

Notitie: Bevordert een gebiedsgerichte aanpak participatie?

Handvatten voor communicatie met bewoners



Colofon

Dit verdiepingsproject is uitgevoerd door Hogeschool Saxion vanuit het Leer- en ontwikkelprogramma van Nieuwe Warmte Nu. Saxion is een van de deelnemende partijen in dit programma.

Nieuwe Warmte Nu is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële ondersteuning van het Nationaal Groeifonds..

Auteur

Annemarije Kooijman (Hogeschool Saxion), met dank aan de collega's en de partners en respondenten in het verdiepingsproject.

Eindredactie en vormgeving

Helder en Duidelijk

september 2026

Bevordert een gebiedsgerichte aanpak participatie?

Binnen het programma Nieuwe Warmte Nu (NWN) ontwikkelen overheden, bedrijven en kennisinstituten kennis over en nieuwe standaarden voor de warmtetransitie. Hogeschool Saxion is een van de partners. De hogeschool heeft namens NWN met de gemeenten Arnhem en Deventer een verdiepingsproject uitgevoerd over participatie. Een van de onderwerpen daarin was de invloed van een gebiedsgerichte aanpak in gemeenten op participatie met bewoners.

Tijdens het verdiepingstraject zijn dilemma's en inspiratiepunten verkend die spelen rond de uitvoering van participatie bij de ontwikkeling van een warmtenet. In een serie bijeenkomsten reflecteerden medewerkers van de gemeenten Arnhem en Deventer op de aanpak van participatie in beide steden. Dat gebeurde op basis van hun eigen ervaringen en vragen uit de praktijk, in combinatie met inbreng door Saxion van bevindingen uit de bredere praktijk, literatuur en beleidsanalyse, en met deelname van gastsprekers en studenten van de hogeschool.

Rol van gemeenten

Gemeenten geven de warmtetransitie veelal vorm via een gebiedsgerichte aanpak. Dit maakt het mogelijk om gefaseerd en afgestemd op lokale kenmerken en ontwikkelingen toe te werken naar een aardgasvrije warmtevoorziening. De uitvoering van zo'n gebiedsgerichte aanpak bij de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen wordt beïnvloed door het perspectief op de na te streven doelen. Hoewel in elk geval in beleid verschillende perspectieven breed worden gedragen, is bij de uitvoering te merken dat dit kan wringen. De participatie van bewoners komt dan onder druk te staan, zo blijkt uit het verdiepingsproject.

Uit de praktijk

Zowel in Arnhem als in Deventer maakt de ontwikkeling van een warmtenet deel uit van het NWN-programma. Voor de deelnemers aan de vliegwielpjecten Arnhem Malburgen en Deventer Zandweerd gaat participatie verder dan het ophalen van handtekeningen voor aansluiting op een warmtenet. Daarom is meer nodig dan communicatie gericht op het overtuigen van bewoners van een gekozen oplossing.

In Deventer zoekt de wijkregisseur contact met de wijk voor het warmteproject, terwijl het Duurzaamheidsteam Zandweerd bewoners ondersteunt in de warmtetransitie – zonder specifieke betrokkenheid bij de warmtenet-ontwikkeling. De gemeente besteedt veel aandacht aan communicatie toegankelijk maken voor bewoners die niet bij voorbaat geïnteresseerd zijn in een warmtenetaansluiting. Arnhem nam voor de wijk Malburgen de ontwikkeling van een warmtenet over van Vattenvall. In 2025 besteedde de gemeente aandacht aan kennismaken en contact leggen met de wijk. Saxion-studenten merkten dat maatschappelijke organisaties huiverig waren om in gesprek te gaan met bewoners over verduurzamen van de wijk. Voor participatie was dus nog een weg te gaan.

Van wijkgericht tot gebiedsgericht

In Nederland bouwt een wijkaanpak van beleidsopgaven in de energietransitie voort op een lange traditie. Daarin is de wijk het domein waarin bouwopgaven of sociaaleconomische opgaven langdurig en met meerdere partijen worden opgepakt. Voor de energietransitie biedt de wijkgerichte aanpak in het Klimaatakkoord (2019) de invulling van de gemeentelijke rol in regie en planning. Zowel de Transitievisies Warmte in 2021 als de warmteprogramma's die gemeenten voor 2027 opstellen gaan uit van een stappenplan dat wijk voor wijk aangeeft hoe het pad naar aardgasvrij loopt. Omdat gemeenten zelf de gebiedsindeling bepalen voor de warmtetransitie – zonder vaste definitie van 'de wijk' – gaat de voorkeur vaak uit naar het gebruik van de term 'gebiedsgericht' (NPLW 2026).

Perspectieven

Een gebiedsgerichte aanpak maakt het mogelijk processen en plannen in de energietransitie af te stemmen op de specifieke kenmerken van en opgaven in een gebied. De beweegredenen voor deze aanpak zijn globaal te onderscheiden in drie perspectieven:

1. het verbeteren van uitvoerbaarheid door het verlagen van kosten
2. verlaging van (energie)armoede en wijkverbetering
3. maatwerk voor de wijk en betrokken bewoners

(indeling op basis van Scholte, Van der Kooij, De Vries & Van der Wouden, 2024)

Gevolgen voor participatie

Wat betekent het hanteren van verschillende perspectieven voor de realisatie van participatie bij de ontwikkeling van warmtenetten? De uitwerking van de drie genoemde perspectieven is verkend op basis van een analyse van beleidsdocumenten, overzichtsliteratuur en gesprekken met medewerkers van de partnergemeenten Arnhem en Deventer. Daarnaast is gesproken met de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Diemen en Zwolle. De perspectieven en de daarbij passende ontwikkeling van collectieve warmtesystemen leiden tot verschillen in de uitvoering van participatie.

Perspectief 1: uitvoerbaarheid van de warmtetransitie

Deze aanpak kenmerkt zich door een technisch-economisch afwegingskader waarbij de gemeentelijke regierol centraal staat. Het doel is de warmtetransitie te realiseren tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en zogeheten koppelkansen te benutten. In de praktijk kan dit betekenen dat gemeenten overwegen de aanwijsbevoegdheid gericht in te zetten om bepaalde buurten versneld van het gas af te halen. Op die manier kunnen zij de kosten voor de deelnemers verlagen en het leidt ook tot een focus op een grootschaliger aanpak (NPLW 2024).

Samenwerking in de wijk richt zich op versnelling van de ontwikkeling van een warmtenet en het beperken van risico's. Dit gebeurt bijvoorbeeld via intentieverklaringen van grote warmteafnemers, zoals woningcorporaties of scholen. Bewoners worden vanuit dit perspectief met name gezien als klanten van een warmte-aanbod. Dit leidt ertoe dat activiteiten voor participatie van bewoners instrumenteel zijn. Ze zijn gericht op draagvlak creëren voor de oplossingsroute die met technisch-economische analyses wordt ontwikkeld en toezeggingen tot aansluiting krijgen.

De betrokkenen in het verdiepingsproject geven aan dat zij dit perspectief ervaren als onvermijdelijk, omdat een 'haalbare businesscase' voorwaardelijk is voor realisatie van een warmtenet. Hier kan de uitvoering van participatietrajecten met bewoners wringen. Inspraak met invloed op de ontwikkeling van een warmtenet is immers lastig te realiseren als de oplossingsruimte en het tijdspad beperkt zijn.

Het inspraaktraject in Apeldoorn illustreert dit: in een intensief en zorgvuldig begeleid traject ontwikkelde een meedenkgroep een afwegingskader voor een warmtenet. De gemeente kon dit echter niet één op één overnemen vanwege haar eigen afwegingskader, waarin financiële afwegingen een hogere prioriteit hebben. In Deventer laat het participatietraject zien dat communicatie gericht op begrip voor de woonsituatie en wensen van bewoners weliswaar positief wordt ontvangen, maar dat dit tot nu toe niet heeft geleid tot een voldoende hoge bereidheid om deel te nemen.

Perspectief 2: verlaging van (energie)armoede en wijkverbetering

Voor de ontwikkeling van warmtenetten vraagt deze wijkgerichte benadering om afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen, zoals veiligheid, sociaal werk en wonen. Verder is samenwerking nodig met woningcorporaties, in hun rol van huisvesters voor mensen in armoede. Participatie in de communicatie naar bewoners is gericht op overtuigen of meedenken. Uit het verdiepingsproject blijkt dat gemeenten en partijen in een warmteproject dit perspectief weliswaar onderschrijven, maar de uitvoering vaak beperkt blijft. Interventies richten zich bijvoorbeeld op het beperken van aansluitkosten op een warmtenet. Voor effecten van de ontwikkeling van een warmtenet op wijkverbetering is afstemming nodig in het plannen van renovaties.

Ervaringen in Almelo (Aalderinkshoek) en Zwolle (Holtenbroek) laten zien dat de praktijk weerbarstig is. In Almelo trokken woningcorporaties die eerst de intentie hadden om aan te sluiten op een mogelijk warmtenet zich terug vanwege hun eigen tijdspad voor woningrenovatie. Ook in het Zwolse Holtenbroek – een wijk met bewoners uit de laagste inkomensgroep – was beëindiging van de samenwerking met een woningcorporatie reden om de beoogde grootschalige warmtenet-ontwikkeling stop te zetten. De gemeente zoekt momenteel naar meer kleinschalige warmteoplossingen (Zwolle, 2025). Omdat wijkverbetering sterk afhankelijk was van de inbreng van woningcorporaties, bleek de samenwerking voor de realisatie van een warmtenet kwetsbaar.

Perspectief 3: maatwerk voor de verduurzamingsopgave, in combinatie met inbedding in de lokale omgeving

In Diemen leidde deze aanpak tot sterke betrokkenheid van organisaties die actief zijn in de wijk. Bij de ontwikkeling van het warmtenet ontstond hierdoor de kans om aan te sluiten op renovatieplannen van een sportvereniging. Vertrouwen wordt als basis genoemd, met als succesfactoren tijd en begeleiding om gezamenlijke doelen te formuleren. Daarnaast hadden zowel politieke rugdekking als eerlijke communicatie over onzekerheden positieve invloed.

Ook in Zwolle is dit perspectief te herkennen in de uitvoering van de warmtetransitie, met een aanpak die verschilt per wijk. In Assendorp stelt de gemeente zich vooral faciliterend op: ze sluit aan bij wat er ontstaat vanuit het semiprofessionele bewonersnetwerk. In Diezerpoort betreft de gemeente bewoners bij het formuleren van wensen voor de wijk en ondersteunt zij VvE's voor herstructurering van de wijk. Dit gebeurt bijvoorbeeld via herverkaveling van buitenruimte en vergunningverlening voor het optoppen van flatgebouwen. Zo ontstaat ruimte voor een integrale herstructurering waarin verduurzaming, warmteaansluitingen, wateroplossingen en woningkwaliteit tegelijk worden aangepakt.

Conclusie

Het verdiepingstraject biedt inzichten voor de organisatie en uitvoering van participatie met bewoners. Als belangrijkste onderwerpen kwamen aan bod:

- hoe gebiedsgericht werken van invloed is op de uitvoering van participatie (daarover gaat deze notitie)
- de mogelijke rol van bewoners in de exploitatiefase (lees meer op de [NWN-website](#)),
- de rol van bewoners of buurtorganisaties als hulp bij aansluiting

In antwoord op de vraag wat de verschillende perspectieven betekenen voor participatie bij de ontwikkeling van warmtenetten is duidelijk dat de beweegredenen, en dus ook hoe bewoners en andere actoren in de wijk betrokken zijn, afhangen van het perspectief op de gebiedsgerichte aanpak.

Bij participatie gericht op informeren en overtuigen voor het dominante perspectief 'haalbaar en betaalbaar' kunnen tegenstrijdigheden optreden met perspectieven gericht op sociale wijkverbetering of inbedding en draagvlak. Hoewel een focus op lage kosten zeker positief effect heeft op draagvlak, kunnen wisselende of tegenstrijdige boodschappen wantrouwen wekken bij bewoners. De ervaringen van de gemeenten in dit verdiepingsproject tonen bovendien aan dat een gebiedsgerichte aanpak vrijwel altijd verschillende doelen van diverse belanghebbenden omvat. Deze reiken verder dan het realiseren van een warmtenet, óók als een warmtenet als maatschappelijke voorkeursoplossing voor warmtevoorziening in principe bijdraagt aan armoedeverlaging en aansluit bij de kenmerken van de wijk, zoals woningtypologie.

Het expliciet herkennen van de verschillende perspectieven biedt gemeenten handvatten om communicatie en participatie bewuster vorm te geven en beter te laten aansluiten bij zowel de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen als bij bredere doelen voor buurt- en wijkontwikkeling.

Referenties

Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2024) *Jaarverslag 2023*, ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Klimaatakkoord (2019). *Klimaatakkoord*. Rijksoverheid.

NPLW (2024). *Monitor Proeftuinen in Beeld 2024*. Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie

[RVO \(2026\)](#) geraadpleegd op 19-01-2026

Scholte, S., Van der Kooij, P., De Vries, R., & Van der Wouden, R. (2024). *Het waarom van de wijkaanpak in de warmtetransitie*. Planbureau voor de Leefomgeving

Zwolle (2025) *Holtenbroek onze wijk van toen, nu en straks* (Nummer 16), p3