

# *Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk*

Over het eerlijk verdelen van kosten  
en baten van de Warmtetransitie

*Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van de Rijksoverheid en in nauwe samenwerking met Ministerie van Sociale Zaken, Ministerie van Klimaat en Groene Groei, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Met dank aan Nationaal Klimaat Platform, Stichting! WOON en de gemeenten Amsterdam, Groningen en Pijnacker-Nootdorp.*



Rijksoverheid



Nationaal  
Klimaat  
Platform



thuis in de stad



*Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk  
Over het eerlijk verdelen van kosten en baten van de Warmtetransitie*

*Instituut voor Publieke Waarden - Klimaatwerk  
Oudegracht 34, 3511 AP Utrecht  
[www.publiekewaarden.nl](http://www.publiekewaarden.nl)*

*November 2024*

*Onderzoeksteam: Robert Duiveman\*, Sandra Tax, Mees van Tooren en Albert Jan Kruiter*

*Ontwerp/eindredactie: Sabine van Ewijk*

*\*: contact hoofdauteur via [Robert@klimaatwerk.nu](mailto:Robert@klimaatwerk.nu) of tel. 06 38 29 22 37*

## **Samenvatting**

*De Van der Pekbuurt wordt stap voor stap aangesloten op het warmtenet. Dat gaat niet zonder slag of stoot, maar nadat de gemeente heeft beloofd dat het niet duurder zal zijn dan gas, zijn de meeste bewoners aan boord. Zodra iemands woning aan de beurt is voor verduurzaming verhuist de bewoner naar een woning die al op het warmtenet is aangesloten. Zodra de eerste bewoners overgaan zien zij dat de nieuwe energierekening wel degelijk hoger is dan haar vorige.*

*Dit verhaal verspreidt zich al snel door de buurt, waarop de gemeente en corporatie een bijeenkomst organiseren. De boodschap is eenvoudig: de energieleverancier heeft het nieuwe label nog niet doorgevoerd, dus vandaar het hoge maandbedrag. Echter, precies op de dag dat dit buurtgesprek plaats zou vinden, laat het energiebedrijf weten de vastrechtstarieven te verhogen tot het maximale door de ACM toegestane bedrag. De bewoners weten niet wat ze horen. Ze voelden zich al gepiepeld door de hogere rekening na verhuizing en horen nu doodleuk dat het weer duurder wordt.*

*De gebroken belofte komt uitgebreid in het nieuws. Er zijn items op AT5, in het NRC, het Parool en in De Volkskrant. De betrokken ambtenaar vertelt: “Er komt nu vast wel een noodgreep voor deze buurt om de belofte te repareren. Maar hoe gaan we verder met het warmtenet?”.*

Ambtenaren op lokaal en regionaal niveau worstelen met klimaatrechtvaardigheid. Bestaande publicaties, zoals het WRR-rapport ‘Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid’ bieden weliswaar handvatten om klimaatrechtvaardigheid mee te omschrijven, maar geven geen aanwijzingen over hoe iemand rechtvaardig moet optreden. Dit leidt tot handelingsverlegenheid onder ambtenaren die de lasten en baten van klimaatbeleid eerlijk moeten verdelen. Immers: of de uitkomsten van klimaatbeleid rechtvaardig zijn wordt niet alleen bepaald door de waarden die in het klimaatbeleid centraal staan; ook de waarden en opvattingen van uitvoeringsorganisaties en de betrokken ambtenaren spelen een rol. Om te onderzoeken hoe dit in de praktijk uitpakt en hoe klimaatrechtvaardigheid handen en voeten kan krijgen, hebben we ons voor deze notitie gericht op de warmtetransitie. We hebben drie cases onderzocht waar is gepoogd om warmtenetten aan te leggen, met wisselende resultaten.

Allereerst valt op dat dat burgers vaak pas een stem krijgen in het sluitstuk van de planvorming van warmtenetten. Bewoners worden wel regelmatig geïnformeerd, krijgen nu en dan een enquête voorgelegd of mogen geeltjes plakken op een participatiebijeenkomst. Maar ook als zij hier veelvuldig om vragen blijven de deuren tot de echte plan- en besluitvorming voor hen gesloten, tot aan het moment dat er een plan is waar de verantwoordelijke organisaties onderling al akkoord over zijn. Ook valt op hoe groot de rol van betaalbaarheid is voor bewoners. Het succes van warmtenetten hangt nauw samen met de betaalbaarheid, en het waarmaken van de beloftes daarover.

Voor rechtvaardig klimaatbeleid en een rechtvaardige uitvoering moet je als overheid je gekozen waarden (bijvoorbeeld: ‘de vervuiler betaalt’, of ‘niemand gaat erop achteruit’) op verschillende niveaus verankeren om tot een eerlijke verdeling van baten en lasten te komen. We onderscheiden de volgende drie niveaus:

1. Beleidsontwikkeling: Dit komt tot uitdrukking in de gehanteerde beleidsfilosofie met de daaraan verbonden beleidsinstrumenten.<sup>1</sup>
2. Uitvoeringsorganisatie: Dit komt tot uitdrukking in de wijze waarop de uitvoerende instantie(s) middelen en doelen op elkaar afstemt, aanstuurt en verantwoordt. De wijze waarop die organisatie is ingericht sluit bepaalde waarden in (zie bijvoorbeeld onze andere notitie ‘Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk’), en andere uit.
3. Ambtelijk optreden: Dit vertaalt zich in de capaciteit van ambtenaren om met meerdere (of beter gezegd: andersoortige) rechtvaardigheidsopvattingen te werken. Het is bijvoorbeeld belangrijk om te erkennen dat rechten en plichten relevant zijn, terwijl je tegelijkertijd oog hebt voor solidariteit.

Om de belangrijkste bron van weerstand tegen de warmtetransitie – de zorgen over betaalbaarheid – weg te nemen, doen we de volgende aanbevelingen:

1. **Wees solidair**. Wentel de kosten en risico's niet af op de zwakste partij, zoals huurders van sociale huurwoningen. Collectiviseer de risico's om zo de lasten te spreiden over alle burgers.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Denk aan: financiën, communicatie, geboden en verboden, data

<sup>2</sup> Aanbeveling 2 geeft daar verder uitwerking aan, met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie.

2. **Stem je uitvoeringsorganisatie af op de opgave.** Richt publieke BV's op in gemeenten en maak die aansprakelijk voor een betaalbaarheidsbelofte zoals 'niet duurder dan gas'. Deze hebben als voordeel dat je ze kan organiseren rondom de waarden die je als overheid belangrijk vindt.
3. **Wat betaalbaar is wordt bepaald in het traject.** De warmtetransitie is een gezamenlijk traject waarin je langlopende relaties aangaat om samen bij te dragen aan de (collectieve) kwaliteit van leven. Wees daarom eerlijk naar bewoners: je verdient de warmtetransitie niet terug in euro's. Je moet als overheid dan aansluiting zoeken op andere waarden die belangrijk zijn voor bewoners zoals wooncomfort, een groene wijk of leveringszekerheid in een onrustige wereld.

Op deze manier kan de overheid zorgen over betaalbaarheid serieus nemen en situaties als die in Van der Pek voorkomen.

# KLIMAATRECHTVAARDIGHEID IN DE WARMTETRANSITIE

In de warmtetransitie komen de vier waardecategorieën uit het WRR-rapport 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid' tot uiting. Bij de uitvoering van het beleid vallen uitvoeringsorganisaties toch vooral terug op individuele rechten, plichten en de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

## BELEID



### GROOTSTE NUT

(Financiële) middelen worden zo ingezet dat ze het hoogste rendement opleveren voor het maximaliseren van CO<sub>2</sub>-reductie in de warmtetransitie.

'Dat is niet eerlijk'



### DRAAGKRACHT & SOLIDARITEIT

Kosten worden verdeeld afhankelijk van wat men financieel kan dragen zodat ieders bestaanszekerheid gegarandeerd is.

## UITVOERING

'Ik draag alle lasten zonder baten'



### BIJDRAGE & PROFJIT

Kosten worden toegewezen aan degenen die het meeste bijdragen aan CO<sub>2</sub>-uitstoot, of degenen die het meeste voordeel hebben van verduurzamingsvoorzieningen dragen meer bij aan de kosten.



### INDIVIDUELE RECHTEN & VRIJHEDEN

Bij de toewijzing van middelen en verantwoordelijkheden wordt rekening gehouden met een gelijke verdeling per capita, bestaande eigendomsrechten en investeringen, alsook de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor het dragen van kosten en risico's die samenhangen met verduurzamingsinitiatieven.

Om een rechtvaardige verdeling van de baten en lasten van klimaatbeleid te realiseren, moeten de waarden die de overheid centraal wil stellen worden doorvertaald naar de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie werkt en de werkhouding van ambtenaren ten opzichte van betrokken burgers. Dit voorkomt dat bureaucratische waarden de overhand krijgen in de warmtetransitie.

## ***Inhoud***

Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk.....	8
Casuïstiek Warmte.....	9
Analyse.....	16
Klimaatbeleid rechtvaardig maken .....	18
Aanbevelingen voor een rechtvaardige warmtetransitie .....	19
Tot slot .....	21

## ***Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk***

Het is aantrekkelijk om rechtvaardigheid te zien als een ideaal. Een verheven doel dat, zelfs als we het niet volledig kunnen realiseren, toch nastrevenswaardig is. Zo'n conceptie van rechtvaardigheid sluit ook mooi aan bij het rapport 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). Hierin worden vier waardecategorieën uiteengezet op basis waarvan een samenleving de kosten en baten van klimaatbeleid eerlijk kan verdelen (zie fig. 1). Ieder van de vier categorieën vertegenwoordigt een samenhangende set van opvattingen die ieder voor zich logisch is.



*Figuur 1: De vier categorieën van rechtvaardigheidsbeginselen die de WRR identificeert*

Ieder van de categorieën biedt een logische en consistente set van uitgangspunten. Wat deze benadering niet biedt zijn aanwijzingen waaruit volgt welke categorie in welke situatie de juiste is om toe te passen. Dit leidt tot handelingsverlegenheid onder ambtenaren die de lasten en baten van klimaatbeleid eerlijk moeten verdelen. Klimaatwerk<sup>3</sup> is gevraagd een casuïstiektafel op te zetten, waarmee het Rijk wordt uitgedaagd om tot eerlijke oplossingen te komen voor actuele dilemma's, die zich voordoen bij de uitvoering van een rechtvaardig klimaatbeleid. De eerste tafel ging over de opgave om VvE's te verduurzamen.<sup>4</sup> Deze notitie gaat over de tweede tafel met als thema de warmtetransitie.

<sup>3</sup> Klimaatwerk is onderdeel van het Instituut van Publieke Waarden

<sup>4</sup> De uitkomsten van de eerste tafel zijn verwerkt in een aparte notitie met de titel 'Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk'



Een belangrijk inzicht uit de eerste casuïstiektafel is dat in de uitvoering van klimaatbeleid de verdeling van baten en lasten sterk wordt beïnvloed door het optreden van meerdere overheden. Of de uitkomsten van het beleid rechtvaardig zijn, wordt dan ook niet alleen bepaald door de waarden die in het klimaatbeleid centraal staan, opgesteld door de nationale overheid, maar ook de waarden van andere overheden, de uitvoeringsorganisaties en van de betrokken ambtenaren, spelen een rol.

Klimaatrechtvaardigheid ontstaat dus vanuit moraal-filosofische categorieën en wordt gevormd door zowel de werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganisaties als de morele keuzen die ambtenaren individueel maken. We onderscheiden daarom drie verschillende niveaus waarop rechtvaardigheid – op uiteenlopende manieren – tot uiting komt:

- A. Beleidsontwikkeling: deze is idealistisch in de zin dat er vanuit bepaalde moraal-filosofische ideeën wordt getracht tot juist handelen te komen.
- B. Uitvoeringsorganisatie: deze omvat de (veelal bureaucratische) procedures en routines die het handelen naar specifieke waarden kan inperken of kan stimuleren.
- C. Ambtelijke optreden: de morele beleving en praktische wijsheid van uitvoerende professionals die bovengenoemde tweede bronnen (beleid en uitvoeringsbureaucratie) zodanig met elkaar in overeenstemming moeten zien te brengen als met de handelingscontext, zodat ze tot betekenisvolle uitkomsten leiden voor de publieke zaak.

De eerste bron van waarden (A) staat goed uitgewerkt in het WRR-rapport. De twee volgende punten (B en in mindere mate C) staan beschreven in de publicatie over de eerste casuïstiektafel van Klimaatwerk.

### ***Casuïstiek Warmte***

De aanleg van warmtenetten loopt vast. Dat vormt een bedreiging voor een succesvolle warmtetransitie. Onder de bevolking is brede steun voor het aardgasvrij

maken van woningen, maar er zijn ernstige zorgen over de betaalbaarheid.<sup>5</sup> Gemeenten geven aan dat de kosten te hoog zijn en energieleveranciers stellen dat de baten niet opwegen tegen de kosten en risico's.

Wij hebben in drie cases verkend wat er aan de hand is. Hoe komt het dat plannen om een warmtenet aan te leggen in zoveel buurten wordt stilgelegd of afgeblazen? We hebben hier een beknopt onderzoek naar gedaan in de Van der Pek-buurt in Amsterdam en de Klapwijk in Pijnacker-Nootdorp. Dit hebben we vergeleken met waar het wel goed gaat. Selwerd in Groningen vormt in ons onderzoek een contrasterende casus.

Voor ons onderzoek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van diverse hoofdrolspelers: gemeentelijke en Rijksambtenaren, bewoners, energie- en warmtebedrijven en diverse procesbegeleiders. We hebben in het bijzonder gekeken naar de wijze waarop er in de uitvoering wordt besloten over de verdeling van baten en lasten en hoe burgers daarover oordelen.

### **De casus Van der Pek<sup>6</sup>**

Het aanleggen van warmtenetten heeft een omvangrijke voorgeschiedenis. Zo'n acht jaar geleden was de verwachting binnen de gemeente Amsterdam dat gas langzaam maar zeker steeds duurder wordt. Daarom is gekozen om wijken met veel sociale huurwoningen die aan renovatie toe zijn direct te verduurzamen. Zo zouden de Amsterdammers met het minste geld als eerste profiteren van voordelige collectieve warmte. Dat Van der Pek vervolgens als een van de eerste buurten aan de beurt is, komt door een samenloop van omstandigheden.

De corporatie wilde de wijk slopen. Dat ging niet door: de gemeente heeft na lokaal protest de buurt tot beschermd stadsgezicht bestempeld. Vervolgens moest er een nieuw plan komen voor de verouderde woningen. Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) komt in beeld om met extra geld en ondersteuning deze wijken versneld van het gas af te halen.

<sup>5</sup> <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/betaalbaarheid-en-kostenverdeling-belangrijkste-pijnpunten-aardgasvrijbeleid>

<sup>6</sup> Deze casus is tot stand gekomen door begin 2024 gesprekken te voeren met betrokken bewoners, ambtenaren en andere professionals. In deze uitwerking staat het perspectief en de beleving van de bewoner centraal. Hans en andere opgevoerde namen zijn persona's om een perspectief te versterken en verduidelijken. De persona's zijn gebaseerd op ons onderzoek maar de namen verwijzen niet naar individuele personen.

Als de bewoners van de Van der Pekbuurt horen dat hun wijk een aardgasvrij proeftuin wordt zijn ze verbijsterd: 'We worden proefkonijnen!'. De verontwaardiging is aanleiding voor de gemeente om met een onderzoek te laten doen naar de verschillende opties voor duurzaam verwarmen. Het rapport<sup>4</sup> onderbouwt dat een collectief warmtenet de optie is met de laagste maatschappelijke kosten en het minste risico. Deze optie komt net iets beter uit de vergelijking dan het door enkele bewoners gepropagandeerde alternatief: aquathermie uit het IJ. Bovendien verwarmt het collectief warmtenet op middentemperatuur. Dit bespaart de woningbouwcorporatie kosten ten opzichte van de hogere isolatiewaarden die nodig zijn voor laagtemperatuur aquathermie warmtenet. Zo valt de keuze op een collectief warmtenet.

Met dit rapport weet de gemeente samen met de corporatie een groot deel van de bewoners te overtuigen, althans: van de eerste honderd woningen. De wijk wordt namelijk bloksgewijs aangepakt. Bewoners wiens huis aan de beurt is kunnen zo steeds doorverhuizen naar een volgend blok dat reeds klaar is. Zodra een woning aan de beurt is voor verduurzaming verhuizen de bewoners door naar een woning die al op het warmtenet is aangesloten. De eersten die dit doen zien al snel dat de nieuwe energierekening wel degelijk hoger is dan haar oude. Het warmtenet is dus wel degelijk duurder dan gas, denken zij.

Volgens betrokken professionals is er geen probleem. Het zit zo: Het energiebedrijf ziet de nieuwe bewoner als een nieuwe klant in een oude woning. Dus brengen ze een standaard hoog maandelijks voorschot in rekening. Dat kun je aanpassen. Maar als de gemeente en de corporatie merken dat het verhaal van de verhuizers voor onrust zorgt in de buurt, organiseren zij een buurtgesprek. De boodschap is eenvoudig: de energieleverancier heeft het nieuwe label nog niet doorgevoerd dus vandaar het hoge maandbedrag. Je kunt dit zonder zorgen aanpassen. Echter, precies op de dag dat dit buurtgesprek plaats zou vinden laat het energiebedrijf weten de vastrechtstarieven te verhogen tot het maximale door de ACM toegestane bedrag.

De bewoners weten niet wat ze horen. Ze voelden zich al gepiepeld door het verhaal van de eerste verhuizers en horen nu doodleuk dat het weer duurder wordt. Er zijn direct buurtbewoners die terugverwijzen naar het onderzoek: klopten die cijfers wel of was het een wassen neus?

Hans is als gemeenteambtenaar verantwoordelijk voor de participatie. Terwijl hij het gesprek met de bewoners voorbereidt hoort hij van een collega over de nieuwe tarieven van

het energiebedrijf. Hans denkt direct terug aan al die keren dat hij bewoners heeft gerustgesteld: 'Nee echt, maak je geen zorgen. Het wordt niet duurder dan gas.' Want Hans en zijn collega's zijn de wijk ingegaan om bewoners mee te laten doen aan de warmtetransitie. Nou, dat is gelukt, zegt Hans: meer dan 70% van de bewoners ging akkoord met het warmtenet. En nu dit.

Lang niet alle bewoners kunnen de gestegen kosten voor vastrecht dragen. Bovendien klopt het niet, zeggen zij: het maximumtarief van ACM omvat ook de kosten voor aanschaf en onderhoud van een cv-ketel. Die kosten liggen normaal bij de eigenaar-verhuurder en komen nu voor rekening van de huurder. En daar komt bij, aldus de bewoners, dat als gevolg van de andere verhouding tussen vaste kosten en stookkosten je sowieso een ander kostenplaatje krijgt: als je altijd al weinig stookte, kan enkel je vastrecht nu al hoger zijn dan voorheen je gasrekening. En tot slot valt het volgens bewoners niet uit te leggen dat oude bewoners wel de garantie krijgen 'niet duurder dan', maar dat dit voor nieuwe bewoners niet meer zal gelden. Kortom, zo is het gevoel, dit was een lokkertje om mensen met weinig geld te laten aansluiten. Want als je eenmaal bent aangesloten, dan zit je vast. Je kunt niet naar een andere leverancier.

De gebroken belofte komt uitgebreid in het nieuws. Er zijn items op AT5, in het NRC, het Parool en in De Volkskrant. Volgens Hans is het onderlinge vertrouwen helemaal weg: 'er zijn hier alleen maar verliezers. En hoe denk je dat dit rondzingt in de wijk, in de stad en in het land? Mensen willen nu echt niet meer. En er komt nu vast wel een noodgreep voor deze buurt om de belofte te repareren. Maar hoe gaan we verder met het warmtenet?'. In ieder geval niet zoals we het nu doen volgens Hans.

De woningbouwcorporatie en de gemeente zeggen na publicaties in Parool en AT5 toe om de gebroken belofte 'niet duurder dan gas' samen met het energiebedrijf te herstellen. Voor bewoners is dit weinig geruststellend. Het vertrouwen is weg, zeggen zij.

### **Casus van Klapwijk**

Klapwijk is een wijk in de gemeente Pijnacker-Nootdorp, overwegend gebouwd in de jaren 80/90 van de vorige eeuw en bestaat vooral uit koopwoningen, grotendeels met energielabel C. De wijk is één van de geselecteerde pilotwijken voor het Programma Aardgasvrije Wijken, het huidige Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW), en komt daarmee in aanmerking voor een subsidie ter ondersteuning van de transitie.

Vanaf het begin is met alle betrokken partijen, waaronder bewoners en het warmtebedrijf HVC, intensief samengewerkt aan een investeringsbesluit om Klapwijk aardgasvrij te maken. Om tot een positief besluit over te gaan zou 50% van de woningeigenaren dit bod moeten accepteren. Het aanbod aan de bewoners is werkende weg ontstaan op basis van verschillende verantwoordelijkheden. De warmteleverancier HVC is verantwoordelijk voor de kosten tot en met de afleverset die achter de voordeur warmte het huis in brengt vanaf het warmtenet. De bewoners zijn verantwoordelijk voor de kosten achter de voordeur. HVC heeft voor de uitvoering van de werkzaamheden achter de voordeur een aannemer/installateur aangeboden om inwoners zoveel mogelijk te ontzorgen. Daarnaast wordt van bewoners een eenmalige aansluitbijdrage gevraagd en vanzelfsprekend iedere maand voor het verbruik.

Dankzij de subsidie van het Rijk worden de vaste aansluitkosten beperkt tot 2000 euro per huishouden. De bottleneck echter zit in het werk achter de voordeur, waar bewoners zelf verantwoordelijk voor zijn. Dit is geraamd op 660 euro, maar komt na onderzoek uit op 4.700 euro gemiddeld. Dat komt ten eerste omdat de huizen van buiten wel, maar van binnen totaal niet gelijk zijn. Hierdoor zijn generieke oplossingen niet passend. Bovendien blijkt uit nader onderzoek dat ook de radiatorkranen vervangen moeten worden. En er is sprake van een algemene prijsstijging door inflatie. Voor de warmtetarieven is besloten om aan te sluiten bij de warmtetarieven die HVC jaarlijks vaststelt. Een speciaal tarief voor de wijk zou mogelijk hoger uitpakken.

In totaal komt het erop neer dat van bewoners een investering wordt gevraagd van tussen de 6.000 en 8.000 euro, nog exclusief de aanpassingen voor elektrisch koken. Deze investering rendeert niet zondermeer in lagere kosten op termijn, noch in meer kwaliteit in het hier en nu. Daarom is dit voor verreweg de meeste bewoners een te hoog bedrag om in te stemmen met het investeringsbesluit.

### **Casus Berkenflat**

De Berkenflat was in 2021 de eerste flat in Selwerd (Groningen) die zou worden aangesloten op het warmtenet. De CV-ketels waren aan vervanging toe dus dat was een goed moment voor de woningcorporatie om over te stappen. Uitgangspunt voor de levering van warmte door WarmteStad (het publieke warmtebedrijf van de gemeente Groningen) was dat de bewoners er niet op achteruit zouden gaan in vergelijking tot aardgas.

Zodra de eerste geruchten over het warmtenet bij bewoners terecht kwamen ontstond er onrust. In de flat woonden vooral oudere mensen en er was bij de bewoners nog veel

onduidelijk. “Hoe zit het met de kosten? Moet de woning verbouwd worden? Moet ik overstappen op elektrisch koken?” Ook destijds waren er al negatieve berichten van andere (commerciële) warmtenetten elders in het land.

Er was een kleine groep bewoners die pamfletten verspreidde tegen de komst van het warmtenet.

Om over te kunnen stappen naar het warmtenet was 70% instemming van de bewoners noodzakelijk. Om dit te realiseren is de corporatie samen met WarmteStad bij iedereen langs geweest en zijn ze met iedereen persoonlijk in gesprek gegaan over wat het warmtenet voor hen betekent. Wat is gedaan:

- Voor iedereen is uitgerekend wat de overstap op het warmtenet betekent voor de energierekening. Hieruit bleek dat niemand er op achteruit zou gaan (daar is destijds ook garantie op gegeven).
- Bij iedereen is uitgelegd wat er in de woning moest gebeuren en wat voor overlast het veroorzaakt. Tegelijkertijd is er een modelwoning ingericht zodat de bewoners zelf konden kijken hoe het eruit zou komen te zien.
- De overstap op elektrisch koken werd toegelicht. Dat was voor veel bewoners een groot ding waar ze aan moesten wennen.

Daarnaast was er zowel bij de corporatie als bij WarmteStad een contactpersoon beschikbaar voor vragen als men zich zorgen maakte. Dit was erg laagdrempelig georganiseerd, waardoor bewoners heel makkelijk persoonlijk contact konden opnemen. Daar hebben veel bewoners gebruik van gemaakt.

Uiteindelijk is hiermee het vertrouwen bij bewoners ‘gewonnen’ en heeft circa 85% van de bewoners ingestemd met de overstap op het warmtenet.

Toen er onlangs met één de bewoonsters van de Berkenflat (die in het begin fel tegen de komst van het warmtenet was, maar later wel had ingestemd) contact werd opgenomen en haar werd gevraagd hoe het nu bevalt, was zij nog steeds zeer tevreden over het warmtenet. Waar ze elke keer op terug kwam was de overstap op elektrisch koken. Daar was ze nog steeds zeer enthousiast over, ook vanwege de veiligheid. Dat de woning en het water uit de kraan warm wordt (tegen een redelijk tarief) was voor haar vanzelfsprekend, dus niks bijzonders.

Groningen is inmiddels 3 jaar verder. Er zijn inmiddels ruim 6.000 woningen aangesloten op het warmtenet en er zijn amper klachten. Het wordt steeds makkelijker om het vertrouwen van bewoners te winnen omdat aangetoond kan worden dat het werkt en dat de tarieven van WarmteStad redelijk zijn.

De ambitie van de gemeente is om in 2030 vijf wijken aan te kunnen sluiten op het warmtenet en van het aardgas af te kunnen sluiten. Uitgangspunt is om met stabiele energieprijzen een bijdrage te leveren aan de bestaanszekerheid van de bewoners in deze wijken. Met democratische controle op de tarieven op lokaal niveau (de gemeenteraad).

Het aanbod dat zo wordt gedaan is zowel op het niveau van huishouden als van de gemeente waardevol. Om dit aanbod te kunnen doen zijn een aantal belangrijke randvoorwaarden nodig:

- Langjarige planning, voortgang en zekerheid over het aansluiten van (corporatie)woningen. Hierover vindt structureel overleg plaats tussen gemeente, corporaties en WarmteStad.
- Langjarige zekerheid over financiering: subsidies en leningen, inclusief waarborg en garantstellingen. Momenteel is nog sprake van incidentele, projectmatige financiering. Dit vertraagt de voortgang. De komende periode moet de stap worden gezet naar langjarige financiering.

Tegelijkertijd hebben de gemeente, WarmteStad en de corporaties de afgelopen tijd opnieuw weer veel last van de negatieve berichtgeving ten aanzien van warmtenetten in andere gemeenten waarbij commerciële warmtebedrijven zijn betrokken. Dit vertraagd participatietrajecten bij bewoners en besluitvorming bij partijen.

Daarnaast is de gemeente door de aanleg van het warmtenet in staat om, in overleg met bewoners, straten opnieuw in te richten (meer groen/schaduw, meer openbare ruimte voor de fiets en voetganger) en wordt waar nodig een hemelwaterriool aangelegd. Daarbij komt de gemeente 'bij iedereen achter de voordeur' dus kan ook makkelijk de verbinding worden gemaakt met de collega's die bezig zijn met de sociale opgave.

## **Analyse**

De wetten waarmee de Rijksoverheid de Warmtetransitie stuurt (WCW of WIGW)<sup>7</sup> leiden niet per sé tot rechtvaardige of onrechtvaardige uitkomsten. Het beleid schept zogezegd mogelijkheden en creëert beperkingen die de keuzeruimte bepalen waarbinnen lokaal betrokken partijen een warmtenet meer of minder rechtvaardig kunnen aanleggen. Die kaders doen ertoe. Hierbinnen moeten lokale partijen op buurt- of gebiedsniveau een plan zien te smeden dat bestaat uit een veelvoud van financiële, technische en juridische puzzels. Dat is een gecompliceerde opgave die verder wordt bemoeilijkt doordat het nieuwe samenwerkingsrelaties vereist tussen diverse, onderling afhankelijke partijen vanuit uiteenlopende domeinen. En als de ingewikkelde puzzel eenmaal goed lijkt te zijn gelegd, blijkt de uitvoering toch steeds weer ontzettend weerbarstig te zijn en moeten de partijen keer op keer opnieuw om tafel om te dealen met ongewenste uitkomsten en ongeplande knelpunten.

Opmerkelijk is hierbij dat de burgers vaak pas een stem krijgen in het sluitstuk van de planvorming. Bewoners worden wel regelmatig geïnformeerd, krijgen nu en dan een enquête voorgelegd of mogen geeltjes plakken op een participatiebijeenkomst. Maar ook als zij hier veelvuldig om vragen blijven de deuren tot de echte plan- en besluitvorming voor hen gesloten, tot aan het moment dat er een plan is waar de verantwoordelijke organisaties onderling akkoord over zijn. Dan komt er een beslismoment waar de bewoners zich wel over uit mogen spreken: Doe je mee? Ja of Nee?

In Klapwijk zien we dat, ondanks een stevig uitgevoerd participatietraject, de overgrote meerderheid hierop ‘Nee’ zegt. In de Van der Pek wordt aanvankelijk ingestemd, maar verdwijnt het draagvlak zodra blijkt dat de toezegging ‘het wordt niet duurder dan gas’ niet wordt bewaarheid. In Groningen hangen bewoners in het begin ook protestposters achter de ramen. Daar wordt vervolgens de weerstand weggenomen op informatieavonden en bij gesprekken aan de keukentafel en

---

<sup>7</sup> Het onderzoek is uitgevoerd in de periode nov 2023 – jun 2024. Een periode waarin het Rijk twee belangrijke wetswijzigingen voorbereidt: WCW en WGIW. Parallel stukt de uitvoering van de warmtetransitie in de grote steden. Onder meer Ymere (een van de grootste woningbouwcorporaties) als de gemeente Den Haag geven aan de aanleg van/voorbereiding van warmtenetten te voorlopig te staken.



stemmen de meeste mensen daaropvolgend in met het aansluiten van hun woning op het warmtenet.

In Klapwijk, waar de overgrote meerderheid van de woningen in eigendom is van de bewoners, geven veel bewoners aan niet mee te willen doen vanwege de kosten. De gemeente erkent dat deze kosten, onder invloed van technische en financiële tegenvallers, gaandeweg de uitvoering hoger blijken uit te pakken dan vooraf aangekondigd. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat veel bewoners geloven in het door de overheid gepropageerde, maar inmiddels achterhaalde, narratief over de warmtetransitie: “je verdient het binnen enkele jaren wel terug.” Dat is in de praktijk vaak niet het geval: “Als je eerst je huis moet isoleren en vervolgens een flink deel van de aansluiting moet bekostigen, dan is de kans dat je die investering op afzienbare termijn terugverdient niet langer reëel”, aldus betrokken ambtenaren.

Het belang dat bewoners hechten aan de betaalbaarheid speelt ook een centrale rol in de twee andere cases. In beide buurten is aan bewoners van sociale huurwoningen toegezegd: het wordt niet duurder dan gas. Een groot verschil is dat bewoners in de Van der Pek merken dat deze belofte niet wordt nagekomen, terwijl de gemeente Groningen haar woord wel gestand doet. Voor de Amsterdammers komt er na de nodige krantenkoppen, Raadsvragen, buurtgesprekken en zelfs Kamervragen uiteindelijk een oplossing: bewoners worden via een noodgreep gecompenseerd uit het lokale klimaatfonds. Het kwaad is dan al geschied en heeft direct effect op de opstelling van de bewoners. In dit project maar ook in volgende projecten. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

Dit verschil tussen de laatste twee steden komt voort uit de verschillende wijzen waarop zij uitvoering geven aan hun opvattingen over eerlijk klimaatbeleid. In Groningen wordt dit gedaan door een samenhangende set van waarden centraal te stellen in de beleidsfilosofie, in de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en in het optreden van de ambtenaren. De uitkomst ervan is dat de belofte “aansluiten op een warmtenet wordt niet duurder dan op aardgas” niet alleen op papier wordt bepleit, maar ook door de uitvoerende organisatie kan worden waargemaakt. Er is een passende uitvoeringsorganisatie voor opgezet. De publieke BV WarmteStad is eigendom van de gemeente Groningen en het waterbedrijf Groningen en gefinancierd

met eigen vermogen, een lening en subsidies. De uitvoering is belegd bij ervaren ambtenaren die, samenwerkend over beleidskokers heen, langdurig bij de buurt en het warmtebedrijf betrokken zijn, om samen met bewoners tot passende oplossingen te komen voor zich voordoende knelpunten. En als ze het niet meer kunnen uitleggen dan kunnen ze invloed uitoefenen op de opzet of organisatie van het beleid. Er zijn korte lijntjes tussen uitvoerende en beleidsmakende ambtenaren en tussen mensen van de gemeente en van het Warmtebedrijf. Bovendien heeft het gemeentebestuur formele sturingsinstrumenten als aandeelhouder en financier van de Publieke B.V. Warmtestad.

In Amsterdam daarentegen zijn de waarden die liggen besloten in de beleidsfilosofie, de uitvoeringsorganisatie en in het ambtelijk handelen niet helemaal met elkaar in overeenstemming. Dat is niet per se goed of fout, maar leidt er wel toe dat het zelfs voor directbetrokkenen lastig uit te leggen valt op basis van welke waarden de baten en lasten van de transitie zijn verdeeld. Het beleid om een warmtenet aan te leggen in Van der Pek is onderbouwd vanuit de waarden grootste nut en solidariteit. Voor de uitvoering is vervolgens een overeenkomst aangegaan met een commerciële warmteproducent die (binnen kaders van de wet) op basis van eigen afwegingen de prijs van de warmte mag bepalen. Daarnaast is in de uitvoering een centrale rol weggelegd voor de woningbouwcorporatie voor wie uitvoering van de warmtetransitie samenhangt met de uitvoering van groot onderhoud. Een opgave die duurder uitpakt dan begroot en waarvoor de instemming moet worden verworven van de bewoners (70%). De ambtenaren die namens de gemeente in gesprek gaan met de bewoners hebben in verschillende mate zicht op de uiteenlopende waarden van de betrokken partijen en hebben er bovendien geen of weinig invloed op. Zo kan er spanning ontstaan tussen een overheid die vanuit solidariteit prijsgaranties afgeeft terwijl een commerciële partij op bedrijfseconomische gronden de rekening mag opstellen.

### ***Klimaatbeleid rechtvaardig maken***

De waarden die je als overheid centraal wil stellen om tot een rechtvaardige verdeling te komen van de baten en lasten van klimaatbeleid moet je doorvoeren in:

- a. Beleidsontwikkeling: Dit komt tot uitdrukking in de gehanteerde beleidsfilosofie met de daaraan verbonden beleidsinstrumenten (financiën, communicatie, geboden en verboden, evenals data).
- b. Uitvoeringsorganisatie: Dit komt tot uitdrukking in de wijze waarop de uitvoerende instantie(s) middelen en doelen op elkaar afstemt, aanstuurt en verantwoordt. De wijze waarop die organisatie is ingericht sluit bepaalde waarden in (zie bijvoorbeeld rapport klimaatrechtvaardigheid), en andere uit.
- c. Ambtelijk optreden: Dit vertaalt zich in de capaciteit van ambtenaren om met meerdere (of beter gezegd: andersoortige) rechtvaardigheids-opvattingen te werken. Die vaardigheid is momenteel uitzonderlijk in de beleidsuitvoering. Dat is begrijpelijk: de uitvoerende ambtenaar wordt vaak gestuurd op (re)productie. Dan is er weinig ruimte voor meervoudigheid of ambiguïteit. Het is echter wel mogelijk en soms ook noodzakelijk te erkennen dat zowel rechten en plichten belangrijk zijn, terwijl je tegelijkertijd oog hebt voor solidariteit. Zeker bij nieuw (transitie-)beleid leidt het onvermogen om dat te zien en erkennen tot frustratie. Voor burgers doen die andere waarden er immers wel toe. Dan loop je als overheid dus uit de pas.

### ***Aanbevelingen voor een rechtvaardige warmtetransitie***

Op dit moment is er breed draagvlak in Nederland voor de warmtetransitie.<sup>8</sup> De belangrijkste zorg en – zo zien we ook in onze casestudies – bron van krachtige weerstand, is de betaalbaarheid. Om dit te adresseren hebben we drie aanbevelingen:

- **Wees solidair.** Wentel de kosten en risico's niet af op de zwakste partij. Niet alleen bedrijven, maar ook veel (semi-)overheidsorganisaties en maatschappelijke instellingen zijn georganiseerd op basis van “New Public Management” (NPM). Een zakelijke vorm van organiseren die is afgeleid van het bedrijfsleven. Het leidt vaak tot (een zogenaamde) efficiënte inzet van mensen, geld en techniek, die gepaard gaat met blindheid voor externe effecten zolang die niet direct zijn gekoppeld aan de primaire organisatiedoelen. Een consequentie hiervan bij de warmtetransitie is dat alle partijen de verantwoordelijkheid voor risico's zo veel mogelijk van zich

---

<sup>8</sup> <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/betaalbaarheid-en-kostenverdeling-belangrijkste-pijnpunten-aardgasvrijbeleid>

af organiseren. Slim risicomangement in NPM-taal, maar in dit geval leidt het ertoe dat de ongeplande oplopende kosten voor rekening komen van de zwakste partij: namelijk de huurders van sociale huurwoningen.

Achteraf kun je dit deels repareren, maar de schade aan onderling vertrouwen is enorm, wat weer ondermijnend werkt voor draagvlak en de wil om te leren samenwerken aan nieuwe opgaven. Het punt is, dat bij een transitie, waarin betaalbaarheid de grootste zorg is van bewoners – met name de mensen wiens bestaanszekerheid in het geding is – je de uitvoering daarop moet inrichten. Immers: de transitie is geen papieren werkelijkheid, maar een grote fysieke verandering waar vooral burgers mee te maken krijgen. Vanuit het Rijk is het raadzaam om de door de WRR verwoorde waarden uit de categorie solidariteit een centrale plek te geven in de aansturing en financiering van de warmtetransitie. Een voor de hand liggende stap is het collectiviseren van de risico's om zo de lasten te spreiden over alle burgers. Onderstaande punt geeft daar verder een uitwerking aan met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie.

- **Stem je uitvoeringorganisatie af op de opgave.** Richt publieke BV's op in gemeenten en maak die aansprakelijk voor een betaalbaarheidsbelofte zoals 'niet duurder dan gas'. Deze hebben als voordeel dat je ze kan organiseren rondom de waarden die je als overheid belangrijk vindt. Als aandeelhouder kun je bovendien bijsturen wanneer uitkomsten van de transitie onvoldoende overeenkomen met je intenties. Bouw hiervoor in kwetsbare wijken een rechtspersoon, die is gebaseerd op de publieke waarden waarvan zowel bedrijven, overheid en mogelijk ook burgers (collectieven) aandeelhouder zijn. De in Groningen gekozen vorm (een publieke BV) kan daar de inspiratie voor vormen op lokaal niveau. Randvoorwaarden zijn: langjarige planning, langjarige financiering en langjarige zekerheid. Door stabiele energieprijzen kan hiermee een bijdrage worden geleverd aan de bestaanszekerheid in kwetsbare wijken. Om dit te stimuleren moet de Rijksoverheid, een ondersteunende rol spelen door langjarige zekerheid te geven over financiering: subsidies en leningen, inclusief waarborg en garantstellingen of deelname door Energiebeheer Nederland (EBN) in publieke warmtenetten.

Er kan en moet op een meer integrale manier naar het energievraagstuk worden gekeken. Welke warmteoplossing is waar het beste, en rol die dan ook uit tegen betaalbare kosten voor de eindgebruiker. Bekijk warmtenetten niet als individuele business cases, maar als onderdeel van een groter geheel. Dat doen we immers ook niet bij de huidige opgave bij de uitrol en verzwaring van het elektriciteitsnetwerk. Wanneer alle warmtebedrijven in Nederland publiek zouden zijn en geen winstoogmerk, zou met een totaal andere bril naar de financiering en exploitatie van deze netwerken kunnen worden gekeken.

- **Wat betaalbaar is wordt bepaald in het traject.** De warmtetransitie is geen project waarvan op voorhand alle doelen en middelen zijn te plannen. Het is een gezamenlijk traject, waarin je langlopende relaties aangaat om samen een situatie te creëren die duurzaam bijdraagt aan de (collectieve) kwaliteit van leven. Ontkracht daarvoor mythes door duidelijk en eerlijk te zijn: je verdient de warmtetransitie niet terug in euro's. Je moet als overheid aansluiting zoeken op andere waarden die belangrijk zijn voor bewoners. Je kan daarvoor denken aan wooncomfort, een groene wijk of leveringszekerheid in een onrustige wereld. Vertaal die waarden vervolgens niet tot projecten met KPI's en milestones, maar organiseer een samenwerking, waarin je samen met bewoners aan die waarden blijft werken. Deze aanbeveling ligt direct in het verlengde van het bovenstaande WRR-rapport, waarin wordt bepleit te investeren in procedurele rechtvaardigheid. Voor de praktische uitwerking ervan kan de waardendriehoek zoals toegepast bij VvE-complexen (zie onze andere notitie 'Klimaatrechtvaardigheid in de praktijk') een aardig startpunt vormen.

### **Tot slot**

Klimaatvraagstukken zijn niet alleen lokaal, maar ook, of zelf vooral mondiaal. En rechtvaardigheid is niet alleen publiek, maar ook persoonlijk. In onze casuïstiektafel is nadruk gelegd op rechtvaardigheid op uitvoeringsniveau in Nederlandse wijken. We hebben hiermee willen voorzien in handelingsperspectief voor ambtenaren die op

lokaal en Rijksniveau de energie- en warmtetransitie in uitvoering moeten brengen. Hiervoor is ingezoomd op de invloed van uitvoeringsorganisaties en de weerbarstigheid van de dagelijkse praktijk. Bijgevolg zijn twee andere facetten van rechtvaardigheid goeddeels buiten beschouwing gebleven.

Het eerste is de mondiale blik op klimaatrechtvaardigheid: hoe beïnvloeden de keuzen in ons nationale klimaatbeleid de verdelingen van baten en lasten tussen de bevolkingen van verschillende landen?

Het tweede is de blik naar binnen. Op de vraag wat juist is om te doen, bestaat naast een moraal-filosofische en een publiek-bestuurlijke ook een persoonlijk antwoord. Dat antwoord houdt zich lang niet altijd aan de regels van de logica of de moraalfilosofie, maar het doet er wel toe.

We hebben voor ons onderzoek de keuze gemaakt deze twee facetten buiten beschouwing te laten. Bij het uitwerking geven aan de inzichten uit dit rapport bevelen we aan om deze vragen wel weer nadrukkelijk te betrekken.