



Stakeholderanalyse structurele ontzorging utiliteitsbouw

Monitoring ontzorgingsprogramma's maatschappelijk vastgoed en mkb – onderzoeksperiode 3

Ipsos I&O – rapport

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2024/319

Datum

16 januari 2025

Opdrachtgever

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Auteurs

Ronnie Maathuis
Melle Conradie
Ester Hilhorst

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Beantwoording onderzoeksvragen	4
1.1	Beantwoording deelvragen	4
1.2	Beantwoording hoofdvraag	7
2	Inleiding	8
2.1	Achtergrond	8
2.2	Onderzoeksvragen	8
2.3	Onderzoeksopzet	9
2.4	Leeswijzer	9
3	Totstandkoming ontzorgingsprogramma's	10
3.1	Urgenda als trigger	10
3.2	Regionale insteek meest effectief geacht	10
3.3	Beleidsvrijheid als uitgangspunt	11
3.4	Doelgroepen: kleine eigenaren die ondersteuning nodig hebben	11
3.5	Keuze voor provincies achteraf logisch	12
3.6	Uitbreiding naar mkb logisch voortvloeisel	12
3.7	Financiering met SPUK's	13
3.8	Alternatieve niveaus van governance destijds minder geschikt	13
4	Huidige uitvoering ontzorgingsprogramma's	16
4.1	Ervaringen met de ontzorgingsprogramma's	16
4.2	Reacties op de one-stop-shop	17
4.3	Reikwijdte van de one-stop-shop	19
5	Structureel beleggen ontzorgingsprogramma's	20
5.1	Provincies zien potentie in voortzetting coördinatie	20
5.2	Financiering belangrijke voorwaarde maar onduidelijk	22
5.3	Splitsen of combineren van beide ontzorgingsprogramma's	23
5.4	Sturing Rijk: kennisdeling, opschalen en meer inzicht in resultaat	23
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen	25

1 Beantwoording onderzoeksvragen

Aanleiding en onderzoekopzet

Nieuwe Europese richtlijnen voor ondersteuning bij de verduurzaming van de utiliteitsbouw moeten worden vertaald naar nationaal beleid. Zo vereisen Europese regels dat elke lidstaat een éénloketsysteem opricht dat gebouweigenaren en gebruikers informeert over technische en financiële mogelijkheden voor het verbeteren van de energieprestatie van gebouwen en processen. Momenteel loopt er in Nederland een ontzorgingsprogramma voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed (MaVa) en voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) dat tijdelijk belegd is bij de provincies. Conform de Europese richtlijnen zal de ontzorging structureel aangeboden moeten gaan worden. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) hebben behoefte aan inzicht in hoe en waar ontzorging in dat geval het beste belegd kan worden. Om dit vraagstuk te beantwoorden, voerde Ipsos I&O 24 diepte-interviews uit met in totaal 36 professionals. Naast de oprichters van de ontzorgingsprogramma's spraken we met beleidsmedewerkers, projectleiders en adviseurs van de betrokken ministeries, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), tien provincies, vijf grote gemeenten en een regionale uitvoeringsorganisatie.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen op basis van de interviews. Allereerst de vijf deelvragen en afsluitend de hoofdvraag.

1.1 Beantwoording deelvragen

Met welke onderbouwing is in 2020 de uitvoering van het ontzorgingsprogramma MaVa bij de provincies belegd?

De ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van verschillende ontwikkelingen in het kader van de verduurzaming van de utiliteitsbouw. Directe aanleiding was de [Urgenda-uitspraak](#), waarin de Hoge Raad in december 2019 bepaalde dat de overheid meer moet doen tegen de uitstoot van broeikasgassen. Besloten is dat het stimuleringsprogramma zich richt op de 'achterblijvers'. Onder de achterblijvers worden de eigenaren van maatschappelijk vastgoed verstaan die zelfstandig moeilijk tot verduurzaming komen en behoefte hebben aan ondersteuning. Praktijkinzichten uit eerdere pilots lieten zien dat met name kleine eigenaren beperkte kennis, vaardigheden en middelen hebben.

De keuze in 2020 om de ontzorging van MaVa te beleggen bij de provincie is met name gebaseerd op internationaal onderzoek waarin de effectiviteit van een regionale insteek naar voren kwam. Dit was destijds een logische keuze, met name omdat de provincies een landsdekkend programma konden bieden op het juiste niveau tussen het Rijk en de gemeenten richting maatschappelijk vastgoedeigenaren. Ook gezien de scope van het programma – namelijk de 'achterblijvers' – paste de keuze voor de provincies, die daarmee ook de kleine gemeenten konden ondersteunen.

De latere uitbreiding van de provinciale rol bij de ontzorging naar het mkb was op dat moment wederom een logische keuze. De provincies hadden al ervaringen opgedaan met de ontzorging van MaVa. Daarnaast is de bevordering van de regionale economie een provinciale kerntaak en waren er in sommige provincies al provinciale mkb-loketten waar verduurzaming aan gekoppeld

kon worden. Er is geen specifieke voorkeur voor een ander bevoegd gezag of uitvoeringsorganisatie, zoals gemeenten of omgevingsdiensten.

Om de beschikbare rijks gelden aan te wenden voor de verduurzaming van de utiliteitsbouw, is gekozen voor een Specifieke Uitkering (SPUK). Binnen het ontzorgingsprogramma is er inmiddels drie keer een SPUK uitgekeerd voor het MaVa en één keer voor het mkb.

Wat zijn de huidige ervaringen met de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb en is het programma te verenigen met de kerntaken van de provincie?

Betrokkenen zijn positief over de uitvoering van de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb, zoals die vanaf de totstandkoming tot en met eind 2024 zijn opgepakt door de provincies. De beleidsvrijheid die provincies genieten binnen de SPUK-regelingen en de kennisdeling die RVO tussen de provincies faciliteert, zijn de grootste succesfactoren van de ontzorgingsprogramma's zoals die momenteel lopen voor het MaVa en mkb. Specifiek ten aanzien van de governance zorgt de financiering via SPUK's echter ook voor een belangrijke barrière. De tijdelijke, geoormerkte uitkeringen brengen namelijk veel administratieve lasten met zich mee.

De verschillende provincies hebben ieder een eigen aanpak gekozen die verschilt in focus op specifieke doelgroepen, de mate waarin de uitvoering is belegd bij marktpartijen of (regionale) maatschappelijke partners en in de intensiteit van de begeleiding. Waar de ene provincie stopt bij het uitbrengen van een energieadvies, denkt een andere provincie ook mee over financieringsmogelijkheden of bedrijfsvoering en worden er soms ook op locatie radiatorfolie en tochtstrips geplaatst.

In de opzet van de SPUK zat een prikkel om veel doelgroepen te betrekken in de aanpak. Toch verschillen de provincies van elkaar in de keuze voor sectoren. Er zijn provincies die zich focussen op enkele sectoren. Er zijn ook provincies die een meer generieke aanpak hebben die toegankelijk is voor een grotere groep eigenaren van MaVa.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de verschillende aanpakken even effectief zijn. Een energiescan is nog geen verduurzamingsmaatregel. Waar de één aangeeft dat je de effectiviteit van je *inspanningen* alleen kan meten op basis van het aantal uitgevoerde energiescans (met getekende intentieverklaringen), wil de ander liever dat het programma beoordeeld wordt op de daadwerkelijk gerealiseerde CO₂-reductie. Wat hier belangrijk is, is het verschil tussen inspanningen en daadwerkelijke effecten op de doelstellingen. Een lastig punt is dat deelnemers een goed advies kunnen krijgen, maar in de praktijk om tot uitvoering te komen bottlenecks ervaren die buiten de invloedssfeer van de provincie liggen. De vraag is of je wil sturen op het bereiken van veel partijen of op het realiseren van maatregelen en effecten.

In hoeverre sluiten de bestaande ontzorgingsprogramma's aan bij de Europese richtlijnen voor een one-stop-shop?

De huidige ontzorgingsprogramma's sluiten redelijk goed aan bij de EU-richtlijn voor een one-stop-shop. Tenminste, als er sec gekeken wordt naar wat de provincies voor de achterblijvers in het maatschappelijk vastgoed en mkb hebben opgezet. Maar als er wordt gekeken naar de brede verduurzamingsopgave, dan is er een woud aan one-stop-shops voor meerdere doelgroepen. Gezien de stapeling van beleid in de huidige praktijk, zou de ideale one-stop-shop alle regelingen voor verduurzaming bundelen. Alle pandeigenaren en gebruikers, waaronder

maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers zouden terecht moeten kunnen op een centraal punt van waaruit men wordt doorverwezen. De basis daarvan moet fijnmazig en lokaal/regionaal georganiseerd zijn. Belangrijk zijn daarbij onafhankelijke adviezen en aandacht voor de uitvoerbaarheid, dus ook aandacht voor een financieel plan en een toekomstbestendige bedrijfsvoering. Een fysieke locatie is niet nodig of logisch voor MaVa en mkb. Dit terwijl Europa wel een fysieke locatie vereist, eventueel in combinatie met een online loket.

In hoeverre zijn de provincies de juiste organisatie om de implementatie van artikel 18 voor mkb en/of MaVa structureel op te pakken? En wat zou het betekenen voor de huidige taken van de provincie als zij het ontzorgingsprogramma blijven uitvoeren?

Los van de gehanteerde bestuurslaag, onderschrijven alle geïnterviewden het belang van een duurzame organisatie van de ontzorging voor de lange termijn. De provincie is de meest geschikte bestuurslaag om de coördinatie van ontzorgingsprogramma's *met de huidige doelgroepen en doelstellingen* ook in structurele vorm op te pakken. Dit met name met het oog op landelijk dekking en uniformiteit. Dit zou geen taakverzwaring betekenen voor de provincies. De provincies voorzien daarbij wel een cruciale rol voor gemeenten in het werven van deelnemers en het mobiliseren en ondersteunen van het grote stille midden.

De stakeholders pleiten echter voor een meer integrale benadering van het vraagstuk, waarbij de verschillende (landelijke) programma's en regelingen voor de verschillende doelgroepen goed ontsloten worden via een online portal. Hierbij kan de uitvoering aan de achterkant georganiseerd worden bij verschillende partijen, afhankelijk van de doelgroep. Dit vraagt om een bredere afweging van de financiering en de coördinatie. De structurele opdracht vanuit Europa vraagt om structurele financiering. Dit betekent een middelenclaim voor de uitvoerende partijen bij de rijksoverheid. Er is nog veel onduidelijkheid met betrekking tot de manier waarop het kabinet toekomstige programma's wil financieren.

Hoe moeten de ervaring en expertise die de provincies nu in vier jaar hebben opgebouwd binnen het ontzorgingsprogramma meegewogen worden in dit vraagstuk?

Een belangrijk vraagstuk is de wijze waarop de structurele financiering vorm krijgt en wat de reikwijdte wordt van de opdracht. Los daarvan zijn belangrijke lessen uit de huidige ontzorgingsprogramma's:

- zorg voor continuïteit in coördinatoren/projectleiders;
- intensiver de samenwerking tussen gemeenten, provincie, (RES-) regio's en omgevingsdiensten;
- behoud onafhankelijke externe deskundigen die energieadviezen geven;
- schaal goede lokale en regionale programma's op naar landelijke programma's;
- behoud de mogelijkheid van regionale keuzes en speerpunten;
- behoud maatwerk met betrekking tot de afzonderlijke doelgroepen MaVa en mkb omdat deze sterk van elkaar verschillen, en omdat stakeholders verwachten dat er weinig synergie te behalen valt (als het gaat om benaderen en het inzetten van energiebesparingsadviezen).

Hoe zou het ministerie kunnen sturen op de uitvoering van de EPBD IV-richtlijn als de uitvoering van deze taak structureel bij de provincies (of een andere partij) wordt belegd?

Sturing vanuit het Rijk blijft noodzakelijk, waarbij de geïnterviewden vooral het belang van meer inzicht in resultaten (ten aanzien van CO₂-reductie) benadrukken. Men doet de volgende suggesties:

- breng verschillende organisaties en bestuurslagen bij elkaar;
- schep duidelijkheid over doelgroepen en financiering;
- zorg voor voldoende financiering;
- beperk administratieve lasten;
- schaal effectieve programma's op naar een landelijk niveau;
- ontsluit en koppel (online) de ingangen voor alle doelgroepen;
- behoud de onderlinge kennisuitwisseling en de rol daarin van de RVO;
- zorg voor een meer gestandaardiseerde aanpak met gedeelde definities van ontzorging(trajecten);
- stel (wettelijke) eisen aan gebouweigenaren, zoals slimme meters;
- maak de opbrengsten en resultaten van de CO₂-reductie inzichtelijk.

1.2 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag luidt: *Hoe zou de implementatie van artikel 18 van de EPBD IV volgens de stakeholders uitgevoerd moeten worden voor de utiliteitsbouw (MaVa en mkb), en wie is daarvoor de beste partij?*

Bij voortzetting van de huidige aanpak om specifiek eigenaren van maatschappelijk vastgoed en mkb'ers te ontzorgen, zijn de provincies de meest logische partij. Een belangrijk argument is de balans die provincies kunnen bieden tussen enerzijds landelijke dekking en uniformiteit (meer dan gemeenten) en anderzijds oog en ruimte voor regionale verschillen (meer dan de rijksoverheid). Hierbij hebben de gemeenten een belangrijke rol in het opschalen van de verduurzaming van MaVa en mkb, onder andere als het gaat om werving en doorverwijzing. Grote gemeenten kunnen ook zelf (al dan niet in opdracht van de provincie) de ondersteuning vormgeven.

Echter, om invulling te geven aan de gedachten van een one-stop-shop die *alle* gebouweigenaren en gebruikers informeert over technische en financiële mogelijkheden voor het verbeteren van de energieprestatie van gebouwen en processen, pleiten de stakeholders voor een meer integrale benadering van het vraagstuk. In deze benadering worden de verschillende (landelijke) programma's en regelingen voor de verschillende doelgroepen goed ontsloten via een online portal en kan aan de achterkant de uitvoering georganiseerd worden bij verschillende partijen, afhankelijk van de doelgroep. Dit vraagt om een bredere afweging van de financiering en de coördinatie. Een fysiek loket zal niet voorzien in een behoefte, het biedt wel de mogelijkheid om laagdrempelig contact op te nemen.

De structurele opdracht vanuit Europa vraagt om structurele financiering. Dit betekent een middelenclaim voor de uitvoerende partijen bij de rijksoverheid. Er is nog veel onduidelijkheid met betrekking tot de manier waarop het kabinet toekomstige programma's wil financieren.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

In 2023 en 2024 zijn de EU Energy Efficiency Directive (EED) III en de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) IV door de Europese lidstaten ondertekend. Dit betekent dat vanuit Europa nieuwe en strengere richtlijnen en verplichtingen komen omtrent de energiestaat van de gebouwde omgeving en de energie efficiëntie van organisaties. Lidstaten moeten de Europese afspraken van de EED III en de EPBD IV vertalen naar nationaal beleid.

In artikel 18 van de EPBD IV zijn er concreet afspraken gemaakt over zogenaamde ‘one-stop-shops’. Ook in artikel 22 van de EED III wordt het belang van deze ‘one-stop-shops’ bekrachtigd. In het artikel 18 is geregeld dat elke lidstaat zorg draagt voor de oprichting van een zogeheten éénloketsysteem dat gebouweigenaren en gebruikers informeert over technische en financiële mogelijkheden voor het verbeteren van de energiestaat van gebouwen en processen. Het gaat hier om een brede doelgroep van onder andere huishoudens, eigenaren van maatschappelijk of commercieel vastgoed, ondernemers en overheidsinstanties.

De twee ontzorgingsprogramma's voor het MaVa en het mkb kunnen worden gezien als een onderdeel van de implementatie van het artikel 18. Momenteel zijn de programma's echter van tijdelijke aard omdat ze via Specifieke Uitkeringen (SPUK) bij de provincies belegd zijn. Op het moment dat deze programma's gekoppeld worden aan Europese wetgeving, betekent dit dat de middelen structureel aangeboden moeten worden.

2.2 Onderzoeksvragen

Ten aanzien van structurele ontzorging hebben het ministerie van VRO en RVO behoefte aan inzicht in hoe en waar de ontzorgingsprogramma's belegd zouden kunnen worden. Dit leidt tot de onderstaande onderzoeksvragen.

Hoofd- en deelvragen:

Hoe zou de implementatie van artikel 18 van de EPBD IV volgens de stakeholders uitgevoerd moeten worden voor de utiliteitsbouw (MaVa en mkb), en wie is daarvoor de beste partij?

- Met welke onderbouwing is in 2020 de uitvoering van het ontzorgingsprogramma MaVa bij de provincies belegd?
- Wat zijn de huidige ervaringen met de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb en is het programma te verenigen met de kerntaken van de provincie?
- In hoeverre sluiten de bestaande ontzorgingsprogramma's aan bij de Europese richtlijnen voor een one-stop-shop?
- In hoeverre zijn de provincies de juiste organisatie om de implementatie van artikel 18 voor mkb en/of MaVa structureel op te pakken? En wat zou het betekenen voor de huidige taken van de provincie als zij het ontzorgingsprogramma blijven uitvoeren?
- Hoe moeten de ervaring en expertise die de provincies nu in vier jaar hebben opgebouwd binnen het ontzorgingsprogramma meegewogen worden in dit vraagstuk?
- Hoe zou het ministerie kunnen sturen op de uitvoering van de EPBD IV-richtlijn als de uitvoering van deze taak structureel bij de provincies (of een andere partij) wordt belegd?

2.3 Onderzoeksopzet

Deze stakeholderanalyse betreft een kwalitatief onderzoek op basis van een beperkte documentanalyse en 24 diepte-interviews onder 36 personen. Voor de interviews is gebruikgemaakt van een semigestructureerde gespreksleidraad. De interviews zijn online afgenomen via Microsoft Teams in de periode van 13 september tot en met 31 oktober 2024. RVO heeft een lijst met mogelijke gesprekspartners aangeleverd die door Ipsos I&O zijn benaderd. Voor kandidaten die niet op de uitnodiging ingingen, zijn vervangers gezocht. Daarnaast heeft Ipsos I&O uit het eigen netwerk een deskundige toegevoegd om het gemeentelijk perspectief te versterken.

Naast de oprichters van het ontzorgingsprogramma spraken we met beleidsmedewerkers, projectleiders en adviseurs van het ministerie van VRO, Klimaat en Groene Groei (KGG), het IPO en de VNG. Daarnaast spraken we met projectleiders en beleidsmedewerkers MaVa en/of mkb vanuit tien provincies, met beleidsmedewerkers en adviseurs op het vlak van verduurzaming vanuit vijf grote gemeenten en met één stichting. In de bijlage staat de geanonimiseerde lijst met geïnterviewden naar organisatie en de betreffende functies. De geïnterviewden spraken op persoonlijke titel.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 biedt de samenvatting en antwoord op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 zet de aanleiding en onderzoeksopzet uiteen. Vervolgens volgen er drie inhoudelijke hoofdstukken. Hoofdstuk 3 behandelt de totstandkoming van de ontzorgingsprogramma's en hoofdstuk 4 de ervaringen met de uitvoering, onder meer in het licht van de Europese richtlijn voor de one-stop-shop. Hoofdstuk 5 geeft richting aan de mogelijkheden om de ontzorgingsprogramma's voor de utiliteitsbouw structureel voort te zetten. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geïnterviewde stakeholders.

3 Totstandkoming ontzorgingsprogramma's

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe en met welke overwegingen de ontzorgingsprogramma voor MaVa en mkb tot stand zijn gekomen. Het gesprek met de oprichters is aangevuld met de reflecties van de overige geïnterviewden die destijds betrokken zijn geweest.

3.1 Urgenda als trigger

De ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van verschillende ontwikkelingen binnen verschillende overheidslagen in het kader van de verduurzaming van de utiliteitsbouw. Deze ontwikkelingen gaan tenminste elf jaar terug in de tijd. Nederland heeft namelijk sinds 2013 een [Klimaatagenda](#) op basis waarvan de overheid en het bedrijfsleven samenwerken aan diverse actielijnen. De verduurzaming van de utiliteitsbouw is concreter geworden naar aanleiding van de [Urgenda-uitspraak](#), toen de Hoge Raad in december 2019 bepaalde dat de overheid meer moet doen tegen de uitstoot van broeikasgassen.

In het voorjaar van 2020 is een politieke deal gesloten om uitvoering te geven aan de Urgenda-uitspraak. Besloten is dat het stimuleringsprogramma zich richt op de 'achterblijvers'. Kort daarvoor is het Kennis- en Innovatieplatform verduurzaming MaVa opgezet (KIP MV). Ondertussen was het team Utiliteitsbouw van het ministerie van BZK al bezig met een pilot over aardgasvrije scholen. Vanuit die ervaringen is de behoefte aan ondersteuning bij verduurzaming onder kleine eigenaren van MaVa en kleine gemeenten blootgelegd. Het ministerie en RVO hebben daarom geadviseerd om de Urgenda-middelen in te zetten voor deze doelgroep. Een gecombineerd team heeft nog in datzelfde jaar in relatief korte tijd het ontzorgingsprogramma MaVa opgezet.

3.2 Regionale insteek meest effectief geacht

Bij de oprichting is de keuze gemaakt om de uitvoering – dat wil zeggen: de coördinatie – van het ontzorgingsprogramma bij de provincies te beleggen. Het verkennende [ERAC-onderzoek](#) is voor de oprichters leidend geweest voor die keuze. Uit dit Europees vergelijkende onderzoek bleek dat een [regionale insteek](#) het meest effectief is voor ondersteuning bij verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Daarnaast sloot de keuze volgens de oprichters aan bij de provinciale taken om gemeenten te ondersteunen. En waar grotere gemeenten het wellicht zelf zouden kunnen oppakken, was de verwachting dat kleinere gemeente onvoldoende capaciteit en kennis zouden hebben. Daarbij zouden gemeenten zelf tot de doelgroep van het ontzorgingsprogramma gaan behoren.

Meer praktisch gezien bood de keuze voor de provincies een landelijk dekkend systeem dat relatief snel tot uitvoering kon overgaan. Het is bovendien een systeem dat voor landelijke koepelorganisaties zichtbaar zou zijn, en breed toegankelijk zou zijn voor allerlei doelgroepen. Een ander voordeel was dat vanuit het Rijk coördinatie met betrekking tot twaalf organisaties behapbaarder zou zijn dan afstemming met een veel groter aantal individuele gemeenten. Dat het ontzorgingsprogramma in relatief korte tijd is opgezet, is door de provincies niet als problematisch ervaren.

3.3 Beleidsvrijheid als uitgangspunt

De regeling is bij de eerste tranche breed en open opgezet, met veel beleidsvrijheid voor de provincies. Dergelijke beleidsvrijheid past bij het instrument SPUK, waarbij de invulling om de doelstelling te behalen grotendeels aan de ontvanger van de uitkering wordt overgelaten. Daarnaast past het ook bij de pluriformiteit van de provincies als het gaat om het aantal gemeenten, de mate van stedelijkheid, bestaande regionale samenwerkingsverbanden, relaties met koepelorganisaties, typen maatschappelijk vastgoed en bestaand vastgoedbeleid. De beleidsvrijheid mondde uit in verschillende aanpakken per provincie. Zo is er onder meer variatie in de mate waarin zij gebruik gingen maken van externe inhuur van adviseurs, in de reikwijdte van de ontzorging binnen een individueel traject en in de verdeling/prioritering van doelgroepen.

3.4 Doelgroepen: kleine eigenaren die ondersteuning nodig hebben

De ontzorgingsprogramma's van de provincies voor maatschappelijk vastgoed richten zich op kleinere eigenaren. Op haar [website](#) vermeldt RVO de volgende doelgroepen:

- gemeenten met minder dan 50.000 inwoners op 1 oktober 2022;
- schoolbesturen van door het Rijk bekostigde scholen in het basisonderwijs, met maximaal 15 gebouwen in eigendom;
- schoolbesturen van door het Rijk bekostigde scholen in het voortgezet onderwijs, met maximaal 10 gebouwen in eigendom;
- zorgaanbieders, met uitzondering van academische en algemene ziekenhuizen, met maximaal 10 gebouwde onroerende zaken in eigendom;
- culturele algemeen nut beogende instellingen (culturele ANBI), of een hieraan gelieerde culturele instelling, met maximaal 10 gebouwen in eigendom;
- stichtingen, verenigingen of coöperaties ter exploitatie en beheer van gebouwen met een publieksfunctie, zoals een buurthuis, dorps huis, wijkcentrum of gemeenschapscentrum, met maximaal 10 gebouwen in eigendom. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook scouting, welzijnswerk en speeltuinverenigingen;
- religieuze of levensbeschouwelijke instellingen met maximaal 10 gebouwen in eigendom;
- besturen van een kinderopvangorganisatie met maximaal 10 gebouwde onroerende zaken in eigendom.

Waren de eigenaren eenmaal geworven, dan was het een belangrijke vraag hoe ervoor te zorgen dat er geen budget zou worden gespendeerd aan vrijblijvend advies, en dat de eigenaren daadwerkelijk verduurzamingsmaatregelen door zouden voeren. Er zijn eigenaren van maatschappelijk vastgoed die op basis van een advies zelfstandig overgaan tot de uitvoering van verduurzaming, maar vooral kleine eigenaren hebben ook hierbij ondersteuning nodig. Om aan deze verschillen tegemoet te komen, hanteert het ministerie als uitgangspunt dat een ondertekende intentieverklaring de start van het traject markeert. Intentieverklaringen zijn één van de manieren om de doelmatigheid van het ontzorgingsprogramma te meten. De verklaring richt zich op de intentie van de deelnemer om mee te werken aan het traject en bijvoorbeeld informatie beschikbaar te stellen aan de adviseur waarmee een advies opgesteld kan worden. Ook spreekt men de intentie uit om de verduurzaming ten uitvoering te brengen.

3.5 Keuze voor provincies achteraf logisch

De vertegenwoordigers van de ministeries en de provincies vinden het over het algemeen een logische keuze dat het ontzorgingsprogramma voor maatschappelijk vastgoed destijds bij de provincies belegd is. Met name omdat provincies volgens hen ten opzichte van andere overheidslagen de meest geschikte positie innemen. Niet te ver van de praktijk, en dus met oog voor regionale bijzonderheden. Maar ook niet te dichtbij, met oog op behoud van overzicht. Temeer omdat gemeenten zelf ook een doelgroep zijn binnen het ontzorgingsprogramma.

Daarnaast kunnen de provincies volgens veel geïnterviewden gebruikmaken van hun sterkte als organisator en verbinder richting hun eigen gemeenten. Als derde belangrijk voordeel noemden geïnterviewden de mogelijke schaalvoordelen van de coördinatie. De potentiële doelgroep is per provincie een stuk groter dan per gemeente.

Er waren onder de geïnterviewden dan ook weinig bedenkingen ten aanzien van de keuze voor de provincies. Alleen aan de zijde van sommige gemeenten en van de VNG rezen er destijds bij de oprichting van het programma vraagtekens, onder meer vanwege twijfel of dat het wel zou passen bij de netwerken van de provincies. Provincies zouden volgens sommige gemeenten te ver af staan van lokale netwerken, zoals die van buurt- en dorpshuizen. Daarbij hadden de gemeenten in 2020 zelf ook een [Sectorale Routekaart](#) opgesteld, waarin zij hebben aangegeven op welke wijze zij zelf maatschappelijk vastgoed zouden kunnen gaan verduurzamen.

3.6 Uitbreiding naar mkb logisch voortvloeisel

Sinds mei 2024 is er ook een landelijk ontzorgingsprogramma voor het mkb. Waar het bij MaVa vaker gaat om de verduurzaming van gebouwen en de gebruiker ook vaak de eigenaar is, zijn mkb'ers minder vaak de eigenaar van het pand. Hierdoor gaat het bij hen vaker om de verduurzaming van het bedrijfsproces. In de praktijk blijkt er soms sprake van overlap met de doelgroep van MaVa, namelijk als het gaat om eerstelijnszorginstellingen (huisartsen, fysiotherapeuten, etc.) en cultuur (poppodia, theaters, etc.), die zowel ondernemer als maatschappelijke organisatie kunnen zijn.

De keuze om het ontzorgingsprogramma voor het mkb ook bij de provincies te beleggen was volgens de meeste geïnterviewden een logisch voortvloeisel uit de eerdere keuze ten aanzien van het MaVa. Voor de keuze ten aanzien van het mkb was er meer tijd, was er al een netwerk van het ministerie van BZK, RVO en de provincies en heeft men geleerd van de ervaringen met het al lopende programma voor maatschappelijk vastgoed.

De geïnterviewden vonden de provincie ook qua kerntaken geschikt voor de coördinatie van het programma voor de ontzorging van mkb omdat zij verantwoordelijk zijn voor de regionale economie en het vestigingsklimaat. Aangezien veel mkb zich op regionale schaal beweegt, vindt men hier de eerder genoemde verbindende rol van provincies relevant. Zo onderhouden de provincies bijvoorbeeld ook contacten met VNO-NCW en MKB Nederland.

Daarnaast was het oppakken van de ontzorging van het mkb organisatorisch voor sommige provincies een relatief kleine stap. Provincies zoals Groningen, Friesland en Drenthe hadden al beleid, programma's en/of loketten gericht op het mkb. Als verduurzaming daarin nog niet was meegenomen, hebben die provincies naar aanleiding van de SPUK die opgave toegevoegd aan de

bestaande initiatieven. Andere provincies zoals Noord-Holland moesten wel een nieuwe uitvoeringsorganisatie opzetten.

3.7 Financiering met SPUK's

Om de beschikbare Rijksgelden te alloceren voor de verduurzaming van de utiliteitsbouw, is voor de financiering van het ontzorgingsprogramma gekozen voor een Specifieke Uitkering (SPUK). De provincies krijgen in de vorm van een SPUK een budget toegewezen om beleid van de rijksoverheid uit te voeren. Het toenmalige ministerie van BZK bepaalde in dit geval hoeveel budget er voor een provincie beschikbaar gesteld werd, en waar dat aan besteed moest worden. SPUK's betreffen eenmalige uitkeringen. Voor het ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed is er inmiddels in drie tranches een SPUK uitgekeerd, waarvoor de provincies telkens een inschrijving hebben ingediend. Aanvullend is er één SPUK uitgekeerd voor het ontzorgingsprogramma mkb.

Bij de eerste uitgekeerde tranche kreeg iedere provincie eenzelfde budget, met het idee dat zij dezelfde opstartkosten zouden hebben en dat een gelijk aantal organisaties ondersteund zouden worden. Maar dat pakte anders uit. Met name omdat de ene provincie meer aan werving bleek te (moeten) doen dan de andere, is er in de tweede en derde tranche gericht gekeken naar de financieringsbehoefte van individuele provincies en zijn de uitkeringen daar meer op afgestemd. Voor het mkb-programma is er ook gekeken naar het aantal inwoners per provincie.

3.8 Alternatieve niveaus van governance destijds minder geschikt

Aan de geïnterviewden is gevraagd in hoeverre zij andere partijen dan de provincies ten tijde van het opzetten van de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb als logischer alternatief zagen. In hun antwoorden komen verschillende voor- en nadelen naar voren, waarbij de keuze die destijds is gemaakt, voor de doelgroep die het betreft, over het algemeen als een logische keuze wordt gezien.

Gemeenten

Over het algemeen werden gemeenten destijds als een minder logische partij beschouwd. De vertegenwoordigers van VNG stellen dat enkele gemeenten bij de totstandkoming van het programma wel degelijk de mogelijkheid onderzocht hebben of het bij hen belegd had kunnen worden. Voor veel maatschappelijk vastgoedeigenaren en mkb'ers zijn gemeenten volgens hen namelijk het eerste aanspreekpunt vanwege een subsidierelatie, een vergunningsrelatie of andere contacten op gemeentelijk niveau. Daardoor was het denkbaar dat in ieder geval de grotere gemeenten van Nederland een rol in de uitvoering zouden krijgen. Ook provincies signaleren dat organisaties en bedrijven nu eenmaal als eerste bij de gemeente binnenkomen.

Het zou niet mogelijk zijn geweest om een landelijk dekkend programma op te zetten omdat met name de kleinere gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om de ontzorging op te pakken. Volgens de geïnterviewden vanuit de landelijke overheidslagen hebben gemeenten recentelijk al veel taken toebedeeld gekregen vanuit het Rijk, en de vrees was er dat er een te forse taakverzwaring kon ontstaan.

Daarbij zijn gemeenten in Nederland dermate verschillend georganiseerd, wat zou kunnen leiden tot (te) versnipperd beleid en afbreuk aan de gewenste uniformiteit van het programma.

Omgevingsdiensten

In het verlengde van de gemeenten, zagen de meeste geïnterviewden weinig potentie in het beleggen van de ontzorging bij de omgevingsdiensten. De belangrijkste redenatie is dat omgevingsdiensten taken uitvoeren namens gemeenten, en daarmee zou het alsnog een capaciteitsissue zijn geworden voor de (kleinere) gemeenten. Daarbij hebben zij in hun relatie met bedrijven doorgaans geen stimulerende maar een controlerende rol, wat kan botsen met de uitvoering van het ontzorgingsprogramma.

Enkele geïnterviewden zien wel een aanvullende rol voor de omgevingsdiensten weggelegd in toezicht en handhaving. De Omgevingswet verplicht gemeenten namelijk om het toezicht op de energiebesparingsplicht (de wettelijke richtlijn) bij de omgevingsdiensten te beleggen. De inzet van de omgevingsdiensten zou volgens hen kunnen worden uitgebreid naar organisaties die niet onder de energiebesparingsplicht vallen, maar wel onder de huidige ontzorgingsprogramma's. Uiteraard onder voorwaarde dat hiervoor voldoende middelen beschikbaar komen.

Rijksoverheid

Het centraal beleggen van de ontzorging bij de rijksoverheid, en concreet met de RVO als betreffende uitvoeringsorganisatie, was voor de geïnterviewden een minder logische optie geweest. Men is het erover eens dat RVO als landelijke uitvoeringsorganisatie te ver van de burgers en ondernemers af staat. Het succes van de ontzorging hangt af van specifieke doelgroepen, die soms cultureel verankerd zijn binnen hele lokale netwerken. Provincies hebben daar meer zicht op, en men ziet het als een passende rol voor het Rijk om de provincies in hun taak te faciliteren. Daarnaast voorzagen de oprichters dat het complex zou zijn om in alle regio's adviesbureaus te selecteren en te monitoren.

Regionaal

De oprichters zagen het destijds als een optie om de ontzorging te beleggen op een niveau tussen provincie en gemeente in. Ook in andere gesprekken werden dergelijke niveaus genoemd, zoals stadsregio's, regionale stedenverbanden en de Regionale Energie Strategieregio's (RES). Echter, net als bij een keuze voor het niveau van de gemeenten, verwachten stakeholders dat ook op dat niveau de verschillen organisatorisch nog (te) groot zijn. Alleen regio's als de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en de Metropoolregio Eindhoven (MRE, ook wel Brainport genoemd) hadden volgens geïnterviewden mogelijk de benodigde capaciteit hierop te kunnen leveren.

Enkele geïnterviewden merken op dat in de huidige praktijk provincies als Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland de ontzorging op verschillende manieren op regionale schaal uitzetten, bijvoorbeeld in nauwe samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners.

Coördinerend versus uitvoerend

Enkele geïnterviewden maken in de gesprekken een (semantisch) onderscheid tussen de coördinatie en de uitvoering van de ontzorgingsprogramma's. Coördinatie zou in die zin bij de taken van provincies passen. Deze stakeholders geven aan dat de provincie zich met name moet richten op beleid en niet op uitvoering.

Eventueel kunnen provincies de uitvoering per regio of grote gemeente opknippen als daar binnen de provinciale context aanleiding voor is. Een andere, bestaande oplossing is dat provincies de daadwerkelijke uitvoering beleggen bij een aparte organisatie, zoals Groningen

Werkt Slim of het IBDO (ikbendrentsondernemer.nl). Deze organisaties fungeren als een loket waar mkb-ondernemers terecht kunnen voor energiebesparingsadvies (en in Drenthe ook voor andere ondernemersvragen). De provincie is in dit geval alleen opdrachtgever en financieel verantwoordelijk als budgethouder. De uitvoering is belegd in een uitvoeringsorganisatie met maatschappelijke partners.

4 Huidige uitvoering ontzorgingsprogramma's

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de geïnterviewden naar de huidige uitvoering van de ontzorging door de provincies kijken. De ervaringen met de ontzorgingsprogramma's zijn relevant om vast te stellen welke elementen wel en welke niet meegenomen moeten worden in een structurele aanpak. Daarnaast is de uitvoering besproken in het licht van de Europese richtlijnen voor de one-stop-shop met de vraag in hoeverre de provincies daar momenteel wel of geen invulling aan geven.

4.1 Ervaringen met de ontzorgingsprogramma's

De geïnterviewden zijn over het algemeen positief over de uitvoering van de ontzorgingsprogramma's, zoals die vanaf de totstandkoming tot en met eind 2024 is opgepakt door de provincies.

Beleidsvrijheid belangrijke voorwaarde voor succes

De beleidsvrijheid die de provincies vanuit het Rijk hebben gekregen wordt vaak als een van de eerste aspecten genoemd die het succes van de ontzorging verklaren. Die beleidsvrijheid heeft er volgens betrokkenen toe geleid dat de provincies programma's hebben opgezet die aansluiten bij de lokale context en mogelijkheden.

Reikwijdte programma's verschilt naar doelgroep en naar lengte traject

De provincies verschillen met hun aanpak met name in de reikwijdte van hun ondersteuning. Sommige provincies beperken zich tot het faciliteren van een energieadvies. Andere provincies lijken zelfs verder te gaan dan de EPBD-verplichting door volledig te ontzorgen tot en met het op locatie laten uitvoeren van quick-fix verduurzamingsmaatregelen zoals het plaatsen van radiatorfolie en tochtstrips. Zo is ook nazorg na uitvoering van maatregelen voor deelnemers als optionele dienst in de derde tranche toegevoegd. Landelijk opererende koepelorganisaties (bijvoorbeeld bepaalde religieuze organisaties) en bij hen aangesloten pandeigenaren zien deze verschillen, wat kan leiden tot onduidelijkheden, ontevredenheid of bijvoorbeeld lobby voor een andere aanpak. Zij zouden deze verschillen strijdig vinden met het idee van een one-stop-shop.

Er zat in de opzet van de SPUK een prikkel om veel doelgroepen te betrekken in de aanpak. Toch verschillen de provincies van elkaar in de keuze voor sectoren. Er zijn provincies die zich focussen op enkele sectoren zodat zij relatief veel aandacht kunnen geven aan onderwijs, buurthuizen of kleine gemeenten. In Friesland heeft bijvoorbeeld ieder dorp een eigen buurthuis, in eigendom van de buurtvereniging of een andere organisatie, terwijl het in Utrecht bijna altijd gaat om gemeentelijk vastgoed. Er zijn ook provincies die een meer generieke aanpak hebben die toegankelijk is voor een grotere groep eigenaren van MaVa.

Kennisdeling belangrijk

Naast de beleidsvrijheid benoemen meerdere geïnterviewden kennisdeling als één van de succesfactoren van de ontzorgingsprogramma's. De provincies zagen de onderlinge samenwerking op voorhand als een cruciaal element voor het succes van het programma. Het delen van kennis en ervaringen leidt tot een efficiëntere en effectievere aanpak. Zo is men te spreken over de kennissessies die RVO faciliteert.

Kennisdeling gebeurt daarnaast ook in de vorm van communicatie door de provincies zelf, bijvoorbeeld artikelen en social media posts naar aanleiding van opgeleverde projecten.

Energieadvies is nog geen verduurzaming

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de verschillende aanpakken even effectief zijn. De geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat een energiescan nog geen verduurzamingsmaatregel is. Maar waar de een aangeeft dat je de effectiviteit kan meten op basis van de inspanning (aantal uitgevoerde energiescans, getekende intentieverklaringen), wil de ander liever dat het programma beoordeeld wordt op de daadwerkelijk gerealiseerde CO₂-reductie.

Bottlenecks voor eigenaren om tot uitvoering te komen

In de gesprekken komen verder weinig negatieve aspecten over de ontzorgingsprogramma's naar voren. Zoals ook naar voren is gekomen in de twee kwalitatieve monitoringsrapportages over het ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed van Ipsos I&O, komt ook nu naar voren dat veel trajecten vertragen of stagneren bij de stap om tot uitvoering van de verduurzaming over te gaan. Maar dit wijt men vooral aan het gebrek aan financieringsmogelijkheden aan de deelnemerszijde en/of een tekort aan installateurs. Daarnaast zien de provincies het als een grote uitdaging om 'het grote stille midden' mee te krijgen. Lopende en afgeronde trajecten betreffen vooral deelnemers die al plannen hadden en/of verduurzaming hoog in het vaandel hebben staan.

SPUK's betekenen veel administratieve lasten

Specifiek ten aanzien van de governance, wordt de financiering van de ontzorgingsprogramma's zelf als een van de belangrijkste barrières gezien. De tijdelijke, geoormerkte financiering via SPUK's, brengt volgens de geïnterviewden voor de provincies veel administratieve lasten met zich mee. Bovendien is er door het tijdelijke karakter minder continuïteit waardoor sommige provincies van externe inhuur van projectleiders en coördinatoren gebruikmaken. Nadelen daarvan zijn het ontbreken van consistentie naar deelnemers en het risico op verlies van kennis en netwerken.

4.2 Reacties op de one-stop-shop

Tijdens de gesprekken is aan de geïnterviewden een tekst over de one-stop-shop voorgelegd. De tekst is geïntroduceerd als een beknopte interpretatie van de EU-richtlijn. Aan hen is gevraagd om op de tekst te reageren. Daarbij was de vraag in hoeverre de ontzorgingsprogramma's momenteel al aan de richtlijn voldoen.

EU-richtlijn one-stop-shop

Een one-stop-shop (letterlijk vertaald: éénloketsysteem) is een (bij voorkeur fysiek) loket waar huishoudens en/of organisaties zoals mkb'ers en maatschappelijke instellingen terecht kunnen voor ondersteuning bij de verduurzamingsopgave.

Dat zou kunnen betekenen:

Afhankelijk van hun behoefte kunnen organisaties ondersteuning krijgen in alle stappen van het verduurzamingsproces. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het bieden van onafhankelijke informatie over verduurzamingsmaatregelen, subsidies en financiering en aan ondersteuning op maat bij technische, administratieve en financiële vraagstukken en het maken van concrete verduurzamingsplannen voor de verduurzaming van het gebouw of de bijbehorende installaties.

Over het algemeen zijn de geïnterviewden het met elkaar eens dat de ontzorgingsprogramma's (als losse eenheid) al redelijk goed aansluiten bij de EU-richtlijn voor een one-stop-shop voor de specifieke doelgroep. Dat veel taken al worden ingevuld, laat volgens hen in ieder geval zien dat Nederland op de goede weg is. Enkelens plaatsent de kanttekening dat de richtlijn nog breed te interpreteren valt. De precieze invulling zal nog gebeuren naar aanleiding van een ministeriële beslissing. Zo bakenen de huidige programma's de doelgroepen af voor het ondersteunen van kleine maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers, terwijl het later kan blijken dat het breder moet vanuit Europa.

Een one-stop-shop is in de ogen van veel geïnterviewden dus breder dan de huidige ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb. De loketten voor mkb en de verduurzaming van bedrijventerreinen en regionale energieloketten voor particuliere huishoudens kunnen namelijk ook als one-stop-shops gezien worden. Specifiek voor het mkb zijn er meerdere regelingen waar men gebruik van kan maken, waar het provinciale ontzorgingsprogramma er één van is. Ook andere geïnterviewden zoals vanuit het IPO en VNG signaleren een versnipperde aanpak en een stapeling van beleid binnen de Nederlandse verduurzamingsopgave.

Voor een maatschappelijk vastgoedeigenaar of ondernemer kan de ingang van het te nemen verduurzamingspad verschillen, afhankelijk van de eigen provincie of gemeente. En waar bij MaVa de nadruk ligt op schilverbetering van gebouwen en quick fixes, ligt bij het mkb de nadruk op het verduurzamen van het bedrijfsproces en installaties. Sommige provincies twijfelen daarom aan de praktische uitvoerbaarheid van de one-stop-shop. Hun zorg is of het loket in de praktijk toegankelijk genoeg zal zijn voor de uiteenlopende doelgroepen, die gewend zijn aan hun lokale vertrouwde contactpunten. Een suggestie om aansluiting te houden bij bestaande netwerken en structuren is een meer getrapte aanpak, waarbij de one-stop-shop koepelorganisaties faciliteert in het bieden van ondersteuning aan onderliggende organisaties.

De meeste geïnterviewden zien een efficiëntere invulling van de one-stop-shop voor zich. De ideale one-stop-shop zou alle regelingen voor verduurzaming bundelen. Alle pandeigenaren en gebruikers, waaronder maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers zouden terecht moeten kunnen op een centraal punt van waaruit men wordt doorverwezen. De basis daarvan moet fijnmazig en lokaal/regionaal georganiseerd zijn. De stakeholders benadrukken het belang van onafhankelijkheid bij de doorverwijzing. Daarnaast is het zaak om per casus keuzes in verduurzaming binnen de organisatiecontext te plaatsen, waar energiebesparing onderdeel van een gezond financieel plan moet zijn.

De voorgelegde tekst spreekt verder over een 'bij voorkeur fysiek loket'. De meeste geïnterviewden zien een fysieke locatie niet als een relevante of noodzakelijke invulling voor het MaVa en mkb. De basis moet een online platform zijn waar je alles kunt vinden en dat de mogelijkheid biedt om telefonisch of online contact op te nemen met een coördinator. Met name als het straks gaat om de achterblijvende organisaties zoals buurthuizen en kerken mee te krijgen in de verduurzaming, is het zaak voor adviseurs om bij hen langs te gaan. Bij MaVa gaat het vaak om organisaties die zelf een pand bezitten, en bij het mkb draait de CO₂-reductie vaker om de installaties en processen. Hier kunnen grote investeringen mee gemoeid zijn. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het mkb verwacht dat zij benaderd worden, wat betekent dat bedrijfsbezoeken vast onderdeel van het programma moeten zijn.

4.3 Reikwijdte van de one-stop-shop

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich specifiek op de manier waarop de huidige ontzorgingsprogramma's voor de utiliteitsbouw (MaVa en mkb) in het licht van de nieuwe Europese regels zouden kunnen worden voortgezet. Daar zijn de deelvragen ook op toegespitst. Tijdens de meeste gesprekken bleek dat geïnterviewden aandacht vroegen voor het brede palet aan regelingen en programma's voor de diverse doelgroepen, zoals die nu bestaan. Zeker in het licht van de Europese richtlijn voor de one-stop-shop zien zij aanleiding om niet alleen te kijken naar de toekomst van de ontzorgingsprogramma's, maar om het geheel aan regelingen bij elkaar te brengen en op elkaar af te stemmen. Daarom schetsten wij in deze paragraaf de regelingen en programma's zoals die in de interviews naar voren zijn gekomen. Er zijn meerdere regelingen en programma's die verschillende doelgroepen stimuleren of verplichten om energie te besparen en te verduurzamen. Deze zijn op regionaal en/of op nationaal niveau georganiseerd. Verschillende maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers kunnen onder meerdere initiatieven vallen. De interviews hebben vermoedelijk geen uitputtende lijst opgeleverd, maar genoemd zijn:

- De [energiebesparingsplicht](#) (een wettelijke richtlijn) verplicht bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen - met een terugverdientijd van 5 jaar of minder - uit te voeren. De energiebesparingsplicht geldt voor locaties met een relevante milieubelastende activiteit én met een jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas (equivalent). De eigenaar van het gebouw is verantwoordelijk voor de energiebesparingsplicht voor het gebouw. Dit kan ook de gebruiker zijn, maar dat hoeft niet. De omgevingsdiensten controleren hierop.
- De [Regionale Energie Strategie](#) (RES) en de gemeentelijke [Transitieviesies Warmte](#).
- Het [Regionaal Energieloket](#) (REL) stimuleert de energiebesparingsplicht. Het REL geeft informatie en advies aan woningeigenaren, VvE-besturen en ondernemers (zakelijk/niet-woningen) over verplichte energiemaatregelen, subsidiemogelijkheden, begeleiding en verwijst door naar commerciële partijen die bijvoorbeeld een energieadvies kunnen geven. Provincies en gemeenten kunnen vanuit hun ontzorgingsprogramma doorverwijzen naar dit loket. Ook kunnen gemeenten en provincies met een eigen energieloket zich aansluiten bij het REL.
- Diverse gemeenten hebben eigen energieloketten.
- Het [Nationaal Programma Verduurzaming Industrie](#), gericht op grotere energie-intensieve bedrijven waaronder bepaalde sectoren van het mkb.
- Het [Nationaal Programma Regionale Energiestrategie](#), dat zich ook richt op het beperken van het energieverbruik. Onderdeel daarvan is de wijkaanpak aardgasvrije woningen.
- Het [Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen Nederland](#) is gericht op het vergroten van de organisatiegraad van bedrijventerreinen. Het programma helpt om de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen in Nederland te versnellen.
- Het [Stimuleringsprogramma Energiehubs \(2024\)](#). Met het programma wordt versnelling aangebracht in de ontwikkeling van energiehubs.
- [De informatie van RVO](#) over subsidies, fiscaal voordeel, advies en ondersteuning bij de verduurzaming van gebouwen.
- Het landelijke [Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed](#) (KIP MV) met een sectorale aanpak van verduurzaming. Er worden veel instrumenten ontwikkeld waarmee vastgoedeigenaren ook zelf aan de slag kunnen.
- De landelijke GreenDeal voor de zorg ([Green Deal Duurzame Zorg](#)).
- De regionale GreenDeal voor de sport, uitgevoerd door [SportUtrecht](#).

5 Structureel beleggen ontzorgingsprogramma's

Momenteel – eind 2024 – zijn de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb van tijdelijke aard doordat ze via SPUK's bij de provincies zijn belegd. Wanneer de ontzorgingsprogramma's gekoppeld worden aan Europese wetgeving, betekent dit automatisch dat de middelen ook structureel aangeboden moeten worden om deze verplichting uit te voeren. Aan de geïnterviewden is gevraagd welke organisatie het meest geschikt zou zijn om de ontzorging structureel op te pakken en hoe de rijksoverheid kan sturen op effectieve en efficiënte uitvoering.

5.1 Provincies zien potentie in voortzetting coördinatie

De geïnterviewden zijn eensgezind dat de ontzorging van het MaVa en mkb structureel en duurzaam belegd moet worden.

Structureel beleggen leidt tot continuïteit en kennisbehoud

Vanuit de rijksoverheid en het IPO verwacht men dat het structureel beleggen van de coördinatie van de one-stop-shops, zoals beschreven in artikel 18 van de EPBD IV, zal leiden tot meer continuïteit en kennisbehoud in de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb. Het zou maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers meer vertrouwen en handelingsperspectief kunnen bieden. Dit geldt zowel voor terugkerende als voor nieuwe deelnemers aan de programma's. De meeste geïnterviewden vanuit de rijksoverheid, het IPO en de provincies zelf zien de provincie als een geschikte bestuurslaag om de coördinatie op structurele wijze voort te zetten. Een belangrijk argument is de balans die provincies kunnen bieden tussen enerzijds landelijke dekking en uniformiteit (meer dan gemeenten) en anderzijds oog en ruimte voor regionale verschillen (meer dan de rijksoverheid). Daarnaast zou het volgens de provincies een logische keuze zijn om voort te bouwen op de ervaring en het netwerk dat zij in de afgelopen jaren hebben opgebouwd. Voor de provinciale organisatie zou structurele belegging betekenen dat er meer vast personeel nodig is en minder externe inhuur, waardoor kennis behouden blijft.

Geen sprake van taakverzwaring (maar provincies kunnen het niet alleen)

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het structureel beleggen van de coördinatie bij de provincie niet tot taakverzwaring zou leiden. De provincies voeren de taken immers nu ook al uit, zij het tijdelijk. Daarnaast erkennen meerdere provincies de afhankelijkheid van de politiek, maar achten ze tegelijkertijd het afbreukrisico daarvan klein. Men is het erover eens dat politiek invloed kan hebben op hoe de wind waait binnen de provincie en of er veel steun is voor verduurzaming. Maar ook gemeenten en het Rijk zijn afhankelijk van politieke processen, wat geen reden zou mogen zijn om de ontzorging wel of niet bij de provincies te beleggen. Daarbij geeft men aan dat wanneer er geld vanuit het Rijk of de EU beschikbaar is, het doorgaans niet politiek gevoelig ligt om dit beleid uit te voeren. Zeker als het geld geoormerkt is voor ontzorging, zal het naar verwachting geen probleem vormen om het ook daarvoor in te zetten.

Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat provincies het niet alleen kunnen: ze hebben marktpartijen nodig voor het geven van concrete adviezen, gemeenten voor het werven van deelnemers, gemeenten en/of regionale organisaties voor het uitrollen van programma's onder de verschillende doelgroepen en de Rijksoverheid om succesvolle programma's landelijk op te schalen. Hieronder komen die punten uitgebreider aan de orde.

Regionale uitvoeringsorganisaties

Geïnterviewden geven aan dat enkele regio's ook een coördinerende rol kunnen spelen, maar dat het niet mogelijk is om de coördinatie bij de regio's zelf te beleggen. Dit geldt ook voor de omgevingsdiensten: zij kunnen wel een rol spelen, maar zijn niet de aangewezen partij om de coördinatie op te pakken. Enkele provincies doen de suggestie om (per provincie) één of meerdere uitvoeringsorganisaties aan te wijzen of op te richten, waarbij de provincie opdrachtgever en budgethouder is. Dit om de samenwerking tussen alle partijen te verbeteren en gebruik te maken van beschikbare netwerken. De Monumentenwacht, IBDO (Drenthe) en Groningen Werkt Slim worden in dat kader genoemd als voorbeelden. Al met al zien veel geïnterviewden het belang van intensievere samenwerking, landelijke coördinatie en regionale variatie in aanpak en uitvoering.

Cruciale rol voorzien voor gemeenten, met name qua werving stille midden

Er zullen altijd nieuwe ondernemers bijkomen die ondersteuning nodig hebben. Meerdere geïnterviewden signaleren dat sommige doelgroepen voor ontzorging dreigen te gaan opdrogen (hoewel niet alle gebouwen zijn verduurzaamd, is de groep pandeigenaren dat deel wil of kan nemen aan het ontzorgingsprogramma klein) en er verzadiging gaat optreden. Wanneer de koplopers onder de maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers aan boord zijn, wordt het een grote uitdaging om draagvlak te creëren en het grote stille midden te mobiliseren voor verduurzaming. De rol van de provincies is in de praktijk de laatste jaren al veel ruimer geworden. Provincies hebben daarom beleidsvrijheid nodig om de middelen efficiënt in te zetten en om eigen keuzes te maken op basis van regionale behoeften en omstandigheden.

De signalen die gemeenten en provincies krijgen van maatschappelijk vastgoedeigenaren en ondernemers gaan namelijk vooral over de behoefte aan laagdrempelig persoonlijk contact en maatwerk. Binnen het huidige ontzorgingsprogramma MaVa wordt hieraan invulling gegeven. Maar gemeenten hebben vaak al nauwere contacten, waarbij de relatie niet koud hoeft te worden opgebouwd. De doelgroepen kloppen in de praktijk vaak eerst bij hun gemeente aan als het om verduurzaming gaat. Ook omdat er op andere momenten in het jaar contact is, bijvoorbeeld omtrent subsidies. Gemeenten kunnen succesvoller zijn in het bereiken van het stille midden.

Zowel vanuit de ministeries als vanuit de provincies geven geïnterviewden aan dat de gemeenten een belangrijke rol hebben in het opschalen van de verduurzaming van MaVa en mkb. Meerdere geïnterviewden vinden dat de provincie ondersteund moeten worden door gemeenten en/of door (al dan niet op te richten) uitvoeringsorganisaties. Met name met betrekking tot de werving voorzien provincies een belangrijke rol voor hun lokale partners. Gemeenten hebben doorgaans warmere contacten met de doelgroep dan de provincie.

Grotere gemeenten kunnen zelf de coördinerende rol op zich nemen

Enkele geïnterviewden vanuit de provincies geven aan dat het logischer is om gemeenten de programma's te laten coördineren in plaats van de provincies. Het gaat dan weliswaar voornamelijk om de grotere gemeenten, waar vaak ook al trajecten lopen voor de verduurzaming van MaVa en mkb. Deze gemeenten zouden er in principe de uitvoerkracht voor hebben. Daarbij zijn volgens een geïnterviewde grotere gemeenten vaak progressiever en vooruitstrevender, waardoor zij eerder inzetten op verduurzaming. Een provincie vult nog aan dat sommige provincies minder inwoners hebben dan enkele grote gemeenten, en je de kleinere provincies ook als grote gemeente zou kunnen beschouwen (of andersom).

Waar het (met name de kleinere) gemeenten ontbreekt aan uitvoeringscapaciteit, kan de provincie of een regionale uitvoeringsorganisatie opvolging geven aan de werving. Ook het delen van adviseurs op regionaal niveau kan uitkomst bieden. Enkele provincies zijn wat stilliger en vinden het een taak voor het ministerie van VRO om de 'vrijblijvendheid bij gemeenten weg te nemen'

Versnelling vereist meer integrale benadering

De geïnterviewden vanuit VNG en de gemeenten benadrukken de noodzaak van het structureel beleggen van ontzorging voor de langere termijn. Bij voortzetting van de huidige programma's met de huidige doelgroepen en doelstellingen kan het beleggen bij de provincies wellicht afdoende zijn. Maar als je een versnelling van de verduurzaming wil bewerkstelligen, zal volgens de geïnterviewden de 'lappendeken' aan loketten/one-stop-shops vereenvoudigd moeten worden, en zullen gemeenten een grotere rol moeten krijgen.

Successen landelijk opschalen

Als het op gemeentelijk niveau of provinciaal niveau lukt om een succesvol programma op te zetten, dan zou gekeken moeten worden of je dat programma landelijk kunt opschalen. Hier zien geïnterviewden een rol voor de Rijksoverheid en de RVO. Andersom kun je landelijke ondersteuningsprogramma's ook via de gemeenten ontsluiten. De [Green Deal Duurzame Zorg](#) wordt in een gesprek genoemd als een voorbeeld van een programma dat landelijk is opgeschaald. Daar hoeven gemeenten geen eigen aanbod voor te ontwikkelen. Dit zou kunnen worden aangevuld met een controlerende rol van de omgevingsdiensten. Strakkere (eventueel wettelijke) kaders zouden kunnen helpen om meer te sturen op de achterblijvers.

5.2 Financiering belangrijke voorwaarde maar onduidelijk

In het geval van structurele belegging van de ontzorgingsprogramma's is het volgens alle geïnterviewden een belangrijke vraag hoe financiering geregeld kan worden. Zij verwachten in ieder geval een middelenclaim bij de rijksoverheid. De toekomst van de SPUK-regelingen is onzeker. Momenteel verloopt de financiering via SPUK's, maar het kabinet Schoof gaat voor iedere SPUK [afzonderlijk beoordelen](#) of deze wel of niet kan verdwijnen. Een SPUK had volgens geïnterviewden als voordeel dat het Rijk het budget kon oormerken/labelen. Anderzijds, een SPUK is geen structureel budget en was ook niet in lijn geweest met de Europese richtlijn. Daarbij geven de provincies aan dat het verdwijnen van de SPUK-regeling tot minder administratieve lasten zou leiden.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het ministerie van VRO in de toekomst moet blijven toezien dat het geld daadwerkelijk aan verduurzaming wordt besteed. Het is vooral een eerste zorg en men heeft nog geen kant-en-klare oplossingen. Qua financiering worden er verder alleen globale suggesties gedaan zoals Decentralisatie Uitkeringen (DU). Dit zijn structurele budgetten waarbij het betreffende bestuursorgaan (politieke) beleidsvrijheid heeft om de middelen te prioriteren zonder directe verantwoording aan het Rijk over de besteding. Daarnaast zien geïnterviewden financieringsmogelijkheden via subsidies of via een fonds, zoals een landelijk energiefonds. Hier kunnen wel voorwaarden aan gesteld worden, maar het structurele karakter is dan weer minder groot.

5.3 Splitsen of combineren van beide ontzorgingsprogramma's

Over het al dan niet splitsen van de ontzorgingsprogramma's voor MaVa en mkb zien de geïnterviewden verschillende voor- en nadelen, veelal afhankelijk van de wijze van financieren. De meningen lopen uiteen als het een SPUK blijft, splitsen is logisch als het een subsidie wordt, maar splitsen is dan weer niet logisch in het geval van een Decentrale Uitkering.

Genoemde voordelen van splitsen zijn:

- er is geen (politieke) keuze nodig voor waar de meeste energie naartoe gaat (de vrees bestaat dat MaVa minder aandacht krijgt terwijl die doelgroep doorgaans weinig eigen uitvoeringskracht heeft);
- de aandacht voor beide doelgroepen is gewaarborgd;
- beide programma's kunnen zich optimaal doorontwikkelen.

Genoemde voordelen van samenvoegen zijn:

- een beperking van de administratieve lasten bij de (financiële) verantwoording;
- de mogelijkheid om budgetten flexibel in te zetten op basis van behoefte van de doelgroep;
- het weghalen van schotten leidt tot minder groepen die in verschillende regelingen vallen, zoals horeca in een sporthal of eerstelijns gezondheidszorg in maatschappelijk vastgoed;
- de mogelijkheid om beter te sturen op resultaat in termen van zoveel mogelijk CO₂-reductie.

Volgens veel geïnterviewden verschillen de doelgroepen MaVa en mkb sterk van elkaar en is er (als het gaat om benaderen en het inzetten van energiebesparingsadviezen) weinig synergie te behalen. Een volledig geïntegreerde aanpak is – om een geïnterviewde te citeren – 'een illusie'.

5.4 Sturing Rijk: kennisdeling, opschalen en meer inzicht in resultaat

Veel geïnterviewden geven aan dat de sturing van het Rijk nog niet uitontwikkeld is. Een nieuwe regeling mag in ieder geval niet leiden tot het opheffen van de landelijke dekking.

Standaardiseren

Verschillende geïnterviewden benadrukken het belang van het contact en samenwerking tussen het Rijk, de RVO en de provincies om de kwaliteit van de uitvoering onderling af te stemmen, te verbeteren en om van elkaar te leren. De geïnterviewden geven aan dat de governance op een aantal punten kan worden versterkt. Zo kan het vanuit efficiëntieoogpunt goed zijn om te kijken naar een meer gestandaardiseerde aanpak met gedeelde definities van ontzorging(trajecten). Of meer landelijke coördinatie voor bepaalde sectoren met aan de achterkant regionale coaches en adviseurs. Ook kan het Rijk helpen met het reduceren van de genoemde administratieve lasten van provincies.

Kennisdelen

Voor RVO voorzien geïnterviewden de taak om het delen van kennis en ervaringen te blijven faciliteren, zoals bijvoorbeeld met het Ontzorgingsfestival al gebeurt. Ook kan RVO denken aan meer kennisdeling met andere stakeholders, bijvoorbeeld omgevingsdiensten en organisaties zoals Milieucentraal. Meer kennisdeling via het Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed (KIP MV) komt in de gesprekken verder nauwelijks aan bod. Waar één provincie vindt dat het KIP 'meer eieren moet gaan leggen', geven de oprichters aan dat het platform groeiende is met de ervaring van de provincies.

De geïnterviewden vanuit het ministerie van VRO vinden het lastig om aan te geven hoe met het KIP invulling kan worden gegeven aan de Europese verplichtingen omdat het KIP een ander abstractieniveau betreft.

Sturen op resultaat

Naast meer kennisdeling is meer sturing op resultaat een wens bij diverse geïnterviewden. Een probleem daarbij is dat het lastig is om effecten te meten vanwege de indirecte effecten als het gaat om de gerealiseerde CO₂-reductie. Wel zien zij een mogelijkheid tot meer uniforme rapportages, waarin ook meer gespecificeerd wordt hoe doelgroepen presteren met betrekking tot de energiebesparingsplicht. Een aantal provincies sluit zich aan bij het standpunt dat het momenteel ontbreekt aan goede en eenvoudige monitoring. De intentieverklaringen vindt men te mager en de monitoring blijft volgens hen te veel hangen in de uitvoeringspraktijk, zoals het aantal deelnemers of adviezen.

Voorzet voor uitbreiden monitoring

Het zou goed zijn als er meer kengetallen komen over wat het programma oplevert in tonnen CO₂. Het blijft bij de aanname dat advies tot een realisatie leidt, zonder dat de impact duidelijk wordt. Een suggestie van enkele geïnterviewden is het ontwikkelen van een nieuwe (TNO)-rekenmethode om de resultaten van de ontzorging zichtbaarder te maken. Ook het verplichten van slimme meters (in relatie tot de aanstaande [Gebouwautomatisering- en controlesystemen](#)) wordt genoemd om meer inzicht te krijgen in de energiebesparing van de utiliteitsbouw.

Al met al zou de sturing door het Rijk verbeterd kunnen worden door:

- Een duidelijke opdracht, landelijk dekkend.
- Gedeelde definities van ontzorgen.
- Uniforme rapportages met daarin:
 - Wat is de omvang van de doelgroep, in aantallen en in potentiële CO₂-reductie?
 - Hoeveel ondernemers/partijen bereikt?
 - Welke doelgroepen / typen mkb / vallend onder energiebesparingsplicht?
 - Welke vragen hebben zij?
 - Welke adviezen zijn gegeven?
 - Hoe ervaren zij die adviezen?
 - Wordt het uitgevoerd en zo ja wat?
 - Tot welke energiebesparing leidt dit?
 - Zo nee, waarom lukt het niet?
 - Wat heeft dit gekost?

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Hieronder de lijst met geïnterviewden, naar organisatie en de betreffende functies:

Gesprek	Organisatie	Personen & functies
1	Ministerie van VRO	1 beleidsmedewerker MaVa; 1 beleidsmedewerker mkb
2	Ministerie van KGG	1 beleidsmedewerker energiebesparing
3	Interprovinciaal Overleg (IPO)	1 adviseur klimaat & energie
4	Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)	1 beleidsmedewerker MaVa
5	Oprichters ontzorgingsprogramma MaVa	3 – destijds projectleiders bij RVO (2) en BZK (1)
6	Provincie Groningen	2 projectleiders MaVa
7	Provincie Groningen	1 beleidsmedewerker mkb
8	Provincie Friesland	1 projectleider Mava & mkb
9	Provincie Friesland	1 beleidsmedewerker mkb
10	Provincie Drenthe	2 projectleiders MaVa
11	Provincie Drenthe	2 beleidsmedewerkers mkb
12	Provincie Noord-Holland	1 projectleider MaVa & mkb
13	Provincie Zuid-Holland	1 projectleider MaVa
14	Provincie Utrecht	1 beleidsmedewerker MaVa & mkb; 1 projectleider MaVa
15	Provincie Gelderland	1 beleidsmedewerker MaVa; 1 projectleider MaVa
16	Provincie Zeeland	1 beleidsmedewerker MaVa
17	Provincie Noord-Brabant	1 beleidsmedewerker; 1 projectleider MaVa & mkb
18	Provincie Limburg	1 beleidsmedewerker MaVa & mkb; 1 projectleider MaVa
19	Gemeente Meierijstad	1 senior opgaveregisseur & 1 projectleider duurzaamheid
20	Gemeente Utrecht	1 beleidsadviseur/ projectleider verduurzaming MaVa
21	Gemeente Rotterdam	1 adviseur duurzaam en gezond bouwen
22	Gemeente Den Haag	1 beleidsadviseur & 1 teammanager duurzaamheid
23	Gemeente Eindhoven	3 beleidsmedewerkers energietransitie
24	Stichting Groene Economie Limburg	1 directeur

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl