners, en dan vooral laaggeletterden?
- Welke middelen zetten gemeenten in om alle inwoners te betrekken bij **participatietrajecten** binnen de warmtetransitie?
- Hoe werken het Rijk en de gemeenten aan de **financiële haalbaarheid** van de warmtetransitie?

### Conclusies onderzoek

- Gemeenten zetten in op toegankelijke **communicatie**, maar de meeste gemeenten doen niet genoeg om redelijkerwijs alle, of de meeste, inwoners te bereiken. Sommige groepen zijn extra moeilijk te bereiken of vragen extra aandacht, zoals laaggeletterden of huurders.
- Er is veel goede wil bij gemeenten voor **burgerparticipatie**, maar er zijn tussen gemeenten grote verschillen in de hoeveelheid inspraak en de methodes die daartoe worden ingezet. Het risico bestaat dat bij veel gemeenten mensen met kwetsbaarheden, of minder geëngageerde mensen, sterk onder gerepresenteerd zijn in het participatietraject. Hierdoor blijven hun wensen en belangen onderbelicht in het proces.

- Bijna alle gemeenten uit dit onderzoek hebben veel moeite met de **betaalbaarheid** van de warmtetransitie, vooral gemeenten die niet deelnemen aan het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Veel burgers kunnen niet zelf het verschil tussen de financieringslasten van de verbouwing en de besparing op de energierekening (de 'onrendabele top') betalen. Ook hebben velen moeite met het aanvragen van subsidies en regelingen. Daarnaast is het niet eenvoudig om helder te communiceren over de betaalbaarheid. Bij collectieve oplossingen zijn bijvoorbeeld de kosten per deelnemer sterk afhankelijk van de participatiegraad.
- Gemeenten verschillen in de mate waarin ze hun inwoners ondersteunen. Over het algemeen zien wij verregaand **ontzorgen** alleen bij PAW-gemeenten, waarschijnlijk vanwege de hoge kosten van uitgebreide ontzorging.
- Sommige gemeenten zien de warmtetransitie als kans en combineren die met een **sociale wijkaanpak**. Zo kunnen zij ook problemen zoals armoede vroegtijdig signaleren en aanpakken.

#### Aanbevelingen aan gemeenten

- Communiceer regelmatig over (het proces van) de warmtetransitie in de wijk, ook als je nog geen concrete uitvoeringsstappen zet. Door proactief te communiceren merken inwoners dat je nog steeds aan het project werkt en kun je onzekerheid en geruchten tegengaan.
- Zorg dat de communicatie ook mensen bereikt die laaggeletterd zijn door bij henzelf te toetsen of brieven en websites toegankelijk zijn. Doe dit in ieder geval voor essentiële informatie zoals een uitnodiging voor de eerste informatiebijeenkomst.
- Stem inhoud en timing van communicatie over de lokale warmtetransitie af met lokale verhuurders, in het bijzonder de woningcorporaties.
- Onderzoek wie je hebt bereikt met de communicatie over de warmtetransitie en doe vervolgcacties voor de groepen die je nog niet hebt bereikt.
- Laat participatie aansluiten bij wat de bewoner wil en kan. Werk bijvoorbeeld met online en fysieke participatiemogelijkheden en/of organiseer een intensieve en een 'light' variant van participatie. Zo bereik je een zo groot mogelijke groep inwoners.
- Organiseer in sociaal zwakke wijken zo vroeg mogelijk in het proces van de warmtetransitie de samenwerking tussen het fysieke en sociale domein. Op die manier grijp je de kans die de warmtetransitie biedt om sociale problematiek vroegtijdig te herkennen en aan te pakken.

#### Aanbevelingen aan de ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Klimaat en Energie

- Zorg dat je de sociale kant van de warmtetransitie meeneemt in de kennisontwikkeling, bijvoorbeeld binnen het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Houd daarbij rekening met verschillende kwetsbaarheden die ervoor kunnen zorgen dat mensen minder goed mee kunnen doen.
- Geef gemeenten meer helderheid over de vraag wanneer sprake is van een voor burgers betaalbare warmtetransitie. Blijf daarnaast werken aan de toegankelijkheid van regelingen. Het warmtefonds is een aandachtspunt, maar ook de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE).
- Faciliteer de samenwerking tussen het sociale en fysieke domein bij gemeenten als onderdeel van de warmtetransitie binnen sociaal zwakke wijken. Bezie daarbij de rol die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan vervullen bij het verwerken van gemeentelijke signalen vanuit de wijkaanpak.
- Intensiveer het overleg met gemeenten over de uitvoerbaarheid van beleid. Een aantal gemeenten heeft inmiddels ervaring met de eerste fase van het aardgasvrij maken van wijken. Intensiveer het overleg met deze gemeenten bij de ontwikkeling van nieuw beleid.

## Beschouwing

Nederland staat midden in een proces om alle woningen af te koppelen van het aardgas en op een andere manier te gaan verwarmen. Dit noemen we de warmtetransitie. Deze transitie brengt voor mensen kansen met zich mee, omdat deze vaak de (leef)kwaliteit van een woning verbetert (bijvoorbeeld door betere isolatie). Tegelijkertijd ontstaat onzekerheid door de vragen die de transitie oproept. Wat zijn de beste oplossingen voor mijn woning en woonsituatie? Hoe organiseer ik de aanpassing praktisch en kan ik die wel financieren? Hoeveel overlast geeft de ingreep? Wat betekent deze transitie voor mijn woonlasten? Word ik afhankelijk van een commerciële aanbieder van warmte waar ik niet meer van af kan? Zo maar een greep uit de vragen die spelen.

Voor een grote groep mensen is het bovendien extra lastig om mee te doen met initiatieven om woningen aardgasvrij te maken. Het gaat daarbij niet alleen om mensen met weinig financiële ruimte. Het gaat ook om mensen die (digitaal) laaggeletterd zijn en daardoor brieven van gemeenten of informatie op websites niet begrijpen. Dat zorgt ervoor dat ze niet goed genoeg zijn geïnformeerd over wat er gaat gebeuren. Tot slot is het ook lastig om aan te sluiten voor mensen die extra druk zijn door werk en zorgtaken. Zij hebben simpelweg geen tijd of geen mentale ruimte om zich te verdiepen in de warmtetransitie en wat die voor hen betekent. Alles bij elkaar gaat het om miljoenen mensen voor wie het lastig is om aan te haken. Terwijl de warmtetransitie gevolgen heeft voor iedereen: straten worden opengebroken en woningeigenaren moeten hun cv-ketel op aardgas wegdoen. Dit maakt het belangrijk dat de overheid iedereen meeneemt in het proces naar aardgasvrij wonen.

De verantwoordelijkheid om wijken aardgasvrij te maken, ligt voor een belangrijk deel bij gemeenten. Zij moeten hun inwoners uitnodigen om te participeren en hen goed informeren. Daarvoor is het nodig dat ze oog hebben voor de onzekerheden die de warmtetransitie met zich meebrengt en dat ze alle inwoners op een of andere manier weten te bereiken. In dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman voorbeelden gezien van gemeenten die dat doen door (uiteindelijk) huis-aan-huis langs te gaan, soms meerdere keren. Dat kost veel tijd, geld en capaciteit. Gemeenten leren hun inwoners zo wel (nog) beter kennen, omdat ze 'achter de voordeur komen'. Dat is natuurlijk niet overal nodig of zelfs maar wenselijk, maar kan positief uitpakken. Vooral in wijken waar gemeenten veel kwetsbare mensen vermoeden, is dit een kans om sociale problemen vroeg te signaleren en praktische hulp te bieden. De betrokken ministeries en de gemeenten beveel ik van harte aan om die kans te grijpen.

# 1 Inleiding

Nederland gaat van het aardgas af. De komende 25 jaar moeten we een megaklus klaren: elk huis en elk gebouw moet zonder aardgas kunnen. Hoe we deze zogenoemde warmtetransitie aanpakken, is van groot belang voor iedere Nederlander. Veel mensen in Nederland hebben hiervoor niet de benodigde kennis of vaardigheden. Of ze hebben niet de mentale of praktische ruimte om eraan mee te doen, bijvoorbeeld door slechte fysieke of mentale gezondheid, of een stapeling van taken. Als deze groepen onvoldoende ondersteund worden, wordt het een stuk moeilijker om Nederland aardgasvrij te maken. En, wat minstens zo belangrijk is: een verkeerde aanpak kan burgers financiële risico's bezorgen, of hun vertrouwen in de overheid schaden.

Het is belangrijk te beseffen dat bij de warmtetransitie vertrouwen niet alleen samenhangt met een zorgvuldige voorbereiding of uitvoering van werkzaamheden. Het gaat ook om aansluiten bij de financiële mogelijkheden, de leefwereld en het taalgebruik van mensen. Gebruik van woorden als 'energieplafond' kan ertoe leiden dat mensen naar het plafond gaan staren. Maken we de aansluiting niet, dan kunnen deuren die met moeite geopend zijn, zich weer sluiten. Daarom heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van de warmtetransitie voor alle burgers.

## **Waarom maken we Nederland aardgasvrij?**

Aardgas wordt nu gebruikt om huizen mee te verwarmen, om te koken en om warm te douchen. Aardgas helemaal vervangen betekent in de praktijk dat er warmtenetten in de grond moeten worden aangelegd, dat er heel veel warmtepompen moeten komen en dat miljoenen woningen moeten worden geïsoleerd. Waarom doen we dat eigenlijk?

Wereldwijde zorgen over klimaatverandering hebben in 2015 geleid tot het Klimaatakkoord van Parijs. In Parijs hebben landen met elkaar afgesproken een aantal klimaatdoelen te halen. Nederland heeft als doel om in 2050 volledig klimaatneutraal te zijn.<sup>1</sup> Het stoken van aardgas in de gebouwde omgeving veroorzaakt ongeveer 15 procent van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Nederland.<sup>2</sup> Deze uitstoot moet naar beneden, als we in 2050 klimaatneutraal willen zijn. Daarom is in 2019 in het Klimaatakkoord (van Nederland) afgesproken om voor 2050 de hele gebouwde omgeving aardgasvrij te maken.<sup>3</sup>

Maar er zijn meer redenen om versneld van het gas af te stappen. De overheid wil de Nederlandse gaswinning afbouwen, de geopolitieke afhankelijkheid verminderen en Nederlandse burgers weerbaarder maken tegen toekomstige prijsstijgingen. Door de inval van Rusland in Oekraïne en de daarmee samenhangende sancties van de Europese Unie tegen Rusland dreigden tekorten en stegen de gasprijzen. Tegelijkertijd is de gaswinning in Nederland afgebouwd. Hierdoor was Nederland steeds afhankelijker geworden van invoer van gas uit bijvoorbeeld Rusland. Door de schaarste zijn de prijzen voor huishoudens sterk gestegen. Veel Nederlanders konden afgelopen winter hun energierekening niet meer betalen.

## **Wat is er nodig om van het aardgas af te gaan?**

De komende 25 jaar moeten bijna alle huizen en gebouwen in Nederland worden verbouwd. Het verschilt van wijk tot wijk en gebouw tot gebouw wat de beste oplossing is voor aardgasvrij verwarmen. Bij dichte bebouwing kan een collectief warmtenet een goede optie zijn. Hierbij voert een centrale installatie warm water aan naar veel verschillende huizen. Voor minder dichte bebouwing is een individuele oplossing waarschijnlijk een betere optie, zoals elektrische

1 Rijksoverheid, [Klimaatbeleid](#), geraadpleegd op 7 juni 2023.

2 CBS (2023). [Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?](#), geraadpleegd op 7 juni 2023.

3 Rijksoverheid (2019). [Klimaatakkoord](#), p. 15-16.

verwarming, of in sommige gevallen verwarming op waterstof of groen gas. Er is dus geen *one-size-fits-all*-oplossing voor de warmtetransitie.

### ***Nieuwe, complexe taak voor gemeenten***

De Nederlandse gemeenten zijn als ‘regisseur’ verantwoordelijk voor het aardgasvrij maken van wijken. Het grootste deel van de gemeenten heeft echter nog weinig ervaring met het organiseren van de warmtetransitie, laat staan dat ze beschikken over de technische expertise die hiervoor nodig is. Daarnaast kondigde de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in oktober 2022 aan dat de infrastructuur voor collectieve warmtevoorziening in publieke handen moet komen. Dat betekent een grotere rol van gemeenten bij het organiseren van collectieve warmtelevering.

Deze taken vragen veel van een gemeente. Het is een grote uitdaging om een technisch complexe taak als de warmtetransitie succesvol uit te voeren, ook vanwege de sociale gevolgen. Burgers ondervinden de effecten immers direct ‘achter de voordeur’. Het technische onderzoek en het participatie- en communicatietraject worden meestal per wijk uitgevoerd, en vragen voor elke wijk om maatwerk. Er kunnen zelfs grote verschillen zijn tussen woningen binnen één straat. Daarnaast is het in de huidige arbeidsmarkt lastig om gekwalificeerde mensen te vinden voor deze mega-opgave.

De technische en logistieke uitdagingen voor gemeenten vormen een belangrijke context voor dit onderzoek. Dit onderzoek focust echter op de vraag of er genoeg maatregelen worden genomen om de warmtetransitie toegankelijk te maken voor alle burgers.

## **1.1 Doel en vraagstelling**

Met dit inventariserende onderzoek brengt de Nationale ombudsman in kaart wat gemeenten doen aan communicatie, participatie en financiële ondersteuning richting hun burgers voor de warmtetransitie. Hij hoopt dat de opbrengsten van dit onderzoek gemeenten en het Rijk kunnen helpen de warmtetransitie voor burgers toegankelijker te maken. Dit doet hij door zowel knelpunten als goede voorbeelden te benoemen en aanbevelingen te doen. Dit is dus géén onderzoek naar de haalbaarheid van de doelstellingen van de rijksoverheid om woningen aardgasvrij te maken.

### ***Hoofdvraag***

In hoeverre nemen het Rijk en de gemeenten maatregelen om alle burgers mee te nemen in de transitie naar aardgasvrij wonen?

### ***Deelvragen***

- In hoeverre houden gemeenten in hun **communicatie** rekening met de leefwereld van hun inwoners, en dan vooral laaggeletterden?
- Welke middelen zetten gemeenten in om alle inwoners te betrekken bij **participatietrajecten** binnen de warmtetransitie?
- Hoe werken het Rijk en de gemeenten aan de **financiële haalbaarheid** van de warmtetransitie?



De warmtetransitie betekent voor een deel van de burgers (woningeigenaren) dat ze zelf aan de slag moeten. Ze moeten zich oriënteren op de mogelijkheden, ze moeten zelf de financiering rond krijgen, zelf subsidies en in sommige gevallen vergunningen aanvragen en zelf aannemers inhuren. Hoewel huurders minder zelf hoeven te doen, wordt van hen wel verwacht dat zij instemmen met of medewerking verlenen aan plannen van hun verhuurder. Hiervoor is het nodig dat zij goed begrijpen wat er staat te gebeuren. Wij zien het risico dat er in de warmtetransitie te veel van (sommige) burgers wordt verwacht. Om dit risico beter in beeld te brengen, en voor de uitvoerbaarheid van het onderzoek, richten wij ons op de volgende kenmerken die ervoor kunnen zorgen dat burgers minder goed mee kunnen doen in de warmtetransitie:

- **Laaggeletterdheid:** mensen zijn laaggeletterd als ze moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen. Vaak hebben zij ook beperkte digitale vaardigheden.<sup>4</sup>
- **Financiële problematiek:** volgens recent onderzoek van Deloitte, het Nibud en de Universiteit Leiden is 30 procent van de huishoudens in Nederland 'financieel ongezond'.<sup>5</sup>
- **Spitsuurproblematiek:** in een recent onderzoek wijst het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) op het risico dat de overheid burgers overvraagt. In het bijzonder gaat het hier om burgers die te maken hebben met een stapeling van taken, waaronder werk, de zorg voor kinderen en mantelzorg.<sup>6</sup>

Natuurlijk zijn er meer belemmeringen voor burgers om deel te nemen aan de warmtetransitie. Het zijn echter veel voorkomende kenmerken, waarvan bekend is dat ze een significante impact kunnen hebben. Met dit onderzoek hopen wij meer inzicht te bieden in het antwoord op de vraag of er genoeg rekening wordt gehouden met deze kenmerken binnen de warmtetransitie.

## 1.2 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is een combinatie van literatuuronderzoek en interviews. Onderzoeksinstituten zoals TNO, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het SCP hebben al veel onderzoek gedaan naar de warmtetransitie, hoe burgers deze transitie beleven en welke kansen en belemmeringen er zijn. Deze onderzoeken hebben we gebruikt om nader te bepalen op welke factoren en kenmerken van mensen we ons in dit onderzoek wilden concentreren. Rijksoverheid en gemeenten hebben daarnaast al veel informatie gepubliceerd op hun websites over hun plannen. Daarnaast zijn voor het PAW pilotprojecten geëvalueerd en handleidingen opgesteld (onder andere voor participatie). Ook deze hebben we gebruikt voor dit onderzoek.

In de loop van ons onderzoek hebben we meer focus aangebracht door ons te richten op specifieke beperkingen voor burgers bij de energietransitie. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de vraagstelling en de deelvragen. In het oorspronkelijke plan richtte de hoofdvraag zich op de inspraak en invloed die burgers hebben in het besluit om hun wijk aardgasvrij te maken.<sup>7</sup> Veel gemeenten staan echter nog aan het begin van het proces om wijken aardgasvrij te maken en konden daarom beperkt ervaringen delen over participatietrajecten voor de warmtetransitie. Daarom hebben we ons minder kunnen richten op de ervaringen van burgers met participatie en hebben we ons vooral gericht op de aanpak van gemeenten.

We hebben gemeenten geselecteerd die verschillen op de volgende kenmerken: aantal bewoners, stedelijk versus landelijk gebied, geografische spreiding over het land, met een wijk in het PAW of juist niet. Verder hebben we de gemeenten uitgesloten die deelnamen

4 Stichting Lezen en Schrijven (geen jaartal). [Over laaggeletterdheid](#).

5 Deloitte (2023). [Herstel van Balans. De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden](#).

6 Sociaal Cultureel Planbureau (2023). [Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023](#).

7 Dit onderzoek richt zich dus niet direct op de prioritaire doelgroepen die de Nationale ombudsman in 2019 identificeerde (jongvolwassenen, migranten en vluchtelingen, zelfstandigen, alleenstaande ouders en jonge ouders, oudere mantelzorgers en alleenstaande ouderen). Wel hebben mensen uit de prioritaire doelgroepen deels te maken met dezelfde uitdagingen als belicht in dit onderzoek.

aan het TNO onderzoek uit februari 2023.<sup>8</sup> Dit hebben we gedaan om onderzoeksmoeheid te voorkomen. Tot slot hebben we CBS-data benut om gemeenten te selecteren die een relatief hoog percentage aardgasvrije woningen kennen via een collectieve oplossing (warmtenet) of een individuele oplossing (all-electric).

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met medewerkers van de volgende gemeenten: Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Blaricum, Brunssum, Deventer, Nieuwegein, Rotterdam, Súdwest-Fryslân en Utrecht. Het doel van de gesprekken was om inzicht te krijgen in hoe gemeenten burgers betrekken bij hun plannen om een (deel)wijk aardgasvrij te maken. Van de wijken/gemeenten die wij onderzocht hebben, zit alleen Rotterdam in de uitvoeringsfase. De andere gemeenten bevinden zich nog in de bewustwordings- of besluitvormingsfase van het proces naar aardgasvrij wonen.<sup>9</sup>

We wilden een beeld krijgen van hoe toegankelijk gemeenten communiceren over de warmtetransitie. Daarom hebben we ervaringsdeskundigen gevraagd om nieuwsbrieven en websites van vier gemeenten te analyseren. We zijn daarnaast via de stichting ABC in gesprek gegaan met laaggeletterden over hun ervaringen met de warmtetransitie. We hebben ook geprobeerd om in contact te komen met mensen met weinig financiële armslag of spitsuurproblematiek om hun ervaringen in kaart te brengen. Dat is binnen de randvoorwaarden voor dit onderzoek niet gelukt. Er is tot op heden weinig tot geen onderzoek gedaan naar de manieren waarop mensen in het spitsuur van hun leven betrokken willen en kunnen worden bij de warmtetransitie. We zijn daarom ingegaan op meer algemene risico's die uit onderzoek naar voren komen voor betrokkenheid van mensen met dit kenmerk. Er is al wel veel aandacht uitgegaan naar de beperkingen die 'weinig' geld met zich meebrengt voor deelname aan de warmtetransitie. Dit rapport gebruikt daarom inzichten uit eerder onderzoek voor conclusies over mensen met dit kenmerk.

### 1.3 Toetsingskader

#### **Wat verwacht de Nationale ombudsman van overheidscommunicatie?**

In de behoorlijkheidswijzer heeft de Nationale ombudsman normen geformuleerd voor behoorlijk overheidshandelen.<sup>10</sup> De volgende normen daaruit zijn relevant voor de communicatie van de overheid rondom de warmtetransitie.

- *Transparant*  
De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.
- *Goede informatieverstrekking*  
De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is.
- *Luisteren naar de burger*  
De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt.
- *Goede motivering*  
De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers.

8 TNO (2023), [De klantreis compleet: lessen uit de uitvoeringsfase van aardgasvrije wijken](#).

9 Fasering gebaseerd op TNO (2023), [De klantreis compleet: lessen uit de uitvoeringsfase van aardgasvrije wijken](#).

10 Nationale ombudsman (2019), [Behoorlijkheidswijzer](#).

**Welke randvoorwaarden stelt de Nationale ombudsman aan behoorlijke participatie?**

Participatie kent veel verschijningsvormen. De meer bescheiden vormen zijn informatie verstrekken aan burgers, burgers raadplegen en/of advies vragen aan burgers. Intensiever is de participatie als burgers samen met de gemeente beslissen of als burgers zelf mogen beslissen.

Voor de Nationale ombudsman is het belangrijk dat (lokale) overheden burgers de kans geven invloed uit te oefenen op beslissingen en ontwikkelingen die hen rechtstreeks raken. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid burgers zo veel mogelijk actief betreft bij haar handelen. In ons rapport ‘Een goed begin is het halve werk’ hebben we het volgende opgemerkt over participatie bij infrastructurele rijksprojecten: ‘Juist bij infrastructurele rijksprojecten gaat het om veranderingen met grote impact.’<sup>11</sup> De overheid staat voor de uitdaging om een complex infrastructureel rijksproject uit te voeren en tegelijkertijd oog te hebben voor de caleidoscoop van alle betrokken belangen, verwachtingen en wensen.

We hebben in dat rapport de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders.
- Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren.
- Stel voldoende tijd en geld beschikbaar.
- Evalueer en pas geleerde lessen toe.

**Hoe hebben wij het toetsingskader benut?**

Wij hebben de normen en randvoorwaarden gebruikt als hulpmiddel om de conclusies en aanbevelingen te formuleren. We hebben hiervoor ook de informatie over de behoeften van laaggeletterden en mensen met financiële- en spitsuurproblematiek benut, net als goede voorbeelden van communicatie en participatie uit de in dit onderzoek deelnemende gemeenten.

Zoals vermeld in de paragraaf ‘aanpak van het onderzoek’ (1.2), bevinden de meeste gemeenten uit dit onderzoek zich nog in de ‘bewustwordings-’ of ‘besluitvormingsfase’. Daarom dienen de conclusies en aanbevelingen vooral gelezen te worden als aansporing richting de toekomst en niet zozeer als een oordeel over het verleden. Het meeste werk dient immers nog gedaan te worden.

**1.4 Leeswijzer**

In dit rapport schetst de Nationale ombudsman eerst drie kenmerken die het voor mensen moeilijker maken om mee te doen aan de plannen om woningen aardgasvrij te maken (hoofdstuk 2). We lichten hierbij toe waarom deze belemmerend werken. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens een aantal belangrijke instrumenten die het Rijk inzet om de gebouwde omgeving in Nederland aardgasvrij te maken. Communicatie, participatie en financiële haalbaarheid spelen daarbij ook een belangrijke rol. De gemeenten hebben de regie in de uitvoering van de warmtetransitie. In hoofdstuk 4 beschrijven we wat de gemeenten uit ons onderzoek doen en hebben gedaan om die (voorbereiding op de) warmtetransitie in goede banen te leiden. We sluiten dit rapport af met een aantal conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

---

11 Nationale ombudsman (2019), [Een goed begin is het halve werk](#).

## 2 Meedoen is niet altijd makkelijk

De warmtetransitie heeft gevolgen voor iedereen. Het kan zijn dat de straat wordt opengebrouwen om een warmtenet aan te leggen. Of dat de woning extra moet worden geïsoleerd. De energierekening gaat er soms heel anders uitzien, omdat je meer betaalt aan vaste lasten en de rekening voor het verbruik lager wordt. Dit zijn zaken die je leefomgeving direct beïnvloeden en die voor onzekerheid kunnen zorgen. Niet iedereen kan hier even makkelijk op anticiperen. Het is belangrijk dat de overheid aandacht heeft voor de factoren die ervoor zorgen dat mensen niet goed mee kunnen doen met de transitie. In dit hoofdstuk lichten we een aantal kenmerken toe die ervoor kunnen zorgen dat mensen het moeilijk vinden om mee te doen: laaggeletterdheid, de financiële situatie en spitsuurproblematiek.

### 2.1 Laaggeletterdheid

Volwassenen zijn laaggeletterd, als ze moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen. Vaak zijn hun digitale vaardigheden dan ook beperkt en vinden ze het lastig om te gaan met een computer of een smartphone. Niet goed kunnen lezen, schrijven en/of rekenen heeft gevolgen zoals minder snel een baan kunnen vinden of minder grip hebben op je geldzaken. Een volwassene die laaggeletterd is, is geen analfabeet. Een laaggeletterde kan wel lezen en schrijven, alleen niet goed genoeg om helemaal mee te doen in de samenleving. De Algemene Rekenkamer schatte in 2016 dat er in Nederland ongeveer 2,5 miljoen laaggeletterden zijn.

#### ***Wat zegt de stichting Lezen en Schrijven over toegankelijk schrijven?***

Steeds meer organisaties schrijven teksten op taalniveau B1. De meeste mensen kunnen deze teksten goed begrijpen. Maar voor laaggeletterden is een brief of folder op dit niveau te moeilijk. Zij beheersen niet het minimale taalniveau om goed mee te kunnen doen in de Nederlandse maatschappij. Het is goed om ervoor te zorgen dat mensen die moeite hebben met lezen, informatie ook kunnen begrijpen.<sup>12</sup> Daarom adviseert de stichting om voor deze doelgroep te schrijven op een lager niveau. De stichting lezen en schrijven heeft kennisbladen eenvoudige taal en eenvoudige websites gemaakt om daarbij te helpen.

#### ***Wat vinden laaggeletterden zelf?***

We hebben laaggeletterde ervaringsdeskundigen gevraagd wat zij vonden van (nieuws) brieven en websites van gemeenten over de warmtetransitie. Zij zien dat gemeenten veel aandacht besteden aan brieven en sites. Wel vinden ze dat veel van de schriftelijke informatie en de informatie op internet te ingewikkeld is. Woorden en zinnen zijn lang en de hoeveelheid informatie maakt het lastig om het overzicht te bewaren.

Alle partijen die iets aan warmtetransitie doen, hebben een eigen site om uit te leggen wat er gaat gebeuren. Denk aan het Rijk, woningcorporaties, energiecoöperaties, buurtinitiatieven en de gemeente zelf. En dan zijn er nog de vele onafhankelijke en commerciële partijen die informatie over woningverduurzaming aanbieden. Daardoor ontstaat een woud aan verschillende websites waarin mensen hun weg moeten vinden.

12 Stichting lezen en schrijven (geen jaartal). [Kennisblad laaggeletterdheid in Nederland](#).

## 23 websites

Een laaggeletterde ervaringsdeskundige: *‘Twee jaar geleden kreeg ik van de gemeente een folder over de warmtetransitie. In die folder werden 23 websites genoemd waar ik meer informatie kon vinden over alle afzonderlijke maatregelen. Als ik dat zie, begin ik er niet eens aan.’*

Informatie die gemeenten op hun site geven over de warmtetransitie, is niet in alle gevallen makkelijk te vinden. Via de homepage van de gemeente moet je een aantal keer doorklikken om op het onderwerp ‘aardgasvrije wijken’ te komen. Navigatie van de ene naar de andere pagina binnen het onderwerp ‘duurzaamheid’ of ‘warmtetransitie’ is ook niet in alle gevallen duidelijk. Daardoor raken testers de weg kwijt. De voorleesfunctie en filmpjes worden gewaardeerd en worden meer gebruikt dan de platte tekst.

In nieuwsbrieven staan termen zoals ‘warmtenet’ zonder uitleg. Een van de ervaringsdeskundigen vertelde dat dat een reden was om niet verder te lezen. Brieven zijn vaak ook te lang. Ze snappen dat de gemeente veel informatie wil geven over de warmtetransitie, maar een brief van drie kantjes is lang. Daarbij is er een risico dat een laaggeletterde de draad kwijtraakt en het opgeeft om verder uit te zoeken waarover het gaat. De ervaringsdeskundigen gaven als belangrijkste tip dat gemeenten vaker aan laaggeletterden kunnen vragen of een brief begrijpelijk is. Een andere tip was om een nieuwsbrief te beginnen met een kader waarin alle essentiële informatie eenvoudig is weergegeven. Daarna kan er meer tekst volgen voor mensen die meer willen weten. De ervaringsdeskundigen gaven aan dat zij in eerste instantie graag via een korte, begrijpelijke huis-aan-huisbrief willen worden geïnformeerd. De volgende stap is dan een informatiebijeenkomst op een locatie in de buurt. Zij gaven ook de tip om daarnaast informatie te geven bij de voedselbank, kledingbank of huisarts. In bijlage 2 hebben we meer tips opgenomen van de ervaringsdeskundigen.

### 2.2 Beperkte financieringsmogelijkheden

Volgens het recent onderzoek van Nibud is in 2022 bij 14 procent van de huishoudens sprake van ernstige geldproblemen: zij staan maandelijks of altijd rood. Een veel grotere groep huishoudens (42 procent) had in het afgelopen jaar een of meer betalingsproblemen. Bij de meeste mensen blijft het niet bij één probleem. Het gemiddeld aantal problemen ligt op 3,3. Deze mensen moeten bijvoorbeeld een betalingsregeling treffen, hebben een creditcardschuld of kunnen de boodschappen niet betalen.<sup>13</sup> Daarnaast zijn er nog financieel kwetsbare huishoudens die het afgelopen jaar géén betalingsproblemen hebben gehad. Als die worden meegerekend, is maar liefst 60 procent van de huishoudens ofwel kwetsbaar ofwel financieel ongezond. Dit blijkt uit een recent onderzoek van Deloitte naar financiële gezondheid.<sup>14</sup>

Dit onderzoek naar financiële gezondheid stelt ook dat financieel kwetsbare huishoudens vaak in verschillende domeinen kwetsbaar zijn. Zo kunnen ze meestal precies rondkomen van hun inkomen, hebben ze een beperkte buffer om onverwachtse gebeurtenissen te kunnen opvangen en sparen ze beperkt of alleen bij een financiële meevaller. Ook hebben ze vaak (consumptieve) schulden<sup>15</sup> met beperkt inzicht daarin, en geen uitzicht op een schuldenvrije situatie op de kortere termijn.

13 Nibud (2022). [Rapport rondkomen en betalingsproblemen](#).

14 Deloitte (2023). [Herstel van balans | de financiële gezondheid van Nederlanders in onzekere tijden](#).

15 Schulden die worden gemaakt voor consumptieve doeleinden, zoals voor de aanschaf van auto's, meubels en elektronica.

Een publicatie van TNO, G4 en Platform31 benoemt factoren en mechanismen die maken dat huishoudens kwetsbaarder zijn dan andere huishoudens in eenzelfde woonsituatie. Ook wordt beschreven hoe een situatie leidt tot nieuwe of voortdurende kwetsbaarheden. Zo zorgen bijvoorbeeld stress en onzekerheid ervoor dat er geen mentale ruimte is om problemen aan te pakken. Daarnaast staan mensen met weinig financiële mogelijkheden onder druk van beperkte kredietruimte, beperkt budget en beperkt inzicht in handelingsperspectief. Ook ontbreekt toegang tot kapitaal om te investeren.<sup>16</sup>

Volgens onderzoek van het SCP zijn mensen die aangeven makkelijk rond te kunnen komen, bovendien gemiddeld positiever over het aardgasvrij beleid dan mensen die aangeven (zeer) moeilijk rond te kunnen komen. Ook heeft die eerste groep een grotere kans om tot de voorlopers te behoren in woningverduurzaming. Mensen die makkelijk rond kunnen komen maken zich ook minder zorgen over de impact van klimaatbeleid op hun manier van leven.<sup>17</sup> Mensen die al geldzorgen hebben, ervaren relatief veel zorgen over wat het klimaatbeleid voor hen betekent.<sup>18</sup>

### 2.3 Te veel ballen in de lucht moeten houden in het spitsuur van het leven

In het rapport *'Notities Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023'* gaat het SCP in op het vermogen van mensen in verschillende levensfasen om meer mee te doen aan het maatschappelijk leven. Het SCP: 'In het coalitieakkoord staat dat het kabinet wil dat "alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen" (VVD et al. 2021). Gezien de beleidsambities komt dat er bij veel onderdelen van het maatschappelijk leven op neer dat burgers zich vooral méér moeten inspannen. De argumentatie daarachter is dat de overheid op elk van deze terreinen collectieve en individuele voordelen van een grotere deelname verwacht. De vraag is echter of méér deelname altijd past in het leven van burgers.'



16 G4, TNO, Platform31 (2022). [In transitie richting aardgasvrije wijken.](#)

17 SCP (2020). [Op weg naar aardgasvrij wonen.](#)

18 SCP (2021). [Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving.](#)

Het SCP onderscheidt drie levensfasen waarin verschillende factoren de deelname beïnvloeden:

- In de eerste levensfase, de jeugdfase, speelt bij het onderwijs [...] de uitdaging van prestatiedruk.
- In de tweede fase, die van de werkende leeftijd, ligt de sterkste nadruk van de overheid op een grotere deelname aan betaald werk en mantelzorg, en speelt dus de uitdaging van het combineren.
- In de derde levensfase (de postwerkende leeftijd) is de tijdsdruk geringer, maar in de oudste leeftijdsgroep, 75 jaar, vormt intensieve mantelzorg een zware last voor degenen die deze hulp geven.

De druk van meer meedoen treft vooral mensen in de tweede levensfase. Dan krijgen velen naast werk ook te maken met achtereenvolgens (of tegelijk) de zorg om kinderen en hulpbehoevende ouders. Daarnaast is er de roep om zich beroepsmatig te blijven ontwikkelen, heeft de samenleving behoefte aan vrijwilligerswerk en wordt men gestimuleerd om aan sport en cultuur te doen. De beleidsambitie is bovendien dat mensen in deze levensfase meer fulltime betaald werk en, wanneer nodig, meer zorg en mantelzorg gaan leveren.<sup>19</sup>

We hebben voor dit onderzoek geen mensen kunnen spreken die in het spitsuur van hun leven verkeren. De gemeentemedewerkers die wij spraken, hadden wel de indruk dat deze groep minder goed is vertegenwoordigd bij informatiebijeenkomsten en in participatiegroepen. Om ook deze mensen op een passende manier te ondersteunen, is meer inzicht nodig in welke knelpunten zij ervaren bij het meedoen met de warmtetransitie.

---

19 SCP (2023). [Notities sociale en culturele ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023.](#)

## 3 Hoe stimuleert de overheid de warmtetransitie?

### 3.1 Doelstellingen van de overheid

De overheid heeft doelen gesteld om woningen en gebouwen aardgasvrij te maken. In 2050 moet immers de hele gebouwde omgeving van Nederland aardgasvrij zijn. Daartoe hebben belanghebbenden en de overheid afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord. Zo is afgesproken dat in 2030 in totaal 1,5 miljoen woningen en gebouwen aardgasvrij zijn. Dit is een meetbare doelstelling.

### 3.2 Verdeling van verantwoordelijkheden

Het Klimaatakkoord bevat afspraken over een wijkgerichte aanpak voor de gebouwde omgeving. Gemeenten hebben een regierol gekregen in deze aanpak.<sup>20</sup> De rijksoverheid stelt daarnaast doelen op hoofdlijnen en past wetgeving en kaders aan. Ook staat het Rijk gemeenten bij met kennis en expertise. In juni 2023 is nog niet precies wettelijk vastgelegd hoe de bevoegdheden en taken die passen bij de nieuwe verantwoordelijkheden verdeeld zijn tussen overheden onderling en tussen overheid en andere betrokkenen, zoals huiseigenaren, warmtebedrijven en netbeheerders.<sup>21</sup>

### 3.3 Instrumenten en ondersteuning vanuit de overheid

De overheid heeft verschillende instrumenten ingericht om haar warmtetransitiedoelen te bereiken, zoals wetgeving, subsidies en leningen. In dit hoofdstuk bespreken we een aantal van die instrumenten (paragraaf 3.3.1-3.3.3). Daarnaast gaan we kort in op communicatie, praktische ondersteuning en de Handreiking betaalbaarheid (paragraaf 3.3.4-3.3.6). In bijlage 1 wordt uitgebreider ingegaan op de doelen, verantwoordelijkheden en instrumenten.

#### 3.3.1 Wetgeving

De doelen voor de warmtetransitie zijn vastgelegd in de Klimaatwet.<sup>22</sup> De volgende wetten zijn daarnaast onderdeel van het wettelijk kader voor de wijkgerichte aanpak van de warmtetransitie:<sup>23</sup>

- de Omgevingswet (die op 1 januari 2024 ingaat);
- de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw);
- de Wet Collectieve Warmtevoorziening (WCW).

Overigens is de Omgevingswet nog niet ingegaan en zijn de andere twee wetten nog niet vastgesteld. Toch geven we hieronder vast kort weer wat ze betekenen voor de verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.

#### **Omgevingswet en Wgiw**

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten uiterlijk eind 2021 een transitievisie warmte (tvw) hebben. Doordat deze tvw vormvrij is, verschillen de visies sterk van vorm, inhoud, concreetheid en diepgang.<sup>24</sup> Overigens wil de wetgever de tvw als programma onderbrengen

20 Rijksoverheid (2019). [Klimaatakkoord](#).

21 Hiervoor zijn twee wetten opgesteld, die anno juni 2023 nog niet in werking zijn getreden: de Wet collectieve warmtevoorziening (WCW) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). Voor de laatste ontwikkelingen rondom de WCW zie: [Kamerbrief voortgang WCW](#), 6 juli 2023. Voor de Wgiw zie: [Wetsvoorstel Wgiw](#), 30 juni 2023.

22 Rijksoverheid, [Klimaatwet](#).

23 Hoewel de nieuwe Energiewet ook relevant is voor het thema, is deze meer gericht op netbeheerders, consumenten en marktpartijen en niet zozeer op instrumenten voor overheden voor de wijkgerichte aanpak. Daarom is deze wet buiten beschouwing gelaten.

24 PBL (2023). [Overzicht transitievisies warmte](#).



onder de Omgevingswet.<sup>25</sup> Dat maakt de overheid wettelijk verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie.

Als de Wgiw ingaat, moeten gemeenten ook een warmteprogramma vaststellen. Hierin komt te staan hoe een gemeente de toekomstige warmtevoorziening gaat vormgeven. Uit dit warmteprogramma volgen de uitvoeringsplannen op wijkniveau. In de Wgiw wordt ook het belang van participatie benadrukt. In de memorie van toelichting wordt dan ook verwezen naar de participatie-uitgangspunten die in het PAW staan.<sup>26</sup> Maar deze uitgangspunten zijn niet juridisch vastgelegd. Dit betekent dat gemeenten zelf kunnen beslissen of ze deze hanteren. Participatie is immers maatwerk, volgens de memorie van toelichting van de Wgiw.

### WCW

In het wetsvoorstel WCW staat dat colleges van burgemeester en wethouders van Nederlandse gemeenten op basis van die wet een warmtekavel mogen vaststellen. Dit is een gebied in een of meer gemeenten waarbinnen wijken liggen die ze willen aansluiten op een collectieve warmtevoorziening. Als het college de warmtekavel heeft vastgesteld, moet het een warmtebedrijf aanwijzen.

### 3.3.2 Subsidies

Het Rijk biedt via subsidies financiële ondersteuning aan woningeigenaren die hun huis energiezuiniger of aardgasvrij willen maken. Een belangrijke subsidie hiervoor is de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)<sup>27</sup>. Deze is bedoeld voor woningeigenaren en zakelijke gebruikers die besparende en duurzame maatregelen nemen in hun bestaande woning of bedrijfspand. In 2023 is binnen deze regeling € 350 miljoen beschikbaar voor zonneboilers, (hybride) warmtepompen, isolatiemaatregelen, aansluitingen op een warmtenet en een elektrische kookvoorziening. Jaarlijks komt er een nieuw budget beschikbaar.

Naast de ISDE zijn er subsidieregelingen voor:

- particuliere verhuurders en institutionele beleggers om energiebesparende maatregelen te nemen in hun huurwoningen (de SVOH<sup>28</sup>);
- verenigingen van eigenaren (vve's), woonverenigingen of wooncoöperaties voor energieadvies en verduurzamingsmaatregelen (de SVVE<sup>29</sup>);
- gemengde vve's en verhuurders van een of meerdere huurwoningen voor aanpassingen die nodig zijn voor aansluiting op een warmtenet (de SAH<sup>30</sup>);
- ondernemers die snel kunnen starten met de aanleg van een warmtenet (de WIS<sup>31</sup>);

Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) bood ook subsidies aan geselecteerde proeftuinwijken om de onrendabele top te compenseren. Daarnaast hielp het programma met participatie en communicatie (en financiële ondersteuning daarbij). Het PAW is inmiddels opgegaan in het Nationaal Programma Lokale Warmtevoorziening (NPLW). Dit nieuwe programma ondersteunt gemeenten vooral met raad en daad (zie ook paragraaf 3.5). Daarnaast zijn er in het gaswinningsgebied van Groningen diverse rijkssubsidies voor verduurzaming beschikbaar. Deze zijn gekoppeld aan aardbevingsschade en de versterkingsoperatie. Ook heeft

25 Raad van State (2022). [Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie](#).

26 Zie voor deze uitgangspunten: Programma Aardgasvrije Wijken, [Participatie-uitgangspunten](#).

27 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

28 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/svoh>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

29 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/svve>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

30 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sah>, geraadpleegd op 1 augustus 2023.

31 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/wis>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

de overheid in haar vijftig maatregelen voor Groningen opgenomen dat woningen die nog versterkt moeten worden, aardgasvrij(gereed) worden gemaakt<sup>32</sup>.

### 3.3.3 Leningen

Er zijn verschillende financieringsmogelijkheden ingericht voor de warmtetransitie. De leningen die we in deze paragraaf beschrijven, zijn alleen de persoonsgebonden leningen. Het Rijk heeft wel onderzocht of zogenoemde gebouwgebonden financiering ook mogelijk is voor het aardgasvrij maken van een woning. Dit is een lening die direct gekoppeld is aan een gebouw (de koopwoning) in plaats van aan een persoon (de eigenaar-bewoner). Om dit mogelijk te maken is een wetswijziging nodig. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening streeft ernaar die wetswijziging in 2025 door te voeren.<sup>33</sup>

#### ***De energiebespaarlening***

Vanuit het Rijk is er de energiebespaarlening. Dit is een lening die eigenaar-bewoners kunnen inzetten om energiebesparende maatregelen te nemen voor hun woning. Ook huizenbezitters die ouder zijn dan 75 jaar of onvoldoende leenruimte hebben, komen in aanmerking voor deze lening. Het maximale leenbedrag is € 71.000.<sup>34</sup>

#### ***Leningen op lokaal niveau***

Gemeenten en andere decentrale overheden bieden hun inwoners vaak ook leningen aan tegen aantrekkelijke voorwaarden, zoals 0 procent rente. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde [stimuleringslening](#). Het verschilt per gemeente of de lening ook gebruikt mag worden voor energiebesparende maatregelen of het (deels) aardgasvrij maken van de woning met een warmtepomp.

### 3.3.4 Communicatie

Het Rijk stimuleert burgers in een aantal campagnes om duurzamer te leven, bijvoorbeeld ‘zet ook de knop om’ en ‘iedereen doet wat’. In deze campagnes is ook aandacht voor aardgasvrij wonen. De gemeenten informeren hun inwoners over de plannen van het Rijk en de concrete invulling daarvan in de wijk.

### 3.3.5 Programma's ter ondersteuning en versnelling

Er zijn ook een aantal programma's die de warmtetransitie stimuleren. Zo is er sinds 2023 het al eerdergenoemde NPLW. Het doel van dit programma is: '[...] gemeenten te ondersteunen bij de warmtetransitie, door landelijke en lokale kennis en expertise beschikbaar te stellen, goede voorbeelden te delen, knelpunten te signaleren en een bijdrage te leveren aan oplossingen.'<sup>35</sup>

Daarnaast is het Rijk in 2022 gestart met het Beleidsprogramma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGGO) en het Nationaal Isolatieprogramma. Het PVGGO beschrijft beleid dat kan bijdragen aan een snellere verduurzaming onder individuele bewoners en op gebiedsniveau (bijvoorbeeld met een wijkaanpak). Het doel van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) is om 2,5 miljoen woningen te isoleren, en dan vooral de slecht geïsoleerde woningen (label E, F en G). Ook ondersteunt het programma bewoners bij het nemen van energiebesparende maatregelen en het verlagen van de energierekening, door subsidiemogelijkheden te verruimen en informatie over verduurzaming beter toegankelijk te maken. Tot slot moet het NIP gemeenten ondersteunen met kennis en een handelingsperspectief. Voor het NIP is € 4 miljard vrijgemaakt.

32 Rijksoverheid, [kamerbrief Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief](#), Bijlage 7, Visueel overzicht van alle maatregelen (maatregel 28), geraadpleegd op 1 juli 2023.

33 Dit schrijft hij in zijn brief van 18 november 2022 over gebouwgebonden financierings- en ontzorgingsconcepten voor verduurzaming van de eigen woning (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 847, nr. 980).

34 <https://www.warmtefonds.nl/particulieren>, geraadpleegd op 28 juni 2023.

35 NPLW, [Wat doen wij](#), geraadpleegd 10 juli 2023.

### 3.3.6 Handreiking betaalbaarheid

In juli 2023 hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de 'Handreiking betaalbaarheid' gepubliceerd.<sup>36</sup> Deze handreiking is bedoeld als hulpmiddel voor gemeenten. Hiermee krijgen ze inzicht in hoe kostbaar de warmtetransitie is voor woningeigenaren binnen een wijkaanpak. De handreiking biedt een stappenplan met handvatten voor kosten-batenanalyse van de warmtetransitie. Deze analyse kan de gemeente aan eigenaar-bewoners laten zien en vervolgens met hen in gesprek gaan over de betaalbaarheid.

De handreiking is volgens de opstellers slechts een hulpmiddel voor gemeenten bij (het volgen van) de voorschriften van de Wgiw. In het wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten bij het bepalen van de einddatum voor gaslevering in een wijk, rekening houden met de verwachte betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen en daar inzicht in geven. De handreiking biedt geen kaders voor wat wel of niet betaalbaar is. Ook gaat de handreiking niet in op betaalbaarheid voor huurders. Wel bevat de handreiking voornemens van het Rijk om te onderzoeken of aanvullende landelijke kaders voor betaalbaarheid mogelijk zijn. Daarnaast belooft de handreiking in de toekomst 'ook voor de huursector de belangrijkste overwegingen omtrent betaalbaarheid uit te werken'.

---

36 VNG (2023). [Handreiking betaalbaarheid](#).

## 4 Wat doen gemeenten?

Dit hoofdstuk biedt een eerste beeld van de mate waarin gemeenten erin slagen iedereen te betrekken bij de warmtetransitie, zowel in opzet als (waar van toepassing) in de praktijk. We hebben gemeenten daarbij specifiek gevraagd of zij bij communicatie en participatie rekening houden met de doelgroepen laaggeletterden, mensen met beperkte financiële middelen en mensen met 'spitsuurproblematiek'. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de acties en ervaringen van gemeenten met communicatie (paragraaf 4.1), participatie (paragraaf 4.2) en de (onzekerheid rondom) financiële haalbaarheid (paragraaf 4.3). Ook gaan we in op hoe gemeenten bewoners ontzorgen en beter leren kennen (paragrafen 4.4 en 4.5).

Overigens hebben bijna alle onderzochte gemeenten in hun transitievisie warmte een wijk aangewezen waar ze binnen tien jaar (uiterlijk 2032) het aardgas willen afkoppelen. In die gemeenten werken ze aan een wijkuitvoeringsplan of hebben ze daarvan al een eerste versie opgesteld. Een deel van de gemeenten heeft een goedgekeurde PAW-aanvraag voor de wijk die betrokken is in dit onderzoek. Deze gemeenten hebben daardoor aanzienlijk meer financiële middelen voor de warmtetransitie dan de gemeenten zónder goedgekeurde aanvraag.

### 4.1 Communicatie

De onderzochte gemeenten gebruiken verschillende communicatiemiddelen die variëren van formeel tot informeel. Het verschilt per gemeente waarop de nadruk ligt. In het overzicht hieronder staan de communicatiemiddelen die gemeenten inzetten voor de warmtetransitie. Zij geven aan dat deze werken voor een bepaalde doelgroep.

Schriftelijk	Niet schriftelijk
Huis-aan-huisfolders	Communicatie met buurtgroepen via intermediairs/wijkvertegenwoordigers. Via dit netwerk mensen opleiden om voorlichting te geven over de warmtetransitie
Flyers uitgedeeld op een markt of bijeenkomst	Fysieke informatiebijeenkomsten. Vaak komen hier dezelfde mensen op af, namelijk mensen met tijd en belangstelling voor de warmtetransitie.
Regionale weekbladen	FIX-brigade/klussendienst. Vrijwilligers voeren klusjes uit zoals kleine bespaarmaatregelen bij bewoners die in armoede leven en gaan in gesprek over de warmtetransitie.
Webartikelen op de gemeentelijke website of een website over energietransitie	Aansluiten bij een buurtactiviteit, bijvoorbeeld een sport- en speldag. Deelnemers en bezoekers kunnen dan makkelijker benaderd worden voor informatie en gesprek over de warmtetransitie.
	Straatacties. Bewoners worden op straat aangesproken over wat ze weten van de warmtetransitie en waaraan ze behoefte hebben.
	Aanwezig zijn in de buurt en gewoon vragen: 'Hoe gaat het?' of 'Wat heb je nodig?'. Dit maakt dat bewoners zich gezien voelen en het vertrouwen in de overheid toeneemt.
	Marketingacties om de warmtetransitie meer bekendheid te geven.
	Uitdelen van vouchers voor energiebesparende maatregelen of tasje met daarin tochtstrips, radiatorfolie en energiezuinige lampen. Dit gebeurt bij voedselbanken, speeltuinverenigingen of andere plaatsen waar burgers komen die niet of minder zelfredzaam zijn.
	Spotjes op regionale tv.

Van de niet-schriftelijke communicatie hierboven zijn veelgenoemde items de straat- en wijkacties, zoals die met een bakfiets. Daarnaast maken gemeenten gebruik van verschillende intermediairs, om het bereik van hun communicatie te vergroten. Te denken valt daarbij aan lokale ondernemers, de speeltuinvereniging, de lokale voetbalclub en wijkbewoners die als ambassadeur willen optreden. Ook de eerdergenoemde klussendienst is een intermediair. Verschillende gemeenten noemen de klussendienst als een manier om een ‘ingang’ bij bewoners te krijgen en zo het gesprek aan te gaan over (onder andere) de warmtetransitie.

Volgens een milieucoach

*‘Onze stichting is vier jaar geleden kleinschalig gestart om mensen te helpen energiebesparende maatregelen te nemen. In het begin bleek het lastig om binnen te komen: mensen wilden de coaches niet binnenlaten. Dat had vooral te maken met wantrouwen en het idee ‘de gemeente geeft niets voor niets’. De stichting is daarom gestart met het nemen van energiebesparende maatregelen in de woningen van kennissen. Mensen die daar op bezoek kwamen, zagen mooie voorzieningen en wilden dat vervolgens ook. Op die manier kom je bij de mensen binnen. En als je vaker langskomt, kan er een vertrouwensband ontstaan. Hierdoor worden eventuele andere problemen ook makkelijker bespreekbaar.’*

Per gemeente verschilt de mate waarin men in de communicatie onderscheid maakt tussen verschillende doelgroepen. Ook verschilt welke groepen men überhaupt onderscheidt. De gemeenten die onderscheid maken, doen dit soms op basis van onderzoek vooraf. Zo maakt één bevroegde gemeente onderscheid tussen drie groepen bewoners en stemt ze haar communicatie daarop af. Zij spreekt van een groep ‘actieve en betrokken bewoners’, een ‘middengroep’ (weinig tijd of interesse) en een ‘afwachtende groep’ (min of meer afgehaakt). Op basis van dit onderscheid stelt de gemeente een breed aanbod samen voor bewoners. Hoewel iedereen alle uitnodigingen en communicatie ontvangt, verwacht de gemeente dat de instrumenten verschillende groepen aanspreken. Zo verwacht de gemeente op informatiebijeenkomsten vooral actieve en betrokken bewoners, zet ze (online) enquêtes in voor de middengroep en biedt ze huisbezoeken aan om ook de afwachtende groep mee te nemen.<sup>37</sup> Een andere gemeente heeft op basis van een focusgroep met bewoners besloten om een spotje uit te zenden op de regionale tv. In andere gevallen maken gemeenten onderscheid, doordat ze alternatieve communicatiemiddelen inzetten (o.a. wijkbakfiets).

Enkele gemeenten gaven expliciet aan dat ze een ontwikkeling hebben doorgemaakt in hun communicatie. Zij startten met het communiceren van een ‘systeemwereldverhaal’, waarin bijvoorbeeld het Klimaatakkoord van Parijs een prominente rol speelde. Na verloop van tijd bleek dat dit niet werkte. Toen schakelden ze over op communicatie die meer aansloot op de alledaagse ervaring van inwoners en wat er speelt in hun buurt.

#### **Wat doen gemeenten om laaggeletterden te bereiken?**

Gemeenten houden op verschillende manieren rekening met laaggeletterdheid. Van de gemeenten die wij hebben gesproken, is een deel zich al zeer bewust van het belang om iedereen te bereiken. Zij schrijven bijvoorbeeld op taalniveau B1. Het grootste deel van de Nederlanders begrijpt dit niveau, maar voor laaggeletterden kan dit nog te moeilijk zijn. Daarnaast zoeken sommige gemeenten actief contact met bewoners. Bijvoorbeeld als zij niet hebben gereageerd op een aanbod om hen te helpen hun woning aardgasvrij te maken.

<sup>37</sup> Dit onderscheid tussen groepen is gebaseerd op een TNO-onderzoek. Hierin werden volgens de gemeente zes leefstijlprofielen onderscheiden.

Andere gemeenten zijn zich bewust van de noodzaak om informatie aan te bieden die voor iedereen toegankelijk is, maar weten nog niet precies hoe ze dit moeten doen. Tot slot zijn er gemeenten die al blij zijn als een paar inwoners belangstelling tonen voor een informatiebijeenkomst. Vaak zijn dit gemeenten met een klein team voor het onderwerp warmtetransitie.

Uit de interviews komt naar voren dat er drie vraagstukken leven bij meerdere gemeenten. Zo vragen zij zich af wanneer ze moeten communiceren en hoe ze moeten omgaan met de opbrengst van huisbezoeken. Ook zoeken ze manieren om huurders van woningcorporaties goed te informeren over de gemeentelijke plannen voor aardgasvrij wonen. Hieronder gaan we hierop dieper in.

**Vraagstuk 1: wanneer communiceren?**

Meerdere gemeenten hebben twijfels over wanneer ze de burger het beste (breed) kunnen informeren over de voortgang van de plannen. Doen ze dat alleen als er iets concreets te zeggen valt over het project, zoals data of tarieven? Of ook als er niets specifiek aan de hand is? In meerdere gemeenten heeft de communicatie over het wijkproject tijdelijk stilgelegen. Dit gebeurt als het project vertraagt, bijvoorbeeld door een afwijzing van een aanvraag voor financiering. In een aantal gemeenten hoorden we dat de lange periodes van radiostilte bij bewoners tot vragen leidden over of het project nog wel doorgaat. Of over of ze later een plan voorgelegd krijgen, waar ze niet onderuit kunnen.<sup>38</sup>

Gemeente over radiostilte

*‘Onze gemeente is voor 2020 al gestart met de eerste brieven en bijeenkomsten om bewoners te informeren over de transitie naar aardgasvrij. De beperkingen die COVID-19 vervolgens met zich meebracht, zorgden ervoor dat veel dingen stil kwamen te liggen. Dat leidde tot onzekerheid. Er ontstonden geruchten over technische oplossingen waartegen veel weerstand was, maar die in werkelijkheid niet aan de orde waren. Het heeft vervolgens weer moeite gekost om deze geruchten te ontcrachten.’*

**Vraagstuk 2: hoe omgaan met de opbrengst van huisbezoeken?**

Huisbezoeken zijn een informele communicatievorm, waarbij sprake is van tweerichtingsverkeer. Hierdoor krijgen de medewerkers van de klussendienst (doorgaans vrijwilligers) ook te horen met welke sociale problemen bewoners te maken hebben. Als er bij het huisbezoek een medewerker van de gemeente meekomt, is dit soms de eerste keer in lange tijd dat iemand van de gemeente ‘achter de voordeur’ komt. De ‘bijvangst’ die dit kan opleveren, biedt een kans om mensen te helpen als zij sociale problemen hebben. Hiervoor moeten gemeenten de opbrengst van huisbezoeken wel op een adequate manier verwerken. Enkele gemeenten experimenteren op dit moment met gezamenlijke huisbezoeken. Hierbij koppelen ze een energiecoach of -adviseur aan een medewerker uit het sociale domein of maatschappelijk werker. Dit soort initiatieven kunnen wel worden belemmerd door de logica van systemen en budgetten en de soms krappe personele bezetting bij gemeenten.

**Vraagstuk 3: hoe zorgen we dat huurders in de sociale huursector goed worden geïnformeerd?**

Woningcorporaties moeten hun huurders goed informeren over de plannen om woningen aardgasvrij te maken. Gemeenten hebben hierin formeel geen rol: zij communiceren met de woningeigenaren. Bij een wijkaanpak worden inwoners echter wel in dezelfde periode geïnformeerd. Sommige gemeenten houden vast aan de formele verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij iedere partij de ‘eigen groep’ informeert. Andere gemeenten kiezen voor een nauwere

<sup>38</sup> In twee gemeenten gaven bewonersorganisaties expliciet aan dat zij regelmatige communicatie belangrijk vinden, ook als er géén ontwikkelingen zijn die bewoners op korte termijn gaan ondervinden.

samenwerking en stemmen van tevoren af welke informatie zij delen met inwoners. Zo verkleinen zij het risico dat inwoners verschillende informatie ontvangen en er verwarring ontstaat.

#### 4.2 Participatie

Uit het eerder aangehaalde PBL-onderzoek blijkt dat landelijk de helft van de gemeenten participatie en draagvlak expliciet benoemt in de tvw, als voorwaarde voor de warmtetransitie.<sup>39</sup> Binnen de gemeenten die wij hebben onderzocht, verschilt de mate waarin ze inwoners laten participeren of dat van plan zijn. Sommige gemeenten informeren alleen of vooral, terwijl in andere gemeenten burgers de transitie zelf organiseren. In dit geval speelt het plaatselijke bewonersinitiatief een grote rol. De gemeente ondersteunt en stelt kaders.

Niet alleen de mate van participatie verschilt, maar ook het moment waarop bewoners betrokken worden bij de plannen. Eén gemeente gaf aan dat ze bewoners online (vanwege COVID-19) had betrokken bij het formuleren van criteria voor de volgorde waarin buurten van het gas af zouden gaan. Dit leverde enkele honderden reacties op.

##### Een gedragen transitievisie warmte

Voor de overgang naar aardgasvrij heeft een gemeente voor de tvw samengewerkt met vijf woningcorporaties, een energiecoöperatie en de netwerkbeheerder. De tvw is inmiddels vastgesteld; alle partijen konden zich vinden in het eindproduct. Ook inwoners zijn betrokken bij de tvw. Zo kunnen zij in een enquête aangeven wat ze belangrijk vinden bij het aardgasvrij maken van de eigen woning. Deze enquête wordt één keer in de twee jaar herhaald. Ook zijn inwoners uitgenodigd voor de zogenoemde Tafel van 15. Hier konden inwoners meedenken over de visie en de wijkvolgorde. De respons was groot. Vanwege corona zijn daarna ook webinars georganiseerd.

Een deel van de gemeenten uit ons onderzoek onderscheidt verschillende doelgroepen als ze een participatietraject organiseert. Deze gemeenten doen dit op basis van motieven of leefstijl. Zo stellen ze een breed aanbod aan participatieopties samen, die in principe voor iedereen openstaan. Alle inwoners worden dus benaderd, in de verwachting dat verschillende instrumenten (bewonersbijeenkomst, enquête, huisbezoek) verschillende groepen mensen aanspreken. In sommige gemeenten zijn woningcorporaties betrokken bij de verduurzamingsplannen. Daarin regelt de gemeente de participatie van woningeigenaren en organiseert de corporatie doorgaans het draagvlak onder de eigen huurders.

De onderzochte gemeenten besteden in hun participatieplannen voor de warmtetransitie dus niet expliciet aandacht aan doelgroepen zoals laaggeletterden, mensen met financiële zorgen en spitsuurproblematiek.

##### Verschillende niveaus van participatie

Een gemeente heeft drie groepen bewoners geïdentificeerd: actieve en betrokken bewoners, een middengroep die weinig tijd of interesse heeft en tot slot een groep die min of meer is afgehaakt. Alle bewoners ontvangen via meerdere kanalen uitnodigingen om deel te nemen. In de praktijk blijkt dat vooral de eerste groep de bijeenkomsten bezoekt. De enquête is toegankelijker voor mensen uit de tweede groep. De derde groep wil de gemeente bereiken via huisbezoeken en een koffiekar in de wijk.

39 PBL (2023). [Overzicht transitievisies warmte](#).

In meerdere gemeenten geven respondenten aan dat de gemeente het lokale bewonersinitiatief ondersteunt. Zij ondersteunt bijvoorbeeld in natura (zoals door promotiemateriaal te drukken) of betaalt een of meer coördinatoren. Dit mes snijdt aan twee kanten. Enerzijds blijft het initiatief zo bestaan en gaat het niet ten onder aan de werklust die de transitie met zich meebrengt. Anderzijds kan de gemeente via het netwerk van het initiatief groepen bereiken die zij zelf niet of minder goed bereikt. Dit laatste werkt niet altijd zo, maar regelmatig staan bewoners meer open voor de boodschap van medebewoners dan voor die van de gemeente.

Ondanks de goede voorbeelden geven medewerkers van de helft van de bevroegde gemeenten aan dat ze moeite hebben om bewoners te betrekken bij de warmtetransitie. Laat staan dat ze genoemde doelgroepen weten te bereiken. Bovendien hebben gemeenten ook te maken met de participatieparadox.

#### **Hoe om te gaan met de participatieparadox?**

Een bekend fenomeen bij het betrekken van burgers is de zogenoemde ‘participatieparadox’. Betreft de overheid burgers te vroeg? Dan kan het leefomgevingsvraagstuk nog onvoldoende in kaart gebracht zijn. Benadert de overheid burgers te laat? Dan hebben de beleidsvoorbereiders al zo veel afslagen genomen, dat er geen ruimte meer is om alternatieve perspectieven en ideeën mee te nemen.<sup>40</sup> Sowieso tonen veel bewoners pas interesse als de gemeente al bezig is met de uitvoering van een project om een wijk aardgasvrij te maken. Inwoners vinden de doelstellingen in een eerder stadium nog te vaag en onzeker: ‘Kom maar terug als je kan vertellen wat er moet gaan gebeuren en wat dat gaat kosten.’ Dit betekent echter wel dat de belangrijke beslissingen al zijn genomen. En dat kan ook weer weerstand oproepen van mensen die vinden dat de overheid hun zaken oplegt, terwijl ze daarover mee willen praten. De vraag is dus wat het beste moment is om mensen uit te nodigen om te participeren.

Het aardgasvrij maken van woningen is een complexe opgave voor zowel burger als overheid. Als er weinig ruimte is voor bewoners om te participeren, moet de overheid hen daarover duidelijk informeren. Daarbij moet de overheid echter niet uit het oog verliezen wat er wél kan. Dit kan voor bewoners namelijk toch vaak belangrijk zijn. Bijzaken in de ogen van de overheid zijn namelijk vaak hoofdzaken voor de burger. Dit constateert ook TNO in haar rapport ‘Aardgasvrij wonen: drijfveren en barrières van bewoners’ van januari 2020.<sup>41</sup>

### **4.3 Financiële haalbaarheid**

De gemeenten bevestigen het beeld dat naar voren komt uit eerdere onderzoeken naar onder andere de proeftuinen aardgasvrije wijken. Bewoners kijken vooral naar welke kosten en welke verandering in wooncomfort verbonden zijn aan het overschakelen naar aardgasvrij. Meerdere gemeenten benoemen dat ze moeite hebben om warmtenetten te realiseren tegen acceptabele kosten. Enkele gemeenten benutten daarbij de proeftuinsubsidie uit het PAW om de kosten voor woningeigenaren op een acceptabel niveau te brengen.

Inmiddels kunnen gemeenten geen nieuwe aanvragen meer indienen onder het PAW. Per 1 juni 2023 kunnen *ondernemers* wel de WIS aanvragen. Deze subsidie is er voor bedrijven die vergevorderde plannen voor een warmtenet hebben, bedoeld voor de aansluiting van (vooral) huishoudens.<sup>42</sup> Verder kunnen verhuurders, waaronder woningcorporaties, een beroep doen op de stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH). Tot slot kunnen ook particulieren via de ISDE-regeling subsidie aanvragen om hun eigen woning te laten aansluiten op een warmtenet.

40 PBL (2023). [Betrokken burgers, onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving.](#)

41 TNO (2020). [Aardgasvrij wonen: drijfveren en barrières van bewoners.](#)

42 RVO (2023). [WIS subsidie.](#)



Gemeenten betwijfelen of de nieuwe subsidieregelingen zoals ook beschreven in paragraaf 3.3.2 het voor hen gemakkelijker maken om bewoners een passend aanbod te doen om aan te sluiten op een collectieve warmteoplossing. De nieuwe subsidies worden uitgekeerd aan verschillende partijen, zoals investeerders in warmtenetten, verhuurders en particuliere woningeigenaren. Het opstellen van een betaalbaar aanbod voor bewoners vergt dus de nodige coördinatie en welwillendheid van alle betrokkenen. Hier komt bij dat recent de prijzen van arbeid en materiaal zijn gestegen.

Sommige gemeenteambtenaren besteden erg veel tijd aan bewoners helpen om rijkssubsidies aan te vragen. Ook geven ze aan dat deze subsidies vaak niet tot een haalbaar en betaalbaar kostenplaatje leiden. Dat wij deze signalen binnenkrijgen, suggereert dat de financieringsinstrumenten mogelijk niet passend of voldoende zijn om de beleidsdoelen efficiënt te bereiken.

Gemeenteambtenaar over gebouwgebonden financiering

*'Wij zijn teleurgesteld dat de gebouwgebonden financiering er niet is gekomen. Deze financieringsvorm zou veel drempels wegnemen, vooral voor mensen met financiële zorgen of oudere mensen. Het gros van de mensen wil namelijk geen lening op eigen naam, ook geen 0-procentlening. Dat is heel begrijpelijk. Jammer genoeg gaat het nog een aantal jaar duren voordat deze financieringsvorm er komt. Dat vertraagt echt.'*

Zowel bij gemeenten als bij burgers is er nog veel onzekerheid over de betaalbaarheid van het aardgasvrij maken van woningen. Gemeenten worstelen met de vraag welke eigen bijdrage zij redelijkerwijs kunnen vragen van hun inwoners voor de benodigde woningaanpassingen. Iedere gemeente moet ook voor zichzelf vaststellen wat zij een redelijke bewonersbijdrage vindt. Hierdoor ontstaan verschillen in de eigen bijdrage die gemeenten vragen. Het is in deze fase ook lastig om zekerheid te geven over de financiële gevolgen voor bewoners.<sup>43</sup>

#### **Wat is een redelijke eigen bijdrage?**

In de gesprekken gaf één gemeente een concreet uitgangspunt aan voor de eigen bijdrage. Deze gemeente gaat ervan uit dat je als eigenaar-bewoner verantwoordelijk bent voor je eigen warmtevoorziening. Als je daartoe je cv-ketel moet vervangen, kost dat € 2.000,- tot € 2.500,-. Dat is volgens de gemeente daarom een redelijke eigen bijdrage voor het aardgasvrij maken van een woning. De totale kosten daarvan zijn overigens rond de € 15.000 per woning. Maar uit gesprekken bleek dat voor sommige mensen een eigen bijdrage van € 2.500 niet haalbaar is. Aan de andere kant hoef je in andere wijken minder van de onrendabele top af te halen om het voor mensen betaalbaar te houden. En in dat geval is het weer zonde om zo veel subsidie te geven. Dat maakt het lastig om vast te stellen wat een redelijke eigen bijdrage is.

#### **4.4 Ontzorgen**

De bezochte gemeenten verschillen in de mate waarin ze van plan zijn om bewoners te ontzorgen. Sommige gemeenten staan nog aan het begin van het traject naar aardgasvrij. Zij geven aan nog geen concrete plannen te hebben om bewoners te ontzorgen. Andere gemeenten hebben echter al de nodige plannen gemaakt om inwoners (verregaand) te ontzorgen. Daar krijgen bewoners begeleiding bij het aanvragen van een verduurzamingslening of kunnen ze de gemeente machtigen om voor hen een subsidie aan te vragen. Er zijn drie tot vijf huisbezoeken nodig om het proces te doorlopen van woningopname, energieadvies en hulp bij aanvragen van

<sup>43</sup> De [Handreiking betaalbaarheid](#) (VNG, 2023) is een belangrijke stap vooruit hierin. Zie ook paragraaf 3.6.

een lening of subsidie. Gemeenten geven aan dat vooral de aanvraag van een subsidie uit het Nationaal Warmtefonds de nodige huisbezoeken vraagt, door het omslachtige aanvraagproces.

#### **Vijf contactmomenten om mensen te ontzorgen**

Een van de gemeenten uit ons onderzoek biedt een uitgebreid ontzorgingspakket aan inwoners van de wijken die nu worden aangepakt. Dat begint met een woonplan voor iedere woning, dat de gemeente regelt en financiert. Dit woonplan is een advies op papier. Dat advies is technisch en niet per se makkelijk te lezen. Daarom organiseert de gemeente ook nagesprekken, om het advies door te lopen en waar nodig nader toe te lichten. Als mensen akkoord gaan met het advies, gaat het naar de aannemer. Ook bij de selectie van een aannemer ondersteunt de gemeente de inwoners. Alles bij elkaar houdt de gemeente rekening met vijf contactmomenten per woning om inwoners te helpen.

Als alternatief voor het zelf ontzorgen van inwoners heeft een van de bevroegde gemeenten een woonabonnement bedacht. Een derde partij verzorgt hierbij de administratie en het onderhoud. De woningeigenaar betaalt daarnaast een vast bedrag per maand voor de duurzaamheidsinvestering en het onderhoud. Vooralsnog zien we dat van de bevroegde gemeenten alleen gemeenten met een toegekende PAW-aanvraag concrete plannen hebben om bewoners verregaand te ontzorgen. Door meerdere gemeenten is aangegeven dat ontzorgen intensief is. Het ontbreekt hen aan mankracht en middelen om dit voor kwetsbare doelgroepen te doen, laat staan voor alle bewoners. Het ontzorgen beantwoordt aan een behoefte, maar roept wel de vraag op hoe ver gemeenten hierin moeten gaan.

#### **4.5 Inwoners (nog) beter leren kennen**

Om woningen aardgasvrij te maken, zijn aanpassingen in de woning zelf nodig. In sommige gevallen is het nodig om de woning eerst te isoleren. Er zijn ook gemeenten die iedere woning laten analyseren om een advies op maat te kunnen geven aan inwoners. Technici voeren deze werkzaamheden uit. Zij adviseren over de woning of knappen deze op.

Veel gemeenten zien de woningbezoeken die hiervoor nodig zijn als een kans. In de wijken waarmee de gemeenten uit ons onderzoek zijn gestart, komt armoede relatief vaak voor. Bij een huisbezoek kunnen gemeenten problemen signaleren die zijn gerelateerd aan armoede (zoals schulden) en vervolgens hulp bieden op een moment dat deze (hopelijk) nog behapbaar zijn. Ook andere problemen die spelen in sociaal zwakke(re) wijken, kunnen bij een huisbezoek aan het licht komen, bijvoorbeeld eenzaamheid, of een specifieke zorgbehoefte.<sup>44</sup> Als een technicus (uit het 'fysieke domein') ziet dat mensen problemen hebben, kan en mag hij daarop echter geen actie ondernemen. Een aantal gemeenten heeft er daarom voor gekozen om vanaf het eerste gesprek aan de deur teams langs te sturen. Deze teams bestaan uit mensen die klussen aan de woning én mensen uit het sociale domein die met bewoners in gesprek gaan.

<sup>44</sup> Veel gemeenten werken al met wijkprofielen. Ook landelijk zijn monitoren beschikbaar die gemeenten in staat stellen onderscheid te maken tussen sociaal zwakke(re) wijken en wijken die bovengemiddeld scoren op domeinen als zorg en welzijn, veiligheid en arbeid en inkomen. Zie bijvoorbeeld de [KIS wijkmonitor](#) (Kennisplatform inclusief samenleven, 2022).

## 5 Conclusies en aanbevelingen

Uit dit onderzoek naar de vraag in hoeverre het Rijk en de gemeenten maatregelen nemen om alle burgers mee te nemen in de transitie naar aardgasvrij wonen komen een aantal conclusies en aanbevelingen naar voren die in de volgende paragrafen worden besproken.

### 5.1 Conclusies

#### ***Gemeenten zetten in op toegankelijke communicatie, maar sommige groepen zijn moeilijk te bereiken.***

Veel gemeenten zijn gemotiveerd om zo veel mogelijk inwoners uit zo veel mogelijk doelgroepen te bereiken. Ondanks deze goede intenties zien wij wel grote verschillen tussen gemeenten in de toegankelijkheid van de communicatie. Er wordt bijvoorbeeld niet in alle gemeenten genoeg gedaan om rekening te houden met kwetsbaarheden. Over het algemeen zetten gemeenten in op toegankelijke communicatie, maar niet genoeg om redelijkerwijs alle, of de meeste, inwoners te bereiken. Wij signaleren in dat licht het volgende:

- Laaggeletterden vinden communicatie over de warmtetransitie niet begrijpelijk genoeg. Hierdoor ontstaat het risico dat zij afhaken.
- Communicatie met huurders is primair een verantwoordelijkheid van de verhuurder. Maar als deze dit niet goed genoeg doet, ontstaan er verschillen in hoe huurders en eigenaren van een koopwoning worden geïnformeerd over de wijkaanpak.
- Communicatie die actie of een handeling van de burger vraagt, bereikt alleen een al geïnteresseerde, (digitaal)vaardige burger.

Ook zijn er zekere, relatief makkelijk te vermijden risico's die niet alle gemeenten voldoende afdekken. Een voorbeeld hiervan is radiostilte in de communicatie, wat kan leiden tot onzekerheid en vragen bij bewoners.

#### ***Participatie: veel goede wil, maar in de praktijk soms een worsteling***

De meeste gemeenten hebben de ambitie om een representatieve vertegenwoordiging van de wijk mee te laten denken. Deze ambitie is ook te zien bij de ambtenaren, die over het algemeen een open houding hebben. Gemeenten hebben echter vaak nog moeite om die (brede groep) bewoners te betrekken.

De onderzochte gemeenten verschillen sterk in de ambities van de uitvoering, hoeveel inspraak inwoners horen te krijgen en de ingezette methoden om deze inspraak te realiseren. Sommige gemeenten zijn al blij als er mensen langskomen bij een informatieavond, terwijl andere gemeenten afgehaakte inwoners actief betrekken bij het participatietraject. Hoewel elke gemeente dus aangeeft representatieve vertegenwoordiging belangrijk te vinden, komen sommige gemeenten er niet aan toe zich hiervoor in te zetten door de vele andere taken. Er wordt bovendien over het algemeen nog weinig rekening gehouden met kwetsbaarheden. Hierdoor bestaat het risico dat bij veel gemeenten mensen met kwetsbaarheden, of minder geëngageerde mensen, onvoldoende gerepresenteerd zijn in het participatietraject.

Woningen aardgasvrij maken is een technisch complexe opgave en het is niet altijd mogelijk om burgers mee te laten beslissen. De onderzochte gemeenten zoeken daarom naar kaders die duidelijk maken waarover burgers wel en niet kunnen meepraten en meebeslissen. Ook worstelen ze met hoe hierover helder kan worden gecommuniceerd.

**Onzekerheid over betaalbaarheid**

Financiële haalbaarheid is van groot belang voor inwoners. Bijna alle gemeenten hebben veel moeite met het betaalbaar maken van de warmtetransitie, vooral niet-PAW-gemeenten. Veel burgers kunnen niet zelf de onrendabele top financieren en hebben moeite met het aanvragen van subsidies en regelingen. Er zijn ook geen richtlijnen vanuit het Rijk voor wat een redelijke hoogte is voor de eigen bijdrage. Iedere gemeente moet dus zelf vaststellen wat een redelijke bewonersbijdrage is. Hierdoor ontstaan verschillen tussen gemeenten. Daarnaast zijn er onzekerheden over de financiering. De kosten kunnen tijdens een project stijgen, bijvoorbeeld door inflatie of als minder mensen meedoen aan een collectieve oplossing. Deze zaken maken het moeilijk voor gemeenten om eenduidig te communiceren over de betaalbaarheid. Via het PAW konden gemeenten inwoners van proeftuinen ruim subsidiëren. Maar de huidige subsidiemogelijkheden zijn logistiek complexer. Meerdere gemeenten geven aan dat het niet helder is hoe de bestaande subsidiemogelijkheden de transitie financieel haalbaar maken.

**Ontzorgen**

Gemeenten verschillen sterk in de mate waarin ze hun inwoners ondersteunen bij de ingewikkelde processen van de warmtetransitie. In de meest uitgebreide ontzorging die wij zijn tegengekomen, zijn er vijf momenten waarop de gemeente de burger actief helpt en ondersteunt. In veel andere gemeenten is de ondersteuning echter beperkt. Verregaand ontzorgen zien wij vooral bij PAW-gemeenten, waarschijnlijk vanwege de hoge kosten ervan. In de huidige context van complexe wet- en regelgeving is het waarschijnlijk dat ontzorging noodzakelijk is om alle burgers mee te nemen in de warmtetransitie.

**Aandacht voor de sociale component van de warmtetransitie biedt kansen**

Gemeenten komen voor de (voorbereiding op) de warmtetransitie ‘achter de voordeur’ bij hun bewoners. De gemeenten die wij hebben gesproken, zien de warmtetransitie daarom als een kans om sociale problemen van kwetsbare inwoners vroeg te signaleren en aan te pakken. Mensen die al jaren niet op een positieve manier contact hadden met de overheid, kunnen daardoor ervaren dat het ook anders kan.

**5.2 Aanbevelingen**

**Aanbevelingen aan gemeenten**

**Communiceer regelmatig en begrijpelijk, en stem communicatie af**

- Communiceer regelmatig over (het proces van) de warmtetransitie in de wijk, ook als er nog geen concrete uitvoeringsstappen worden gezet. Door proactief te communiceren laat je als gemeente zien dat je nog steeds werkt aan het project. Dit voorkomt onzekerheid en geruchten.
- Zorg dat de communicatie ook mensen bereikt die laaggeletterd zijn, bijvoorbeeld door bij henzelf te toetsen of brieven en websites voor hen toegankelijk zijn. Doe dit in ieder geval voor essentiële informatie zoals een uitnodiging voor de eerste informatiebijeenkomst. Overweeg ook te communiceren in pictogrammen of via filmpjes. Bied per fragment een voorleesfunctie aan op de website.
- Stem af met lokale verhuurders wat en wanneer je communiceert over de lokale warmtetransitie. Doe dit in ieder geval met de woningcorporaties.
- Onderzoek wie je bereikt hebt met de communicatie over de warmtetransitie. Doe vervolgacties voor de groepen die je nog niet hebt bereikt.

**Laat participatie aansluiten bij wat de bewoner wil en kan**

Houd bij het organiseren van participatie rekening met de verschillende behoeften en mogelijkheden van bewoners. Werk bijvoorbeeld met online en fysieke participatiemogelijkheden en/of organiseer een intensieve en een ‘light’ variant van participatie. Zo bereik je een zo groot mogelijke groep inwoners.

***Laat het fysieke en sociale domein samenwerken***

Organiseer in sociaal zwakkere wijken zo vroeg mogelijk in het proces de samenwerking tussen het fysieke en sociale domein. Op die manier grijp je de kans die de warmtetransitie biedt om sociale problematiek vroegtijdig te herkennen en aan te pakken. Dit kan door teams te vormen van medewerkers uit het sociale en het fysieke domein die vanaf de voorbereidende fase samen inwoners bezoeken.

**Aanbevelingen aan de ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Klimaat en Energie**

***Werk aan de kennisbasis van de aanpak voor mensen met kwetsbaarheden***

Zorg dat de kennis die wordt ontwikkeld, onder andere binnen het NPLW, ook de sociale kant van de warmtetransitie meeneemt. Houd daarbij rekening met verschillende kwetsbaarheden die ervoor kunnen zorgen dat mensen minder goed mee kunnen doen met de warmtetransitie.

***Draag bij aan financiële haalbaarheid***

Geef gemeenten meer helderheid over wanneer sprake is van een voor burgers betaalbare warmtetransitie. Blijf daarnaast werken aan de toegankelijkheid van regelingen – zorg dat subsidies voor iedereen makkelijk zijn aan te vragen. Het Nationaal Warmtefonds is een aandachtspunt, maar ook (in mindere mate) de ISDE.

***Kijk waar gemeenten verder ondersteund kunnen worden***

Faciliteer de samenwerking tussen het sociale en fysieke domein als onderdeel van de warmtetransitie binnen gemeenten. Kijk daarbij welke rol het ministerie van BZK kan vervullen in het verwerken van gemeentelijke signalen vanuit de wijkaanpak.

***Intensiever overleg met gemeenten over uitvoerbaarheid beleid***

Een aantal gemeenten heeft inmiddels ervaring met de eerste fase van het aardgasvrij maken van wijken. Intensiveer het overleg met deze gemeenten bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Op die manier ontstaat een (nog) beter beeld van de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid.

## Bijlage 1 Beleid warmtetransitie

### **Doelstellingen van de overheid**

In 2050 moet de hele gebouwde omgeving van Nederland aardgasvrij zijn. Om dat doel te bereiken is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 2030 in totaal 1,5 miljoen woningen en gebouwen aardgasvrij verduurzaamd zijn. In het Beleidsprogramma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO) heeft het kabinet Rutte-IV uitgewerkt hoe de doelen bereikt kunnen worden.<sup>45</sup> In april 2023 heeft het kabinet een aanvullend klimaatpakket aangekondigd. Hiermee bouwt het naar eigen zeggen extra zekerheid in om de doelstellingen voor 2030 te halen. Eén van de doelen is dat in 2030 een miljoen hybride warmtepompen zijn geïnstalleerd in de bestaande woningbouw. Daarnaast zijn 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet gerealiseerd in de bestaande woningbouw. Ten slotte gaat meer ingezet worden op het bijmengen van groen gas. De doelstelling is om 1,6 BCM7 groen gas bij te mengen.<sup>46</sup> Dit zijn meetbare doelstellingen. Wij hebben in dit onderzoek niet gekeken of deze doelstellingen haalbaar zijn. Wat ons wel is opgevallen, is dat het veel tijd kost om zorgvuldig te onderzoeken wat de beste technische oplossing is per (deel)wijk. Ook is lastig te bepalen wat de beste manier is om inwoners mee te nemen in het besluitvormings- en communicatieproces.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

In het Klimaatakkoord is een wijkgerichte aanpak afgesproken voor de gebouwde omgeving. Hiermee hebben gemeenten een regierol gekregen.<sup>47</sup> Zij nemen die regie door een transitievisie warmte (tvw) vast te stellen (gemeenteraad) en uitvoeringsplannen op te stellen op wijkniveau (college). In de tvw staat een tijdpad dat vermeld wanneer wijken van het aardgas afgaan. Voor de wijken waarvan de transitie vóór 2030 gepland is, moet de gemeente ook aangeven welke alternatieven voor aardgas daar toepasbaar zijn.

In de periode 2020-2022 hebben alle gemeenten in Nederland een tvw opgesteld.<sup>48</sup> Op basis van deze visie zetten gemeenten nu de eerste stappen richting uitvoeringsplannen op wijkniveau. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om in gesprek te gaan met betrokken stakeholders zoals bewoners, woningcorporaties, en de netbeheerder. Samen bepalen ze de aanpak per wijk, inclusief de datum waarop de levering van aardgas beëindigd wordt. Dit komt in het uitvoeringsplan te staan, waarin rekening is gehouden met investeringsplannen van netbeheerders en gebouweigenaren. Per wijk kan verschillen hoe een uitvoeringsplan tot stand komt en dus hoe gemeenten hun regierol invullen. Dit hangt bijvoorbeeld af van de vraag of er in een wijk veel actieve bewoners zijn die een rol kunnen vervullen.<sup>49</sup>

Het Rijk is primair verantwoordelijk voor het stellen van doelen op hoofdlijnen en het aanpassen van wetgeving en kaders. De doelen zijn vastgelegd in de Klimaatwet en de wetgeving en kaders worden op dit moment aangepast. Daarnaast staat het Rijk gemeenten bij met kennis en expertise, bijvoorbeeld in de leidraad die in het Klimaatakkoord wordt benoemd. Dit is een digitaal hulpmiddel dat informatie bevat op wijkniveau over zowel de maatschappelijke kosten als de eindgebruikerskosten van verschillende warmtetoepassingen. Gemeenten kunnen de verstrekte informatie verrijken met hun eigen gegevens en zo de wijk(en) selecteren die het meest kosteneffectief gasloos gemaakt kunnen worden.

45 RVO (2022). [Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving](#).

46 RVO (2022). [Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving](#), p. 14.

47 Rijksoverheid (2019). [Klimaatakkoord](#) (C1.7, p. 23-31).

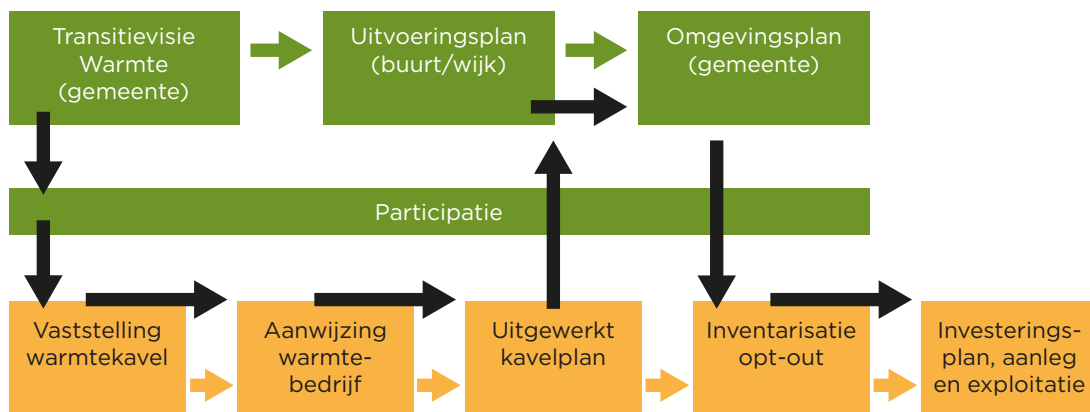
48 PBL (2023). [Overzicht transitievisies warmte](#).

49 TNO, G4 en Platform 31 maken onderscheid tussen drie 'archetypes': top-down besturen, bottom-up laveren en navigeren door het stellen van kaders en richtlijnen.

**Instrumenten om de doelen te bereiken**

**Wetgeving**

In het Klimaatakkoord is een wetgevingsagenda opgesteld voor de wijkgerichte aanpak. Onderdeel daarvan zijn de Omgevingswet (die op 1 januari 2024 ingaat), de Wet collectieve warmtevoorziening (WCW) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).<sup>50</sup> Deze wetten sturen de warmtetransitie. In de figuur hieronder is schematische weergegeven hoe de transitie verloopt bij een wijkgerichte aanpak. De beschreven processtappen hierin zijn dus vooral relevant als de gemeente kiest voor een collectief systeem (warmtenet).



Figuur 1: Proces wijkgerichte aanpak<sup>51</sup>

De Omgevingswet en de Wgiw bevatten regels over de groene stappen boven in de figuur, de WCW over de gele stappen. De zwarte pijlen staan voor het proces van de warmtetransitie (thematisch), de groene en gele pijlen voor de processtappen zoals die in respectievelijk de Omgevingswet/Wgiw en de WCW (deels) beschreven staan (juridisch).

De wetgever wil de transitievisie warmte als programma onderbrengen bij de Omgevingswet.<sup>52</sup> Bij programma's die vallen onder de Omgevingswet is de overheid verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. In het uitvoeringsplan beschrijft de gemeente hoe ze de wijkgerichte aanpak in een of meer specifieke wijken wil uitvoeren. Het plan biedt een totaaloverzicht over wie wanneer welke stappen uitvoert. Hoe dit plan tot stand komt is niet vastgelegd in (voorgenomen) wetgeving. In de praktijk verschilt dit per gemeente en zelfs per wijk. Dit hangt onder andere af van welke alternatieve warmtebronnen er beschikbaar zijn, of er een bewonersinitiatief actief is en hoe het woningbezit is verdeeld. Wel is het uitvoeringsplan onderdeel van de onderbouwing van het (raads-)besluit tot wijziging van het omgevingsplan. In het omgevingsplan vertaalt de gemeente het uitvoeringsplan in juridische regels, die ook inwoners en bedrijven binden. Voor het wijzigen van het omgevingsplan gelden de regels van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met bijbehorende inspraak-, zienswijze en beroepsmogelijkheden. Daarnaast is ook de lokale participatie-verordening relevant, omdat het gaat over beleid.<sup>53</sup>

50 Hoewel de nieuwe Energiewet ook relevant is voor het thema, gaat deze niet over instrumenten voor gemeenten om de lokale warmtetransitie te beïnvloeden. Daarom is deze wet buiten beschouwing gelaten.  
 51 Rijksoverheid, [Toelichting Wet collectieve warmtevoorziening internetconsultatie](#), p. 11.  
 52 Raad van State (2022). [Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie](#) (advies).  
 53 Met inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau zijn alle gemeenten, waterschappen en provincies verplicht een participatieverordening op te stellen. De wet is anno september 2023 in behandeling bij de Tweede Kamer.

De gele stappen onder in het figuur worden geregeld door de WCW. Het college krijgt op grond van de WCW de bevoegdheid om een warmtekavel vast te stellen. Dit is een gebied binnen een of meer gemeenten waarbinnen wijken liggen die zij wil aansluiten op een collectieve warmtevoorziening. Als het college de warmtekavel heeft vastgesteld, moet het een warmtebedrijf aanwijzen. Zonder deze aanwijzing is het verboden voor warmteleveranciers om warmte te leveren. Het college moet ook instemmen met het uitgewerkte kavelplan. Hierin geeft het warmtebedrijf aan hoe het de warmtevoorziening denkt te gaan aansluiten. In het kavelplan geeft het warmtebedrijf inzicht in de planning, hoe het gebruikers gaat betrekken en (indicatief) welke kosten, tarieven en voorwaarden er zijn. Dankzij zijn instemmingsrecht kan het college toetsen of het kavelplan 'voldoende in lijn is met de uitkomsten van het participatieproces en voldoende rekening houdt met de inbreng van stakeholders in dit proces'.<sup>54</sup>

Formeel volgen er nog enkele stappen nadat het college heeft ingestemd met het kavelplan (opt-out, investeringsplan/aanleg/exploitatie). Het participatieproces is dan echter al doorlopen. Huiseigenaren kunnen nog kiezen voor een 'opt-out' (dus niet aansluiten op de collectieve warmteoplossing), maar moeten dan wel een 'gelijkwaardig alternatief' (qua energiezuinigheid en milieubelasting) selecteren.

### **Subsidies voor woningeigenaren en ondernemers**

1. Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)  
Woningeigenaren en zakelijke gebruikers kunnen subsidie krijgen voor het nemen van besparende en duurzame maatregelen in hun bestaande woning of bedrijfspand. In 2023 is € 350 miljoen beschikbaar voor zonneboilers, (hybride) warmtepompen, isolatiemaatregelen, aansluitingen op een warmtenet en een elektrische kookvoorziening. Jaarlijks komt er een nieuw budget beschikbaar. De ISDE-subsidie loopt door tot 2030.<sup>55</sup>
2. Subsidieregeling voor particuliere verhuurders en institutionele beleggers  
Particuliere verhuurders en institutionele beleggers kunnen in aanmerking komen voor de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH). Deze regeling biedt hun subsidie voor energiebesparende maatregelen die hun huurwoning(en) verduurzamen. De regeling is gestart op 1 april 2022 en eindigt op 31 december 2025. In totaal is € 152 miljoen beschikbaar voor deze regeling. Op 30 mei 2023 was 99 procent hiervan nog niet besteed. Verhuurders krijgen per woning maximaal € 6.000,- subsidie en in totaal maximaal € 400.000,-.<sup>56</sup>
3. Subsidieregeling verduurzaming voor verenigingen van eigenaars (SVVE)  
Verenigingen van eigenaren (vve's), woonverenigingen of wooncoöperaties vanuit de SVVE subsidie aanvragen voor energieadvies, verduurzamingsmaatregelen zoals isolatie of de aanschaf van een warmtepomp en advies voor oplaadpunten voor elektrische auto's.<sup>57</sup>
4. Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH)  
Gemengde vve's en verhuurders van een of meerdere huurwoningen kunnen vanuit de SAH subsidie aanvragen voor aanpassingen in de woningen en aansluitkosten op een warmtenet. Gemengde vve's zijn verenigingen van eigenaren waarbinnen een deel van de eigenaren zelf in de woning woont (eigenaar-bewoners) en een deel de woning verhuurt. De aanvrager krijgt maximaal € 5.000,- subsidie per woning. De regeling eindigt op 31 december 2023.<sup>58</sup>

54 Rijksoverheid, [Toelichting Wet collectieve warmtevoorziening internetconsultatie](#), p. 13.

55 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

56 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/svoh>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

57 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/svve>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

58 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sah>, geraadpleegd op 1 augustus 2023.



#### 5. Warmtenetten investeringssubsidie (WIS)

De WIS is voor ondernemers die snel kunnen starten met de aanleg van een warmtenet. Dit zijn ondernemers die dus al ver zijn met hun plannen. De subsidie helpt om versneld te investeren in de aanleg van warmtenetten. De belangrijkste voorwaarde is dat de aanvrager investeert in warmtenetten voor kleinverbruikersaansluitingen (kleiner dan 100kW) en blokverwarmingsaansluitingen in de bestaande bouw. Met het warmtenet verwarmt de aanvrager ruimtes in woningen of kleinverbruikers in gebouwen zonder woonfunctie. Ook kan met het warmtenet warm tapwater voor deze gebouwen worden verwarmd. In is € 150 miljoen aan subsidie beschikbaar gesteld. De regeling is op 1 juni 2023 opengesteld en op 2 juni 2023 vermeldde de site dat de regeling was overtekend.<sup>59</sup>

### **Programma's ter ondersteuning en versnelling**

#### 1. Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)

Tot 1 januari 2023 waren het Expertisecentrum Warmte (ECW) en het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) op nationaal niveau beschikbaar voor gemeenten. Het ECW was de beheerder van de leidraad en kenniscentrum op het gebied van technische, economische en duurzaamheidsaspecten. Ook verzamelde het kennis over nationale ontwikkelingen zoals aquathermie en geothermie. Daarnaast was het PAW een kennis- en leerprogramma en de financier van gemeentelijke projecten om wijken aardgasvrij te maken. Per 1 januari 2023 zijn beide opgegaan in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW).

Het NPLW moet bijdragen aan zowel de gebiedsgerichte aanpak van de warmtetransitie als de individuele aanpak van huur- en koopwoningen. Het programma is onderdeel van het PVGO. Het doel van het NPLW is 'gemeenten te ondersteunen bij de warmtetransitie, door landelijke en lokale kennis en expertise beschikbaar te stellen, goede voorbeelden te delen, knelpunten te signaleren en een bijdrage te leveren aan oplossingen'.<sup>60</sup> Het NPLW doet dit aan de hand van de volgende vijf kerntaken:

- Gemeenten ondersteunen met kennis en hen handelingsperspectief bieden.
- Kansen en belemmeringen signaleren in uitvoering en beleid.
- Data ontsluiten en de voortgang van de lokale warmtetransitie monitoren.
- Communiceren welke kennis en middelen beschikbaar zijn voor de lokale warmtetransitie en hoe de voortgang van de transitie is.
- Regionale samenwerking stimuleren tussen gemeenten en partners in de uitvoering.

#### 2. De Regionale Energiestrategieën (RES)

Tussen de afspraken uit het Klimaatakkoord en wijken die van het gas afaan, bevinden zich de Regionale Energiestrategieën (RES). Een regionale energiestrategie is volgens het Klimaatakkoord een product waarin de regio beschrijft welke energiedoelstellingen gehaald moeten worden en op welke termijn. Ook is het een belangrijk instrument om die doelstellingen (zoals zonne- en windenergie) ruimtelijk in te passen en de juiste mensen hierbij te betrekken. Onderdeel van de strategie is de zogeheten Regionale Structuur Warmte (RSW). De RSW bevat onder andere een overzicht van alle beschikbare (grootschalige) duurzame energiebronnen in de regio, de totale warmtevraag binnen de regio en de bestaande en geprojecteerde infrastructuur voor warmte. De RES 1.0 moet ten minste zijn ondertekend door het provinciebestuur, het waterschapsbestuur en het bestuur van de deelnemende gemeenten. Door de RES te ondertekenen committeren zij zich om die plannen mogelijk te maken. Dit gebeurt door deze vast te leggen in lokale regelgeving (zoals omgevingsplannen en -programma's). Iedere twee jaar wordt de RES geactualiseerd op basis van nieuwe en vervallen plannen.

59 RVO, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/wis>, geraadpleegd op 13 juni 2023.

60 NPLW, [Wat doen wij](#), geraadpleegd 10 juli 2023.

3. Nationaal Isolatieprogramma

Het doel van het Nationaal Isolatieprogramma is om 2,5 miljoen woningen te isoleren in de periode tot en met 2030. De nadruk ligt daarbij op de 1,5 miljoen slecht geïsoleerde woningen (label E, F en G). Hiervoor stelt het Rijk vier miljard euro beschikbaar. Veel gemeenten zetten in hun tvw ook in op isolatie. De wijkgerichte aanpak en de inzet op het isoleren van de woningen met label E, F en G moeten elkaar zo veel mogelijk versterken.

4. Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving

Overkoepelend is er het Beleidsprogramma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO). Hierin staat het beleid dat kan bijdragen aan een snellere verduurzaming onder individuele bewoners en op gebiedsniveau (bijvoorbeeld met een wijkaanpak). Het programma is een combinatie van normeren en beprijzen. Ook moet het woningeigenaren beter ondersteunen met informatie, ontzorging, subsidiëring en financiering. Het programma moet bevorderen dat natuurlijke momenten voor verduurzaming optimaal benut worden. Dit betekent dat verduurzaming (zo mogelijk aardgasvrij) wordt meegenomen bij vervanging van de cv-ketel, groot onderhoud of aankoop van een nieuwe woning. Gelijktijdig worden, onder regie van de gemeenten, wijken (collectief) verduurzaamd. Dit kan via een stapsgewijze aanpak met isolatie en hybride warmtepomp, via bewonerscollectieven, maar ook met een collectieve overstap op een alternatieve energievoorziening, zoals een warmtenet.

## Bijlage 2 Ervaringen en tips van laaggeletterden

### **Hoe kan je laaggeletterden bereiken?**

- Persoonlijk contact werkt het best. Andere opties zijn informatie via wijkkrant of mensen aanspreken op een weekmarkt. Sluit aan bij andere bijeenkomsten zoals een ouderavond. Geef informatie bij de voedselbank, kledingbank, huisarts.
- Als je mensen wilt wijzen op informatiebijeenkomsten: maak een schriftelijke huis-aan-huisuitnodiging die kort is en alleen essentiële informatie bevat. Let daarbij op de schrijftips van de taalambassadeurs. Start in de uitnodiging met de praktische informatie in een grafisch onderscheidend blok: datum, tijdstip, locatie. Geef de mogelijkheid om de gemeente te bellen voor meer informatie.
- Als je een reactie vraagt, geef voldoende tijd om te reageren. Vaak moet iemand anders lezen of uitleggen waarover de brief gaat.
- Bied in schriftelijke communicatie en op de site een telefoonnummer aan dat mensen kunnen bellen voor meer informatie.

### **Informatie op internet**

1. Zorg voor een gebruiksvriendelijke navigatie, logisch gestructureerd vanuit het onderwerp.
  - Internetpagina's van de gemeente over de warmtetransitie zijn geregeld moeilijk te vinden. Zorg dat het onderwerp aardgasvrij wonen vanaf de homepage met een beperkt aantal keer doorklikken te vinden is. Let er daarbij op dat het onderwerp vanaf het begin vindbaar is. Gemeenten gebruiken op hun site 'duurzaamheid' vaak als tussenstap. Dit bemoeilijkt het navigeren, als iemand gericht op zoek is naar informatie over aardgasvrij wonen in de eigen wijk en weinig kennis heeft van het onderwerp.
  - Zoeken via een zoekmachine levert veel resultaten op, en de site van de gemeente komt daarbij niet per se op de eerste plaats te staan. In zo'n geval kan een zoeker terecht komen op een pagina van een woningcorporatie of een netbeheerder die minder relevant is. Dat kan verwarring veroorzaken. Zorg daarom dat de gemeentepagina hoog in de zoekresultaten van een zoekmachine terugkomt.
  - Er zijn heel veel sites die informatie geven over een onderdeel van de warmtetransitie. Dat zorgt ervoor dat laaggeletterden het overzicht verliezen of op een 'verkeerde site' terecht komen.
2. Bied overal de voorleesfunctie aan, bij voorkeur op een zo laag mogelijk niveau. Voorbeeld: zorg dat mensen iedere 'veel gestelde vraag' afzonderlijk kunnen voorlezen, in plaats van de hele pagina van begin tot eind te moeten laten voorlezen.
3. Zorg voor een mogelijkheid om tekst te vergroten.

### **Taalgebruik - Algemene tips**

- De Stichting Lezen en Schrijven heeft kennisbladen gemaakt voor eenvoudig schrijven en eenvoudige websites. Maak hier gebruik van. De taalambassadeurs van de stichting ABC merkten over zowel de nieuwsbrieven als de websites op dat hierop lange/ingewikkelde woorden en zinnen staan.
- Start bij nieuwsbrieven met een grafisch duidelijk onderscheiden blok met alle essentiële informatie in eenvoudige taal: wat moet iedere inwoner weten. In de rest van de nieuwsbrief kan dan verdiepende informatie staan. Dit deel hoeft niet zo eenvoudig mogelijk te worden geschreven; de laaggeletterden die wij spraken, gaven aan dat zij zich graag beperken tot de essentie.
- Vermijd moeilijke of lange woorden of leg ze uit. De overgang naar aardgasvrij wonen is een technisch proces waarbij ook veel vakjargon hoort. Leg dit uit of probeer alternatieven te vinden voor de lange en moeilijke woorden. De taalambassadeurs noemden als

moeilijke woorden onder meer: aardwarmte, aquathermie, collectieve oplossing, corporaties, dakhoogteverschil, financieringsmaatregelen, informatieavond, innovatie, isolatiemaatregelen, reactieperiode, rioolwaterzuiveringsinstallatie, startbijeenkomst, transitievisie, verduurzamingsmaatregelen, warmtealternatief, warmtenet, waterstofbackbone, wijkinitiatieven en wijkwarmteplan.

**Nationale ombudsman**

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63  
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2023/149 is een uitgave van de  
Nationale ombudsman, 10 oktober 2023

