



# Tussentijdse evaluatie Regeling Reductie Energiegebruik (RRE)

Eindrapport

Tussentijdse evaluatie RRE

63829 – Vertrouwelijk

28 augustus 2020

**Berenschot**

# Tussentijdse evaluatie Regeling Reductie Energiegebruik (RRE)

Eindrapport

Rutger Bianchi  
Ralph Kohlmann  
Maxime Wesselink

28 augustus 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1 Achtergrond  | 4         |
| 1.2 Vraagstelling  | 4         |
| 1.3 Werkwijze en onderzoekskader                                   | 5         |
| 1.4 Opzet rapportage   | 6         |
| <b>2. De Regeling Reductie Energiegebruik(RRE)</b>                 | <b>7</b>  |
| 2.1 Een feitelijke beschrijving van de regeling                    | 7         |
| 2.2 Beelden van betrokkenen over de regeling en het aanvraagproces | 9         |
| <b>3. Uitvoering</b>   | <b>14</b> |
| 3.1 Inleiding  | 14        |
| 3.2 Opstart en uitvoering door gemeenten                           | 14        |
| 3.3 Begeleiding  | 17        |
| <b>4. Output en outcome</b>  | <b>18</b> |
| 4.1 Output   | 18        |
| 4.2 Outcome  | 19        |
| <b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>                              | <b>20</b> |
| 5.1 Inleiding  | 20        |
| 5.2 Twee overkoepelende conclusies                                 | 20        |
| 5.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling              | 21        |
| 5.4 Lessen en knelpunten in de uitvoering                          | 23        |
| 5.5 Aanbevelingen voor vervolgregeling                             | 24        |
| <b>Bijlage 1. Best practices en tips</b>                           | <b>26</b> |
| <b>Bijlage 2. Overzicht van interviews</b>                         | <b>27</b> |

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

In 2015, 2018 en 2019 werd door respectievelijk de rechter, het gerechtshof en de Hoge Raad een uitspraak gedaan in de Klimaatzaak aangespannen door Urgenda tegen de Nederlandse Staat. Het vonnis luidde dat eind 2020 de CO<sub>2</sub>-uitstoot van Nederland tenminste 25% verminderd dient te zijn ten opzichte van 1990. Voor de Rijksoverheid betekende dit vonnis dat een extra inspanning noodzakelijk is om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Eén van de activiteiten die het Rijk heeft ondernomen als onderdeel van de uitvoering van het vonnis is het opzetten van de Regeling Reductie Energiegebruik (RRE).

Deze regeling werd in 2019 opgesteld en biedt gemeenten de mogelijkheid subsidie aan te vragen om eigenaar-bewoners te ondersteunen bij het reduceren van hun energiegebruik. De regeling richt zich op kleine maatregelen zoals het laten optimaliseren (waterzijdig inregelen) van cv-installaties, het aanbrengen van radiatorfolie, het gebruik van LED lampen en de inzet van energieverbruiksmanagers. De RRE is vormgegeven middels een Specifieke Uitkering aan gemeenten. Gemeenten maken in ruime mate gebruik van de regeling en zijn volop bezig met de uitvoering.

In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 juni 2020<sup>1</sup> lichtte minister Ollongren van BZK de (extra) maatregelen toe die in het kader van de invulling van het Urgenda-vonnis worden uitgewerkt voor de gebouwde omgeving. Daarin wordt een vervolg op de RRE aangekondigd, waarbij het streven is om hem nog in het najaar van 2020 open te stellen. In de vormgeving en uitvoering van deze vervolgregeling wil het ministerie van BZK zo veel mogelijk de lessen van en ervaringen met de RRE betrekken. Hiervoor is Berenschot gevraagd in juli en augustus van 2020 een tussentijdse evaluatie van de RRE uit te voeren. Deze evaluatie is gestart op 16 juli 2020 en de concept eindrapportage is opgeleverd op 24 augustus 2020. In dit rapport worden de resultaten van deze tussentijdse evaluatie gepresenteerd.

## 1.2 Vraagstelling

Het onderzoek betreft een tussentijdse evaluatie van een nog lopende regeling, gericht op lessen voor een vervolgregeling. Het accent van de evaluatie ligt dan ook op verbetermogelijkheden in de uitvoering van de regeling. Het meten van de effectiviteit van de regeling op het realiseren van het einddoel (CO<sub>2</sub>-reductie) is nog niet goed mogelijk, omdat de meeste gemeenten pas sinds kort (of nog niet) met de uitvoering zijn gestart. Wel is het doel om op basis van ervaringen bij gemeenten een eerste beeld op te halen over de effectiviteit van verschillende aanpakken.

De vraagstelling van het ministerie van BZK richtte zich met name op de volgende kernvragen:

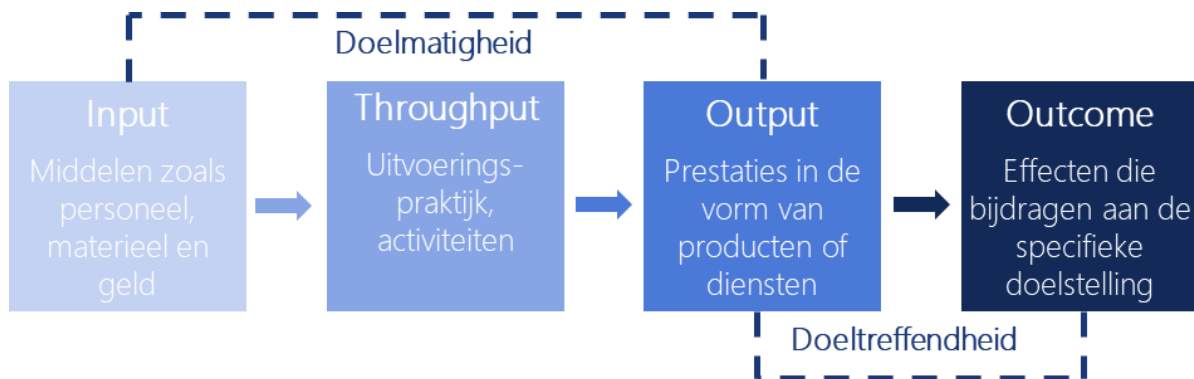
- In hoeverre draagt de vormgeving van de RRE bij aan een effectieve aanvraag en uitvoering?
- Welke lessen en knelpunten zijn er binnen het aanvraag- en uitvoeringsproces te identificeren?
- Wat valt er te leren uit de eerste ervaringen met betrekking tot de verschillende projectaanpakken, welke aanpakken lijken meer of minder succesvol?
- Hoe wordt begeleiding door BZK en RVO ervaren?
- Daar waar gemeenten samenwerken, hoe wordt deze samenwerking ervaren?

---

<sup>1</sup> Kamerstuk "Uitwerking maatregelen Urgenda gebouwde omgeving".  
[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z10943&did=2020D23676](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z10943&did=2020D23676)

### 1.3 Werkwijze en onderzoekskader

We maken gebruik van onderstaand input-throughput-output model (figuur 1) om het onderzoek en de analyse te structureren. Dit model biedt houvast om effectiviteit en efficiëntie te evalueren en is daarom zeer geschikt voor het stellen van een kader voor het beantwoorden van de verschillende onderzoeksvragen. Het model helpt om enerzijds te reconstrueren op welke wijze de regeling 'op papier' zou moeten functioneren (de zogenoemde beleidstheorie) en anderzijds om vast te stellen tot in hoeverre de beoogde doelen worden gerealiseerd. Ook geeft het model inzicht hoe de effectiviteit verbeterd kan worden.



Figuur 1: Input-throughput-output model

De efficiëntie en effectiviteit van een subsidie kan inzichtelijk worden gemaakt door te kijken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid bij de uitvoering van de subsidie.

- De *doelmatigheid* stelt vast in hoeverre de ingezette middelen, in dit geval de bijdrage vanuit de RRE, op efficiënte wijze tot de gewenste prestaties leidt, de beoogde resultaten.
- De *doeltreffendheid* stelt vast in hoeverre de prestaties bijdragen aan het vooraf gestelde doel. In dit geval in hoeverre op effectieve wijze wordt bijgedragen aan het versnellen van de maatregelen voor energiebesparing.

Deze tussentijdse evaluatie van de RRE wordt beperkt door het gegeven dat de regeling pas een half jaar loopt. De resultaten moeten voor het grootste deel nog worden gerealiseerd. Bovendien leidt de corona-crisis tot aanpassingen in de aanpak, waardoor we deels een moving target evalueren. Dat betekent dat (noodgedwongen) de nadruk meer ligt op het beschrijven van de beleidstheorie en de uitvoeringspraktijk.

Voor het onderzoek zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Documentenstudie: we bestudeerden en analyseerden de volgende bronnen:
  - Een selectie van aanvraagformulieren.
  - Een Excel-bestand met aanmeldingen en beoordelingsscores.
  - Openbare communicatie over de regeling: nieuwsbrieven, kamerbrieven, website RVO, Staatscourant.
  - Resultaten van een eerder door RVO uitgezette enquête onder de uitvoerders van de regeling.
- Interviews (zie bijlage 2 voor lijst van gesprekspartners):
  - Met gemeenten: op basis van een steekproef onder alle aanvragers selecteerden we zestien gemeenten voor een interview, waarbij rekening is gehouden met een spreiding tussen grote en kleine gemeenten, de hoogte van het subsidiebedrag en al dan niet samenwerkende gemeenten.
  - Met twee intermediaire dienstverleners die betrokken zijn bij de aanvraag en uitvoering van de regeling voor een groot aantal gemeenten.
  - Met betrokkenen van BZK en RVO.

Nadat we alle informatie verzameld en geordend hadden, analyseerden we de onderzoeksresultaten om te kunnen komen tot een oordeel over de werking, doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. Dit oordeel vertaalden we naar aanbevelingen voor de vervolgregeling en de werkwijze in de komende periode.

## **1.4 Opzet rapportage**

We structureren de rapportage op basis van het input-throughput-outputmodel.

- In hoofdstuk 2 beschrijven we de regeling zelf, de doelen die daarmee worden nagestreefd en de daarvoor beschikbare middelen (input).
- Hoofdstuk 3 gaat in op de opgedane ervaringen in de uitvoeringspraktijk (throughput).
- In hoofdstuk 4 wordt een eerste beeld geschetst van de verwachte output en outcome.
- Vervolgens worden in hoofdstuk 5 conclusies geformuleerd en aanbevelingen voor de vervolgregeling gedaan.

## 2. De Regeling Reductie Energiegebruik(RRE)

### 2.1 Een feitelijke beschrijving van de regeling

Het doel van de regeling is het *vermindern van CO<sub>2</sub>-uitstoot door het nemen van energiebesparende maatregelen door huiseigenaren*. De regeling is onderdeel van de uitvoering van de Urgenda-uitspraak<sup>2</sup>, waarover het kabinet op 28 juni 2019 de Tweede kamer heeft geïnformeerd<sup>3</sup>. Het kabinet beziet de uitvoering van de Urgenda-uitspraak in samenhang met de maatregelen die het kabinet richting 2030 wil nemen in het kader van het Klimaatakkoord. Het kabinet wil de benodigde maatregelen voor uitvoering van de Urgenda-uitspraak dan ook inzetten om een snelle start te maken met het reduceren van CO<sub>2</sub>.

Het uitgangspunt is dat eenvoudige energiebesparende maatregelen kunnen helpen het energiegebruik van huishoudens te verminderen.

Met de opgezette regeling kunnen gemeenten projecten opzetten waarmee huiseigenaren voorgelicht en gestimuleerd worden om energiebesparende maatregelen te nemen. Het idee daarbij is dat deze maatregelen gepositioneerd worden als eerste stap in het vergaand verduurzamen van de gebouwde omgeving. De gemeente is daarbij vrij in de inrichting en uitvoering van de maatregelen. Uitvoering kan bijvoorbeeld aan de hand van vouchers aan huiseigenaren die zelf kunnen bepalen welke voorgeselecteerde activiteiten ze willen laten uitvoeren. De gemeente kan ook samenwerking zoeken met lopende activiteiten van energievoerders en activiteiten van energieloketten, waarmee de effectiviteit van de aanpak kan worden vergroot. De vrijheid in inrichting en uitvoering maakt dat de uitkering die de gemeente in het kader van deze regeling ontvangt kan aansluiten bij activiteiten die in gemeenten lopen en gaan lopen in het kader van het Klimaatakkoord (wijkgerichte aanpak).<sup>4</sup>

De doelgroep van de regeling bestaat uit woningen die particulier eigendom zijn en niet bedoeld zijn voor verhuur. De regeling is vormgegeven middels een specifieke uitkering aan gemeenten, wat betekent dat gemeenten aan de lat staan om maatregelen gericht op de doelstellingen te bedenken en uitvoeren. De vorm van een specifieke uitkering betekent ook dat het ministerie van BZK een zekere mate van kaders aan gemeenten kon meegeven waaraan de uitkering besteed dient te worden. De belangrijkste kaders waren dat de door gemeenten op te zetten projecten gericht moeten zijn op *kleine energiebesparende maatregelen en/of advies daarover* aan de doelgroep van *eigenaar-bewoners*.

### Proces

De regeling is op 1 oktober 2019 gepubliceerd in de Staatscourant. Gemeenten konden een aanvraag indienen in de periode tussen 9 oktober en 14 november. In deze aanvraag diende - naast algemene (contact)gegevens – de volgende elementen uitgewerkt worden:

- Een omschrijving van de activiteiten waarvoor de specifieke uitkering aangevraagd wordt en de wijze waarop deze bijdragen aan het doel van de regeling.
- Het aantal woningen dat de gemeenten wil bereiken met de specifieke uitkering.
- Een omschrijving van de beoogde uitvoeringswijze en eventuele andere partijen die daarbij betrokken worden.
- Een beschrijving van de koppeling met het gemeentebestuur op het vlak van energiebesparing.

<sup>2</sup> Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2018–19, [32 813, nr. 341](#).

<sup>4</sup> Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 oktober 2019, nr. 2019-0000096953, houdende regels met betrekking tot het verstrekken van een eenmalige specifieke uitkering ten behoeve van de reductie van energiegebruik bij koopwoningen (Regeling specifieke uitkering reductie energiegebruik).

- Een begroting van de activiteiten, inclusief organisatie- en uitvoeringskosten.
- De verwachte start- en einddatum van de activiteiten.
- Per project: het geschatte aantal woningen dat bereikt wordt.

Per woning die de gemeenten met projecten bereikt kon maximaal € 90,- worden aangevraagd. Het is gemeenten toegestaan in projecten meer budget te besteden aan bepaalde woningen en minder aan andere. Organisatie- en uitvoeringskosten kunnen gedekt worden uit dezelfde € 90,- per woning of uit eigen middelen van de gemeenten. Gemeenten konden maximaal één aanvraag doen, met een omvang van minimaal duizend woningen en maximaal 9 miljoen euro. Het was toegestaan om met meerdere gemeenten gezamenlijk een aanvraag in te dienen om de drempel van duizend woningen haalbaarder te maken. In dat geval diende één gemeente penvoerder en aanvragende partij te zijn. Deze gemeente ontving tevens de beschikking en is verantwoordelijk voor de verantwoording achteraf.

De beschikkingen waarin de subsidies zijn toegekend zijn bekend gemaakt op 15 december 2019. De aanvragen zijn beoordeeld op vier criteria waarop ieder 25 punten te behalen was (tabel 1). Om in aanmerking te komen diende een minimum van 60 punten behaald te worden. De criteria op basis waarvan gescoord is zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1: Criteria voor scoring van aanvragen (Bron: Staatscourant)

| criterium  | Maximumweging     |
|--|-------------------|
| De uitwerking van de aanpak en methodiek van het programma dat moet leiden tot verlaging van het energiegebruik.   | 25                |
| De uitvoerbaarheid van de activiteiten binnen de gestelde looptijd.  | 25                |
| De mate waarin wordt samengewerkt met bedrijven en maatschappelijke partijen die ervaring hebben met het uitvoeren van energiebesparende maatregelen of het geven van voorlichting over energiebesparende maatregelen. | 25                |
| De mate waarin de activiteiten zijn ingebed in het beleid van de gemeente.   | 25                |
| <b>Totaal</b>  | <b>100 punten</b> |

Aanvragen zijn gerangschikt op basis van het behaalde aantal punten. Toekenning van subsidie heeft plaatsgevonden op basis van de hoogst scorende aanvragen aflopend tot dat de subsidiepot van 87 miljoen euro uitgeput was. Hiermee zijn in eerst instantie 200 aanvragen gehonoreerd. Het totaal aangevraagde bedrag was (afgerond) 98 miljoen euro verdeeld over 225 aanvragen (tabel 2). Dit betekent dat 25 aanvragers in eerste instantie naast de subsidie grepen, voor 23 van deze aanvragen heeft de minister alsnog (extra)subsidie beschikbaar gesteld. Er zijn twee gemeenten die niet aan de voorwaarden voldeden en daarom niet in aanmerking kwamen voor de subsidie.

In de volgende tabel (tabel 2) worden enkele kerngegevens van de in totaal 225 aanvragen samengevat. Indien het opgegeven bereik van alle aanvragen wordt opgeteld, richten de activiteiten zich op in totaal meer dan twee miljoen woningen die op de een of andere manier worden bereikt. Daarbij is sprake van grote verschillen tussen gemeenten; sommigen richten zich op bijna hun gehele (particuliere) woningbestand, waar anderen zich op een specifiek gebied of doelgroep richten.



Tabel 2: Overzicht aanvragen. \* Dit is het totaal opgegeven bereik dat gemeenten beogen te bereiken, niet het aandeel woningen waar ook daadwerkelijk verwacht wordt dat men energie bespaard.

| Feiten en cijfers                                   |              |
|---|--------------|
| Aantal aanvragen                                    | 225          |
| Aantal aanvragen door samenwerkende gemeenten       | 22           |
| Totaal aangevraagd bedrag                           | € 98.196.477 |
| Gemiddeld aangevraagd bedrag per te bereiken woning | € 43         |
| Totaal opgegeven bereik (woningeigenaren)           | 2.295.266*   |
| Gemiddeld opgegeven bereik                          | 10.201       |

## Verantwoording

Gemeenten hebben een expliciete rol in de RRE: zij dienen de aanvraag in en zijn verantwoordelijk voor de daarin beloofde resultaten. Gemeenten dienden zodoende zelf projecten te bedenken waarmee aan de doelen van de RRE kan worden bijgedragen.

Gemeenten die een beschikking ontvingen dienen verantwoording af te leggen over het daadwerkelijk aantal bereikte woningen. Een woning kan volgens de website van RVO<sup>5</sup> als *bereik* worden gedefinieerd indien de eigenaren voorlichting over energiebesparing krijgen en/of energiebesparende maatregelen treffen. Het bezoeken van een bijeenkomst telt wel mee voor voorlichting; een huis-aan-huis bezorgde brief niet. Een voucher voor energiebesparende maatregelen en/of advies telt alleen wanneer deze is verzilverd. Voor de verantwoording is het dus van belang dat gemeenten registreren wie ze volgens bovenstaande definities bereikt hebben.

Indien het bereik dat in het voorstel is aangegeven niet is bereikt, dient naar rato een deel van de beschikking terugbetaald te worden. Verantwoording vindt hoofdzakelijk plaats via de gemeentelijke jaarrekeningen middels de SISA-systematiek. Daarnaast kan BZK in de tussentijd informatie over de voortgang van activiteiten opvragen bij gemeenten. Oorspronkelijk was de deadline voor de uitvoering van projecten en daarmee de beschikbare tijd voor het behalen van het *bereik* in het kader van de subsidie 31 december 2020. Deze deadline is – gemotiveerd door de consequenties van Covid-19 – inmiddels verlengd naar 31 maart 2021.

## 2.2 Beelden van betrokkenen over de regeling en het aanvraagproces

### Beelden over de regeling

#### *Unaniem positief over het bestaan van de RRE*

Alle geïnterviewde partijen zijn unaniem positief dat er een subsidieregeling zoals de RRE in het leven is geroepen. Opgegeven redenen hiervoor zijn:

- Sommige hebben weinig tot soms vrijwel geen budget; dit geldt met name voor kleinere gemeenten. Met de middelen worden projecten mogelijk die soms al langer beoogd zijn en in andere gemeenten wel al tot uitvoer zijn gebracht.
- Bij al meer actieve gemeenten biedt de regeling ruimte voor opschaling van bestaande aanpakken. Maar ook voor het ontwikkelen en uitproberen van nieuwe projecten/aanpakken.

<sup>5</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rre>

- Het open karakter maakt maatwerk in de gemeente mogelijk en aansluiting bij eigen doelen en lopend beleid.

#### *Beleidsvrijheid geeft ruimte voor maatwerk en aansluiting lokale plannen en ambities*

De betrokkenen van het ministerie van BZK en van RVO geven aan dat de reden voor het relatief open karakter van de regeling is dat hiermee lokaal maatwerk geleverd kan worden. In vergelijking met de rijksoverheid staat de gemeente een stuk dichterbij de burger. De gemeenten zijn nu concreet aan de slag met de Regionale Energiestrategieën (RES) en Transitievisies Warmte (TVW). Doordat het bereik de enige harde eis is voor verantwoording van de subsidie kan aangesloten worden bij lokale plannen en ambities. Hierdoor kunnen al lopende activiteiten eventueel opgeschaald worden en kunnen nieuwe plannen vrij met de omgeving vormgegeven worden. De benoemde voordelen hiervoor zijn:

1. De mogelijkheid om binnen bestaande samenwerkingsverbanden en met lokale partners als corporaties en lokale bedrijven op te trekken.
2. Aansluiting bij bestaand beleid en plannen.
3. Gemeenten die minder ver zijn worden zo geholpen om burgers de eerste stappen in de energietransitie te zetten. Er is ruimte voor een laagdrempelige manier om met een 'cadeautje' (voucher/gratis advies) in contact met de burger te komen en ervaring op te doen (dit geldt met name voor gemeenten die weinig capaciteit en budget hebben op duurzaamheid).

Deze filosofie in combinatie met de urgentie voor het opzetten van de regeling vanwege het Urgenda vonnis<sup>6</sup> en daarmee de korte tijdspanne waarin de regeling vormgegeven en uitgevoerd diende te worden, hebben de basis gevormd voor het gekozen open karakter. Gemeenten ervaren het open karakter van de regeling als zeer positief, waarbij bovenstaande argumenten vaak terugkomen. Ook de mogelijkheid om samenwerkingen aan te gaan met andere gemeenten en lokale partijen wordt hierbij als zeer positief ervaren.

#### *Aantrekkelijk aanbod van intermediaire partijen*

Mede door de krappe aanvraagperiode maakte een groot aantal gemeenten gebruik van de diensten van intermediaire partijen zoals Winst uit je woning (75 gemeenten) of Regionaal Energieloket (35 gemeenten). Deze partijen werkten al langer samen met veel gemeenten en hebben ervaring met collectieve inkoopacties en advies en begeleiding van duurzame energiemaatregelen (zoals isolatie, zonnepanelen, energieadvies en warmtepompen). Ze hadden een kant en klaar aanbod beschikbaar, onderbouwd met veel data waaruit blijkt welke aanpak het best rendeert in termen van bereik, investeringen en CO<sub>2</sub>-reductie. Zeker voor gemeenten die nog aan de voorkant van beleidsontwikkeling stonden kon hiermee eenvoudig worden ingespeeld op de eigen energie-ambities én de randvoorwaarden van de RRE. Met name veel kleinere gemeenten beschikken niet over de capaciteit en ervaring om een dergelijke aanpak zelf te ontwikkelen.

#### *Maatwerk versus confectie: Open karakter regeling, biedt kansen voor commerciële partijen*

Door veel gemeenten is aangegeven dat zij door dergelijke commerciële partijen zijn benaderd voor de uitvoering van de regeling, sommige gemeenten zien dit als ongewenst omdat deze partijen een zeker rendement op hun werkzaamheden maken. Andere gemeenten geven aan dat de samenwerking met intermediaire partijen zorgt voor efficiënte besteding van de gelden. Ze hebben ervaring en weten wat werkt, en hebben geïnvesteerd in instrumentarium voor uitvoering en monitoring. Het gevolg is dat sommige gemeenten zelf een aanpak hebben bedacht en ingediend (in veel situaties in samenwerking met lokale partijen en energiecorporaties) en andere gemeenten de voorgestelde 'confectie' aanpak van commerciële partijen hebben overgenomen en ingediend.

---

<sup>6</sup> Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

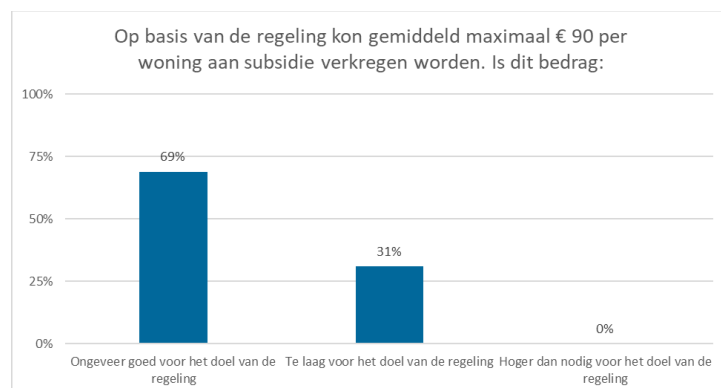
*€ 90,- is een substantieel bedrag per woning, verhouding direct en indirect verschilt sterk*

In de interviews is meestal aangegeven dat de € 90,- als een substantieel en goed bedrag werd bevonden. Voor veel gemeenten wordt het bedrag met de gegeven flexibiliteit voor de inzet als positief ervaren.

Hiermee is het mogelijk in directe zin een bijdrage voor bewoners beschikbaar te stellen als mede meer indirect in de vorm van communicatie activiteiten en daarnaast voor de logistieke uitvoering.

Enkele gemeenten geven aan te kort te komen voor de uitvoering of hiervoor erg op vrijwilligers te moeten leunen. De in mei door RVO uitgevoerde enquête bij gemeenten ondersteunt dit beeld (figuur 2).

Figuur 2: Resultaten tussentijdse enquête RVO (mei 2020)



De verhouding van middelen die direct ten goede komen aan woningeigenaren in de vorm van bijv. een voucher en/of energiebox en meer indirect besteed worden aan communicatiemiddelen, capaciteit voor uitvoering, opzetten web platform, opleiding van energiecoaches of monteurs (voor waterzijdig inregelen) verschilt sterk per aanvraag. Grofweg ligt het bedrag dat direct ten goede komt aan de woningeigenaar tussen de € 30,- en € 90,-, waarbij in de gevallen dat dit € 80,- tot € 90,- betreft gemeenten vaak zelf extra geld voor indirecte kosten beschikbaar stellen. Sommige gemeenten geven daarbij aan dat de inschatting wat een goede verhouding hiervoor is moeilijk te maken is, andere geven aan dat het streven zou moeten zijn een zo hoog mogelijk bedrag direct aan de woningeigenaar te besteden.

#### *Eigen bijdrage vanuit de gemeente dan wel bewoners verschilt ook*

De bijdrage vanuit gemeenten wat betreft middelen voor de uitvoering verschilt sterk. De meeste gemeenten bekostigen vrijwel alles uit de subsidie gelden andere leggen zelf geld bij om:

- aan te vullen op uitvoering en indirecte kosten
- de middelen zoveel mogelijk direct ten goede van de bewoner te laten komen
- huurders met behulp van (eigen) gemeente gelden ook hetzelfde aanbod te kunnen doen.

Daarnaast zijn er gemeenten die ook een (kleine) bijdrage van de bewoner verwachten alvorens de voucher, de box, het advies of de offerte beschikbaar komt. Motivatie/aanname is dat dit leidt tot participanten die ook waarschijnlijker zijn actie te ondernemen op bijv. de aangevraagde offerte. Andere gemeenten zien de mogelijkheid om een 'cadeautje' in de vorm van een box of voucher te kunnen geven als een binnenkomer en koppelen hier verplichte afname van een adviesgesprek aan. Zo verschillen de filosofieën sterk. Winst uit je woning gaf hierbij aan dat het zaak is meer te monitoren/meten zodat de effectiviteit beter beoordeeld kan worden. Zij ervaren dat collectieve inkoopacties het meest effectief zijn en per bestede euro zorgen voor de meest en best te kwantificeren energiebesparing.

#### *Betrokkenen hebben moeite met uitsluiting van huurders*

De RRE richt zich op eigenaar-bewoners; huurders zijn expliciet uitgesloten. Bijna alle betrokkenen ervaren dit als een probleem. Daarvoor worden vooral de volgende twee argumenten aangedragen:

- Juist inwoners met een kleine beurs kunnen nu niet worden geholpen, terwijl veel gemeenten iets willen doen aan energiearmoede. De subsidie belandt vanuit dat perspectief bij de verkeerde doelgroep.

- In bijeenkomsten en communicatie is het lastig uit te leggen dat bewoners in één wijk verschillend worden behandeld. Zeker in wijken met een mix van huur- en koopwoningen leidt dit soms tot ongemak. Een aantal gemeenten kiest er daarom voor om de maatregelen ook voor huurders beschikbaar te stellen, waarbij eigen middelen worden ingezet.

### *Onduidelijkheden in de voorwaarden van de regeling*

Gemeenten en intermediaire partijen liepen in het aanvraagproces tegen enkele specifieke issues aan rondom de subsidievoorwaarden en voorschriften voor verantwoording. Hoewel een deel van deze onduidelijkheden later is weggenomen (en er in algemene zin waardering is voor de wijze waarop het ministerie van BZK hierin heeft meegedacht) wijzen diverse respondenten er op dat het belangrijk is om op dit soort zaken (en de communicatie daarover) vooraf beter te doordenken. De volgende punten werden naar voren gebracht:

- Definitie van bereik: in eerste instantie was dit onduidelijk afgebakend. Dit is later verhelderd, maar bij het analyseren van de outliers in de aanvragen lijkt het erop dat bij sommige aanvragen wel degelijk verwarring heeft bestaan tussen bereik en conversie en waar uiteindelijk verantwoording over afgelegd dient te worden. Mogelijk komen hierdoor in de verantwoordingsfase gemeenten in de knel met de verantwoording van het bereik.
- Btw-afdracht: het was in eerste instantie niet voor alle partijen helder dat de subsidiebedragen inclusief btw zijn. Er zijn nog steeds verschillende interpretaties over de vraag (en op welke wijze) de btw kan worden gecompenseerd.
- Verantwoording: veel gemeenten zijn nog niet bezig met de verantwoording en hebben beperkt beeld bij wat dit van hen gaat vragen. Enkele respondenten geven aan dat zij verwachten dat dit nog tot discussie kan gaan leiden. Er wordt gewezen op de complexiteit van de verlenging tot 31 maart 2021, waardoor de tijdsperiode van de regeling niet langer samenvalt met de jaarrekening aan de hand waarvan de accountant verantwoording aflegt.

## **Beelden over het aanvraagproces**

### *Krappe tijdsperiode*

Veel gemeenten geven aan dat de tijdsperiode om tot een aanvraag te komen erg krap was. Dit maakte het voor sommigen ook lastiger om bestuur en management binnen de gemeente goed mee te nemen. Afhankelijk van de lokale situatie was het soms een race tegen de klok om bijtijds klaar te zijn. Dit gold in het bijzonder indien:

- gemeenten regionale samenwerking organiseerden voor een gezamenlijke aanvraag; afstemming en besluitvorming kosten veel tijd
- gemeenten nog geen weinig beleid en plannen 'op de plank hadden liggen' en geen gebruik wilden maken van een pasklare aanpak van een intermediaire partij.

### *Beleidsvrijheid in regeling maakte aanvraagproces goed hanteerbaar*

Los van de krappe aanvraagperiode was het voor de gemeenten doorgaans goed te doen om tot een aanvraag te komen. De belangrijkste reden hiervoor was dat de regeling zoveel ruimte biedt, dat gemeenten goed konden voortbouwen op de lokale aanpak of voornemens op het gebied van energiebesparing. De respondenten schatten gemiddeld dat zij twee à drie dagen tijd besteed hebben aan het aanvraagproces.

### *Competitie op kwaliteit kwam niet goed uit de verf*

De aanvragen werden kwalitatief beoordeeld door RVO met een score op vier criteria. Hiermee werd beoogd dat gemeenten extra inspanning zouden doen om tot goede aanvraag te komen die aansluit bij de doelstellingen. Dit competitie-element speelde voor de gemeenten nauwelijks een rol. Hoewel in de aankondiging in de Staatscourant het beoordelingsproces wordt toegelicht gaven de meeste respondenten aan dat zij er niet mee bezig waren geweest. Sommigen gaven terug dat zij het niet transparant vonden hoe werd beoordeeld. Eén gemeente waarvan de aanvraag in eerste instantie was afgewezen geeft terug dat communicatie over de slechte beoordeling uitbleef en zij daarom niet weten waarop ze tekort schoten. Zij zien dat als een gemiste kans om hiervan te leren voor een volgende aanvraag.

## 3. Uitvoering

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van gemeenten en andere betrokken partijen bij het uitvoeringsproces, van toekenning van de middelen tot de actuele situatie waarin uitvoering (in de meeste gemeenten) feitelijk van start is gegaan.

### 3.2 Opstart en uitvoering door gemeenten

*Bijna overal is stevige vertraging, velen moeten nog beginnen*

Vanwege de Urgenda-urgentie richt de regeling zich nadrukkelijk op de korte termijn. De aanvraagperiode was kort, en ook het beoordelings- en toekenningsproces verliep vlot. Veel gemeenten ondervonden vervolgens opstartproblemen nadat de subsidie was toegekend. Ze liepen tegen specifieke knelpunten aan (zie hieronder), moesten administratieve processen en rolverdeling inrichten. Voortvarende gemeenten ondervonden vervolgens in maart de consequenties van de lockdown door COVID-19. De verlenging van de looptijd met drie maanden tot 31 maart 2021 wordt alom als noodzakelijk geacht. Een flink deel van de gemeenten start net of moet nog starten met de concrete uitvoering, sommigen starten pas in november. Het is nog niet goed te voorspellen of men de beoogde aantallen gaat halen binnen de looptijd (hangt ook van verloop corona af); veel van de gemeentelijke projectleiders hebben hier ook zelf geen scherp beeld bij.

*Grote verschillen in impact van corona*

De mate waarin de coronamaatregelen van invloed zijn op de uitvoering varieert sterk per gemeente en hangt deels af van de aanpak en projecten en van de fase waarin een gemeente zich medio maart bevond. Grofweg zijn er drie categorieën te onderscheiden:

- Gemeenten waar de uitvoering door andere oorzaken vertraagd is – bijvoorbeeld door aanbestedingskwesties of de noodzaak om regionale samenwerking in te regelen. Daar heeft corona wel invloed gehad op de interne processen, maar was de hoofdoorzaak van vertraging anders.
- Gemeenten die stilvielen door de lockdown – een flink aantal gemeenten geeft aan dat ze net van start waren gegaan met de campagne toen de lockdown startte, en daarop alles is stopgezet: groepsbijeenkomsten konden niet doorgaan, fysieke huisbezoeken werden onmogelijk en vouchers werden aangehouden omdat men geen toestroom naar bouwmarkten wilde stimuleren. In veel van deze gemeenten wordt nu vanaf de zomer alsnog het programma uitgerold, deels aangepast (met name groepsbijeenkomsten, waarvoor een digitale vorm gangbaar is).
- Gemeenten waar de impact beperkt was of snel konden doorschakelden naar een alternatieve aanpak – een derde groep gemeenten wist snel te schakelen en het programma (met beperkingen) nog voor de zomer alsnog ingang te zetten. Daarin maakten gemeenten ook wisselende risico-inschattingen, sommigen vonden het wel kunnen om bouwmarkt-vouchers aan te bieden, waar veel anderen dat niet deden. Ook met individuele huisbezoeken wordt verschillend omgegaan.

*Corona heeft ook mogelijk positieve impact*

Sommige geïnterviewden wijzen op positieve effecten van corona. Digitale bijeenkomsten worden goed bezocht, met een andere (jongere) doelgroep. Digitale werkvormen lenen zich bovendien uitstekend voor meer interactie via chat, polls et cetera. Een ander mogelijk positief effect dat door enkelen wordt waargenomen is dat veel bewoners tijd over hadden en meer thuis waren om met hun huis aan de slag te gaan. Deze inschatting is nog niet te verifiëren, aangezien de uitvoering nog niet voldoende op gang is.

### Overige knelpunten

In de uitvoering van de regeling liepen gemeenten tegen enkele specifieke knelpunten aan. Dat wisselde sterk per gemeente, geen van onderstaande knelpunten werd door een groot deel van de respondenten opgeworpen:

- **Aanbesteding:** een deel van de gemeenten heeft de uitvoering van de subsidie in zijn geheel belegd bij een uitvoeringspartner, waardoor aanbestedingsregels van kracht werden. Dit wordt niet alleen als problematisch ervaren door de extra uitvoeringslast, maar ook omdat de uitvoerende partij veelal bestaande partners betreffen, waarmee al langer wordt samengewerkt. Vanuit BZK is meegedacht over slimme manieren om hier mee om te gaan. Dit werd gewaardeerd en hielp om uiteindelijk tot een oplossing te komen zodat deze gemeenten met vertraging alsnog van start kunnen.
- **Afhankelijkheid van vrijwilligers:** een aantal gemeenten ziet een risico in de afhankelijkheid van vrijwilligers in de uitvoering van het project. Zeker wanneer de aanpak wijzigt, of door vertraging in een korter tijdsbestek moet worden gerealiseerd, zijn de sturingsmogelijkheden beperkt.
- **Registratie NAW-gegevens:** een enkele respondent verwacht dat de effectiviteit van de voucherregeling minder groot is nu er adresgegevens moeten worden ingevuld voor cash-back.
- **Sommigen zien een knelpunt in de capaciteit bij uitvoerende partijen (waaronder installateurs).** Dit capaciteitsgebrek kan leiden tot vertraging in de uitvoering en doorwerking van het programma.

### Samenwerking in met andere partijen in vrijwel alle situaties

Gemeenten werken samen met lokale partijen (zoals bouwmarkten, energiecorporaties, bedrijven of energieloket) in bijna alle situaties (tabel 3). Er is waardering voor de ruimte die hiervoor wordt gegeven in de regeling, omdat deze samenwerkingen vaak ook onderdeel zijn van bestaand beleid en aanpak. Naast samenwerkingen met lokale partijen wordt ook veel samengewerkt met intermediaire partijen met verschillende motivaties zoals ontzorging, ervaring & expertise, efficiëntie en bestaande samenwerking.

Tabel 3: Response enquête RVO voor inventarisatie mate van (lokale) samenwerking door gemeenten.

| Met welke partijen werkt uw gemeente samen bij de uitvoering van het project (meerdere opties mogelijk)?<br>(Bron: enquête RVO) | Aantal | Percentage (%) |
|---|--------|----------------|
| Wij werken niet samen met andere partijen   | 4      | 3%             |
| Wij werken samen met scholen  | 11     | 7%             |
| Wij werken samen met andere gemeenten   | 41     | 28%            |
| Wij werken samen met andere partijen, namelijk  | 50     | 34%            |
| Wij werken samen met een private ontzorgende / intermediaire partij   | 62     | 42%            |
| Wij werken samen met een energiecorporatie  | 75     | 51%            |
| Wij werken samen met het energieloket   | 89     | 60%            |

## Type aanpakken

In de aanvragen komt een aantal verschillende aanpakken veel terug. In enkele gemeenten worden meer unieke aanpakken opgezet. Hieronder beschrijven we de meest voorkomende activiteiten.

Vouchers:

- Direct in te wisselen voor producten voor energiebesparing (ledlamp, tochtstrip, energiemonitor, slimme stekker etc.).
- Voor het bestellen/afhalen van een energie bespaarpakket / energiebox met een vooraf samengestelde mix aan bespaar producten.
- Voor (korting op) een energieadvies aan huis dan wel digitaal.
- Een combinatie van bovenstaande waarbij soms het energieadvies standaard wordt afgenomen wanneer iemand in aanmerking wil komen voor gratis producten. Soms wordt er ook een kleine eigenbijdrage gevraagd om de vrijblijvendheid te verminderen.

Energieadvies:

- Professional en/of (geïnstreerd of getrainde) vrijwilliger (vaak vanuit energiecorporatie) die aan huis komt voor (bespaar)advies.

Digitaal platform:

- Vaak wordt gebruik gemaakt van een digitaal platform als loket voor de uitvoering en registratie (aanvraag/deelname voor vouchers collectieve inkoop of energieadvies). Soms nieuw opgezet of ondergebracht bij een regionaalenergieloket of die van een energiecorporatie. Hier is dan ook vaak extra informatie te vinden.

Bijeenkomsten/energiemarkten/fysieke winkel/webinars:

- Veel gemeenten hadden voorzien bewoners te bereiken middels fysieke bijeenkomsten voor advies, interactie, bewustwording en uitgifte van vouchers/producten. Een deel daarvan is uitgeweken naar webinars i.v.m. COVID-19.

Collectieve inkoop acties:

- Opzetten van collectieve inkoopacties voor isolatie, zonnepanelen, dubbelglas et cetera. Vaak via webplatform en/of intermediaire partijen.

Waterzijdig inregelen cv-installatie:

- Volgend op de suggesties vanuit BZK voor waterzijdig inregelen wordt dit (gratis) aangeboden, waarvoor veelal ook monteurs worden opgeleid m.b.v. de RRE-middelen.

Twee voorbeelden van meer unieke aanpakken:

Samenwerking met Banken die met de RRE middelen gratis energiescans kunnen aanbieden en daarbij gelijk ook duurzaamheidsleningen.

Energy challenge: deelnemende woningeigenaren krijgen een energie bespaardoel, met een koppeling naar de slimme meter. Ze krijgen opdrachten en communiceren direct via de chat met vrijwilligers. Elk week heeft een thema, bijvoorbeeld verwarming, de opdracht is dan plak radiatorfolie achter de verwarming. Het idee is dat je direct resultaat kunt zien doordat er ook gemeten wordt.



### 3.3 Begeleiding

#### *In het algemeen tevredenheid over BZK*

De rol van BZK wordt gewaardeerd, hoewel een deel van de betrokkenen ook aangeeft daar geen beeld bij te hebben omdat er geen aanleiding is geweest voor contact met BZK. Daar waar die aanleiding er wel was, is er veel waardering voor snelheid en meerwaarde van beantwoording op inhoudelijke vragen.

Er is bovendien waardering voor de flexibele houding van BZK, meedenkend met de uitvoerders van de regeling. Dat manifesteerde zich bijvoorbeeld in het uitstel dat is georganiseerd naar aanleiding van de coronamaatregelen en de flexibele opstelling t.a.v. aanpassing van aanpak: activiteiten mogen anders vormgegeven worden, zolang hetzelfde doel maar wordt nagestreefd. Ook werd specifiek gewezen op de wijze waarop gemeenten die in eerste instantie afvielen voor een bijdrage, in tweede instantie alsnog een subsidie toegekend kregen.

#### *Wisselende behoefte aan extra samenwerking/afstemming*

Sommige gemeenten geven aan dat zij in het aanvraag- en opstartproces zelf het wiel moesten uitvinden en dus meerwaarde hadden gehad aan kennisuitwisseling met andere gemeenten of experts. De meeste gesprekspartners zijn daar op dit moment echter terughoudend in:

- Ofwel omdat ze er geen behoefte aan hebben en alles soepel verloopt.
- Ofwel omdat er al veel kennisuitwisseling en samenwerking is georganiseerd, in regionaal verband of in de wisselwerking met een intermediaire organisatie zoals Winst uit je Woning of Regionaal Energieloket.

Dit beeld wordt ondersteund door de enquête (tabel 4). Wel wordt er in de interviews maar ook in de enquête aangegeven dat er behoefte is aan best practices. Op de vraag "heeft u behoefte aan best practices die u kunnen helpen bij een nieuwe aanvraag?" gaven 116 respondenten (79%) in de enquête van RVO aan hier behoefte aan te hebben. Bijlage 1 geeft een overzicht van de in de interviews opgehaalde inzichten/best practices.

Tabel 4: Response enquête RVO m.b.t. inventarisatie mate van kennisuitwisseling.

| Hoe geeft u invulling aan kennisuitwisseling over de mogelijkheden van energiebesparing (meer opties mogelijk)? | Aantal | Percentage (%) |
|---|--------|----------------|
| Wij hebben geen behoefte aan kennisuitwisseling   | 3      | 2%             |
| Wij doen dat anders   | 35     | 24%            |
| Wij doen dat door contact met ontzorgende partijen  | 99     | 67%            |
| Wij doen dat door contact met omliggende gemeenten  | 112    | 76%            |

## 4. Output en outcome

In dit hoofdstuk komt de output en outcome van de regeling aan de orde. Dit kan slechts in beperkte mate aangezien de uitvoering van de regeling in praktijk pas net van de grond komt. Dit betekent dat er nog geen meetbare resultaten zijn. Uiteraard hebben we hierover wel beelden opgehaald en de regeling aan de hand hiervan beschouwd.

Belangrijkste graadmeter voor de output van de regeling is het gedefinieerde *bereik*. Ter introductie herhalen we hier nogmaals de definitie hiervan zoals op de website van RVO beschreven. - *het bereik van het project: het geschatte aantal woningen waarvoor een energiebespaaradvies is afgegeven of waar maatregelen zijn genomen. Het aantal bewoners dat een bijeenkomst bezoekt telt wel als bereik, een huis-aan-huis-bezorgde brief niet. Een informatieavond in de wijk telt wel mee. Vouchers tellen mee als ze zijn ingewisseld.*<sup>7</sup> –

### 4.1 Output

#### *Inschatting van bereik op basis van gevoel en ervaring*

De in de aanvragen door de gemeente opgegeven verwachte aantallen te bereiken woningen zijn vaak op basis van gevoel en beperkte ervaring bepaald. In sommige gevallen is dit gebeurd op basis van data met betrekking tot vergelijkbare projecten uit het verleden. Zo geven intermediaire partijen aan verwachte conversiepercentages te schatten op basis van inkoopacties in vergelijkbare buurten uit het verleden. Waarbij er dus ook wordt gekeken naar het type buurt sociaal-demografische karakteristieken.

#### *Gemeenten monitoren het bereik of hebben plannen om dit te doen, nu nog vrijwel geen resultaten*

Gemeenten geven aan het bereik van projecten te monitoren of hier plannen voor te hebben. Voorlopige resultaten bij gemeenten zijn echter nog zeer beperkt vanwege het feit dat de meeste gemeenten pas net gestart zijn met de uitvoering. Hierin geven reeds gestarte gemeenten aan dat het moeilijk is om te zeggen of ze de beoogde conversiepercentages wel of niet denken te behalen. Dit o.a. omdat Corona heeft gezorgd voor minder representatieve maanden en momenteel zorgt de zomervakantie naar verwachting ook voor een negatief effect op het bereik. Het uitstel tot 31 maart 2021 wordt dan ook als een welkome verruiming van de deadline ervaren. Verwachting en hoop is dat in de tweede helft van het jaar een versnelling mogelijk is en de achterstand kan worden ingelopen.

#### *Voorgenomen monitoring gebeurt op verschillende manieren, bereik meest voorkomende vorm van monitoring*

De meeste gemeenten monitoren voornamelijk het bereik van de verschillende projecten zoals voorgeschreven in de regeling. In sommige situaties wordt ook verder gekeken, bijvoorbeeld in het geval van collectieve inkoopacties naar aangevraagde offertes en offertes die akkoord zijn bevonden. Dit is vooral grootschalig het geval bij de al bestaande platformen ingeschakeld door gemeenten zoals Winst uit je woning en het Regionaal energieloket. In deze situaties wordt nog veel meer output informatie verzameld (figuur 3) welke in de vorm van dashboards ook aan de gemeenten beschikbaar worden gesteld. Deze informatie kan helpen in de evaluatie van eventuele effectiviteit van verschillende projecten.

---

<sup>7</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rre>

## 4.2 Outcome

### *Geen inzicht in daadwerkelijke energie- en/of CO2-besparing*

Slechts één van de geïnterviewde gemeenten meet de outcome in termen van energie- en/of CO2-besparing. In deze gemeente wordt het uitgevoerde project als pilot beschouwd en de meting wordt gebruikt voor de evaluatie van de effectiviteit voor eventuele verdere uitrol. Anderen geven aan hier geen prioriteit aan te willen geven omdat het complex en vaak kostbaar is. Door sommige partijen intermediaire partijen wordt op basis van kentallen (van Milieu Centraal) een inschatting gemaakt van het effect van conversiepercentages. Zodat hiermee ook harder gemaakt kan worden wat een geïnvesteerde euro in bijvoorbeeld communicatie en backoffice oplevert in termen van door bewoners genomen maatregelen en effect in broeikasgasemissiereductie.

### *Potentiële neven- en indirecte effecten zoals sociale en lokale werkgelegenheid, bewustwording en vervolginvestering*

Gemeenten beschouwen de aanpak en het beoogde effect doorgaans breder dan alleen de daadwerkelijk gesubsidieerde maatregelen. Veel van hen zien het als een belangrijke (eerste) stap, zowel in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid van de gemeente, als in het bewustwordingsproces van inwoners. De outcome van de subsidie reikt vanuit dat perspectief verder en op langere termijn; er wordt een beweging in gang gezet met vervolginvesteringen tot beoogd effect. Dit is ook voor BZK een belangrijk nevendoeel, vanuit hun bredere verantwoordelijkheid in de energietransitie. De mate waarin dit effect zich in de praktijk daadwerkelijk voordoet kan op basis van dit onderzoek niet worden aangetoond.

In sommige gemeenten worden daarnaast ook andere doelstellingen verbonden aan de aanpak. Zo sturen veel gemeenten er op aan dat met de voucher- en inkoopacties de lokale economie wordt gestimuleerd. Een andere gemeente werkt samen met sociale ondernemers zodat de uitgifte van energieboxen en energieadvies wordt ingevuld door inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk maken we de balans op van de deskstudy, de interviews en onze analyse. Daarbij sluiten we aan bij de onderzoeksvragen voor het onderzoek:

- We starten met vier overkoepelende conclusies.
- Vervolgens gaan we specifiek in op mate waarin de vormgeving van de RRE bijdraagt aan een effectieve en doelmatige aanvraag en uitvoering.
- Daarna staan we stil bij de lessen en knelpunten in het aanvraag- en uitvoeringsproces, waarbij we ook stilstaan bij verschillende aanpakken, samenwerking tussen gemeenten en de rol van BZK.
- Ten slotte doen we aanbevelingen voor de voorgenomen vervolgregeling.

### 5.2 Overkoepelende conclusies

#### **Vrijwel alle betrokkenen zijn in hoofdzaak (zeer) positief over de RRE**

Er is brede waardering voor de RRE. Vrijwel alle betrokken beschouwen het als een belangrijke en goede regeling, waarbij met name wordt gewezen op de volgende elementen:

- De bijdrage is substantieel en zorgt ervoor dat activiteiten kunnen worden gestart of opgeschaald waar vaak wel ambities voor waren, maar geen middelen. Met name voor kleinere gemeenten maakt de bijdrage een groot verschil doordat het hier ook vaker voor additionele activiteiten zorgt.
- De regeling is heel doelgericht, met een focus op het bereiken en activeren van bewoners.
- De regeling brengt de gemeente in positie om zijn regierol op het gebied van energiebesparing op een goede manier in te vullen.
- Het open karakter van de regeling zorgt ervoor dat de projecten doorgaans naadloos op het al bestaande en/of voorgenomen lokaal beleid kunnen aansluiten.
- Door de diversiteit in aanpakken is er de kans om veel te leren over effectieve en minder effectieve aanpakken en zo innovatie te bevorderen; mits hier gericht op wordt gestuurd. Kanttekening is dat er in veel situaties slechts beperkt wordt gemeten (figuur 3) wat evaluatie aan de achterkant lastig maakt.

#### **Het is een balansoefening tussen beleidsvrijheid en sturing op output**

De regeling biedt bewust veel ruimte voor lokale keuzes en invulling. Dit wordt breed gewaardeerd en het maakte het mogelijk om snel met de uitvoering te starten en goed aan te sluiten bij lokale uitgangssituatie. Aan deze beleidsvrijheid kleven echter ook nadelen. Het beperkt de mogelijkheden om doelgericht te sturen op output, bijvoorbeeld op basis van data over succesvolle en minder succesvolle aanpakken. Het zorgt ervoor dat er relatief veel energie en geld naar overhead gaat. Het ministerie is zich van deze balansoefening bewust en probeert daar het juiste midden in te vinden.

#### **De verschillen tussen gemeenten zijn groot**

De ruimte in de regeling heeft ervoor gezorgd dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. De uitgangssituatie verschilt uiteraard sterk; grotere gemeenten hebben vaak al een beleid en gebruiken de regeling voor een extra impuls of aanvullende projecten. Kleinere gemeenten hebben vaak wel plannen, maar kampen doorgaans met een tekort aan mensen en middelen. Voor die gemeenten was de RRE de kans om een stevige start te maken met uitvoering van hun ambities. Ook in de wijze waarop de uitvoering vervolgens vorm krijgt is veel variatie.

Zowel in de aanpakken, in het aantal woningen dat ze willen bereiken, de mate waarin 'standaard' producten worden uitgerold of juist wordt geëxperimenteerd met vernieuwende initiatieven. Die variatie biedt de kans om veel te leren. Daar kan beter op worden ingespeeld, door monitoring en kennisuitwisseling.

### Het is nog te vroeg om output en outcome te beoordelen

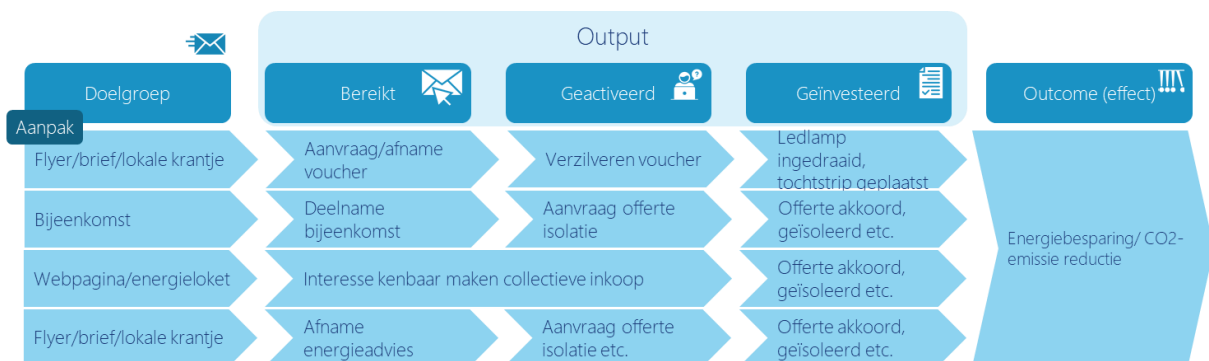
Veel gemeenten zijn nog maar net of nog niet gestart. Er zijn ervaringen met het aanvraagproces en de voorbereiding van de uitvoering. Er zijn ook eerste beelden en verwachtingen over de resultaten en effecten van de regeling, maar daarover kunnen nog geen valide conclusies worden getrokken. Dit beperkt de mogelijkheden om tot harde uitspraken te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Niettemin zijn er belangrijke lessen opgetekend, waar we in de volgende paragrafen op doorgaan.

## 5.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling

### Beperkingen aan 'bereik' als centrale outputindicator

Het aantal bereikte woningen is de centrale indicator om vast te stellen of het beoogde resultaat van de aanvragers wordt gerealiseerd. Over deze indicator was al in de aanvraagfase verwarring, en nog steeds nemen wij verschillende interpretaties waar. Het risico bestaat dat hierover in de fase van verantwoording alsnog interpretatieverschillen boven komen drijven, met discussie en teleurstelling tot gevolg.

Los van de interpretatieverschillen is het de vraag of bereik de meest logische maat is voor het geboekte resultaat. Om te bepalen of het bereik ook bijdraagt aan het beoogde doel is het nodig meer te meten dan alleen het bereik. In onderstaande afbeelding wordt uiteengezet langs welke stappen de activiteiten tot resultaten en vervolgens effecten leiden. Het aantal bereikte adressen is daarin een kwetsbare norm, aangezien onzeker is in hoeverre bewoners vervolgens geactiveerd worden om eventueel daadwerkelijk te gaan *investeren*. Dit varieert ook per type maatregel; het ene bereik is het andere niet. Door output (en afrekening) verder in de keten te definiëren, zou de vrijblijvendheid van de regeling kleiner worden en actiever worden gestuurd op investeringen in energiebesparende maatregelen.



Figuur 3: Voorbeeld van verschillende (kritische) prestatie indicatoren voor de effectiviteit van verschillende activiteiten. (waarin officieel voor de RRE de afname van de voucher nog niet geldt als bereik, zoals in dit figuur gesuggereerd, maar het verzilveren wel).

Deze bredere benadering van het bepalen van de output zou in de vervolgregeling meer aandacht kunnen krijgen. Enerzijds kan worden verkend op welk niveau de subsidie 'afgerekend' wordt (rekening houdend met de beperkingen van de SiSa-methodiek). Anderzijds kunnen gemeenten gemotiveerd worden om voor hun eigen inzicht en verantwoording (bijvoorbeeld aan de gemeenteraad) monitoring te organiseren op bovenstaande indicatoren. Waarbij bovenstaande tabel als inspiratie kan dienen.

### **Veel geloof in indirecte effecten**

Over de doeltreffendheid van de regeling kunnen (nog) geen harde uitspraken worden gedaan. Zoals aangegeven speelt hierbij een rol dat de uitvoering zich nog in de opstartfase bevindt. Een tweede argument is dat er bij veel gemeenten veel geloof is in indirecte effecten van de inspanningen binnen hun programma. Veel deelnemers geven aan dat ze hopen dat de (communicatie over de) activiteiten bijdragen aan de bewustwording onder inwoners. En dat het uitdelen van producten zoals led-lampen een eerste stap is en motiveert tot verdere investeringen. Of dit ook op die manier werkt, is niet te zeggen. Wel is het mogelijk om op basis van beschikbare data de verschillende aanpakken met elkaar te vergelijken. Winst uit je Woning en het Regionaal Energieloket geven beiden aan over veel data te beschikken op basis waarvan zij precies kunnen aangeven welke aanpak tot welke multiplier leidt in termen van investeringen.

### **Grote variatie in het aandeel overhead**

Het aandeel van de subsidie dat daadwerkelijk bij bewoners landt, in de vorm van producten, energiescans, adviesgesprekken of offertes, wisselt sterk per gemeente. In een deel van de gemeenten gaat een substantieel deel van de bijdrage naar organisatiekosten, communicatie en andere overhead. Dit geldt vooral voor gemeenten die hun beleid en projecten voor energiebesparing nog moesten opbouwen, maar het wel graag zelf doen, eventueel in samenwerking met energiecoöperatie of andere partners. In de vormgeving van de regeling en de toetsingscriteria werd hier slechts beperkt op gestuurd. Er is geen maximum voor overheadkosten opgenomen en in de beoordelingscriteria wordt (ook) sterk ingezet op inbedding in lokaal beleid en samenwerking met lokale partners, met het risico van organisatie en extra complexiteit.

De overhead is doorgaans laag indien:

- gemeenten al beschikken over een stevig beleid en organisatie (veelal grotere gemeenten)
- gemeenten gebruik maken van een intermediaire dienstverlener.

Sommige gemeenten kozen ervoor om een eigen bijdrage aan de subsidie te koppelen, zodat een groter aandeel van de bijdrage bij de bewoners terecht komt.

### **Open opzet regeling beperkt sturingsmogelijkheden op doelmatigheid**

De regeling is in korte tijd tot stand gekomen en doelbewust heel open en flexibel opgezet. Daar waren goede redenen voor: het Urgenda-vonnis zorgde voor een grote tijdsdruk. De simpele opzet maakte het zowel in de uitwerking van de regeling, de aanvraag en beoordeling als de uitvoering mogelijk om tempo te maken. Deze opzet had drie (potentieel tegenstrijdige) effecten tot gevolg:

- Het zorgde ervoor dat het aanvraag- en beoordelingsproces heel efficiënt kon verlopen: het was eenvoudig van opzet, BZK stelde zich flexibel en behulpzaam op, bureaucratie en papierwerk werd beperkt. Het proces was snel en doelgericht.
- Bovendien was het voor veel gemeenten goed mogelijk om aan te sluiten op lokaal beleid, zodat synergie kon ontstaan en dubbel werk in de opstart en uitvoering werd vermeden.
- Voor de uitvoering en het uiteindelijke effect bestaat het risico dat te weinig oog is voor de doelmatigheid. De intermediaire organisaties, die over veel data beschikken, zien een grote variatie tussen de doelmatigheid van de verschillende aanpakken, wanneer dit wordt uitgedrukt in bespaarde CO<sub>2</sub>-uitstoot per geïnvesteerde euro. Het ligt voor de hand om deze kennis voor alle betrokkenen te ontsluiten en te betrekken bij de vormgeving van de vervolgregeling.

Door de variatie in de aanpakken kan de RRE worden beschouwd als een 'living lab'. Er wordt dit jaar veel geleerd en veel geïnvesteerd in vernieuwende aanpakken. Sommige daarvan zullen minder goed werken, anderen zijn heel succesvol. Dit leerproces dient te worden gemonitord, zowel met data als met ervaringen van betrokkenen.

Deze tussentijdse evaluatie is daarin een eerste stap, maar kan nog onvoldoende lessen trekken uit de uitvoering; die komt net op gang.

## 5.4 Lessen en knelpunten in de uitvoering

In de hoofdstukken 2 en 3 is uitgebreid stilgestaan bij de werking van de regeling en de uitvoeringspraktijk tot dusverre. Daaruit kunnen onderstaande lessen en knelpunten worden opgetekend:

- *Krappe tijdsperiode*  
Zowel de aanvraagperiode als de uitvoeringsperiode is kort. Omdat veel gemeenten iets nieuws moesten opbouwen ging bovendien tijd verloren aan overleg en opbouw van de organisatie en administratie. Dit maakt het voor veel gemeenten een race tegen de klok, ondanks de verlenging in verband met de corona-beperkingen.
- *Aantrekkelijk aanbod van intermediaire partijen*  
De krappe aanvraag- en uitvoeringsperiode maakte dat veel gemeenten voor samenwerking met intermediaire partijen kozen. Dit komt de effectiviteit van de aanpak waarschijnlijk ten goede, maar zou ten koste kunnen gaan van de opbouw van beleid en organisatie in de gemeente.
- *Grote verschillen in impact van corona*  
De impact van de corona-pandemie varieert sterk per gemeente. Het hangt af van het stadium waarin de gemeente zich bevond, van de specifieke activiteiten, en van de wijze waarop er mee wordt omgegaan. Sommige gemeenten waren net gestart met communicatie, bijeenkomsten, vouchers en adviesgesprekken. Daar zijn doorgaans de meeste activiteiten gepauzeerd, en wordt vanaf de zomermaanden langzamerhand de uitvoering alsnog opgestart.
- *Continuïteit*  
Omdat de subsidieperiode eindig is, maken veel gemeenten zich zorgen over de continuïteit. Dit geldt in het bijzonder voor kleinere gemeenten waar met de RRE-middelen nu een programma wordt opgebouwd. Daar ontbreekt het veelal aan eigen middelen om de projecten zonder subsidie een vervolg te geven.
- *Verantwoording en interpretatie van 'bereik'*  
De subsidie wordt afgerekend op basis van het gerealiseerde bereik. Het lijkt er op dat gemeenten dit criterium wisselend interpreteren. Dit kan leiden tot discussie bij de vaststelling van de subsidies. Veel gemeenten zijn nog niet bezig met de verantwoording en hebben een beperkt beeld bij wat dit van hen gaat vragen.
- *Uitsluiting huurders*  
De opvatting leeft breed dat het niet juist is dat huurders in de regeling worden uitgesloten. Men vindt het lastig uit te leggen dat de ene bewoner wel, en de ander niet voor producten en advies in aanmerking komt. Bovendien raakt de uitsluiting van huurders juist de doelgroep met een kleinere beurs, terwijl gemeenten energie-armoede als groot probleem beschouwen.
- *Btw afdracht*  
Er zijn verschillende interpretaties over de vraag (en op welke wijze) de btw kan worden gecompenseerd.
- *Aanbesteding*  
Een deel van de gemeenten heeft de uitvoering van de subsidie in zijn geheel belegd bij een uitvoeringspartner, waardoor aanbestedingsregels van kracht werden. Met bijbehorende procedures en daarmee tijdverlies voor de uitvoering.
- *Uitvoeringskracht derden*  
Een aantal gemeenten ziet een risico in de afhankelijkheid van vrijwilligers in de uitvoering van het project. Zeker wanneer de aanpak wijzigt, of door vertraging in een korter tijdsbestek moet worden gerealiseerd, zijn de sturingsmogelijkheden beperkt. Ook de beperkte capaciteit bij uitvoerende partijen (waaronder installateurs) kan leiden tot vertraging in de uitvoering en doorwerking van het programma.

## 5.5 Aanbevelingen voor vervolgregeling

1. **Houd vast aan de eenvoudige opzet en pas niet te veel aan.** De investering is nu gedaan, bouw daar op voort. Veel gemeenten hebben met behulp van de RRE de organisatie en de benodigde digitale en fysieke infrastructuur opgezet voor de uitvoering van de beoogde projecten. Wanneer een vervolgregeling een hele nieuwe koers zou kiezen gaan veel van deze investeringen mogelijk verloren. Voortbouwen op de huidige opzet maakt een snelle en effectieve doorstart mogelijk, aangezien gemeenten deze organisatiekosten nu reeds gemaakt hebben.
2. **Verruim de regeling naar huurders,** zonder het principe los te laten dat de bewoner centraal staat. Het doel van de huidige regeling is reductie van energiegebruik door woningeigenaren. Deze benadering is goed te verbreden naar bewoners in de bredere zin zonder onderscheid te maken in woningeigenaren of huurders. Gemeenten pleiten hier vrijwel unaniem voor, juist ook omdat huurders mogelijk minder te besteden hebben en dan nog extra geholpen zijn met de stimulans van deze regeling. Houd daarbij de gemeente in regie. Uiteraard ligt het voor de hand om als gemeente samen te werken met verhuurders, bijvoorbeeld in het benaderen van bewoners. Maar voorkomen moet worden dat daar weer extra overheadkosten aan verloren gaan. Houd daarom vast aan de bewoners als primaire doelgroep, voortbouwend op de reeds ingezette koers.
3. **Maak het minder vrijblijvend. Stuur nadrukkelijker op doelbereik.** We zijn ons bewust van de balansoefening tussen ruimte in uitvoering/vrijblijvendheid en doelgerichtheid. Deze balans kan beperkt worden verlegd door in de beoordeling van aanvragen meer te sturen op doelbereik:
  - a. **Eigen bijdrage (gemeente en bewoners).** Door een eigen bijdrage van gemeenten en of bewoners te verlangen of hierop te scoren in de beoordeling, wordt de regeling zowel voor de bewoner als voor de gemeente minder vrijblijvend.
  - b. **Beperking overhead.** Gemeenten stoeien met wat een juiste verhouding is voor de besteding van de middelen in termen van overhead, indirecte activiteiten en direct. Door deze verhouding en onderbouwing mee te wegen in de beoordeling van aanvragen ontstaat er ook een incentive om hier kritisch op te zijn. Terwijl de gewaardeerde vrijheid voor de inzet van de middelen blijft bestaan.
  - c. **Onderbouwing doelmatigheid / multiplier met data.** Beoordeel of selecteer ook op basis van de onderbouwing in hoeverre bepaalde projecten en middelen tot het gewenste resultaat leiden. Hoe sterker deze relatie gelegd wordt hoe beter, wat is het effect van elke ingezette euro (de multiplier)?
4. **Stimuleer dat er geleerd wordt van aanpakken, dit kan door monitoring van resultaten en effecten meer dan alleen bereik.** Het unieke aan de huidige regeling is dat er verschillende aanpakken ontstaan en dus ook innovatie op dit vlak plaats vindt. Gevaar is echter dat hier niet of onvoldoende van geleerd wordt. Er is nu een unieke kans om projecten onderling te vergelijken of zelfs te benchmarken. Voorwaarden hiervoor is wel dat er goed wordt gemeten, alleen dan zijn de resultaten van onderlinge aanpakken te vergelijken en is dus ook de multiplier van de bestede middelen in termen van output en outcome te bepalen. Het bereik is hiervoor onvoldoende maatgevend. We stellen daarom voor om:
  - a. ook voorbeelden te geven van andere kritische prestatie indicatoren (figuur 3) en in de beoordeling hier op te scoren. Hierdoor worden gemeenten gelijk gedwongen te kijken naar de doelmatigheid van hun aanpak en de onderbouwing daarvan.
  - b. een community of practice in te richten waarin 10 – 15 gemotiveerde betrokkenen met elkaar hun praktijkervaringen uitwisselen, met het doel de opgedane lessen breder te delen. Dit kan de komende maanden al eventueel al plaatsvinden in de aanloop naar de vervolgregeling.



5. **Ondersteuning, kennismanagement op technische issues** (btw, aanbesteden, SiSa). Op het gebied van o.a. btw, aanbesteding en verantwoording stoeiden gemeenten met wat er van hun verwacht wordt. Kijk voor de vervolgregeling kritisch naar de knelpunten en problemen waar gemeenten tegenaan zijn gelopen en kijk of hiervoor ondersteuning of kennismanagement mogelijk is.
6. **Geef meer tijd voor het aanvraagproces en de uitvoering.** Alhoewel we de urgentie vanwege het Urgenda vonnis begrijpen, adviseren we om gemeenten meer tijd te geven voor het indienen van aanvragen en voor de uitvoering. Het is zonde wanneer de urgentie in het aanvraagproces zorgt voor minder goede projecten, minder samenwerking en gemeenten die afzien van aanvragen. In de interviews is op al deze punten naar voren gekomen dat meer tijd voor het aanvraagproces had bijgedragen aan betere projecten, meer aanvragen in samenwerkingsverband (gewenst vanuit veel gemeenten) en mogelijk ook meer inschrijvingen van buurgemeenten. Daarnaast blijkt de huidige regeling pas na een halfjaar na de beschikking bij het gros van de gemeenten echt van start te gaan. Oorzaak hiervoor ligt niet alleen bij COVID-19.

## Bijlage 1. Best practices en tips

Onderstaande tips en best practices zijn zelf door de verschillende geïnterviewde gemeenten aangedragen. Gemeente gaven bovendien aan geïnteresseerd te zijn in deze inzichten; dit bleek ook uit de enquête die in mei is afgenomen.

Onderstaand daarom een overzicht door gemeenten zelf aangedragen 'best practices'. Een kanttekening daarbij is dat er nog geen harde meetbare resultaten zijn ter onderbouwing van onderstaande voorbeelden. Dit is de reden dat de lijst ook beperkt is, sommige gemeenten geven aan hier nog niets voor aan te willen/kunnen dragen bij gebrek aan resultaten.

### *Bereiken doelgroep*

- Meestal wordt voor het bereiken van de doelgroep een mix ingezet van flyers, social media, bijeenkomsten, krantjes, brieven en via energiecorporaties/wijkplatforms et cetera.
- Digitaal contact in combinatie persoonlijk lijkt goed te werken en maakt snel schakelen mogelijk.
- Gebruik een woning in een buurt als voorbeeld woning voor demonstratie van mogelijke ingrepen, dit maakt het vertaalbaar voor woningeigenaren naar de eigen woning.
- Kijk vooral naar welke partners je al samen werkt, en wie nou echt de burgers kan bereiken (partners uit de stad zelf, niet alleen vanuit de gemeente kanalen. Kijk hoe je meer kan doen met lokale bedrijven, dat bevordert de deelname van de inwoners.

### *Verhogen conversie*

- Samenwerking met banken die met de vouchers een gratis duurzaamheidsadvies kunnen aanbieden en koppelen aan duurzame leningen.
- Combinatie van advies met bijvoorbeeld een display of warmtescan zorgt voor gerichte ingrepen en inzicht.
- Door het energiecoach gesprek te koppelen met de voucher ga je een stap verder in voorlichting en bewustwording. De koppeling zorgt dat de voucher niet alleen een vrijblijvend cadeautje is maar laat ook zien dat dit een opstap is naar meer.
- Collectieve inkoopacties zijn het meest effectief als het gaat om ingezette euro en effect, bovendien goed meetbaar, zet hier maximaal op in.

### *Bewustwording*

- Het is goed om het gemeentebestuur goed mee te nemen, dit zorgt ook voor bewustwording en draagvlak intern.
- Betrek kinderen, zij hebben ook een belangrijke rol in de woning en invloed op de ouders.

### *Neveneffecten*

- Door samen te werken met sociale ondernemingen kan kruisbestuiving plaats vinden op het gebied van andere sociale doelen van de gemeente.

## Bijlage 2. Overzicht van interviews

Onderstaand een overzicht van de geïnterviewde partijen. Bij de selectie van onderstaande gemeenten is een splitsing gemaakt naar aanvragen van: grote gemeenten, kleine gemeenten en samenwerkende gemeenten. Binnen deze categorieën is een splitsing gemaakt naar grote en kleine aanvragen, vervolgens zijn hieruit willekeurig gemeenten geselecteerd.

| <b>Gemeenten</b>   |
|--|
| Terschelling   |
| Zeewolde   |
| Heerde   |
| Wijdmeren  |
| Goirle   |
| Bronckhorst  |
| Raalte   |
| Lansingerland  |
| Noordwijk  |
| Amsterdam  |
| Rotterdam  |
| Den Haag   |
| Dongen   |
| Waddinxveen  |
| Doetinchem   |
| Landgraaf  |
| <b>Overig</b>  |
| Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Rijksdienst voor Ondernemend Nederland                   |
| Regionaalenergieloket.nl                                 |
| Winstuitjewoning.nl                                      |



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

### **Berenschot B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)