



VERDUURZAMING VAN
KWETSBARE WIJKEN



Programma
Aardgasvrije
Wijken
PAW

NYENRODE
BUSINESS UNIVERSITEIT

—PLATFORM31—

Samen naar een duurzame en leefbare wijk

Lessen van drie jaar experimenteren in kwetsbare wijken

Voorwoord

In het najaar van 2017 kwamen wij, Anke van Hal en Matthijs Uytterlinde, elkaar tegen tijdens een symposium. We kenden elkaar van een gemeenschappelijk onderzoek enkele jaren eerder en de ontmoeting vormde de aanleiding om weer eens bij te praten.¹ Anke woonde op dat moment in de Canadese stad Toronto en vertelde verheugd te zijn over de aandacht van de Nederlandse overheid om de verduurzaming van de bestaande woningbouw wijkgericht aan te pakken. Dit omdat ze tijdens haar contacten met het Sustainable Neighbourhood Action Program (SNAP) in Toronto had ervaren wat de positieve impact kan zijn van een goed georganiseerd op duurzaamheid gericht proces in kwetsbare wijken. Zij was ervan overtuigd geraakt dat een wijkgerichte aanpak in dergelijke wijken een grote positieve bijdrage kan leveren aan draagvlak voor de energietransitie.

Ook Matthijs zag destijds de potentie van een wijkgerichte benadering van de energietransitie. Vanuit Platform31 had hij verschillende onderzoeken verricht naar de achteruitgang van de leefbaarheid in kwetsbare wijken. Die was niet alleen het gevolg van afwezig rijksbeleid, ook veel gemeenten en woningcorporaties stelden destijds andere prioriteiten. Met een ingrijpende energietransitie in aantocht, zag hij kansen om een dubbelslag te slaan en ook de sociale problematiek in kwetsbare wijken aan te pakken. Zou de energietransitie kunnen uitgroeien tot een van de broodnodige nieuwe motoren van de integrale wijkaanpak?

Vanuit de overtuiging dat de energietransitie als hefboom kan dienen voor een algehele kwaliteitsverbetering van kwetsbare wijken, gingen we in 2018 met allerlei partijen in gesprek. We stonden niet alleen, zo bleek toen we ons

idee voor een experimentenprogramma bekendmaakten. Daarom startten we, ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), eind 2018 samen met deelnemende gemeenten en samenwerkingspartners met het meerjarige experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken. Met als doel: de energietransitie in kwetsbare wijken te verbinden met andere (leefbaarheids)opgaven, zodat we niet alleen duurzame wijken, maar ook op andere terreinen betere wijken kunnen realiseren. Op voorhand was duidelijk dat dit een uitdaging zou worden: het vereist een open vizier om met een brede, integrale aanpak aan de slag te gaan.

Na drie jaar experimenteren maken we in dit rapport de balans op. De belangrijkste conclusie is dat het heel goed mogelijk is om de energietransitie in kwetsbare wijken te verbinden met de aanpak van sociale opgaven, maar dat dit niet eenvoudig is. Toch is het heel hard nodig, omdat het verbinden van deze op het oog uiteenlopende opgaven tot een versneld bereik van verschillende doelen kan leiden. In de deelnemende wijken zijn waardevolle stappen gezet en belangrijke streetwise lessen geleerd. In deze publicatie bundelen we de oogst, zodat het Rijk, gemeenten, stedelijke en regionale samenwerkingspartners en vooral bewoners de vruchten kunnen plukken. De verduurzaming van onze wijken is immers nog in volle gang.

Anke van Hal en Matthijs Uytterlinde

Januari 2022

1. Van Lidth de Jeude, Mastop, Coen & Van Hal (2017)

Inhoud

Voorwoord 2

1 Inleiding: de energietransitie als hefboom 5

1.1 Leren door te experimenteren 7

1.2 Analyse en vraagstelling 8

1.3 Leeswijzer 10

2 Theorie: Een ingrijpende (energie)transitie 11

2.1 Leefbaarheid 12

2.2 Verduurzaming 15

2.3 Transitieperspectief 17

3 Praktijk: Achttien wijken 18

3.1 Motieven voor deelname 19

3.2 Locatie, kenmerken en grootte 20

3.3 Geïdentificeerde opgaven 22

4 Bevindingen: Drie jaar experimenteren 24

4.1 In slow motion uit de startblokken 25

4.2 Integrale ambities, verkokerde praktijken 26

4.3 Grenzen aan gangbare (samen)werkwijzen 29

4.4 Bewoners vooral op de bagagedrager 33

4.5 Een wijkgerichte aanpak is mensenwerk 38

5 Conclusies: Vooruitgang onder de radar 41

5.1 Kleine maar betekenisvolle stappen 42

5.2 Integrale aanpak voorzichtig in de lift 44

5.3 Koppelkansen krijgen vorm en inhoud 47

5.4 Participatie: luisteren en volharden 50

6 Aanbevelingen: Lessen voor de praktijk 52

6.1 Durf te experimenteren 53

6.2 Ontwikkel een gemeenschappelijk perspectief 54

6.3 Schep de randvoorwaarden voor effectieve integrale samenwerking 54

6.4 Zorg voor de juiste veldbezetting 56

6.5 Investeer in vertrouwen en eigenaarschap van bewoners 56

6.6 Schakel tussen schaalniveaus 57

6.7 Hanteer een lerende werkwijze 58

7 Reflectie op de lerende aanpak 60

7.1 Leerstrategieën en leeractiviteiten 61

7.2 Actieonderzoek 62

7.3 Resultaten van de lerende aanpak 64

7.4 Aanbevelingen voor een lerende aanpak 66

Slotbeschouwing: seinen op groen 69

Literatuur 71

Een
samenvatting van
dit rapport is [hier](#) te
downloaden.

Eerdere publicaties over het verduurzamen van kwetsbare wijken:



Publicatie

'Betere wijken dankzij de energietransitie? Analyse van (koppel)kansen en dilemma's in vijftien kwetsbare wijken' (2019)



Essay

'Omdat veel belangen samenvallen: Hoge prioriteit energietransitie in kwetsbare wijken als gevolg van de coronacrisis' (2020)



Essay

'De derde succesfactor bij het aardgasvrij maken van wijken' (2019)



Inspiratieboek

'Opgaven verbinden in de wijk: Aan de slag met koppelkansen voor leefbaarheid en duurzaamheid' (2021)



Inspiratieboek

'Energietransitie en gezondheid in kwetsbare wijken' (2020)



Publicatie

'Verduurzamen mét bewoners: Samenwerken aan de energietransitie in kwetsbare wijken' (2022)



1. Inleiding: de energietransitie als hefboom

Kunnen we de energietransitie benutten als hefboom om de leefbaarheid in kwetsbare wijken te verbeteren? Dit onderzochten Platform31, Nyenrode Business Universiteit en achttien gemeenten drie jaar lang in het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken. Eind 2021 is het programma afgerond. Nu moet de opgedane kennis haar weg vinden in de praktijk van andere gemeenten die wijkgericht met de energietransitie aan de slag gaan.

Begin 2019 ging het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken officieel van start met vijftien deelnemende wijken. Gaandeweg sloten nog drie wijken zich bij het programma aan, terwijl er eind 2020 één afscheid nam. De partijen die deelnamen aan het programma wilden met behulp van elkaars kennis en ervaringen, en de kennis en ondersteuning van Platform31 en Nyenrode Business Universiteit, in de praktijk onderzoeken hoe de energietransitie kon worden verbonden met de aanpak van sociaal-maatschappelijke vraagstukken in deze wijken. Want als het lukt om de aanpak van de opgaven in deze wijken op een slimme manier te combineren, levert dat niet alleen in milieutechnische zin winst op, maar ook verduurzaming in sociaal opzicht. Anders gezegd: het levert *sociaal duurzame wijken* op, met een gezonder, veiliger

en prettig leefklimaat, waar bewoners over betere maatschappelijke kansen beschikken dan voorheen. Het doel is dus om wijken toekomstbestendig te maken, zodat er minder sociale problemen optreden, wat op lange termijn resulteert in lagere maatschappelijke kosten. De ambities van het experimentenprogramma zijn gevisualiseerd in figuur 1.

Figuur 1: Ambities van het experimentenprogramma



Klimaatakkoord kiest wijkgerichte aanpak

In juni 2019 kreeg de energietransitie een beleidsimpuls met de ondertekening van het Nederlandse Klimaatakkoord, waarin de overheid afspraken maakte met organisaties en bedrijven in Nederland om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. In het Klimaatakkoord is onder meer vastgelegd dat alle woningen in Nederland in 2050 losgekoppeld moeten zijn van het aardgasnet. Hierbij is gekozen voor een wijkgerichte aanpak, mede omdat op wijkniveau ingrepen in de energieinfrastructuur aan andere maatregelen kunnen worden verbonden. Dit wordt in het Klimaatakkoord het 'benutten van koppelkansen' genoemd. Daarbij wordt benadrukt dat bewoners zorgvuldig moeten worden meegenomen in het proces, zodat de wijkuitvoeringsplannen met draagvlak geïmplementeerd kunnen worden: "Het vroegtijdig betrekken van de omgeving in en rond de wijk zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Een goed ingericht participatieproces draagt op die manier bij aan kwalitatief betere besluitvorming en kan daarmee ook helpen om de acceptatie van de maatregelen uit de wijkgerichte aanpak te vergroten."² Hoe de wijkgerichte aanpak en het bijbehorende participatieproces moeten worden georganiseerd, is maatwerk, stelt het Klimaatakkoord.

2. Klimaatakkoord (2019), blz. 18.

De ambitie van het experimentenprogramma, zoals weergegeven in figuur 1, is op basis van bestaand onderzoek naar verduurzamingsprocessen en onderzoek naar de wijkgerichte aanpak voor leefbaarheid - waarover meer in hoofdstuk 2 - onderbouwd met vijf argumenten. Het op wijkniveau verbinden van opgaven en beleidsdomeinen draagt bij aan:

- 1. Draagvlak voor de energietransitie.** Door niet alleen de energieopgave aan te pakken maar ook in te zetten op de aanpak van andere vraagstukken en problemen die in de wijk spelen, staan bewoners naar verwachting meer open voor de warmtetransitie. Dit vraagt wel dat de wensen, behoeften en problemen van bewoners gedurende het hele proces serieus worden genomen: van probleemdiagnose en planvorming tot uitvoering.
- 2. Een eenduidig, aansprekend verhaal.** Het in samenhang aanpakken van opgaven op wijk- of buurniveau kan zorgen voor een helder, eenduidig en aansprekend verhaal richting bewoners en andere partijen in de wijk. Immers, er wordt niet alleen gewerkt aan de energietransitie, maar aan een toekomstbestendige wijk in brede zin.
- 3. Eigenaarschap en betrokkenheid bij de eigen buurt.** Het (vroeg)tijdig betrekken van bewoners bij plannen voor hun wijk draagt bij aan een gevoel van eigenaarschap. Door ruimte te bieden aan ideeën en initiatieven van bewoners(groepen), door bewoners te laten meedenken, meeontwerpen of zelfs meebeslissen, vermindert de kans op weerstand en spanningen tussen bewoners en instituties.
- 4. Meer effectiviteit van beleid.** Het verbinden van opgaven heeft zowel inhoudelijk (betere oplossingen) als procesmatig (betere samenwerking) meerwaarde. Het vroegtijdig betrekken van bewoners kan zorgen voor andere invalshoeken en betere oplossingsrichtingen dan wanneer beleid-smakers en professionals deze 'voor de bewoners' bedenken. En er kunnen

maatregelen en interventies worden ontwikkeld waarmee meerdere vliegen in een klap worden geslagen.

- 5. Efficiëntere benutting van publieke middelen.** Door investeringen slim te bundelen en activiteiten te combineren, kan efficiënter gebruikgemaakt worden van menskracht en middelen. Versnippering en wildgroei aan activiteiten kan worden voorkomen. Een efficiënt proces zorgt voor minder overlast voor bewoners en kan bovendien het vertrouwen van burgers in de aanpak en in de slagvaardigheid van de gemeente en haar partners doen vergroten. Opgaven nú slim verbinden zorgt straks voor meer onderling vertrouwen, meer sociaal contact, meer participatie op de arbeidsmarkt, gezondere leefstijlen, et cetera. Op lange termijn betekent dit minder maatschappelijke kosten.

1.1 Leren door te experimenteren

Een experimentenprogramma is in feite een ontdekkingsreis: we weten waar we (ongeveer) naartoe willen, maar de reis zelf is nog grotendeels ongewis. Bij de start van het programma was er wél zekerheid over verschillende onzekerheden. Ten eerste wisten we dat we in de praktijk moesten leren en ondervinden wat de juiste werkwijze is om de gestelde ambities te realiseren. De wijkgerichte energietransitie is immers voor alle partijen een nieuwe opgave, die gepaard gaat met tal van onzekerheden. Ten tweede was duidelijk dat gemeenten de benodigde aanpak, waarbij de energietransitie wijkgericht en in samenhang met andere opgaven wordt aangepakt, moeilijk op eigen kracht konden realiseren; er is ook inzet en betrokkenheid nodig van bewoners en van partijen als woningcorporaties, warmteleveranciers, welzijns- en zorgorganisaties. Ook wisten we dat gemeentelijke afdelingen meer met elkaar zouden moeten optrekken dan gebruikelijk. Daarom was het initiëren en organiseren van samenwerking van groot belang. Ten derde bestond het

vermoeden dat bestaande geschreven en ongeschreven spelregels niet toegesneden waren op deze complexe uitdaging. Hoe het wel kon, moest in de praktijk worden uitgevonden. Niet met een vooraf uitgedacht plan of draaiboek, maar door gezamenlijk op ontdekkingsreis te gaan.

Vanaf de start van het experimentenprogramma is daarom nadrukkelijk een *lerende aanpak* nagestreefd. Alle activiteiten die binnen het programma zijn georganiseerd, waren erop gericht om te leren. De aanpak waarmee we eind 2018 zijn gestart, is niet dezelfde als waarmee we eind 2021 geëindigd zijn. Ook de opzet en werkwijze van het experimentenprogramma is op basis van voortschrijdend inzicht bijgesteld. Al doende en al lerend zijn er onderdelen van het programma en activiteiten aangepast of toegevoegd. Soms omdat iets niet naar tevredenheid werkte, maar vaker omdat de omstandigheden veranderden. Externe omstandigheden, zoals de pandemie, maar ook de gaandeweg veranderende (leer)behoeften van deelnemers. Zowel het openstaan voor voortschrijdend inzicht als het accepteren van veranderende omstandigheden zijn voorwaarden om te kunnen experimenteren en leren tijdens een transitie.

1.2 Analyse en vraagstelling

Om lessen te trekken uit de praktijk in de deelnemende wijken, is de afgelopen drie jaar participatief actieonderzoek uitgevoerd. Bij de start van het experimentenprogramma zijn alle deelnemende wijken bezocht. In iedere wijk spraken we met drie tot tien betrokkenen bij de wijkaanpak. De gesprekspartners varieerden van de gemeentelijk projectleider warmtetransitie tot medewerkers van woningcorporaties, wijkmanagers en leden van het sociaal wijkteam. Daarnaast raadpleegden we beleids- en plandocumenten en kregen we een rondleiding in de wijk. Per wijk is een wijkanalyse opgesteld. Ook voor de wijken die later instroomden is een startgesprek gehouden en een wijkanalyse opgesteld. In 2019 is een integrale analyse uitgevoerd over de

startfase in de eerste vijftien wijken. De bevindingen zijn gepubliceerd in het rapport 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' (2019).

Gedurende de looptijd van het experimentenprogramma is de voortgang in de deelnemende wijken op verschillende manieren gevolgd. Met elke hoofdcontactpersoon (veelal de projectleider) vond drie tot vijf keer per jaar een bijpraatgesprek plaats over de voortgang van het proces, ervaringen in de samenwerking met partners (woningcorporaties, netbeheerders, warmteleveranciers, bewonersinitiatieven et cetera) en de communicatie en participatie van bewoners. Tijdens de activiteiten die binnen het experimentenprogramma zijn georganiseerd (kennislabs, thematische werkgroepen en verdiepingsessies), vond regelmatig interactie plaats waar informatie is verzameld over ontwikkelingen, successen en struikelblokken in de deelnemende wijken. In het merendeel van de deelnemende wijken zijn ondersteunende actieonderzoeksactiviteiten en/of actieonderzoek uitgevoerd (online of op locatie). En in de zomer 2021 is met elke hoofdcontactpersoon teruggeblikt: wat waren de belangrijkste knelpunten en geleerde lessen, wat had men bij nader inzien liever anders gedaan en welke adviezen zou men meegeven aan andere gemeenten die in een kwetsbare wijk aan de slag gaan met de transitie naar aardgasvrij?

Per wijk is een logboek opgesteld waarin alle verzamelde informatie is gebundeld. In het najaar van 2021 is een analyse uitgevoerd op basis van alle achttien logboeken. Voortbouwend op de centrale vraag uit de eerste analyse in 2019 – *Hoe wordt de warmtetransitie op wijkniveau vormgegeven en op welke wijze worden daarbij verbindingen met andere opgaven gelegd?* – is nu specifiek gekeken naar de organisatie van het proces. Hierbij waren de volgende vragen leidend:

1. Hoe organiseren gemeenten de analyse en visie- en planvorming op wijkniveau?
2. Welke partijen werken samen in de wijkgerichte aanpak en hoe is de samenwerking georganiseerd (op bestuurlijk, strategisch en uitvoerend niveau)?

3. Op welke wijze(n) zijn wijkbewoners benaderd en betrokken bij de analyse, planvorming en uitvoering?
4. In hoeverre zijn koppelkansen geïdentificeerd en op welke wijze worden ze vertaald tot concrete plannen en maatregelen?
5. Tegen welke knelpunten of problemen lopen betrokken partijen aan?

Deze afsluitende analyse is kwalitatief en explorerend van karakter. Want net als de analyse uit 2019, is dit een momentopname. In alle wijken is het proces nog in volle gang en de deelnemende wijken vertonen in tal van opzichten onderlinge verschillen: niet alleen wat betreft fysieke en sociale kenmerken en de geïdentificeerde opgaven, maar ook in het tempo en inrichting van het proces richting aardgasvrij. Aangezien de wijkaanpak in alle onderzochte wijken in volle gang is, is het nog veel te vroeg om causale conclusies te trekken. Ook omdat interventies en investeringen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid een lange incubatietijd kennen – de effecten hiervan laten zich pas op een termijn van tien tot twintig jaar waarnemen. Wat wel mogelijk is op basis van alle verzamelde informatie, is het identificeren van patronen die regelmatig en op verschillende plekken terugkeren. In deze analyse is gekeken naar de *inhoud* (de benaderingswijze van opgaven en oplossingsrichtingen), naar het *proces* (de inrichting en organisatie van de wijkgerichte samenwerking, op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau) en naar de mate waarin gemeenten erin slagen om de gestelde doelen voor de wijk te realiseren (*doelbereik*).



1.3 Leeswijzer

Deze publicatie doet verslag van drie jaar experimenteren in de praktijk. Of, in de woorden van transitiehoogleraar Jan Rotmans, van ‘zaaien in een steeds vruchtbaarder wordende bodem’.³ Bij het lezen is het belangrijk om voor ogen te houden dat we ons midden in een transitie bevinden die veel tijd kost en niet lineair verloopt. Juist daarom zijn alle streetwise ervaringen die de afgelopen drie jaar in dit experimentenprogramma zijn opgedaan waardevol. Ze vormen namelijk de eerste stap richting een toekomst waarin de opstapeling van sociaaleconomische achterstanden, gezondheidsproblemen en overlast en onveiligheid in de woonomgeving is verminderd en waarin het klimaatprobleem minder dreigend is.

Deze publicatie is een vervolg op het rapport ‘Betere wijken dankzij de energietransitie? Analyse van (koppel)kansen en dilemma’s in vijftien kwetsbare wijken’ uit 2019, waarin we in beeld brachten hoe partijen in deelnemende wijken uit de startblokken kwamen met de ambitie om toekomstbestendige wijken te realiseren (zie kader). In dit rapport maken we opnieuw de balans op. Of eigenlijk: een tussenbalans. Want de wijkgerichte aanpak in de deelnemende wijken zal ook na de afronding van het experimentenprogramma nog wel even voortduren.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de inhoudelijke uitgangspunten van het experimentenprogramma. Hoofdstuk 3 biedt zicht op de achttien deelnemende wijken en hoofdstuk 4 beschrijft de patronen die we de afgelopen drie jaar in de achttien wijken hebben waargenomen: wat is er bereikt en welke keuzes en afwegingen hebben daarbij gemeenten gemaakt? In hoofdstuk 5 trekken we conclusies. We verbinden kennis en inzichten uit de theorie met de ervaringen in de praktijk. Dit resulteert in hoofdstuk 6 in zeven concrete aanbevelingen voor gemeenten en

hun samenwerkingspartners. In hoofdstuk 7 kijken we terug op de opzet van het experimentenprogramma en reflecteren we op de lerende aanpak. In de slotbeschouwing kijken we vooruit. We komen tot de slotsom dat anno 2022 steeds meer seinen op groen springen om de energietransitie te benutten als hefboom voor leefbare wijken.

Hoofdconclusies uit 2019: betere wijken dankzij de energietransitie?

In het eerste jaar van het experimentenprogramma hebben we onderzocht hoe de deelnemende wijken uit de startblokken kwamen. Ook is van alle deelnemende wijken een wijkanalyse opgesteld. Hoewel alle betrokken gemeenten wel ‘aan de voorkant’ de ambities van het experimentenprogramma omarmden, bleek het beleidsmatig verbinden van belangen en opgaven in de praktijk razend ingewikkeld. Op abstract niveau werden in veel wijken wel koppelkansen geïdentificeerd, maar de vertaalslag naar concrete plannen en maatregelen kwam mondjesmaat van de grond. Haast, bestuurlijke druk en financiële, technische en juridische onzekerheden stonden het integraal nadenken over opgaven in de wijk veelal in de weg. Doordat gemeenten en hun partners in beleid en planvorming geneigd waren om een smalle, technisch gedreven betekenis te geven aan de energietransitie, liet de warmtetransitie zich niet vanzelfsprekend verbinden met andere duurzaamheidsopgaven (zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit en duurzame mobiliteit). Ook koppelkansen met sociale opgaven in de wijk, zoals de aanpak van eenzaamheid, het stimuleren van gezond gedrag, toeleiding tot scholing en werk of verbetering van de veiligheid kwamen nog nauwelijks tot wasdom. Bovendien was de rol van bewoners in 2019 beperkt; ideeën voor koppelkansen ontstonden voornamelijk uit interactie tussen professionals.

3. Rotmans & Verheijden (2021)



2. Theorie: Een ingrijpende (energie)transitie

De doelstelling van dit experimentenprogramma was het vinden van concrete, praktisch toepasbare antwoorden op de vraag hoe de aanpak van de energietransitie kan worden verbonden met de aanpak van andere opgaven in kwetsbare wijken. Hoe verhouden deze twee op het oog verschillende opgaven zich tot elkaar? In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de inhoudelijke uitgangspunten van het programma.

Kwetsbare wijken – de wijken die in het experimentenprogramma centraal staan – zijn wijken waar sprake is van een opstapeling van sociale en fysieke opgaven. In het experimentenprogramma wordt een wijk gezien als 'kwetsbaar' wanneer er naast de verduurzamingsopgave ook sociale en/of fysieke opgaven spelen, die ervoor zorgen dat ook de leefbaarheid of de veiligheid om beleidsaandacht vraagt. In de wijken die deelnamen aan het experimentenprogramma wonen verhoudingsgewijs veel bewoners met sociaaleconomische achterstanden en gezondheidsproblemen en in hun woonomgeving is regelmatig sprake van overlast, onveiligheid en weinig sociale samenhang. Deze bewoners liggen meer wakker van hun energierekening dan van het klimaatprobleem. En de betaalbaarheid van energie is meestal niet hun enige zorg.

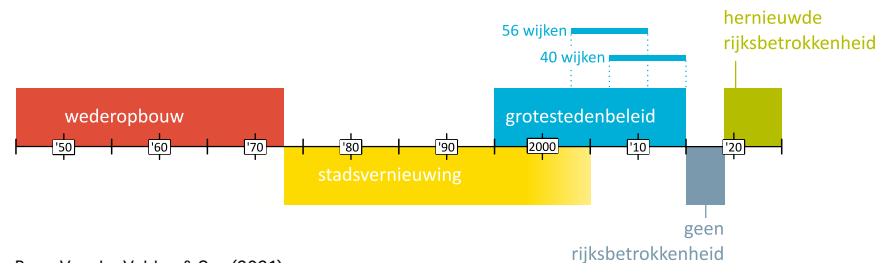
2.1 Leefbaarheid

Nederland kent een lange traditie van wijkgericht beleid, bedoeld om kwetsbare buurten en wijken voor afglijden te behoeden. Sinds de Tweede Wereldoorlog gaf het Rijk met verschillende beleidsprogramma's een impuls aan wijkgerichte samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke organisaties en bewoners (zie figuur 2). Vanaf eind jaren 60 was er de *stadsvernieuwing*, 'bouwen voor de buurt', gericht op het tegengaan van leegloop en verkrotting van de binnensteden. De stadsvernieuwing werd midden jaren 90 gevolgd door het *grootestedenbeleid*, gericht op herstructurering en het vergroten van sociale menging in naoorlogse uitbreidingswijken. Hoewel beide programma's vooral fysiek gedreven waren, was er ook regelmatig aandacht voor de sociale opgaven in wijken. Tijdens de stadsvernieuwing groeide het besef dat naast 'stenen stapelen' ook inzet op 'sociaal beheer' nodig was, hetgeen in de jaren 80 uitmondde in het programma 'sociale vernieuwing'. En in 2007 lanceerde toenmalig minister Vogelaar het krachtwijkenbeleid, met een langdurige en integrale inzet op wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie.⁴ Vanaf 2012 is het wijkenbeleid afgebouwd. Het bewaken van de leefbaarheid en veiligheid werd een lokale aangelegenheid. Veel gemeenten stelden destijds echter andere prioriteiten, omdat de toenmalige economische crisis tot bezuinigingen noopte en de decentralisaties in het sociaal domein veel gemeentelijke aandacht vroegen. Ook bij woningcorporaties verslapte de aandacht voor leefbaarheid, als gevolg van de beknotting van hun taken door de herziening van de Woningwet (2015).⁵

4. Uytterlinde & Gastkemper (2018).

5. Uytterlinde, Boutellier & De Meere (2021).

Figuur 2: Tijdlijn wijkgerichte beleidsprogramma's



Bron: Van der Velden & Can (2021)

Het gevolg is dat het nu in veel kwetsbare wijken niet goed gaat. Verschillende onderzoeken wijzen erop dat de leefbaarheid in veel kwetsbare wijken de afgelopen tien jaar stagneert of zelfs achteruit is gegaan.⁶ Figuur 3 laat op basis van de Leefbaarometer zien dat de leefbaarheid in 'zwakke' en 'onvoldoende' wijken tussen 2012 en 2018 achterblijft en dat de kloof tussen goede en minder goede wijken is gegroeid. Concentraties van huishoudens met armoede, schulden, eenzaamheid en psychiatrische problemen zorgen – in combinatie met achterstallig onderhoud – in deze wijken tot overlast en schrale woonsituaties. Veel bewoners van deze wijken voelen zich in de steek gelaten, groepen jongeren keren zich af van de mainstreamsamenleving omdat een carrière in het criminele circuit lokt.⁷ Recent constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau (2021) dat kinderen en jongeren die opgroeien in een kwetsbare wijk een grotere kans hebben op een lager schoolniveau, op voortijdig schoolverlaten en normoverschrijdend gedrag.⁸ The Rebel Group heeft becijferd dat investeren in kwetsbare wijken loont: afwezig beleid leidt op lange termijn tot hogere kosten omdat de achterstandspositie van deze gebieden – en van de mensen die er wonen – naar verwachting verder zal verslechteren.⁹

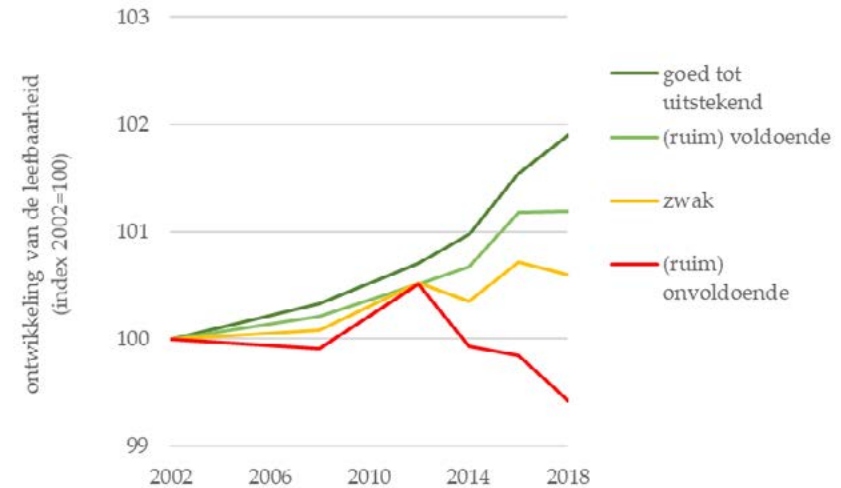
6. Uyterlinde & Van der Velden (2017); Leidelmeijer, Middeldorp & Marlet (2019); Leidelmeijer, Frissen & Van Iersel (2020).

7. Tops & Van der Torre (2014); Tops (2018); Boutellier, Boelens & Hermens (2019); Noordanus (2020).

8. Kullberg, Mouktadibillah & De Vries (2021).

9. Hamming, Blonk & Holt (2021).

Figuur 3: Ontwikkeling van de leefbaarheid (2002-2018), naar de leefbaarheidsklasse van gebieden



Bron: Leidelmeijer, Frissen & Van Iersel (2020)

Naast de energietransitie dalen ook andere actuele beleidsopgaven neer in deze wijken. Denk aan de instroom van kwetsbare bewoners door extramuralisering (uit de maatschappelijke opvang, beschermd wonen en geestelijke gezondheidszorg), de huisvesting van statushouders en de woningbouwopgave (nieuwbouw en verdichting). In het rapport 'Verschil in Nederland' (2021) constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat er grote contrasten in de samenleving bestaan tussen groepen met veel en weinig hulpbronnen (werk, inkomen, opleiding, sociale netwerken, cultureel kapitaal en gezondheid). Deze verschillen zijn niet alleen nadelig voor de mensen, maar kunnen ook negatief uitpakken voor de samenleving als geheel. Wanneer talenten van mensen niet tot wasdom kunnen komen, is dit uiteindelijk negatief voor de collectieve welvaart. Het SCP laat ook zien dat er een verband is tussen structurele ongelijkheid en sociale cohesie, omdat de mate waarin mensen

over hulpbronnen beschikken doorwerkt op hun visie op de Nederlandse samenleving, op de sociale spanningen die zij ervaren en op hoe ze tegen de overheid aankijken. De coronacrisis deed de ongelijkheid verder toenemen. De pandemie veroorzaakte meer eenzaamheid, armoede, werkloosheid en schulden bij kwetsbare huishoudens en groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.¹⁰

De afgelopen jaren richten steeds meer gemeenten hun vizier opnieuw op de wijk. Hetzelfde geldt voor woningcorporaties, die dankzij de aanpassing van de Woningwet in januari 2022 weer wat meer speelruimte krijgen. Ook bij het Rijk is de aandacht voor kwetsbare gebieden terug. Niet alleen in het Programma Aardgasvrije Wijken, waarin aandacht is voor het leggen van verbindingen met andere opgaven in de wijk, maar ook in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, dat het nieuwe kabinet begin 2022 aankondigde en dat inzet op verbetering van de fysieke leefomgeving, meer perspectief voor bewoners en het vergroten van de veiligheid in kwetsbare wijken. Omdat dit nieuwe rijksbeleid voortbouwt op een rijke beleidstraditie rond leefbaarheid en integrale wijkaanpak, is er al veel bekend over de succesfactoren en randvoorwaarden van effectief gebiedsgericht beleid (zie kader-tekst 'De nieuwe wijkaanpak').

De nieuwe wijkaanpak: toekomstperspectief van bewoners centraal

In opdracht van het ministerie van BZK zijn de afgelopen jaren diverse studies uitgevoerd om inzicht te krijgen in de succesfactoren van gebiedsgericht beleid. Wat zijn de actuele uitgangspunten en randvoorwaarden voor slagvaardig gebiedsgericht beleid? Wat legitimeert zulk beleid? In de synthesesnotitie 'Perspectief bieden' zijn de lessen en inzichten uit alle relevante studies gebundeld.¹¹ Duidelijk is dat er veel geleerd kan worden van het eerdere wijkenbeleid, maar dat de huidige tijd vooral om andere oplossingen en werkwijzen vraagt. In het nieuwe beleid staat, meer dan voorheen, de toekomst van bewoners voorop. Een structurele verbetering van de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare gebieden begint met het bieden van toekomstperspectief aan bewoners. Het investeren in de kansen van bewoners – zodat meer mensen meedoen aan de samenleving, in betere gezondheid leven, een opleiding afronden en hun weg vinden op de arbeidsmarkt – draagt bij aan een prettiger leefklimaat, meer sociale cohesie en vertrouwen en biedt een minder vruchtbare voedingsbodem voor (ondermijnende) criminaliteit. Om dit te bereiken is beleid nodig dat verder gaat dan sectorale inspanningen van het Rijk, gemeenten, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties: het vraagt een langjarige en integrale gebiedsgerichte inzet van al deze partijen, samen met bewoners.

10. Ridder, Josten, Boelhouwer & Van Campen (2020); Olsthoorn, Herweijer, Merens, Muns & Putman (2020).

11. Uytterlinde, Boutellier & De Meere (2021).

2.2 Verduurzaming

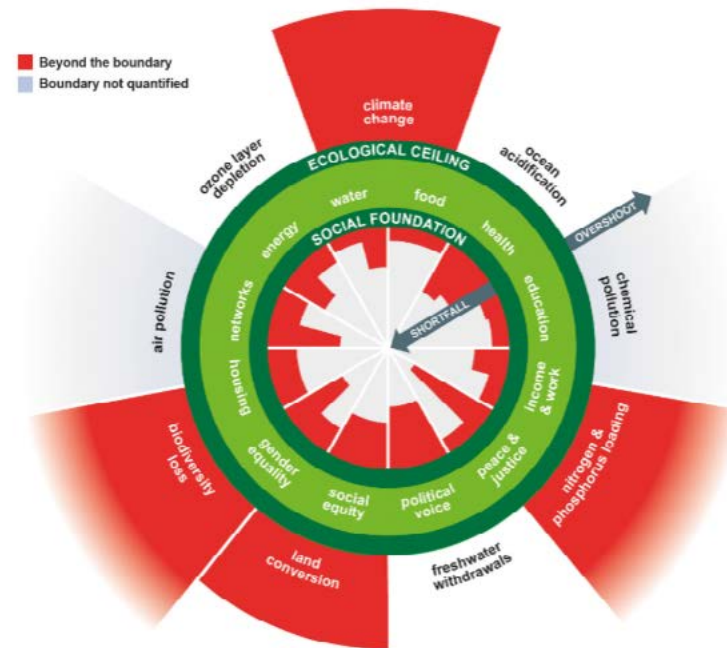
Het begrip 'verduurzaming' in de naam van het experimentenprogramma leidde, zeker in het begin, geregeld tot discussie en spraakverwarring. Voor velen was het begrip een synoniem voor het begrip 'energietransitie', terwijl anderen de energietransitie slechts als één aspect van het begrip duurzaamheid beschouwden. Daarnaast werd het begrip 'energietransitie' door sommigen gebruikt voor de opgave om fossiele energie te besparen en duurzame opwekking van energie te stimuleren, terwijl het door anderen werd gebruikt als synoniem voor de transitie naar aardgasvrij of, heel smal, voor de aanleg van een warmtenet.

De officiële eerste definitie van het begrip duurzaamheid in relatie tot milieuthema's, zoals het thema energie, komt voort uit het rapport 'Our Common Future'¹² uit 1987 van een commissie van de EU (onder voorzitterschap van de Noorse premier Brundtland). Daarin is voor het eerst sprake van 'duurzame ontwikkeling' (*sustainable development*) met de volgende definitie: "Sustainable development is a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."¹³

Een duurzame ontwikkeling houdt dus volgens deze definitie in dat enerzijds in de basisvoorwaarden van een leefbaar bestaan moet worden voorzien (de belangen van de mensen van nu) en dat er anderzijds voor gezorgd moet worden dat de wereld ook voor toekomstige generaties leefbaar blijft. De Engelse econome Kate Raworth noemde het eerste het sociale fundament en het tweede het ecologische plafond. Zij maakte deze abstracte begrippen concreet door er thema's aan te koppelen. Door deze twee opsommingen van

thema's tot cirkels te buigen ontstond een 'donut'. In haar boek over de zogenaamde 'doughnut economy'¹⁴ bepleit ze de noodzaak wereldwijd binnen de grenzen van deze donut te blijven. Dat dit nog lang niet lukt, laat figuur 4 uit 2017 zien.

Figuur 4: De doughnut economy



Bron: Raworth (2017)

12. World Commission on Environment and Development (1987).

13. Vertaald in het Nederlands: "Een duurzame ontwikkeling is de ontwikkeling waarin aan de behoeften van de mensen van nu wordt tegemoetgekomen zonder de mogelijkheden van de mensen van de toekomst te beperken om in hun behoeften te voorzien."

14. Raworth (2017).

Bij de start van het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken is nadrukkelijk gekozen voor deze laatste, brede definitie van duurzaamheid. Niet alleen omdat deze de wenselijkheid van 'verbinden' in zich draagt. Maar vooral ook omdat 'de donut' laat zien dat sociale en ecologische problemen samenhangen. Ze zijn met elkaar verbonden en daarmee ligt het dus voor de hand ze ook in samenhang aan te pakken. Een vergelijkbaar beeld schetsen de zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's) die de Verenigde Naties in samenwerking met veel partijen, waaronder veel grote bedrijven, opstelden.¹⁵ Ook hier is sprake van een breed scala van met elkaar samenhangende ambities. Qua inhoud ontlopen de donut en de SDG's elkaar niet veel. Overigens zagen we dat de deelnemende gemeenten vrijwel allemaal een smaller perspectief hanteerden. Want vrijwel overal lag de focus op de transitie naar aardgasvrij, omdat op die opgave directe beleidsdruk was gelegd.

Kortom, door het over verduurzamen van kwetsbare wijken te hebben, hebben we het zowel over sociale als over milieutechnische opgaven. Opgaven die dus met elkaar verband houden. En omdat juist in kwetsbare wijken veel van de sociale thema's van zowel de donut als de SDG's om aandacht vragen, ligt zeker in deze wijken het verbinden van deze opgaven voor de hand. Hoe dat kan, zagen we in het Sustainable Neighbourhood Action Program (SNAP) in het Canadese Toronto (zie het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk' uit 2021). SNAP wist met behulp van een zorgvuldig participatieproces in de meest kwetsbare wijken een versnelde verbetering op vele fronten te realiseren. De evaluatie van een SNAP-project in de kwetsbare wijk San Romanoway Towers in Toronto laat een win-win zien: naast substantiële meetbare resultaten op het terrein van energiebesparing had het programma aantoonbaar positieve effecten op de leefbaarheid.¹⁶ Zo deden bijna 3.000 bewoners vrijwilligerswerk waarbij ze samenwerkten met lokale bedrijven, buurthuizen, overheidsorganisaties en verhuurders. Deze bewo-

ners ontwikkelden niet alleen nieuwe vaardigheden, maar deden ook nieuwe sociale contacten op en enkelen stroomden door naar betaald werk. Alle betrokken bewoners verklaren zelfs dat hun levensgeluk was toegenomen door het project.

Natuurlijk is de situatie in Nederland anders dan in Canada. Maar wat SNAP en het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken gemeen hebben, is dat in beide programma's het toekomstperspectief van de bewoners in de breedste zin als startpunt fungeert en dat het daarom in elke wijk de moeite waard is om na te gaan wat de aanknopingspunten zijn waarop de energietransitie kan inhaken. In de leerstoel van Anke van Hal aan Nyenrode Business Universiteit wordt dit het 'streven naar fusies van belangen' genoemd. In het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk'

Figuur 5: De Sustainable Development Goals



Bron: United Nations (2017)

15. United Nations (2017).

16. Sustainable Neighbourhood Action Program (2020).

komen veel Nederlandse praktijkvoorbeelden voorbij van dergelijke fusies van belangen. Denk aan de verbetering van het groen in een wijk bij de aanleg van een warmtenet, het creëren van werkgelegenheid of het tegengaan van eenzaamheid door het organiseren van kookbijeenkomsten of openen van een ontmoetingsplek in de wijk waar ook voorlichting over de energietransitie wordt gegeven. In diezelfde bundel wordt ook dieper op de SNAP-ervaringen ingegaan.

2.3 Transitieperspectief

Dat een brede benadering van de wijkgerichte energietransitie op papier veel kansen biedt, mag op basis van het voorgaande duidelijk zijn. Dat de praktijk weerbarstig is, is na drie jaar experimenteren echter ook duidelijk. Zoals deze publicatie laat zien, kenden de deelnemers aan het programma geregeld moeilijke tijden. Dat het verwezenlijken van de ambities van dit programma moeizaam gaat is echter logisch, zo leren we uit de transitietheorie.¹⁷ Dergelijke moeilijkheden zijn kenmerkend voor de eerste fasen van een transitie. We bevinden ons immers in een systeembrede verandering die diepgaand ingrijpt op het functioneren van publieke organisaties, sectoren en markten, op het leven van mensen en op de inrichting van de maatschappij. Daarbij zijn verschillende fasen te onderscheiden.

Volgens Jan Rotmans, transitiehoogleraar aan de Erasmus Universiteit, bestaat een transitie uit een voorontwikkelingsfase, een kantelperiode en een doorontwikkelingsfase richting stabilisatie. In de voorontwikkelingsfase gebeurt veel onder de radar. Er wordt volop geëxperimenteerd met nieuwe ideeën, maar ogenschijnlijk verandert er niet veel. Die lange aanloop is volgens Rotmans nodig om voldoende diversiteit (in aanpakken, technieken, processen en arrangementen) te ontwikkelen. Er wordt vooral gezaaid: deze

fase creëert de voedingsbodem voor de nieuwe ordening. Op het moment dat het onzichtbare zichtbaar wordt, breekt de kantelperiode aan: een fase van chaos tussen twee periodes van dynamisch evenwicht. Zo'n kantelperiode kenmerkt zich door weerstand, verzet, protesten en gebrek aan inzicht en overzicht. Het kan ogenschijnlijk alle kanten opgaan. Met de energietransitie zitten we nu in die kantelfase, stelt Rotmans. En dat beschouwt hij als positief. Hij gaf zijn nieuwste boek over een wereld in transitie dan ook niet voor niks de titel *Omarm de chaos*.¹⁸ Hij hekelt overigens de stelling dat individuen het systeem niet kunnen veranderen en dat eerst het systeem moet veranderen. Hij noemt dat 'de illusie van de machteloosheid'. Want systemen mogen dan wel bepalend zijn voor het gedrag van mensen, mensen kunnen ook institutionele structuren veranderen.

Transitiewetenschappers benadrukken dat in een transitie niet altijd alle fasen worden doorlopen. Sommige ontwikkelingen stranden. Institutionele structuren veranderen echter altijd pas in een laat stadium. De energietransitie is, kortom, een langlopend en tijdrovend proces dat niet lineair verloopt. De doelstelling 'aardgasvrij in 2050' betekent dan ook niet dat er een rechte lijn van nu naar 2050 getrokken kan worden waarbij elk jaar een standaard aantal woningen losgekoppeld zal worden. Lange tijd zal er, zoals Rotmans uitlegt, ogenschijnlijk weinig veranderen. Tot het moment dat al die op het oog vruchteloze pogingen voldoende massa bereiken en de kentering inzet.

17. Zie onder meer Rotmans (2019, 2021); Simons & Nijhof (2020); Loorbach (2010).

18. Rotmans & Verheijden (2021).



3 Praktijk

3. Praktijk: Achttien wijken

Aan het experimentenprogramma namen in totaal achttien wijken deel. Eind 2018 ging het programma van start met vijftien deelnemende gemeenten. Drie gemeenten (Alkmaar, Delft en Dordrecht) stroomden in de loop van het programma in, terwijl één gemeente (Leiden) het programma voortijdig heeft verlaten. Iedere gemeente diende een specifieke wijk in.

Deze achttien wijken zijn aangemeld omdat ze door de gemeente destijds in beeld waren om als (een van de) eerste wijken van het aardgas af te gaan én omdat ze in sociaal opzicht kwetsbaar zijn. In dit programma wordt een wijk gezien als kwetsbaar wanneer er naast de verduurzamingsopgave ook sociale en/of fysieke opgaven spelen die ervoor zorgen dat de leefbaarheid en/of de veiligheid om beleidsaandacht vraagt. Benadrukt moet worden dat de wijken in dit experimentenprogramma zeker niet allemaal tot de meest problematische woongebieden van Nederland behoren. Maar in de eigen gemeente of regio blijven ze op veel indicatoren wel achter bij het gemiddelde. Deels ook betreft het wijken waar zich negatieve ontwikkelingen aftekenen en waar gemeenten preventief willen ingrijpen om afglijden te voorkomen.

Aan deelname aan het experimentenprogramma zijn twee voorwaarden gesteld. Ten eerste dat de gemeente in de ingediende wijk aan meer opgaven werkt dan alleen de warmtetransitie, en ten tweede dat betrokken partijen de ambitie van een brede, domeinoverstijgende gebiedsaanpak onderschrijven. Ten tijde van de start van het programma moest de wijkgerichte aanpak – dat wil zeggen de analyse van opgaven in de wijk, de samenwerking binnen de gemeente, met externe stakeholders en met bewoners – in vrijwel alle wijken nog van de grond komen.

3.1 Motieven voor deelname

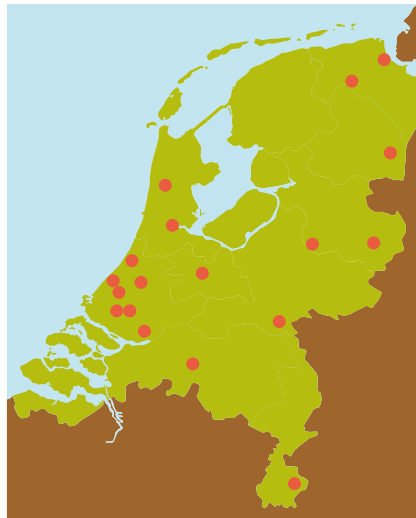
Hoewel de meeste wijken die deelnamen aan het programma door de gemeente zijn aangewezen om als een van de eerste wijken van het aardgas af te gaan, lopen de motieven voor deelname uiteen. Ruim een derde van de wijken is ook door het Rijk geselecteerd als proeftuin binnen het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) (zie tabel 3.1 op p. 20). In de Schiedamse wijk Groenoord en in de Alkmaarse wijk Nieuw Overdie nam de projectleider die verantwoordelijk was voor de warmtetransitie het initiatief om deel te nemen. Ook in de Amsterdamse Wildemanbuurt kwam het initiatief aanvankelijk van het gemeentelijke team energietransitie, maar namen vooral betrokkenen bij de fysieke wijkverbetering deel aan activiteiten van het experimentenprogramma.

In een deel van de wijken was de aanmelding afkomstig van gemeentelijke afdelingen of externe partijen die werken aan andere opgaven in de wijk en geïnteresseerd waren hoe aardgasvrij daarin kon worden meegenomen. Zo werkten gemeente, provincie en stadsregio samen met woningcorporaties aan de aanpak van bevolkingskrimp en fysieke herstructurering voor de wijk Rolduc-kerveld (Kerkrade) en in de Tilburgse Abdij- en Torenbuurt was woningcorporatie Tiwos gestart met renovatie- en verduurzamingsplannen. In de Zoetermeerse wijk Meerzicht stond men aan het begin van een brede wijkrevitalisering, en ook in het Dordtse Crabbehof, de Leidense wijk Zuidhoven en de Delftse Gillisbuurt kwam de ideevorming voor de transitie naar aardgasvrij voort uit het reeds lopende leefbaarheids- of wijkversterkingsprogramma. In de Emmense wijk Emmerhout vormde de combinatie van een provinciaal initiatief en de aanwezigheid van een bewonerscollectief de aanleiding om de wijk te selecteren en in het Haagse stadsdeel Laak zette de wijkmanager zich actief in om de aanpak van leefbaarheid en duurzaamheid met elkaar te verbinden in de wijk.

3.2 Locatie, kenmerken en grootte

In het rapport 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' uit 2019 worden de eerste vijftien deelnemende wijken uitgebreid beschreven. Een korte terugblik volgt hieronder, maar voor een completer beeld verwijzen we naar de eerdere publicatie. In 2019 werd duidelijk dat de deelnemende wijken samen een mooie dwarsdoorsnede van Nederland vertegenwoordigen. De G4-steden zien we terug, maar ook middelgrote steden en kleinere gemeenten. Met de latere instroom van Alkmaar, Delft en Dordrecht werd het aandeel middelgrote (G40) gemeenten groter.

Naast de geografische ligging en grootte, onderscheiden de achttien wijken zich van elkaar wat betreft de architectonische kenmerken van de wijk. Afgaand op de bouwperiode zijn er grofweg drie typen wijken te onderscheiden, elk met een onderscheidende stedenbouwkundige structuur en mix van bebouwingstypen. Naast het feit dat de woningen binnen een gebied overwegend in één bouwstijl zijn opgetrokken, kennen ze meestal ook duidelijke fysieke grenzen, zoals hoofdwegen, spoorlijnen, groen of water. De meeste wijken zijn *naoorlogse uitbreidingswijken*, gebouwd volgens de principes van het modernistische bouwen met vooral portieketageflats en grondgebonden (rij)woningen. De Abdij- en Torenbuurt, Crabbhof, de Gillisbuurt, Groenord, Meerzicht-Oost, Nieuw Overdie, Overvecht-Noord, Pendrecht, Rolduckerveld, Selwerd, de Wildemanbuurt en Zuidhoven vallen in deze categorie. *Vooroorlogse wijken* met kleinschalige gemengde woon-



milieus – meestal gelegen nabij het stadscentrum – zien we in De Nijverheid, delen van Laak en het zuidelijke deel van Zandweerd. Ten slotte zijn er de *woonerfwijken* (ook wel 'bloemkoolwijken') Emmerhout, het westelijke deel van Meerzicht en Zwanenveld; deze zijn gebouwd als reactie op de door functionalisme gedomineerde naoorlogse stedenbouw. Deze wijken bestaan overwegend uit grondgebonden woningen, afgewisseld met appartementen en zijn opgezet in een hovenstructuur. Enkele wijken zijn gefaseerd ontwikkeld of er vond de afgelopen decennia gedeeltelijk herstructurering of nieuwbouw plaats; dit geldt voor Laak, Meerzicht en Zandweerd. De Groningse lintdorpen Nieuwolda en Wagenborgen, die samen onder de naam Nieuwborgen zijn geselecteerd als PAW-proeftuin, zijn in de loop der tijd organisch gegroeid, maar kenden vooral ten tijde van de wederopbouw een flinke uitbreiding. In tabel 3.1 (volgende pagina) zijn alle wijken weergegeven naar bouwperiode en inwonertal, met een korte typering van de stedenbouwkundige opzet en deelname aan het Programma Aardgasvrije Wijken.

Opvallend is de grote verscheidenheid wat betreft inwonertal: van circa 1.600 inwoners in de Tilburgse Abdij- en Torenbuurt tot ruim 17.000 inwoners in het Utrechtse Overvecht-Noord en meer dan 40.000 inwoners in het Haagse stadsdeel Laak. Daardoor laten niet alle ingediende gebieden zich afbakenen als wijken en vormen ze niet altijd in ruimtelijke en sociale zin een entiteit. Zo bestaat Nieuwborgen uit twee aparte dorpen, is Laak een omvangrijk Haags stadsdeel en maakt de Abdij- en Torenbuurt deel uit van de Tilburgse wijk De Reit. De deelnemers bepaalden zelf de geografische afbakening van de gebieden die zijn ingebracht, wat de diversiteit deels verklaart. Een Nieuwoldenaar voelt zich bijvoorbeeld geen bewoner van Nieuwborgen en bewoners uit Overvecht-Noord zullen zich hoogstwaarschijnlijk vooral identificeren met een van de deelbuurten binnen Overvecht, zoals de Klopvaartbuurt. Hoe de ingediende gebieden afgebakend zijn, hing geregeld ook samen met het stadium van planvorming. In sommige wijken was reeds duidelijk in welke (deel)buurten een wijkuitvoeringsplan zou worden uitgewerkt. Maar in wijken waar analyse- en planvorming nog in een verkennend stadium verkeerden,

Tabel 3.1: Overzicht deelnemende wijken

Wijk (gemeente)	Bouwperiode	Stedenbouwkundige opzet	Aantal inwoners	Proeftuin PAW?
Abdij- en Torenbuurt (Tilburg)	Jaren 60	Naoorlogse stempelwijk met portiekflats, grondgebonden woningen en studentencomplexen	1.590	Nee
Crabbehof (Dordrecht)	Jaren 60	Naoorlogse wijk met vooral portiekflats met openbaar groen en grondgebonden woningen met platte daken	7.420	Nee
Emmerhout (Emmen)	Jaren 60 en 70	Vroege woonerfwijk (cultuurhistorisch erfgoed), met rijwoningen en appartementen en veel groen	7.235	Nee
Gillisbuurt (Delft)	Jaren 60 en 70	Naoorlogse uitbreidingswijk met veel galerijflats, groen en ruim opgezet	1.531	Nee
Groenoord (Schiedam)	Jaren 60	Groen opgezette naoorlogse uitbreidingswijk; mix van hoogbouw, middelhoogbouw en enkele grondgebonden blokken	9.439	Nee
Laak (Den Haag)	Jaren 30	Vooroorlogse wijk met mix van jaren 30 tot nieuwbouw; transformatieopgave voormalig bedrijventerrein Binckhorst en Laakhavens	40.795	Nee
Meerzicht (Zoetermeer)	Jaren 70	West: woonerfwijk met hovenstructuur (vooral grondgebonden woningen); Oost: galerijflats met veel openbaar groen	15.239	Nee
Nieuwborgen (Oldambt en Delfzijl)	Overwegend jaren 60 en 70	Twee lintdorpen met voornamelijk boerderijen en eengezinswoningen; Nieuwolda langs een dijk, Wagenborgen op een zandrug	2.825	Ja, 2018
Nieuw Overdie (Alkmaar)	Jaren 60	Naoorlogse uitbreidingswijk met clusters laagbouw, middelhoogbouw en hoogbouw	4.300	Nee
Nijverheid (Hengelo)	Jaren 30	Tuindorp (beschermd dorpsgezicht) met hoofdzakelijk grondgebonden woningen	4.305	Ja, 2018
Overvecht-Noord (Utrecht)	Jaren 60 en 70	Naoorlogse uitbreidingswijk met afwisselend hoogbouwflats, portieketageflats en grondgebonden woningen	17.335	Ja, 2018
Pendrecht (Rotterdam)	Jaren 50 en 60	Groen opgezette naoorlogse stempelwijk met mix van hoog- en laagbouw; sinds eind jaren 90 grootschalige herstructurering	12.380	Ja, 2018
Rolduckerveld (Kerkrade)	Jaren 60	Groene, naoorlogse uitbreidingswijk, vooral portiekflats en hoogbouwflats, afgewisseld met kleinschalige laagbouw	2.605	Nee
Selwerd (Groningen)	Jaren 60	Naoorlogse stempelwijk met portieketageflats, geschakelde rijwoningen en hoogbouwflats (studenten-huisvesting)	6.231	Ja, 2018
Wildemanbuurt (Amsterdam)	Jaren 60	Naoorlogse uitbreidingswijk met portieketagewoningen en enkele galerijflats	5.005	Nee
Zandweerd-Noord en -Zuid (Deventer)	Vanaf eind 19e eeuw	Compact, binnenstedelijk milieu met laagbouw (Zuid); mix van hoog- en laagbouw (Noord)	4.535	Ja, 2020
Zuidhoven (Leiden)	Jaren 50 en 60	Naoorlogse uitbreidingswijk; stempels met een mix van middelhoogbouw en grondgebonden woningen	3.410*	Nee
Zwanenveld (Nijmegen)	Jaren 70	Woonerfwijk met grondgebonden woningen in hovenstructuur, gestapelde woningbouw aan de randen (portieketageflats en galerijflats)	4.695	Ja, 2018**

* inwonertal van Haagweg-Zuid, waarvan Zuidhoven onderdeel is

** Zwanenveld maakt deel uit van de PAW-proeftuin Dukenburg

was het 'zoekgebied' vaak nog relatief groot en werden in een latere fase deelgebieden aanwezen. In deze en eerdere rapportages worden alle gebieden als 'wijken' aangeduid, omwille van de leesbaarheid en omdat de meerderheid van de geselecteerde gebieden daadwerkelijk wijken zijn.

Wijk of buurt?

De termen 'wijk' en 'buurt' worden regelmatig door elkaar gebruikt en er bestaan geen eenduidige definities. Een veelgebruikt onderscheid is dat de term 'wijk' een administratieve afbakening representeert, terwijl 'buurt' verwijst naar de woonomgeving die bewoners beleven. Vrijwel alle gemeenten hanteren in hun beleid de indeling in wijken en buurten van het CBS. In de hiërarchische indeling van het CBS geldt de buurt als de kleinste eenheid en de wijk als een cluster van buurten. Een cluster van wijken wordt ook wel een stadsdeel genoemd. De wijze waarop bewoners de grenzen van hun wijk of buurt beleven stemt niet altijd overeen met de indeling van het CBS en de gemeente. Voor bewoners tellen niet alleen stedenbouwkundige, historische of functionele kenmerken, maar ook sociale en sociaal-ruimtelijke aspecten mee.

3.3 Geïdentificeerde opgaven

In alle achttien wijken is de afgelopen drie jaar gepoogd een wijkgerichte aanpak in de steigers te zetten. Daarbij is de transitie naar aardgasvrij niet de enige opgave. De andere opgaven verschillen van wijk tot wijk. In het rapport 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' worden de meervoudige gebiedsopgaven van de eerste vijftien deelnemende wijken uitgebreid beschreven. Hier volgt een beknopte samenvatting.

In het experimentenprogramma is onderscheid gemaakt tussen twee beleidsambities: duurzaamheid en leefbaarheid. In de beleidspraktijk valt op dat in de wijken sprake is van drie (sectorale) domeinen of perspectieven:

1. Partijen houden zich in alle deelnemende wijken bezig met de *verduurzamingsopgave* op wijkniveau.
2. In vrijwel alle wijken vormt daarnaast de *fysieke wijkverbetering* een dominante invalshoek.
3. Tot slot richten veel gemeenten en hun partners zich op de aanpak van sociaal-maatschappelijke vraagstukken op wijkniveau: *sociale wijkverbetering*.

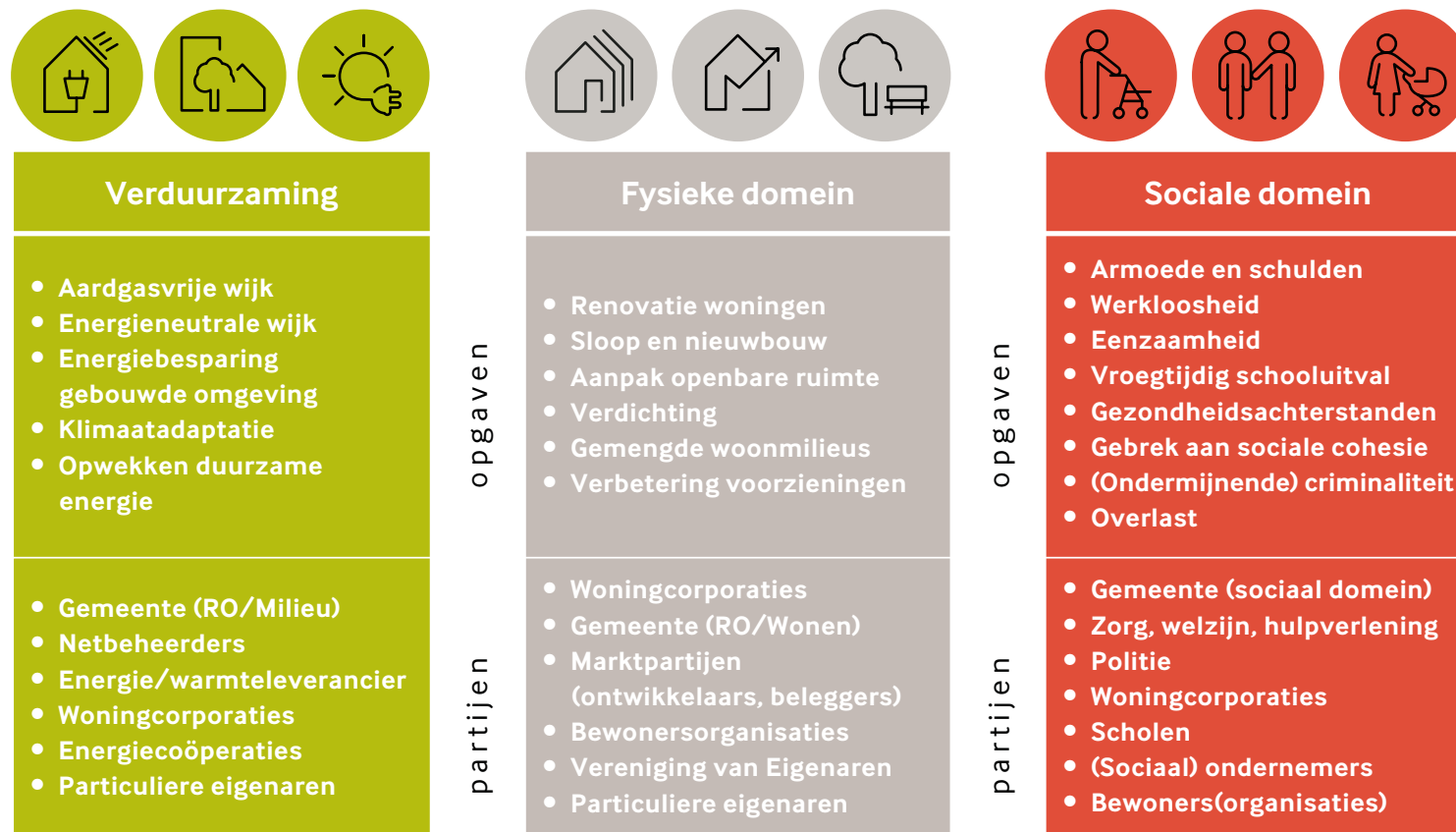
In de praktijk van een wijkgerichte aanpak opereren partijen binnen deze drie perspectieven vaak vanuit afzonderlijke beleidsdomeinen, elk gedreven door specifieke doelen en beleidsambities en elk met eigen samenwerkingspartners. Toch was het in veel wijken de ambitie om de beleidssporen samen te brengen in de (integrale) wijkaanpak. In enkele wijken (zoals Selwerd en de Wildemanbuurt) liep al een wijkgerichte aanpak om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren, in andere wijken was men zich bewust van meervoudige opgaven maar moest de wijkaanpak nog vorm krijgen (zoals bijvoorbeeld Nieuw Overdie, Emmerhout en Zwanenveld). Daarnaast zijn er wijken waar gestart is vanuit de verduurzamingsopgave in het besef dat zich in het gebied ook sociale en fysieke opgaven manifesteren (bijvoorbeeld in De Nijverheid en Groenoord). In figuur 6 zijn de drie sporen schematisch weergegeven. Dit is een geactualiseerde versie van de figuur in de publicatie uit 2019.

De breedte van vraagstukken waarop partijen zich in de afzonderlijke sporen richten, verschilt sterk per wijk. In 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' zijn de opgaven per spoor gedetailleerd uiteengezet. De door de deelnemers geïdentificeerde opgaven lopen uiteen, maar er zijn ook enkele overeenkomsten te benoemen. Op het gebied van duurzaamheidsopgaven zetten alle deelnemers zich (vanzelfsprekend) in voor de aardgasvrijopgave en de aanpak van de gebouwde omgeving, waarbij vrijwel elke gemeente de aanpak

van particulier bezit als prioriteit ziet. Wat betreft fysieke wijkverbetering bestond in veel wijken aandacht voor renovatie van sociale huurwoningen en het verbeteren van de openbare ruimte. De meest genoemde sociaal-maat-

schappelijke opgaven waren destijds armoede- en schuldenproblematiek (alle deelnemers herkennen dit), gevolgd door werkloosheid, eenzaamheid en criminaliteit en onveiligheid.

Figuur 6: Opgaven in kwetsbare wijken per domein





4. Bevindingen: Drie jaar experimenteren

In de achttien deelnemende gemeenten is de afgelopen jaren hard gewerkt en er is volop geleerd. Welke patronen signaleren we in de praktijk, wat is er bereikt en welke keuzes en afwegingen hebben gemeenten daarbij gemaakt?

In dit hoofdstuk beschrijven we vijf patronen die bij vrijwel alle deelnemende wijken waar te nemen zijn. Tussen de deelnemende wijken zijn onderling grote verschillen zichtbaar. Niet alleen in sociaal en fysiek opzicht, maar ook qua benadering van de opgave(n), de inrichting van (samenwerkings) processen en de wijze waarop en mate waarin gestelde doelen zijn bereikt. Naast de voortgang (4.1) belichten we in dit hoofdstuk de wijze waarop invulling is gegeven aan het verbinden van opgaven (4.2), de inrichting van samenwerkingsprocessen (4.3), het organiseren van burgerparticipatie (4.4) en het belang van vakmanschap in de uitvoering van een wijkgerichte aanpak. Elke paragraaf begint met korte uitleg, gevolgd door een beschrijving van de patronen die we de afgelopen drie jaar hebben opgetekend.

4.1 In slow motion uit de startblokken

Het is, zoals we weten van de transitiedeskundigen (zie hoofdstuk 1), een proces van vallen en opstaan en het vraagt een lange adem. De deelnemende wijken hebben gemeen dat de warmtetransitie minder voorspoedig van de grond komt dan vooraf gedacht. In technisch, financieel, juridisch, sociaal en procesmatig opzicht blijkt de warmtetransitie op wijkniveau complexer te realiseren dan drie of vier jaar geleden door de betrokken beleidsmakers en projectleiders werd verondersteld. Toch zijn er in enkele wijken al concrete resultaten gerealiseerd. Er zijn warmteleidingen aangelegd en woningen

van het aardgas afgekoppeld en er is geëxperimenteerd met vernieuwende manieren om bewoners te betrekken (zie ook het inspiratieboek '[Opgaven verbinden in de wijk](#)'). Benadrukt moet worden dat een wat stoeve start zeker niet impliceert dat er geen stappen zijn gezet.

Eind 2021 is de voortgang bij deelnemende wijken als volgt te karakteriseren:

- In enkele wijken is de uitvoering gestart – dat wil zeggen dat er in 2021 complexen aardgasvrij (Wildemanbuurt) of aardgasvrij-ready zijn of worden gemaakt (de Abdijbuurt in Tilburg), of dat er een begin is gemaakt met de aanleg van het warmtenet (Selwerd).
- In enkele wijken is een (technisch/financieel) aanbod voor aansluiting op het warmtenet ontwikkeld en gepresenteerd aan bewoners (Pendrecht, delen van Selwerd).
- In sommige wijken is het toekomstige warmtealternatief al wel (grotendeels) bekend; veelal zijn er (raads)besluiten genomen of de Transitievisie Warmte is vastgesteld, maar de plannen zijn nog niet volledig uitgewerkt (Overvecht-Noord, Groenoord en Zandweerd).
- In enkele wijken was de planvorming voor de warmtetransitie vergevorderd, maar ontstond vertraging als gevolg van onverwachte belemmeringen (het afblazen van de aanbesteding van het warmtenet in Zwanenveld, de noodzaak om de businesscase van groen gas te verbeteren in Nieuwborgen, de weerstand van bewoners in De Nijverheid).
- In enkele wijken zijn partijen nog zoekende naar toekomstige warmtealternatieven (Rolduckerveld, Crabbehof, Meerzicht).
- In sommige wijken is men nog bezig om van wal te komen met de wijkgerichte aanpak (Gillisbuurt, Nieuw Overdie).
- In enkele wijken (Emmerhout, Laak) wordt wel projectmatig gewerkt aan leefbaarheid en verduurzaming, maar is nog nauwelijks sprake van een

strategie voor de warmtetransitie (voor de deelgebieden Binckhorst en Laakhavens zijn wel wijkwarmteplannen opgesteld in het kader van de transformatieopgave).

De wijkgerichte aardgasvrijopgave kan globaal worden opgedeeld in drie fasen: voorbereiding, planvorming en uitvoering. Door de ooghalen heen valt uit het bovenstaande overzicht af te lezen dat het merendeel van de gemeenten de voorbereidingsfase heeft afgerond en eind 2021 in de fase van planvorming verkeert. Overigens zijn de overgangen tussen de voorbereidings-, planvormings- en uitvoeringsfase in de praktijk vaak diffuus; regelmatig lopen voorbereiding en planvorming geleidelijk in elkaar over. Dit komt mede doordat in het merendeel van de wijken geen concreet (tussen)product uit de voorbereidingsfase is voortgekomen, waarmee de planvormingsfase kon worden ingegaan (uitzonderingen zijn het transitieplan Overvecht-Noord of het uitvoeringsplan Crabbefhof). Ook heeft de gemeenteraad niet overal een duidelijke vaststellende of bekrachtigende rol bij keuzes die voor de betreffende wijken zijn of worden gemaakt.

Bij de geïnterviewde projectleiders, programmamanagers en beleidsmakers was soms sprake van frustratie omdat de realisatie achterblijft bij de gestelde doelen. Zij ervaren dagelijks de chaos die kenmerkend is voor deze transitiefase. Processen zijn stroperig, samenwerking hapert en men stuit onderweg op tal van technische, juridische en financiële knelpunten. Bovendien zijn negatieve nieuwsberichten in de lokale en de landelijke media van invloed op de beeldvorming onder bewoners. Deze ambtenaren ervaren soms grote druk omdat hun bestuurder concrete resultaten wil laten zien, maar die verwachtingen lang niet altijd realistisch zijn. Resultaten die wel geboekt worden, zoals het versterken van samenwerking en het bouwen aan vertrouwen van bewoners, zijn minder zichtbaar en tastbaar.

4.2 Integrale ambities, verkokerde praktijken

De initiële ambitie van een integrale, brede wijkaanpak waarin meerdere opgaven samenkomen, komt in de praktijk niet overal goed van de grond. Net als in onze analyse uit 2019 (het rapport '[Betere wijken dankzij de energietransitie?](#)') zien we dat integrale ambities – meestal onbedoeld, ongewild of onbewust – gedurende het proces regelmatig worden versmald tot sectorale uitwerkingen van plannen, maatregelen en activiteiten.

Vorbereidingsfase: uiteenlopende aanvliegroutes

In de manier waarop de betrokken gemeenten de wijkgerichte opgaven bij aanvang benaderen en invullen – zowel procesmatig als inhoudelijk – is onder de deelnemende wijken veel variëteit zichtbaar. Dat is op zichzelf niet vreemd, want ook tussen de deelnemende wijken bestaan immers aanzienlijke verschillen. In enkele wijken was de startfase enigszins vergelijkbaar met de werkwijze van SNAP in het Canadese Toronto, dat een inspiratiebron vormde bij de start van het experimentenprogramma (zie de inleiding van deze publicatie en het inspiratieboek '[Opgaven verbinden in de wijk](#)'). Hierin staat de belevingswereld van de bewoners centraal. In de meeste wijken lag in de startfase de aandacht daarentegen vooral op de technische aanpak van de energietransitie.

We schetsen een dwarsdoorsnede van de diversiteit aan aanvliegroutes:

- In Selwerd en Pendrecht startte de projectleider en/of het projectteam met een brede verkenning van de wijk over verschillende beleidsdomeinen heen. Zij deden dit door gesprekken te voeren met bewoners en andere stakeholders en cijfers en beleidsstukken over de wijk te inventariseren.
- In Meerzicht begon de projectleider met een brede datagedreven wijkanalyse, waarna er aandacht kwam voor de stem van de bewoners (met behulp van storytelling verwierf men inzicht in de leefwereld).
- In Crabbefhof richtte de projectleider (die destijds tegelijkertijd de rol van wijkmanager vervulde) vanaf het begin het vizier op het perspectief van

bewoners, met behulp van een *social design*-aanpak (zie het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk').

- In wijken als Overvecht-Noord en Nieuw Overdie vormden gegevens voor de eigen primaire opgave (van het aardgas af) het beginpunt: denk aan informatie over ondergrondse infrastructuur en vastgoedkenmerken, soms aangevuld met globale kenmerken van de wijkbevolking (leeftijdsoopbouw, huishoudensamenstelling, inkomen).
- In Zandweerd is gestart vanuit fysieke koppelkansen, waarbij gezocht is naar het verbinden van de warmtetransitie (vanwege de nabijheid van een restwarmtebron) met renovatie- en nieuwbouwplannen van de corporatie.
- In Groenord is eveneens gestart vanuit technische data over vastgoed en (warmte)infrastructuur, maar al in de verkenningsfase werd een werkgroep 'meekoppelkansen' geformeerd om verbindingskansen met andere opgaven te inventariseren.
- In De Nijverheid koos de projectleider in de beginfase bewust voor een 'smalle focus', gericht op de uitwerking van het toekomstige warmtealternatief, met de intentie om in een later stadium, wanneer technische knopen zijn ontward, verbindingen te leggen met andere opgaven in de wijk.

Deze verscheidenheid in benadering van de opgaven in de wijk lijkt vooral met twee factoren samen te hangen. In de eerste plaats heeft het te maken met de cultuur, structuur en werkwijzen van gemeentelijke organisaties en hun partners. Dit zien we onder meer aan de manier waarop de coördinatie van de wijkgerichte transitie naar aardgasvrij is belegd binnen de gemeentelijke organisatie. Hierbij zien we grote verschillen. In de meeste wijken is deze neergelegd bij een gedelegeerd projectleider, gebiedsregisseur of procesmanager – dit zien we onder meer in Overvecht-Noord, De Nijverheid, Selwerd, Zandweerd en Zwanenveld. Soms is een beleidsstrategie verantwoordelijk voor de wijkgerichte transitie naar aardgasvrij, meestal vallend onder de afdeling energietransitie. In verschillende gemeenten is de opdracht ondergebracht bij de afdeling duurzaamheid of stedelijke ontwikkeling, in andere bij wonen of wijkzaken. Het komt ook voor, zoals bijvoorbeeld in Meerzicht, dat de coör-



dinatie na de voorbereidingsfase wordt overgedragen van een beleidsstrategie naar een gedelegeerd projectleider. Een aantal deelnemende gemeenten kent een langere traditie van wijkgericht werken, zoals Den Haag (Laak), Dordrecht (Crabbehof), Delft (Gillisbuurt), Emmen (Emmerhout) en Rotterdam (Pendrecht). Meestal is de wijkmanager, wijkcoördinator of gebiedsregisseur nauw betrokken bij de aanpak van de warmtetransitie.

In de tweede plaats hebben de gevonden verschillen in benadering en werkwijze te maken met de persoonlijke stijl van de coördinator of projectleider, die enerzijds geworteld is in diens opleiding en disciplinaire achtergrond en anderzijds te maken heeft met zijn of haar positie binnen de organisatie en handelingsruimte die daarmee gepaard gaat. Ongeveer de helft van de projectleiders zijn technisch opgeleide duurzaamheidsspecialisten (onder meer in Nieuw Overdie, Selwerd en Groenord). Daarnaast zien we enkele

projectleiders uit het fysieke domein (zoals in Emmerhout, de Gillisbuurt, Rolduckerveld en Zandweerd) of het sociale domein (bijvoorbeeld Crab-behof en Pendrecht). In enkele gevallen is er sprake van een multidisciplinair team, al is dit lang niet altijd op strategisch niveau geformeerd. Regelmatig ontstond dit omdat verschillende ambtenaren zich persoonlijk en gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de integrale opgave. Meer over de invloed van persoonlijke keuzes en karaktereigenschappen op de benadering van inhoud en proces is te vinden in paragraaf 4.5.

Van voorbereiding naar planvorming

De gekozen aanvieligroute bij aanvang blijkt door te werken op de verdere uitwerking van het proces. Ook hier is grofweg dezelfde tweedeling te maken: aan de ene kant wijken waar de warmtetransitie de primaire aanleiding vormt voor het ontwikkelen van een wijkgerichte aanpak (en geen sprake was van ander wijkgericht beleid) en aan de andere kant wijken waar partijen vanuit een verbindend en integrerend kader samenwerken.

1. Starten vanuit een technisch vraagstuk: versmalling

In wijken waar gestart is vanuit de technische opgave om de wijk aardgasvrij te maken maar waar men op voorhand wel de intentie had om (mee)koppelkansen te verzilveren – zoals in Groenoord, De Nijverheid en Nieuwborgen – treedt in de praktijk toch gaandeweg vaak *versmalling* op. Bij de start van de wijkgerichte aanpak verklaarden partijen in deze wijken dat het belangrijk is om oog te hebben voor koppelkansen of meekoppelkansen. Maar in de praktijk vormde het opstellen van een wijkwarmteplan en het ontwikkelen van een aanbod voor bewoners de hoofdmoot van de wijkgerichte aanpak. Het identificeren en verzilveren van koppelkansen krijgt weinig prioriteit en vaak is ook niet duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is, waardoor dit streven tussen personen en partijen blijft liggen. In sommige wijken lijkt de versmalling een tijdelijke keuze, en spreekt men de intentie uit om (opnieuw) verbreding te zoeken wanneer de uitvoeringsfase nadert, waarin nagedacht wordt over concrete maatregelen en over een aanbod voor bewoners.

2. Integraal van wal dankzij een verbindend kader

In wijken waar vanaf het begin vanuit verschillende beleidsdomeinen een verbindend en integrerend (beleids)kader is opgesteld – bijvoorbeeld een gebiedsvisie of ambitiedocument – blijkt het eenvoudiger om op meer integrale wijze te werken. In een dergelijke situatie worden plannen en maatregelen vaak uitgewerkt door sectorspecialisten die de opdracht meekrijgen om rekening te houden met het integrerende beleidskader. Dit zien we met name in wijken waar de gemeente naast de warmtetransitie ook actief werkt aan andere gebiedsgerichte opgaven. Zo zijn voor Selwerd in Sunny Selwerd, het beleidskader van de gebiedsgerichte aanpak, vier overkoepelende ambities benoemd waar alle inzet en inspanningen van partijen aan moeten bijdragen. In Meerzicht is – na een lange aanlooperperiode – een projectteam geformeerd dat ervoor moet zorgen dat alle gebiedsgerichte plannen aansluiten bij de Ontwerp Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. Voor Rolduckerveld is een gebiedsvisie opgesteld die als kader dient voor de fysieke herstructurering van de wijk. Hierin is ook aandacht voor de energietransitie en zal ook het sociaal programma voor de wijk worden opgenomen. In de Delftse Gillisbuurt, ten slotte, is de gemeente voornemens de warmtetransitie in te bedden in het wijkversterkingsprogramma Kansen voor Buitenhof, dat al sinds 2008 loopt (Buitenhof is de wijk waarvan de Gillisbuurt deel uitmaakt).

Verschillende deelnemers hameren erop dat de integraliteit van de wijkaanpak actief moet worden bewaakt. Ellen Perik, gebiedsmanager Meerzicht: “In beide werkgroepen (fysiek en sociaal) moet je continu aandacht hebben voor allebei. Daar moet je steeds het gesprek over hebben.” Martin Klooster, projectleider energie in Selwerd: “Je zag regelmatig gebeuren dat projectleiders vooral gericht waren op hun eigen afgebakende project en minder oog hadden voor de overkoepelende ambities. Daarom is de organisatiestructuur veranderd.” Een van de geïnterviewden legt uit dat ‘sectorale reflexen’ regelmatig op de loer liggen, wat ertoe kan leiden dat overkoepelende doelen en ambities uit het zicht raken. Het lijkt bijna een ambtelijke overlevingsstrategie: om niet te verdwalen in stroperige processen,

kruipen ambtenaren in hun schulp en leggen ze zich toe op de eigen taken en opgaven. Afstemmen en (integraal) samenwerken wordt dan geregeld als tijdverspilling ervaren. Uiteindelijk leidt dit er echter toe dat op wijkniveau gemeentelijke afdelingen langs elkaar heen werken en weinig weet hebben van elkaars plannen en activiteiten.

3. Integrale start, maar verkokering en versnippering

Wanneer het niet lukt om de focus op de integraliteit van de wijkaanpak te bewaken, zien we een derde patroon: *verkokering*. Dit zien we in wijken waar ooit wel een bredere wijkanalyse of visiedocument is gemaakt, maar de bekendheid ervan bij betrokken partijen onvoldoende was (Abdij- en Torenbuurt, Crabbehof, Zandweerd, Wildemanbuurt). Soms is er wel gewerkt aan een integraal beleidskader, maar kreeg dit vervolgens geen uitwerking, omdat het niet formeel is vastgesteld, soms omdat het in vergetelheid is geraakt of op een gegeven moment als achterhaald werd beschouwd. Dit laatste speelde bij de gemeente Leiden eind 2020 mee in het besluit om vroegtijdig uit het experimentenprogramma te stappen. In de Woon- en leefbaarheidsvisie 2020-2030 die voor Emmerhout is opgesteld worden, ondanks pogingen daartoe, nauwelijks verbindingen gelegd met de energietransitie. Ook komt het voor dat een integrale kijk op de opgave niet door alle partijen wordt gedeeld, waardoor er geen gemeenschappelijk frame ontstaat. Zo is de Tilburgse woningcorporatie Tiwos enthousiast over een Legosessie, waar met bewoners en professionals een beeld is gemaakt van de toekomstige wijk, maar onder gemeentelijke beleidsambtenaren lijken deze sessie en het resultaat ervan niet bekend.

4.3 Grenzen aan gangbare (samen)werkwijzen

Bij de start van het experimentenprogramma waren alle deelnemers ervan doordrongen dat we tezamen voor een nieuwe opgave staan. En dat we gezamenlijk in de praktijk zullen moeten uitvinden hoe de gestelde ambities

kunnen worden gerealiseerd. Afgaand op de inzichten uit wetenschappelijke transitietheorieën, lijkt in de beginfase van een transitie – Jan Rotmans noemt dit de ‘voorontwikkelingsfase’ – een onderzoekende, exploratieve benadering wenselijk. Daarmee kan stap voor stap worden geleerd, waarbij fouten mogen worden gemaakt en veel ruimte bestaat voor reflectie (terugblikken, vooruitkijken en waar nodig bijstellen). Toch is zo’n exploratieve benadering in de praktijk zeldzaam, blijkt uit de bevindingen in de wijken uit dit experimentenprogramma.

Vooruitstruikelen

De praktijk in de deelnemende wijken wijst uit dat er overwegend wordt gewerkt volgens traditionele, projectmatige en planmatige werkwijzen en processen. In veel deelnemende wijken stuiten partijen daarbij op grenzen en belemmeringen of verstoorde verhoudingen. Gebrek aan vertrouwen vormt regelmatig een struikelblok: in technologie, in commerciële partijen of in de integriteit van de overheid. De manier waarop de aardgasvrijopgave in het overgrote deel van de deelnemende wijken wordt benaderd, laat zich vooral kenschetsen als ‘vooruitstruikelen’. Het proces lijkt betrokkenen soms te overkomen; op basis van voortschrijdend inzicht wordt de koers zo nu en dan bijgesteld. Vaak wordt er gehaast naar de kant geroeid, omdat er snel resultaat geboekt moet worden. Mede daardoor ligt er, zoals eerder geconstateerd, niet altijd een brede, domeinoverstijgende analyse van de opgaven in de wijk ten grondslag aan de planvorming.

Hoe de koers op basis van voortschrijdend inzicht kan worden verlegd, zien we onder meer in Zwanenveld. Hier werd de aanbesteding van het warmtenet in het voorjaar van 2021 afgeblazen vanwege een niet-sluitende businesscase, in combinatie met veranderende inzichten, waardoor de betrokken stakeholders niet de stap voorwaarts konden maken. Ook in veel andere gemeenten heersen twijfels en is discussie ontstaan over het warmtenet, bijvoorbeeld over de afhankelijkheid van commerciële partijen met hoge rendementseisen en over de mate van duurzaamheid van de nieuwe warm-

teoplossing (bijvoorbeeld bij bijstook van biomassa of gebruik van industriële restwarmte). In De Nijverheid keerden de bewonersorganisaties zich na ruim twee jaar constructieve samenwerking tegen de plannen voor het warmtenet. Het twistpunt richt zich op de techniek. De gemeente ziet een restwarmteoplossing uit nabijgelegen industrie als meest logische oplossing. De bewoners verkiezen echter een gefaseerde aanpak: eerst isoleren, dan een hybride warmtepomp en uiteindelijk overstappen op waterstof. Programmamanager Remko Cremers over de ontstane patstelling: "Drie jaar lang hebben we constructief samengewerkt, maar ineens ontstond er weerstand omdat de bewonersorganisaties geen vertrouwen hebben in het warmtenet. Ze zeggen: we zijn door jullie meegenomen naar deze film, maar eigenlijk willen we liever naar een andere film. Ze verwijten ons dat er nooit iets te kiezen was." Er is uitvoerig gesproken met de bewonersorganisaties, waarna de gemeente met de 'energiebus' de buurt in is gegaan om op te halen hoe de andere bewoners ernaar kijken.

In enkele wijken komt de wijkgerichte aanpak na drie jaar nog steeds moeilijk van de grond, omdat de aanloopfase langzaam of stroef verloopt. Er worden wel kleine projecten uitgevoerd, maar fundamentele keuzes voor de wijk worden als hete aardappels vooruitgeschoven. Zo is er in Emmerhout wel enig budget voor leefbaarheidsprojecten op korte termijn, maar de planvorming voor fysieke wijkverbetering en voor de transitie naar aardgasvrij kwam vrijwel tot stilstand. Beleidsmedewerker Wonen Germa Streuding legt uit: "Energietransitie stond eerst helemaal, we hebben toen geprobeerd het te koppelen met fysieke wijkverbetering en sociale opgaven. Maar eind 2020 heeft het college het project Emmerhout Energieneutraal op pauze gezet, totdat er betere mogelijkheden zijn om hiermee verder te gaan. Deze vraagstukken vragen om een stedelijke afweging en daarbij horende bestuurlijke keuzes. Prioriteren is nodig." Dankzij de toekenning van rijkssubsidie in het kader van het Volkshuisvestingsfonds (juli 2021) hoopt men een doorstart te kunnen maken. Streuding betwijfelt of de organisatie daar klaar voor is: "Om de patstelling te doorbreken werken we te sectoraal en te weinig gebieds-

gericht." In het Haagse stadsdeel Laak lukt het volgens wijkmanager John Nieuwmans wel om bewoners in bepaalde buurten warm te laten lopen voor de energietransitie, maar omdat er reeds vastgesteld beleid is, zijn er onvoldoende capaciteit en middelen om met deze bewoners aan de slag te gaan. Nieuwmans: "In de huidige Haagse beleidspraktijk is helaas geen ruimte om flexibel mee te bewegen met de stad. De bekende botsing tussen systeem- en leefwereld."

In sommige wijken wordt wel enigszins exploratief gewerkt, maar dit lijkt eerder voort te komen uit de waan van de dag dan uit strategische keuzes. Bijvoorbeeld in Crabbehof, waar de wijkmanager ondervond dat bewoners sceptisch stonden tegenover de warmtetransitie, omdat ze andere zorgen hadden. Samen met de warmteleverancier HVC besloot men om met een *social design*-pilot in de huid van bewoners te kruipen en dat leidde tot waar-



devolle inzichten en aanknopingspunten. In de Tilburgse Abdijbuurt is het corporatiebezit inmiddels gerenoveerd en aardgasvrij-ready gemaakt en de bewoners zijn tevreden over het resultaat. Voor de aangrenzende Torenbuurt zag de gemeente zich genooddaakt om de koers bij te stellen omdat de bewoners in verzet kwamen. Ze verenigden zich tegen de ruimtelijke strategie die is gepresenteerd voor het stadsdeel Zuid, waar de buurt deel van uitmaakt. Hoewel hun zorgen vooral over geplande nieuwbouw en verdichting gaan, komt dit het draagvlak voor de energietransitie niet ten goede. Omgevingsmanager Joris Ketelaars legt de vinger op de zere plek: “Vanuit ons als samenwerkingspartners [gemeente en woningcorporatie, red.] is de communicatie met bewoners niet altijd goed gegaan. Daar zijn lessen te leren. Wees heel voorzichtig in wat je communiceert. Niks is zo funest als het scheppen van te hoge verwachtingen; mensen teleurstellen is dodelijk. Sta daarom open voor geluiden uit de wijk. Ga het gesprek aan, maar bedenk vooraf wat wel en niet kan.”

Selwerd is een van de spaarzame uitzonderingen: hier zien we wel een meer onderzoekende en exploratieve benadering die voortkomt uit een integrale, domeinoverstijgende aanvliegroute. De eerste wijkanalyses dateren uit 2016 en daarna is door de gemeente samen met stedelijke partners en bewoners de toekomstvisie ‘Sunny Selwerd’ opgesteld, waarin alle opgaven en ambities voor de wijk samenkomen. In de uitwerking is vervolgens gekozen voor een buurtgerichte aanpak: de wijk is opgeknipt in deelgebieden, waar men gefaseerd aan de slag gaat, met de intentie om in elke buurt te leren van en voort te bouwen op de ervaringen in buurten die eerder aan de beurt waren. Indien nodig worden participatie- en overlegstructuren en -instrumenten aangepast op basis van voortschrijdend inzicht. Een vergelijkbare grondhouding zien we in Pendrecht, maar hier is dit niet zozeer te danken aan strategische beleidskeuzes, maar vooral aan een gedreven en vasthoudende inzet van de programmamanager (zie ook 4.5).

Logge organisatiestructuren

In een groot deel van de onderzochte wijken is de wijkgerichte organisatiestructuur gaandeweg ‘opgeschild’ of ‘bijgeschaafd’ omdat men constateerde dat interne en/of externe samenwerkingsverbanden voor verbetering vatbaar waren. Verschillende geïnterviewden vertellen hoe lastig het is om andere gemeentelijke afdelingen te bereiken en actief te betrekken bij hun wijkgerichte aanpak; veelal wordt hier niet van bovenaf (op bestuurs- of directieniveau) op gestuurd. In dat geval is men vaak afhankelijk van de persoonlijke interesse en het commitment van bepaalde personen. Suzanne Lipsch, beleidsadviseur bij de stadsregio Parkstad Limburg, legt uit hoe gemeentelijke afdelingen kunnen botsen in hun benadering van een opgave: “De vraag is: start je vanuit visie op het grotere geheel, of werk je aan concrete projecten? Ik vind dat je vanuit projecten moet redeneren om van wal te kunnen komen. Natuurlijk moet je visie ontwikkelen, maar daar kun je rustig tien jaar over doen zonder dat er iets gerealiseerd wordt. Je hebt ook praktijkvoorbeelden nodig: daarmee toets je je visie, je instrumenten en je doelgroep. Die twee stromen lopen vaak uit elkaar. Wil je de gebouwde omgeving verduurzamen of wil je kwetsbare gebieden herstructureren en verduurzaming daarin meenemen?”

De interviews roepen het beeld op dat er in veel wijken, met name in de grote steden, weinig sprake is van afstemming tussen beleidssectoren – noch op bestuurlijk, noch op strategisch of uitvoerend niveau. Afgezien van gemeenten die al langer gebiedsgericht werken of bezig zijn om de gebiedsgerichte werkwijzen (opnieuw) te introduceren of herijken – zoals Groningen (Wijkvernieuwing 3.0), Rotterdam (Nationaal Programma Rotterdam Zuid) en Delft (programma Kansen voor Buitenhof) – zijn er weinig aanwijzingen dat de gemeenten die deelnamen aan dit experimentenprogramma zich actief hebben gebogen over de vraag wat de wijkgerichte energietransitie in brede zin betekent voor de gemeentelijke organisatie en voor samenwerking met bewoners en externe partijen. Een van de uitzonderingen is Zoetermeer: hier kwam men na een langlopende aanlooperperiode voor Meerzicht tot de

slotsom dat de gemeentelijke organisatie onvoldoende was toegerust op de uitvoering van gebiedsgerichte opgaven in bestaande wijken. Daarom is gewerkt aan een gemeentebrede toekomstvisie, die medio 2021 resulteerde in de Ontwerp Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. In Schiedam ontstond een vergelijkbaar besef. Hier is via het provinciale programma Transform 2.0 externe expertise ingezet om vast(geroest)e structuren en werkwijzen los te wrikken. In dit programma trekt Schiedam sinds begin 2021 samen op met Delft om de benodigde veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie te agenderen. Ook andere deelnemers herkennen en erkennen deze organisatorische tekorten, maar in de betreffende gemeenten zijn nog nauwelijks gerichte acties ondernomen om schotten tussen beleidsdomeinen en ingesleten patronen te doorbreken.

Ambtelijke drukte, weinig overzicht

Een brede of integrale wijkgerichte aanpak is al snel een complex proces. Vooral in grotere steden en in wijken waar sprake is van een opstapeling van opgaven en problematieken opereren soms tal van beleidsmakers en projectleiders (uit verschillende sectoren) en zijn daarnaast tientallen wijkprofessionals van uiteenlopende pluimage actief (wijkagenten, maatschappelijk werkers, opbouwwerkers, jongerenwerkers, schuldhulpverleners, docenten, parkeerbeheerders, groenbeheerders, woonconsulenten enzovoorts). Ambtelijke en professionele drukte kan in de praktijk frustraties veroorzaken. Regelmatig rijst de vraag wie het overzicht houdt; het is niet duidelijk bij wie of waar bepaalde taken zijn belegd, er wordt heen en weer geschoven met opdrachten, er ontstaat onvrede over afstemmen en delen van informatie en er is onduidelijkheid over wie je waarop kunt aanspreken.

Een medewerker van het wijkbureau in de Utrechtse wijk Overvecht legde tijdens een VKW-bijeenkomst uit dat er zoveel losse projecten vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen lopen in de wijk, dat het moeilijk is om overzicht te houden. Een handjevol actieve bewoners weet soms zelfs beter wat er van gemeentewege allemaal gebeurt in de wijk, dan de ambtenaren. Ook in

Laak wordt duidelijk waar ambtelijke drukte toe kan leiden. Volgens wijkmanager John Nieuwmans is de beleidsmatige verkokering op straat voelbaar: "Iedere sector heeft hier zijn eigen participatietraject. Ik wil vanuit het stadsdeel een integrale communicatie- en participatie-infrastructuur aanbieden, met een duidelijk loket, zodat bewoners één gemeente zien. De afdeling energietransitie huurt zelfstandig mensen in om met de wijk te praten. Daar heb ik moeite mee, er wordt verwarring gecreëerd. Bestuurlijk kan het ineens escaleren wanneer de raad de indruk heeft dat de buurt te weinig betrokken is. De afstemming kan echt beter."

In de Wildemanbuurt is het een komen en gaan van opdrachten, programma's en mensen. Zo investeert men vanuit het stedelijke programma Ontwikkelbuurten (belegd bij de Dienst Wonen) in nieuwe wijkvoorzieningen, terwijl vanuit de afdeling grond en ontwikkeling werk wordt gemaakt van sloop- en nieuwbouwplannen voor de fysieke wijkverbetering en het programmateam Aardgasvrij bezig is met wijkwarmteplannen. Intussen zijn corporaties gestart met complexgewijze renovatieplannen, waarbij complexen aardgasvrij(-ready) worden gemaakt. En dan is er ook nog de Gebiedsvisie Osdorp 2021, opgesteld vanuit het stadsdeel. Hielke Ploeg, programmaleider bij Stichting !WOON, ervaart dat partijen langs elkaar heen werken: "De gemeente was bezig om een plan te maken voor de buurt en hoe bewoners hierin mee te nemen, terwijl een corporatie vernieuwingsplannen had voor een complex en hier op het laatste moment aardgasvrij onderdeel van maakte. Wat gestart is als een buurtgerichte aanpak, is in de praktijk meer verschoven naar een complexgerichte aanpak." Binnen de gemeente wist men elkaar maar moeilijk te vinden; door verschillende diensten zijn allerlei opdrachten uitgezet. Dit roept de vraag op wie de regie heeft over wat er gebeurt in de Wildemanbuurt. Alfred Spronk, projectmanager Grond en Ontwikkeling: "Ik probeer het wel te overzien, maar er is geen integrale aanpak en ook geen principenota. Dus doe ik het werkendeweg." Ploeg ziet dat er, mede doordat de bewoners zich roeren, samenwerking begint te ontstaan: "Er is nu een groep bewoners opgestaan die roept om betere huizen. Na drie jaar lijkt het erop dat de

fysieke opgave en de sociale opgave in de Wildemanbuurt elkaar eindelijk wat beter gaan vinden.”

Over de hele linie valt op dat de regie over de wijkgerichte aanpak niet altijd helder belegd is: wie heeft sectoroverstijgend overzicht en wie draagt de verantwoordelijkheid over *alle* beleids- en uitvoeringsactiviteiten die landen in de betreffende wijk? Wie houdt er in de gaten dat dingen niet dubbel of langs elkaar heen plaatsvinden? In sommige wijken worden op uitvoerend niveau pogingen ondernomen om activiteiten beter af te stemmen, zoals communicatieteams van verschillende beleidsafdelingen die elkaar opzoeken om aan een gemeenschappelijke taal en boodschap te werken. Dit zien we bijvoorbeeld in Selwerd en in Overvecht-Noord.

Externe denk- en veranderkracht

Daar waar partijen wél buiten de gebaande paden durven te treden, is dit soms mede te danken aan de inzet van externe partijen, die zorgen voor verfrissende nieuwe inzichten en experimentele werkwijzen. Zie hoe de provincie Zuid-Holland via het programma Transform 2.0 in Groenord als extern breekijzer fungeerde. Daarbij is slim voortgebouwd op eerdere ervaringen met dit programma in Overijssel. Ook de Dordrechtse *social design*-aanpak kwam tot stand dankzij ondersteuning van een adviesbureau (TwynstraGudde). Voor het organiseren van communicatie en participatie wordt regelmatig een beroep gedaan op externe expertise. Verschillende gemeenten maken bijvoorbeeld gebruik van de inzet van Buurkracht (onder meer in Zandweerd en Emmerhout), in Zwanenveld is een kunstenaar ingeschakeld om een beleviskaart te ontwikkelen en in Pendrecht is een bewonersonderzoek uitgevoerd onder begeleiding van gedragswetenschappers. Niet alleen nemen dergelijke externe krachten soms veel werk uit handen van drukbezette projectleiders. Ook kunnen ze soms helpen om vast(geroest)e structuren en werkwijzen los te wrikken en verandering aan te jagen.

4.4 Bewoners vooral op de bagagedrager

Gemeenten vinden het moeilijk om bewoners te bereiken en actief te betrekken. Afgezien van de creatieve en inspirerende praktijkvoorbeelden uit deelnemende wijken die beschreven zijn in het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk', is in veel gemeenten nog steeds sprake van koudwatervrees. Bewoners zijn niet altijd vanaf het begin betrokken, maar vaak pas gaandeweg. Daarbij overheersen traditionele methoden, die zich afspelen op de onderste treden van de participatieladder.¹⁹ Bewoners worden wel geïnformeerd en geraadpleegd, maar meesturen en mee-ontwikkelen komt sporadisch voor. De ervaringen in de deelnemende wijken laten zien dat een afwachtende houding ten aanzien van communicatie en participatie het vertrouwen van burgers in de (lokale) overheid zelden ten goede komt.

Open in gesprek met bewoners

Binnen het experimentenprogramma is – enerzijds geïnspireerd door de SNAP-aanpak in Toronto en anderzijds vanuit bestaande kennis over bewonersparticipatie bij wijkverbeteringsprogramma's – veelvuldig aandacht besteed aan het belang om al in een vroeg stadium open het gesprek aan te gaan met bewoners, zodat beleidsmakers inzicht krijgen in wat er leeft onder bewoners. Toch had men in veel deelnemende wijken moeite om contact te leggen met bewoners en om bewoners betrokken te *houden* bij de wijkgerichte aanpak. Dit is niet zozeer te wijten aan een gebrek aan ambitie bij de betrokken gemeenten. In verreweg de meeste deelnemende gemeenten was men vooraf wel degelijk voornemens om in de wijkaanpak werk te maken van het betrekken van bewoners.

In enkele wijken ging men al vroeg in het proces open, speels en laagdrempelig in gesprek met (vaak een relatief kleine groep) bewoners om te onderzoeken wat hun wensen en behoeften zijn ten aanzien van hun buurt.

19. Edelenbos & Monnikhof (2001).

De scope van deze gesprekken was breed, waarbij gestreefd werd naar het verbinden van duurzaamheid en leefbaarheid. Aansprekende voorbeelden hiervan zijn de storytelling-aanpak in Meerzicht en de *social design*-aanpak in Crabbehof (beide uitvoerig beschreven in het *inspiratieboek*), maar ook de belevingskaart die is opgesteld voor Zwanenveld, de Legosessie in de Abdij- en Torenbuurt, gesprekken met sleutelfiguren in de Wildemanbuurt en de koffiekar van het Wijkbedrijf waarmee de gemeente door de straten van Selwerd trok. Hoewel dit vrijwel allemaal activiteiten zijn die zich laag op de participatieladder afspelen (raadplegen), worden ze zowel door bewoners als door beleidsmakers vaak als zeer betekenisvol ervaren. Het zijn de eerste stapjes om de warmtetransitie bespreekbaar te maken, zodat bewoners zicht krijgen op wat het voor hen betekent, terwijl beleidsmakers ontdekken wat er leeft in de buurt. Ze komen de bewustwording over klimaatverandering ten goede en helpen bewoners om zicht te krijgen op wat dit voor hen betekent. In veel gevallen leverde deze aanpak ideeën en aanknopingspunten op voor de uitwerking van participatie- en communicatieplannen.

Er zijn ook wijken (bijvoorbeeld De Nijverheid, Overvecht-Noord, Nieuw-borgen, Pendrecht, Groenord en Zandweerd) waar de communicatie en participatie van bewoners van meet af aan toegespitst was op de energieopgave. In een deel van deze wijken zocht men wel vroeg contact met bewoners, maar opvallend is dat daarbij hoofdzakelijk gebruik is gemaakt van traditionele informatie- en participatievormen, zoals huis-aan-huisbrieven, enquêtes, informatieavonden en de oprichting van werk- of klankbordgroepen met bewoners. Toch zien we ook hier uitzonderingen. In Groenord ging de projectleider pannenkoeken bakken voor kinderen op het wijkfeest (om een praatje te kunnen aanknopen met ouders) en in Pendrecht is begin 2020 de Huiskamer Aardgasvrij geopend, waar bewoners kunnen binnenlopen met vragen en zelf kunnen koken op inductie (zie het *inspiratieboek*). Dat het bieden van een luisterend oor en het erkennen van de zorgen van bewoners belangrijk is, bleek in Overvecht-Noord. Begin 2019 ontdekte men dat huisartsen in de wijk te maken kregen met een plotselinge toename van patiënten



met stressgerelateerde gezondheidsklachten rond de momenten waarop wijkbewoners via brieven of informatiebijeenkomsten werden geïnformeerd over het aardgasvrijproject. Sindsdien worden er periodieke lunchbijeenkomsten georganiseerd om alle sociale professionals in de wijk op de hoogte te houden van plannen en ontwikkelingen.

Koudwatervrees en uitstelgedrag

In verschillende wijken verliep het vroegtijdig betrekken van bewoners om uiteenlopende redenen moeizaam. Zo dacht men in bijvoorbeeld Nieuw-borgen dat er in de voorbereidingsfase van de PAW-proeftuinaanvraag in 2018 voldoende werk was gemaakt van participatie, maar dit bleek naderhand niet zo te zijn. De bewoners voelden zich niet gehoord in de aardgasvrijplannen van de gemeenten. In Emmerhout stagneerde de Energie Expeditie na een enthousiaste start, waardoor opgebouwde bewonerscontacten erodeerden.

In Rolduckerveld lag het accent aanvankelijk op ruimtelijk-fysieke planvorming. Hierbij werden de bewoners relatief laat betrokken en vooral in informerende zin. De afgelopen anderhalf jaar is een inhaalslag gemaakt waarbij ook aandacht kwam voor de sociale opgaven in de wijk. Inmiddels zijn er bewonerswerkgroepen geformeerd voor de herinrichting van de openbare ruimte. In de Wildemanbuurt is de afgelopen jaren volgens geïnterviewden meer *over* dan *met* bewoners gesproken en zowel in Overvecht-Noord als Laak wordt vooral projectmatig en sectoraal inhoud gegeven aan participatietrajecten: elke afdeling schakelt zelfstandig mensen in om met de bewoners te praten. Enkele deelnemers wijzen erop dat zulke ‘communicatieversnippering’ gevoelens van argwaan, weerstand en onvrede in de hand lijken te werken.

Daar waar bij de start weinig prioriteit is gegeven aan het opstellen van een plan om bewoners vroegtijdig te consulteren, komt het werken aan draagvlak en bewonerstevredenheid verderop in het proces geregeld niet goed van de grond. Uit de gesprekken met deelnemers ontstaat de indruk dat het betrekken van bewoners soms wordt gezien als een verplicht nummer: een horde die noodzakelijkerwijs genomen moet worden (bijvoorbeeld omdat de corporatie instemming van 70% van de huurders nodig heeft). Geregeld wordt het benaderen van bewoners op de lange baan geschoven. Beleidsmakers voelen zich niet altijd comfortabel in een gesprek met bewoners wanneer er geen concreet plan of een aanbod voor bewoners ligt – ze willen niet met lege handen komen. Als de plannen er eenmaal liggen, zijn de meeste technische onzekerheden weliswaar gereduceerd, maar dan is de kans groot dat bewoners zich gepasseerd of buitenspel gezet voelen. Als de plannen voor *hun* buurt goeddeels in beton gegoten zijn, stokt het participatieproces bij informeren. Ook lange periodes zonder informatievoorziening (radiostilte) kunnen argwaan wekken bij bewoners. Zo ontstonden er in sommige wijken stroeve verhoudingen tussen bewoners en gemeente (De Nijverheid), groeide het wantrouwen (Nieuwborgen) of werden de toch al aanwezige gevoelens van desinteresse en apathie onder bewoners bestendigd (Zwanenveld, Wildemanbuurt, Overvecht-Noord).

Blus- en herstelwerk

In Nieuwborgen stevende men na de PAW-subsidiatoekenning af op een groen gasnet, maar vlak voor de coronacrisis moest er stevig op de rem worden getrapt. Groen gas bleek technisch moeilijker haalbaar dan gedacht en – minstens even ingrijpend – de bewoners bleken zich steeds minder betrokken te voelen. Zij hadden het gevoel dat er plannen werden gemaakt waarbij inspraak niet mogelijk was. Het projectteam heeft toen besloten om via een *deep democracy*-methode in gesprek te gaan met de bewoners. In een gestructureerde dialoog lukt het om tegenstellingen en botsende meningen zichtbaar en bespreekbaar te maken. Projectmanager Gert Jan van 't Land: “Eerst hebben we onderzocht of de bewoners ons vergeven dat we hen in deze positie hebben gebracht. De bewoners bleken gelukkig vergevingsgezind: in Nieuwolda was het stoplicht groen en in Wagenborgen stond het licht op oranje. In het vervolg van het project hebben we ons volledig gefocust op de vraag: hoe kunnen we bewoners meenemen?”

Ook in Groenord was bluswerk nodig toen de plannen aan bewoners werden gepresenteerd. Projectleider Justus Terlouw: “De aanpak zoals die initieel was bedacht, om huurders in complexen met volledig corporatiebezit in te laten stemmen met de voorgestelde verbeterplannen, zorgde in het begin voor weerstand. Bewoners moesten binnen een paar dagen beslissen en konden de consequenties van hun besluit niet altijd goed overzien. Dat zorgde voor weerstand en negatieve berichtgeving in de media. Daardoor moest woningcorporatie Woonplus gedwongen opnieuw in gesprek met huurders. Zo kwamen de partijen tot nieuwe oplossingen: er kwam een strippenkaart voor aanpassingen in de woningen en er zijn afspraken gemaakt over informatievoorziening.” In Overvecht-Noord leidde de aankondiging in 2017 dat de wijk van het aardgas af moest tot veel onrust en weerstand onder bewoners. Hoewel de gemeente sindsdien moeite deed om interesse en goodwill te kweken, constateerde het projectteam dat de energie bij bewoners gaandeweg weglekte. Destijds is bijvoorbeeld gestart met een klankbordgroep bestaande uit zeventig bewoners, waarvan er drie jaar later

nog maar vijftien actief waren. De planvorming was een lang en ingewikkeld proces en veel informatie was vertrouwelijk, waardoor er weinig concrete informatie met bewoners kon worden gedeeld. Programmamanager Leendert Odijk adviseert niet alleen vroeg in gesprek te gaan, maar ook te zorgen voor een heldere strategie en een duidelijk verhaal: “Je moet als gemeente aan het begin van het proces heel goed bepalen waar je staat richting bewoners. Wil je het samen doen of leg je iets op? Als je daartussen blijft schipperen, stukt het proces. Communicatie luistert heel nauw, je moet je boodschap echt op een goede en zorgvuldige manier brengen. Want wij hebben nog iedere dag last van de weerstand die op dag één is ontstaan.”

Gaandeweg intensiveren

Enkele wijken zijn gaandeweg meer gaan investeren in participatie en communicatie. Soms kwam men te laat op stoom. Zo was de aanpak in Zwanenveld sterk top-down ingestoken: de warmteoplossing was vooraf al bepaald (een warmtenet), daardoor was er meer sprake van eenrichtingsverkeer (informerend) dan van participatie en inspraak. Er is wel samenwerking met een basisschool gezocht en onder begeleiding van een kunstenaar is een belevingskaart van de wijk gemaakt, met als doel een breder gesprek met bewoners op te starten dan alleen aardgasvrij, maar bewoners toonden nauwelijks interesse. Volgens de gemeente kwam dit omdat de Zwanenvelders van oudsher weinig vertrouwen in overheden en instanties hebben. In 2021 ketste de aanbesteding van het warmtenet af vanwege een gebrek aan bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Vervolgens is toenadering gezocht om het vertrouwen van bewoners stap voor stap te herstellen, onder meer door met een elektrisch busje door de wijk te rijden om in gesprek te gaan over energiebesparing en met een bakfiets met inductiekookplaat pannenkoeken te bakken. Wellicht is hiermee een basis gelegd voor een meer constructief participatieproces, nu de warmteplannen terug naar de teken-tafel moeten.

In Selwerd was evenmin sprake van langlopende betrokkenheid van een actieve bewonersgroep. Mede om deze reden koos men ervoor om niet op wijk-, maar vooral op buurt- en straatniveau bewonersparticipatie te organiseren. Dicht bij de leefwereld. Met een koffiekar – en in het voorjaar van 2020 met een coronaproof pipowagen – ging men van straat naar straat. Deze buurtgerichte benadering was mogelijk omdat de businesscase van het warmtenet is gebaseerd op aansluiting van corporatiecomplexen; eigenaar-bewoners en grondgebonden woningen kunnen op basis van vrijwilligheid aansluiten. Daarbij is ruimte voor cocreatie en maatwerk op straatniveau, mits er animo en draagvlak is. De lokale energiecoöperatie Grunneger Power is ingeschakeld om te helpen met het winnen van vertrouwen van bewoners. Toch blijft het ingewikkeld om bewoners te enthousiasmeren, ervaart project-leider Martin Klooster: “Er is helemaal geen vraag naar aansluiting op het warmtenet, niemand zit erop te wachten. Je moet dus van hele goede huize komen om mensen bereid te vinden om mee te doen.”



Onbetrokken bewoners betrekken

Veel deelnemende gemeenten verklaren dat het moeilijk lukt om met 'de wijk' in te contact te komen. In veel gevallen vormen de actief betrokken bewoners (hoogopgeleid, vaak met een technische achtergrond, veelal wit en deels gepensioneerd) geen afspiegeling van de cultureel diverse wijk waar ze wonen. Regelmatig betwijfelen gemeenten en woningcorporaties of deze mondige burgers ook de stem van de rest van de wijk vertegenwoordigen. Programmamanager Leendert Odijk (Overvecht-Noord): "We praten steeds met honderd van de zestienduizend mensen in de wijk, maar hoe bereik je die anderen? Dat blijft heel moeilijk."

Eenzijds komt hier komt het probleem van legitimiteit aan het licht: de bewoners die zich laten horen kunnen doorgaans niet namens de gehele wijk spreken. Toch kan dit voor frictie zorgen (zoals ook wordt uitgelegd in de VKW-publicatie 'Verduurzamen mét bewoners'). Zo is het verzet tegen de wijkverbetering in de Tilburgse Torenbuurt volgens de gemeente aangejaagd door een kleine groep zeer mondige bewoners, die onrust in de wijk zaaien en gevoelens van wantrouwen aanwakkeren. In een van de deelnemende wijken besloot de gemeente, in overleg met de stedelijke samenwerkingspartners, om de bewonersleden uit de projectgroep te zetten omdat ze besluitvorming dwarsboomden terwijl er vraagtekens werden geplaatst bij hun draagvlak in de wijk. Ook komt het regelmatig voor dat er een bewonerswerkgroep of een klankbordgroep wordt geformeerd die vervolgens stilletjes doodbloedt. Volgens gesprekspartners zorgt het lage tempo van planvormingsprocessen er vaak voor dat bewoners afhaken. Ook plaatsen sommigen vraagtekens bij het kennisniveau van betrokken bewoners. Justus Terlouw, projectleider in Groenord: "Bewoners beschikken niet altijd over de juiste expertise om technische en financiële keuzes en afwegingen te begrijpen. De participatietafel is hier als redelijk goed ervaren, juist omdat die op hoofdlijnen blijft, maar op verzoek van bewoners ook verdieping op specifieke onderwerpen kan worden gezocht. Dan organiseren we een thema-avond en nodigen we experts of sprekers uit die de complexe materie kunnen verduidelijken."

Anderzijds openbaart zich dat gemeenten niet altijd over het benodigde mobilisatie- en participatierepertoire beschikken om wijkbewoners écht betrokken en geïnteresseerd te maken. Sommige gesprekspartners wijzen erop dat bewoners passief en 'participatiemoe' zijn; zo worden voor de Amsterdamse Wildemanbuurt al sinds de eeuwwisseling renovatie- en vernieuwingsplannen gemaakt, maar de afgelopen twintig jaar kwam daar bitter weinig van terecht. Ook in wijken als Emmerhout, Rolduckerveld en Zwanenveld heerst, volgens deelnemers, bij veel bewoners desinteresse en apathie. Het bereiken van 'moeilijk bereikbare doelgroepen', zoals bewoners met een migratieachtergrond, laaggeletterden en zorgmijders is in vrijwel alle gemeenten een heikel punt. Dit terwijl veel van deze wijken een stevige sociale infrastructuur kennen met voorzieningen (denk aan scholen, buurthuizen, gezondheidscentra, religieuze organisaties en culturele en maatschappelijke verenigingen). Van de kennis en kunde van sociale professionals als zorg- en welzijns- en jongerenwerkers wordt echter weinig gebruikgemaakt. Veeleer start men een nieuw, op de energietransitie gericht participatietraject. Zie de eerder door de wijkmanager van Laak uitgelegde participatieversnippering (4.3). In Overvecht-Noord organiseert de gemeente geregeld een Energiedialoog: een groep bestaande uit ongeveer tien mensen, waarin is gestuurd op een afspiegeling van de wijk in sociale en culturele zin. De Energiedialoog komt bijeen als er belangrijke communicatiemomenten aankomen, zodat naar passende communicatievormen kan worden gezocht om zoveel mogelijk mensen te bereiken. Zo kwam men tot de conclusie dat voor sommige doelgroepen brieven sturen niet werkt, maar dat een WhatsAppbericht wel wordt gelezen. Zo nodig wordt het bericht ook vertaald. Door deze werkwijze is de gemeentelijke communicatie over aardgasvrij niet aan dovemansoren gericht, maar gaat het als een lopend vuurtje door de buurt.

Hoewel de opgaven en doelgroepen in de deelnemende wijken complex en divers zijn, nemen gemeenten veelal hun toevlucht tot gemakkelijke en traditionele participatie-instrumenten en -methoden. Zo zijn in verschillende

wijken (waaronder De Nijverheid, Overvecht-Noord, Zwanenveld en Alkmaar) enquêtes uitgezet om te peilen hoe bewoners geïnformeerd willen worden over aardgasvrij, terwijl algemeen bekend is dat de respons op dit soort vragenlijsten juist in kwetsbare wijken doorgaans (zeer) laag ligt. Veelal betreft het ook methoden die laag op de participatieladder staan, gericht op informeren of eenmalig raadplegen, zoals informatiebijeenkomsten. Dergelijke methoden kunnen zeer nuttig zijn, bijvoorbeeld om draagvlak te meten of om mensen te informeren dat er de komende jaren iets gaat gebeuren in hun wijk. Alleen: deze methoden neigen naar 'participatie afvinken' en schieten op zichzelf meestal tekort om het vertrouwen van burgers te winnen.

4.5 Een wijkgerichte aanpak is mensenwerk

De beleidsmakers en projectleiders die deelnamen aan het experimentenprogramma zijn stuk voor stuk pioniers binnen hun eigen organisatie. Het besef dat het aardgastraject een lange adem vergt, is volop aanwezig bij de deelnemers. Maar een lange termijn betekent ook dat de invloed en afhankelijkheid van personen groot is. Creativiteit, bevlogenheid en inventiviteit zorgen vaak voor doorbraken en tussentijdse successen, maar wanneer sleutelpersonen uitvallen of vertrekken, kan dit grote gevolgen hebben.

Ambtelijk ondernemerschap

In verschillende wijken zijn inspirerende voorbeelden van ambtelijk ondernemerschap aangetroffen. De rol van de wijkmanager in de transformatie van het Cromvlietpark in Laak, het initiatief van de projectleider van Meerzicht om via storytelling bewoners te raadplegen en het lef van twee Groningse ambtenaren om de onder- en bovengrondse herinrichting van de Plutolaan samen met bewoners ter hand te nemen zijn kleurrijk beschreven in het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk'. In Zandweerd proberen gemeente en corporatie zo goed en kwaad als het kan koppelkansen te benutten, ondanks de veelgenoemde verkokering binnen de gemeente. De geboekte resultaten



zijn toe te schrijven aan de mindset van de betrokken ambtenaren en corporatiemedewerkers, die niet bang zijn om domein- en organisatiegrenzen te overschrijden en de handen uit de mouwen te steken. Wat we in Zandweerd zien, wordt wel 'tweebenig samenwerken' genoemd: door met één been binnen en één been buiten de organisatie te werken, worden verbindingen gelegd en creatieve oplossingen gevonden voor de complexe vraagstukken in de wijk.²⁰ Zo werkte één ambtenaar tegelijkertijd aan twee programma's in de wijk (klimaatadaptatie en sociaal domein), waardoor ze verbindingen wist te leggen binnen de organisatie. Deze werkwijze werd aangejaagd door een projectleider (met een achtergrond als omgevingsmanager) die durft te pionieren.

Ook in Pendrecht is sprake van een sterk staaltje ambtelijk ondernemerschap. De aanpak is wendbaar en adaptief ingericht. Programmamanager Nicolien Wirschell: "Het is een ontdekkingstocht, je komt elke keer nieuwe dingen tegen. Toen ik startte heb ik echt besloten te beginnen vanuit de praktijk in de wijk. Op basis van wat ik in de wijk zag, de goede contacten met de gebiedsorganisatie, de wijkagenda van het wijkcomité en de PAW-aanvraag, heb ik een plan van aanpak opgesteld en dat vervolgens gaandeweg aangescherpt. De andere beleidsdomeinen (werkgelegenheid en armoedebestrijding) kenden ons nog niet: we waren nieuw en spraken vanuit de wijk. Door te blijven praten en te koersen op kansen en verbinding, zijn er mooie dingen ontstaan, zoals het leerwerktraject in Pendrecht en de Huiskamer Aardgasvrij." Intussen zijn ook in het aardgasvrijtraject flinke stappen gezet. Zo is Pendrecht een van de weinige wijken waar medio 2021 al een gedifferentieerd aanbod om aan te sluiten op het warmtenet is aangeboden aan bewoners en verhuurders.

Een ander voorbeeld zagen we in Groenord. Reeds ten tijde van de start van het experimentenprogramma formeerde de toenmalig programmamanager een werkgroep 'meekoppelkansen', waarin ambtenaren van verschil-

lende afdelingen (waaronder stadsontwikkeling, duurzaamheid en sociaal domein) samen met woningcorporatie Woonplus aan de slag gingen met het identificeren van praktische en concrete koppelkansen, uiteenlopend van inbraakpreventie (nieuw hang- en sluitwerk bij renovatie) tot het realiseren van scootmobielparkeerplekken bij seniorencomplexen. Dit leek een veelbelovend onderdeel van de wijkaanpak, maar met het vroegtijdig vertrek van de programmamanager stierf de werkgroep een stille dood. De (interim-) vervangers kregen een smallere opdracht mee en gaven prioriteit aan de uitwerking van de warmteplannen. Kortom, met het gelijktijdige vertrek van de voornaamste verbinder lekte de energie weg. Ruim een jaar later keerde de aandacht voor een integrale benadering van opgaven in de wijk terug dankzij het provinciale programma Transform 2.0 (zie paragraaf 4.3).

Personele wisselingen

Duidelijk is dat onvoorziene gebeurtenissen de continuïteit van een vaak toch al grillig proces kunnen verstoren, waardoor de voortgang in het geding komt. Een veelvoorkomende, ontwrichtende gebeurtenis is uitval of vertrek van personen op sleutelposities in de wijkgerichte aanpak. Dit kunnen projectleiders zijn, maar ook wijkambtenaren en beleidsadviseurs die verbindend of domeinoverstijgend te werk gaan. Een pijnlijke les van drie jaar experimenteren in achttien wijken is dat personele (dis)continuïteit een beslissende factor kan zijn in de voortgang van een wijkgerichte aanpak. Het personeelsverloop was de afgelopen drie jaar groot in de deelnemende wijken: driekwart van de wijken kreeg te maken met ingrijpende personele wisselingen. Slechts in enkele wijken is het kernteam na drie jaar nog grotendeels intact. Soms omdat de projectleider een andere rol kreeg in de eigen organisatie, soms vanwege een functie elders, maar ook als gevolg van ziekteverzuim.

In de wijken waar personeel weg- of uitviel, noodzaakte dit tot aanpassingen van de wijkgerichte aanpak. Vaak zorgde het ook voor vertraging: de vervanger begint al met een kennisachterstand en wordt in lang niet alle gevallen (voldoende) ingewerkt. In Groenord vertrokken kort na elkaar zowel

20. <https://www.twynstragudde.nl/inzichten/tweebenig-samen-werken>

bij de gemeente als bij de woningcorporatie mensen op sleutelposities, wat de soepele samenwerking tussen sectoren en partijen deed haperen. In de Wildemanbuurt viel een groot gat na het vertrek van de projectleider fysieke wijkvernieuwing, waardoor planvorming in een maandenlange impasse belandde. In Overvecht-Noord geven verschillende betrokkenen aan dat binnen de gemeentelijke organisatie veel wisselingen van de wacht plaatsvinden. “Ik zorg als zzp’er voor meer continuïteit dan de mensen die in dienst zijn van de gemeente”, vertelt een extern ingehuurde projectleider. Een projectleider vertelde dit ook terug te horen van bewoners: zij zien vaak een komen en gaan van ambtenaren, terwijl ze liever met vertrouwde gezichten samenwerken.

Voor veel gemeentelijke projectleiders die verantwoordelijk zijn voor de aardgasvrijopgave is de samenwerking met wijkambtenaren erg belangrijk – in de ene gemeente is dit een wijkmanager, in de andere een gebiedsregisseur, -coördinator of -consulent. Deze functionarissen vormen veelal de spil tussen de gemeentelijke organisatie, de bewoners en de organisaties die actief zijn in de wijk; bovendien zijn zij soms ook de verbinder tussen de aardgasvrijopgave en bredere leefbaarheidsdoelstellingen. Ook hier is echter veelvuldig sprake van personeelsverloop of -uitval. Zo startte begin dit jaar in Zwanenveld de derde gebiedsregisseur aardgasvrij in drie jaar tijd. Dat bij het parallel lopende programma Leefbaar Zwanenveld eveneens sprake was van personele discontinuïteit, kwam de relatie met de wijk niet ten goede. In Emmerhout is een uitgevallen gebiedscoördinator geruime tijd niet vervangen, waardoor een gat ontstond in de bezetting en veel werk bleef liggen. In Nieuw Overdie vertrok de gebiedsconsulent die veel wist over wat er speelde in de wijk. Hierdoor ging niet alleen waardevolle kennis over de wijk verloren, maar ook warme contacten met bewoners en organisaties in de buurt. Sindsdien ontbreekt in de aanpak de koppeling tussen de aardgasvrijopgave en de andere opgaven waar in de buurt aan gewerkt wordt.

Moeizame overdracht

Gemeenten hebben soms grote moeite met de bemensing van vacante posities. Wanneer iemand vertrekt of van functie verandert – wat nu eenmaal regelmatig gebeurt in de huidige, dynamische arbeidsmarkt – blijft een positie vaak enkele weken of zelfs maanden onbezet. Soms wordt een deel van de werkzaamheden belegd bij een tijdelijke (extern ingehuurde) vervanger, maar in diens opdracht krijgt verbinden en samenwerken met andere afdelingen of organisaties vaak weinig prioriteit. Naarmate dergelijke sleutelposities langer onbemand blijven, loopt de aanpak meer en meer vertraging op. Ook kunnen bewoners en andere samenwerkende partijen ongeduldiger worden.

Ook de overdracht van de werkzaamheden schiet vaak tekort. Verschillende vervangers vertellen dat er nauwelijks werk is gemaakt van overdracht. Zelden vindt er een ‘warme’ overdracht plaats en er is lang niet altijd een overdrachtsdocument (en als het er is, is het vaak rommelig of onvolledig). In het verleden opgestelde wijkanalyses of planvormingsdocumenten zijn bij de vervanger niet altijd bekend, waardoor die het gevoel heeft bij nul te beginnen en veel zelf te moeten uitvinden. Nieuwkomers beginnen vaak onbevangen, met enthousiasme en frisse energie aan hun nieuwe klus, ze smeden nieuwe contacten en proberen hun eigen stempel op de aanpak te drukken, maar de keerzijde is dat ze het wiel opnieuw proberen uit te vinden, zonder weet te hebben van eerdere gevoeligheden, botsingen of mislukte initiatieven. Zeker in grotere gemeenten is het eerder een kwestie van maanden dan van weken, voordat duidelijk is hoe de hazen lopen. “Het is voor mij nog erg zoeken”, verzuchtten verschillende gesprekspartners.



5 Conclusies

5. Conclusies: Vooruitgang onder de radar

De gemeenten die zich drie jaar geleden aansloten bij het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken hadden hoge ambities. Hun ervaringen leveren waardevolle lessen op voor andere gemeenten. Welke conclusies kunnen we trekken uit drie jaar experimenteren in achttien wijken?

Verschillende patronen die we in 2019 beschreven in het rapport 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' zijn twee jaar later nog steeds zichtbaar. Destijds stelden we vast dat de integrale ambities in de praktijk zelden werden waargemaakt, omdat partijen te gehaast van wal probeerden te komen. Ook de toen geconstateerde knelpunten rond personele capaciteit, knellende regels en tekortschietende financiële middelen zijn nog steeds actueel. Daar staat tegenover dat in de deelnemende wijken in de afgelopen drie jaar ook tal van concrete resultaten zijn geboekt, waardevolle lessen zijn geleerd en nieuwe knelpunten aan het licht kwamen. In dit hoofdstuk maken we de balans op. Daarbij kijken we terug en vooruit.

5.1 Kleine maar betekenisvolle stappen

De energietransitie is een langdurig, complex en moeilijk voorspelbaar proces, dat niet alleen ingrijpt op onze energiehuishouding, maar ook aandacht vraagt voor onder andere biodiversiteit, voedselzekerheid en mobiliteitspatronen. In essays, artikelen en wetenschappelijke publicaties worden tal van metaforen opgevoerd: een sprong in het diepe, een ontdekkingsreis, een traject met vallen en opstaan. Volgens hoogleraar transitiekunde en duurzaamheid Jan Rotmans is de transitie niet zozeer een technologische uitdaging, maar vooral een organisatorische en mentale. Hij waarschuwt voor

technocratische en bureaucratische aanpakken: het gaat erom anders te denken, om vaste waarden en paradigma's los te laten en nieuwe werkwijzen te omarmen.²¹ Wat volgens Rotmans nodig is in een continu veranderende omgeving, is experimenteren. Dit vereist enerzijds andere werkwijzen dan reguliere procedures en werkprocessen van de mensen die 'in het veld' werkzaam zijn. Anderzijds vraagt het ook van de daarbij betrokken organisaties verandering. Dat betekent dat overheden, zowel op landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau, werkendeweg (her)ingericht moeten worden om passende werkwijzen te ontwikkelen en te ondersteunen voor de energietransitie op wijkniveau. Datzelfde geldt voor andere organisaties, zoals woningcorporaties, netbeheerders, warmteleveranciers en bouw- en installatiebedrijven.

Kijkend naar ervaringen in de gemeenten die deelnamen aan het experimentenprogramma, en naar de weg die die gemeenten de afgelopen drie jaar hebben afgelegd, constateren we dat partijen in de praktijk nogal eens lijken te vergeten dat ze in de beginfase van een grote transitie opereren. In de meeste wijken is de afgelopen drie jaar mondjesmaat geëxperimenteerd. Er is vooral doelgericht, vaak zelfs gehaast, gewerkt aan plannen voor de warmtetransitie. Gangbare projectmanagementmethoden zijn daarbij de norm. Echter niet altijd met het gewenste resultaat, want vrijwel overal bleek het planproces complexer en tijdrovender dan partijen vooraf verwachtten. Vooraf gestelde doelen zijn zelden volgens planning behaald. Bij verschillende deelnemers zorgde dit voor teleurstellingen en soms zelfs frustratie. Maar dat een traditionele aanvieligroute niet altijd succesvol is, laat zich vanuit transitietheorieën verklaren. Immers, verandering is voor vrijwel alle mensen moeilijk.

21. Rotmans, J. & M. Verheijden (2021).

Als je start zoals je gewend bent en de transitie niet vanaf het begin faciliteert, is het moeilijker om te anticiperen op veranderende omstandigheden dan wanneer je een minder conventioneel startpunt kiest.

Een *wicked problem*

Wie aan de slag gaat met de energietransitie in kwetsbare wijken, ontdekt dat allerlei randvoorwaarden voor een soepele uitvoering – denk aan de benodigde kennis, technische oplossingen, passende regelgeving, financiële arrangementen en samenwerkingsvormen – nog ontbreken. Er moet in deze wijken bovendien rekening worden gehouden met een breed palet aan opgaven die allemaal min of meer samenhangen. Dit type vraagstukken wordt wel aangeduid als *wicked problems* – naast het anticiperen op klimaatverandering kan gedacht worden aan het bestrijden van een pandemie, armoede of het voorkomen van terrorisme. Kenmerkend voor *wicked problems* is dat het

probleem gaandeweg van gedaante verandert, dat de oplossing ervan inzet van meerdere actoren vergt, vaak met conflicterende waarden en doelen, en dat niet één organisatie de regie kan voeren. Vaak zijn de gesignaleerde problemen mede het symptoom van andere problemen op een andere plek of op een ander schaalniveau, met als gevolg dat de oplossingen van vandaag tot het probleem van morgen kunnen leiden.²² Omdat de knelpunten die voortkomen uit een *wicked problem* gaandeweg kunnen veranderen, blijft de voortgang die wél geboekt wordt, vaak onder de radar.²³ Juist in de huidige (begin)fase van de transitie kunnen de uitgangspunten, overtuigingen en verwachtingen van betrokken partijen – hun waarden, normen, belangen, het ervaren gevoel van urgentie – sterk uiteenlopen. Dit kan het proces om tot een gemeenschappelijke problemdiagnose te komen en vervolgens aan de slag te gaan met de gewenste oplossingsrichting, stroperig maken. Al deze kenmerken van een *wicked problem* herkennen we in de patronen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven.

Veranderen is mensenwerk

Hoewel verschillende deelnemers verklaarden weinig vooruitgang in het proces te ervaren, zien we dat er binnen organisaties en in samenwerkingsrelaties wel degelijk wordt gesleuteld aan andere werk- en denkwijzen, en gezocht wordt naar andere principes en waarden. Dat zijn betekenisvolle stappen die nieuwe oplossingen mogelijk maken. Alleen is van dit 'zaaiwerk' voor andere partijen en op andere schaalniveaus aanvankelijk weinig merkbaar. Bovendien is dit zaaiwerk altijd mensenwerk: dergelijke veranderingen komen niet voort uit organisaties of systemen, maar zijn vaak het resultaat van initiatieven van individuele projectleiders of strategen die besluiten om af te wijken van hetgeen gebruikelijk is. Juist deze vormen van ambtelijk ondernemerschap maken zichtbaar dat bestaande structuren knellend werken. In de onderzochte wijken leverde dit kleine doorbraken op die niet altijd de aandacht en erkenning krijgen die ze verdienen. Vaak ook omdat de vruchten

22. Churchman (1967); Rittel & Webber (1973).

23. Termeer & Metze (2019).



ervan pas later zullen worden geplukt – wanneer meer mensen begrijpen dat veranderingen onvermijdelijk zijn, maar ook doordat ze, dankzij het werk van pioniers, hebben gezien welke veranderingen mogelijk zijn. Deze ondernemende ambtenaren dragen eraan bij, zoals in hoofdstuk 1 wordt uitgelegd, dat in steeds vruchtbaardere grond gezaaid kan worden.

It's a transition, stupid!

Opvallend is dat onder de deelnemers het besef regelmatig lijkt weg te ebben dat ze aan een complexe en ingrijpende transitie werken. Dit terwijl toch vanuit dat besef voor deelname aan het programma is gekozen. Voor de transformatieve veranderingen die organisaties en samenwerkingsverbanden in elke transitie zullen moeten doormaken, leek de afgelopen drie jaar bij de deelnemers maar beperkt aandacht te zijn. Waarschijnlijk vooral omdat in de hectiek van alledag weinig ruimte bestaat voor reflectie op wat het werken in en aan een transitie betekent. Daarom is het essentieel om te blijven beseffen dat men in en aan een omvangrijke en ingrijpende transitie werkt – vrij naar de Amerikaanse oud-president Bill Clinton: *"It's a transition, stupid!"* Wie dit onderschat of zelfs ontkent, en vasthoudt aan gebaande paden door planmatig, projectmatig en doelgericht aan de slag te gaan, loopt vroeg of laat vast.

5.2 Integrale aanpak voorzichtig in de lift

Zoals uitgelegd in de inleiding, valt de landing van de energietransitie in de wijk samen met de herontdekking van wijkgericht beleid voor leefbaarheid en veiligheid door gemeenten en het Rijk. Na een decennium waarin weinig aandacht was voor het leefklimaat in wijken, zoeken steeds meer gemeenten naar nieuwe organisatiestructuren en beleidsvormingsprocessen om meer gebiedsgericht te kunnen anticiperen op de opstapeling van opgaven in wijken en buurten.²⁴ In veel gemeentelijke organisaties voltrekt zich, parallel aan de energietransitie, de afgelopen jaren een andere transitie, die te maken

heeft met een heroriëntatie en herbezinning op wijkgericht beleid. Dat gemeentelijke organisaties veranderen is op zichzelf trouwens niet nieuw: onderzoek van Homan laat zien dat zich continu veranderingsprocessen afspelen binnen gemeenten – gemiddeld lopen er in een gemeente wel vijftien verandertrajecten tegelijk.²⁵

Nieuwe veranderingstheorie

De ambitie van dit experimentenprogramma om het *wicked problem* van de energietransitie in samenhang aan te pakken met andere fysieke en sociale opgaven in de wijk, betekent dat er nog meer beleidsterreinen samenkomen dan in de integrale wijkaanpak die in het verleden gebruikelijk was. Het fysieke domein, het sociale domein en het duurzaamheidsdomein raken, zeker in kwetsbare wijken, meer met elkaar verknoopt.²⁶ In 2019 constateerden we al dat het daarom tijd was voor een paradigmashift: om domeinoverstijgende, wijkgerichte samenwerking te laten floreren is een breed gedragen beleidslogica nodig. Zo'n beleidslogica wordt ook wel een veranderingstheorie genoemd: een keten waarin veronderstelde causale relaties expliciet worden gemaakt en die het belang van een integrale, gebiedsgerichte aanpak van kwetsbare wijken uitlegt en onderbouwt.

Drie jaar na de start van het experimentenprogramma krijgt deze nieuwe veranderingstheorie, zowel vanuit de wetenschap als de beleidswereld, steeds concreter gestalte. Waar het succes van de wijkaanpak in het verleden veelal werd afgelezen aan statistische scores op wijkniveau (een hoger gemiddeld inkomen, hogere woningwaardes, minder overlastmeldingen), staat in het huidige beleid het toekomstperspectief van bewoners voorop.²⁷ Een structurele verbetering van de leefbaarheid en veiligheid begint met het bieden van perspectief aan bewoners van deze gebieden. Het investeren in de kansen van bewoners – met als doel dat meer bewoners deelnemen aan de samenleving, in een betere gezondheid leven, kunnen rondkomen, een opleiding

24. Uytterlinde, Fokkema & Can (2020); Boutellier, De Meere & Brock (2020); Uytterlinde, Boutellier & De Meere (2021).

25. Homan (2019).

26. Stutvoet (2018); Uytterlinde & Gastkemper (2018).

27. Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020); Boutellier, De Meere & Brock (2020); Verloo & Ferier (2021); Van Spijker & Tops (2021).

afronden en hun weg vinden op de arbeidsmarkt – moet zorgen voor een prettiger leefklimaat in deze wijken, voor meer sociale cohesie en vertrouwen (in de overheid, in elkaar en in de toekomst) en voor een minder vruchtbare voedingsbodem voor (ondermijnende) criminaliteit.²⁸

Schuivende verhoudingen tussen fysiek, sociaal en duurzaam

Binnen overheidsorganisaties is het proces om de verschillende transities met elkaar te verbinden, zodat de domeinen sociaal, fysiek en duurzaam elkaar echt kunnen versterken, nog volop gaande. Als het gaat om het opzetten en uitvoeren van wijkgerichte aanpakken, kunnen we bouwen op een rijke geschiedenis. Er is in Nederland al driekwart eeuw beleidservaring, al is zowel de institutionele als de politieke context in die periode sterk veranderd. Lange tijd werd de wijkaanpak gedomineerd door het fysieke domein (wonen, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening), waarbij zich sinds de Tweede Wereldoorlog een beeld aftekent van kaalslag en reconstructie (wederopbouw en stadssanering), via stadsvernieuwing en renovatie (vanaf de jaren zestig) naar grootschalige herstructurering van naoorlogse wijken (grotestedenbeleid, vanaf midden jaren negentig).²⁹ Gedurende het grotestedenbeleid kreeg het sociaal domein – destijds sprak men van 'de pijler sociaal' – een prominentere rol in de wijkaanpak, in 2007 uitmondend in het krachtwijkenbeleid. Na de afbouw van het grotestedenbeleid stagneerde de fysieke wijkvernieuwing, terwijl het sociaal domein binnen gemeenten aan belang bleef winnen. Want met de decentralisaties van het sociaal domein in 2015 kregen gemeenten een grotere financiële verantwoordelijkheid en veel beleidsvrijheid. Doordat de aandacht voor leefbaarheid op een zijspoor belandde, ging in het fysieke domein bij zowel gemeenten als het Rijk veel kennis en kunde over gebiedsgericht samenwerken verloren (en deels met pensioen). Nu de aandacht voor de leefbaarheid van kwetsbare wijken weer opleeft, is de zoektocht naar samenwerking tussen en de herpositionering van beide domeinen nog in volle gang.³⁰

28. Uytterlinde, Boutellier & De Meere (2021).

29. Van der Velden & Can (2021).

30. Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

Als gevolg van de keuze – mede ingegeven door het Klimaatakkoord – om de aardgasvrijopgave wijkgericht aan te pakken, betrad een nieuw type ambtenaar en bestuurder de arena van de wijkgerichte aanpak: de energie- en duurzaamheidsspecialisten. In sommige deelnemende wijken zien we dat de duurzaamheidsspecialisten nauw samenwerken met beleidsmakers en wijkprofessionals uit het fysieke en het sociale domein – bijvoorbeeld in Selwerd, Crabbehof en de Abdij- en Torenbuurt. Opvallend is dat in sommige wijken de uitvoerende professionals elkaar, vaak in tegenstelling tot de beleidsmakers in het stadskantoor, wél weten te vinden en in projecten en interventies gezamenlijk optrekken. Zie bijvoorbeeld de Tilburgse samenwerking tussen woningcorporatie en sociaal wijkteam en de integrale vernieuwing van het Haagse Cromvlietpark.

Op beleidsniveau is constructieve wijkgerichte samenwerking tussen fysiek, sociaal en duurzaam echter niet vanzelfsprekend. Want in veel wijken blijken de schotten tussen beleidssectoren moeilijk te slechten. Dat komt onder meer doordat er sprake is van verschillende belangen, denktranten en beleidslogica's. Elk domein heeft een eigen jargon én een eigen begroting en budget, dat door aanhoudende bezuinigingen soms met hand en tand verdedigd moest worden. De angst om begrotingsruimte kwijt te raken versterkt de focus op de eigen opgave. Wanneer uitgangspunten en (gedeelde) belangen onuitgesproken blijven, ligt niet alleen spraakverwarring op de loer, maar zorgt dit ook vaak voor terugtrekgedrag – de eerdergenoemde 'sectorale reflex'. Enkele beleidsmakers en professionals die in deelnemende wijken aan leefbaarheidsopgaven werken, verklaarden zelfs bewust enige afstand te houden van het plan- en participatieproces voor de warmtetransitie, omdat ze hinder bij hun eigen werk vreesden als gevolg van de zorgen en weerstand onder bewoners. Daar waar dit aan de orde is, lijkt eerder sprake van 'ieder voor zich', dan van 'samen voor de wijk'.

Bestaande kennis wordt beperkt benut

De opgaven die zich vandaag de dag manifesteren in kwetsbare wijken zijn complex, maar gebiedsgericht beleid is zeker niet nieuw. Daarom inventariseerde het ministerie van BZK bij de start van het Programma Leefbaarheid en Veiligheid wat er geleerd kan worden uit de rijke beleidstraditie van wijkaanpak en wijkgericht werken. Beleid dient immers steeds opnieuw te worden uitgevonden vanuit de beschikbare kennis, de actuele urgentie en de huidige mogelijkheden. Daarbij is niet alleen gekeken naar landelijke beleidsprogramma's van weleer, maar ook naar de ervaringen in gemeenten als Rotterdam, Groningen en Delft, die ook in de periode van beleidsluwte wijkgerichte leefbaarheidsprogramma's hebben voortgezet. Zowel het verleden als het heden reiken dan ook volop concreet toepasbare kennis aan over wat werkt in de sociaal-fysieke wijkaanpak en antwoorden op de vraag welke factoren en randvoorwaarden helpen om de slaagkans van een gebiedsgerichte aanpak te vergroten.³¹ Dit reikt de volgende praktische inzichten aan:

- Een integrale analyse van de wijk, die niet alleen is opgesteld vanuit het beleid (top-down), maar ook herkend en erkend wordt door bewoners en wijkprofessionals, helpt om van wal te komen en om te bepalen welke maatregelen moeten worden ingezet. Bij voorkeur wordt deze analyse vertaald in een toekomstvisie met concrete doelen voor de wijk.³²
- Het formeren van een lokale coalitie met alle belangrijke partners, waarin afspraken worden gemaakt over de doelen en ambities op lange termijn en over de rol en inzet van de verschillende partijen, voorkomt de vrijblijvendheid en vergroot slagkracht van de wijkgerichte aanpak.³³
- Projecten waarbij bewoners intensief betrokken zijn of waarbij bewoners zelf initiatief nemen voor hun leefomgeving, hebben vaker een langdurig positief effect en kunnen de sociale structuren in een wijk versterken. Daarom is het belangrijk om gebruik te maken van de kennis en kunde van bewoners en te investeren in betrokkenheid en eigenaarschap.³⁴

31. Boutellier, De Meere & Brock (2021); Verloo & Ferier (2021); Uytterlinde, Boutellier & De Meere (2021).

32. Uytterlinde & Gastkemper (2018); Verloo & Ferier (2021); Uytterlinde, Can, Ooms, Engbersen & Van Arum (2021).

33. Deetman & Mans (2011); Boutellier, De Meere & Brock (2021); Van Spijker & Tops (2021);

34. Van der Lans (2014); Breukers, Mourik, Van Summeren & Verbong (2016); Huygen & Fortuin (2021); Uytterlinde, Can, Ooms, Engbersen & Van Arum (2021).

- Bestuurlijk draagvlak is onmisbaar: het collegebreed borgen van de gestelde doelen en het formeren van een stuurgroep die verantwoordelijk is voor het realiseren samenwerkingsafspraken, helpt om op lange termijn koers te houden. Ambtenaren en projectleiders durven eerder op experimentele en onconventionele wijze te werken wanneer ze zich gesteund voelen door hun bestuurders.³⁵
- Een wijkgerichte aanpak moet wendbaar zijn; het monitoren van de ervaringen en de mate waarin gestelde doelen worden bereikt, helpt om 'oog op de bal' te houden en bij te sturen wanneer nieuwe ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht dat wenselijk maken.³⁶
- Een onafhankelijke procesleider helpt om niet vermalen te worden tussen de kortetermijnbelangen van de verschillende organisaties. De procesleider kan met gezag opereren en de betrokken partijen aanspreken op de doelstellingen en programma-afspraken, zodat de aanpak op koers blijft.³⁷
- Een wijkgerichte aanpak is mensenwerk. In de startfase vraagt dit om strategen met ondernemingszin, die 'buiten de lijntjes' durven te kleuren en zaken in beweging weten te krijgen. Het is belangrijk dat organisaties deze medewerkers voldoende handelings- en experimenteerruimte geven.³⁸

De praktijk in de wijken die deelnamen aan het experimentenprogramma laat zien dat deze beschikbare kennis beperkt doorsijpelt naar het beleidsdomein van de energietransitie. Andersom lijken beleidsmakers en bestuurders in het fysieke en het sociale domein zich niet ten volle te realiseren dat de energietransitie een grote impact heeft op de sociale en fysieke aanpak van wijken. Want in het merendeel van de onderzochte wijken is geen integrale analyse van de opgaven in de wijk opgesteld, laat staan een langetermijnstrategie – vaak zijn er alleen sectorale doelen geformuleerd. Geregeld is ook binnen het

35. Uytterlinde, Fokkema & Can (2020); Van Spijker & Tops (2021); Boutellier, De Meere & Brock (2021).

36. Uytterlinde & Gastkemper (2018); Van Spijker & Tops (2021); Van Dongen, Hermens, Jonkman & De Meere (2021).

37. Uytterlinde & Gastkemper (2018); Boutellier, De Meere & Brock (2021).

38. Van den Brink, Van Hulst, De Graaf & Van der Pennen (2012); Van der Lans (2014); Blijleven, Van Hulst & Hendriks (2019); 't Hooft, Uytterlinde & Van der Ham (2021); Verloo & Ferier (2021); Boutellier, De Meere & Brock (2021).

college sprake van verkokering in plaats van collegebreed draagvlak voor een integrale aanpak. En bestuurlijk overleg met externe partners vindt in veel gevallen ad hoc plaats. Monitoring is vaak een stiefkind – dit in tegenstelling tot de Canadese SNAP-aanpak.

Toch is er een positieve trend zichtbaar. In steeds meer wijken wordt gebruik gemaakt van de lessen die met een integrale wijkgerichte aanpak zijn opgedaan. In Selwerd werkt men, met gezondheid als verbindend thema, met een langetermijnstrategie aan een betere wijk in sociale, fysieke en duurzame zin. Ook in andere wijken beginnen de beleidskokers voorzichtig toenadering tot elkaar te zoeken – we zien het bijvoorbeeld in Groenord, Overvecht-Noord, Rolduckerveld, Zandweerd en Zwanenveld. En hoewel de aanpak in de Gillisbuurt en Nieuw Overdie nog in de kinderschoenen staat, beseffen partijen ook hier: alleen ga je sneller, maar samen kom je verder.

5.3 Koppelkansen krijgen vorm en inhoud

In het rapport 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' constateerden we in 2019 dat de wijkgerichte aanpak in de startfase vaak werd versmald. Integraliteit werd wel met de mond beleden, maar nog nauwelijks concreet vertaald. Vrijwel alle deelnemende gemeenten zijn gestart met een brede ambitie. Soms vanuit de overtuiging dat de energietransitie als hefboom of vliegwiel kan worden benut om ook andere opgaven aan te pakken in de wijk ('werk met werk maken' en 'de leefbaarheid in brede zin vergroten'). Dit geldt bijvoorbeeld voor Selwerd, Crabbehof, Meerzicht, de Abdij- en Torenbuurt en de Gillisbuurt. In andere wijken zag men het verbinden met andere opgaven vooral als middel om bewoners 'mee te krijgen met de energietransitie' – dit zagen we onder meer in Overvecht-Noord, Emmerhout en De Nijverheid. Ruim twee jaar later zien we patronen van versmalling in een deel van de wijken nog steeds terug. Veelal omdat vrijwel alle aandacht uitgaat naar technisch-financiële kwesties. Maar we zien ook golfbewegingen. Zo keerde



in Groenord, na een periode van sterke versmalling, de aandacht voor het verbinden van opgaven weer terug bij de uitwerking van concrete maatregelen, mede dankzij de betrokkenheid van de provincie Zuid-Holland.

Goede voorbeelden krijgen navolging

In de deelnemende wijken zijn de afgelopen drie jaar wel degelijk koppelkansen verzilverd. Het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk' (2021) beschrijft verschillende succesvolle voorbeelden van projecten of interventies waarin verschillende opgaven of belangen samenkomen. Het gaat daarbij enerzijds om mensgerichte koppelkansen, die erop gericht zijn dat bewoners kunnen profiteren van de investeringen in hun wijk. Zo voeren woningcorporaties in Tilburg ('Dubbel Duurzaam') en Utrecht (sociaal renoveren) huisbezoeken uit samen met het sociaal wijkteam, om huurders beter

te leren kennen en passende zorg en hulp in te schakelen bij achter-de-voordeurproblematiek. En in Selwerd mobiliseert het Wijkbedrijf bewoners om mee te werken aan de wijkaanpak. Anderzijds zien we aansprekende voorbeelden van gebiedsgerichte koppelkansen, waarbij investeringen in de energie-infrastructuur worden benut om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren, zoals de herinrichting van de Groningse Plutolaan en de vernieuwing van het Cromvlietpark in Den Haag. Veelbelovend is dat deze voorbeelden navolging vinden in andere gemeenten. Zo wordt de 'Dubbel Duurzaam'-benadering inmiddels ook in Nijmegen toegepast en onderzoekt de gemeente Utrecht, geïnspireerd door de Groningse aanpak in de Plutolaan, of het mogelijks is om tot geïntegreerd opdrachtgeverschap voor ondergrondse maatregelen te komen.

Drie niveaus van verbinden

Drie jaar experimenteren in de praktijk wijst uit dat er verschillende niveaus van het verbinden van opgaven te onderscheiden zijn. In de publicatie 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' (2019) legden we, voortbouwend op noties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur uit dat de begrippen 'koppelkansen' en 'meekoppelkansen' geen synoniemen zijn.³⁹ Op basis van de ervaring in de deelnemende wijken laat zich nog een derde en lichtere vorm van het verbinden van opgaven onderscheiden.

Bij een *koppelkansen* onderzoek je wat er speelt in de wijk en haak je daarop in met een ingreep die op meerdere terreinen effect sorteert. Daarbij wordt gestreefd naar inhoudelijke synergie: door sectoroverstijgend te kijken naar opgaven en oplossingen op wijkniveau kan meerwaarde voor een wijk en voor diens bewoners worden gerealiseerd. Dit is de meest ambitieuze en complexe vorm van het verbinden van opgaven, omdat het niet alleen van afzonderlijke partijen en beleidssectoren vraagt om andere werkwijzen dan gebruikelijk, maar ook tussen en binnen de betrokken organisaties transformatieve veran-

deringen vereist. Bij een *meekoppelkansen* ligt de prioriteit bij een bepaald streven of bij de uitvoering van een bepaalde ingreep en neem je een ander voordeel mee. De nadruk ligt daardoor meer op het behalen van praktische voordelen en efficiencywinst: als de straat open moet voor de aanleg van een warmtenet, kan onderhoud aan de riolering worden meegenomen. Het zorgt voor een doelmatige inzet van publieke middelen en vermindert de kans op vertraging en overlast voor bewoners en gebruikers. Meekoppelen vraagt om samenwerking en afstemming, maar niet noodzakelijkerwijs om andere manieren van plan- of conceptontwikkeling, budgetteren en afschrijven.

De derde vorm heeft minder consequenties voor de eigen taken en werkprocessen van betrokken partijen. Hier heeft koppelen vooral te maken met *afstemming*. Want waar meerdere partijen tegelijkertijd in een bepaald gebied actief zijn, ontstaat vaak behoefte aan afstemming en het delen van informatie. Integraal werken betekent niet alles met alles verbinden en iedereen overal bij betrekken. Het gaat er vooral om dat partijen hun eigen taak zo goed mogelijk uitvoeren, en waar nodig afstemming organiseren met andere partijen. Slagvaardig samenspel ontstaat vanuit een heldere taakverdeling, waarbij iedere partij de eigen kwaliteit inbrengt.⁴⁰ Dat betekent: verder kijken dan de eigen sectorale doelstellingen, respect tonen voor elkaars positie en elkaar waar mogelijk helpen. Bijvoorbeeld door participatie en communicatie niet sectoraal en per losse activiteit op te tuigen, maar op gebiedsniveau. Zo stemmen in Overvecht-Noord communicatieteams onderling af welke activiteiten in de wijk plaatsvinden en hoe bewoners hierover worden geïnformeerd en in Groningen werkten de partners van Sunny Selwerd aan een gemeenschappelijke elevatorpitch over de wijkverbetering. Deze voorbeelden illustreren dat ook zonder feitelijke investeringen en maatregelen te bundelen, verbindingen kunnen worden gelegd tussen (de aanpak van) uiteenlopende opgaven. Soms is het simpelweg een kwestie van timing.

³⁹ Baart (2019); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998); Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018).

⁴⁰ Uytterlinde, Boutellier & De Meere (2021).

Alertheid geboden

De gesprekken met deelnemers maken tot slot duidelijk dat het streven naar koppelkansen niet zaligmakend is. Want in de verkokerde beleidsrealiteit van veel gemeenten kan het enorm veel tijd en energie vergen om opgaven, belangen, maatregelen en interventies met elkaar te verbinden. Verschillende deelnemers wijzen op de blijvend sterke 'sectorale reflexen'; regelmatig werd dan ook de vraag opgeworpen of het sectoraal uitvoeren van maatregelen niet efficiënter is. Want wat op papier en in de raadszaal als iets eenvoudigs klinkt, is in de praktijk vaak heel ingewikkeld: *the devil is in the details*. Het vraagt andere dan gebruikelijke manieren van samenwerken, budgetteren, afschrijven, ontwikkelen en faseren. Dergelijke veranderingsprocessen vergen vaak veel tijd en ambtelijke inzet. Het verzilveren van (mee)koppelkansen moet daarom geen doel op zichzelf zijn, waarschuwen sommige deelnemers. In de woorden van de bestuurskundigen Van Buuren en Edelenbos: meeliften is zelden gratis.⁴¹

Soms kan de keuze om opgaven niet te verbinden daarom legitiem zijn. Beter is het echter als de keuze om in de huidige fase onderdelen of activiteiten los te koppelen wordt gemaakt vanuit het besef dat dit een noodzakelijke tussenstap is om toe te werken naar de organisatorische condities waarmee koppelkansen in de toekomst (of in andere wijken binnen de gemeente) wél verzilverd kunnen worden. Het is belangrijk om continu voor ogen te houden dat alle huidige ontwikkelingen deel uitmaken van de eerste fase van een langlopende transitie en dat het om pragmatische redenen loslaten van het streven naar verbinding uiteindelijk negatief kan uitwerken omdat het de voor de transitie benodigde veranderingen belemmert. Volgens Van Buuren en Edelenbos moeten beleid en bestuur steeds alert blijven op voorbijkomende *windows of opportunity*. Want wie scherp oog houdt voor potentiële verbindingskansen, kan ervoor zorgen dat de energietransitie soms het duwtje kan geven, en op andere momenten een zetje kan krijgen. De les is: alertheid op

41. Van Buuren & Edelenbos (2019).



koppelkansen blijft altijd geboden, bij alle overheidslagen en op alle niveaus binnen organisaties.

5.4 Participatie: luisteren en volharden

Het vroegtijdig benaderen en betrekken van bewoners, met als doel inzicht te krijgen in de leefwereld in de wijk en in percepties en ideeën ten aanzien van de woonomgeving en de verduurzaming daarvan, kreeg vanaf de start van het experimentenprogramma veel aandacht. Niet alleen omdat de ervaringen van SNAP in Toronto hadden laten zien dat een bevlogen participatieproces als vliegwieltje kan dienen om langjarig aan betere wijken te werken. Ook omdat tal van wetenschappers en experts erop hameren dat een gedegen proces waarin bewoners hun inbreng kunnen leveren, essentieel is voor het draagvlak en de legitimiteit van de energietransitie.⁴² Twee jaar geleden constateerden we dat de deelnemende gemeenten weliswaar goede voorname hadden op dit terrein, maar dat in het eerste jaar slechts in een handvol wijken echt gesproken was met bewoners. Twee jaar later zien we dat hier flinke stappen zijn gezet, maar dat er ook leergeld is betaald, want in enkele wijken was sprake van onrust en weerstand tegen de gemeentelijke plannen. Het beeld is over de hele linie echter bemoedigend: in steeds meer wijken besteden beleidsmakers en wijkprofessionals tijd en moeite om bewoners te leren kennen en te begrijpen wat er leeft. Maar we zien ook nog steeds dat het participatieproces vooral aanbodgericht is, via traditionele kanalen, en dat bewoners pas in een laat stadium, als er al plannen zijn gemaakt, actief benaderd worden.

Creatieve en ludieke participatievormen

Het is inspirerend om te zien dat steeds meer partijen die deel uitmaken van het experimentenprogramma op speelse en laagdrempelige manieren

in gesprek gaan met bewoners. In het [inspiratieboek](#) beschreven we al de Dordse *social design*-aanpak, de Rotterdamse Huiskamer Aardgasvrij Pendrecht, het Zoetermeerse storytellingproject en de Dubbel Duurzaam-benadering van de Tilburgse corporatie Tiwos. Wat deze voorbeelden gemeen hebben, is dat er gebruik is gemaakt van de kennis en kunde van professionals en experts. Hoewel de coronasituatie het vanaf begin 2020 aanzienlijk lastiger maakte om direct (face-to-face) contact te leggen, maakt de interviewronde van zomer 2021 duidelijk dat gemeenten allerminst stil hebben gezeten. In Nieuw-Borg zijn energiebesparingsproducten gebruikt om echt in contact te komen met bewoners en het vertrouwen te herwinnen, in Nijmegen gaat men de wijk in met een e-bakfiets om op een inductieplaat pannenkoeken te bakken. Ook in Deventer gaat men met de e-bakfiets op pad, maar dan gevuld met energiebesparende producten. Bovenstaande voorbeelden zijn waardevol en hoopgevend vanwege de creatieve en ludieke werkwijze en het open karakter van het contact en het levert vaak belangrijke kennis en informatie op voor het verdere planproces. Het cijfermatige bereik is echter gering en vaak betreft het incidentele of eenmalige activiteiten, waardoor ze beperkt bijdragen aan de versterking van sociale structuren en het opbouwen van netwerken in de wijk.

Meer dan een inspanningsverplichting

Hiertegenover staat dat in verschillende wijken traditionele, aanbodgerichte en sectoraal afgebakende participatiemethoden dominant zijn. Denk aan schriftelijke enquêtes en brieven en informatieavonden over de aardgasvrij-maatregelen. Veel eenrichtingsverkeer dus, waarbij de timing meestal wordt bepaald door de gemeente en andere professionele partijen: als wij u iets willen vertellen, of als we iets van u willen weten, nemen we contact op. Participatie betekent dan vooral informeren. Vormen van burgerbetrokkenheid die hoger op de participatieladder staan, zoals cocreëren, worden in deze wijken relatief weinig toegepast. Het is een aloude participatieparadox: het contact met bewoners wordt door gemeenten en woningcorporaties vaak lange tijd uitgesteld, vanwege plantechische en financiële onzekerheden, de onmogelijkheid

42. Zie o.a. Van Hal (2019); Van Buuren & Edelenbos (2019); De Kluizenaar, Carabain & Steenbekkers (2020); Bouma & De Vries (2020).

lijkheid om vertrouwelijke informatie te delen en soms ook uit angst om met boze bewoners geconfronteerd te worden. Maar als er een uitgedokterd plan ligt, voelen bewoners zich voor een voldoende feit gesteld en reageren ze vaak bozer dan wanneer ze vroegtijdig betrokken worden.

De inzet van dit traditionele participatierepertoire neigt naar afvinken, naar een inspanningsverplichting. De ingezette methoden en instrumenten zijn vaak te onpersoonlijk om het vertrouwen van burgers te herwinnen – terwijl juist dit in veel kwetsbare wijken, waar veel bewoners zich al jarenlang in de steek gelaten voelen door overheden en instanties, hard nodig is.⁴³ Daar waar de relatie tussen actieve burgers en gemeente gaandeweg verstoord raakte of waar sprake is van desinteresse en apathie is regelmatig verzuimd om vroegtijdig en secuur de stem van bewoners in kaart te brengen. Of op de warme start volgde een lange periode van radiostilte, die ertoe bijdroeg dat het vertrouwen van bewoners aangetast raakte of dat ze argwanend werden. Het belang van structurele beleidsaandacht en passende expertise mag dan ook niet worden onderschat. Zeker in kwetsbare wijken is participatie geen bij- maar hoofdzaak.

Verbreden en bestendigen

Duidelijk is dat het draagvlak en de betrokkenheid van bewoners in de deelnemende wijken broos is. Wanneer bewoners wel vroegtijdig zijn aangehaakt, hebben gemeenten vaak moeite om hen betrokken te houden. Daar waar een bewonerswerkgroep of klankbordgroep is geformeerd om bewoners te laten meedenken met de planvorming, spatten de vonken er niet altijd vanaf. Regelmatig is het verloop van bewoners in een dergelijke groep groot en de bewoners die actief participeren vormen niet altijd een afspiegeling van de wijk. Deelnemende gemeenten, woningcorporaties en warmteleveranciers zeggen regelmatig te betwijfelen of ze de stem van de niet-betrokken wijkbewoners vertegenwoordigen. En die vrees is meestal terecht, want in

veel wijken wordt de grote, stille meerderheid nauwelijks bereikt. Slechts sporadisch is er contact met bewoners die in armoede leven, mensen met psychische problemen, laaggeletterden en bewoners die de Nederlandse taal niet machtig zijn. Zoals ook is uitgelegd in de publicatie 'Verduurzamen mét bewoners' kan het een averechts effect hebben wanneer men alleen in zee gaat met bewoners die zich spontaan aanmelden voor een werkgroep – hoe waardevol die betrokkenheid ook is. In deze publicatie komen diverse benaderingen aan bod die dit probleem kunnen voorkomen. Bij bewoners die zich niet herkennen in deze enthousiastelingen, kan de weestand extra toenemen. Ook kan het zorgen voor spanningen en botsende belangen tussen het individuele belang van een (groepje) bewoner(s) en de keuzes die de gemeente maakt op systeem- of wijkniveau, omdat er soms beleidskeuzes worden gemaakt die niet voor alle individuele bewoners gunstig uitwerken.



43. Dibi, B. (2020)



6 Aanbevelingen

6. Aanbevelingen: Lessen voor de praktijk

In dit hoofdstuk vertalen we de ervaring van de achttien onderzochte wijken in zeven concrete aanbevelingen voor gemeenten die aan de slag gaan met de transitie naar aardgasvrij – zowel in kwetsbare wijken als minder kwetsbare wijken. Deze aanbevelingen bouwen voort op de bestaande kennis die voorhanden is vanuit verschillende domeinen en uit binnen- en buitenland, én op de kennisproducten die vanuit dit experimentenprogramma de afgelopen drie jaar zijn gepubliceerd.

6.1 Durf te experimenteren

Omdat we in de beginfase van een complexe transitie verkeren, loopt de planmatige wijze waarop in veel deelnemende wijken wordt toegewerkt naar de uitrol van het warmtenet, niet in de pas met de vele onzekerheden – technisch, juridisch, financieel én mentaal – die met deze operatie gepaard gaan. Het werken aan een transitie is geen georganiseerde reis maar een ontdekkingsstocht. Daarom is het nodig om nieuwe werkwijzen in de praktijk uit te vinden door te experimenteren. Anders gezegd: experimenteren is leren door te doen. Daarbij is het cruciaal om ervaringen uit te wisselen, drempels te identificeren en deze te agenderen – binnen de eigen afdeling en organisatie, in de samenwerking met andere partijen en bij de rijksoverheid. Ook is het belangrijk om voortdurend alert te blijven op onverwachte negatieve gevolgen voor bewoners en zo nodig snel hierop te anticiperen. Leren betekent immers ook dat er fouten gemaakt kunnen worden, maar eventuele schade moet worden voorkomen of snel worden hersteld.

Zowel bij de start van een gebiedsgerichte aanpak als onderweg is daarom tijd en ruimte voor reflectie nodig. Als projectleiders, beleidsmakers en

bestuurders op gezette tijden reflecteren op gezette stappen en geboekte resultaten, kan dit veel frustratie en irritatie wegnemen; over vertraging, over stroeve samenwerking of gebrekkige randvoorwaarden. In veel deelnemende wijken is hieraan beperkt aandacht besteed. Met een gevoel van gejaagdheid probeerde men naar de overkant te roeien, waarbij deze gejaagdheid niet alleen voortkomt uit de projectmatige werkwijzen, maar ook uit de gevoelde urgentie om nú op te treden tegen klimaatverandering en de ambitieuze doelen uit het Klimaatakkoord te behalen. Reflectie op gedane zaken helpt om in de volgende fase goede (of zelfs betere) en onderbouwde keuzes te maken. Daarvan kunnen ook anderen profiteren die wijkgericht aan de slag gaan met de warmtetransitie. We komen tot de volgende concrete aanbevelingen om de experimentele werkwijze in te bedden:

- **Omarm de complexiteit.** Accepteer dat we met een ingewikkelde transitie bezig zijn. Durf buiten gebaande projectmatige en planmatige paden te treden en wees creatief. Soms is een omweg de kortste route, wie planmatig en doelgericht te werk gaat dreigt vroeg of laat vast te lopen.
- **Bezint eer ge begint.** Reflecteer bij de start van het proces op de vraag welke benaderingswijze past bij de geïdentificeerde (opstapeling van) opgaven in de betreffende wijk aanpak en ontwikkel een flexibele aanpak op basis van een gemeenschappelijk gedragen ambitie. Wat is het doel en welke stappen of activiteiten worden ingezet om dit doel te bereiken?
- **Bouw reflectiemomenten in.** Experimenteren vraagt om continue reflectie en monitoring, op basis waarvan kan worden bijgestuurd als dat nodig is (zie ook 6.6). Denk samen met betrokken partijen en bewoners op vaste momenten na over vragen als: liggen we op koers naar onze bestemming, hebben we de juiste bagage bij ons, maken we onderweg de juiste keuzes, ligt het tempo hoog genoeg of gaan we wellicht te snel?

6.2 Ontwikkel een gemeenschappelijk perspectief

Opvallend in een groot deel in van de onderzochte wijken, is dat een heldere analyse van opgaven en problematieken in de wijk, breder dan de aardgas-vrijopgave, ontbreekt. Dat is jammer, want als er geen heldere probleem-diagnose is opgesteld die door alle betrokken partijen – dus zeker ook de bewoners – wordt herkend, wordt het lastig om doelen en oplossingen op lange termijn met elkaar te verbinden. Zonder breed gedragen, door alle betrokkenen (h)erkende analyse ontstaat er vaak ook geen gemeenschap-pelijk beeld van de gewenste ontwikkeling van de wijk. Als niet alle betrokken afdelingen en partijen doordrongen zijn van de gemeenschappelijke, sectoroverstijgende gebiedsambities, ontstaat vaak ook niet het besef dat ze elkaar nodig (zullen) hebben. Daarom is het essentieel om te investeren in een gezamenlijke en breed georiënteerde start. Een dergelijke analyse lijkt tijdrovend, maar het is deze tijdsinvestering waard. Een gevleugelde uitspraak in de kennislabs van dit experimentenprogramma luidde: je moet durven vertragen, want dan kun je later versnellen. In het verlengde hiervan formu-leren we de volgende concrete aanbevelingen:

- **Maak een integrale gebiedsanalyse.** Maak hierbij gebruik van beschik-bare statistische instrumenten en (data)bronnen (landelijk en op gemeen-telijk niveau). Het gaat bijvoorbeeld om vragen als: welke beleidsopgaven spelen in het gebied vanuit de domeinen duurzaamheid, fysiek en sociaal? En hoe verhoudt de leefbaarheid, de veiligheid, de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking en de fysieke kwaliteit zich tot andere wijken in de gemeente?
- **Breng in kaart wat er leeft onder bewoners.** Bewoners weten wat er speelt in de wijk; benut deze informatie voor de inhoud van de wijkaanpak en sluit in de communicatie aan bij hun leefwereld. Hoe ervaren zij hun buurt of wijk? Waar dromen ze van en waarvan liggen ze wakker? Welke ideeën of initiatieven hebben zij voor hun woonomgeving? Het inspiratie-boek 'Opgaven verbinden in de wijk' laat zien dat hiervoor legio methoden voorhanden zijn.

- **Identificeer externe stakeholders en inventariseer opgaven en stand-punten.** In elke succesvolle wijkaanpak vindt een kruisbestuiving plaats tussen verschillende partijen. Om dit te bereiken, is het belangrijk in kaart te brengen welke partijen actief zijn in de wijk en voor welke taken en opgaven zij zich inzetten. Welke ontwikkelingen signaleren zij en welke opgaven voorzien zij in de toekomst?
- **Formeer een lokale coalitie** met alle relevante samenwerkingspartners en bewoners. Welke partijen dit zijn, hangt af van de kenmerken van de wijk en de geïdentificeerde opgaven. Een coalitie is altijd flexibel: nieuwe partijen kunnen onderweg toetreden, het is ook mogelijk dat partijen uitstromen.
- **Formuleer een gemeenschappelijke visie** (of ambitiedocument) voor de gewenste ontwikkeling van de wijk, voortbouwend op de gebiedsanalyse. Kijk naar de lange termijn (tien tot twintig jaar), stel concrete doelen en breng focus aan. Bepaal per doelstelling welke opgaven samenkomen en van welke partijen inzet verlangd wordt. Denk daarbij na over wat sectoraal kan en wat integraal moet.

6.3 Schep de randvoorwaarden voor effectieve integrale samenwerking

Alle deelnemende wijken startten – impliciet of expliciet – vanuit de ambitie om een integrale aanpak te realiseren waarin meerdere opgaven samen-komen. Drie jaar later constateren we dat de aanpak die nodig is om deze ambitie te verwezenlijken, in de weerbarstige werkelijkheid vaak moeizaam van de grond kwam. Integrale ambities werden regelmatig versmald tot secto-rale uitwerkingen. Soms was dit een bewuste keuze, bijvoorbeeld omdat men eerst het warmteplan technisch en financieel wilde uitwerken, om daarna aan de slag te gaan met koppelkansen. Veelal trad de versmalling echter onge-pland en wellicht zelfs ongemerkt op, waardoor de ingezette koers gericht op integraliteit, dreigde te vervliegen.

Als strategische, sectoroverstijgende beleids- en bestuurlijke kaders ontbreken, werkt dit vaak verkokering en versnippering in de hand. Ook leek geregeld het proces op zijn beloop te worden gelaten, waardoor onduidelijkheid ontstond over wie verantwoordelijk is voor coördinatie en regie. Soms ook lag de oorzaak in (elkaar opvolgende) personele wisselingen waardoor onduidelijkheid ontstond over de te volgen route. Om versmalling en 'sectorale reflexen' te voorkomen, is niet alleen een brede en door alle partijen (h)erkende analyse van opgaven nodig. Ook bestuurlijk draagvlak is cruciaal, want op bestuurlijk niveau worden prioriteiten gesteld, knopen doorgehakt en budgetten gealloceerd. Met bestuurlijk draagvlak op zak, kunnen de lijnen uitgezet worden: van directeuren naar afdelingshoofden, via leidinggevendenden naar projectleiders, sectorale beleidsmedewerkers en wijkambtenaren. Zo kunnen professionals de ruimte krijgen om integraal en sectoroverstijgend te werken. Om 'de goede dingen' te kunnen doen dienen de benodigde procesmatige en organisatorische randvoorwaarden op orde te worden gebracht. Hiertoe formuleren we de volgende concrete aanbevelingen:

- **Bepaal welke benaderingswijze** aansluit bij de geconstateerde opstapeling van opgaven en bij de cultuur, structuur en (samen)werkwijze van de partners in de coalitie. In welke mate is samenwerking of zelfs een kanteling van reguliere werkwijzen nodig en hoe gaan we die gezamenlijk realiseren?
- **Formaliseer de samenwerking** met een intentieverklaring, lokaal contract, convenant of pact. Hierin worden inhoudelijke ambities en procesmatige afspraken over besluitvorming vastgelegd, en het commitment en de beoogde inzet van betrokken gemeentelijke afdelingen en externe partners worden opgetekend. Bij voorkeur wordt deze verklaring door de betrokken bestuurders ondertekend.
- **Veranker bestuurskracht** in de vorm van een stuurgroep of periodiek bestuurlijk overleg. Dit helpt om de continuïteit van een integrale aanpak in alle lagen van betrokken organisaties te verankeren. Daarmee kan ook bij personele wisselingen de integrale werkwijze worden geborgd. Werk continu aan vertrouwen en *common ground* en niet pas wanneer er span-

ning of conflict dreigt. Met een stuurgroep is de aanpak ook bestendig tegen maatschappelijke of marktgerelateerde veranderingen.

- **Organiseer de procesregie** en maak afspraken over het bewaken van onderlinge afstemming en samenwerking, gericht op samenhang, voortgang en het bereiken van de gestelde doelen. Soms kan het wenselijk zijn een onafhankelijke procesregisseur aan te stellen, die niet namens of in het belang van een van de betrokken afdelingen of organisaties handelt.
- **Positioneer de gemeenteraad.** Omdat de raad door de inwoners is gekozen, is het niet alleen belangrijk dat ze betrokken is bij het proces en de planvorming; zij zou ook moeten instemmen met een lerende aanpak waarmee al doende kan worden bijgestuurd. Bepaal in overleg met de raad in welke vorm zij betrokken wordt.



6.4 Zorg voor de juiste veldbezetting

Beleid, samenwerkingsafspraken en organisatieverbanden bieden op zichzelf geen garanties voor succes, het gaat om de mensen die het werk invullen en uitvoeren. De ervaring met drie jaar experimenteren in achttien wijken laat duidelijk zien dat de menselijke kant van de energietransitie in kwetsbare wijken niet onderschat mag worden. Omdat opgaven complex, processen traag en organisatiestructuren vaak log zijn, kunnen juist bevlogen ambtenaren en professionals het verschil maken. Vaak hebben de projectleiders, wijkregisseurs en omgevingsmanagers nauwe contacten met, tussen en binnen betrokken organisaties en met bewoners in de wijk. Daardoor beschikken ze vaak over een goed gevoel voor de timing van stappen of activiteiten.

Gebiedsgerichte werkwijzen gedijen bij een overzichtelijk en slagvaardig kernteam met veel eigen verantwoordelijkheid. In de beginfase vraagt dit om strategen met ondernemingszin, om verbinders die 'buiten de lijntjes' durven te kleuren en die zaken in beweging weten te krijgen voordat alles formeel is vastgelegd. In de fase van planvorming is wellicht een ander type beleidsuitvoerder nodig, die zowel beschikt over de sociale competenties om partijen bijeen te houden, als over de benodigde projectmanagement vaardigheden om complexe projecten in continu veranderende omstandigheden in goede banen te leiden.

In de huidige dynamische arbeidsmarkt duurt een loopbaan bij een werkgever regelmatig korter dan een meerjarige wijk aanpak. De ervaring in de deelnemende wijken laat zien dat uitval of vertrek van sleutelpersonen voor ontwikkeling en vertraging kan zorgen. Opgebouwde netwerken, maar ook de kennis over de voorgeschiedenis en de keuzes die eerder in het proces zijn gemaakt gaan regelmatig in rook op. Het is belangrijk dat (gemeentelijke) organisaties meer werk maken van het scheppen van de condities om mensen te binden. En van het adequaat vastleggen van opgedane ervaringen en gemaakte afspraken waardoor de aanpak niet stagneert als er iemand wordt vervangen.

Concreet betekent dit:

- **Geef medewerkers handelings- en experimenteerruimte**, zodat ze in de praktijk kunnen uitvinden hoe de gebiedsgerichte werkwijze – zowel binnen de muren van het stadskantoor als in de samenwerking met externe partners en bewoners – tot wasdom kan worden gebracht.
- **Zorg voor passende competenties in elke fase van het proces**, niet alleen volgtijdelijk (bijvoorbeeld door planvorming en uitvoering over te dragen aan een gedelegeerd projectleider), maar ook door te werken met samengestelde duo's of door binnen teams te zorgen voor complementaire competenties en karaktereigenschappen.
- **Borg kennis en netwerken binnen de gemeentelijke organisatie**. Belangrijke informatie (over de wijk en over de aanpak) blijkt vaak alleen bij vertrokken mensen te liggen. Naast een warme overdracht, helpt het opstellen van visie-, plan- en uitvoeringsdocumenten. Als men de voorgeschiedenis kent en wat gedaan moet worden, is het makkelijker hierop voort te bouwen als iemand vertrekt.
- **Houd directie en management aangesloten**, zodat ze weten wat er speelt én om te zorgen dat ze nieuwe of andere medewerkers kunnen inzetten die passen bij de beoogde manier van werken (experimenteren, integraal samenwerkend) en hen daar ook op kunnen aanspreken.

6.5 Investeer in vertrouwen en eigenaarschap van bewoners

Het vroegtijdig betrekken van bewoners bij de verduurzaming van kwetsbare wijken – zoals we bij de start van die experimentenprogramma mede bepleitten op basis van de ervaring in het Canadese Toronto – blijkt in de huidige praktijk geen vanzelfsprekendheid. Nog steeds lijkt regelmatig sprake van koudwatervrees; participatieactiviteiten zijn dan ingegeven door een top-down bepaalde planning, waarin het betrekken van bewoners door instituties wordt gezien als horde die genomen moet worden om draagvlak te verwerven

en in het verlengde daarvan instemming met plannen. Het is niet alleen aan het begin van het proces belangrijk om inzicht te krijgen in percepties en ideeën van bewoners over hun woonomgeving en de verduurzaming daarvan, zodat daarmee rekening kan worden gehouden. Ook kan de kennis en kunde van bewoners benut worden in de uitwerking van plannen en maatregelen. Zij kennen hun buurt immers van binnenuit.

Om het vertrouwen van burgers te winnen is het belangrijk om verder te kijken dan traditionele communicatie- en participatie-instrumenten. Vertrouwen is niet eenvoudig verdiend, zeker niet als er al een geschiedenis ligt die daar niet aan bijdraagt. Gestreefd moet worden naar het stimuleren van eigenaarschap en co-creatie. Dat betekent dat bewoners een volwaardige gesprekspartner zijn. Dit vergt tijd: netwerken bouwen begint met zichtbaar zijn in de wijk en met open, laagdrempelige communicatie; pas later komen de hogere treden van de participatieladder in beeld. Als er toch onvrede ontstaat, kan het gesprek via de eerder ontgonnen paden en opgebouwde netwerken worden gevoerd. De publicatie *'Verduurzamen mét bewoners'* laat in een fictieve procesbeschrijving met behulp van veel ervaringen die door deelnemers van het programma zijn opgedaan, zien hoe tot een succesvolle samenwerking met bewoners in kwetsbare wijken gekomen kan worden. De volgende aanbevelingen helpen bij het opbouwen en onderhouden van goede banden met bewoners:

- **Maak participatie belangrijk.** Schuif het niet op de lange baan, maar stel participatie vanaf dag één centraal in de aanpak. Dat vraagt meer dan een uitgestippeld plan. Het vergt een open houding, gevoel bij de sociale dynamiek van een wijk of buurt en voldoende budget en menskracht. Presentie in de wijk, bijvoorbeeld met een projectteam dat werkt in het buurtcentrum of een inloopfaciliteit voor bewoners, kan helpen.
- **Ga vroegtijdig in gesprek.** Voorkom uitstel; een praktische oplossing voor de in hoofdstuk 5 uitgelegde participatieparadox is om niet meteen specifieke vragen over de energietransitie op bewoners af te vuren maar, conform de Canadese SNAP-aanpak, open vragen te stellen over hun

buurt. Bijvoorbeeld: “We gaan in uw wijk aan de slag om deze op termijn aardgasvrij te maken en het helpt ons bij onze plannen als we weten wat er in de wijk speelt. Wat vindt u hierbij belangrijk?”

- **Wees transparant en houd de lijn open.** Benoem onzekerheden, wees eerlijk over wat noodzakelijk is en waarover wel of geen speel- of inspraakruimte bestaat. Om vertrouwen te behouden is het belangrijk om te blijven communiceren, ook als daar vanuit de systeemwereld geruime tijd geen aanleiding voor is.
- **Betrek moeilijk bereikbare groepen.** Ga op zoek naar manieren om in gesprek te komen met (groepen) bewoners die zich niet uit eigen beweging aan de meedenk- of inspraaktafel melden, zoals bewoners met een migratieachtergrond, laaggeletterden en mensen met mentale of fysieke problemen. Benut hierbij de kennis en het netwerk van wijkprofessionals en sleutelpersonen en zet zo nodig intermediairs in (bijvoorbeeld door bewoners op te leiden als ambassadeur). Denk ook na over andere dan gebruikelijke contactmomenten.
- **Maak werk van behoud én vernieuwing van bewonersbetrokkenheid.** Participatiestructuren met meedenk- en klankbordgroepen dreigen soms vast te roesten. In langlopende processen van wijkverbetering kan het nodig zijn om werkgroepen en structuren nieuwe energie in te blazen en nieuwe bewoners te betrekken. Bijvoorbeeld door te ontbureaucratiseren en meer laagdrempelige, laagfrequente of thematische initiatieven te organiseren of ondersteunen.

6.6 Schakel tussen schaalniveaus

De ervaringen in de achttien deelnemende wijken roepen de vraag op of het wijkniveau altijd het geëigende schaalniveau is om de warmtetransitie te realiseren. De aanbodzijde (netbeheerders en warmteleveranciers) en in eerste instantie vaak ook gemeenten beschouwen de administratief afgebakende wijk (ontleend aan de CBS-indeling) als een logisch schaalniveau voor een



gebiedsgerichte aanpak. Maar de praktijk wijst uit dat zowel bewoners als vastgoedeigenaren (woningcorporaties, vve's, particulieren) zich liever richten op een kleinere schaal; de wijk is voor hen vaak te groot, abstract en afstandelijk. Voor vastgoedeigenaren ligt het complex- of blokniveau meer voor de hand, zodat er beter kan worden aangesloten op logische vervangingsmomenten (bij het einde van de technische levensduur). Met bewoners is het beter om aan te sluiten bij de buurt zoals deze beleefd: dit is veelal de straat, het blok, het plein of de geografisch afgebakende (deel)buurt.

Kortom, wie werkt aan vertrouwen en op zoek is naar draagvlak, richt zich beter op de straat of de (deel)buurt dan op de wijk. Dit helpt ook bij het aansporen van eigen initiatief en het stimuleren van een gevoel van eigenaarschap bij bewoners. In verschillende deelnemende wijken was sprake van voortschrijdend inzicht over de gebiedsafbakening; geregeld zoomt men bij

de uitwerking van plannen in op het schaalniveau van deelbuurten, blokken, straten of complexen. Want op dit microniveau kan het makkelijker zijn om (mee)koppelkansen te identificeren, om synergie te realiseren in de communicatie en participatie en om de uitvoering van maatregelen op elkaar aan te laten sluiten. Wel vraagt dit bij gemeenten en soms ook bij andere partijen om (bureaucratische) lenigheid, zowel wat betreft beleidsvorming als het technisch beheer (openbare ruimte, verharding, infrastructuur, groen, et cetera). Concreet betekent dit:

- **Sluit aan bij de logica van de wijk.** Onderzoek hoe buurt- en wijkgrenzen worden ervaren door bewoners, en hoe een en ander in de volksmond worden benoemd. Probeer de administratieve werkelijkheid met deze logica te laten meebewegen in plaats van andersom.
- **Faseer planvorming in deelgebieden** zoals (deel)buurten, blokken of straten en organiseer communicatie en participatie gebiedsgericht, dichtbij de leefwereld. Zorg dat sectorale plannen per deelgebied worden geclusterd om versnipperde communicatie richting bewoners te voorkomen.
- **Zorg voor beleidsontkokering** om synergie op gebiedsniveau mogelijk te maken en ingrepen, maatregelen en budgetten te bundelen, stapelen en combineren. Hier ligt een taak voor bestuurders en sectorhoofden, maar ook voor beleidsmakers en uitvoerende professionals.

6.7 Hanteer een lerende werkwijze

Juist in een complexe transitieopgave is een lerende aanpak onmisbaar – hiermee komen de eerste en de laatste aanbeveling samen. Immers, een belangrijke uitdaging van een slagvaardige wijkaanpak is het zorgen voor focus, samenhang, betrokkenheid en continuïteit op lange termijn, zonder de organisatiestructuur en het uitvoeringsprogramma langjarig in beton te gieten. Want vooraf weet je zeker: gaandeweg zullen er nieuwe (politieke) inzichten ontstaan, er kunnen personele wisselingen optreden, beleid kan

worden gewijzigd en onverwachte incidenten en maatschappelijke of technologische ontwikkelingen kunnen het proces beïnvloeden. Daarom is het zaak om tussentijds te kunnen bijsturen.

Door beleidsmatig én organisatorisch te verankeren dat een gebiedsgerichte aanpak de vierjarige politieke cyclus overstijgt, kan langdurige betrokkenheid van partijen worden verzekerd. Het borgen van draagvlak onder managers, directie en bestuurders helpt om alle partijen te committeren en te sturen op de gezamenlijk vastgestelde doelen. Het is essentieel dat partijen zich niet enkel blindstaren op statische doelen of outputindicatoren, maar oog houden voor de geformuleerde doelen en ambities op lange termijn. Het monitoren van de voortgang en het doelbereik helpt, in combinatie met participatief actieonderzoek, om 'oog op de bal' te houden, omdat zo niet alleen inzicht ontstaat in behaalde resultaten, maar ook in veranderende omstandigheden, broeiende spanningen of mogelijke doorbraken. Met behulp van reflectie in combinatie met onderbouwde kennis en inzichten kunnen maatregelen en interventies – en indien nodig zelfs de koers van de wijkaanpak – worden bijgesteld. In het verlengde hiervan sluiten we dit hoofdstuk af met de volgende aanbevelingen:

- **Maak gebruik van bestaande kennis.** Er bestaat in Nederland al decennia ervaring met wijkgericht werken en wijkaanpakken. Ook op het terrein van de energietransitie wordt voortdurend kennis vergaard. Niet overal hoeft het wiel dus (opnieuw) te worden uitgevonden. Veel kennis is ontsloten via thematische kennisplatforms zoals [WijkWijzer](#) en [Homemates](#), en via kennisorganisaties zoals [Platform31](#), [Movisie](#) en [LSA Bewoners](#).
- **Zorg voor monitoring** van voortgang van doelen op programma- en projectniveau. Wanneer resultaten tegenvallen, kunnen partners hierop worden aangesproken: zij zijn immers allen verantwoordelijk.
- **Maak gebruik van participatief actieonderzoek** om inzicht te krijgen in de ervaring van betrokken partijen en van bewoners, zodat deze kennis kan worden benut om onderweg bij te sturen, te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen of voortschrijdende inzichten.

- **Faciliteer reflectie *on the job* door middel van een lerende aanpak.** Het systematisch uitwisselen van kennis en ervaringen met mensen die aan hetzelfde vraagstuk werken – niet alleen binnen de eigen wijk of de eigen gemeente, maar ook daarbuiten – kan verfrissend, inspirerend en soms zelfs louterend werken. De afgelopen drie jaar is zo'n aanpak systematisch vormgegeven in dit experimentenprogramma; in hoofdstuk 7 wordt dieper ingegaan op de ervaringen die daarbij zijn opgedaan.



Lerende aanpak

7. Reflectie op de lerende aanpak

In het experimentenprogramma is vanaf het begin een lerende aanpak gehanteerd. Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de verschillende activiteiten waaruit het experimentenprogramma is opgebouwd. Vervolgens blikken we terug op wat de verschillende onderdelen van deze lerende aanpak hebben opgeleverd. We sluiten af met concrete aanbevelingen voor wie zelf aan de slag wil met een lerende wijkgerichte aanpak.

7.1 Leerstrategieën en leeractiviteiten

Drie leerstrategieën, twee typen kennis

Om het leren te organiseren en te stimuleren, zijn in het experimentenprogramma drie leerstrategieën toegepast. Allereerst *leren door te doen*, dat wil zeggen het stimuleren van deelnemers om te experimenteren in hun eigen praktijk. Dit door ze aan de hand van praktische voorbeelden en inzichten aan te moedigen om (vernieuwende) concepten, benaderingen en werkwijzen uit te proberen en toe te passen. Dit gebeurde op tal van gebieden, bijvoorbeeld het leggen van contact met moeilijk te bereiken doelgroepen, het opstarten of verbeteren van de samenwerking met interne of externe collega's of het identificeren van koppelkansen tussen opgaven. Ten tweede *leren van en aan elkaar*. Hiermee wordt bedoeld dat interactie en kennisuitwisseling tussen deelnemers is gestimuleerd om ervoor te zorgen dat wat de een heeft geleerd, gebruikt kan worden door anderen. En ten derde het *leren van en aan anderen*, bijvoorbeeld door gebruik te maken van expertise uit andere vakgebieden (leren van anderen) en door publicaties te maken van de lessen die tijdens het experimentenprogramma zijn geleerd (leren aan anderen).

Via deze leerstrategieën is enerzijds gewerkt aan het opdoen van inzicht en kennis om de uitvoering van de wijkgerichte aanpak te optimaliseren. Bijvoorbeeld het inzicht dat de kans om bewoners mee te krijgen groter wordt wanneer hun behoeften al vroeg in het proces in kaart worden gebracht. Dit type kennis wordt ook wel *instrumentele kennis* genoemd.⁴⁴ Om ervoor te zorgen dat dergelijke instrumentele kennis bij volgende projecten daadwerkelijk wordt benut, is er meer nodig. De nieuwe manier(en) van werken moet(en) ingebed worden in de eigen organisatie en in de samenwerking met anderen. Hiervoor zijn in bijna alle gevallen institutionele veranderingen nodig – bijvoorbeeld in richtlijnen, werk- en besluitvormingsprocessen of aanbestedingsprocedures. Deze kennis over de noodzakelijke veranderingen in de achterliggende systemen wordt *transformatieve kennis* genoemd.¹⁶ Dit type kennis, die gaat over wat er nodig is aan institutionele veranderingen en randvoorwaarden om in de toekomst wijken te kunnen verduurzamen, is cruciaal om tot versnelling en opschaling te komen. In het experimentenprogramma is derhalve gestreefd naar het ontwikkelen en overdragen van zowel instrumentele als transformatieve kennis.

Leeractiviteiten

Het experimentenprogramma bood een gevarieerd palet aan leeractiviteiten. Daarbij is ingezet op een drieslag van *kennisdeling* (wetenschappelijke inzichten, praktijkvoorbeelden), *intervisie* (ervaringen uitwisselen, leren van elkaar) en *actieonderzoek* (leren in en van de praktijk van deelnemers). Omdat de focus van het experimentenprogramma ligt op het bij elkaar brengen van duurzaamheids- en leefbaarheidsambities, is bij de start afgesproken dat vanuit iedere wijk drie personen deel zouden nemen aan de bijeenkomsten.

44. Van Doren et al. (2020).

Eén collega werkt vanuit een technische of duurzame invalshoek aan de wijk en de tweede collega houdt zich bezig met leefbaarheid en/of fysieke wijkverbetering. Samen konden zij een derde collega uitnodigen, bijvoorbeeld iemand van een woningcorporatie, een bewonersinitiatief, de netbeheerder of een maatschappelijke instelling uit de wijk. De bedoeling was dat de eerste twee deelnemers zich committeerden aan het gehele programma; de derde deelnemer kon wisselen per bijeenkomst. In de praktijk was er een grote diversiteit aan deelnemers.

Om het onderling uitwisselen van kennis tussen en binnen deelnemers aan het experimentenprogramma te faciliteren en knelpunten en dilemma's te identificeren en op te lossen, zijn verschillende activiteiten georganiseerd. Naast de **kennislabs** die vier keer per jaar plaatsvonden, zijn thematische **webtalks** en **verdiepingssessies** gehouden en er is **ondersteuning op wijkniveau** aangeboden – meer over de opzet en inhoud hiervan in paragraaf 7.2 en 7.3. De inhoud van de leeractiviteiten kwam zoveel mogelijk vraaggericht tot stand. Tijdens de startbijeenkomst en in het kennismakingsgesprek is de initiële leerbehoefte van de deelnemers in kaart gebracht en daarna is tijdens elk bijpraatgesprek en voorafgaand aan de kennislabs gepeild waaraan deelnemers behoefte hadden. Doorgaans waren er deelnemers betrokken bij de organisatie van de leeractiviteiten en telkens is achteraf feedback opgehaald bij de deelnemers over hun ervaringen. Op deze manier konden we de leeractiviteiten aansluiten op de telkens veranderende omstandigheden en behoeften. De lerende aanpak was echter niet uitsluitend gericht op kennis die gevraagd werd door de deelnemers. Er is ook aandacht besteed aan transformatieve kennis en vaardigheden die noodzakelijk werden geacht om de complexe opgave waar het programma zich op richtte op een effectieve wijze aan te pakken.

7.2 Actieonderzoek

De lerende aanpak van het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken heeft het karakter van participatief (actie)onderzoek: een systematische, iteratieve benadering van onderzoek waarin mensen samen oplossingen ontdekken en ontwerpen voor gedeelde vraagstukken.⁴⁵ Onderzoekers en deelnemers werken gezamenlijk aan het definiëren van problemen, het ontwerpen en uitproberen van oplossingen en het leren van en aan elkaar. Omdat de beleidsmedewerkers zelf deelnemen aan het onderzoek naar de werkzaamheid van het beleid, komen beleid en onderzoek samen; de bevindingen kunnen meteen in de praktijk worden toegepast door werkprocessen, maatregelen of interventies te herzien of bij te schaven.⁴⁶

Voor deze benadering is gekozen omdat zo op een gestructureerde manier lessen geleerd en gedeeld kunnen worden. Ook draagt de grondgedachte van actieonderzoek bij aan de inbedding van een reflectieve werkwijze in de wijkgerichte aanpak. Binnen het experimentenprogramma is actieonderzoek ingezet voor twee typen activiteiten. Ten eerste voor individuele activiteiten, bijvoorbeeld een workshop bij een gemeente of in een specifieke wijk. En ten tweede bij gezamenlijke activiteiten, waarbij deelnemers uit verschillende gemeenten in bijvoorbeeld een kennislabs of verdiepingssessie een probleem uitlichten waar zij allen mee worstelen.

Diverse wetenschappers hebben stappenplannen en processen voor actieonderzoek gefabriceerd. Stringer (2014) gaat te werk met drie fases: *look*, *think* en *act*.⁴⁷ Anderen gebruiken zelfs zeven fases waarin weer subfases zijn onderscheiden.⁴⁸ In het experimentenprogramma zijn inzichten vanuit verschillende methoden samengebracht in vier uitgangspunten:

45. Merriam & Tisdell (2016).

46. Van Dongen, Hermens, Jonkman & De Meere (2021).

47. Stringer (2014).

48. Eelderink (2019).

- **Gemeenschappelijkheid.** We verkennen gezamenlijk problemen en mogelijke oplossingen, en we proberen deze gezamenlijk uit (participatief, in cocreatie).
- **Een cyclus van uitproberen.** We bedenken een interventie, proberen deze uit, evalueren, passen aan als dat nodig is en proberen het nog een keer uit (iteratief en lerend).
- **Waarderend werken.** We kijken nadrukkelijk naar wat er goed gaat binnen de mogelijkheden die er zijn, en welke competenties, middelen en mogelijkheden in de wijk en bij de organisaties daarbij kunnen helpen;
- **Eenvoud.** We maken gebruik van een toegankelijke actieonderzoeksaanpak die in verschillende contexten kan worden toegepast: in de wijk-gerichte aanpak, voor een specifieke interventie, maar ook binnen het experimentenprogramma.

Telkens is vooraf een plan van aanpak gemaakt, gebaseerd op vier basis ingrediënten of stappen van actieonderzoek, die ontleend zijn aan de diverse bestaande methoden:

- 1. Wat willen we bereiken?** Oriëntatie, systeemexploratie, inzichten delen, oplossingen verkennen.
- 2. Hoe gaan we dat doen?** Gezamenlijk de benodigde acties of interventies ontwerpen en vaststellen hoe we de resultaten tijdens de uitvoering meten.
- 3. Doen!** Uitvoeren en monitoren van de interventie, meten van de resultaten.
- 4. Hoe is het gegaan?** Lessen oogsten, aanpak waar nodig bijstellen en opnieuw proberen. En vaststellen hoe de lessen aan anderen en andere kennis verbonden kunnen worden.

Participatief actieonderzoek brengt met zich mee dat deelnemers schakelen tussen drie verschillende rollen. De deelnemers zijn eerst en vooral *professionals* die verantwoordelijk zijn voor de aardgasvrijopgave of andere opgaven in de ingebrachte wijk in hun gemeente. Maar tijdens het programma zitten ze ook regelmatig in de rol van *expert*, bijvoorbeeld wanneer ze hun eigen



ervaringen delen om andere deelnemers op weg te helpen, of wanneer ze in interviewsessies anderen van tips en adviezen voorzien. De derde rol, die van *onderzoeker*, nemen ze aan wanneer ze samen met andere deelnemers inzicht proberen te krijgen in een bepaalde opgave, bijvoorbeeld: hoe kunnen we particuliere verhuurders betrekken bij de wijkgerichte aanpak?

7.3 Resultaten van de lerende aanpak

Omdat het bij een lerende aanpak past om na gedane zaken vast te stellen wat de resultaten zijn en wat de geleerde lessen zijn, brengen we in beeld wat deze werkwijze heeft opgeleverd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met concrete aanbevelingen voor partijen die zelf aan de slag gaan met een lerende aanpak.

Kennislabs

Na een startbijeenkomst in november 2018, waar de kennis- en leerbehoefte van deelnemers is geïnventariseerd, zijn er elf kennislabs georganiseerd. Voor de kennislabs zijn alle deelnemers van het programma uitgenodigd. Aanvankelijk waren ze op locatie (veelal in een deelnemende wijk), en namen ze een hele werkdag in beslag. Maar vanaf voorjaar 2020 zijn ze vanwege Covid-19 vervangen door onlinebijeenkomsten. Het doel van de kennislabs was enerzijds het inhoudelijk voeden en ondersteunen van de deelnemers bij de aanpak van opgaven in hun eigen wijk, en anderzijds het onderling leren te stimuleren en het versterken van de band tussen de deelnemers. Ze zijn gemiddeld bezocht door 20 tot 30 deelnemers, waarvan het merendeel werkzaam bij gemeenten en ongeveer een derde bij andere organisaties zoals woningcorporaties, bewonersorganisaties en een warmtebedrijf. De inhoud en vorm van elk kennislab is samen met een vertegenwoordiging van de deelnemers vastgesteld. Inhoudelijk stond er altijd één thema centraal. Daarbij ging het regelmatig over vormen van (anders) samenwerken: met collega's van andere afdelingen of diensten, met externe partijen en met bewoners.

Elk kennislab bestond uit een aantal vaste programmaonderdelen: een (interactieve) lezing of workshop over het centrale thema, kennis en inzichten in de vorm van korte wetenschappelijke 'kennisbommetjes', een wijkwandeling (online eenmalig door middel van een video), interview gericht op het uitwisselen van ervaringen uit de eigen werkpraktijk en een gesprek over de actualiteit. Voor elk kennislab zijn vooraf doelen gesteld en is achteraf geëvalueerd. Deze evaluatie vond plaats door middel van een vaste vragenlijst voor deelnemers, door na te vragen tijdens voortgangsgesprekken en door te evalueren met het projectteam. De vragenlijst werd meestal door een klein aantal deelnemers ingevuld, maar gaf in combinatie met andere stappen toch voldoende beeld om te kunnen reflecteren.

De kennislabs zijn goed bezocht en overwegend positief beoordeeld. Het overgrote deel van de deelnemers vond de kennislabs leerzaam en inspirerend, al was de variatie aan (leer)behoeften tussen de deelnemers groot. Niet iedereen verkeert immers in dezelfde fase van het proces en de deelnemers liepen qua functie uiteen van beleidsadviseur tot wijkmanager en van corporatiestrategen tot medewerker van een warmteleverancier. Vanzelfsprekend hebben deze verschillende bloedgroepen behoefte aan verschillende kennis. Toch werd de opgedane kennis veelal als relevant beoordeeld en verklaren verschillende deelnemers dat de kennislabs impact hebben gehad op keuzes en activiteiten in de eigen werkpraktijk. Met name het bespreken van eigen praktijkcases werd als ondersteunend en inspirerend ervaren. De kennislabs die live op locatie plaatsvonden, vervulden tevens een belangrijke netwerkfunctie.

Verdiepingssessies en webtalks

Op initiatief van deelnemers zijn vanaf het najaar van 2019 werkgroepen opgestart waarin kennisvragen werden uitgediept en ervaringen uitgewisseld over thema's die op dat moment actueel waren voor meerdere deelnemers. Daarbij is de mogelijkheid geboden om ook andere geïnteresseerden uit hun organisatie uitnodigen. De volgende onderwerpen kwamen – in chronologi-

sche volgorde – aan bod in de verdiepingssessies: (bewoners)gedrag, werkgelegenheid en *social return on investment* (SROI), gezondheid, particulier bezit en VvE's en het op gestructureerde wijze werken aan opgaven in de wijk. Voor elk thema is in één of meerdere sessies (veelal online) verdieping gezocht op een specifiek onderdeel binnen het thema; regelmatig zijn er externe experts uitgenodigd. In een aantal gevallen is gestart met één of twee zogenaamde webtalks. Dit zijn korte online bijeenkomsten om het thema te verkennen, de problemen helder te krijgen en gezamenlijk af te spreken op welke onderdelen de aandacht moet worden gericht.

Op basis van analyse van de verdiepingssessies die zijn geëvalueerd ontstaat het beeld dat, net als bij de kennislabs, het contact met anderen over gedeelde problematiek, het uitwisselen van ervaringen en het meekrijgen specialistische expertise erg gewaardeerd en leerzaam werden gevonden. In enkele gevallen hebben deelnemers ook onderling contact gelegd om verder uit te wisselen en te leren van elkaars aanpakken. Deelnemers zeggen meer inzicht gekregen te hebben in taken en belangen van de diverse partijen. De verkennende webtalks werken volgens deelnemers goed om gezamenlijk een probleem te identificeren, focus aan te brengen en mogelijke interventies te inventariseren.

Ondersteuning op wijkniveau

In negen wijken is gebruik gemaakt van het aanbod voor ondersteuning op maat. Deze ondersteunende activiteiten zijn veelal uitgevoerd door middel van participatief actieonderzoek, waarbij de eerdergenoemde cyclus (vier stappen) van de lerende aanpak is doorlopen. Na afloop is samen met de deelnemers geëvalueerd en gereflecteerd op de opbrengsten.

De interventies en onderwerpen waarop de ondersteuning gericht was liepen sterk uiteen, afhankelijk van de vragen van deelnemers. In enkele gevallen was er sprake van een lezing met discussie om bewustwording te stimuleren en discussie binnen en tussen organisaties aan te jagen. Ook zijn er participe-

rende observaties gedaan tijdens informatiebijeenkomsten voor bewoners of tijdens een vergadering van een projectteam. Het merendeel van de activiteiten betrof zogenaamde verbindingssessies, gericht op het opstarten of het verbeteren van samenwerking, omdat het besef was ontstaan dat de huidige manier van samenwerken niet volstond. Veel deelnemers zijn gedurende het experimentenprogramma gestart met het smeden van interne en externe samenwerkingsverbanden; vaak op een andere manier dan men gewend was. Naast collega's uit de eigen gemeente namen veelal externe partners deel, bijvoorbeeld woningcorporaties, netbeheerders of welzijnsorganisaties. Daarbij ging het om uiteenlopende rollen, van bestuurders van gemeente, provincie en woningcorporatie tot beleidsstrategen, communicatieadviseurs en wijkprofessionals. De verbindingssessies beoogden tot een gemeenschappelijk beeld te komen en inzicht en begrip te vergroten voor elkaars rollen, belangen, ideeën en ambities. De sessies vonden (noodgedwongen) in bijna alle gevallen online plaats, gebaseerd op een eenduidige, gestructureerde werkwijze.



De evaluaties maken duidelijk dat deze ondersteuning op wijkniveau door de deelnemers werd gewaardeerd. Specifiek voor verbindingssessies kunnen we vaststellen dat het met twee relatief eenvoudige sessies onder begeleiding van een externe, onafhankelijke partij, mogelijk is om de samenwerking een goede (her)start te geven. Deelnemers geven aan dat ze door de sessies een beter beeld hebben van elkaars belangen, de opgaven in de wijk en de mogelijkheden om deze te verbinden. De sessies helpen om afstand te nemen van de dagelijkse praktijk en met elkaar daarop te reflecteren. Een aantal deelnemers zegt dat men collega's beter weet te vinden doordat men elkaar beter kent en begrijpt. Ook zijn er concrete vervolgspraken gemaakt om contacten te bestendigen. Sommige deelnemers hebben aangegeven dat de samenwerking mede dankzij de verbindingssessie sterk is verbeterd.

Externe kennisdeling

Om ervoor te zorgen dat ook anderen gebruik kunnen maken van de resultaten, inzichten en ervaringen uit het experimentenprogramma zijn gedurende de looptijd van het programma concrete kennisdragers gemaakt en vond doorlopend afstemming plaats met relevante kennis- en leertrajecten en initiatieven, zoals het Programma Aardgasvrije Wijken, het Kennis- en Leerprogramma, het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid en de City Deal Energieke Wijken.

Vanuit het experimentenprogramma zijn verschillende kennisproducten opgeleverd. Ten eerste de startpublicatie 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' (2019). In hetzelfde jaar zijn inzichten en ervaringen verwerkt in het essay 'De derde succesfactor bij het aardgasvrij maken van wijken', als onderdeel van een essaybundel van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) waarin wetenschappers hun licht lieten schijnen op de opgave waar PAW voor staat. Uit de verdiepingssessies volgden twee publicaties: één over gezondheid ('Energietransitie en gezondheid in kwetsbare wijken', 2020) en één over gedrag ('Verduurzamen mét bewoners', 2022). In 2020 is gestart met de online reeks 'Opgaven verbinden in de wijk', bestaande uit tien artikelen met

praktijkvoorbeelden die zijn gepubliceerd op de website van Platform31. Deze zijn gebundeld in het inspiratieboek 'Opgaven verbinden in de wijk' (2021). Ook is in een essay de impact van de coronapandemie op de verduurzaming van kwetsbare wijken belicht ('Omdat veel belangen samenvallen', 2020). Daarnaast zijn regelmatig artikelen gepubliceerd in vak- en opinietijdschriften (zoals Cobouw, Sociale Vraagstukken, Energie Plus en Ruimte en Wonen).

Gedurende de looptijd van het programma vonden vele lezingen, workshops, webinars en debatten plaats waarin de kennis en resultaten uit het experimentenprogramma zijn uitgedragen, onder meer de jaarlijkse congressen van het Programma Aardgasvrije Wijken, het Wooncongres en Springtij Forum. Ook vond de kennis zijn weg naar andere activiteiten van Platform31, zoals het online kennisplatform WijkWijzer en programma's en projecten voor woningcorporaties en gemeenten, en naar het curriculum van Nyenrode Business Universiteit, zoals de duurzaamheidsmodule van de opleiding Foundations of Management (FMA) en het keuzevak 'Transitie, Innovatie en Ondernemerschap' van de modulaire MBA. Ook daarbuiten wordt de kennis gebruikt, onder andere in de collegereeks Duurzaam Bouwen van de Cobouw en de training Verduurzaming Bestaande Woningbouw van de BOB (opleidingsinstituut voor o.a. de bouwsector en gemeenten). Ook binnen de activiteiten van het kennisplatform Homemates, over de derde succesfactor van renovaties met hoge energieambities, is veel aandacht aan de bevindingen van het programma geschonken.

7.4 Aanbevelingen voor een lerende aanpak

Dit hoofdstuk sluiten we af met vier aanbevelingen. Deze tips kunnen van pas komen voor wijkambtenaren of beleidsmakers die werken aan de energietransitie in (kwetsbare) wijken. Ook anderen, die zelf aan de slag willen met een lerende aanpak, kunnen hun voordeel doen met de lessen die we hebben geleerd in drie jaar experimenteren.

1: Integreer de lerende aanpak in alle onderdelen en activiteiten

De ervaringen in dit experimentenprogramma laten zien dat een lerende houding in de praktijk van wijkgerichte aanpak niet altijd vanzelfsprekend is; veel beleidsmakers en projectleiders zijn meer gericht op 'doen' dan op leren. Op basis van onze ervaringen komen we tot de volgende aanbevelingen voor het inbedden van een lerende aanpak in kennisprogramma's gericht op het verduurzamen van (kwetsbare) wijken:

- **Begin met een eenvoudige versie van een lerende aanpak**, met eenvoudige spelregels. Dit brengt al veel op: het ondersteunen van leren, het 'oogsten' van lessen en het delen van lessen.
- **Ontwikkel een gezamenlijke visie op leren en formuleer een centrale leerambitie**. Toets elke activiteit aan de visie en ambitie. Dit helpt om de lessen mee te nemen naar volgende wijken.
- **Maak de lerende aanpak flexibel en houd er rekening mee dat deze veranderlijk is**. Communiceer dat naar alle betrokkenen zodat zij zich ervan bewust zijn dat de vorm, inhoud en voorwaarden gaandeweg om bijstelling vragen.
- **Stuur zo veel mogelijk aan op een vaste groep deelnemers**, die binnen hun organisatie op een positie zitten waar ze het geleerde in de praktijk kunnen brengen.
- **Houd rekening met verschillen in tempo tussen deelnemers**. Lessen die geleerd worden zijn niet altijd meteen relevant voor iedereen, maar kunnen in een later stadium of voor anderen toch waardevol blijken.

2: Breng kennis in over anders samenwerken en organiseren

Tijdens het experimentenprogramma kwamen veel deelnemers moeilijk van wal. De randvoorwaarden voor een vlotte start waren niet alom aanwezig en de omgeving is volop in verandering. Instrumentele kennis, zoals het overbrengen van inzichten om de uitvoering van de wijkgerichte aanpak te optimaliseren, is relatief makkelijk over te brengen. Het gaat dan om vragen als: hoe communiceer je met bewoners, of hoe leg je een relatie met het thema gezondheid? Dat komt omdat er al een concrete kennisvraag ligt bij

deelnemers naar instrumentele kennis. Transformatieve kennis, bijvoorbeeld over het ontbreken van richtlijnen, organisatiestructuren en mandaat binnen een gemeente, is moeilijker te integreren in een lerende aanpak. Want tijdens de voorbereiding en planvorming is er meestal weinig vraag naar dit soort kennis. Pas in een later stadium – vaak op het moment dat iets misgaat – wordt deze kennis gemist. Eerder in aanraking komen met transformatieve kennis kan frustratie en vertraging besparen, blijkt ook uit onderzoek naar de overdracht van kennis.⁴⁹ Tijdens het experimentenprogramma is juist daarom veel aandacht aan dit type kennis geschonken, enerzijds door uitwisseling te organiseren rond praktijkcases van deelnemers, en anderzijds door (wetenschappelijke) kennis aan te reiken. Onze aanbevelingen op dit vlak luiden als volgt:

- **Bied ongevraagde kennis aan als een paard van Troje**. Transformatieve kennis, waar deelnemers vaak pas in later stadium echt behoefte aan hebben, dient aan de start al aangereikt te worden. Door vroeg te beginnen met zaaien, kunnen later de vruchten worden geplukt.
- **Besteed aandacht aan vroegtijdige bestuurlijke borging**. Binnen de gemeente, maar ook bij (en met) de betrokken partners. Dit is nodig omdat in bijna alle gemeenten die met de wijkgerichte energietransitie bezig zijn, er ook veranderingen in de betrokken organisaties nodig zijn.
- **Zorg voor (vakinhoudelijke) ondersteuning (en/of kennis) als er veranderingen moeten plaatsvinden in organisaties of samenwerkingsverbanden**. Mensen lossen graag problemen op met de kennis die men al heeft. Dat is voor systeemveranderingen vaak niet voldoende: verandering is een expertise, een vakgebied.

3: Gebruik participatief actieonderzoek

Participatief actieonderzoek bleek een waardevol instrument om grip te krijgen op praktische, procesmatige en organisatorische knelpunten en nieuwe of voortschrijdende inzichten in de uitvoeringspraktijk in de deelne-

49. Coen, Van Lidth & Van Hal (2020).

mende wijken. Het zorgt voor een gestructureerde manier om lessen te leren en lessen te delen. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- **Start met een eenvoudige actieonderzoekscyclus**, zoals de vier stappen die in dit programma gevolgd zijn: 1) Wat willen we bereiken? 2) Hoe gaan we dat doen? 3) Doen! 4) Hoe is het gegaan?. Dit is eenvoudig in te voeren en heeft snel effect.
- **Stel gezamenlijk uitgangspunten voor actieonderzoek vast**. De vier uitgangspunten die in dit experimentenprogramma zijn geformuleerd, zijn waardevol gebleken gedurende de uitvoering.
- **Gebruik laagdrempelige en eenvoudige instrumenten en werkafspraken** om de resultaten te monitoren en te evalueren. Als iedereen weet wat er verwacht wordt, wordt monitoren en evalueren al snel leuk en waardevol. Met name als de lessen succesvol kunnen worden ingezet.

4: Bied ondersteuning op wijkniveau

Bij de start van het experimentenprogramma lag de nadruk op het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten. In de loop van het programma is hiernaast aan deelnemende wijken individuele ondersteuning aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van verbindingssessies. Hiermee zijn meerdere gemeenten bediend en het leverde vaak verrassend veel op. Een onafhankelijke partij kan soms helpen om relaties tussen partijen op te schudden en inhoudelijke focus aan te brengen. We komen in dit verband tot de volgende aanbevelingen:

- **Identificeer samen met deelnemers en andere belanghebbenden specifieke vraagstukken en knelpunten**. Met relatief eenvoudige (niet arbeidsintensieve) interventies zoals verbindingssessies is veel te bereiken.
- **Vlieg ondersteuning in van externe, vakinhoudelijke experts**. Bijvoorbeeld van mensen die van 'samenwerking' hun levenswerk hebben gemaakt. Ambtenaren kunnen tenslotte niet alles, het zijn geen 'duizendingen-doekjes'.



Slotbeschouwing: seinen op groen

Deze publicatie vormt het verslag van de eerste etappes van een lange reis. De deelnemers uit de achttien wijken die mee op reis gingen, namen de uitdaging aan om buiten gebaande paden te denken en te handelen. Ze namen deel aan het programma omdat ze beseften dat de energietransitie juist in kwetsbare wijken grote kansen biedt om de leefkwaliteit te verbeteren. Tijdens de reis kampten deelnemers zo nu en dan met frustratie: vastgeroeste gewoonten, tegenwerkende regels en tegenstribbelende collega's en bewoners maakten hen geregeld moedeloos.

Wie alle ervaringen in deze achttien wijken overziet, krijgt echter een positief beeld. Want wie precies kijkt, ziet dat al dit werk 'in het veld' heeft bijgedragen aan het blootleggen en deels ook aan het wegnemen van blokkades. In de wetenschap dat *wicked problems* zich niet laten oplossen met traditionele organisatiestructuren en werkwijzen, en dat pasklare technieken en financieringsmodellen nog niet voorhanden zijn, stellen we vast dat er uitermate belangrijke en leerzame stappen gezet zijn. Er is nieuwe kennis ontwikkeld waar andere gemeenten in Nederland (en mogelijk ook daarbuiten) baat bij hebben en in veel wijken zijn successen geboekt.

Drie taaie knelpunten

Terugblikkend constateren dat we er drie knelpunten zijn die we de afgelopen jaren nog niet wisten te tackelen. Ten eerste de beleidsmatige verkokering, die niet alleen gemeenten parten speelt, maar ook op rijksniveau hardnekkig is. Zolang ambtelijke en bureaucratische logica de strijd aangaat met de logica van het dagelijks leven van wijkbewoners, blijft een integrale, slagvaardige wijkaanpak een gevecht in de achterhoede. Gelukkig zien we dat in de deelnemende wijken op dit punt grote en kleine overwinningen worden geboekt. De

komende jaren is het aan bestuurders in alle overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente) om de integrale, opgave- en gebiedsgerichte programma's de broodnodige steun en doorzettingsmacht te geven.

De tweede belemmering heeft te maken met personele discontinuïteit, die weliswaar eigen is aan de huidige, dynamische arbeidsmarkt, maar die in wijkverbeteringsprocessen vaak onrust, vertraging en afbrokkelend vertrouwen veroorzaakt. Wanneer een projectleider of wijkregisseur tussentijds wegvalt, gaan kennis, kunde en tentakels in de wijk verloren. Bovendien kan het ervoor zorgen dat collega's of samenwerkingspartners zich terugtrekken op hun eigen domein. Netwerken (weer) opbouwen is een tijdrovend proces. Hoewel mutaties veelvuldig voorkomen, zijn gemeentelijke organisatiestructuren en werkprocessen hier onvoldoende op ingericht. Juist in kwetsbare wijken, waar de opstapeling van opgaven groot en complex is, en veel bewoners zich in de steek gelaten voelen door overheden en instituties, moet het weglekken van tijd en energie worden voorkomen. En als dat niet lukt, moet de overdracht tussen wie er weggaat en wie er komt heel zorgvuldig worden geregeld.

De laatste belemmering heeft, weinig verrassend, te maken met geld. Veel deelnemende wijken worstelden met het rondkrijgen van de business case en het 'dichtrekenen' van de onrendabele top. In het streven naar woonlastenneutraliteit en naar een 'haalbare en betaalbare' energietransitie klinkt – juist in de beginfase van een langdurige en complexe transitie – politieke gemakzucht door. Om innovatie in de markt aan te jagen, én om innovatieve en experimentele werkwijzen te ontwikkelen, zijn structurele investeringen nodig.

Steeds meer seinen op groen

Waar veel seinen bij de start van het experimentenprogramma op rood of oranje stonden, is dat nu anders. Door allerlei actuele ontwikkelingen – denk aan de aanhoudende onrust rond de Groningse gaswinning, de overstromingen in Limburg, de stijgende energieprijzen en de groeiende zorg over energiearmoede – dringt in de samenleving steeds meer het besef door dat we nú moeten anticiperen op klimaatverandering. Het nieuwe kabinet heeft op dit punt niet alleen hoge ambities, maar doet ook boter bij de vis: het Transitiefonds klimaatverandering is goed gevuld. En met de nieuwe rijksaandacht voor leefbaarheid en veiligheid springt eveneens een sein op groen voor de domeinoverstijgende verduurzaming van kwetsbare wijken. Het is lang geleden dat er van zoveel kanten is gepleit voor een gerichte aanpak van kwetsbare wijken.

De komende jaren vragen drie condities om aandacht van beleid en politiek. Ten eerste moet niet telkens het wiel opnieuw worden uitgevonden, maar voortgebouwd worden op de lessen en ervaringen die zijn opgedaan in de wijken uit dit experimentenprogramma, in de Proeftuinen Aardgasvrije Wijken en de City Deal Energieke Wijken. De tweede voorwaarde is dat er niet eenzijdig geïnvesteerd wordt in techniek en uitvoering, maar vooral ook in menskracht. Zodat niet alleen het goede wordt gedaan, maar ook de goede dingen goed kunnen worden gedaan. Een lerende aanpak is daarbij – dit is de derde voorwaarde – onmisbaar.

De energiegerelateerde doelen en de sociale opgaven in kwetsbare wijken kunnen niet los van elkaar worden gezien. We zullen met beide aan de slag moeten. Laat de ervaring die in het experimentenprogramma Verduurzaming van Kwetsbare Wijken is opgedaan, een duwtje zijn om de energietransitie als hefboom te laten werken voor een beter woon- en leefklimaat in kwetsbare wijken.

Literatuur

- Baart, J. (2019) *Energie voor kwetsbare wijken*. Erasmus Universiteit Rotterdam en Technische Universiteit Delft.
- Blijleven, W., Van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs. Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg: Tilburg University.
- Bouma, J., & De Vries, R. (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving. Achtergrondrapport bij de Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boutellier, H., Boelens, M., & Hermens, N. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H., De Meere, F., & Brock, A. (2020). *Sociaal weerbaar in de wijk. Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening bij sociale achterstand*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H., De Meere, F., & Brock, A. (2021). *Richting! Over het sturen op perspectief voor wijken*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Beukers, S., Mourik, R. M., Van Summeren, L. F. M., & Verbong, G. P. J. (2016). *Giving Voice to Residents. Environmental justice and sustainable transformations of Dutch social housing neighbourhoods*. Eindhoven.
- Churchman, C. W. (1967). Guest editorial: Wicked problems. *Management Science*, 14(4), B141–B142.
- Coen, M., Van Lidth, M., & Van Hal, A. (2020). *De Kennisversnelling: Een Zachte Landing*. Breukelen/Den Haag: Nyenrode Business Universiteit/TNO.
- De Kluizenaar, Y., Carabain, C., & Steenbekkers, A. (2020). *Klimaatbeleid en de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Deetman, W., & Mans, J. (2011). *Kwaliteitssprong Zuid: Ontwikkeling vanuit kracht*. Den Haag.
- Dibi, B. (2020). *Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau*. Utrecht: Bureau Krachtwijken.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Lemma.
- Eelderink, M. (2019). *Handboek Participatief Actieonderzoek* (1ste editie). SWP.
- Hamming, S., Blonk, A. F., & Holt, D. (2021). *Synthese analyse 16 stedelijke vernieuwingsgebieden: totaalbeeld. Interbestuurlijk programma Gebiedsgerichte aanpak Leefbaarheid & Veiligheid*. Rotterdam: Rebel Group.
- Homan, T. (2019). *De veranderende gemeente. De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling*. Den Haag: A+O Fonds Gemeenten.
- Huygen, A. & Fortuin, K. (2021). *ABCD: Naar veerkrachtige gemeenschappen. Over gemeenschappen, impact en handelingsperspectieven voor gemeenten*. Utrecht: LSA Bewoners.
- Kullberg, J., Mouktadibillah, R., & De Vries, J. (2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk. Over buurteffecten en persoonlijke ervaringen van jongens en jonge mannen*. Den Haag: SCP.
- Leidelmeijer, K., Frissen, J., & Van Iersel, J. (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...* Amsterdam: In.Fact.Research.
- Leidelmeijer, K., Middeldorp, M., & Marlet, G. (2019). *Leefbaarheid in Nederland 2018*. Amsterdam: Rigo.

Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*, 23(1), 161–183.

Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative Research, a guide to design and implementation. 4th edition*. San Fransisco: John Wiley & Sons.

Noordanus, P. (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning

Oltshoorn, M., Herweijer, L., Merens, A., Muns, S., & Putman, L. (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raworth, K. (2017). A Doughnut for the Anthropocene: Humanity's compass in the 21st century. *The Lancet Planetary Health*. 1. e48-e49. 10.1016/S2542-5196(17)30028-1.

Ridder, J., Josten, E., & Boelhouwer, J. (2020). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rittel, H., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2018) *De stad als gezonde habitat: Gezondheidswinst door omgevingsbeleid*. Den Haag.

Rotmans, J. (2019). *Een transitie aanpak voor Aardgasvrije Wijken*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.

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

Simons, L., & Nijhof, A. (2020). *Changing the game sustainable market transformation strategies to understand and tackle the big and complex sustainability challenges of our generation*. Taylor & Francis.

Stringer, E. T. (2014). *Action Research: A Handbook for Practitioners* (4de editie). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Stutvoet, E. (2018). *Energietransitie: omarm de complexiteit*. Delft: TU Delft.

Sustainable Neighbourhood Action Program. (2020). *Transforming the san romanoway towers a partnership model for the revitalization of aging multi-unit residential towers with co-benefits for tower owners, tenants, the surrounding neighbourhood and the environment*. Toronto & Region Conservation Authority.

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

Termeer, C., & Metze, T. (2019). More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. *Journal of Cleaner Production*, 240, 118272.

Tops, P., & Van der Torre, E. (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.

Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt: Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Balans.

United Nations. (2017). The 17 goals. Geraadpleegd op 14 februari 2022, van <https://sdgs.un.org/goals>

Uytterlinde, M., & Gastkemper, N. (2018). *Naar een wendbare wijkaanpak. Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing*. Den Haag: Platform31.

Uytterlinde, M., & Van der Velden, J. (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.

Uytterlinde, M., Van der Velden, J., & Bouwman, R. (2020). *Wijk in zicht: Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., Fokkema, M., & Can, E. (2020). *Werken aan opgaven in de wijk: Gebiedsgerichte organisatiemodellen in vier gemeenten*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., Boutellier, H., & De Meere, F. (2021). *Perspectief bieden: Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Uyterlinde, M., Can, E., Ooms, M., Engbersen, R., & Van Arum, S. (2021). *Hoe maak ik een buurtagenda? Zeven bouwstenen voor een vliegende start*. Den Haag/Utrecht: Platform31/Movisie.

Van Buuren, A., & Edelenbos, J. (2019). *Aardgasvrij in de participatiemaatschappij: Dubbel-denken tussen daadkracht en draagvlak*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.

Van den Brink, G., Van Hulst, M., De Graaf, L., & Van der Pennen, T. (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.

Van der Lans, J. (2014). *Een wijkgerichte aanpak: Het fundament*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

Van Dongen, T., Hermens, N., Jonkman, H., & De Meere, F. (2021). *Handreiking voor actieonderzoek naar leefbaarheid en veiligheid in wijken*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Van Doren, D., Driessen, P. P., Runhaar, H. A., & Giezen, M. (2020). Learning within local government to promote the scaling-up of low-carbon initiatives: A case study in the City of Copenhagen. *Energy Policy*, 136. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111030>

Van Hal, A. (2019). *De derde succesfactor bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Programma Aardgasvrije Wijken.

Van Lidth de Jeude, M., Mastop, J., Coen, M., & Van Hal, J. D. M. (2017). *De derde succesfactor ontrafeld: Inzicht in gedrags- en organisatieprocessen die de transitie naar een energieneutrale gebouwde woonomgeving versnellen*. Petten: ECN

Van Spijker, W., & Tops, P. (2021). *Het verhaal van NPRZ. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Verloo, N., & Ferier, M. (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Sdu Uitgevers.

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Colofon

Dit is een uitgave van Platform31 en Nyenrode Business Universiteit
Den Haag, februari 2022

Auteurs: Matthijs Uytterlinde (Verwey-Jonker Instituut), Anke van Hal (Nyenrode Business Universiteit), Maurice Coen (Nyenrode Business Universiteit) en Emre Can (Platform31)

Beelden: Beeldbank Platform31

Opmaak: Gé grafische vormgeving

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

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

Nyenrode Business Universiteit

Nyenrode Business Universiteit werkt aan een duurzame toekomst door studenten en deelnemers te stimuleren zich te ontwikkelen tot verantwoordelijke leiders.
Postbus 130, 3620 AC Breukelen
www.nyenrode.nl

Een samenvatting van dit rapport is [hier](#) te downloaden.

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

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