

Startnotitie ex-durante evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken in 2022

1. Aanleiding

In de meeste Nederlandse huizen wordt nu nog aardgas gebruikt om te koken en te verwarmen. Hierbij komt CO₂ vrij dat schadelijk is voor het klimaat.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 moet zijn gehalveerd t.o.v. 1990. Ook is afgesproken dat Nederland in 2050 volledig is overgestapt op duurzame energie. Een duurzame transformatie van de gebouwde omgeving zal deels gerealiseerd moet worden via een wijkgerichte aanpak. De gemeente heeft hierbij de regie.

Om te leren op welke wijze deze wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald is in 2018 het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) gestart, dat loopt t/m 2024.

1.1 Over het Programma Aardgasvrije Wijken

Het PAW is een interbestuurlijk programma van BZK, EZK, VNG, IPO en UvW, ondersteund door RVO. Het programma heeft als doel om *te leren hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald*. Het programma kent drie onderdelen of sporen:

1. De **proeftuinen**. Het doel van de proeftuinen is gemeenten in staat te stellen om te leren door het werken aan het daadwerkelijk aardgasvrij maken van wijken – ook wel *lokaal leren* genoemd. Door het hele proces van planvorming tot uitvoering te doorlopen kan worden geleerd over een effectieve en opschaalbare wijkaanpak door gemeenten. Dit doet het PAW door het selecteren van een brede en gevarieerde portefeuille aan proeftuinen en het ondersteunen van de proeftuinen met een rijksbijdrage.
2. Het **Kennis- en Leerprogramma (KLP)**. Het KLP is ingericht om gemeenten te ondersteunen in het oppakken en uitvoeren van hun regierol in de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving. Gemeenten (dus ook niet-proeftuingemeenten) dienen bij het KLP de kennis, contacten en inspiratie te vinden om de volgende stap te kunnen zetten richting aardgasvrije wijken. Ook beoogt het KLP bij te dragen aan de bewustwording van gemeenten over de opgave en de nieuwe rol van gemeenten hierin. Het KLP is daarom gericht op het ondersteunen van het gezamenlijke leerproces- ook wel *collectief leren* genoemd. Dit gebeurt onder andere via het organiseren van leerkringen, netwerkbijeenkomsten en webinars. Ook het jaarlijkse congres, de helpdesk, nieuwsbrieven en de PAW-website beogen aan het collectief leren bij te dragen.
3. Het **beleidsspoor**. Het beleidsspoor is ten eerste gericht op het conceptualiseren van leerervaringen uit de proeftuinen voor toepassing in andere gemeenten. Bijvoorbeeld

door verdiepende onderzoeken uit te (laten) voeren en door - veelal samen met de proeftuinen - nadere analyses te doen en producten te ontwikkelen. Hiertoe zijn zes themateams actief. Hiermee beoogt het beleidsspoor dus ook bij te dragen aan het collectief leren. Hiernaast richt het beleidsspoor zich op het in beeld brengen, agenderen en waar mogelijk helpen oplossen van beleidsmatige knelpunten. Met dit laatste beoogt het PAW bij te dragen aan het *institutioneel leren*.

In het PAW-programmaplan 2021-2024 *Samen leren door te doen* (zie bijlage x) heeft het PAW uitgewerkt waar het leren zich inhoudelijk op richt (zie hoofdstuk 3 van dit plan). Ook beschrijft het plan hoe het PAW is georganiseerd. Tevens is hierin uitgewerkt hoe wordt omgegaan met de beleidssignalen en leerervaringen.

In dit programmaplan zijn de volgende resultaten voor het PAW gedefinieerd:

- Een brede en diverse portefeuille proeftuinen.
- Het realiseren van een lerende community van alle gemeenten en betrokken stakeholders die kennis hebben opgedaan om de wijkgerichte aanpak succesvol uit te voeren.
- Inzicht in de randvoorwaarden die nodig zijn om te komen tot de opschaling inclusief een overzicht met knelpunten in beleid en wet- en regelgeving en mogelijke aanpassingen ervan. Dit laatste is geen onderdeel van het PAW.
- Inzicht in succesvolle aanpakken, leerervaringen en goede voorbeelden.

Deze resultaten zouden ertoe moeten leiden dat gemeenten beter in staat zijn tot het inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak. Ook moeten de resultaten beleidsmakers helpen bij het creëren van de juiste beleidsmatige condities (outcome).

In onderstaand figuur is de beleidstheorie van het PAW op hoofdlijnen weergegeven.



Figuur 1. Beleidsstheorie PAW: relatie input-throughput-output-outcome PAW

1.2. Ex-durende evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid PAW

Jaarlijks monitort het PAW de voortgang, leerervaringen en tussenresultaten van het PAW. Daarnaast is in 2022 voorzien in een ex-durende evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het PAW, die wordt uitgevoerd na de derde monitorcyclus PAW (zie Plan van Aanpak Monitoring en evaluatie PAW, Georganiseerd Leren).

2. Omschrijving opdracht

2.1 Doel opdracht

Doel van deze ex-durende evaluatie is om gedurende de looptijd van het programma te onderzoeken of het PAW met haar inzet de beoogde effecten behaalt (doeltreffendheid) en of dit op een doelmatige wijze gebeurt.

Het PAW zal de resultaten gebruiken om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma waar nodig en waar mogelijk te verbeteren. De evaluatie is dus niet alleen gericht op terugkijken en verantwoorden, maar nadrukkelijk ook op leren en verbeteren. Het eindrapport zal gedeeld worden met de Tweede Kamer.

2.2 Focus en vraagstelling evaluatie

Deze ex-durende evaluatie beoordeelt het PAW gedurende de loop van het programma op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Tevens wordt gekeken waar het PAW zichzelf op kan verbeteren. De hoofdvragen zijn:

1. Draagt het PAW bij aan meer inzicht in hoe de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald? Helpen de inzichten die door het PAW beschikbaar komen:
 - proeftuin- en andere gemeenten bij het inrichten van deze wijkgerichte aanpak?
 - proeftuin- en andere gemeenten bij het realiseren van aardgasvrije woningen en het opschalen hiervan buiten de proeftuinen?
 - beleidsmakers bij het creëren van de juiste beleidsmatige condities voor het inrichten en opschalen van de wijkgerichte aanpak?
2. Zet het PAW haar organisatiestructuur, capaciteit en financiële middelen op de meest efficiënte wijze in (doelmatigheid)?
3. Wat betekent het geconstateerde voor de toekomst?
 - Wat is sterk aan het PAW en moet behouden blijven?
 - Wat kan het PAW doen om haar doeltreffendheid en de doelmatigheid evt. te vergroten?

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn de condities en randvoorwaarden waaronder het programma moet worden uitgevoerd? Waar heeft zij wel of geen invloed op? Benoem deze exogene factoren en zijn zij van invloed op de effectiviteit van het PAW?
- Klopt de onderliggende veronderstelling dat 'leren door te doen' nodig is voor het effectief vormgeven van de energietransitie in de gebouwde omgeving?
- Zet het PAW de juiste instrumenten in om haar doelstelling te bereiken?

- Klopt de veronderstelling dat de rijksbijdrage eraan heeft bijgedragen dat er een brede portefeuille is ontstaan waarin gemeenten kunnen 'leren door te doen'? Heeft het PAW inderdaad een brede portefeuille bereikt? Waarom wel/niet?
- Sluiten de activiteiten en producten van het PAW aan bij de behoefte van de gemeenten en beleidsmakers?
- Is de vormgeving van het beleidsspoor met uitwerking van het systeem van opvolgen signalen en leerervaringen effectief?
- Heeft het PAW een lerende community gerealiseerd? Welke activiteiten hebben hier het meest aan bijgedragen? Helpt deze community ook niet proeftuin-gemeenten verder?
- Heeft het PAW bijgedragen aan het komen tot succesvolle aanpakken, leerervaringen en goede voorbeelden, en het breder toepasbaar maken hiervan? Welke activiteiten hebben hier het meest aan bijgedragen? Helpen deze ook niet proeftuin-gemeenten verder (olievlekwerking)?
- Heeft het PAW het inzicht vergroot in de randvoorwaarden die nodig zijn om te komen tot de opschaling inclusief een overzicht met knelpunten in beleid en wet- en regelgeving? Heeft dit beleidsmakers geholpen bij het creëren van de juiste condities?
- Zet het PAW de financiële middelen op de meest efficiënte manier in qua 'bedrijfsvoering': zijn de programmering en (leer- en uitvoerings-)processen doelmatig ingericht en worden capaciteit en middelen zo optimaal mogelijk ingezet?
- Wat is de bijdrage van de verschillende instrumenten/interventies binnen PAW vs. hetgeen het aan resultaten oplevert?
- Is de gekozen manier van organiseren (governance) binnen PAW optimaal vormgegeven?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de bestuurlijke partners en met de Adviescommissie en het KAGO? Is de samenwerking met partners in de uitvoering (zoals RVO) en andere stakeholders optimaal vormgegeven?
- Wat betekent het geconstateerde in deze evaluatie voor een eventuele doorontwikkeling van het PAW? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan hierover betreffende de condities, randvoorwaarden en governance?

De opdrachtnemer wordt uitgenodigd om de beleidstheorie verder uit te werken en op basis hiervan de vragen zo nodig aan te scherpen en/of vragen toe te voegen of anders te ordenen. Tevens wordt gevraagd om een duidelijke afbakening en formulering van begrippen zoals 'inrichten' en 'opschalen' (zie doel PAW). Hierop mag een toelichting worden gegeven bij het selectieproces van potentiële opdrachtnemers.

2.3 Aanpak

Er is de afgelopen jaren al het nodige onderzoek naar en door het PAW gedaan. Dit heeft onder meer geresulteerd in:

- Drie monitorrapportages, met een focus op de voortgang en tussenresultaten. Zie:
 - <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/22/voortgang-en-leerervaringen-27-proeftuinen-aardgasvrije-wijken>
 - https://www.aardgasvrijewijken.nl/documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?id_nv=1936555
 - 3^e rapportage april 2022 gereed

- Twee wetenschappelijke analyses van het PBL, met een focus op ervaringen van verschillende betrokkenen (gemeenten, netbeheerders, woningcorporaties, bewoners en warmtebedrijven) bij het aardgasvrij maken van een buurt of wijk, en bijdrage van PAW – met name de activiteiten van het KLP - aan het lerend vermogen (1e analyse) en de wijze waarop het PAW via het beleidsspoor opvolging geeft aan de beleidssignalen en hoe dit wordt ervaren (2e analyse). De 2^e analyse is in uitvoering, en wordt naar verwachting in mei/juni 2022 afgerond. Conceptresultaten komen eerder beschikbaar, en worden bij aanvang van deze tussentijdse evaluatie ter beschikking gesteld. Zie voor de 1^e analyse: [Warmtetransitie in de praktijk | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)
- Twee rapportages van de Algemene Rekenkamer in het kader van haar jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, met een focus op de opzet van het PAW, de besteding van middelen en de gerealiseerde resultaten, zie:
 - <https://www.aardgasvrijewijken.nl/nieuws/1695441.aspx>
 - [VII+BZK+WR.pdf](#) en [VO2020+BZK+VII+reactie+min+BZK.pdf](#)
- De tussentijdse evaluatie van Kwink/Rebel in 2020 met als vraag of de doelstelling van het PAW voldoende scherp en helder is opgeschreven en of de gekozen beleidsinstrumenten en wijze van organisatie hier logisch op aansluiten. Deze evaluatie is uitgevoerd naar aanleiding van een van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De focus lag op de inrichting van het PAW, niet op de resultaten en effecten. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/05/tussentijdse-evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken>
- De evaluaties van de selectieprocessen door TwynstraGudde. Zie:
 - <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/21/rapport-evaluatie-selectieproces-proeftuinen-aardgasvrije-wijken>
 - <https://klimaatweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/367891.pdf>
- Diverse verdiepende studies ter beantwoording van de leervragen waar het PAW zich inhoudelijk op richt, zoals een financieel-economische analyse van het EIB, een bewonerstevredenheidsonderzoek etc.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen dient de opdrachtnemer zo veel mogelijk gebruik te maken van deze bestaande informatie (deze lijst is nog niet uitputtend). Ook dienen plannen, zoals het Programmaplan PAW (eerste en tweede versie), het Uitvoeringsplan PAW en bijbehorende themaplannen bestudeerd te worden.

De evaluatie bestaat daardoor voor een belangrijk deel uit een uitgebreide meta-analyse op basis van beschikbare rapportages (deskstudy).

De inschatting is dat er hiernaast in ieder geval aanvullend eigen onderzoek nodig is naar de volgende aspecten:

- het bepalen van de bredere doorwerking van het PAW: helpen de resultaten van het PAW *ook andere gemeenten* bij het inrichten van de wijkgerichte aanpak en het realiseren van aardgasvrije woningen en het opschalen hiervan buiten de proeftuinen
- de doelmatigheid

- de governance en samenwerking binnen het PAW (evt. gebruikmakend van verkenning doorontwikkeling PAW).

De opdrachtnemer wordt gevraagd hier een voorstel voor te doen.

Partijen die in ieder geval bevroegd dienen te worden, zijn:

- programmapartners PAW (BZK, EZK (inclusief RVO), IPO, VNG, UvW)
- ministerie van Financiën
- leden van de Adviescommissie PAW
- gemeenten, zowel met proeftuinen als andere gemeenten (klein, middelgroot, groot, stedelijk, landelijk etc.)
- leden van de Klimaatraad/Regietafel Klimaatpakkoord Gebouwde omgeving.

Eventuele aanvullingen hierop (voor meer algemene reflectie op de beleidstheorie c.q. gekozen strategie):

- PBL en SCP
- maatschappelijke organisaties
- wetenschap
- andere relevante partijen.

Bij alle te interviewen partijen dient vooraf helder te zijn waarom ze worden bevroegd, met welk doel en wat er aan hen gevraagd wordt. De opdrachtnemer wordt gevraagd hier een voorstel voor te doen.

3. Opdrachtgeverschap en begeleiding evaluatie

3.1 Opdrachtgever

Opdrachtgever van de evaluatie is de stuurgroep van het PAW, waarin de programmapartners zitting hebben. Het eindrapport wordt hier besproken.

3.2 Begeleidingscommissie

Het Interbestuurlijk Kernteam PAW (IKT) begeleidt de ex-durante evaluatie. Deze kan eventueel aangevuld worden met twee proeftuingemeenten.

Het IKT komt in ieder geval op drie momenten bijeen: bij de start, tussentijds en ter bespreking van het concepteindrapport.

4. Tijdsplanning en deadline

- Start uitvragen offertes begin 1^e kwartaal 2022
- Keuze opdrachtnemer door PAW en opdrachtverstrekking door BZK eind eerste kwartaal 2022
- Doorloop onderzoek 6 maanden met tussenrapportage voor de zomer 2022
- Afronding onderzoek met concept eindrapportage begin september 2022
- Eindrapportage gereed oktober 2022.

5. Rapportageverplichtingen

Op te leveren producten:

- Plan van Aanpak met gedetailleerde planning bij de start
- Tussenrapportage voor de zomer: op basis van de deskstudy over de eerste beantwoording van de onderzoeksvragen en de nog te onderzoeken 'witte vlekken'
- Concept-eindrapportage begin september 2022
- Eindrapportage 1 oktober 2022.