Oogstbrief van het onderzoek

Lerend op weg in de gebiedsaanpakken aardgasvrij Rotterdam

Tenminste 10.000 bestaande woningen zijn aardgasvrij gemaakt (of daarop voorbereid) en kostenefficiënt geïsoleerd/gerenoveerd. We bereiden de noodzakelijke versnelling daarop voor (Coalitieakkoord, 2018). Met dit collegedoel wil gemeente Rotterdam de verduurzaming van de stad versnellen. En daarbij moet de energietransitie haalbaar én betaalbaar én schaalbaar zijn. De gemeente heeft gekozen voor gebiedsgerichte aanpakken zodat recht kan worden gedaan aan de technische en sociaalmaatschappelijke kenmerken van elke wijk. Daarmee gelden de gebiedsaanpakken als een kans om bewoners te betrekken, integraal te werken en hiervan te leren. Het aardgasvrij maken van bestaande woonwijken is een nieuwe, complexe opgave. Een aanpak hiervoor is dan ook per definitie een experiment: al doende leren om zo de opgave te gaan begrijpen en een passende aanpak te ontwikkelen.

De Kenniswerkplaats Leefbare Wijken en afdeling Duurzaamheid van gemeente Rotterdam hebben ons gevraagd een bijdrage te leveren aan het leren van de gebiedsaanpak aardgasvrij. Hiervoor is een 'lerende monitoring' ingezet, waarin gedurende een jaar (zomer 2019-zomer 2020) de vijf Rotterdamse pilotgebieden zijn gevolgd: de wijken Bospolder-Tussendijken (BoTu), Pendrecht, Prinsenland Het Lage Land, de buurten Heindijk en Reyeroord in IJsselmonde, en de dorpskern Rozenburg. In deze oogstbrief gaan we in op de belangrijkste onderzoeksbevindingen aan de hand van zes conclusies en bijbehorende aanbevelingen.

#1 De aanpak draagt bij aan het 'ontzorgen' van Rotterdammers

De gekozen gebiedsaanpak sluit goed aan bij de behoefte om 'ontzorgd' te worden. Het merendeel van de Rotterdammers heeft weinig sterke persoonlijke voorkeuren als het gaat om de transitie naar aardgasvrij. Zij willen door de gemeente ontzorgd worden door een duidelijk, realistisch en persoonlijk voorstel om van het aardgas af te gaan. De gemeente heeft daarbij goed aangevoeld dat betaalbaarheid de belangrijkste zorg is onder de bewoners.

We signaleren drie aandachtspunten. Ten eerste is met het aanbod aan de bewoners in Heindijk een eerste stap gezet in de financiële tegemoetkoming, waarbij aan bewoners een eigen bijdrage van €1.500 wordt gevraagd. Het is echter twijfelachtig of deze aanpak op grote schaal financieel haalbaar is en of het mogelijk (legitiem) is om in verschillende wijken verschillende biedingen te doen. Ten tweede is het de moeite waard om te bezien of er ook in het ontzorgen meer maatwerk en variatie kan ontstaan, waarbij ingespeeld wordt op de behoeften en mogelijkheden van degene die de stap naar aardgasvrij moet maken. Tot slot staat een ontzorgende aanpak vanuit een zorgzame overheid, op gespannen voet met het gebezigde discours van 'meedenken en meedoen' waarbij de overheid een veel meer dienende en coproducerende rol uitstraalt.

Aanbevelingen:

- Blijf leren in de wijken hoe de bewoners financieel maar ook anderszins ontzorgd kunnen worden op een manier die past bij hun eigen mogelijkheden en behoeften.
- Reflecteer op de vraag welke ontzorgende aanpak volhoudbaar is als deze op een (veel) groter schaalniveau moet worden toegepast.
- Pas het discours van 'meedenken en meedoen' sterker aan op de ontzorgende aanpak die gebaseerd is op 'informeren en meenemen', zodat heldere verwachtingen ontstaan.

#2 In concrete projecten ontstaat mogelijk(!) een koppeling met sociale opgaven

Rotterdam heeft een stevige ambitie als het gaat om de koppeling van aardgasvrij aan de sociaal-maatschappelijke opgave. We zien op kleinschalig niveau interessante combinaties ontstaan die positieve energie geven aan de gebiedsaanpak. Voorbeelden zijn energiecoaches en speeltuinen en scholen die verduurzamen. De ambitie om aardgasvrij een 'vliegwiel' voor sociale opgaven te laten zijn (zoals veiligheid, werkgelegenheid, leefbaarheid, buitenruimte), wordt echter op dit moment nog niet waargemaakt.

In de wijken is de technisch-financiële focus sterk, met harde doelstellingen en concrete acties. Het sociaalmaatschappelijke spoor heeft zachtere doelstellingen en de concrete projecten zijn kleinschalig. De ruimte om nu te koppelen is klein en veel potentiele koppelingen zijn pas, in de ogen van betrokkenen, kansrijk in de toekomst. De vraag is echter of er dan wél voldoende ruimte gaat ontstaan om beide sporen, technisch-financieel en sociaalmaatschappelijk, als een rits samen te laten komen. Een rits waarin het geheel optelt, zonder dat één van beide sporen op eigen houtje vooruitloopt of de inhoud bepaalt.

Aanbevelingen:

- Start meer kleinschalige concrete projecten waarin de koppeling tussen duurzaamheid en sociale opgaven wordt gelegd, om ervan te leren en voor te sorteren op volwaardige verbindingen later in het proces.
- Creëer ruimte in het technisch-financieel spoor om de kleinschalige projecten mee te laten groeien en te laten evolueren in een volwaardig integrale aanpak.

#3 De kracht van een duidelijke gemeentelijke regierol op wijkniveau

Met de gebiedsaanpak aardgasvrij trekt gemeente Rotterdam de regierol naar zich toe én vult deze op wijkniveau in. Dit blijkt een krachtige combinatie. Door deze regierol niet op stedelijk maar op wijkniveau vorm te geven, wordt de aanpak herkenbaar voor bewoners en ontstaat ruimte voor maatwerk en voor koppeling met wijkopgaven. De betrokkenen bij de gebiedsaanpak nemen dit maatwerk zeer serieus waarbij het proces wordt aangepast op de kenmerken van de wijk.

In dit onderzoek zien we echter ook dat de gemeentelijke regierol niet vanzelfsprekend is. Welke rol kiest de gemeente bijvoorbeeld als private warmteaanbieders en groepen eigenaren onderling afspraken maken? Aanbieders en eigenaren hebben ruimte dit te doen, maar dit staat op gespannen voet met de collectieve business case die de gemeente beoogt. Welke rol kiest de gemeente als energiecoöperaties een rol als aanbieder ambieren? En hoe kunnen en willen gebiedscommissies betrokken worden bij de vormgeving van de gebiedsaanpak, juist nu de regierol zo sterk op wijkniveau wordt vormgegeven? Bij de betrokken partijen zien we een toenemende roep om als gemeente een heldere rol te kiezen, bijvoorbeeld ten opzichte van corporaties, energiebedrijven en burgerinitiatieven. Tegelijkertijd is dit rollenspel wat ons betreft ook onderwerp van dialoog, zodat daadwerkelijk complementariteit en synergie tussen de inzet van alle partijen ontstaat.

Aanbevelingen:

- Blijf de wijkkenmerken serieus nemen, ook bij grotere wijken en opschaling van de gebiedsaanpakken aardgasvrij.
- Stem met de gebiedsdemocratie af hoe zij kunnen bijdragen aan het vormgeven van de gebiedsaanpak.
- Ontwikkel in dialoog een heldere strategie in de gemeentelijke regierol ten opzichte van woningcorporaties, energiebedrijven, energiecoöperaties en partijen in het sociale spoor.

#4 De behoefte aan een meer gedifferentieerde participatie-aanpak

De *expert based*, ontzorgende aanpak die past bij de voorkeur van het merendeel van de Rotterdammers, leidt tot teleurstelling bij bewoners die zelf willen bijdragen aan de energietransitie. Deze Rotterdammers zoeken naar haakjes in de gebiedsaanpakken om een rol te spelen, maar een aanpak voor bewoners die actief mee willen denken of mee willen doen, is er nog niet. Energie-initiatieven worden gezien als belangrijke koplopers om de transitie op gang te brengen en tegelijkertijd zijn er twijfels over de inclusiviteit van deze initiatieven. Op hun beurt twijfelen betrokkenen bij deze initiatieven aan de oplossingsrichting (warmtenet) die in de gebiedsaanpak prevaleert.

Gemeente en bewoners zoeken beide naar een meer gedifferentieerde aanpak. Differentiatie omdat de ene bewoner pas geïnteresseerd raakt als de plannen concreet zijn, terwijl een andere bewoner vanaf het begin wil meedenken. Waar de één enthousiast wordt van een creatieve brainstorm, bezoekt een ander liever een informele bijeenkomst, en heeft weer een ander de voorkeur voor een individueel gesprek. In een gedifferentieerde aanpak is extra aandacht nodig voor bewonersinitiatieven, omdat zij een belangrijke bijdrage aan de doelen (aardgasvrij, verduurzaming, slagkracht) kunnen leveren. Deze ruimte is echter niet onbegrensd. In onze optiek moet deze ruimte niet inhoudelijk begrensd worden met een beperking tot het warmtenet (vastgesteld in de WAT-kaart). Het is vooral belangrijk deze ruimte voor initiatief te voorzien van bijpassende beginselen, gebaseerd op democratische waarden zoals inclusiviteit, gelijkheid en legitimiteit. Richtlijnen over de omgang met initiatieven kunnen hierbij helpen.

Aanbevelingen:

- Bespreek met bewoners expliciet de wederzijdse verwachtingen van het participatieproces en ontwikkel op basis daarvan een gedifferentieerde participatie-aanpak.
- Geef ruimte aan initiatiefnemers, zoek naar complementariteit én bouw waarborgen (in de vorm van kaders, spelregels of principes) in dat initiatieven zorgdragen voor hun inclusiviteit en legitimiteit.
- Denk na over een spelregelkader waarmee initiatiefnemers de gemeentelijke kaders ter discussie mogen stellen.

#5 Snelheid vanuit targets: komen tot aardgasvrij of duurzaamheidsimpuls?

De gebiedsaanpakken hebben heldere (politieke) targets en de stappen in het proces zijn expliciet gedefinieerd. Dat leidt tot een focus op het aantal woningen dat (wordt voorbereid op) aansluit(ing) op het warmtenet. Het issue wordt, omwille van de gewenste snelheid, versmald tot een enkelvoudige ambitie. De doelen rond verduurzamen en sociale opgaven zijn algemener geformuleerd en krijgen daarom minder gewicht. Zo is in de wijken een relatief technische focus ontstaan die vrij snel voorsorteert op één oplossing. Leidt dit echter tot de uiteindelijk beoogde duurzaamheid? En motiveert het Rotterdammers om zelf ook bij te dragen (bijvoorbeeld door isolatie, energie-opwekken, minder energieverbruik) aan duurzaamheid?

Aanbevelingen:

- Maak de andere doelen—bijvoorbeeld rond duurzaamheid, de gekoppelde sociale opgaven, uitvoerbaarheid en leren—concreter en daarmee dwingender
- Verken hoe de gemeentelijke ambities voor integraal en gebiedsgericht werken meer leidend kunnen worden in de aanpak rond aardgasvrij en verduurzaming

#6 De balansoefening tussen doelgerichtheid en leren

De gebiedsaanpak dient meerdere doelen, waarbij de combinatie van leren door te experimenteren en het halen van concrete collegetargets het meest in het oog springen. De doelgerichtheid van de targets botst echter met het mogen proberen en falen wat hoort bij experimenteren. Bij het eerste aanbod aan de bewoners (in Heindijk) is alles uit de kast gehaald om de wijk mee te krijgen. Deze aanpak is hier succesvol maar vanwege de kosten vrijwel zeker niet schaalbaar naar de door de gemeente zo gewenste standaardaanpak voor de rest van Rotterdam. Tegelijk is met dit aanbod een belangrijk signaal gegeven, dat ook in de andere wijken is opgepikt. De gebiedsaanpak is daarmee een balansoefening: hoe kunnen we de concrete doelen behalen op het niveau van de wijk terwijl we tegelijk leren hoe we dat op het niveau van de stad kunnen organiseren? En hoe houden we daarbij ook ruimte om uit te vinden wat er werkt, fouten te maken en te leren?

Het is dan ook belangrijk de wijkaanpak te blijven zien als leerproces rond een nieuwe, complexe opgave. Daarbij is de trits ‘haalbaar, betaalbaar en schaalbaar’ krachtig. De schaalbaarheid voegen we expliciet toe. Het gaat dan niet om schaalbaar naar een hoger schaalniveau, maar om de opschaling van pilotwijken naar een (standaard)aanpak voor alle wijken in Rotterdam. Om de doelen te bereiken is het verleidelijk praktische oplossingen te ontwikkelen, ook wanneer bekend is dat deze niet op grote schaal uitgerold kunnen worden. Dit geldt voor financiële oplossingen, maar ook voor inpassingsmaatregelen, het ondersteunen van initiatieven, de procesinrichting, et cetera. Door schaalbaar mee te nemen als criterium, kunnen de gebiedsaanpakken daadwerkelijk een stap gaan vormen in de verduurzaming van heel Rotterdam.

Aanbevelingen:

- Blijf de gebiedsaanpakken in de vijf wijken zien en positioneren als leerproces, en creëer de ruimte om te mogen proberen en falen
- Organiseer activiteiten die helpen om lessen te formuleren en vast te leggen
- Neem naast 'haalbaar en betaalbaar' ook 'schaalbaar' mee als criterium om oplossingen uit te proberen

Tot slot

Gedurende een jaar hebben wij de gebiedsaanpakken in Bospolder-Tussendijken, Heindijk en Reyeroord, Pendrecht, Prinsenland Het Lage Land, en Rozenburg mogen volgen. In al deze wijken wordt al zoekend en uitproberend vormgegeven aan een aanpak die recht doet aan de ambitie van de gemeente en de wensen van de mensen. Het uitvoeren van deze lerende monitoring is onderdeel van dit leerproces. Dit leverde een bijzondere kijk in het werken op wijkniveau en het vormgeven aan een opgave die letterlijk bij de mensen binnenkomt. Uit deze momentopname wordt duidelijk dat sommige elementen uit de gebiedsaanpak prima werken en andere elementen aanscherping en verdere doordenking behoeven. De aanbevelingen geven handvatten om de energie van Rotterdam én van de Rotterdammers wijkgericht vorm te geven.

---

zomer 2020

Erasmus University Rotterdam

Opgesteld door

Erasmus University Rotterdam
Department of Public Administration and Sociology

Drs. Ir. Ellen Minkman
Vivian Visser, MSc.
Prof. Dr. Arwin van Buuren
Dr. Jitske van Popering-Verkerk (projectleider)

In opdracht van

Kenniswerkplaats Leefbare Wijken
Gemeente Rotterdam afdeling Duurzaam

Gemeente Rotterdam

KENNISWERKPLAATS Leefbare wijken

Dit rapport is een uitgave van de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. De Kenniswerkplaats Leefbare Wijken is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam met als tweeledig doel: a) het ontwikkelen van beleids- en praktijkrelevante kennis op het gebied van leefbaarheid in stadswijken en b) bij dragen aan de uitwisseling en toepassing van deze kennis in het Rotterdamse beleid. Alle publicaties en activiteiten zijn te vinden op: www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/

Grafisch ontwerp: Karin ter Laak

ISBN 978-90-75289-46-6

©ESSB, E. Minkman, V. Visser, A. van Buuren, J. van Popering-Verkerk

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.