

Bestedingsplan verhoging SDE++-plafond 2022

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?

Toelichting:

In de Miljoenennota 2022 is opgenomen:

'Het grootste deel van de extra middelen die het kabinet reserveert, gaat naar een ophoging van de SDE++ in 2022. Dit draagt bij aan emissiereductie in 2030. Hiervoor reserveert het kabinet in totaal 3 miljard euro, die over meerdere jaren tot uitbetaling komt. Hoewel SDE-middelen doorgaans worden opgebracht via de Opslag Duurzame Energie, wordt de ophoging nu betaald uit de algemene middelen, zodat er door deze maatregel geen lastenverzwaring via de energierekening plaatsvindt. Het doel van de ophoging van de SDE++-regeling is om met meerdere technologieën bij te dragen aan de verduurzaming van onder andere de gebouwde omgeving, mobiliteit, glastuinbouw en industrie.'

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?¹ Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?
NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

Indien in 2024 nog niet het structurele bedrag is bereikt, wordt de meerjarige reeks, tot het jaar waarin de uitgaven structureel zijn, toegevoegd aan de tabel.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	cum.
Totale reeks	200	200	200	200	200	200	200	200	200	3.000
Eerder aangevraagd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beoogd budget huidig plan	5	5	5	5	81	231	250	232	214	2.814
Resterend	195	195	195	195	119	-31	-50	-32	-14	186

De SDE++ uitgaven vinden bij beschikking in 2022 plaats gedurende de totale looptijd van de subsidies (meestal 15 jaar). De eerste SDE kasuitgaven zullen naar verwachting in 2026 plaatsvinden en de laatste in 2043, daarom wordt in de tabel de periode 2022-2027 met de verwachte cumulatieve kasuitgaven gepresenteerd. Daarnaast zijn uitgaven van circa 5 miljoen euro per jaar voorzien tot 2030 ten behoeve van uitvoering van het CO₂-reductiebeleid, hieronder vallen onder andere kosten van PBL, RVO en RCR.

De reservering op de AP is bij besluitvorming indicatief in een ritme van 200 mln. per jaar gezet vanaf 2022 tot en met 2036. Dit in afwachting van nadere uitwerking van het daadwerkelijke kasritme. De uitwerking resulteert in een kasreeks die in de jaren 2027-2030 het reserveerde budget overstijgt. Ook is budget nodig voor de jaren 2037-2042. Het opgevraagde budget van 2.814 mln. past binnen het cumulatief gereserveerde budget. Het resterende bedrag van € 186 mln blijft voorsnog gereserveerd op de Aanvullende Post. De rest van de kasuitgaven worden op een later moment via de reguliere begrotingsystematiek in het juiste ritme gezet.

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen? Licht toe:

Deze maatregel is onderdeel van een pakket wat erop is gericht om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis en de doelen uit de Klimaatwet (49 procent CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990), dat extra emissiereductie beoogt te realiseren en om te werken aan de energie-infrastructuur van de toekomst.

Investerings in CO₂-reducerende maatregelen ter ondersteuning van de uitvoering van het Urgenda-vonnis en het realiseren van de doelen uit de Klimaatwet kennen voorsnog vaak een

¹ Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

onrendabele top, wat betekent dat de kostprijs van CO₂-reducerende maatregelen hoger ligt dan de marktwaarde van CO₂-reductie. Dit komt onder andere doordat de externe kosten van CO₂-uitstoot onvoldoende geprijsd wordt. Hierdoor zal er zonder enige vorm van subsidiëring onvoldoende geïnvesteerd worden in CO₂-reductie om de doelstellingen te bereiken. Hier voorziet de SDE++ in. Daarnaast draagt de SDE++-regeling bij aan het realiseren van kostenreducties in de toepassing van CO₂-reducerende maatregelen omdat de technieken die via de SDE++ worden gestimuleerd profiteren van leereffecten, wat inhoudt dat er kostenreducties plaatsvinden wanneer er op grotere schaal toepassingen van de technieken plaatsvinden. De kostendaling van Zon PV de laatste jaren is hier een goed voorbeeld van.

Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?

Het doel van de ophoging van de SDE++-regeling is om met meerdere technologieën op kosteneffectieve wijze bij te dragen aan emissiereductie en de verduurzaming van onder andere de gebouwde omgeving, mobiliteit, glastuinbouw en industrie.

Toelichting:

De SDE++ voorziet in het kosteneffectief stimuleren van CO₂-reducerende maatregelen op basis van een techniek-neutrale veiling. Binnen de regeling bestaan een aantal randvoorwaarden zoals het plafond voor CCS (7,2 Mton voor de industrie en 3Mton voor de e-sector). Het plafond voor de industrie is voor 2022 met maximaal 2,5 Mton verhoogd. Het plafond is daarbij zo vastgesteld dat er substantiële middelen beschikbaar blijven voor andere technologieën, waaronder warmte (afhankelijk van de toekenning van het budget in de komende openstelling). Het plafond van 35 TWh voor hernieuwbare elektriciteit blijft ongewijzigd.

Na de openstelling van de SDE++ in 2022 is beoogd een effectieve stimulering van de verschillende technologieën te borgen. De komende periode wordt een systeem met minimale afbakening tussen (groepen van) technologieën uitgewerkt, zonder dat er technieken worden uitgesloten, en zo snel mogelijk geïntroduceerd. Vanwege de benodigde wijzigingen in de regelgeving wordt het aangepaste systeem vanaf 2023 opengesteld voor aanvragen.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?

Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Toelichting:

Met deze intensivering van de SDE++ wordt naar verwachting circa 3-4 Mton CO₂-reductie in 2030 gerealiseerd aanvullend op de afspraken uit het Klimaatakkoord. De uiteindelijke gerealiseerde CO₂-reductie hangt af van de daadwerkelijke subsidieaanvragen, maar naar verwachting is het mogelijk om met dit budget en de plafondverhoging CCS een additionele 2-2,5Mton CO₂-reductie via CCS te realiseren en via een combinatie van overige technieken maximaal circa 1-2Mton additionele CO₂-reductie te realiseren. Naar verwachting wordt maximaal de helft van deze additionele opgave via CCS gerealiseerd en de andere helft via elektrificatie in de industrie, warmte in de gebouwde omgeving en glastuinbouw en biobrandstoffen bij mobiliteit.

Het openstellingsbudget van de SDE++ 2022 wordt verhoogd en de ronde in 2022 wordt vervroegd naar juni, zodat de beoogde versnelling op korte termijn doorgang vindt.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)² gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

Toelichting:

² In het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

Bestaande subsidieregeling: Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). De SDE++ is bedoeld voor bedrijven en (non-)profitinstellingen in sectoren als de industrie, mobiliteit, elektriciteit, landbouw en de gebouwde omgeving. Met deze regeling stimuleren we zowel de productie van duurzame energie als CO₂-reductie. Zo zorgt de overheid ervoor dat de energietransitie in Nederland haalbaar en betaalbaar blijft. De Rijksoverheid is uitgesloten van deelname.

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?

Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Toelichting:

De SDE++ is een exploitatiesubsidie die enkel uitkeert als er energie wordt geproduceerd/CO₂- wordt gereduceerd. De SDE++ vergoedt het verschil tussen de kostprijs van de duurzame energie of de te verminderen CO₂-uitstoot en de (mogelijke) opbrengsten. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de toegepaste technologie en de CO₂-reductie die daarmee gerealiseerd wordt. Afhankelijk van het type project wordt de subsidie aangevraagd, gemeten en uitgekeerd per gemeten eenheid elektriciteit, warmte, hernieuwbaar gas, waterstof, geavanceerde hernieuwbare brandstof of gereduceerde CO₂.

Elke technologie kent een eigen basisbedrag. Het basisbedrag is de kostprijs voor de productie van hernieuwbare energie of om CO₂-uitstoot te reduceren. Dit basisbedrag is het maximale bedrag waarvoor subsidie kunt worden aangevraagd. Het is mogelijk om voor een lager bedrag subsidie aan te vragen, hierdoor wordt meer kans gemaakt op subsidie omdat de subsidieaanvragen gerangschikt worden op basis van de subsidie-intensiteit van de aanvraag.

Voorbeeld:

Een CCS project met een capaciteit van 1 megaton CO₂-reductie op jaarbasis doet een subsidieaanvraag in fase 1 van de SDE++ ronde 2021 tegen € 88,5477 per ton CO₂ (het maximale aanvraagbedrag). De correctie voor de marktwaarde van de EU-ETS rechten is vastgesteld op € 26,6006 per ton CO₂. Dan is de maximale subsidiabele jaarproductie gelijk aan:
(€ 88,5477 – € 26,6006) * 1.000.000 = €61.947.100

Toelichting uitvoeringskosten:

Ten behoeve van het CO₂-reductiebeleid en het realiseren van de 2030 doelstelling volgen additionele uitvoeringskosten voor PBL, RVO en RCR doordat structureel aanvullende capaciteit nodig zal zijn. Een verhoging van het SDE++ openstellingsbudget zal tot een toename leiden in het aantal subsidieaanvragen en het aantal projecten dat structureel gemonitord dient te worden. Samenhangend met het extra budget is ook besloten om de SDE te wijzigen tot een systeem met minimale afbakening tussen (groepen van) technologieën, zonder dat er technieken worden uitgesloten. Dit leidt tot een hogere complexiteit van de regeling, wat zowel additionele capaciteit vraagt bij de openstelling van toekomstige SDE++-rondes als bij de uitvoering van de regeling. Zo zal bijvoorbeeld PBL naar aanleiding van de voorgestelde aanpassingen in de SDE++-systematiek meer capaciteit nodig hebben ter ondersteuning en validatie van de uitwerking van deze systeemwijziging. RVO zal naar aanleiding van de additionele beschikkingen en de complexiteitstoename in de SDE-regeling structureel meer capaciteit nodig hebben om subsidieaanvragen te beoordelen, beschikkingen te monitoren en betalingen te doen. Ten slotte wordt er additionele capaciteitsvraag bij de RCR verwacht omdat er meer ondersteuning bij de ruimtelijke inpassing van grootschalige projecten vereist zal zijn voor de extra inzet op CO₂-reductiebeleid.

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?

Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.

Toelichting:

RVO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. PBL is verantwoordelijk voor de onafhankelijke advisering van de subsidiebedragen, waarop ook een externe review plaatsvindt. EZK

is verantwoordelijk voor het beleid, de keuzes over de vormgeving van dit beleid worden in de interdepartementale stuurgroep SDE++ voorbereid.

2.4 Doeltreffendheid: licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?³

Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten er in zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toelichting:

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de SDE+ zou worden verbreed met als doel om ook andere CO₂-reducerende technieken naast hernieuwbare energie te ondersteunen. Hiertoe zijn verschillende nieuwe technieken aan de SDE+ toegevoegd, waaronder de afvang en opslag van CO₂ (CCS), elektrische boilers en de benutting van restwarmte. De resultaten wijzen op een succesvolle eerste openstelling van de SDE++ in 2020. Er is een groot aantal projecten positief beschikt en er is een grote variatie aan technieken. Met deze mix van hernieuwbare energietechnieken en CO₂-reducerende opties zal een zo hoog mogelijke CO₂-reductie gerealiseerd worden voor het beschikbare verplichtingenbudget. Daarmee levert de SDE++ een belangrijke bijdrage aan het kosteneffectief realiseren van het streven van het Kabinet naar 49% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990.

Omdat de SDE++ een relatief nieuw instrument is en er slechts één ronde heeft plaatsgevonden is er nog geen evaluatie of beleidsdoorlichting gepubliceerd. Haar voorganger de SDE+ is regelmatig geëvalueerd met positieve uitkomst en wordt dit jaar weer geëvalueerd. Dit wordt bevestigd door de Europese Commissie, die ook eind 2020 groen licht heeft gegeven voor deze subsidie. Onderdeel van die goedkeuring is een evaluatie in 2023. De SDE++ ronde van 2020 is overschreven (€ 6,4 mld. subsidieaanvragen op een budget van € 5 mld.) en er zijn meer dan drie duizend aanvragen beschikt die gezamenlijk ruim 3 Mton CO₂-reductie per jaar kunnen realiseren.

Een verhoging van het SDE++-budget leidt tot een toename in het aantal projecten die gehonoreerd worden en CO₂-reductie. Vanwege de kosteneffectieve tender systematiek worden deze additionele middelen toegewezen aan de goedkoopste projecten (op basis van de kosten per ton CO₂-reductie), waardoor er zoveel mogelijk additionele CO₂-reductie gerealiseerd wordt met deze middelen. Bij het vaststellen van het openstellingsbudget wordt rekening gehouden met de interesse uit de markt voor subsidieaanvragen zodat geborgd wordt dat er voldoende concurrentie is tussen subsidieaanvragen. Dit ondersteunt de ambitie om zoveel mogelijk CO₂-reductie te realiseren met zowel het huidige als het aanvullende budget.

2.5 Doelmatig⁴ bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Toelichting:

De vormgeving van SDE++ kent diverse kenmerken die beogen de doelmatigheid te bevorderen. De SDE++ beoogt de concurrentie te bevorderen door met één budget te werken in plaats van met deelbudgetten per technologie. Zodoende concurreren alle technologieën om hetzelfde budget. Daarnaast bestaat er een gefaseerde openstelling met oplopende fasebedragen, wat wil zeggen dat in de eerste fase alleen kan worden ingediend voor de goedkoopste technologieën, daarna de één-na-goedkoopste, etc., totdat het budget uitgeput is. Ook bestaat er een zogenaamde 'vrije categorie'. Dit houdt in dat ondernemers die denken goedkoper hernieuwbare energie te kunnen

³ Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:

- [De handleiding publieke businesscase](#);
- [Algemene leidraad voor MKBA's](#);
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over [arbeidsmarktbeleid](#); [onderwijsbeleid](#) of [woonbeleid](#)).

⁴ Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

produceren dan de vastgestelde bedragen, in een eerdere fase kunnen indienen dan wanneer het relevante maximale bedrag is bereikt. De hoogte van de SDE++ is verder afhankelijk van de daadwerkelijke marktprijs voor energie tijdens de exploitatieperiode en is bovendien gemaximeerd.

Omdat er rekening gehouden wordt met de marktinteresse bij het bepalen van het openstellingsbudget is het mogelijk om concurrentie tussen projecten te waarborgen. Zodoende zal ook met de aanvullende middelen op kosteneffectieve wijze CO₂-reductie gerealiseerd worden.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Toelichting:

Door een heldere taakverdeling tussen EZK (en andere departementen) voor het beleid, RVO voor de uitvoering en PBL voor het onafhankelijke advies, is het helder wie wat doet. Tegelijk borgen de vele overleggen tussen de organisaties dat er goed wordt samengewerkt.

De middelen worden beschikbaar gesteld aan een bestaand instrument, waardoor de uitvoeringskosten minder toenemen dan wanneer er met deze een nieuw instrument opgericht wordt. Hierdoor hoeven er minimale aanpassingen doorgevoerd te worden in de uitvoering en kan er voortgebouwd worden op de bestaande uitvoeringsprocessen en samenwerkingsverbanden.

De bestaande wijze van uitvoering is meermaals geëvalueerd en bewezen efficiënt.

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn?

Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:

- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*
- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

Toelichting:

Opwekking duurzame energie (TWh, PJ) en CO₂-reductie (Mton). Gecertificeerde meetbedrijven houden de CO₂-reductie en opwekking van duurzame energie bij van ieder project met een subsidiebeschikking en deze cijfers worden maandelijks doorgegeven aan de RVO.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)?

Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:

- *Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?*
- *Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)*
- *In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.*

Toelichting:

De SDE++ is onderdeel van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) Klimaatbeleid van EZK. Op dit moment loopt een beleidsevaluatie over de voorganger van de SDE++ (de SDE+). De eerste beleidsevaluatie van de SDE++ staat gepland voor 2023. De evaluatie in 2023 is conform de staatssteungoedkeuring van de Europese Commissie.

Naast de periodieke beleidsevaluatie, wordt voor iedere openstellingsronde (in de regel één keer per jaar, in sommige gevallen meerdere keren per jaar) nauwkeurig onderzocht hoeveel vraag er naar de subsidie is, of de regeling concurrentie voldoende stimuleert en of de regeling past bij de marktontwikkelingen. De resultaten van de subsidierondes worden aan de Kamer alsook op de website van RVO bekendgemaakt. Dit is onderdeel van de evaluatie conform AWB.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?

- Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?
- Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?
- Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?
- Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?

Toelichting:

Het cluster SDE bij de Directie Elektriciteit is verantwoordelijk binnen EZK. De evaluatie in 2023 is zo getimed dat deze zowel voor de Europese Commissie als de bredere evaluatie van de voortgang van het klimaatplan (volgend uit de klimaatwet) kan worden gebruikt.

Bestedingsplan handhaving energiebesparingsplicht

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?

Toelichting:

Handhaving energiebesparingsplicht

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?⁵ Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?
NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

Indien in 2024 nog niet het structurele bedrag is bereikt, wordt de meerjarige reeks, tot het jaar waarin de uitgaven structureel zijn, toegevoegd aan de tabel.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Struc.
Totale reeks				9,2	9,2	9,2	9,2	9,2		in
Eerder aangevraagd										
Beoogd budget huidig plan				9,2	9,2	9,2	9,2	9,2		
Resterend										

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?

Licht toe:

- *Welk probleem wordt beoogd op te lossen.*
- *Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?*

Toelichting:

Ongeveer 90.000 bedrijfsvestingen vallen onder de verplichting om alle energiebesparende maatregelen met een vijfjaar terugverdientijd te nemen. Deze doelgroep wordt vanaf 2023 verder uitgebreid met vergunning-plichtige en ETS-bedrijven. Met de informatieplicht energiebesparing is er in 2019 een extra impuls gegeven aan energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Om bedrijven te bewegen om te rapporteren en daadwerkelijk de energiebesparende maatregelen uit te voeren spelen toezicht en handhaving door het decentrale bevoegd gezag (gemeente en Omgevingsdienst) een belangrijke rol. De gemeente is opdrachtgever voor toezicht en handhaving, maar geeft hier door verschillende redenen niet altijd voldoende prioriteit en middelen aan. Met een meerjarige Rijksbijdrage via een Specifieke Uitkering (SPUK) kan toezicht en handhavingcapaciteit bij Omgevingsdiensten opgebouwd worden. Omdat het hier gaat om capaciteitsopbouw bij de omgevingsdiensten zelf, kan deze SPUK-regeling bestaan naast de reeds bestaande ondersteuningsfaciliteit Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht en Informatieplicht (VUE) die in 2023 afloopt en waarmee (op niet structurele wijze) externe capaciteit wordt ingekocht.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?

Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Toelichting:

Per Omgevingsdienst zal er extra capaciteit geworven worden, of worden medewerkers intern meer ingezet om toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht uit te voeren. RVO zal gevraagd worden om dit te monitoren. Daarnaast zal extra capaciteit bijdragen aan het realiseren van het energiebesparingspotentieel. Dit wordt door TNO en PBL gemonitord in de jaarlijkse KEV.

⁵ Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

TNO heeft het energieverbruik, besparingspotentieel en de potentiële jaarlijkse emissiereductie in 2030 van de huidige doelgroep van de energiebesparingsplicht in kaart gebracht.⁶ De maatregel zal de bovenkant van de bandbreedte dichter binnen bereik brengen. Daarnaast zal dit voor 2030 geïdentificeerde potentieel sneller (dus eerder dan 2030) gerealiseerd worden. Met de verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht (2023) wordt de doelgroep van de energiebesparingsplicht uitgebreid (met zogenoemde vergunning-plichtige bedrijven). Het hieronder

		Dienstensector	Industrie
Energieverbruik	Aardgas [PJ]	102	22 (13-30)
	Elektriciteit [PJ]	85	20 (14-25)
Besparingspotentieel	Aardgas [PJ]	17 (13-18)	2 (1-5)
	Elektriciteit [PJ]	5 (4-6)	2 (1-4)
Potentiële emissiereductie⁷	Direct (aardgas) [megaton CO ₂]	0,9 (0,7-1,0)	0,1 (0,04-0,3)
	Indirect (elektriciteit) [megatonCO ₂]	0,13 (0,10-0,15)	0,05 (0,02-0,09)
	Totaal [megaton CO ₂]	1,0 (0,8-1,2)	0,2 (0,1-0,4)

genoemde emissiereductiepotentieel zal daarom naar verwachting stijgen (met name in de sector Industrie).

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)⁸ gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

Toelichting:

Het beleidsinstrument dat gekozen is, is de Specifieke Uitkering (SPUK). De ministeriële regeling zal in de loop van 2021 opgesteld kunnen worden, zodat de uitkering in 2022 kan beginnen.

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?

Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Toelichting:

Na overleg met de omgevingsdiensten is uitgegaan van een bedrag van 140.000 per fte. Om elke omgevingsdienst (29) van 1fte te voorzien is dat een bedrag van ruim 4mln. Een aantal gemeenten voert zelf taken uit i.p.v. dit over te dragen aan omgevingsdiensten. Daarnaast hebben sommige omgevingsdiensten veel meer bedrijven dan anderen, waardoor meer dan 1 fte nodig is (uiteindelijk verdeelsleutel op basis van bedrijven). Ook zijn er uitvoeringskosten, moet je mensen mogelijk opleiden, en verschillen de kosten per fte per omgevingsdienst. Daarom is een marge in het bedrag nodig.

Om daadwerkelijk extra mensen aan te laten nemen, is voorgesteld om een meerjarige reeks te bieden. Op basis van een politiek besluit is 9,2 mln beschikbaar gesteld voor een reeks van vijf jaar.

Via een Specifieke Uitkering kan per Omgevingsdienst of gemeente (indien deze de taken niet overgedragen heeft) een meerjarig bedrag voor extra capaciteit toezicht en handhaving energiebesparing beschikbaar gesteld worden. Het gaat hierbij om een eenmalige toekenning met een uitkering over meerdere jaren. De precieze verdeelsleutel zal vastgesteld worden op basis van CBS cijfers over het aantal bedrijven uit de doelgroep per Omgevingsdienst/gemeente en zal vastgesteld worden in overleg met omgevingsdiensten en de VNG.

⁶ Wouter Wetzels, Marijke Menkveld, Carina Oliveira, "Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer" 30 maart 2021.

⁷ Hierbij is gebruik gemaakt van de emissiefactor van aardgas (56,6 kg CO₂/GJ) en de emissiefactor voor elektriciteit in 2030 bij gebruiker volgens de integrale methode (0,09 kg CO₂/kWh) uit de KEV 2019 (Schoots & Hammingh, 2019).

⁸ In het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?

Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.

Toelichting:

RVO zal verzocht worden om de uitvoering van de regeling op te zetten. Na aftrek van de uitvoeringskosten van RVO (5-10%) zal het resterende bedrag verdeeld worden over de Omgevingsdiensten en mogelijk enkele gemeenten (die taken niet hebben overgedragen aan de Omgevingsdienst) op basis van CBS-cijfers. In overleg met VNG en IPO zal deze verdeelsleutel vervolgens vastgesteld worden en opgenomen worden in een ministeriële regeling. Omgevingsdiensten en enkele gemeenten kunnen vervolgens bij RVO een aanvraag indienen. Zij zullen rapporteren aan RVO over de besteding van de middelen. Dit gebeurt jaarlijks via SiSa, het standaard monitoringssysteem voor SPUK's. Het SPUK-instrument biedt niet de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen wanneer een Omgevingsdienst de toegekende middelen niet gebruikt. Monitoring door RVO en voorwaarden in de SPUK-regeling moeten voorkomen dat de financiële bijdrage van het Rijk, de bijdrage van de gemeenten vervangt. De verwachting is dat er bij het departement 0,5 fte nodig is om deze additionele opgave goed doorgevoerd te krijgen.

2.4 Doeltreffendheid: licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?⁹

Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten er in zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toelichting:

Toezicht en handhaving is een belangrijke factor om bedrijven te bewegen te voldoen aan wetgeving. Een toezichthouder kan uiteindelijk dwangsommen opleggen. Bedrijven weten op basis van de Erkende Maatregelen welke maatregelen zij uit moeten voeren. Ook uit de recente evaluatie van de informatieplicht blijkt dat toezicht en handhaving bedrijven beweegt om te voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht.¹⁰ Omgevingsdiensten geven aan dat door beperkte capaciteit zij onvoldoende toezicht en handhaving op deze verplichtingen kunnen uitvoeren.

2.5 Doelmatig¹¹ bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Toelichting:

Toezicht en handhaving is een van de middelen om bedrijven te bewegen te voldoen aan de wettelijke plicht. Hoewel communicatietrajecten blijven doorlopen, is inzet op handhaving belangrijk om te voorkomen dat de wettelijke verplichting niet een loze letter lijkt. Een bijdrage van het Rijk op een andere manier garandeert geen structurele capaciteitsopbouw. Zo kan bijvoorbeeld bij een uitkering via het gemeentefonds niet gegarandeerd worden dat de middelen ook daadwerkelijk voor het doel ingezet worden. Met een SPUK is dit wel het geval, omdat hier met een langjarige reeks de zekerheid wordt gegeven dat extra capaciteit gefinancierd blijft over deze periode.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Toelichting:

⁹ Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:

- [De handleiding publieke businesscase](#);
- [Algemene leidraad voor MKBA's](#);
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over [arbeidsmarktbeleid](#); [onderwijsbeleid](#) of [woonbeleid](#)).

¹⁰ [Kamerbrief met stand van zaken informatieplicht, energiebesparingsplicht en extra capaciteit toezicht en handhaving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹ Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

Met de VUE-ondersteuningsfaciliteit is op niet-structurele wijze extra externe capaciteit bij het bevoegd gezag beschikbaar gesteld. Deze SPUK-maatregel zorgt voor een meerjarige bijdrage van het Rijk. Hierdoor kan er capaciteitsopbouw bij het bevoegd gezag plaatsvinden. Een bijdrage van het Rijk op een andere manier garandeert geen structurele capaciteitsopbouw.

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn? *Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.*

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:

- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*
- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

Toelichting:

RVO zal de besteding van de middelen monitoren. Daarvoor zal de Omgevingsdienst in de aanvraag moeten onderbouwen hoe zij het geld gaan inzetten en op welke wijze dit leidt tot additionele capaciteit voor toezicht en handhaving. Er zal bijvoorbeeld gemonitord worden op aantal bezoeken, uren en extra fte.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)? *Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:*

- *Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?*
- *Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)*

In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.

Toelichting:

Het effect van de SPUK in de vorm van extra capaciteit zal structureel gemeten worden door RVO. Het gaat hierbij om aantal fte, uitgevoerde bezoeken etc. Het effect van deze extra capaciteit op energiebesparing zal blijken uit de jaarlijkse KEV waar het potentieel en realisatie jaarlijks gemonitord worden.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?

- *Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?*
- *Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?*
- *Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?*
- *Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?*

Toelichting:

De beleidsdirectie Warmte en Ondergrond is verantwoordelijk voor de evaluatie op basis van RVO-gegevens. Jaarlijks zullen de resultaten van de SPUK aan de Kamer gerapporteerd worden. Op basis van deze gegevens zal er contact onderhouden worden met de omgevingsdiensten om de juiste besteding van de middelen te garanderen.

Bestedingsplan verbreding energiebesparingsplicht naar ETS bedrijven

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?

Toelichting:

Verbreding energiebesparingsplicht naar ETS-bedrijven

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?¹² Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?
NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

Indien in 2024 nog niet het structurele bedrag is bereikt, wordt de meerjarige reeks, tot het jaar waarin de uitgaven structureel zijn, toegevoegd aan de tabel.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Struc.
Totale reeks				5	5					in
Eerder aangevraagd										
Beoogd budget huidig plan				5	5					
Resterend				0	0					

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?

Licht toe:

- *Welk probleem wordt beoogd op te lossen.*
- *Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?*

Toelichting:

Vanaf 2023 zullen ETS-bedrijven ook onder de energiebesparingsplicht vallen. Er zijn ongeveer 436 ETS-inrichtingen, waarvan alleen een beperkt aantal inrichtingen uit de glastuinbouw uitgezonderd¹³ blijven. Dit houdt in dat de meeste ETS-bedrijven een energiebesparingsonderzoek moeten indienen en alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit moeten voeren. Om bedrijven te bewegen om te rapporteren en daadwerkelijk de energiebesparende maatregelen uit te voeren spelen toezicht en handhaving door het decentrale bevoegd gezag (gemeente, provincie en Omgevingsdienst) een belangrijke rol.

De gemeente of provincie is opdrachtgever voor toezicht en handhaving. Zij zullen dan ook middelen beschikbaar moeten stellen voor toezicht en handhaving. Om op korte termijn alle ETS-bedrijven te kunnen bezoeken, aan deze bezoeken opvolging te kunnen geven, maar ook om voldoende kennis op te kunnen bouwen van deze voor de energiebesparingsplicht nieuwe doelgroep stelt het Rijk twee jaar lang een bijdrage beschikbaar. Verwacht wordt dat de decentrale overheden deze taak vervolgens op zich nemen. Zij zijn immers bevoegd gezag. In deze drie jaar zouden wel alle ETS bedrijven een eerste keer bezocht moeten worden als start. Voor het eerste bezoek, de opvolging daarvan en de benodigde training van toezichthouders, stelt het Rijk middelen beschikbaar.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?

Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Toelichting:

Per Omgevingsdienst zal er extra capaciteit geworven worden, of worden medewerkers intern ingezet om toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht bij ETS-bedrijven uit te voeren. RVO zal gevraagd worden om dit te monitoren. Daarnaast zal extra capaciteit bijdragen

¹² Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

¹³ Dit is in de huidige energiebesparingsplicht ook zo. We draaien nu alleen de ETS uitzondering terug. LNV gaat over glastuinbouw. Deze hebben in principe een CO₂-vereveningssysteem

aan het realiseren van het energiebesparingspotentieel. Dit wordt door TNO en PBL gemonitord in de jaarlijkse KEV.

Uit recent onderzoek is gebleken dat er in elk geval 2 megaton CO₂ aan handhaafbaar potentieel aan energiebesparende maatregelen bij ETS-bedrijven aanwezig is.¹⁴ Dit zou binnen 5 jaar gerealiseerd kunnen worden.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)¹⁵ gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

Toelichting:

Het beleidsinstrument dat gekozen is, is de Specifieke Uitkering (SPUK). De ministeriële regeling zal in de loop van 2021 opgesteld kunnen worden. Omdat het doel en aanpak aansluit bij de maatregel "Handhaving energiebesparingsplicht" zal voor de uitvoering en het juridische traject zoveel mogelijk aangesloten worden bij dit traject. Dit voorkomt onnodige uitvoeringskosten en monitoringslasten. Alleen de financiële reeks, looptijd en de verdeelsleutel zullen afwijken.

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?

Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Toelichting:

Via een Specifieke Uitkering kan per Omgevingsdienst een meerjarig bedrag voor extra capaciteit toezicht en handhaving energiebesparing bij ETS-bedrijven beschikbaar gesteld worden. Het gaat hierbij om een eenmalige toekenning met een uitkering over meerdere jaren. De precieze verdeelsleutel zal vastgesteld worden op basis van NEa cijfers over het aantal bedrijven, en indien wenselijk de CO₂-uitstoot, uit de doelgroep per Omgevingsdienst. De verdeelsleutel zal vastgesteld worden in overleg met omgevingsdiensten en de VNG.

In de Kamerbrief ETS energiebesparingspotentieel (nr.30196-766) is aangegeven dat in overleg met bevoegde gezagen uitgegaan wordt van ongeveer 5mln. voor een bezoek aan opvolging aan alle ETS bedrijven. Echter er moet ook rekening gehouden worden met opleiding, kennisvergaring en opzetten van toezicht. EZK stelt dus drie jaar lang een bedrag beschikbaar.

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?

Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.

Toelichting:

RVO zal verzocht worden om de uitvoering van de regeling op te zetten. Na aftrek van de uitvoeringskosten van RVO (5-10%) zal het resterende bedrag verdeeld worden over de Omgevingsdiensten op basis van CBS-cijfers. In overleg met VNG en IPO zal deze verdeelsleutel vervolgens vastgesteld worden en opgenomen worden in een ministeriële regeling. Omgevingsdiensten kunnen vervolgens bij RVO een aanvraag indienen waarbij zij de besteding van de middelen onderbouwen. Zij zullen rapporteren aan RVO over de besteding van de middelen. Dit gebeurt jaarlijks via SiSa, het standaard monitoringssysteem voor SPUK's. Het SPUK-instrument biedt niet de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen wanneer een Omgevingsdienst de toegekende middelen niet gebruikt. Monitoring door RVO en voorwaarden in de SPUK-regeling moeten voorkomen dat de financiële bijdrage van het Rijk, de bijdrage van de provincie of gemeente vervangt. De verwachting is dat er bij het departement 0,5 fte nodig is om deze additionele opgave goed doorgevoerd te krijgen.

¹⁴ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z15029&did=2021D32210

¹⁵ In het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

2.4 Doeltreffendheid: licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?¹⁶

Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten er in zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toelichting:

Toezicht en handhaving is een belangrijke factor om bedrijven te bewegen te voldoen aan wetgeving. Verschillende beleidsinstrumenten dragen bij aan het realiseren van het energiebesparingspotentieel en dus is extra inzet op toezicht niet de enige factor om tot realisatie van het potentieel te komen. Er is gekozen om een energiebesparingsplicht in te voeren. De SPUK biedt de mogelijkheid om hier gelijk de benodigde handhavingcapaciteit voor beschikbaar te stellen.

2.5 Doelmatig¹⁷ bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Toelichting:

Toezicht en handhaving is een van de middelen om bedrijven te bewegen te voldoen aan de wettelijke plicht. Inzet op handhaving is belangrijk om te voorkomen dat de wettelijke verplichting niet een loze letter lijkt. Een bijdrage van het Rijk op een andere manier garandeert geen structurele capaciteitsopbouw. Zo kan bijvoorbeeld bij een decentralisatie uitkering via het provinciefonds niet gegarandeerd worden dat de middelen ook daadwerkelijk voor het doel ingezet worden. Met een SPUK is dit wel het geval.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Toelichting:

Deze SPUK-maatregel zorgt voor een meerjarige bijdrage van het Rijk. Hierdoor kan er snel capaciteitsopbouw bij het bevoegd gezag plaatsvinden die nodig is om deze nieuwe verplichting te handhaven. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de SPUK voor de maatregel "Handhaving energiebesparingsplicht" die gericht is op de bestaande doelgroep van de energiebesparingsplicht.

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn?

Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:

- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*
- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

Toelichting:

RVO zal de besteding van de middelen monitoren. Daarvoor zal de Omgevingsdienst in de aanvraag moeten onderbouwen hoe zij het geld gaan inzetten en op welke wijze dit leidt tot additionele capaciteit voor toezicht en handhaving. Er zal bijvoorbeeld gemonitord worden op aantal bezoeken, uren en extra fte.

¹⁶ Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:

- [De handleiding publieke businesscase](#);
- [Algemene leidraad voor MKBA's](#);
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over [arbeidsmarktbeleid](#); [onderwijsbeleid](#) of [woonbeleid](#)).

¹⁷ Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)? Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:

- Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?
- Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)

In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.

Toelichting:

Het effect van de SPUK in de vorm van extra capaciteit zal structureel gemeten worden door RVO. Het effect van deze extra capaciteit op energiebesparing zal blijken uit de jaarlijkse KEV waar het potentieel en realisatie jaarlijks gemonitord worden.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?

- Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?
- Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?
- Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?
- Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?

Toelichting:

De beleidsdirectie Warmte en Ondergrond is verantwoordelijk voor de evaluatie op basis van RVO-gegevens. Jaarlijks zullen de resultaten van de SPUK aan de Kamer gerapporteerd worden. Op basis van deze gegevens zal er contact onderhouden worden met de Omgevingsdiensten, om de juiste besteding van de middelen te garanderen.

Bestedingsplan verhoging ISDE-budget hybride warmtepompen

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?

Toelichting:

Op Prinsjesdag is door het demissionaire kabinet een intensivering van verduurzamingsmaatregelen in de Gebouwde Omgeving aangekondigd voor de periode 2022-2024. Dit om te voldoen aan de Urgenda-doelstelling ook na 2020. Hierbij is aangegeven dat €288 mln. wordt ingezet voor het stimuleren van de hybride warmtepomp. Het resterende deel van dit bestedingsplan geeft inzage in hoe dit budget wordt ingezet voor deze periode.

Recentelijk is er vanuit de politiek via verschillende lijnen aandacht gevraagd voor de rol van hybride warmtepompen en de intensivering hierop. In het "document op hoofdlijnen" opgesteld door VVD en D66 wordt nadrukkelijk gezegd "huishoudens en het kleine mkb worden ontzorgd door onder meer het forser ondersteunen van investeringen in isolatie, hybride warmtepompen, zonnepanelen op daken en het bijmengen van groen gas"¹⁸. Daarnaast hebben D66, GroenLinks, CDA en de ChristenUnie in hun verkiezingsprogramma's een stevige rol voor hybride warmtepompen beschreven. Bij de doorrekeningen door het PBL zag je naast deze partijen ook bij de PvdA extra inzet op hybride warmtepompen.

Verder geeft de brede steun voor de recente motie van der Lee en Bontenbal¹⁹ ("Verzoekt de regering om normering voor te bereiden die de uitrol van hybride warmtepompen zal stimuleren") aan hoe urgent de Kamer de hybride warmtepomp vindt als onderdeel van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Om een techniek in de toekomst te normeren (c.q. eventueel de huidige mono cv-ketel uit te faseren) is het juridisch verplicht dat dergelijke technieken technisch en economisch haalbaar zijn om in de markt toe te passen. M.a.w. de betaalbaarheid van een hybride warmtepomp is een belangrijke voorwaarde om uiteindelijk normering te realiseren. Dit kan op de korte termijn worden bewerkstelligd middels opschaling en ophoging van het subsidiepercentage. Dit bestedingsplan gaat hier nader op in (onder doeltreffendheid).

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?²⁰ Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?
NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

Indien in 2024 nog niet het structurele bedrag is bereikt, wordt de meerjarige reeks, tot het jaar waarin de uitgaven structureel zijn, toegevoegd aan de tabel.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Struc.	Struc.
								in
Totale reeks	0	0	0	64	96	128	0	0
Eerder aangevraagd	0	0	0	0	0	0	0	0
Beoogd budget huidig plan	0	0	0	64	96	128	0	0
Resterend	0	0	0	0	0	0	0	0

Er is in dit bestedingsplan geen sprake van een eerder aangevraagd en resterend bedrag. Hoewel het budget van € 288 mln. wordt ingezet voor de periode tussen 2022-2024, zal na 2024 ook nog budget nodig zijn voor de ondersteuning van deze techniek. Hierover kan op basis van de evaluatie van de periode 2022-2024 besluitvorming plaatsvinden. Op dit moment is voor de stimulering van de (hybride) warmtepomp in de jaren na 2024 uitsluitend het in het Klimaatakkoord afgesproken ISDE-budget van € 100 mln./jaar beschikbaar. Daarbij is van belang dat de ISDE zich tevens richt op zonneboilers, isolatiemaatregelen en warmtenetaansluitingen. Er zal jaarlijks worden geëvalueerd of

¹⁸ Document op hoofdlijnen ([link](#))

¹⁹ Motie V.d. Lee, Bontenbal ([link](#))

²⁰ Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

er prijsdaling heeft plaatsgevonden (m.b.t de installatie en het installeren) en in hoeverre dit effect heeft op de gewenste hoogte van de subsidie voor de hybride warmtepomp en het benodigde budget in de jaren na 2024. De afspraak met de sector om deze evaluatie (c.q. monitoring) uit te voeren zal worden meegenomen in het Actieplan Hybride waar het Rijk (BZK, EZK) en verschillende brancheverenigingen (zoals Techniek-NL en de Nederlandse Verwarmingsindustrie) momenteel gesprekken over voeren (concreet product einde dit jaar). De sector heeft aangegeven dat prijsdalingen van 40% richting 2030 realistisch zijn²¹. De sector is ook specifiek gevraagd naar het effect van een tijdelijke verhoging van 20% naar 30% subsidie op de markt voor hybride warmtepompen, gezien het feit dat de aanvullende middelen er na 2024 niet meer zijn. Hierop heeft de sector aangegeven dat drie jaar genoeg is om schokeffecten en onzekerheid in de markt te voorkomen. Het is wel wenselijk dat er gedurende de drie jaar stabiel beleid gevoerd wordt op dit vlak (dus geen jaarlijks wisselende percentages).

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?

Licht toe:

- *Welk probleem wordt beoogd op te lossen.*
- *Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?*

Toelichting:

De reductie van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving blijft achter op de doelstellingen uit het Klimaatakkoord (49% CO₂-reductie sectoraal breed, en specifiek 3,4 extra megaton CO₂-reductie in 2030 voor de gebouwde omgeving), terwijl vanuit de EU (fit for 55) er inmiddels een voorstel ligt om de doelstellingen voor de ESR-sectoren (o.a. gebouwde omgeving) te verhogen. Op korte termijn is daarnaast de verwachting dat de Urgenda-reductiedoelen voor 2021 t/m 2025 niet gehaald worden zonder aanvullend beleid, met een mogelijke dwangsom tot gevolg. Daarnaast bevat het fit for 55 pakket voorstellen om minimale eisen in te voeren voor het aandeel hernieuwbare energie voor gebouwen (incl. woningen) via de RED richtlijn.

Het gat tot de urgenda-, 49% en 55% doelen maakt tijdige extra CO₂-reductie noodzakelijk. Meest prangend daarbij zijn de urgenda-doelen op korte termijn. Ook voor het 49% doel is nu het moment om extra stappen te zetten, aangezien in de klimaatwet is afgesproken dat bijstelling van het beleid tweejaarlijks bij klimaatnota zal gebeuren. Die klimaatnota ligt er dit najaar en aangezien de 49% volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) nog altijd buiten doelbereik ligt, is dat moment nu. Het kabinet heeft er hierbij voor gekozen om maatregelen te nemen die op korte termijn kunnen bijdragen aan CO₂-reductie en kunnen rekenen op draagvlak. Hier behoren ook een aantal maatregelen in de gebouwde omgeving toe, waaronder aanvullende stimulering voor de hybride warmtepomp.

De hybride warmtepomp is een van de technieken die in veel situaties een logische -en op korte termijn te realiseren- oplossing is waarbij forse CO₂ reductie wordt bewerkstelligd. Echter, ten opzichte van de standaard HR-ketel, kent deze techniek momenteel nog relatief hoge investeringskosten in vergelijking met de jaarlijkse besparing op de energiekosten. Daardoor is aanschaf van een hybride warmtepomp niet voor voldoende huishoudens aantrekkelijk genoeg gelet op de hiervoor genoemde ambities.

Om de hybride warmtepomp rendabel te maken voor meer woningen en gebouwen wordt voorgesteld om het subsidietarief voor (hybride) warmtepompen in de ISDE te verhogen met van 20% naar 30% per installatie (toelichting instrument onder 2). Samen met het flankerend beleid, waaronder een publiekscampagne en afspraken met de sector ten aanzien van het wegnemen van belemmeringen en opschaling van het aantal hybride warmtepompen, zal dit er voor zorgen dat het aantal installaties van hybride warmtepompen flink zal stijgen. Om deze impuls mogelijk te maken is het gereserveerde aanvullend budget nodig. Onder 1.4 staat een verdere toelichting van de berekening.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?

Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Toelichting: (zie deelvraag 2.2 voor meer duiding op de p x q)

²¹ Dit hangt nauw samen met de ontwikkelingen in de markt zoals prijs E/G, aantal verkochte installaties, etc. Zie link naar het Coalitie hybride-HR document ([link](#))

Op basis van de meest recente realisatiecijfers van de ISDE zullen in 2021 naar verwachting 15.500 warmtepompen worden gesubsidieerd. Het gemiddelde subsidiebedrag per warmtepomp zal daarbij op basis van de huidige cijfers uitkomen op € 2.116,-²². De voorgestelde verhoging van het subsidietarief van 20% naar 30% (van gemiddeld € 2.116 naar € 3.175) in combinatie met het flankerend beleid zal de aanschaf van een (hybride) warmtepomp aantrekkelijker maken, aangezien de hybride warmtepomp zich dan in minder jaren kan terugverdienen.

Een toename ten opzichte van 2021 met 17.000 in 2022, 26.000 in 2023 en 37.000 in 2024 achten wij realistisch. Dit is gebaseerd op afspraken die momenteel met de sector²³ gemaakt worden waarin het over dergelijke aantallen gaat. Er wordt onder andere ingezet op prijsdaling dankzij opschaling²⁴ en nieuwe businessmodellen, actieve communicatie vanuit installateurs bij vervangingsmomenten en productcampagnes. Aangezien er 400.000 Cv-ketels per jaar worden vervangen, is er nog ruime groeipotentie (en zijn er dus veel jaarlijkse voorlichtingsmomenten voor installateurs richting potentiële overstappers). Met genoemde toename zou het totaal aantal te subsidiëren warmtepompen uitkomen op 32.500 in 2022, 41.500 in 2023 en 52.500 in 2024. Over de periode 2022 – 2024 in totaal 126.500 (zie deelvraag 2.2). Hiervoor is in de periode 2022 – 2024 in totaal $126.500 \times € 3.175 = € 402$ mln. subsidiebudget nodig.

Om in deze noodzakelijke groei te voorzien is naast het -reeds bestaande- jaarlijkse budget van €40 miljoen voor (hybride) warmtepompen²⁵ een aanvullend budget van €282 miljoen nodig in de komende drie jaar.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en) ²⁶ gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

Toelichting:

Hybride warmtepompen zijn een combinatie van een Hr-ketel en een warmtepomp en een relatief gemakkelijke manier om de CO₂-uitstoot fors te verlagen zonder dat er risico is dat de woning niet warm wordt. Hybride warmtepompen zijn zowel een tussenstap op weg naar volledig aardgasvrij, als een mogelijke eindoplossing in combinatie met duurzame gassen. De techniek is ook relatief makkelijk te installeren en te vervangen voor volledig aardgasvrije alternatieven. De levensduur van een (hybride) warmtepomp ligt tussen de 12 en de 15 jaar. Op korte termijn hierop inzetten betekent dat na de levensduur (nog vóór 2050) gekeken kan worden naar volledige aardgasvrije technieken. In een aantal gevallen zou dat ook een hybride warmtepomp i.c.m. duurzaam gas kunnen zijn.

Stimuleren van (hybride) warmtepompen krijgt vorm via de volgende sporen:

Spoor 1: Ophoging ISDE subsidiebedragen voor (hybride) warmtepompen in combinatie met hoger ISDE-budget (€282 + €2,82 mln.)

(Zie hiervoor ook deelvraag 1.2 en 2.2)

De inzet betreft de bestaande Investeringssubsidie Duurzame energie en Energiebesparing (ISDE). Dit instrument richt zich naast de (hybride) warmtepomp ook op isolatiemaatregelen, zonneboilers en warmtenetaansluitingen. In totaal is voor deze maatregelen op dit moment voor de looptijd van het Klimaatakkoord (tot 2030) een jaarlijks budget van € 100 mln. beschikbaar. De (hybride) warmtepomp wordt sinds 2016 via dit instrument gesubsidieerd en de ISDE is een bekend subsidie

²² Het subsidie bedrag waar mee gerekend is, is gebaseerd op het gemiddelde bedrag voor een hybride WP subsidie voor zowel woningeigenaren als zakelijk. Afhankelijk van de daadwerkelijke aanvragen per gebruikstype kunnen de gemiddelde subsidie bedragen afwijken. Zo ligt de gemiddelde subsidie per woningeigenaar rond de 1.700 EUR/installatie en voor een zakelijke afnemers rond de 2.600 EUR/installatie.

²³ Techniek NL (de installateurs), Nederlandse Verwarmings industrie (de apparaten), EZK en BZK. Netbeheer Nederland, Natuur & Milieu en NVDE zijn nauw betrokken.

²⁴ <https://www.technieknederland.nl/stream/verklaring-coalitie-hr-hybride-21-4-2021>

²⁵ We gaan er vanuit dat van het jaarlijkse ISDE-budget van € 100 mln. de komende jaren € 40 mln./jaar naar (hybride) warmtepompen gaat. Over de periode 2022 – 2024 in totaal € 120 mln.

²⁶ In het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

instrument in de markt (o.a. bij installateurs) en bij woning- en gebouweigenaren. Aangezien het instrument zich, in tegenstelling tot de SDE++, richt op investeringen door bewoners en gebouweigenaren in relatief kleinschalige installaties en maatregelen, is de systematiek bewust eenvoudig en voorspelbaar gehouden. Daarom is er in de ISDE bijvoorbeeld voor gekozen om de subsidie niet te baseren op een percentage van de daadwerkelijke kosten, maar om uit te gaan van in de regeling opgenomen forfaitaire bedragen voor verschillende categorieën maatregelen²⁷. Daarmee wordt bereikt dat bewoners weten waar zij aan toe zijn en wat zij aan subsidie zullen ontvangen, voordat ze overgaan tot een grote investering in een (hybride) warmtepomp. Handelingsperspectief en 'weten waar je aan toe bent' blijken keer op keer een belangrijke voorwaarde voor duurzame investeringen door bewoners²⁸. Stabiël beleid is de komende jaren nodig om de gewenste opschaling te bereiken (wat bijdraagt aan de doelen CO₂-reductie en prijsdaling) en om schokeffecten in de markt te voorkomen. Vandaar het voorstel om voor de komende drie jaar gemiddeld 30% van de aanschaf- en installatiewaarde te subsidiëren.

Aangezien de (hybride) warmtepomp momenteel al onderdeel is van de ISDE, lijkt het mogelijk om de beoogde maatregel volgend jaar – januari 2022 - door te voeren.²⁹

Door de voorgestelde verhoging van de subsidie voor (hybride) warmtepompen krijgen woningeigenaren, VvE's en zakelijke gebruikers (MKB, particuliere verhuurders, maatschappelijk vastgoed, etc.) een grotere financiële prikkel voor de aanschaf van een (hybride) warmtepomp. Dit verkleint het verschil in kosten tussen de Hr-ketel en de hybride warmtepomp en zal daarmee de aanschaf van een (hybride) warmtepomp voor veel woning- en gebouweigenaren aantrekkelijker maken, omdat de investeringskosten t.o.v. een Hr-ketel vaker binnen de levensduur van het apparaat terug te verdienen zijn (cijfermatige toelichting onder 2.4). Dit zal bijdragen aan de beoogde toename van het aantal (hybride) warmtepompen. Aangezien het merendeel van de Nederlandse huishoudens niet voor 2030 van het aardgas af zal gaan, helpt dit om in de tussentijd per huishouden toch een flinke CO₂-reductie mogelijk te maken. Om dit mogelijk te maken is een verhoging van het beschikbare budget noodzakelijk evenals flankerend beleid.

Spoor 2: Communicatie campagne hybride warmtepompen (€3 mln.)

Door gerichte communicatie de bekendheid van hybride warmtepompen vergroten bij gemeenten en consument. Dit gebeurt door middel een communicatietraject gericht op woningeigenaren en zakelijke gebruikers. Uit gesprekken met verschillende partijen (o.a. medeoverheden, Expertise Centrum Warmte, Milieu Centraal, brancheorganisaties zoals Techniek-NL) is gebleken dat eenduidige communicatie richting betrokken partijen nodig is om de inzet van een techniek beter te laten landen.

Om beide sporen verder te ondersteunen maakt het Rijk afspraken met Techniek Nederland, De Nederlandse Verwarming Industrie, NVDE en netbeheerders en enkele andere partijen die de inzet van de hybride warmtepomp in de komende 3 tot 4 jaar verder ondersteunen. Dit zal leiden tot een concreet actieplan hybride warmtepompen, welke eind dit jaar definitief wordt gemaakt.

Om bewoners met de juiste informatie te benaderen worden er meerdere sporen ingezet. Via de website verbeterjehuis.nl kunnen bewoners zelf eenvoudige kenmerken over hun huis invoeren, waarna de relevante verduurzamingsopties in beeld worden gebracht, incl. de hybride warmtepomp. Verder wordt de campagne 'zet hem op 50' gestart, waarmee bewoners die twijfelen zelf kunnen testen of hun huis klaar is voor een hybride warmtepomp, op basis van hun eigen Hr-ketel. Veel gemeenten bieden daarnaast energieadvies aan hun bewoners. Een andere belangrijke component zijn afspraken met de installateurs-koepel, techniek Nederland. Er wordt extra ingezet op opleiding

²⁷ De hoogte van de forfaitaire subsidiebedragen is in de huidige regeling gebaseerd op het uitgangspunt dat daarmee gemiddeld 20% van de totale kosten wordt afgedekt. In dit bestedingsplan wordt voorgesteld om de subsidiebedragen zodanig te verhogen dat dit gemiddelde percentage stijgt naar 30%.

²⁸ [Rapport SCP op weg naar aardgasvrij \(2020\)](#).

²⁹ Hierbij wordt aangetekend dat via de ISDE uitsluitend de aanschaf van de (hybride) warmtepomp wordt gesubsidieerd. Voor zover bij de aanschaf van een hybride warmtepomp ook sprake is van een investering in de vervanging van een Hr-ketel, wordt (vanzelfsprekend) de aanschaf van de Hr-ketel niet gesubsidieerd. Het Hr-ketel deel van de hybride warmtepomp levert immers geen CO₂-reductie op.

van en informatievoorziening aan installateurs, zodat zij klanten goed kunnen adviseren wanneer zij een hybride warmtepomp overwegen.³⁰

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?

Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Toelichting:

Spoor 1: Ophoging ISDE subsidiebedragen voor (hybride) warmtepompen in combinatie met hoger ISDE-budget (€282 + €2,82 mln.)

Het huidige budget voor de (hybride) warmtepomp biedt beperkt ruimte voor óf een stijging in het maximaal aantal te subsidiëren warmtepompen (40 mln. / € 2.116 = circa 18900) óf een verhoging van het gemiddeld subsidiebedrag (40 mln. / 15.500 = circa € 2580). Om gewenste opschaling te realiseren wordt het aanvullende budget voor het bestaande ISDE instrument als volgt ingezet:

- De subsidiebedragen voor (hybride) warmtepompen worden verhoogd van 20% naar 30%.
 - o Gemiddelde subsidie 2021: € 2.116/warmtepomp (getallen RVO/ISDE)
 - o Beoogde subsidie 2022 – 2024: 3.175 euro/warmtepomp

	2022	2023	2024	Totaal
Huidig aantal (h)WP	15.500	15.500	15.500	46.500
Huidige gemiddeld subsidiebedrag (20%)	€ 2.116	€ 2.116	€ 2.116	
Benodigd budget huidige situatie	32,8	32,8	32,8	98,4
Beoogd gemiddeld subsidiebedrag (30%)	€ 3.175	€ 3.175	€ 3.175	
Benodigd budget stijging subsidiepercentage	49,2	49,2	49,2	147,6
Beschikbaar budget	40,0	40,0	40,0	120,0
Benodigd aanvullend aanvullend budget	9,2	9,2	9,2	27,6

- Als gevolg van de hogere subsidie en het flankerend beleid is de eerder genoemde toename in het aantal te subsidiëren warmtepompen aannemelijk.
- Met betrekking tot de uitvoeringskosten van RVO en de betrokken departementen is gerekend met 1% van het totale additionele budget (282 miljoen). Zo is de verwachting dat er bij de departementen 0,5 – 1 fte nodig is om deze additionele opgave goed doorgevoerd te krijgen. Deze kostenpost is evenredig verdeeld voor de jaren 2022 – 2024.

	2022	2023	2024	Totaal
Huidig aantal (h)WP	15.500	15.500	15.500	46.500
Extra aantal (h)WP	17.000	26.000	37.000	80.000
Totaal aantal (h)WP	32.500	41.500	52.500	126.500
Benodigd budget (totaal (h)WP x €3.175) - mln.	€ 102	€ 134	€ 166	€ 402
Dekking uit huidig budget (aanname) - mln.	€ 40	€ 40	€ 40	€ 120
Dekking uit extra middelen beleidsrijke begroting - mln.	€ 62	€ 94	€ 126	€ 282
Uitvoeringskosten RVO - mln.	€ 0,94	€ 0,94	€ 0,94	€ 2,82

- De bovenstaande tabel bevat de verwachting voor het aantal extra (hybride) warmtepompen waarvoor subsidie wordt aangevraagd (toelichting onder 1.4) + het aantal waarvoor nu al subsidie wordt aangevraagd. De optelsom in rij drie geeft dan het totale verwachte aantal warmtepompen. Het hiervoor benodigde budget wordt verkregen door die totale aantallen te vermenigvuldigen met de voor 2022-2023 beoogde gemiddelde subsidie per warmtepomp (rij 4). Rij vijf en 6 bevatten respectievelijk het huidige ISDE-budget voor warmtepompen dat in de jaren 2022 – 2024 beschikbaar blijft en de middelen die dan per jaar aanvullend nodig zijn uit het aanvullende budget van de beleidsrijke begroting.

³⁰ De hybride warmtepomp is overigens in veel meer huizen al toepasbaar dan de gewone warmtepomp. Aangezien er juist op piekmomenten, zoals bij extreme kou, op gas wordt overgeschakeld. In algemene zin is te stellen dat de hwp zich bij de slechtste labels nog niet terugverdiend en dat bij een volledig geïsoleerd huis de 'gewone' warmtepomp geschikter is.

Spoor 2: Communicatie campagne hybride warmtepompen

De campagne is een voortvloeisel uit het actieplan hybride dat eind dit jaar (2021) wordt afgerond. Het betreft een jaarlijkse campagne voor de periode 2022 – 2024. Het budget wordt ingezet voor o.a. het creëren van content, organiseren van een event/congres met betrokken sprekers, ondersteuning communicatie, reclame tijd, en meer (vb. website, huisstijl, etc.). Vanuit het Rijk zijn veelvuldig campagnes opgezet en uitgevoerd, waarvan de meest recente de campagne 'iedereen doet wat'.

	2022	2023	2024	Totaal
Totaal (miljoen euro)	€ 1	€ 1	€ 1	€ 3

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?

Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.

*Toelichting:***Spoor 1: Ophoging ISDE subsidiebedragen voor (hybride) warmtepompen in combinatie met hoger ISDE-budget**

- De uitvoering hiervan zal lopen via RVO en EZK.
- Afgezien van mogelijke overgangseffecten in verband met het verhogen van het subsidietarief zien wij geen grote risico's. Genoemde overgangseffecten zijn deels te ondervangen door duidelijke communicatie en heldere regels.
- Indien in enig jaar de voor de ISDE beschikbare middelen niet volledig worden uitgeput vloeien de niet benutte middelen naar de reserve duurzame energie. Deze naar de reserve teruggevloeide middelen blijven beschikbaar voor de beleidsdoelstelling omtrent duurzame energie en zullen in principe niet voor andere doeleinden worden ingezet.
- De ISDE kent een budgetplafond. Dus wanneer vraag hoger is dan het aanbod (budget) wordt niet automatisch meer uitgegeven. Dit kan alleen door het budgetplafond op te hogen.

Spoor 2: Communicatie campagne hybride warmtepompen

- De uitvoering vindt plaats via het Rijk en betrokken partijen (gedacht wordt aan Milieu Centraal, Expertise Centrum Warmte)

Risico's zijn er niet tot nauwelijks. Er is grote behoefte aan eenduidige communicatie richting gemeenten en consument. En ervaring in het verleden met dergelijke campagnes (vb. 'Iedereen doet wat' campagne en 'verbeter je huis' campagne en 'zet hem op 50' campagne)

Afspraken sector partijen:

Het Rijk maakt afspraken met Techniek Nederland, De Nederlandse Verwarming Industrie, NVDE, netbeheerders en enkele andere partijen voor de inzet van de hybride warmtepomp. Op deze manier worden de risico's -zoals hierboven beschreven- in grote lijnen ondervangen.

2.4 **Doeltreffendheid:** licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?³¹

Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten er in zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toelichting:

Op basis van de ISDE-uitvoeringscijfers van RVO wordt duidelijk hoeveel (hybride) warmtepompen met subsidie worden aangeschaft. Net zoals bij iedere subsidieregeling is het niet goed mogelijk om vast te stellen hoeveel (hybride) warmtepompen zouden zijn aangeschaft als er geen subsidie beschikbaar was, maar het is aannemelijk dat dit aantal aanmerkelijk lager zal zijn.

³¹ Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:

- [De handleiding publieke businesscase](#);
- [Algemene leidraad voor MKBA's](#);
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over [arbeidsmarktbeleid](#); [onderwijsbeleid](#) of [woonbeleid](#)).

Jaarlijks worden 400.000 cv-ketels vervangen. Met de klimaatdoelen als stip op de horizon, streeft deze maatregel er naar om een deel van deze jaarlijkse vervanging om te buigen naar het plaatsen van een (hybride) warmtepomp.

Het belang van het de verhoging van de subsidie voor (hybride) warmtepompen voor opschaling, en daarmee korte termijn CO₂-reductie, is wezenlijk om 4 redenen:

1) Hybride warmtepomp verdient zich anders voor te weinig woningen terug om opschaling en kostendaling te bereiken

Om te voldoen aan het Urgenda vonnis zijn op korte termijn CO₂-reducerende maatregelen nodig. De hybride warmtepomp is vanuit technisch en financieel oogpunt hiervoor in de gebouwde omgeving het meest aantrekkelijk, terwijl het ook bijdraagt aan de doelen voor 2030. Met de huidige in de ISDE opgenomen subsidiebedragen is de hybride warmtepomp voor te weinig gebouw- en woningeigenaren voldoende aantrekkelijk gelet op de te lange terugverdientijd. Dat betekent dat we met de huidige subsidiebedragen jaarlijks slechts een beperkte toename van het aantal warmtepompen zullen bereiken. Met de voorgestelde verhoging van de subsidie wordt de hybride warmtepomp voor veel meer gebouw- en woningeigenaren aantrekkelijk met als resultaat een aanmerkelijk grotere toename van het aantal warmtepompen (van een jaarlijkse toename met 15.500 bij de huidige subsidiebedragen naar een verwachte toename van uiteindelijk 52.500 in 2024 bij de verhoogde subsidiebedragen. Door het ophogen van het subsidie percentage en de daarmee gepaard gaande verlaging van de terugverdientijd wordt de stap naar een hybride warmtepomp voor een aanmerkelijk groter aandeel van de Nederlandse gebouw- en woningeigenaren aantrekkelijk.

- Een recente studie van DWA toont aan dat een 2 miljoen woningen op dit moment betaalbaar kunnen verduurzamen, deels door aanschaf van een hybride warmtepomp.
- Voor de overige 6 miljoen woningen is dit momenteel nog niet haalbaar op basis van het huidige subsidiepercentage, omdat een investering in een hybride warmtepomp zich niet terugverdient binnen de levensduur van het apparaat³². Van oversubsidiëring is dus geen sprake.
- De investeringskosten incl. installatie voor een Hr-ketel zijn momenteel gemiddeld €2.100, terwijl dit voor de hybride warmtepomp om €6.700 euro³³ gaat (€4.600 euro verschil, waarvan het voorstel is om gemiddeld 30% te compenseren via de ISDE)³⁴.

2) Opschaling en kostendaling voorwaarde voor gewenste normering op middellange termijn

Daarnaast is recentelijk de motie normering hybride warmtepompen aangenomen met brede meerderheid in de Tweede Kamer. Waarin de regering wordt verzocht om normering voor te bereiden die de uitrol van hybride warmtepomp stimuleert. Om een dergelijke normering te implementeren dient dit volgens Europese en Nederlandse wetgeving voor huishoudens technisch en economisch haalbaar te zijn. De economische haalbaarheid, vertaald in de betreffende regelgeving als een terugverdientijd binnen de levensduur, is echter nog een belemmering, omdat dit in het overgrote deel van de huishoudens nog niet behaald wordt³⁵. Hiervoor zal eerst opschaling en kostenreductie nodig zijn. Het op korte termijn opschalen van de hybride warmtepomp draagt dus bij aan de kansrijkheid en tijdigheid van normering (en het in de toekomst afbouwen van subsidie voor de hybride warmtepomp). Dit komt ook terug in het onderzoek van Ecorys³⁶ in opdracht van EZK.

3) Hefboomwerking door afspraken met de sector over aantallen en kostendaling

³² Rapport DWA (2021) – haalbare CO₂ reductie in de grondgebonden woningbouw ([link](#))

³³ [Nieuwe cv of combiketel kopen | Milieu Centraal](#)

³⁴ In dit voorbeeld gaat het om de kosten van een hybride warmtepomp voor woningeigenaren. Hierdoor zal gemiddeld de 30% subsidie lager uitvallen dan het genoemde tarief van 3.175 (dit is een gemiddelde van zowel woningeigenaren, VvE's en zakelijk).

³⁵ Milieu Centraal ([link](#)) laat zien dat de gemiddelde investeringskosten voor een hr-ketel momenteel 2.100 euro bedragen (het gaat hier om de installatie voor woningeigenaren). Waarbij een hybride-warmtepomp gemiddeld 6.700 EUR kost. Dit is een factor 3 in aanschafprijs.

³⁶ Rapport Ecorys (2020) – De waarde van de hybride warmtepomp voor de w-transitie ([link](#))

Verder worden er los van het ophogen van het aandeel subsidie (20% > 30%) in het Actieplan Hybride duidelijke afspraken gemaakt over het behalen van de aantallen (zoals bij deelvraag 2.2 weergegeven). Hetzelfde geldt voor de beschreven kostenreductie van de techniek. Het streven is om het Actieplan eind dit jaar af te hebben. Dit zal gelden voor een periode tot en met 2024.

4) Korte termijn impuls in het kader van het Urgenda-doel

Het ophogen van het subsidie percentage heeft eerder bij de SEEH-regeling aangetoond dat het leidt tot een significante verhoging van het aantal aanvragen op korte termijn (binnen een jaar)³⁷. Het aantal hybride warmtepompen dat nodig is om te komen tot de klimaatdoelen in 2030 wordt in verschillende studies weergegeven. Dit verschilt tussen de 60.000 – 150.000 per jaar vanaf 2025³⁸. Het huidige voorstel komt tot 52.500 hybride warmtepompen per jaar via de ISDE in 2024 en zou dus een mooie opmaat naar dit ritme (en de benodigde kostendaling) zijn.

2.5 Doelmatig³⁹ bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Toelichting:

Voor de toepassing van de (hybride) warmtepomp is m.n. de investeringshoogte t.o.v. de Hr-ketel een belemmering, blijkt uit Ecorys onderzoek in opdracht van EZK en BZK⁴⁰. De ISDE biedt een investeringssubsidie om bij aankoop een deel van de investering weg te nemen. Ook is de ISDE een generieke regeling welke makkelijk is om toe te passen. Net zoals bij iedere subsidieregeling is er ook bij de ISDE sprake van een aantal investeringen die ook zonder een hoger subsidiepercentage zouden zijn gedaan, maar wij zien geen alternatief instrument waarmee het beoogde doel efficiënter kan worden bereikt. Een onderbouwde inschatting over het aantal investeringen met en zonder deze maatregel is gedaan onder 2.2. Daar is te zien dat de verwachte toename van investeringen oploopt van iets meer dan 100% extra in 2022 tot bijna 250% extra in 2024. Gezien het doel van de urgenda-maatregelen om te zorgen voor een stimulans die voor 2025 jaarlijks significant effect sorteert, maar ook nuttig is richting 2030, is dit de meest logische inzet van de middelen.

M.b.t. de maatregelen -uit de beleidsrijke begroting- voor de gebouwde omgeving is inzet op (hybride) warmtepompen een van de goedkopere opties in termen van euro/CO₂. Dit zal alleen maar toenemen naarmate het elektriciteitsnet verder verduurzaamd.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Toelichting:

De ISDE wordt alom beschouwd als een relatief eenvoudige en toegankelijke regeling. Inzet van de additionele middelen op de voorgestelde wijze zal daarom naar verwachting snel resultaat opleveren, zoals eerder bleek uit een zelfde type percentage ophoging in de vergelijkbare SEEH

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn? *Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.*

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:

- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*
- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

³⁷ [kamerbrief-over-nationaal-isolatieprogramma-en-warmtefonds.pdf](#)

³⁸ Ecorys (i.o.v. klimaat Tafel gebouwde omgeving - [link](#)), Ecorys (i.o.v. EZK - [link](#)), PBL – analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord ([link](#))

³⁹ Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

⁴⁰ Rapport Ecorys (2020) – De waarde van de hybride warmtepomp voor de w-transitie [link](#)

Toelichting:

Vanuit de ISDE wordt maandelijks gemonitord hoeveel aanvragen er zijn gedaan per type technieken en hoeveel subsidie is verstrekt. Deze informatie wordt via de website van RVO beschikbaar gesteld.

Er wordt middels een actieplan met de sector afgesproken dat installateurs/fabrikanten monitoren hoeveel installaties er worden geplaatst, deze combinatie zorgt ervoor dat jaarlijks accuraat wordt bijgehouden hoeveel aanvragen en totaal geïnstalleerde (hybride) warmtepompen worden gerealiseerd. Hierbij wordt ook jaarlijks de kostendaling voor zowel aanschaf als installatie gemonitord.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)?

Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:

- *Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?*
- *Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)*

In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.

Toelichting:

RVO is verantwoordelijk voor de monitoring van het ISDE instrument. Via deze route wordt jaarlijks bijgehouden hoeveel budget is ingezet voor het subsidiëren van de (hybride) warmtepomp. De ISDE is geëvalueerd in 2019 (Zie TK 31.239, nr. 306. De ISDE zal tussentijds en na de beleidsintensiveringsperiode worden geëvalueerd. Op basis van de resultaten van deze evaluaties zal besluitvorming plaats vinden over de vraag of in een hoeverre continuering/afbouw na deze periode wenselijk is en in welke vorm. En wordt naderhand bezien wat de effectiviteit van de beleidsintensivering is geweest voor de periode van 3 jaar.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?

- *Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?*
- *Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?*
- *Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?*
- *Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?*

Toelichting:

Net als bij de evaluatie in 2019 zal de eindevaluatie in opdracht worden gegeven aan een onafhankelijke partij. De voorgestelde evaluatie in 2025 sluit aan bij de reguliere evaluatie-cyclus. Tussentijdse rapportages vinden plaats door middel van de monitoring-gegevens van RVO (zie hierboven).