

Eindrapport Evaluatie SVM

Onderzoek naar de effectiviteit van de
Subsidieregeling Verduurzaming MKB en
de ervaringen van de doelgroep



Datum: 11 oktober 2024

Sira Consulting 

Eindrapport Evaluatie SVM

Onderzoek naar de effectiviteit van de Subsidieregeling
Verduurzaming MKB en de ervaringen van de doelgroep

Sira Consulting
11 oktober 2024

Auteur
Stefan Prij

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	6
2 Beoogde werking SVM	8
2.1 Beleidstheorie	8
2.2 Subsidieproces	12
3 Beoordeling effectiviteit	13
3.1 Input	13
3.2 Throughput en output	15
3.3 Outcome	16
4 Ervaringen doelgroep	18
4.1 Mkb-ondernemingen	18
4.2 Energieadviseurs	20
5 Conclusies en aanbevelingen	21
5.1 Conclusies	21
5.2 Aanbevelingen	23

Managementsamenvatting

Achtergrond

De Subsidieregeling Verduurzaming MKB (SVM) is een subsidieregeling die in 2021 in werking trad om mkb-ondernemingen te ondersteunen bij het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen. De regeling was gericht op ondernemingen tot 250 fte met een jaarlijks verbruik van minder dan 25.000 m3 aan gas en minder dan 50.000 kWh aan elektriciteit per bedrijfslocatie. Op grond van de SVM konden deze mkb-ondernemingen subsidie ontvangen voor de kosten voor advies en ondersteuning door een energieadviseur.

Vanuit oogpunt van beperking van administratieve lasten, is de SVM in 2021 zo laagdrempelig mogelijk gemaakt. Enkele onervaren en ondeskundige energieadviseurs maakten echter oneigenlijk gebruik van deze laagdrempeligheid en vroegen op grote schaal subsidie aan voor standaardadviezen die geen toegevoegde waarde hadden voor de betreffende mkb-ondernemingen. Daarom heeft het kabinet in 2022 besloten om de regeling tijdelijk te sluiten. In 2023 is de SVM weer opengesteld met als uitgangspunt om de regeling nog steeds eenvoudig te houden voor het mkb, maar in ieder geval strengere eisen te stellen aan de adviseurs en de kwaliteit van de adviezen en de ondersteuning.

Conclusies

De beoogde effecten van de SVM zijn gerealiseerd, maar wel in zeer bescheiden mate. Bij het uitvoeren van de SVM is het niet gelukt om een groot aantal mkb-ondernemingen te voorzien van goede adviezen en te bewegen tot het uitvoeren van impactvolle verduurzamingsmaatregelen. Uitgevoerde maatregelen waren relatief eenvoudig en hadden een beperkt aandeel in het totale CO2-reductiepotentieel. Enkele adviezen en ondersteuningstrajecten hadden een hoge kwaliteit, maar in verhouding tot het totaal aan aanvragen was hiervan slechts incidenteel sprake.

De bij het evaluatieonderzoek betrokken mkb-ondernemingen en energieadviseurs herkennen het geschetste beeld van oneigenlijk gebruik van de SVM. Wel onderschrijven zij de doelstellingen van en de gedachte achter de regeling, namelijk: het helpen van het kleine mkb bij verduurzaming (CO2-reductie) in combinatie met kostenbesparing. Ook het aanvraagproces, dat meestal is doorlopen door de energieadviseur namens de mkb-onderneming, is positief ervaren. Dit proces verliep eenvoudig en soepel.

Aanbevelingen

Voor toekomstige regelingen met een vergelijkbaar doel wordt aanbevolen om strengere eisen te stellen aan energieadviseurs en de kwaliteit van hun diensten. Zo bleek de eis om alle apparatuur met een hoger energieverbruik dan 5% van het totaal te analyseren en specificeren behulpzaam om het kaf van het koren te scheiden bij de uitvoering van de SVM 2023. Voor een toekomstige regeling is daarom aan te bevelen om vooraf na te gaan aan welke kwaliteitseisen wél kan worden voldaan door erkende energieadviseurs met aantoonbare expertise, maar niet door onervaren en ondeskundige partijen. In samenhang hiermee wordt aanbevolen om de doelgroep (mkb-ondernemingen) zowel voorafgaand aan als tijdens de looptijd van een regeling nadrukkelijk te informeren over de gestelde kwaliteitseisen aan energieadviseurs en hun diensten.

Om het bereik van een toekomstige regeling met een vergelijkbaar doel te optimaliseren, wordt een looptijd van minimaal twee jaar aanbevolen. Het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen vraagt namelijk om bewustwording en een omslag in denken van een ondernemer en hiervoor is tijd nodig. Een looptijd van minimaal twee jaar geeft de regeling de kans om bekendheid te verkrijgen.

Tot slot wordt aanbevolen om bij het opstellen van de beleidstheorie van een toekomstige regeling ook streefwaarden te formuleren. Streefwaarden worden hierbij gekoppeld aan de beschikbare beleidsindicatoren, zoals het nagestreefde aantal kilogram CO2-reductie.

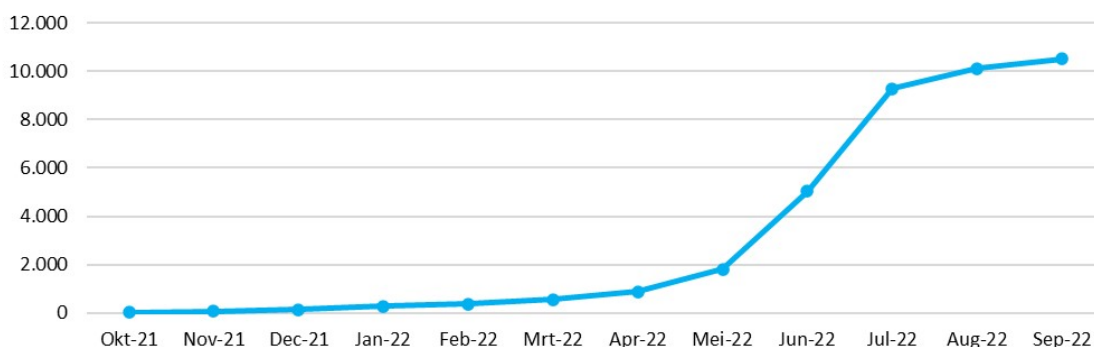
1 Inleiding

Achtergrond

De Subsidieregeling Verduurzaming MKB (SVM) is een subsidieregeling die in 2021 in het leven is geroepen om mkb'ers te ondersteunen bij de klimaat- en energietransitie. De SVM gaf mkb-ondernemingen tot 250 fte die niet vielen onder de Energiebesparingsplicht¹ de mogelijkheid om 80% van de kosten voor advies en ondersteuning bij het nemen van verduurzamingsmaatregelen gesubsidieerd te krijgen voor in totaal een maximum van € 2.500. De subsidieregeling werd uitgevoerd door RVO.

De SVM is in 2021 bewust zo simpel en laagdrempelig mogelijk gemaakt, zodat mkb-ondernemers zich konden richten op ondernemen en administratieve lasten zoveel mogelijk werden beperkt. In 2022 constateerde het kabinet echter dat de regeling in de toenmalige vorm niet het gewenste effect had, omdat bepaalde energieadviseurs op oneigenlijke wijze gebruikmaakten van de laagdrempeligheid van de regeling. Een eerste indicatie voor het grootschalige karakter van het oneigenlijke gebruik van de regeling was de plotselinge toename van het aantal aanvragen. Waar in mei 2022 nog sprake was van een reële toename, riep de enorm sterke toename in juni en juli 2022 de nodige vragen op. Het onderstaande figuur illustreert de (cumulatieve) ontwikkeling van het aantal aanvragen.

Figuur 1. Aantal aanvragen (cumulatief)



Een tweede indicatie voor het oneigenlijke gebruik van de regeling was de sterke toename van het aantal klantvragen met een signaal of klacht in juni en begin juli 2022. RVO merkte dat dit aantal ineens veel groter was dan in de voorgaande maanden. Zo heeft RVO meldingen ontvangen over energieadviseurs die onterecht voorspiegelden dat hun diensten gratis waren, zich als RVO-medewerker voordeden en/of misleidende informatie verstrekten, bijvoorbeeld door te stellen dat het verplicht was om energieadvies af te nemen. Callcentra van enkele energieadviseurs hebben mkb-ondernemingen op grote schaal en veelal op agressieve wijze benaderd om hen te bewegen tot deelname aan de SVM. De mkb-ondernemingen die daarop ingingen, ontvingen vervolgens een gestandaardiseerd advies van slechte kwaliteit. Sommige mkb-ondernemingen vonden het advies dusdanig waardeloos, dat zij de verstrekte subsidie hebben teruggestort naar RVO. De mkb-ondernemingen waren dan ook zeer onaangenaam verrast door de factuur die de energieadviseurs naderhand stuurden voor de advieskosten. Daarmee hadden zij totaal geen rekening gehouden en veel mkb-ondernemingen hebben daarom in paniek contact opgenomen met RVO. Het gevolg van het grootschalige oneigenlijke gebruik door enkele energieadviseurs was dat mkb'ers niet goed werden geholpen met verduurzaming.

¹ De Energiebesparingsplicht is van toepassing op locaties met een jaarlijks verbruik vanaf 25.000 m3 aardgas(equivalenten) of 50.000 kWh elektriciteit.

Het kabinet heeft daarom – mede aan de hand van alarmerende berichten van RVO – snel ingegrepen en besloten om de regeling op 14 juli 2022 tijdelijk te sluiten, waarbij subsidieaanvragen nog wel mogelijk bleven voor adviezen met een adviesbezoek voor de beëindigingsdatum. RVO merkte direct dat het aantal klantvragen met een signaal of klacht vanaf het moment van sluiting sterk afnam. Gelet op de grote maatschappelijke waarde van CO2-reductie en energiebesparing, ook in het licht van de situatie op de energiemarkten, heeft het kabinet de regeling in 2023 weer opengesteld. Het uitgangspunt daarbij was om de regeling nog steeds eenvoudig te houden voor het mkb, maar in ieder geval strengere eisen te stellen aan de adviseurs en de kwaliteit van de adviezen en de ondersteuning.

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) – voorheen: Economische Zaken en Klimaat (EZK) – heeft aan Sira Consulting gevraagd om de SVM te evalueren. De evaluatie richt zich op de effectiviteit van de SVM in de periode 2021-2023, de ervaringen van de aanvragers en indieners en de aanbevelingen voor toekomstige regelingen met een vergelijkbaar doel. Vanwege het eerdergenoemde oneigenlijke gebruik maakt de evaluatie een duidelijk onderscheid tussen de effectiviteit van de SVM in de periode 2021-2022 en de periode 2023.

Doelstellingen

De hoofdvraag van de evaluatie van de SVM is drieledig:

- Hoe effectief was de subsidieregeling in de periode 2021-2022 onderscheidenlijk in de periode 2023?
- Hoe hebben aanvragers en indieners de SVM ervaren in 2023?
- Wat zijn concrete en werkbare aanbevelingen voor toekomstige, vergelijkbare regelingen?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de vooraf veronderstelde werking van de SVM beschreven. Hierbij is ingegaan op het beleidsdoel, de doelgroep, de aanvraagprocedure, de subsidievereisten, de (verdeel)systematiek en de beoogde werking van subsidies. In hoofdstuk 3 is een analyse opgenomen van de werking van de SVM in de praktijk, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de effectiviteit in de periode 2021-2022 en de periode 2023. Hierbij is ingegaan op de mate van doelbereik, werkende elementen, tekortkomingen, externe factoren en neveneffecten. Hoofdstuk 4 bevat de ervaringen van de doelgroep met beleid en uitvoering van de SVM, inclusief een analyse van de invloed hiervan op de effectiviteit van de SVM. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt.

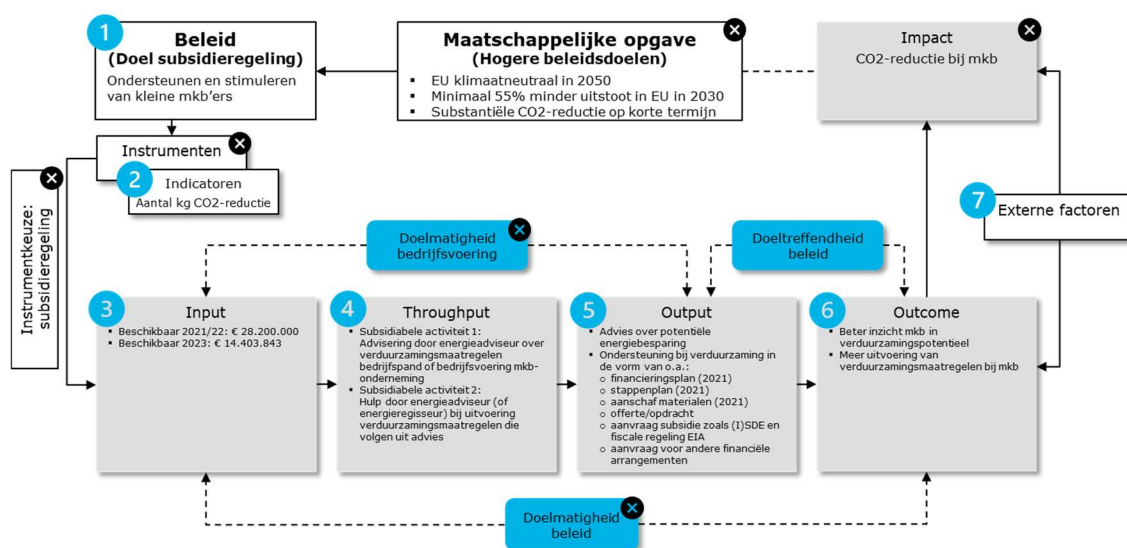
2 Beoogde werking SVM

In dit hoofdstuk is de vooraf veronderstelde werking van de SVM beschreven. Deze beschrijving is tot stand gekomen op basis van brononderzoek (o.a. de SVM 2021, de SVM 2023 inclusief de toelichtingen daarop) en diepte-interviews met het ministerie van KGG en RVO.

2.1 Beleidstheorie

In het onderstaande figuur is de beleidstheorie van de SVM samengevat.

Figuur 2. Beleidstheorie SVM



Hieronder is een nadere toelichting opgenomen op de elementen van de beleidstheorie die in de evaluatie zijn onderzocht.

1. Beleid

Het doel van de SVM was het ondersteunen en stimuleren van kleine mkb'ers door:

- het bieden van laagdrempelig en integraal inzicht in het potentieel van maatregelen gericht op energiebesparing of CO2-reductie van de onderneming; en
- het helpen bij het uitvoeren van concrete maatregelen op basis van het advies.

Doelgroep

De doelgroep van de SVM was het kleine mkb, dat wil zeggen mkb-ondernemingen met een lager energieverbruik per bedrijfspand dan de grenzen voor de energiebesparingsplicht (kleinverbruikers). De kenmerken van de doelgroep waren:

- Eigenaar of huurder van minimaal één bedrijfspand
- Jaarlijks verbruik van minder dan 25.000 m3 aan gas en minder dan 50.000 kWh aan elektriciteit per bedrijfslocatie
- Onderneming naar Nederlands recht
- Maximaal 250 fte's in dienst
- Maximale jaaromzet van € 50 miljoen

Tekstkader 1. Derde partijen

De SVM voorzag ook een rol voor derde partijen. Deze partijen behoorden op zichzelf niet tot de doelgroep, maar konden wel gebruikmaken van de SVM doordat zij nadrukkelijk onderdeel uitmaakten van de subsidiabele activiteiten:

- Op grond van de SVM konden mkb-ondernemingen subsidie ontvangen voor het inkopen van professioneel, op maat gemaakt advies door een **energieadviseur**. Onder energieadviseur werd in de SVM een onderneming verstaan die bedrijfsmatig onderzoek deed naar en adviseerde over mogelijke door een mkb-onderneming te nemen verduurzamingsmaatregelen. De energieadviseur mocht niet werkzaam zijn bij die mkb-onderneming.
- Daarnaast konden mkb-ondernemingen subsidie ontvangen voor ondersteuning bij het nemen van concrete maatregelen op basis van het advies. Deze ondersteuning kon worden geboden door de energieadviseur, maar mocht op grond van de SVM 2021 ook worden uitgevoerd door iemand anders: de zogeheten **energieregisseur**. Onder energieregisseur werd in de SVM 2021 een onderneming verstaan die bedrijfsmatig ondersteunde bij de door een mkb-onderneming te nemen verduurzamingsmaatregelen. De energieregisseur mocht niet werkzaam zijn bij die mkb-onderneming. Door het schrappen van het begrip energieregisseur in de SVM 2023 kwam in 2023 alleen nog de ondersteuning door een energieadviseur in aanmerking voor subsidie.

2. Indicatoren

Het aantal kilogram CO₂-reductie was een indicator voor de impact van de SVM, maar hiervoor zijn op voorhand geen streefwaarden geformuleerd. Wel is vooraf ingeschat dat op basis van het beschikbare budget ongeveer 20.000 aanvragen konden worden toegekend. Uit deze inschatting valt indirect af te leiden dat werd verondersteld dat 50% van de aanvragen betrekking zou hebben op alleen advies en 50% op advies én ondersteuning, maar dit waren geen streefwaarden.

3. Input

Voor de SVM was € 28,2 miljoen beschikbaar voor de jaren 2021 en 2022. De beoogde openstellingsperiode was 1 oktober 2021 t/m 30 september 2022. De formele einddatum was 31 december 2022.

Het subsidieplafond voor 2023 was € 14,4 miljoen. De openstellingsperiode was 1 april t/m 30 september 2023. De einddatum van de SVM was 31 december 2023.

Bereik doelgroep

Om te komen tot een optimale benutting van de beschikbare subsidie, zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de SVM plannen gemaakt om de doelgroep op de hoogte te brengen van de subsidieregeling. Deze voorgenomen inspanningen op het gebied van het bereiken van de doelgroep zijn als vorm van input minder goed te moneteriseren dan de beschikbaarstelling van subsidie, maar zijn wel een belangrijke voorwaarde voor het laten functioneren van de SVM. De minister van EZK heeft op 29 juni 2020 per Kamerbrief² een maatregel aangekondigd op het gebied van informatievoorziening over de gevolgen van het Klimaatakkoord voor mkb-ondernemingen. Het ging hierbij om een digitale tool om de mkb-onderneming een startpunt te geven bij het in kaart brengen van relevante wet- en regelgeving en subsidies voor het bedrijf op het gebied van energiebesparing en vermindering van CO₂-uitstoot. De aangekondigde maatregel was daarmee niet zozeer alleen gericht op de SVM, maar had een bredere reikwijdte.

² Kamerstukken II, 2019/20, 32 637, nr. 423

4. Throughput

De subsidiabele activiteiten zijn opgenomen in artikel 4.7.2 van de SVM:

- 1 Subsidiabele activiteit 1:
Het door een energieadviseur uitbrengen van een advies over verduurzamingsmaatregelen voor het bedrijfspand of voor de bedrijfsvoering van een mkb-onderneming. Het advies moest zijn opgesteld vóór het in opdracht geven van de verduurzamingsmaatregelen.
- 2 Subsidiabele activiteit 2:
Het door een energieadviseur (of in 2021/22: energieregisseur) bieden van ondersteuning bij het uitvoeren van één of meer verduurzamingsmaatregelen die volgen uit het advies. In 2021 en 2022 mocht de ondersteuning ook betrekking hebben op verduurzamingsmaatregelen die volgden uit een advies waarvoor geen subsidie was aangevraagd. Deze mogelijkheid is in 2023 vervallen.

5. Output

Subsidiabele activiteit 1 moest resulteren in een advies over de potentiële CO₂-reductie voor de mkb-onderneming. Op grond van artikel 4.7.4 van de SVM moest het advies de volgende gegevens bevatten:

Tabel 1. Detailbeschrijving beoogde output subsidiabele activiteit 1

SVM 2021	SVM 2023
De datum van opstellen van het advies aan de mkb-onderneming	idem
De naam en het KvK-nummer van de energieadviseur of energieregisseur	vervallen
De naam van de mkb-onderneming en het adres van het bedrijfspand	+ een beschrijving van het bedrijfspand
Een opgave van het energieverbruik van het bedrijfspand en de bedrijfsvoering in aardgasequivalenten en kWh van het afgelopen jaar, of, indien de mkb-onderneming minder dan een jaar opereerde, van de werkzame maanden, met een onderbouwde inschatting van het jaarlijks energieverbruik	+ een jaarafrekening van de energieleverancier waarop het energieverbruik van het bedrijfspand en de bedrijfsvoering van het afgelopen jaar is weergegeven
Een beschrijving van het jaarlijks energieverbruik, omgerekend naar CO ₂ -uitstoot, van het bedrijfspand en van de bedrijfsvoering, uitgesplitst naar onderdeel van de bedrijfsvoering	+ een specificatie van het energieverbruik van ieder apparaat waaraan meer dan 5% van het energieverbruik van het afgelopen jaar kan worden toegerekend
Een beschrijving van de mogelijke verduurzamingsmaatregelen van het bedrijfspand en van de bedrijfsvoering van de betreffende mkb-onderneming, die leiden tot de grootste energiebesparing, omgerekend naar CO ₂ -uitstoot, of reductie van CO ₂ -uitstoot, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële haalbaarheid van de maatregelen	Een beschrijving van de mogelijke verduurzamingsmaatregelen met ten minste een beschrijving van: ▪ de potentiële energiebesparing in aardgasequivalenten en kWh en omgerekend naar CO₂-uitstoot of reductie van CO₂-uitstoot, de kosten, de verwachte terugverdientijd en de financiële haalbaarheid voor de mkb-onderneming per verduurzamingsmaatregel ▪ minimaal één verduurzamingsmaatregel per apparaat waaraan meer dan 5% van het energieverbruik van het afgelopen jaar kan worden toegerekend, of een onderbouwing waarom een verduurzamingsmaatregel daarvoor niet wordt geadviseerd
Per mogelijke verduurzamingsmaatregel een beschrijving van de potentiële energiebesparing, omgerekend naar CO ₂ -uitstoot, of reductie van CO ₂ -uitstoot van die maatregel, de kosten voor de maatregel en de verwachte terugverdientijd van de maatregel	

Subsidiabele activiteit 2 moest resulteren in concrete ondersteuning bij de verduurzaming. Uit artikel 4.7.4 van de SVM is af te leiden dat deze ondersteuning moest worden geleverd in een van de volgende vormen:

- Een financieringsplan (in 2023 niet meer)
- Een overzicht van de te nemen stappen (in 2023 niet meer)
- De aanschaf en installatie van materialen of diensten (in 2023 niet meer)
- (Beoordeelde) offertes
- Een opgestelde en uitgezette opdracht
- Aangevraagde subsidies of andere financieringsmogelijkheden

6. Outcome

Het advies over de potentiële CO₂-reductie moest, als resultaat van subsidiabele activiteit 1, leiden tot een beter inzicht van het mkb in het verduurzamingspotentieel van het bedrijfspand of de bedrijfsvoering. Dit inzicht moest de basis vormen voor een onderbouwde en gerichte besluitvorming over het nemen van verduurzamingsmaatregelen.

De concrete ondersteuning moest, als resultaat van subsidiabele activiteit 2, in zijn algemeenheid leiden tot meer uitvoering van verduurzamingsmaatregelen door het mkb. Hierbij moest de ondersteuning fungeren als 'startmotor' en opstap naar het daadwerkelijk nemen van maatregelen.

7. Externe factoren

Uit de beschikbare documentatie komt niet naar voren in hoeverre aan de voorkant rekening is gehouden met eventuele externe factoren en de invloed die deze factoren zouden kunnen hebben op de output en outcome van de SVM.

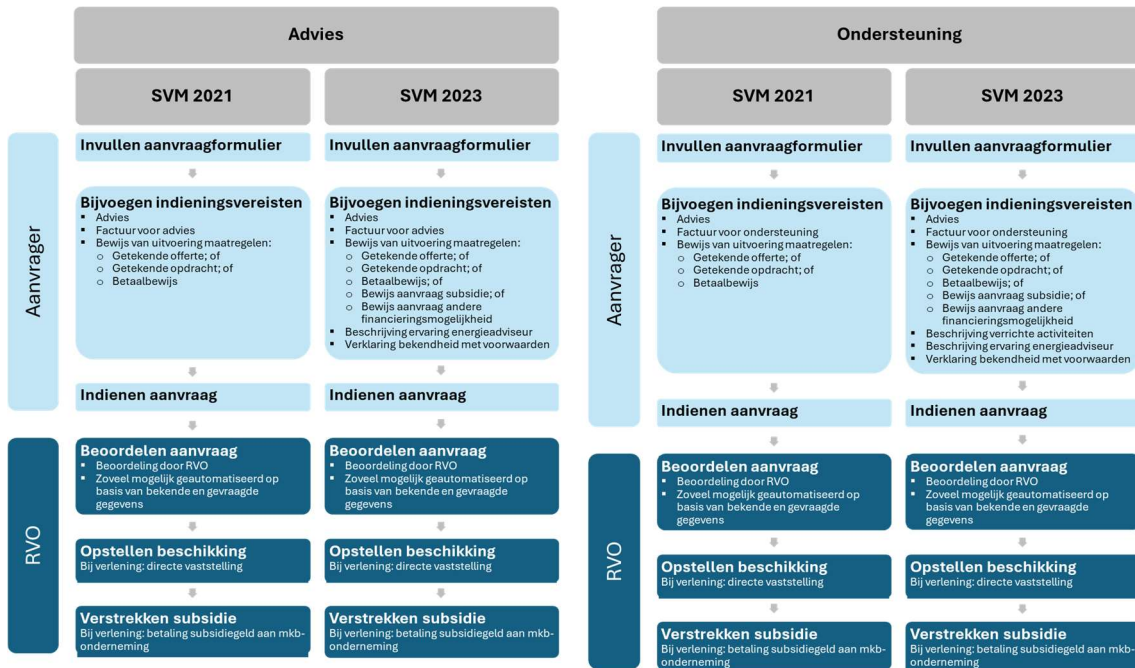
2.2 Subsidieproces

Hieronder is een nadere toelichting opgenomen op de belangrijkste elementen van het subsidieproces.

Aanvraag- en beoordelingsprocedure

De procedure voor het indienen van een subsidieaanvraag en de beoordeling daarvan is op hoofdlijnen samengevat in het onderstaande figuur.

Figuur 3. Schematische weergave subsidieproces SVM



In 2021 kon subsidie voor zowel advies als ondersteuning alleen gecombineerd worden aangevraagd in één aanvraag. In 2023 was het mogelijk om beide subsidies separaat aan te vragen.

Verdeelsystematiek

Het op basis van het subsidieplafond beschikbare subsidiebedrag is verdeeld op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. De subsidie voor het advies bedroeg 80% van de gemaakte kosten, met een minimumbedrag van € 400 en een maximumbedrag van € 750. De subsidie voor de ondersteuning bedroeg 80% van de gemaakte kosten, met een maximumbedrag van € 2.500 voor beide subsidies samen.

Subsidiabele kosten

Voor subsidie kwamen de kosten in aanmerking voor:

- Een advies dat voldeed aan de vereisten van artikel 4.7.4 van de SVM
- Het opstellen van een financieringsplan
- Het opstellen van een overzicht van de te nemen stappen
- De ondersteuning bij het aanschaffen en installeren van materialen of diensten
- Het opvragen en op geschiktheid beoordelen van offertes
- Het aanvragen van één of meer subsidies of andere financieringsmogelijkheden
- Het opstellen en uitzetten van een opdracht
- Het begeleiden van en toezien op de uitvoering
- Het aanvragen van SVM-subsidie

3 Beoordeling effectiviteit

In dit hoofdstuk is de praktijkwerking van de SVM beschreven. Deze beschrijving is tot stand gekomen op basis van brononderzoek, dossieronderzoek, diepte-interviews en een enquête:

- **Brononderzoek.** Belangrijke bronnen voor de beoordeling van de effectiviteit van de SVM waren de interne evaluaties die RVO zelf al had uitgevoerd. De bevindingen over de eerste openstelling in de periode 2021-2022 zijn begin 2023 vastgelegd in de Memo 'Evaluatie SVM regeling periode 1 oktober 2021 tot 31 december 2022 en vooruitblik'. De bevindingen over de tweede openstelling in 2023 zijn begin 2024 vastgelegd in de Memo 'Evaluatie SVM regeling periode 1 april 2023 tot 31 december 2023'.
- **Dossieronderzoek.** We hebben een onafhankelijke bureaustudie uitgevoerd naar een steekproef van 15 individuele subsidiedossiers. Het ging hierbij om 5 dossiers uit de periode 2021-2022 en 10 dossiers uit 2023. De steekproef is beperkt tot 15 dossiers, omdat uit eerder evaluatieonderzoek naar voren is gekomen dat na 15 dossiers sprake is van datasaturatie: dossiers die daarna nog worden doorgelicht, leveren vrijwel nooit relevante extra inzichten op ten opzichte van de eerste 15 dossiers. Verder was een beperkte steekproef noodzakelijk om het evaluatieonderzoek binnen budget en doorlooptijd te kunnen uitvoeren.
- **Diepte-interviews.** We hebben 8 interviews gehouden over de werking en effecten van de SVM in de praktijk en hoe dit is ervaren (4 mkb-ondernemingen en 4 energieadviseurs). De gesprekken met mkb-ondernemingen waren vooral gericht op de inhoud van de regeling (aansluiting van de subsidie bij de doelen van aanvragers). Van de 4 geïnterviewde mkb-ondernemingen hadden 2 mkb-ondernemingen subsidie ontvangen in de periode 2021-2022 en 2 mkb-ondernemingen in 2023. De gesprekken met energieadviseurs waren vooral gericht op het proces (wijze van aanvragen), maar energieadviseurs hebben ook inhoudelijke aandachtspunten over de SVM gedeeld. Alle geïnterviewde energieadviseurs waren betrokken bij een subsidieaanvraag in 2023.
- **Enquête.** Via een online enquête zijn de interviewresultaten geverifieerd en aangevuld. De enquête heeft opengestaan van 12 t/m 17 september 2024 en is uitgezet onder 250 mkb-ondernemingen en 31 energieadviseurs. Op de enquête hebben 21 respondenten (12 mkb-ondernemingen en 9 energieadviseurs) inhoudelijk gereageerd. Een herinnering gedurende de openstelling van de enquête is overwogen maar uiteindelijk, mede vanwege de korte openstelling, niet verstuurd. Bovendien was het algemene beeld over de effectiviteit van de SVM op dat moment al voldoende gevormd en een herinnering had naar verwachting geen aanvullende inzichten opgeleverd.

3.1 Input

Kerncijfers

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste inputcijfers over de SVM samengevat.

Tabel 2. Kerncijfers SVM

Input	SVM 2021	SVM 2023
Subsidiebudget	€ 28.200.000	€ 14.403.843
Omvang verstrekte subsidie	€ 8.522.520 (30%)	€ 627.291 (4%)
Aantal aanvragen	2021: 126 2022: 10.381 Totaal: 10.507	1.262

Bereik doelgroep

Voor het laten functioneren van de SVM is niet alleen subsidiegeld beschikbaar gesteld, maar zijn ook inspanningen verricht op het gebied van het bereiken van de doelgroep. In dat kader zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- De digitale tool die de minister van EZK op 29 juni 2020 aankondigde, is in het najaar van 2020 gelanceerd als deel van een website en communicatiecampagne met de naam MKB Klimaatwerk. Dit voorlichtingsinstrument³ bleek echter ontoereikend voor het bereiken en activeren van mkb-ondernemingen. Deze constatering vormde volgens de toelichting op de SVM 2021 een van de aanleidingen voor het introduceren van de SVM.
- RVO heeft een communicatiecampagne gevoerd in de vorm van presentaties aan brancheorganisaties van energieadviseurs.
- MKB-Nederland heeft verschillende activiteiten uitgevoerd om de doelgroep te informeren over/attenderen op de SVM, te stimuleren om subsidie aan te vragen en te activeren om maatregelen te treffen. Hierbij heeft veel afstemming plaatsgevonden met RVO en zijn meerdere communicatiekanalen gebruikt, zoals MKB-Nederland - DEB.nl, het Platform Ondernemen.nl, LinkedIn, Facebook, Instagram, Twitter en YouTube. Samengevat gaat het om de volgende activiteiten:
 - Met subsidie van het Rijk is de website Duurzaam Energie Besparen (www.deb.nl) gelanceerd, waarmee ondernemers maatwerkadvies krijgen over pakketten van maatregelen die ze kunnen nemen om energie te besparen. Tijdens de uitreiking van de EZK Energy Award is een presentatie gegeven over DEB, met daarin aandacht voor de SVM.
 - Ontwikkeling van een SVM-visual met betrekking tot paid social campagne in DEB.nl-stijl.
 - Verzending communicatie toolkit over SVM naar aangesloten DEB.nl- en PIE-partners⁴ en actieve benadering van deze partners bij het doorzetten van de communicatieboodschap richting de eigen achterban.
 - Communicatie via social kanalen, nieuwsbrieven en nieuwsvoorziening via de eigen kanalen en op ondernemen.nl
 - Uitgebreide afstemming van de conceptversie van de regeling met de achterban. Zo heeft MKB-Nederland de regeling gedeeld met de werkgroep 'e-transitie' waarin verschillende experts zijn vertegenwoordigd, waaronder Techniek Nederland.
 - Via MKB-Nederland zijn verschillende relevante brancheverenigingen actief op de hoogte gebracht van de mogelijkheid om via internetconsultatie hun inbreng op de regeling te geven.
 - MKB-Nederland was vertegenwoordigd op de Vakbeurs Energie in de Brabanthallen in Den Bosch om de doelgroep te informeren over de SVM.

³ Zie [Home | MKB \(regelhulpenvoorbedrijven.nl\)](https://www.mkb-nederland.nl/regelhulpenvoorbedrijven.nl)

⁴ Het PIE-project was een ouder, door het ministerie van EZK gesubsidieerd project van MKB-Nederland om ondernemers te informeren over de introductie van de informatieplicht voor ondernemers

3.2 Throughput en output

Kwantiteit

Van de 10.507 aanvragen in de eerste openstellingsperiode van 2021-2022 hadden 9.650 aanvragen (92%) alleen betrekking op advies en 857 aanvragen (8%) op zowel advies als ondersteuning. Ook in de tweede openstellingsperiode van 2023 zijn relatief weinig aanvragen ingediend die betrekking hadden op ondersteuning. RVO geeft aan dat dit mede komt door de korte duur van de openstellingsperiode; veel energieadviseurs zijn pas laat in deze periode actief geworden.⁵

Het beeld dat relatief weinig aanvragen met betrekking tot ondersteuning zijn ingediend, is bevestigd in het uitgevoerde onderzoek van dossiers uit 2021-2022 en 2023. Hoewel het dossieronderzoek een steekproef betrof, kwam wel duidelijk het algemene beeld naar voren dat het aandeel ondersteuningsaanvragen beperkt is geweest: in de steekproef van 15 dossiers hadden 2 dossiers betrekking op zowel advies als ondersteuning.

Het totale CO₂-reductiepotentieel uit de 15 onderzochte adviezen was 98.747 kg CO₂, oftewel gemiddeld 6.583 kg CO₂ per advies. De maatregelen die naar aanleiding van het advies in opdracht zijn gegeven, dan wel reeds waren uitgevoerd, betroffen echter relatief eenvoudige maatregelen met een beperkt aandeel in het totale CO₂-reductiepotentieel. Het ging bijvoorbeeld om de aanschaf van ledlampen of een slimme thermostaat. Energieadviseurs zonder technische bagage hebben bewust gekozen voor een verwijzing naar een dergelijke simpele maatregel, waarmee formeel gezien werd voldaan aan de vereisten uit de SVM. De aanschaf van dergelijke materialen is relatief laagdrempelig en eenvoudig. Mogelijk verklaart dit het beperkte aantal subsidieaanvragen voor ondersteuning.

Kwaliteit

In de eerste openstellingsperiode van 2021-2022 heeft RVO veel klachten ontvangen over de slechte kwaliteit en lage toegevoegde waarde van de adviezen. Adviezen zouden sterk zijn gestandaardiseerd en waren duidelijk niet toegesneden op de mkb-ondernemingen. Dit gebrek aan maatwerk leidde tot adviezen waarin apparaten met een relatief hoog CO₂-reductiepotentieel voor de betreffende ondernemingen geheel buiten beschouwing zijn gebleven. Een groot deel van de subsidieaanvragen voor advies is echter toegekend, omdat de SVM 2021 geen handvatten bood voor afwijzing. Overigens geeft RVO aan dat de kwaliteit van sommige adviezen in de eerste openstellingsperiode van 2021-2022 wel hoog was. Deze werden dan geleverd door energieadviseurs die maar enkele aanvragen hebben ingediend. Gelet op het totaal aan subsidieaanvragen, was derhalve slechts incidenteel sprake van hoge kwaliteit.⁶

Het grootste deel van de subsidieaanvragen voor ondersteuning was van voldoende kwaliteit en de ondersteuning die wél heeft plaatsgevonden, had een toegevoegde waarde voor de mkb-onderneming. Het kwam echter ook voor dat energieadviseurs probeerden om bijvoorbeeld € 1.000 subsidie aan te vragen voor het op de toonbank leggen van een ledlamp, als zijnde ondersteuning. Voor dergelijke situaties bood de SVM handvatten voor afwijzing van de subsidieaanvraag, hoewel het de nodige moeite kon kosten om daadwerkelijk tot een afwijzing te komen.

RVO geeft aan dat de aangescherpte vereisten uit de SVM 2023 hebben geleid tot een kwalitatieve verbetering van met name de adviezen.⁷ Onervaren energieadviseurs zijn door deze vereisten voor een deel buiten de deur gehouden. Toch bleven enkele energieadviseurs actief die grootschalig subsidie aanvroegen voor adviezen van matige kwaliteit. Ook buiten deze energieadviseurs bleef soms sprake van klachten van mkb-ondernemingen over hun adviseur en van fouten in de aanvraag. De SVM 2023 bood handvatten voor afwijzing en hiervan is derhalve regelmatig gebruikgemaakt.

⁵ RVO, Memo Evaluatie SVM regeling periode 1 april 2023 tot 31 december 2023, 4 januari 2024

⁶ RVO, Memo Evaluatie SVM regeling periode 1 oktober 2021 tot 31 december 2022 en vooruitblik, 24 januari 2023

⁷ RVO, Memo Evaluatie SVM regeling periode 1 april 2023 tot 31 december 2023, 4 januari 2024

3.3 Outcome

Effecten

De adviezen over de potentiële CO2-reductie hebben bij de betrokken mkb-ondernemingen geleid tot een beter inzicht in het verduurzamingspotentieel van het bedrijfspand of de bedrijfsvoering. Gelet op de over het algemeen matige kwaliteit van de adviezen, hebben de mkb-ondernemingen echter geen volledig en passend inzicht gekregen in hun mogelijkheden om te verduurzamen. Met name in 2021 waren mkb-ondernemingen matig te spreken over hun handelingsperspectief naar aanleiding van het verkregen advies. Het algemene beeld is dat de meeste deelnemende mkb-ondernemingen geen gedegen basis hebben gekregen voor een onderbouwde en gerichte besluitvorming over het nemen van verduurzamingsmaatregelen. In 2023 heeft zich in dit opzicht een verbetering voorgedaan.

De adviezen hebben ook geleid tot meer uitvoering van verduurzamingsmaatregelen door het mkb. Het verplichte bewijs van uitvoering van maatregelen lijkt als indieningsvereiste te hebben bijgedragen aan daadwerkelijke vervolgacties naar aanleiding van het advies. Deze vervolgacties behelsden veelal wel een relatief eenvoudige maatregel met een beperkt CO2-reductiepotentieel. Hierbij is meestal geen gebruikgemaakt van de subsidie voor ondersteuning. Het tegenvallende aantal aanvragen voor ondersteuning duidt erop dat mkb-ondernemingen zijn weggebleven bij de meest complexe en impactvolle maatregelen.

De subsidie voor ondersteuning heeft haar rol als 'startmotor' en opstap naar het daadwerkelijk nemen van maatregelen in zeer beperkte mate waargemaakt. Hiervoor was het aantal subsidieaanvragen voor ondersteuning simpelweg te laag. Wanneer wél ondersteuning werd geboden, had deze over het algemeen toegevoegde waarde maar deze (tientallen) trajecten werden uitgevoerd door slechts enkele adviseurs die bovendien niet de meeste aanvragen indienden. In 2023 was het bereik van de ondersteuning eveneens beperkt, waarbij ook de beperkte periode van openstelling een rol speelde.

Werkbare elementen en meerwaarde

Een positief element uit de SVM, dat kan dienen als les voor toekomstige instrumenten ter stimulering van verduurzamingsmaatregelen, is dat middelen beschikbaar waren voor zowel advies als ondersteuning. Juist de ondersteuning kan toegevoegde waarde leveren, omdat mkb-ondernemingen de uitvoering van een geadviseerde verduurzamingsmaatregel niet zo snel uit eigen beweging in gang zetten. Hiermee kan de subsidiemogelijkheid de startmotor vormen om daadwerkelijk impact te realiseren. Bij de SVM is dit echter niet van de grond gekomen.

Een ander positief element van de uitvoering van de SVM is dat adequaat is ingegrepen toen duidelijk werd dat de regeling niet het gewenste effect had als gevolg van het oneigenlijke gebruik door enkele energieadviseurs. De regeling is toen abrupt beëindigd, waarbij de subsidieaanvragen voor de kort voor de beëindiging opgestelde adviezen zijn afgehandeld om mkb-ondernemingen niet met een kostenpost te laten zitten. De aangescherpte vereisten aan de adviseurs en hun dienstverlening hadden ook direct een positieve invloed op de kwaliteit van met name de adviezen.

Tekortkomingen

Bij het uitvoeren van de SVM is het niet gelukt om een groot aantal mkb-ondernemingen een goed onderbouwd inzicht te geven in hun verduurzamingspotentieel en te bewegen tot het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen met een grote impact. De kwaliteit en kwantiteit van de subsidies vertoonden een negatieve onderlinge correlatie: bij een hoge kwaliteit van de adviezen was het aantal subsidies relatief laag en bij een lage kwaliteit van de adviezen was het aantal subsidies relatief hoog ('of/of' in plaats van 'en/en'). De SVM is daardoor geen enkel moment over de volledige breedte in haar opzet geslaagd.

Externe factoren

Het lijkt erop dat de als gevolg van de SVM gerealiseerde activiteiten, resultaten en effecten zich in betrekkelijke autonomie hebben voorgedaan; uit de evaluatie is een beperkt aantal externe factoren naar voren gekomen die een invloed hebben uitgeoefend op de uitkomsten. Dit duidt erop dat de verschillende onderdelen van de beleidstheorie van de SVM een duidelijke, rechtstreekse causale relatie met elkaar hebben. Dit typeert het 'rechttoe rechtaan' karakter van de regeling.

De meest voornamelijk factor met invloed op de werking van de SVM was de slechte reputatie die de regeling kreeg vanwege het oneigenlijke gebruik door enkele energieadviseurs. Door deze slechte reputatie werd de SVM onaantrekkelijk voor de meeste erkende energieadviesbureaus; zij wilden niet worden geassocieerd met de regeling. Deze factor was overigens slechts ten dele extern; de negatieve reputatie was immers het aantoonbare gevolg van de SVM zelf, de laagdrempelige wijze waarop de regeling was geformuleerd en de wijze waarop deze in praktijk werd gebruikt. Andere externe factoren die wel (maar slechts eenmalig) naar voren zijn gebracht, waren de beperkte beschikbaarheid van ervaren installateurs, lange doorlooptijden van vergunningen en stijgende kosten. Deze factoren hadden een negatieve invloed op de beoogde activiteiten, resultaten en effecten van de SVM.

Neveneffecten

Uit het evaluatieonderzoek zijn geen structurele neveneffecten naar voren gekomen. Dit duidt erop dat de SVM geen beleidseffecten teweeg heeft gebracht die niet waren beoogd.

4 Ervaringen doelgroep

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen van de doelgroep met beleid en uitvoering van de SVM beschreven. Deze beschrijving is tot stand gekomen op basis van diepte-interviews en een enquête:

- **Diepte-interviews.** We hebben 8 interviews gehouden over de werking en effecten van de SVM in de praktijk en hoe dit is ervaren (4 mkb-ondernemingen en 4 energieadviseurs). De gesprekken met mkb-ondernemingen waren vooral gericht op de inhoud van de regeling (aansluiting van de subsidie bij de doelen van aanvragers). Van de 4 geïnterviewde mkb-ondernemingen hadden 2 mkb-ondernemingen subsidie ontvangen in de periode 2021-2022 en 2 mkb-ondernemingen in 2023. De gesprekken met energieadviseurs waren vooral gericht op het proces (wijze van aanvragen), maar energieadviseurs hebben ook inhoudelijke aandachtspunten over de SVM gedeeld. Alle geïnterviewde energieadviseurs waren betrokken bij een subsidieaanvraag in 2023.
- **Enquête.** Via een online enquête zijn de interviewresultaten geverifieerd en aangevuld. De enquête heeft opengestaan van 12 t/m 17 september 2024 en is uitgezet onder 250 mkb-ondernemingen en 31 energieadviseurs. Op de enquête hebben 21 respondenten (12 mkb-ondernemingen en 9 energieadviseurs) inhoudelijk gereageerd. Een herinnering gedurende de openstelling van de enquête is overwogen maar uiteindelijk, mede vanwege de korte openstelling, niet verstuurd. Bovendien was het algemene beeld over de effectiviteit van de SVM op dat moment al voldoende gevormd en een herinnering had naar verwachting geen aanvullende inzichten opgeleverd.

Dit betekent dat dit hoofdstuk niet per definitie een totaalbeeld representeert van de algemene ervaringen met de SVM, maar uitsluitend is gebaseerd op hetgeen is aangegeven door de 8 geïnterviewden en de 21 respondenten van de enquête. Waar van toepassing, is hierop een reflectie van RVO toegevoegd.

4.1 Mkb-ondernemingen

Bekendheid en communicatie

De mkb-ondernemingen zijn op verschillende manier bekend geraakt met de SVM. Zij zijn bijvoorbeeld actief benaderd door een energieadviseur. Hierbij is soms sprake geweest van een onjuiste voorspiegeling van zaken. Zo is aan de mkb-onderneming verteld dat het verplicht was om mee te doen en dat het veel geld zou kosten wanneer hiermee langer werd gewacht. Een andere ingang werd gevormd door het eigen netwerk van de mkb-onderneming. Zo is de ondernemer door de boekhouder geattendeerd op de SVM of vanuit het eigen werkveld op de hoogte gebracht. Ten aanzien van bekendheid en communicatie zijn geen verschillen geconstateerd tussen de SVM 2021 en de SVM 2023.

Toegankelijkheid aanvraagproces en samenwerking met RVO

De mkb-ondernemingen die in de periode 2021-2022 subsidie hebben ontvangen, hebben het aanvraagproces uitbesteed aan hun energieadviseur. Hiernaar hebben zij derhalve geen omkijken gehad. Zij hebben de indruk gekregen dat het proces goed toegankelijk was en eenvoudig is verlopen.

Een van de twee geïnterviewde mkb-ondernemingen die in 2023 subsidie hebben ontvangen, heeft de subsidieaanvraag zelf ingediend en heeft het aanvraagproces als lastig ervaren. Deze mkb-onderneming vond dat veel indieningsvereisten werden opgelegd en had moeite om hieraan te voldoen.

Tekstkader 2. Reflectie RVO

RVO geeft aan dat ook in 2023 het overgrote deel van de subsidieaanvragen is ingediend door energieadviseurs, waardoor de mkb-onderneming hiernaar geen omkijken had.

Algemene ervaring met de SVM

De mkb-ondernemingen waarderen het idee achter de subsidieregeling. Zij vinden verduurzaming in combinatie met kostenbesparing een belangrijk thema. Sommige mkb-ondernemingen hadden zich tot op zekere hoogte ook al verdiept in het onderwerp voordat zij werden benaderd door een energieadviseur. De mkb-ondernemingen zijn echter ontevreden over de wijze waarop de SVM voor hen heeft uitgepakt. De adviezen die zij ontvingen van hun energieadviseur hadden geen tot zeer beperkte toegevoegde waarde. De geadviseerde maatregelen waren niet altijd op maat gesneden voor de betreffende mkb-onderneming en hadden over het algemeen aan iedere willekeurige onderneming kunnen worden gedaan. De mkb-ondernemingen hebben sterk het gevoel gehad dat misbruik van hen en van de regeling is gemaakt. Deze algemene ervaring geldt zowel voor de periode 2021-2022 als voor 2023.

4.2 Energieadviseurs

Bekendheid en communicatie

Volgens de energieadviseurs kwam het contact met mkb-ondernemingen zowel op initiatief van de energieadviseur als op initiatief van de mkb-onderneming tot stand. Sommige energieadviseurs boden hun diensten actief aan in door henzelf geschreven artikelen over de SVM en de ervaringen van hun klanten, naar aanleiding waarvan zij werden benaderd door mkb-ondernemingen.

Toegankelijkheid aanvraagproces en samenwerking met RVO

De energieadviseurs hebben zelf de subsidieaanvraag ingediend. Zij hebben het aanvraagproces als soepel ervaren, mede door de ervaring die de energieadviseurs zelf hebben met het indienen van aanvragen bij RVO. Het verzorgen van het aanvraagproces was voor hen geen enkel probleem. Wel gaf een enkele geïnterviewde energieadviseur aan moeite te hebben ondervonden met het voldoen aan de verplichting om het CO₂-reductiepotentieel van bepaalde maatregelen vast te stellen. Zo zou het bij bijvoorbeeld het plaatsen van een tochtdeur lastig zijn om hiervan een berekening te maken.

Algemene ervaring met de SVM

Vanuit de energieadviseurs zijn de volgende relevante ervaringen gedeeld over het functioneren van de SVM:

- Hoewel de verplichte eigen inleg van 20% door de mkb-onderneming begrijpelijk was, vormde deze verplichting wel een obstakel voor het succes van de regeling. Het idee bestaat dat deze verplichting voor veel mkb-ondernemers de belangrijkste drempel vormde voor deelname. Niet alle mkb-ondernemers waren eenvoudig te overtuigen van de toegevoegde waarde van deelname en sommigen besteedden hun financiële middelen liever aan direct noodzakelijke uitgaven dan wel uitgaven die zich op kortere termijn zouden terugverdienen, of zij hielden hun middelen liever beschikbaar voor eventuele onvoorziene omstandigheden.
- De abrupte beëindiging van de SVM in 2022 heeft gezorgd voor een negatieve ervaring voor mkb-ondernemingen. Zo hebben mkb-ondernemingen kort voor het tijdelijk stopzetten van de regeling gebruikgemaakt van advies door een energieadviseur, in de veronderstelling dat deze dienstverlening zouden worden gesubsidieerd. Door de stop van de SVM werd hun aanvraag echter niet meer in behandeling genomen, terwijl zij wel reeds kosten hadden gemaakt. Dit heeft veel impact gehad op sommige mkb-ondernemingen.

Tekstkader 3. Reflectie RVO

RVO geeft aan dat voor alle adviezen die waren opgesteld voor de datum van beëindiging, nog tot circa 2 maanden na deze datum een subsidieaanvraag kon worden ingediend. Deze (ruim 1.000) subsidieaanvragen zijn afgehandeld, juist om ondernemers niet met een kostenpost te laten zitten. Mkb-ondernemingen die voor de datum van beëindiging geen subsidie hebben aangevraagd, konden in 2023 een subsidieaanvraag indienen.

- Het is als een gemiste kans ervaren dat het geven van advies over menselijk gedrag niet subsidiabel was. Bij het opstellen van een adviesrapport bleek namelijk regelmatig dat juist menselijk gedrag de oorzaak was van een hoog energieverbruik. Het ging hierbij bijvoorbeeld om het aan laten staan van de verwarming bij afwezigheid of het laten open staan van deuren. Een enkele geïnterviewde energieadviseur heeft aangegeven om die reden twee verschillende adviesrapporten op te stellen: één ten behoeve van de subsidieaanvraag bij RVO en één waarin daarnaast ook maatregelen werden voorgesteld voor het aanpassen van menselijk gedrag.

Tekstkader 4. Reflectie RVO

RVO geeft aan dat het opstellen van twee verschillende adviesrapporten onnodig was, omdat een advies ook in aanmerking kwam voor subsidie als hierin, naast materiële verduurzamingsmaatregelen, ook gedragsmaatregelen werden voorgesteld.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. De beoogde effecten van de SVM zijn in beperkte mate gerealiseerd.

De SVM is geen doorslaand succes geweest. De beoogde effecten zijn in zeer bescheiden mate gerealiseerd. Hoewel vooraf geen streefwaarden waren geformuleerd voor het aantal kilogram CO₂-reductie dan wel het aantal aanvragen, kan achteraf worden vastgesteld dat het gebruik van de regeling zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin tegenviel. De beperkte benutting van het totaal beschikbare subsidiebudget is hiervoor een indicatie, maar daarbij past de kanttekening dat het subsidiebudget vooraf bewust ruim was vastgesteld.

Het tegenvallende gebruik van de regeling zit met name in de constatering dat het geen moment is gelukt om tegelijkertijd én een groot bereik te hebben met de regeling én effectief te zijn door het afdwingen van een hoge kwaliteit van adviezen en ondersteuning. De kwaliteit en kwantiteit van de subsidies gingen niet bepaald hand in hand en vertoonden een negatieve onderlinge correlatie: bij een hoge kwaliteit van de adviezen was het aantal subsidies relatief laag en bij een lage kwaliteit van de adviezen was het aantal subsidies relatief hoog. De verhouding kwantiteit-kwaliteit komt duidelijk naar voren bij een vergelijking tussen de eerste openstelling in de periode 2021-2022 en de tweede openstelling in 2023:

- De SVM 2021 was laagdrempelig en het aantal verplichtingen was beperkt. Dit leidde tot een ruim 10.507 aanvragen en tot grootschalig oneigenlijk gebruik van de regeling door enkele energieadviseurs, adviezen van slechte kwaliteit en daarmee tot ineffectiviteit.
- De SVM 2023 stelde strengere eisen aan de adviseurs en de kwaliteit van de adviezen en de ondersteuning. Dit leidde tot ruim 1.262 aanvragen en tot adviezen van goede kwaliteit.

Hierbij past de kanttekening dat de vraag kan worden gesteld welk jaarlijks aantal aanvragen reëel is. Het aantal van 1.262 aanvragen in 2023 kan enerzijds worden ervaren als tegenvallend in vergelijking met het in 2021-2022 gerealiseerde aantal, maar anderzijds is ook helder dat het aantal van 10.507 aanvragen een vertekend beeld geeft vanwege het grote aandeel van oneigenlijk gebruik daarin.

Vaststaat in ieder geval dat het aantal aanvragen voor ondersteuning beduidend lager was dan het aantal aanvragen voor advies. Van de subsidie voor ondersteuning, die vooral nodig is bij de meer complexe verduurzamingsmaatregelen, is derhalve weinig gebruikgemaakt. De maatregelen die naar aanleiding van de adviezen zijn genomen, betroffen veelal eenvoudige verduurzamingsmaatregelen met een beperkt aandeel in het totale CO₂-reductiepotentieel. Energieadviseurs zonder technische bagage hebben bewust gekozen voor een verwijzing naar een dergelijke maatregel, waarmee formeel gezien werd voldaan aan de subsidievereisten.

2. De SVM had een merkbare rechtstreekse invloed op activiteiten en prestaties.

De invloed van de SVM was direct terug te zien in de activiteiten en prestaties van de doelgroep en hun energieadviseurs. Dit werd vooral duidelijk nadat de SVM in 2023 voor de tweede keer werd opengesteld. De wijzigingen in de regeling hadden meteen hun uitwerking op de kwaliteit van de adviezen. De causale relatie tussen het beleidsinstrument en de praktijk is daarmee evident. Terug redenerend naar 2021-2022 wordt duidelijk dat het laagdrempelige karakter van de toenmalige regeling de tegenovergestelde uitwerking had op de kwaliteit van de adviezen een aanzuigende werking had op enkele oneigenlijke gebruikers.

De directe invloed van de SVM blijkt ook uit het beperkte aantal externe factoren dat naar voren is gekomen uit het evaluatieonderzoek. De gerealiseerde activiteiten, resultaten en effecten hebben zich ogenschijnlijk

in betrekkelijke autonomie voorgedaan. De meest voorname factor met invloed op de werking van de SVM was de slechte reputatie die de regeling kreeg vanwege het oneigenlijke gebruik door enkele energieadviseurs. Door deze slechte reputatie werd de SVM onaantrekkelijk voor de meeste erkende energieadviesbureaus; zij wilden niet worden geassocieerd met de regeling. Deze factor is overigens slechts ten dele extern, aangezien de negatieve reputatie het rechtstreekse gevolg is van de SVM zelf.

Het 'rechttoe-rechtaan' karakter van de SVM komt ook terug in het ontbreken van neveneffecten. Uit het evaluatieonderzoek zijn geen structurele neveneffecten naar voren gekomen. De regeling heeft derhalve geen beleidseffecten veroorzaakt die vooraf niet waren beoogd.

3. De doelstellingen van de SVM, zoals geformuleerd in de beleidstheorie, zijn behaald.

Hoewel de beoogde effecten van de SVM in beperkte mate zijn gerealiseerd, zijn zij wel gerealiseerd. Ook het doel van de regeling is behaald. Bij het toetsen van de beleidstheorie aan de beleidspraktijk zijn geen discrepanties geconstateerd, oftewel: de beleidstheorie en de beleidspraktijk komen volledig overeen. Hierbij past wel de kanttekening dat dit mede het gevolg is van de formulering van de getoetste onderdelen van de beleidstheorie en het ontbreken van SMART-indicatoren daarin. Zo is vooraf geen streefwaarde bepaald voor het aantal kilogram CO₂-reductie dat als gevolg van de SVM moest worden gerealiseerd. De onderhavige conclusie over het behalen van de doelstellingen staat dan ook los van de beoordeling van de mate van effectiviteit van de SVM, zoals opgenomen in de voorgaande conclusies.

4. Aanvragers en indieners ervoeren de SVM als laagdrempelig doch misbruikgevoelig, ook in 2023.

De geïnterviewde mkb-ondernemingen staan volledig achter het doel van de SVM en vinden verduurzaming in combinatie met kostenbesparing een belangrijk thema. De mkb-ondernemingen zijn echter ontevreden over de wijze waarop gebruik is gemaakt van de subsidieregeling door energieadviseurs. Sommige geïnterviewde mkb-ondernemingen zijn door hun energieadviseur benaderd met misleidende informatie. Verder hadden de adviezen geen tot zeer beperkte toegevoegde waarde en de geadviseerde maatregelen waren niet altijd op maat gesneden voor de betreffende mkb-onderneming. De geïnterviewde mkb-ondernemingen hebben daardoor sterk het gevoel dat misbruik van hen en van de regeling is gemaakt.

De bij het evaluatieonderzoek betrokken energieadviseurs herkennen het geschetste beeld van oneigenlijk gebruik van de SVM door enkele andere energieadviseurs. Het oneigenlijke gebruik betekende voor hen in zekere zin ook een vorm van oneerlijke concurrentie, hoewel het daadwerkelijke nadeel hiervan lijkt mee te vallen. De betrokken energieadviseurs hebben het aanvraagproces als soepel ervaren, mede door de ervaring die zij zelf hebben met het indienen van aanvragen bij RVO.

5.2 Aanbevelingen

1. Stel strengere maar werkbare eisen aan de gewenste kwaliteit van adviesdiensten.

Wanneer in de toekomst een regeling wordt opgesteld met een vergelijkbaar doel, is het belangrijk om strengere eisen te stellen aan energieadviseurs en de kwaliteit van hun diensten. Een concretere afbakening van het beroep van energieadviseur moet voorkomen dat ieder willekeurig bedrijf zichzelf kan opwerpen als energieadviseur. De aangescherpte vereisten aan de adviseurs en de kwaliteit van hun diensten in de SVM 2023 bieden hiervoor een goed handvat. Met name de eis dat alle apparatuur met een hoger energieverbruik dan 5% van het totaal moest worden geanalyseerd en gespecificeerd, bleek te helpen om het kaf van het koren te scheiden. Voor een toekomstige regeling wordt daarom aanbevolen om vooraf na te gaan aan welke kwaliteitseis wél kan worden voldaan door erkende energieadviseurs met aantoonbare expertise, maar niet door onervaren en ondeskundige partijen. Van belang is dat een dergelijke kwaliteitseis:

- voldoende relevantie heeft met het oog op de specifieke (subsidiabele) activiteit in de regeling; en
- de administratieve lasten voor de erkende energieadviseurs beperkt houdt, in de zin dat deze in verhouding moeten blijven staan tot de hoogte van de beschikbare subsidie.

Informeel ook de doelgroep (mkb-ondernemingen) over de gestelde kwaliteitseisen. Meer bekendheid over deze eisen moet voorkomen dat mkb-ondernemingen zich laten misleiden door een ondeskundige energieadviseur die hen benadert. Het informeren van de doelgroep kan plaatsvinden voorafgaand aan de inwerkingtreding van een regeling, maar het is ook aan te bevelen om gedurende de hele looptijd van de regeling een duidelijk aanspreekpunt te blijven bieden. Dit aanspreekpunt kan bijvoorbeeld (een afdeling/team van) RVO zijn. Zodoende kunnen mkb-ondernemers die twijfelen over de betrouwbaarheid van een energieadviseur een verificatie uitvoeren dan wel een onpartijdig advies inwinnen.

2. Geef de regeling de tijd en daarmee de kans om tot bloei te komen.

Om het bereik van een toekomstige regeling met een vergelijkbaar doel te optimaliseren, wordt een looptijd van minimaal twee jaar aanbevolen. Het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen vraagt namelijk om bewustwording en een omslag in denken van een ondernemer en hiervoor is tijd nodig. Een looptijd van minimaal twee jaar geeft de regeling de kans om bekendheid te verkrijgen voordat de regeling weer wordt gesloten.

3. Faciliteer monitoring en evaluatie door het koppelen van streefwaarden aan beleidsindicatoren.

Aanbevolen wordt om bij het opstellen van de beleidstheorie van een toekomstige regeling ook streefwaarden te formuleren. Streefwaarden worden gekoppeld aan de beschikbare beleidsindicatoren, bijvoorbeeld het nagestreefde aantal kilogram CO₂-reductie. Het op voorhand (ex ante) formuleren van streefwaarden heeft de volgende voordelen:

- Het wordt mogelijk om tijdens de looptijd van de regeling (ex durante) gericht bij te sturen.
- In een evaluatie na afloop (ex post) kan een meer sluitend oordeel worden gegeven over de effectiviteit van de regeling. Dat wil zeggen dat niet alleen conclusies mogelijk zijn over de effectiviteit (wel/niet), maar ook in objectieve zin over de mate van effectiviteit in relatie tot de doelstelling van de regeling.