



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

---

# Uitvoerbare uitvoering

6 december 2023

**ABD**TOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

## **Colofon**

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Erik Jan van Kempen  
Peter Heij  
i.s.m. Laurence Baeten

### **ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

# Inhoud

Voorwoord	5
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 De aanleiding	7
1.2 De opdracht	7
1.3 Aanpak	9
<b>2 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</b>	<b>11</b>
2.1 RVO als organisatie	11
2.2 Nieuwe strategie RVO	12
2.2.1 Aanleiding voor de nieuwe strategie	12
2.2.2 Prioriteringskader RVO	13
2.3 Conclusie	15
<b>3 Verkenning gevolgen nieuwe strategie van RVO16</b>	
3.1 Wat betekent de nieuwe focus van RVO voor de grootste opdrachtgevers?	16
3.1.1 Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat	16
3.1.2 Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	18
3.1.3 Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	19
3.1.4 Het ministerie van Buitenlandse Zaken	21
3.1.5 Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	21
3.2 Bevindingen gap-analyse	22
<b>4 Het Klimaatfonds</b>	<b>24</b>
4.1 De inrichting en werking van het Klimaatfonds	24
4.2 De rol van RVO bij de uitvoering van de klimaatmaatregelen	27
4.3 De bevindingen Klimaatfonds	29
<b>5 Verkenning alternatieve uitvoeringsmogelijkheden</b>	<b>30</b>
5.1 Bestaande samenwerkingen en alternatieve uitvoeringsorganisaties	30
5.1.1 Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat	30
5.1.2 Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	32
5.1.3 Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties	33
5.1.4 Het ministerie van Buitenlandse Zaken	35
5.1.5 Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	35
5.2 Het Klimaatfonds	35
5.3 Bevindingen	36

6	Conclusies en aanbevelingen	39
6.1	Conclusies	39
6.1.1	Conclusies met betrekking tot de nieuwe strategie van RVO	39
6.1.2	Conclusies met betrekking tot de gap analyse	40
6.1.3	Conclusies met betrekking tot het Klimaatfonds	42
6.1.4	Conclusies met betrekking tot het uitvoeringslandschap van de Rijksdienst	42
6.2	Aanbevelingen	43

# Voorwoord

De uitvoering in de rijksdienst emancipeert. En dat is ook noodzakelijk, gegeven wat er allemaal op de uitvoering binnen de rijksdienst afkomt. De grote maatschappelijke transitie waarvoor onze samenleving staat, leveren veel werk op. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is hiervan een goed voorbeeld. RVO is in een hoog tempo enorm in omvang toegenomen en voert meer dan 800 regelingen uit. De leiding van RVO heeft het initiatief genomen om een heldere koers uit te zetten naar de toekomst en niet alle opdrachten zo maar aan te nemen. Medio vorig jaar is de nieuwe koers van RVO vastgesteld. Kern daarvan is dat RVO zich richt op een drietal transitie: de klimaat- en energietransitie, de transitie naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem en de transitie naar een toekomstbestendige en digitale economie. Bovendien richt RVO zich op ondernemers en organisaties en niet meer op individuele burgers. Deze koers richt zich op toekomstige opdrachten. Bestaande opdrachten blijft RVO uitvoeren.

De plaatsvervangend SG van het ministerie van EZK heeft namens de Bestuursraad van EZK ABDTOPConsult gevraagd om na te gaan wat de nieuwe koers van RVO voor opdrachtgevers in de rijksdienst betekent. Bijzondere aandacht is daarbij gevraagd voor de klimaatopgave, waarvan het ministerie van EZK de coördinerende verantwoordelijkheid draagt. Ook is gevraagd om "op basis van voorgaande analyses, bevindingen en handvatten op te stellen ten aanzien van de vraag hoe we rijksbreed organiseren dat de uitvoering beleidsopgaven kan afdekken."

De analyse maakt duidelijk dat RVO het merendeel van wat zij nu doet blijft doen. Ongeveer 3,5% (ongeveer 200 fte) van de capaciteit van RVO past niet binnen de nieuwe koers van RVO. Hoewel dat weinig lijkt, heeft dat voor enkele opdrachtgevers wel degelijk een effect en legt dit een breder vraagstuk bloot. Bovendien is voor nu nog niet integraal duidelijk hoeveel uitvoeringscapaciteit van RVO gevraagd zal worden op de terreinen die RVO wel blijft bedienen. De regelingen voortvloeiend uit het Klimaatfonds zijn daarvan een belangrijk voorbeeld. Nu is nog niet duidelijk wat dat in zijn totaliteit gaat vragen aan capaciteit. Het ministerie van BZK zal voor nieuwe opdrachten die te maken hebben met het stimuleren van de woningbouw niet meer bij RVO terecht kunnen, terwijl er niet direct een alternatieve uitvoeringsorganisatie voor deze opdrachten beschikbaar is. En meer in het algemeen geldt dat voor nieuwe regelingen in de rijksdienst gericht op individuele burgers, op dit moment de RVO geen optie meer is. Zo worden nieuwe gaten in het uitvoeringslandschap van de rijksdienst zichtbaar en ontstaan mogelijke capaciteitsvraagstukken. We vinden het dan ook noodzakelijk dat er een operatie start om te komen tot een dekkend uitvoeringslandschap dat toegerust is om wensen uit de politiek en de samenleving te kunnen accommoderen. Voor de uitvoering van maatschappelijke vraagstukken op het fysieke domein is dit ook urgent.

Graag spreken wij dank uit aan allen die ons te woord hebben gestaan bij deze verkenning. Het viel ons overigens op hoe positief er in het algemeen wordt

gesproken over RVO. RVO wordt gezien als een deskundige uitvoeringsorganisatie met een 'can-do' mentaliteit.

Een bijzonder woord van dank richten wij tot Jelle van Nuland, Lianne Arentsen en Joris Langenberg die als eerste aanspreekpunten van RVO respectievelijk EZK ons hebben bijgestaan.

Wij hopen met het verslag van onze verkenning een bijdrage te leveren aan meer uitvoerbare uitvoering.

Peter Heij, Erik Jan van Kempen en Laurence Baeten

# 1 Inleiding

## 1.1 De aanleiding

In juli 2022 is voor RVO een nieuwe strategie, 'kompas voor een duurzame toekomst' vastgesteld door de eigenaar van RVO (pSG EZK). RVO is een agentschap dat deel uitmaakt van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en derhalve valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZK. Met deze nieuwe strategie brengt RVO focus aan in de eigen organisatie. RVO is een fusieorganisatie, waardoor een veelheid van opdrachten, opdrachtgevers en beleidsterreinen bij RVO is belegd. De afgelopen jaren zijn daar vanuit diverse beleidsterreinen waar een uitvoeringsorganisatie werd gezocht, pragmatisch nieuwe opdrachten aan toegevoegd. Dit maakt dat er nauwelijks focus aan te brengen was en dat de organisatie zich moeilijk kon doorontwikkelen. Bij de nieuwe strategie van RVO is een aantal keuzes gemaakt. Allereerst de focus op drie transities; energietransitie, landbouw en voedselsysteem, duurzame digitale economie. Daarnaast is ook de keuze gemaakt om in de doelgroepen te focussen op ondernemers en organisaties. Die keuzes hebben tot gevolg dat RVO geen nieuwe opdrachten meer aan zal nemen die buiten de drie transities vallen en alleen op burgers zijn gericht. Alle bestaande opdrachten blijft RVO gewoon uitvoeren.

Dit heeft ertoe geleid dat bij een aantal opdrachtgevers de zorg is ontstaan dat zij in de toekomst niet meer bij RVO terecht kunnen voor mogelijke nieuwe opdrachten en niet zomaar een alternatieve uitvoerder ter beschikking hebben. Dit is een probleem dat binnen de Rijksoverheid breder zichtbaar is.

Uitvoeringsorganisaties lopen tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan en zijn vervolgens (terecht) kritisch op mogelijke nieuwe opdrachten die niet overeenkomen of direct aansluiten op bestaande opdrachten. Zij moeten immers (samen met hun eigenaar) de stabiliteit en continuïteit van hun organisatie zien te borgen. De eigenaar van dergelijke organisaties (in het geval van RVO dus de pSG EZK) heeft in formele zin geen directe verantwoordelijkheid om een eventueel ontstaan "gat" op te vullen voor potentiële nieuwe opdrachten. Tegelijkertijd bestaat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid als Rijksoverheid om dergelijke vraagstukken te adresseren en te zoeken naar mogelijke oplossingen.

## 1.2 De opdracht

ABDTOPConsult is gevraagd om een verkenning uit te voeren naar uitvoerbare uitvoering. De opdracht zoals geformuleerd door de opdrachtgever luidt als volgt:

In deze verkenning staan de volgende vragen centraal.

1. Met als uitgangspunt de gewijzigde strategie van RVO wordt er een verkenning uitgevoerd naar de mogelijke ruimte en knelpunten die kunnen ontstaan als gevolg van een mismatch tussen beleidsmatige wensen en de uitvoeringscapaciteit op het niveau van de Rijksoverheid. Daaruit volgen:
  - a. een overzicht van specifieke beleidsterreinen, instrumenten of doelgroepen die niet (meer) goed bediend kunnen worden (gap-analyse).
  - b. handelingsperspectieven ten aanzien van oplossingsrichtingen.
  
2. De invulling van de klimaatopgave is één van de doelstellingen uit het Regeerakkoord. Bij de uitvoering daarvan zijn meerdere departementen betrokken, EZK vervult daarbij de coördinerende rol. Deze omvangrijke opgave raakt veel beleids- en uitvoeringsterreinen en daarmee meerdere ministeries en uitvoeringsorganisaties.  
 Het Klimaatfonds is één van de belangrijkste instrumenten uit het huidige coalitieakkoord om financiering mogelijk te maken voor maatregelen die bijdragen aan het doel van ten minste 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030. Met als uitgangspunt de scope van het Klimaatfonds van bijna €35 miljard euro, wordt verkend in hoeverre de klimaatopgave uitvoerbaar is, voor de uitvoering in den brede, zowel in kwalitatieve (het soort uitvoering) als kwantitatieve zin. Is er voldoende capaciteit beschikbaar om deze opgave invulling te geven?  
 Onder capaciteit wordt onder meer verstaan:
  - Capaciteit in menskracht: zijn er voldoende mensen te vinden die het werk van uitvoeringsorganisaties kunnen uitvoeren?
  - Verandercapaciteit en absorptievermogen: zijn organisaties voldoende ingericht voor de verschillende taken die op hen af gaan komen? En kunnen zij voldoende en tijdig veranderingen doorvoeren die dit met zich meebrengt?
  - ICT-capaciteit: zijn ICT-systemen voldoende ingericht om nieuwe taken op zich te nemen? Kunnen nieuwe taken worden geïncorporeerd in al bestaande systemen of zijn nieuwe systemen/applicaties/platformen nodig?
  - Samenwerkingscapaciteit: in hoeverre is het mogelijk voor publieke dienstverleners om onderling samen te werken en zo afstemming en synergie te bereiken?
  - a) Er wordt een verkenning uitgevoerd, waaruit een gap-analyse volgt (wat kan nu niet belegd worden bij de uitvoering, wat kan elders belegd worden, wat blijft eventueel over).
  - b) Er worden handelingsperspectieven geschetst, waarbij gekeken wordt naar mogelijkheden binnen het bestaande uitvoeringslandschap en hoe dat zich tot elkaar verhoudt.
  
3. Op basis van de voorgaande analyses bij vragen 1 en 2, worden bevindingen en handvatten opgesteld ten aanzien van de vraag hoe we rijksbreed organiseren dat de uitvoering wel de beleidsopgaven kunnen afdekken.  
 Op onderdelen onder vraag 1 en 2 is respectievelijk verbinding met de betrokken departementen, de programma DG Werk aan Uitvoering en met het SGO noodzakelijk.



## 1.3 Aanpak

Het vertrekpunt van het onderzoek is het gesprek met de algemeen directeur van RVO geweest. In dit gesprek zijn de aanleiding en achtergrond van de nieuwe strategie, het proces rondom de ontwikkeling van de strategie en de praktische invulling daarvan toegelicht. RVO heeft ook inzicht verschaft in de opdrachtenportefeuille van de grootste opdrachtgevers die zij bedient.

We hebben vervolgens gesprekken gevoerd met de verschillende beleidsverantwoordelijken bij de belangrijkste opdrachtgevers. RVO heeft ons een overzicht verstrekt van de contactpersonen van RVO in verschillende overleggremsia zoals het Bestuurlijk Overleg, het Opdrachtgeversberaad en bilaterale gespreksrondes. Van de meeste in de analyse betrokken departementen hebben we in ieder geval ook gesproken met de coördinerend opdrachtgever gevoerd.

Tijdens deze interviews hebben wij stil gestaan bij de wijze waarop de departementen hun betrokkenheid hebben ervaren bij de ontwikkeling van de nieuwe strategie van RVO, bij de implementatie daarvan en de impact die dat voor de uitvoering van hun eigen beleid heeft en welke toekomstige risico's zij eventueel zien. Ook hebben we met hen gesproken over mogelijke alternatieve oplossingen voor het uitvoeren van beleid voor zover dat niet meer binnen de scope van RVO valt.

Het tweede deel van de opdracht heeft betrekking op het Klimaatfonds. Voor veel van de maatregelen die vanuit het Klimaatfonds worden gefinancierd is RVO de logische uitvoeringsorganisatie. De investeringen in het kader van het Klimaatfonds worden gedaan vanuit zes zogenaamde "percelen". Het gaat om de percelen Kernenergie, CO<sub>2</sub>-vrije gascentrales, Vroege fase opschaling, Energie-infrastructureur, Verduurzaming industrie en innovatie mkb en het perceel Verduurzaming gebouwde omgeving. Elk perceel kent een 'perceelhouder' die verantwoordelijk is voor het indienen van voorstellen voor maatregelen in het kader van het desbetreffende perceel. We hebben gesproken met de verschillende beleidsdirecteuren die namens perceelhouders betrokken zijn bij een perceel in het Klimaatfonds over de omvang en het soort regelingen dat is toegekend op basis van het Klimaatfonds. Ook hebben we stil gestaan bij de vraag of en in hoeverre het de verwachting is dat RVO in staat is zorg te dragen voor een goede uitvoering. Hierbij is tevens gekeken of er alternatieve organisaties zijn die eventueel (een deel van) de uitvoering voor hun rekening zouden kunnen nemen.

Tot slot hebben we voor het derde deel van de opdracht de gesignaleerde problematiek breder getrokken dan alleen de nieuwe strategie van RVO: we hebben ook gekeken naar het (Rijks-) uitvoeringslandschap als zodanig. Het domein van de fysieke leefomgeving was hierbij het belangrijkste aandachtgebied, omdat hier ook het zwaartepunt van de werkzaamheden van RVO ligt. In dit verband hebben we onder meer met bestuurders van verschillende uitvoeringsorganisaties, die een rol hebben in het fysieke domein, gesprekken gevoerd. We hebben hen bevraagd over de specifieke competenties van hun organisatie, hoe zij aankijken tegen het functioneren van het

uitvoeringslandschap als geheel, de rol van hun organisatie daarin en hoe zij aankijken tegen de nieuwe positionering van RVO en de consequenties daarvan. In verband met het onderzoeken van enig handelingsperspectief hebben we ook gesproken met de DG Werk aan Uitvoering de DG Digitalisering en Overheidsorganisatie en de DG Toeslagen. Wij hebben hen bevroegd over de door ons gesignaleerde problematiek, hun visie over mogelijke oplossingsrichtingen en welke rol zij vanuit hun functie daarbij mogelijk kunnen spelen.

## 2 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

### 2.1 RVO als organisatie

RVO is een fusie organisatie. Op 1 januari 2014 is RVO ontstaan uit de fusie van Agentschap NL en de Dienst Regelingen. Deze fusie was een gevolg van de samenvoeging van het voormalig Ministerie van EZ, waartoe Agentschap NL behoorde, en de voorloper van het huidige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waartoe Dienst Regelingen behoorde. RVO is bij de oprichting bedoeld als het agentschap voor de uitvoering van zowel nationaal als Europees beleid gericht op 'ondernemend Nederland' op de domeinen innovatie, duurzaamheid, landbouw en internationale samenwerking<sup>1</sup>.

Per 1 januari 2015 zijn ook de publiekrechtelijke taken van de agrarische productschappen voor de uitvoering van Europese landbouwsubsidies in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid ondergebracht bij RVO. Per 1 maart 2015 is de Dienst Landelijk Gebied, het toenmalig ontwikkelbedrijf van de overheid in het landelijk gebied opgeheven en is ook een deel van de taken van deze dienst naar RVO overgeheveld<sup>2</sup>.

De ontstaansgeschiedenis van RVO als fusie organisatie is wellicht typerend voor de diversiteit en omvang van de organisatie. RVO voert ruim 800 programma's en regelingen uit. EZK en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zijn de grootste opdrachtgevers van RVO naast de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), Buitenlandse Zaken (BZ) en Infrastructuur en Waterstaat (I&W) (zie bijlage 1). Daarnaast voert RVO ook opdrachten uit voor decentrale overheden en voor de Europese Unie. Van oudsher is RVO actief op het gebied van duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. RVO voert beleid uit dat is gericht op het creëren van een duurzame welvaart en bedient ondernemers en organisaties. De diensten van RVO omvatten voorlichting, advies, financiering via subsidieverstrekking, vergunning- en ontheffingsverlening. RVO adviseert departementen over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van beleid en regelingen, voert deze uit en zorgt dat wetten en regels worden nageleefd.

De doelgroep die RVO bedient bestaat primair uit ondernemers en organisaties. Daarnaast voert RVO ook een groot aantal regelingen uit waar burgers gebruik van kunnen maken.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de tevredenheid over RVO groot is. RVO wordt ervaren als een betrouwbare uitvoerder met een groot

<sup>1</sup> Besluit van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën van 30 december 2013, nr. WJZ/13204604, tot instelling van het baten-lastenagentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Staatscourant 2013, 35345.

<sup>2</sup> Resultaten verantwoordings onderzoek 2014 Ministerie van Economische Zaken (XIII), 20 mei 2015, p. 9.

absorptievermogen die beschikt over veel expertise. RVO staat erom bekend niet snel een opdrachtverzoek af te wijzen, een 'can do' mentaliteit. Dit laatste heeft er de afgelopen jaren ook wel in geresulteerd dat het verschillende regelingen heeft uitgevoerd waar geen andere voor de hand liggende uitvoeringsorganisatie voor te vinden was. De term '1000-dingendoekje' is daarom meerdere malen gevallen bij de beschrijving van RVO. Het succes van RVO gaat samen met een organisatie die afgelopen jaren in een hoog tempo is gegroeid van ongeveer 2600 medewerkers in 2014 naar 6100 medewerkers in 2022, verdeeld over 5 vestigingen in Roermond, Zwolle, Assen, Utrecht en Den Haag<sup>3</sup>.

## 2.2 Nieuwe strategie RVO

### 2.2.1 Aanleiding voor de nieuwe strategie

In september 2021 is RVO, in samenspraak met de eigenaar, gestart met het traject om tot een nieuwe strategie voor 2025 te komen. Dit houdt onder meer in dat RVO meer focus gaat aanbrengen in zowel de aandachtsgebieden waarin zij hoofdzakelijk werkzaam wil zijn, alsmede voor doelgroepen die zij in de toekomst wil blijven bedienen. In het "Kompas voor een Duurzame Toekomst" (zie bijlage 2) beschrijft RVO de aanleiding hiervoor. RVO heeft op basis van gesprekken met de verschillende stakeholders geconstateerd dat zij wordt gezien als een benaderbare en betrouwbare organisatie met veel kennis en expertise. In deze gesprekken is ook naar voren gekomen dat de grote diversiteit binnen het diensten- en productportfolio, leidt tot een onduidelijk profiel. In sommige gevallen zijn klanten meer bekend met een specifieke dienst of subsidie die RVO aanbiedt dan dat klanten bekend zijn met RVO als organisatie.

Met het Kompas voor een duurzame toekomst wil RVO haar positionering versterken en meer maatschappelijke impact maken door een bewuste keuze voor drie transitieën. RVO is van mening dat deze focus noodzakelijk is, mede in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt, om de eigen organisatie en de kwaliteit van dienstverlening beheersbaar te houden. De hoofdlijn van de focus is dat RVO zich zal richten op de volgende drie maatschappelijke transitieën: de klimaat- en energietransitie, de transitie naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem en de transitie naar een toekomstbestendige en digitale economie.

De klimaat- en energietransitie gaat over de overgang van een samenleving en een economie die gebaseerd zijn op fossiele (energie)bronnen naar een klimaat neutrale samenleving met een duurzaam energiesysteem. De transitie naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem gaat over de ontwikkeling van de landbouwsector naar meer duurzaam ondernemen in evenwicht met de natuur. De transitie naar een toekomstbestendige digitale economie ziet op het borgen van economische groei op de lange termijn die zorgt voor welvaart, werk en investeringsruimte.

---

<sup>3</sup> Stand van RVO: Met minder complexiteit naar meer impact, 19 oktober 2022, p. 3.

Daarnaast wil RVO een proactieve rol innemen richting de opdrachtgever bij het aannemen van opdrachten en bij het geven van feedback over effectiviteit van beleidsvoornemens en het toevoegen van de uitvoeringscomponent bij de ontwikkeling van beleid (emancipatie van de uitvoering).

Voorts is onderdeel van de nieuwe strategie van RVO dat zij zich niet meer op individuele burgers, maar alleen nog op ondernemers en organisaties richt. Uit de analyse die RVO in het kader van het ontwikkelen van de nieuwe strategie heeft verricht komt naar voren dat het bedienen van particulieren een andere aanpak vergt. Particulieren vragen meer tijd en ze komen maar 1 of een enkele keer langs bij RVO waardoor er een andere relatie wordt opgebouwd dan met ondernemingen en er ook een andere service wordt verwacht dan bij ondernemingen. Dat vergt investeringen die niet goed bij elkaar passen. Burgers worden alleen bediend onder strikte voorwaarden (nee, tenzij). Zo moet de regeling ook op ondernemers en organisaties zijn gericht en daarnaast dient er te zijn voldaan aan een aantal andere strikte voorwaarden die in de volgende paragraaf nader worden omschreven

### 2.2.2 Prioriteringskader RVO

Vanaf het najaar 2022 is RVO zich gaan richten op de drie transities en de daaronder vallende 20 maatschappelijke opgaven (zie pagina 9 van het Kompas). In de praktijk zal dit betekenen dat voor het aannemen van nieuwe opdrachten het afwegingskader is aangepast aan deze nieuwe focus. Hierbij wil RVO in haar rol als publieke dienstverlener, vaker het gesprek aangaan met de opdrachtgevers over het wel of niet aannemen van nieuwe opdrachten en de mate van impact op de belangrijke maatschappelijke opgave die wordt verwacht van deze opdrachten. Hierdoor kan volgens RVO beter recht worden gedaan aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleid en uitvoering om tot uitvoerbare voorstellen te komen. De uitvoering dient hiervoor tijdig betrokken te zijn om mee te denken over de vertaling van politieke en beleidsmatige ambities naar uitvoering. De bedoeling van het prioriteringskader is dat RVO-medewerkers kunnen inschatten of met een andere vormgeving van de opdracht of een geheel andere opdracht, meer maatschappelijke impact gemaakt kan worden. Een belangrijk uitgangspunt is ook dat RVO de bestaande opdrachten die niet binnen de nieuwe focus passen of louter voor de burger zijn, blijft uitvoeren. Bij een nieuwe opdracht en bij een verlenging of vervolg op een bestaande opdracht met dermate grote wijzigingen en/of andere criteria of randvoorwaarden, waardoor feitelijk gesproken moet worden over een nieuwe opdracht, maakt RVO opnieuw de afweging of de opdracht binnen de nieuwe strategie past. Indien dat niet het geval is, zal RVO de nieuwe opdracht of de wijziging niet meer uitvoeren. RVO treedt in dat geval in gesprek met de opdrachtgever over alternatieve mogelijkheden. Een verlenging van een bestaande opdracht wordt door RVO uitgevoerd zonder dat een nieuwe afweging wordt gemaakt.

Na vaststelling van de RVO Strategie 2025 is het prioriteringskader – het afwegingskader dat RVO gebruikt om nieuwe aanvragen voor opdrachten te beoordelen – aangepast. RVO geeft in dit verband aan dat de focus op de drie transities, de 20 maatschappelijke opgaven en de noodzaak om het ‘menselijk kapitaal’ bij RVO in balans te brengen met de ontwikkeling van het

opdrachtenpakket, zijn vertaald naar dit nieuwe kader. Op basis van dit kader wordt het aannemen van nieuwe opdrachten afgewogen. Schaarste op de arbeidsmarkt speelt hierbij een belangrijke rol.

Het kader wordt toegepast als onderdeel van de opdrachttoets die bij alle offerteverzoeken voor nieuwe opdrachten wordt toegepast. Bij een nieuw verzoek toetst RVO allereerst aan de hand van de volgende criteria of dit past binnen de Strategie 2025:

- De opdracht past bij een of meer van de transities en opgaven waar RVO zich op richt;
- Er is daarbij sprake van zichtbare maatschappelijke impact;
- Er is daarbij sprake van een opgavegerichte aanpak;
- De opdracht richt zich op de bij RVO bekende doelgroepen;
- De opdracht kan niet door de markt worden gedaan.

Vervolgens stelt RVO vast of zij een logische partner is en of de opdracht zelfstandig door RVO wordt uitgevoerd, dan wel in gezamenlijkheid met een andere organisatie. Indien er een andere logische partij is om het werk te doen dan kan RVO ook besluiten om de opdracht niet aan te nemen. Voor deze beoordeling spelen de volgende aspecten een rol:

- Inzet van het bestaande instrumentarium (repertoire);
- Inzet van bestaande ICT- en andere systemen;
- Redelijke implementatietermijn;
- Tijdig kunnen leveren van de capaciteit: kwantitatief en kwalitatief.

Het Kompas 2025 van RVO brengt ook een wijziging mee in de doelgroep die RVO wenst te bedienen. Ten aanzien van opdrachten gericht op particulieren heeft RVO in het prioriteringskader opgenomen dat zij geen opdrachten uitvoert die alleen individuele burgers bedienen. Kortom: opdrachten waarbij regelingen uitgevoerd moeten worden die alleen op individuele burgers zien, voert RVO niet meer uit. Onder strikte omstandigheden kan een uitzondering worden gemaakt voor gecombineerde opdrachten waarbij zowel burgers als ondernemers en organisaties worden bediend. In het prioriteringskader heeft RVO voor die situatie opgenomen dat een opdracht alleen kan worden aangenomen indien is voldaan aan vier van de vijf 'strikte' voorwaarden:

- De opdracht past binnen de beschikbare ICT-processen;
- De opdracht past binnen de bestaande instrumentenmix;
- Er is voldoende capaciteit beschikbaar voor de uitvoering;
- De opdracht kan niet door de markt gedaan worden;
- RVO is de voor de hand liggende uitvoeringsorganisatie om de opdracht zelfstandig of in samenwerking uit te voeren.

Binnen het directieteam van RVO is elk directielid portefeuillehouder voor één departement. De beslissing over het al dan niet uitbrengen van een offerte naar aanleiding van een verzoek daartoe, ligt bij de portefeuillehouder, tenzij het bedrag waarmee de uitvoering van de opdracht gemoeid is boven de 2,5 mln Euro uitstijgt of indien de ICT-infrastructuur die nodig is om de opdracht uit te voeren meer dan 0,5 mln Euro bedraagt.

De opdrachttoets die RVO uitvoert bij elke nieuwe offerteaanvraag bestaat uit 3 modules (zie bijlage 3a, 3b en 3c) die door, of samen met, de opdrachtgever

worden ingevuld en waar alle details en bijzonderheden van de opdracht aan bod komen. De eerste module wordt gebruikt bij alle nieuwe opdrachten en bij alle bestaande opdrachten die wijzigen of verlengd worden met andere criteria of randvoorwaarden. In het formulier dat bij deze module hoort worden alle specificaties die van belang zijn voor de opdracht uitgevraagd met als doel dat RVO op basis van die informatie een advies kan geven over de passendheid van de voorgestelde opdracht en aandachtspunten voor het doorlopen van het vervoltraject. Module 2 betreft een formulier met daarin de uitvraag van informatie voor RVO om advies te kunnen uitbrengen over de inbreng van RVO bij het beleid van de opdrachtgever. Het gaat hierbij met name om de uitvoeringsaspecten van het beleid, de gevolgen van de beleidskeuzes voor de passendheid van de opdracht. In het formulier bij Module 3 wordt een uitvraag gedaan naar de praktische voorwaarden om de opdracht aan te nemen. De aspecten die daarbij een rol spelen variëren per (type) opdracht. Het advies van de opdrachttoets maakt deel uit van de afweging van de portefeuillehouder om een offerte uit te brengen aan de opdrachtgever.

## 2.3 Conclusie

Uit de beschrijving van de nieuwe strategie van RVO volgt dat RVO, zowel voor wat betreft de inhoud van de opdrachten die zij uitvoert als voor de doelgroep die zij bedient, in de toekomst bepaalde nieuwe opdrachten niet meer uitvoert. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de consequenties hiervan voor de grote opdrachtgevers van RVO en beleidsontwikkeling voor de komende jaren.

## 3 Verkenning gevolgen nieuwe strategie van RVO

Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe strategie van RVO is dat de nieuwe strategie geen consequenties heeft voor lopende opdrachten. Deze blijft RVO allemaal uitvoeren. Voor nieuwe opdrachten en opdrachten die substantieel en zodanig wijzigen dat in feite sprake is van een nieuwe opdracht, heeft de nieuwe strategie mogelijk wel consequenties. Met een aantal van de grootste opdrachtgevers van RVO hebben we ingezoomd op de consequenties die dit voor hen kan hebben. Hieronder is per departement in kaart gebracht wat de impact is van de gewijzigde strategie van RVO.

### 3.1 Wat betekent de nieuwe focus van RVO voor de grootste opdrachtgevers?

In het kader van de implementatie van de nieuwe strategie heeft RVO een portfolioanalyse uitgevoerd op de bestaande opdrachtenportefeuille. Het doel van de portfolioanalyse was om globaal in beeld te brengen hoeveel bestaande opdrachten van RVO niet meer zouden passen binnen de nieuwe strategie. Gezien de enorme omvang van de totale opdrachtenportefeuille van RVO zijn bij deze portfolioanalyse niet alle opdrachten van RVO betrokken. RVO heeft een uitvraag gedaan bij alle directeuren om alle relevante opdrachten die mogelijk geraakt kunnen worden door de nieuwe strategie, te bespreken en te wegen. Het ging hierbij om een hypothetische exercitie, omdat besloten is om bestaande opdrachten te blijven uitvoeren. Voor de onderhavige verkenning beschikken we daarom niet over een geautoriseerd en volledig overzicht van alle opdrachten van RVO, met daarbij een beoordeling of ze al dan niet binnen de nieuwe strategie passen. De verkregen informatie geeft wel enig zicht op de consequenties van de nieuwe strategie op het werk van RVO.

Uit deze portfolioanalyse is naar voren gekomen dat ongeveer 3,5% - bekeken naar het aantal fte dat bij RVO werkzaam is (ruim 200 fte's) – van het totaal van de huidige opdrachten, buiten de nieuwe strategie zou vallen, indien de opdrachten nu als nieuwe opdrachten beoordeeld zouden worden. Bij deze analyse is zowel bekeken of een opdracht past binnen één van de transities als of de opdracht past op basis van de doelgroep en ook op basis van het instrumentniveau.

#### 3.1.1 Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

De dienstonderdelen directoraat-generaal Bedrijfsleven & Innovatie, directoraat-generaal Economie en Digitalisering en het directoraat-generaal Klimaat & Energie van het ministerie van EZK zijn de grote opdrachtgevers van RVO. Het directoraat-generaal Groningen en Ondergrond heeft ook een nauwe relatie met RVO.



### Het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie

De focus van het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie (DG B&I) ligt bij de verduurzaming van de Nederlandse economie wat betreft innovatie en borging van de kennis, ondernemerschap, stimulering van topsectoren en samenwerking tussen Rijk en Regio. Het werkveld omvat de hele Nederlandse economie. RVO voert ruim 100 opdrachten uit in opdracht van het DG B&I. RVO heeft DG B&I laten weten dat al deze opdrachten passen in de nieuwe strategie van RVO en bijdragen aan de transitie naar een toekomstbestendige en digitale economie. De enige regeling die mogelijk niet voldoet aan de eisen uit het prioriteringskader van RVO is de Impulsaanpak winkelgebieden. Dit programma ondersteunt gebiedsgerichte projecten door kennis en expertise te delen. Gemeenten kunnen daarnaast financiële steun aanvragen als zij samenwerken met maatschappelijke partners om winkelgebieden te vernieuwen. Het programma helpt gemeenten om binnenstedelijke winkelgebieden toekomstbestendig te maken. Het programma draagt niet direct bij aan één van de drie transities. Echter, omdat RVO alles blijft doen wat ze al deed voor het implementeren van de nieuwe strategie, zal dit niet tot problemen leiden en blijft RVO ook deze regeling uitvoeren. Bovendien heeft RVO aangegeven dat ook als een opdracht niet helemaal past binnen de nieuwe scope, RVO hierover altijd in gesprek gaat. Bij het DG B&I is de verwachting dat de nieuwe strategie van RVO niet tot nauwelijks impact zal hebben op de uitvoering en ontwikkeling van toekomstig beleid.

### Het directoraat-generaal Klimaat en Energie

Het directoraat-generaal Klimaat en Energie (DG K&E) richt zich geheel op de klimaat- en energietransitie. De hoofdthema's DG K&E zijn energie innovatie, energiebesparing, klimaat, duurzame energieproductie, energiemarkt en infrastructuur en internationaal. Deze hoofdthema's dragen allemaal bij aan de klimaat- en energietransitie en passen derhalve binnen de nieuwe strategie van RVO. Een opvallende regeling in dit verband is de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Dit is een subsidie voor energiebesparende en duurzame maatregelen in de woning of bedrijfspand. De financiering loopt via EZK maar het betreft beleid van BZK. Binnen de regeling bedraagt het budget voor 2023 € 560 mln. Jaarlijks komt er een nieuw budget beschikbaar. De regeling richt zich in overwegende mate op individuele burgers waardoor deze regeling niet aansluit bij de doelgroep waar RVO zich op richt. Aangezien het een bestaande regeling is, blijft RVO deze uitvoeren. Voorts heeft RVO aangegeven dat zij verenigingen van eigenaren en coöperaties tot de doelgroep blijft rekenen waar zij zich in de nieuwe strategie op richt. Verduurzamingsregelingen die bedoeld zijn voor deze groepen blijft RVO dan ook uitvoeren in de toekomst. DG K&E verwacht niet dat de nieuwe strategie van RVO veel impact voor hen zal hebben.

In 2022 is RVO betrokken geweest bij de uitvoering van het Prijsplafond op energie voor alle huishoudens en tegemoetkoming in de energiekosten die in de maanden november en december van 2022 is uitgekeerd aan alle huishoudens. Het betrof een regeling ten behoeve van alle burgers. De Belastingdienst heeft de opdracht geweigerd waarna RVO naar voren stapte om deze regeling toch mogelijk te maken. Er is een wijze van uitvoering gevonden die aangrijpt bij (energie-)ondernemingen, en daardoor wel door RVO kon worden uitgevoerd, maar waar wel aanzienlijke spanning ontstond tussen de beleidsmatige wensen

en de mogelijkheden voor uitvoering in de Rijksdienst. Een regeling die gedifferentieerd kon worden naar inkomens gericht op individuele huishoudens was niet mogelijk, omdat de Belastingdienst dit niet op korte termijn kon uitvoeren. Andere organisaties kon geen toegang gegeven worden tot inkomensgegevens. RVO heeft hierin de verantwoordelijkheid kunnen nemen om in een urgent maatschappelijk vraagstuk een uitvoeringsoplossing te kunnen bieden die bij andere uitvoerders op dat moment niet belegd kon worden. Hoewel RVO de regeling van het Prijsplafond heeft uitgevoerd, is hier wel sprake geweest van een 'gap' aangezien de burger niet rechtstreeks door de overheid kon worden bediend, en de inhoud van de regeling zeer nadrukkelijk vanuit de beperkingen in de uitvoering is vormgegeven.

#### Het programmadirectoraat-generaal Groningen en Ondergrond

De taken van het programmadirectoraat-generaal Groningen en Ondergrond (pDG G&O) zijn onder meer het zorgdragen voor de afbouw van de winning van aardgas uit het Groningenveld, zorgdragen voor afhandeling van de schade als gevolg van de gaswinning en maatschappelijk draagvlak creëren voor duurzaam gebruik van de ondergrond met specifieke aandacht voor Groningen.

In het kader van de energietransitie werkt pDG G&O samen met RVO op het gebied van geothermie, waterstofopslag en CO<sub>2</sub>-opslag. Daarnaast biedt RVO een thuisbasis voor het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). IMG is een onafhankelijk bestuursorgaan dat in het leven is geroepen om alle schade veroorzaakt door bevingen, bodemdaling- en stijging in Groningen af te handelen. IMG heeft een eigen bestuur dat losstaat van RVO. De medewerkers van IMG zijn in dienst van RVO.

Voorts is in het begin van dit jaar besloten om een schadefonds voor kleinere mijnbouwschade, zoals scheuren en verzakkingen in Limburg op te richten. Tot nu toe is RVO nog niet formeel benaderd om deze regeling uit te voeren. Deze regeling lijkt ook niet te passen binnen de nieuwe strategie.

### 3.1.2 Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

#### Het directoraat-generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied

In het kader van het directoraat-generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (DG RTLG) moet beleid met betrekking tot de transitie van het landelijk gebied nog verder worden uitgewerkt voordat het in de uitvoering belegd kan worden. Er worden hierover gesprekken met de provincie gevoerd. De gebiedsgerichte aanpak in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) moet nog worden uitgewerkt. In de gebiedsgerichte aanpak spelen de gebiedsprocessen en gebiedsprogramma's een belangrijke rol. In gebiedsprocessen werken overheden en lokale partijen in een bepaald gebied samen aan de opgaven die daar spelen. De plannen die zij daarvoor maken leggen de provincies vast in een gebiedsprogramma. In de zomer van 2023 hebben provincies een eerste versie van de gebiedsprogramma's opgesteld. Als gevolg van de demissionaire status van het kabinet is de verdere uitwerking van de gebiedsprogramma's vertraagd. Er is dus nog geen sprake van beleid dat in een zodanig stadium is dat al gekeken kan worden naar de uitvoering daarvan. Overigens verwachten we daarin niet direct een grote rol voor RVO.

### Het directoraat-generaal Agro

Een van de drie transitie uit het nieuwe Kompas van RVO is de transitie naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem. Het merendeel van de opdrachten die LNV laat uitvoeren door RVO draagt bij aan deze transitie. Ook qua doelgroep past het merendeel van de regelingen van LNV binnen de nieuwe strategie van RVO. Recentelijk heeft RVO aan LNV te kennen gegeven dat de landelijke chip- en registratieplicht voor katten die begin 2023 is aangekondigd, niet binnen haar nieuwe strategie past en dat RVO deze regeling daarom niet zal uitvoeren. Voor het overige heeft LNV geen concrete voorbeelden van opdrachten die niet meer door RVO gedaan zullen worden.

### 3.1.3 Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

#### Het directoraat-generaal Volkshuisvesting en Bouwen

Voor het directoraat-generaal Volkshuisvesting en Bouwen van BZK heeft de nieuwe strategie van RVO een grote impact. Het uitgangspunt van RVO is dat voor zover het beleid zich richt op woningbouw, dit niet past in één van de transities waar RVO zich in de nieuwe strategie op richt. Bij woningbouw zijn er regelmatig substantiële wijzigingen van regelingen, worden regelmatige nieuwe regelingen ontwikkeld. Bovendien is de continuïteit van het beleid in financieel opzicht niet geborgd. Dit zorgt voor problemen in de uitvoering. Er is vermoedelijk, gegeven de grote woningnood, ook blijvend een grote maatschappelijke vraag naar interventies vanuit de overheid. Met name voor nieuwe regelingen kan BZK niet meer bij RVO terecht. De krapte op de arbeidsmarkt maakt dat het voor RVO moeilijker is geworden om allerlei ad hoc opdrachten aan te nemen.

*Figuur 1: Overzicht bestaand opdrachtenpakket RVO – Uitvoering Woningbouwinstrumenten*

Expertwerk	<ul style="list-style-type: none"><li>• ETW - Expertteam Woningbouw</li><li>• TNW – Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties</li><li>• Expertteam Transformatie Vakantieparken</li><li>• Studentenhuisvestingsregisseur</li></ul>
Regelingen	<ul style="list-style-type: none"><li>• TRSHV – Huisvesting Vergunninghouders</li><li>• Stimuleringsregeling Woningen Grote Gezinnen</li><li>• Stimulering Ontmoetingsruimten in Ouderenhuisvesting</li><li>• WBI – Woningbouwimpuls</li><li>• VHF – Volkshuisvestingsfonds</li><li>• RHA – Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen</li><li>• BEW – Bevordering Eigen Woningbezit</li><li>• RVV – Regeling Vermindering Verhuurderheffing, excl RVV verduurzaming (gestopt, met 1 jaar verlengd tbv afronding)</li></ul>
Regelingen in de pijplijn	<ul style="list-style-type: none"><li>• SBI – Start Bouw Impuls (add-on WBI)</li><li>• SFT – Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen (opvolger van RHA)</li></ul>

De nieuwe strategie van RVO betekent voor BZK dat zij, bij toepassing daarvan, geen nieuwe of substantieel gewijzigde opdrachten meer bij RVO kan plaatsen

op het terrein van de woningbouwopgave. Om BZK daarin voor de korte termijn tegemoet te komen heeft RVO met BZK afspraken gemaakt voor een overgangperiode van 2 jaar (1 januari 2024 – 31 december 2025), waarin RVO nieuwe opdrachten van BZK ten behoeve van de woningbouwopgave kan aannemen die niet passen binnen de strategie en de drie transities van RVO, tot een maximum van 1 mln Euro uitvoeringskosten per jaar. Dit bedrag is gebaseerd op de omvang van de toekomstige opdrachten die BZK nu in beeld heeft gebracht. Daarnaast is BZK verschillende scenario's als alternatieve oplossingen aan het verkennen. RVO denkt mee bij de uitwerking van deze scenario's.

Er bestaan bij BZK zorgen over de huidige situatie. Onder meer ziet BZK het risico dat medewerkers, en daarmee kennis, de organisatie zouden kunnen verlaten nu duidelijk is dat RVO zich niet meer gaat toeleggen op dit domein. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). VWS betreft een van de kleinere opdrachtgevers van RVO en valt daarom in beginsel niet binnen de groep respondenten die wij hebben bevestigd. Desondanks is gebleken dat RVO twee regelingen voor VWS uitvoert die beide gericht zijn op zorg en wonen. Ook daar heeft RVO aangekondigd dat zij nieuwe opdrachten niet meer uitvoeren. Er is een vergelijkbare overgangperiode afgesproken, zoals met BZK. VWS kijkt ook samen met RVO naar alternatieve scenario's echter, ook bij hen wordt gevreesd voor de consequenties als gevolg van de keuze van RVO om nieuwe opdrachten op het terrein van zorg en wonen niet meer aan te nemen.

Bestaande opdrachten vanuit het directoraat-generaal volkshuisvesting en bouwen op basis van het Beleidsprogramma Versnellen Verduurzaming Gebouwde Omgeving, waar ook de ISDE-regeling waarvoor EZK als financier de opdrachtgever van RVO is uit voort komt, worden uitgevoerd door RVO. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om activiteiten ten behoeve van de uitvoering van het programma Aardgasvrije wijken, om de stimuleringsregeling energieprestaties huursector (STEP), informatieverstrekking voor verduurzaming door woningeigenaren, subsidies voor vve's voor verduurzaming, stimulering van verduurzaming maatschappelijk vastgoed en regelingen voor gemeentes ten behoeve van de uitvoering van het Nationaal Isolatieprogramma. Als de opdracht valt binnen de energie- en klimaattransitie en is gericht op ondernemers, dan kan RVO ook nieuwe regelingen in beginsel uitvoeren. Als de regelingen gericht op individuele burgers niet wijzigen, zal RVO ook deze blijven uitvoeren. Voor eventuele nieuwe of substantieel gewijzigde opdrachten in de energie- en klimaattransitie enkel gericht op individuele burgers zal RVO ze niet uitvoeren. Op dit moment zijn dergelijke nieuwe regelingen voor de energie- en klimaattransitie niet voorzien.

#### Het directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening

Het directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening is de beleidsontwikkelaar voor het programma Novex. In het programma Novex werken alle overheden samen aan een plan voor de inrichting van Nederland. Het einddoel van het programma is om te komen tot een heldere uitvoeringsagenda per provincie en per aandachtsgebied, de zogenaamde 'Novex gebieden'. Ten aanzien van dit programma is aangegeven dat nog veel activiteiten zich in de fase van beleidsontwikkeling bevinden. Het is daarom nog te vroeg om volledig met de

uitvoering aan de slag te gaan. Ook provincies zullen in de uitvoering van het programma een belangrijke verantwoordelijkheid hebben. RVO heeft aangegeven graag een actieve rol te willen spelen bij de gebiedsgerichte aanpak in dit programma Novex. Het is nu nog onduidelijk of en in hoeverre dit ook aan RVO gevraagd wordt en zo ja, of dit dan door het ministerie of door de provincies in opdracht zal worden gegeven. Overigens, hoewel Novex vanuit de opzet in alle gevallen over meervoudige ruimtelijke vraagstukken gaat, leert de ervaring tegelijk dat in veel gevallen woningbouw een belangrijke drager van gebiedsontwikkeling is. De nieuwe strategie van RVO waarbij woningbouw niet meer past, lijkt daarom niet geheel aan te sluiten bij de ambities van RVO in de gebiedsgerichte aanpak.

### 3.1.4 Het ministerie van Buitenlandse Zaken

Ongeveer 500 fte is binnen RVO werkzaam ten behoeve van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Met 15% is BZ de derde opdrachtgever van RVO. Binnen BZ zijn er 2 grote opdrachtclusters: Buitenlandse handel en investeringen en Ontwikkelingssamenwerking. In eerste instantie bleek volgens BZ niet duidelijk uit de stukken die RVO had aangeleverd om de nieuwe strategie toe te lichten, dat de opdrachten vanuit BZ in de nieuwe strategie passen. RVO heeft BZ verzekerd dat dit wel het geval is en heeft het Kompas op een aantal plaatsen op dit punt verduidelijkt door toe te voegen dat RVO bijdraagt aan een duurzame welvaart '*nationaal en internationaal*'. Ondanks de toezegging van RVO bestaat er nog enige zorg bij BZ of zij in de toekomst daadwerkelijk in voldoende mate bij RVO terecht kunnen voor de uitvoering van beleid. De reden daarvoor is dat BZ graag de directeur Internationaal bij RVO had willen behouden als direct aanspreekpunt op managementniveau. Dit wordt nu anders georganiseerd binnen RVO. BZ heeft geen regelingen direct gericht op burgers. Er wordt wel groei in de opdrachten van BZ aan RVO verwacht. Ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking speelt RVO voor BZ een belangrijke rol, met name de accreditatie waarover RVO hiervoor in Brussel beschikt is in dit kader relevant.

### 3.1.5 Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ongeveer 80 à 90 mensen bij RVO zijn werkzaam ten behoeve van regelingen in opdracht van IenW. In de Jaarrapportage 2022 geeft RVO aan dat wat betreft maatschappelijke opgaven IenW zich met name richt op de transitie naar een circulaire economie (CE), op slimme en groene mobiliteit en op klimaatadaptatie. Daarnaast hebben veel IenW beleidsdoelen en instrumenten ook een (nauwe) relatie met de energie- en klimaattransitie en met leefbare steden. Daarmee passen veel van de regelingen van IenW in de nieuwe focus van RVO.

Toch passen niet alle opdrachten van IenW binnen de nieuwe strategie van RVO. Bijvoorbeeld een subsidie voor elektrische brommers en fietsen. Deze subsidie is op particulieren gericht en valt daarmee dus buiten de doelgroep die RVO wil bedienen. RVO heeft kritiek geuit op de inrichting van deze regeling, omdat het voorgenomen subsidiebedrag te laag is in verhouding tot de organisatiekosten. IenW onderzoekt of de regeling mogelijk door de gemeentes uitgevoerd kan worden. De subsidieregeling voor elektrische auto's blijft RVO doen. Zij voerde deze regeling al uit voordat de nieuwe strategie werd ingevoerd. Bovendien draagt de regeling bij aan de energie- en klimaattransitie.

Hoewel IenW, behalve de hiervoor genoemde regeling, geen concrete regelingen voor burgers in voorbereiding heeft, sluit IenW niet uit dat regelingen in de toekomst meer op individuele burgers zullen worden gericht. Gezien het feit dat deze regelingen in beginsel niet meer door RVO uitgevoerd zullen worden, zal het lastiger zijn dit soort regelingen in de uitvoering goed te beleggen verwacht IenW. Andere opdrachten die buiten de transities vallen zijn compensatieregelingen (bijv. vuurwerk ondernemers tijdens Corona, slachtoffers Stint). Dit zijn meestal ad hoc regelingen waar voorheen RVO altijd wel bereid en in staat werd gevonden om een dergelijke regeling uit te voeren. Als zoiets zich nu voordoet zal gekeken moeten worden welke organisatie geschikt is om de compensatieregelingen uit te voeren. Dit zijn regelmatig regelingen die op de individuele burger zijn gericht.

## 3.2 Bevindingen gap-analyse

Uit bovenstaande analyse valt in de eerste plaats op dat vooral de opdrachtgever het directoraat-generaal Volkshuisvesting en Bouwen, in het bijzonder de directie Woningbouw, van BZK geraakt wordt door de nieuwe strategie van RVO. Dit kan betekenen dat BZK op het gebied van woningbouw geen nieuwe of substantieel gewijzigde regelingen meer door RVO kan laten uitvoeren. Voor de korte termijn is dit probleem ondervangen doordat er een overgangsregeling is getroffen maar voor de langere termijn is deze oplossing er nog niet. Gezien de omvang van de woningbouwopgave en de blijvende aandacht voor dit onderwerp, is dit een belangrijk punt van aandacht. Voor VWS speelt hetzelfde probleem op kleinere schaal. De regelingen gericht op wonen en zorg zal RVO niet meer uitvoeren. Er is geen andere uitvoeringsorganisatie die de uitvoering van deze regelingen van RVO kan overnemen. Voor regelingen op het gebied van klimaat en verduurzaming van de gebouwde omgeving (woningen, maatschappelijk vastgoed, utiliteitsbouw) voor zover gericht op bedrijven, gemeenten of corporaties, dan wel bestaande regelingen voor enkel burgers, kan het DG in principe nog wel bij RVO terecht.

Vervolgens valt op dat verschillende opdrachtgevers, zoals IenW en LNV, enerzijds geen grote problemen verwachten in de uitvoering van hun opdrachten door RVO. Anderzijds voorzien zij wel enkele regelingen te zullen ontwikkelen vanuit beleid die niet meer passen binnen de huidige strategie van RVO. Het gaat dan met name om regelingen die bedoeld zijn voor individuele burgers.

Een andere categorie regelingen die niet meer past binnen de nieuwe strategie van RVO zijn de schadevergoedingsregelingen die over het algemeen gericht zijn op individuele burgers. Voorbeelden die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen zijn de vergoeding voor de slachtoffers van het ongeluk met de Stint en de vuurwerkondernemers met omzetschade tijdens de Corona-periode alsmede ook de vergoedingsregeling voor de mijnbouwschade in Limburg.

In het volgende hoofdstuk zal verder worden ingezoomd op het Klimaatfonds en de wijze waarop de maatregelen die hieruit voortvloeien zijn belegd of belegd kunnen worden in de uitvoering, in het bijzonder bij RVO. Na het hoofdstuk over het Klimaatfonds zal aan de hand van de bevindingen in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk worden verkend hoe het uitvoeringslandschap in de fysieke

leefomgeving er uit ziet en of daarin mogelijkheden liggen om de geconstateerde hiaten op te vullen.

## 4 Het Klimaatfonds

Het tweede onderdeel van de verkenning heeft betrekking op het Klimaatfonds. Het Klimaatfonds is een van de belangrijkste instrumenten uit het Coalitieakkoord 2021-2025 om financiering mogelijk te maken voor maatregelen die bijdragen aan het doel van ten minste 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050. Daar zijn de komende jaren forse investeringen voor nodig. Het Klimaatfonds van circa € 35 mld. vormt daarin een belangrijke schakel. Het wetsvoorstel voor de instelling van het Klimaatfonds is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en de Eerste Kamer – ondanks de demissionaire status van het kabinet – heeft het wetsvoorstel momenteel in behandeling. Het Klimaatfonds heeft een looptijd van 2024 tot en met 2030.

Onderdeel van de opdracht is te verkennen in hoeverre de klimaatopgave uitvoerbaar is, voor de uitvoering in den brede, zowel in kwalitatieve (het soort uitvoering) als kwantitatief zin. Is er voldoende capaciteit beschikbaar om deze invulling aan deze opgave te geven? Ook is verzocht om handelingsperspectieven te schetsen waarbij wordt gekeken naar mogelijkheden binnen het bestaande uitvoeringslandschap en hoe dat zich tot elkaar verhoudt.

### 4.1 De inrichting en werking van het Klimaatfonds

De minister voor Klimaat en Energie (KE) is de beheerder van het Klimaatfonds. Het Klimaatfonds heeft als doel het faciliteren van maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen tot de niveaus conform de Klimaatwet, en bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving en om bij te dragen aan een rechtvaardige klimaattransitie. Het doel is uitgesplitst in een drietal bestedingsdoelen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De bestedingsdoelen uit het wetsvoorstel zijn uitgesplitst naar zes “percelen”, met een bijbehorend indicatief budget. Het Klimaatfonds zal een begrotingsfonds zijn zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet 2016. De minister K&E beheert het fonds. Hieronder zijn de zes percelen weergegeven met daarbij de verantwoordelijke minister en de desbetreffende perceelhouder.



Figuur 2: Overzicht van de verschillende percelen in het Klimaatfonds en daarbij de verantwoordelijke bewindspersoon en perceelhouder namens de bewindspersoon.

Perceel	Verantwoordelijke bewindspersoon	Perceelhouder
1. Kernenergie	MKE	Directie Kernenergie, DG K&E, EZK
2. CO2-vrije gascentrales	MKE	Directie Energiemarkt, DG K&E, EZK
3. Energie-infrastructuur	MKE	Directie Strategie Energiesysteem, DG K&E, EZK
4. Vroege fase opschaling	MKE	Directie Strategie Energiesysteem, DG K&E, EZK
5. Verduurzaming industrie & innovatie mkb	MEZK	Directie Verduurzaming Industrie, DG B&I, EZK
6. Verduurzaming gebouwde omgeving	MBZK	Directie Bouwen en Energie, BZK

Als fondsbeheerder is de minister voor KE verantwoordelijk voor het beoordelen van de bijdrage van alle ingediende voorstellen ten aanzien van de percelen (de zogenaamde 'deelprogramma's) en het opstellen van het (ontwerp-) meerjarenprogramma. Dit gebeurt in samenwerking met de minister van Financiën, die alle begrotingsuitgaven beoordeelt op doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast is de minister voor KE verantwoordelijk voor het opstellen van het deelprogramma voor de percelen 1 tot en met 4. De minister van EZK is verantwoordelijk voor het deelprogramma van het vijfde perceel, Verduurzaming industrie & innovatie en de minister van BZK voor perceel 6, Verduurzaming gebouwde omgeving. De perceelhouder is verantwoordelijk voor het ophalen en verbeteren van voorstellen in overleg met de aanvragers en het opstellen van het deelprogramma. De middelen voor het fonds zijn indicatief verdeeld in het Coalitieakkoord 2021.

De investeringen uit de percelen kernenergie en CO<sub>2</sub>-vrije gascentrales dragen bij aan de verduurzaming van het elektriciteitssysteem en het vergroten van de beschikbaarheid van regelbaar vermogen. Vanuit het perceel vroege fase opschaling wordt de opschaling innovatieve technieken gestimuleerd, zoals waterstof, vergassing en geothermie. Beoogd is dat hiermee snel meer duurzame energiebronnen en -dragers beschikbaar komen. Het perceel energie-infrastructuur richt zich op de aanleg van warmtenetten, waterstofnetwerken, het elektriciteitsnet en laadinfrastructuur, zodat de duurzaam opgewekte energie ook getransporteerd kan worden. Het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb zet in op versnelde emissiereductie van de grote industriële uitstoters, het industriële mkb en de glastuinbouw. Via het perceel gebouwde omgeving wordt het verduurzamen van woningen, bedrijfsgebouwen, overheidsgebouwen en maatschappelijk vastgoed gestimuleerd<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024, p.1.

Figuur 3: overzicht van de bestedingsdoelen in het Klimaatfonds, de percelen en het bijbehorende budget. Databron: Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024, p. 4.

Bestedingsdoelen wetsvoorstel tijdelijke wet Klimaatfonds (artikel 2, tweede lid)		Percelen (verantwoordelijk bewindspersoon)	Indicatief budget Coalitieakkoord (mld.)
a	Een broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050	1. Kernenergie (MKE)	5
		2. CO <sub>2</sub> -vrije gascentrales (MKE)	1
		3. Energie-infrastructuur (MKE)	4
		4. Vroege fase opschaling (MKE)	15
b	het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en het stimuleren van de toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende en circulaire technieken en maatregelen in het bedrijfsleven	5. Verduurzaming industrie en innovatie mkb (MEZK)	3
c	het stimuleren van de toepassing van technieken voor energie-efficiëntie, van hernieuwbare energie en van koolstofvastlegging in de gebouwde omgeving	6. Verduurzaming gebouwde omgeving (MBZK)	7

Er vindt één besluitvormingscyclus per jaar plaats over het Klimaatfonds in de vorm van een Meerjarenprogramma (inclusief bijbehorende fondsbegroting) dat aansluit bij de bestaande begrotingscyclus in het voorjaar. Dit betekent er jaarlijks een integrale afweging komt over het toekennen van de middelen uit het fonds. De fondsbegroting met bijbehorend Meerjarenprogramma wordt dus ook jaarlijks aangeboden aan de Staten-Generaal.

Het fondsproces werkt als volgt: perceelhouders zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van de deelprogramma's horende bij de zes percelen. Ook departementen die geen perceelhouder zijn, kunnen bij een perceel een maatregel indienen. Het deelprogramma bevat een voorstel tot verdeling van de middelen van dat perceel, passend bij de operationele doelstellingen van één van de zes percelen en de bestedingsdoelen uit het wetsvoorstel. Dit wordt ingediend bij de fondsbeheerder. De fondsbeheerder beoordeelt samen met het ministerie van Financiën alle nieuw ingediende maatregelen (en uitwerking van reserveringen) aan de hand van de doelen en criteria zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Dit pakket gaat vervolgens naar het Planbureau voor de Leefomgeving voor een onafhankelijke reflectie en parallel naar experts voor een reflectie op de sociaaleconomische gevolgen. Indien nodig wordt de beoordeling van de fondsbeheerder en het ministerie van Financiën aangepast naar aanleiding van de reflecties van de onafhankelijke experts. Dit wordt verwerkt in een ontwerp-meerjarenprogramma, wat ter besluit voorligt bij de Voorjaarsbesluitvorming.

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid wordt door de fondsbeheerder een marginale toets uitgevoerd. Of een bepaalde regeling ook daadwerkelijk goed is belegd in de uitvoering en of er een uitvoeringsorganisatie is die de maatregel daadwerkelijk kan uitvoeren, is de verantwoordelijkheid van het desbetreffende departement dat het geld ontvangt.

Het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 bevat de maatregelen die in 2024 gefinancierd worden vanuit het Klimaatfonds en waarvoor dus al gelden zijn overgeheveld en/of gereserveerd.

## 4.2 De rol van RVO bij de uitvoering van de klimaatmaatregelen

In het kader van de opdracht hebben we gesprekken gevoerd met alle perceelhouders over de vraag in hoeverre de maatregelen die op basis van het Klimaatfonds zijn toegekend, in de uitvoering goed belegd kunnen worden en in het bijzonder bij RVO. Ook hebben we in dit verband onderzocht of de uitvoering hier ook al is betrokken bij de maatregelen die op basis van het Klimaatfonds ingesteld zullen worden.

Binnen het ministerie van EZK speelt vooral het directoraat-generaal Klimaat en Energie een grote rol bij het programmeren van de regelingen die middelen ontvangen uit het Klimaatfonds. Tijdens de gesprekken die wij in het kader van deze verkenning hebben gevoerd is naar voren gekomen dat er voor de maatregelen uit het MJP 2024 niet veel nieuwe regelingen ingericht hoeven te worden. Veel regelingen zijn budgetverruiming van bestaande regelingen. Zo is er bijvoorbeeld € 100 mln beschikbaar voor vergassing in de Vroege fase opschaling (en een reservering van € 500 mln). Deze middelen worden toegevoegd aan een bestaande regeling. Daar staat tegenover dat rondom waterstof nog veel onduidelijk is, omdat daarvoor nog het beleid en het instrumentarium ontwikkeld moeten worden. Binnen het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie acht men de beleidsontwikkeling nog in een te vroeg stadium om met RVO te spreken over de uitvoering. Zij zijn bijvoorbeeld ook nog in gesprek met onder andere Financiën om het geld uit het Klimaatfonds toebedeeld te krijgen.

IenW heeft geen eigen perceel in het Klimaatfonds, maar heeft wel middelen toegekend gekregen voor ingediende maatregelen die door RVO worden uitgevoerd. Het gaat dan over de maatregelen inzake de laadinfrastructuur in het perceel Energie-Infrastructuur. Ook zijn ze in het perceel Vroege fase opschaling betrokken bij waterstof. IenW heeft aangegeven RVO te hebben meegenomen in wat er moet gebeuren. IenW heeft geen signaal ontvangen van RVO dat zij dit niet zou kunnen uitvoeren. Het gaat immers hoofdzakelijk over bestaande regelingen. Wel valt het op dat veel maatregelen op het vlak van de klimaat- en energietransitie elkaar gaan raken. Dit is iets waar volgens IenW ook interdepartementaal goed naar moet worden gekeken.

Voor IenW en EZK geldt in beginsel dat alle maatregelen die uit het Klimaatfonds voortvloeien, bijdragen aan de klimaat- en energietransitie en vanuit dat oogpunt zullen passen in de nieuwe strategie van RVO. Hooguit wanneer een regeling alleen gericht is op individuele burgers, kan deze niet bij

RVO worden belegd. Voor BZK geldt dat zij voor wat betreft het Klimaatfonds verantwoordelijk is voor het perceel 'Verduurzaming gebouwde omgeving'. De regelingen die in dit perceel zijn opgenomen zullen niet zonder meer allemaal volledig aansluiten bij de transities waar RVO zich op richt. Voor zover het een nieuwe regeling betreft, zal deze in beginsel niet door RVO worden uitgevoerd. Vooralsnog lijkt het merendeel van de maatregelen in dit perceel een bestaande regeling te betreffen die RVO dan blijft uitvoeren. Voor de nieuwe regelingen is de inschatting dat dit ook het geval is.

*Figuur 4: overzicht van de maatregelen voor het perceel 'Verduurzaming gebouwde omgeving' en de duiding daarvan.*

<b>Maatregel</b>	<b>Geen nieuwe regeling RVO</b>	<b>Wel nieuwe regeling RVO</b>	<b>Wat</b>
6.1 Nationaal Isolatieprogramma (€ 1.694,4 mln. en een reservering van € 1.282,5 mln.)	X		NIP loopt al via RVO via lokale aanpak en ISDE. Dus geen nieuwe regeling, aanpassingen op termijn wel mogelijk
6.2 Maatschappelijk Vastgoed: Subsidie DUMAVA (€ 1.916 mln.)	X		
6.3 Maatschappelijk vastgoed: Duurzaam Rijksvastgoed (€ 364,6 mln.)	X		
6.4 Maatschappelijk vastgoed: Ondersteuning maatschappelijk vastgoed (€ 127,9 mln.)		x	
6.5 Maatschappelijk vastgoed: Revolverend fonds (reservering van € 299,8 mln.)	X		
6.6 Stimulering van hybride warmtepompen in bestaande bouw (€ 485 mln. met een reservering van € 401 mln.)	X		
6.7 Ontzorging en ondersteuning verenigingen van eigenaren (VvE's) (€ 25 mln.)	X		
6.8 Aanvulling ISDE (€ 100 mln. met een reservering van € 190 mln.)	X		
6.9 Warmtefonds ophogen (€ 88 mln. en een reservering van € 212 mln.)	X		
6.10 Aanpak kwetsbare wijken en dorpen versterken (€ 175 mln.)	X	x	Deels: loopt voor het grootste deel via lokale aanpak (zie 6.1). Restant via SPUK. Mogelijk loopt dat via RVO, dat is nog niet helemaal zeker
6.11 Zon PV in huursector (€ 50 mln.)			Maatregel wordt nog uitgewerkt. RVO is een optie.
6.12 Doe-het-zelf-vouchers (€ 50 mln.)	X		Gaat via gemeentes lopen

### 4.3 De bevindingen Klimaatfonds

Tijdens de gevoerde gesprekken met de perceelhouders is het voornaamste beeld dat naar voren komt dat de uitvoering van de maatregelen op basis van het Klimaatfonds wordt overgelaten aan het opdrachtgevend departement. Wat de daadwerkelijke impact gaat zijn voor de klimaatopgave in kwalitatieve zin en wat dit concreet betekent voor de aspecten zoals bedoeld onder punt 2 in de opdrachtbeschrijving zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van dit rapport, valt op dit moment niet duidelijk vast te stellen. De ontwikkeling van beleid en de uitwerking van de noodzakelijke maatregelen zijn nog niet in een zodanig ver gevorderd stadium dat een dergelijk concrete analyse gemaakt kan worden.

Het merendeel van de reeds toegekende maatregelen valt onder een bestaande regeling, zodat voor wat betreft de korte termijn daarover weinig zorgen bestaan. Daarnaast geldt voor een deel van de middelen van het Klimaatfonds dat de besteding daarvan nog in de fase van beleidsontwikkeling verkeren. Hierdoor is het nog te vroeg om precies in beeld te hebben welke maatregelen er in het kader van het Klimaatfonds precies aankomen, welke instrumenten noodzakelijk zijn en of dit probleemloos bij RVO kan worden belegd of anderszins bij een andere voor de hand liggende uitvoeringsorganisatie. De indruk is niet dat er vanuit de opdrachtgevers binnen en tussen departementen integraal en gezamenlijk wordt gekeken naar de mogelijke gecombineerde uitvoeringslast die er bij RVO ontstaat. Voor zover de regelingen wel al bekend zijn, is de inschatting dat veel van de middelen uit het Klimaatfonds aan bestaande regelingen toegevoegd zullen worden. Waarbij overigens wel geldt dat ook het toevoegen van een regeling aan een bestaande regeling consequenties kan hebben voor de uitvoeringslast indien niet alleen sprake is van wijziging van het bedrag per aanvraag maar bijvoorbeeld ook van een uitbreiding van de doelgroep. Voor zover nieuwe regelingen expliciet gericht zijn op individuele burgers zullen deze niet meer door RVO worden uitgevoerd.

# 5 Verkenning alternatieve uitvoeringsmogelijkheden

In het derde onderdeel van de opdracht staan de vragen centraal hoe de uitvoering in het fysieke domein is georganiseerd en de vraag of er alternatieven zijn voor de uitvoering van beleid dat niet door RVO meer wordt opgepakt.

## 5.1 Bestaande samenwerkingen en alternatieve uitvoeringsorganisaties

We gaan na voor de verschillende opdrachtgevers van RVO welke alternatieve organisaties er zijn of in beeld gebracht zouden kunnen worden in het geval dat RVO de uitvoering niet ter hand neemt. We baseren ons op de gapanalyse van hoofdstuk 3.

### 5.1.1 Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

#### Het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie

Voor de uitvoering van beleid is RVO de meest ingezette partner. RVO beschikt over ruime expertise en staat er om bekend dat ze graag meedenkt. Een eventuele andere uitvoeringsorganisatie waarmee samengewerkt zou kunnen worden bij de regelingen in het kader van de CO<sub>2</sub>-heffing is de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De NEa is echter een kleine organisatie waardoor substantiële aanpassingen in het takenpakket ingrijpend zullen zijn. Daar waar dit het uitvoeren van subsidieregelingen betreft, is er op dit moment geen andere optie dan RVO.

Op het terrein van het stimuleren van nieuwe groene industrie, speelt ook Invest-NL een rol. De focus van Invest-NL ligt op de energietransitie en op de innovatieve snelgroeiende bedrijven. Invest-NL is een private onderneming die financiering verstrekt aan ondernemingen die Nederland duurzamer en innovatiever maken. Het is geen uitvoeringsorganisatie van de overheid. Het ligt daarom niet voor de hand dat Invest-NL taken van RVO kan overnemen. Daarnaast geldt dat op dit moment geen middelen uit het Klimaatfonds beschikbaar zijn voor nieuwe groene industrie, omdat deze middelen alleen gebruikt mogen worden voor reductie van uitstoot bij bestaande industrie.

Ook de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (de ROM's) zijn actief binnen het domein van DG B&I. De ROM's ondersteunen ondernemers bij innovatie, investeren en internationaliseren om hun groei te versnellen. Zo bevorderen de ROM's duurzame groei van de regionale economie en werkgelegenheid. Bij de ROM's werken in totaal zo'n 700 à 800 mensen. De ROM's werken veel samen met RVO op het gebied van de internationalisering. Ze proberen bedrijven naar de regio te trekken en leveren ondersteuning bij handelsmissies. Daarnaast doen ze investeringen via fondsen en ondersteunen ze ondernemers bij innovatie. Ze helpen bijvoorbeeld bij het schrijven van een businesscase voor bedrijven en het binnenhalen van subsidies. De ROM's verstrekken zelf geen

subsidie. Ook de Kamer van Koophandel (KvK) ondersteunt ondernemers. De KvK geeft informatie, voorlichting en ondersteuning aan ondernemers op ondernemersgebied. De KvK heeft als wettelijke taken het registreren, informeren en adviseren van ondernemers. De KvK verstrekt geen subsidies. Om die reden kunnen ze geen opdrachten van RVO overnemen. In bepaalde gevallen zouden deze organisaties complementair aan elkaar kunnen zijn en zouden wellicht (delen van) taken kunnen verschuiven tussen de organisaties. Het ligt niet voor de hand dat deze organisaties taken van RVO volledig kunnen overnemen. Het uitvoeren van subsidieregelingen zal in ieder geval niet bij deze organisaties belegd kunnen worden.

#### Het directoraat-generaal Klimaat en Energie

Ook voor het DG K&E geldt dat RVO de meest voor de hand liggende uitvoeringsorganisatie is. Op het terrein van klimaat en energie wordt veel van RVO gevraagd, waardoor er spanning ontstaat tussen de beschikbare en de gevraagde capaciteit. Hierdoor zijn er eerder ook regelingen die niet door RVO uitgevoerd konden worden bij andere organisaties belegd. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde 'inframarginale elektriciteitsheffing'. Dit is een heffing waartoe door de Europese Commissie is besloten om deze op te leggen aan elektriciteitsproducenten voor marktinkomsten boven een vastgesteld bedrag. Met de heffing werden in de periode december 2022 tot juni 2023 de inkomsten als gevolg van de uitzonderlijk hoge energieprijzen belast. De NEa en de Belastingdienst hebben de heffing samen uitgevoerd, met een adviserende rol van de Autoriteit Consument en Markt. De NEa is verantwoordelijk voor het inhoudelijke deel en voor het toezicht. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het innen van het geld. Op het gebied van klimaat is de NEa een mogelijke bondgenoot voor de uitvoering van beleid. De NEa is echter een heffingsinstantie en geen subsidiepartij zoals RVO. Dit maakt dat de NEa op zichzelf voor veel regelingen niet een voor de hand liggende uitvoerder is. Bovendien is de NEa een kleine organisatie waardoor de groeimogelijkheden op korte termijn beperkt zijn.

Een ander voorbeeld van een regeling die niet door RVO uitgevoerd kon worden is de Tijdelijke tegemoetkoming voor blokaansluiting, een tijdelijke subsidieregeling voor onder andere Verenigingen van eigenaars die gebruik maken van blokverwarming en/of gezamenlijke stroomaansluiting. Deze regeling is bij de Belastingdienst belegd. Voor het aanvragen van de subsidie werd gebruik gemaakt van de basisregistratie adressen en gebouwen en de basisregistratie personen, beide in beheer bij de gemeentes.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is ook een belangrijke samenwerkingspartij voor dit directoraat-generaal. Voor de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE) verricht het PBL veel rekenwerk. PBL beoordeelt de nieuwe technieken voor de SDE. Het PBL speelt dus wel een rol bij de uitvoering van verschillende regelingen, maar is als planbureau niet de instantie die subsidieregelingen uitvoert.

Uit het voorgaande volgt dat op het moment RVO een bepaalde regeling niet kan uitvoeren, er niet een andere uitvoerder te vinden is die in dat gat kan springen. In sommige gevallen is dan de competenties van meerdere organisaties hiervoor vereist. Hier gaat – een soms moeizame – zoektocht aan

vooraf voordat de juiste partij of de juiste partijen zijn gevonden die de regeling dan kunnen uitvoeren.

#### Het programmadirectoraat-generaal Groningen en Ondergrond

Ook voor het programmadirectoraat-generaal Groningen en Ondergrond geldt dat er veel expertise bij RVO zit. Een andere organisatie in het aandachtsgebied is het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). Het SNN voert subsidieregelingen uit gericht op ondernemers, particulieren, kennisinstellingen, wooncorporaties en maatschappelijke organisaties in Noord-Nederland. De subsidies zijn erop gericht om de duurzame, innovatieve ontwikkeling van Noord-Nederland te stimuleren. SNN voert bijvoorbeeld de subsidie voor woningverbetering en verduurzaming uit. Het aanbod van subsidies voor zakelijke gebruikers is breder en ziet ook op innovatieve projecten, duurzame initiatieven. Er bestaat derhalve enige overlap met RVO echter, het SNN richt zich alleen op het noorden van Nederland zodat het slechts in beperkte mate een (deel van) taken van RVO zou kunnen overnemen.

### 5.1.2 Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

#### Het directoraat-generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied

De beleidsuitvoering voor het ministerie van LNV loopt over het algemeen via RVO. Het beleid met betrekking tot de transitie van het landelijk gebied moet nog verder worden uitgewerkt voordat het in de uitvoering belegd kan worden. Welke partij daarvoor nodig is en in het bijzonder of een groot beroep op RVO gedaan zal worden is nog niet duidelijk. Er is daarom ook nog geen sprake van het zoeken naar een alternatieve uitvoerder.

#### Het directoraat-generaal Agro

Vanuit LNV wordt er in de uitvoering ook samengewerkt met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is een agentschap van het ministerie van LNV die de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel- en consumentenproducten bewaakt. Daarnaast ziet de NVWA toe op de naleving van de natuurwetgeving. De NVWA is in de hoofdzaak een toezichthouder die ook keuringen en certificeringen verricht. Het uitvoeren van regelingen zoals RVO dat doet behoort niet tot de gebruikelijke werkzaamheden van de NVWA. Ook heeft de NVWA veel minder capaciteit beschikbaar hiervoor dan RVO en missen ze in sommige gevallen de vereiste expertise. Het ligt dan ook niet voor de hand dat de NVWA zonder meer als alternatieve uitvoeringsorganisatie voor RVO kan worden ingezet door LNV.

LNV heeft al wel te maken gehad met een regeling waarvan RVO heeft aangegeven dat zij deze vanwege de nieuwe strategie, niet zullen uitvoeren. Het betreft de landelijke chip- en registratieplicht voor katten. Mogelijk zouden de gemeenten deze regeling kunnen uitvoeren.



### 5.1.3 Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

#### Het directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening

Het programma Novex en de gebiedsgerichte aanpak bevindt zich nog in de beleidsfase. RVO heeft aangegeven een rol te willen spelen bij het gebiedsgerichte werk. De beleidsmakers zien daar nu nog geen actieve rol voor RVO weggelegd. Het programma bevindt zich nog niet in de fase dat al gekeken wordt naar de uitvoering van beleid. Hoe dan ook zullen ook provincies, gemeentes en waterschappen hierin een grote rol spelen, en geldt (traditioneel) dat voor veel gebiedsontwikkelingen woningbouw een belangrijke drager is. Novex zal daar naar huidig inzicht over de gekozen Novex gebieden geen uitzondering op zijn.

Er zijn een aantal kleine opdrachten die RVO doet voor het directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening (DG RO). Daarnaast wordt er samengewerkt met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Net als bij RVO beschikt het RVB over veel expertise met betrekking tot gebiedsgericht werken, onder andere doordat een deel van de medewerkers van de voormalige Dienst Landelijk Gebied inmiddels bij het RVB werkzaam zijn, en omdat het rijksvastgoed overal in Nederland rijksgebouwen exploiteert, en vastgoed bezit. Er wordt wel samengewerkt maar op relatief kleine schaal.

Het DG RO werkt ook samen met het Kadaster als het gaat om gebiedsgerichte aanpak. Het gaat daarbij vooral over de kennis van het Kadaster en het gebruik van basisregistraties die het Kadaster beheert. Het Kadaster is daarom geen potentiële kandidaat om opdrachten van RVO over te nemen.

#### Het directoraat-generaal Volkshuisvesting en Bouwen

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven valt woningbouw niet binnen één van de drie transitie die RVO heeft geformuleerd in de nieuwe strategie en waarop zij zich gaat richten. Nieuwe regelingen op het gebied van het bevorderen van woningbouw zullen niet meer door RVO worden uitgevoerd. Bij Woningbouw gaat dit om 20% van de totale portefeuille van RVO voor BZK. Voor bestaande regelingen die substantieel wijzigen en voor nieuwe regelingen is een overgangsregeling getroffen met RVO. De overgangsperiode duurt maximaal twee jaar, ingaande op 1 januari 2024. In deze periode zal RVO nieuwe opdrachten van BZK ten behoeve van de woningbouwopgave kunnen aannemen die niet passen binnen de strategie en de drie transitie van RVO, tot een maximum van 1 mln Euro uitvoeringskosten per jaar. Dit bedrag is gebaseerd op de omvang van de toekomstige opdrachten die BZK nu in beeld heeft gebracht. De verantwoordelijkheid voor de alternatieve uitvoeringsscenario's na de overgangsperiode ligt bij BZK.

Niet alleen is er een voorziening getroffen met betrekking tot de woningbouw opgave, RVO en BZK zijn ook met elkaar in gesprek over de scenario's na deze overgangsperiode. Er wordt gekeken naar verschillende scenario's waarbij RVO in meer en mindere mate een deel van de opdrachten kan blijven uitvoeren. De meest 'lichte' variant in deze scenario's is dat RVO ook na afloop van de overgangstermijn de bestaande regelingen blijft uitvoeren (dus de bestaande woningbouwregelingen, het bestaande expertisewerk en de overige opdrachten die BZK bij RVO heeft uitstaan) en dat BZK alleen voor nieuwe

woningbouwregelingen en nieuw expertisewerk op het gebied van woningbouw, een andere organisatie dient te vinden.

Het meest verstrekkende scenario is dat BZK al haar opdrachten bij RVO weghaalt na de overgangperiode. Dit zou betekenen dat ook de opdrachten die niet gerelateerd zijn aan woningbouw niet meer door RVO uitgevoerd zal worden. Een dergelijke stap zou de nodige consequenties hebben voor de ambities van RVO op het gebied van verduurzaming van de gebouwde omgeving, maar ook voor de regelingen die in het kader van de klimaatportefeuille samen met EZK worden uitgevoerd. Dit laatste scenario zou feitelijk betekenen dat BZK een nieuwe eigen uitvoeringsorganisatie zal moeten inrichten. In het eerste scenario, dat BZK alleen voor nieuwe woningbouwopdrachten niet meer bij RVO terecht kan, zal BZK enkel voor een relatief klein deel van het totale opdrachtenpakket een andere uitvoeringsorganisatie moeten vinden. Het gesprek hierover en over alle varianten die tussen de twee meest verstrekkende scenario's inzitten, zijn nog onderwerp van gesprek tussen BZK en RVO.

Een van de opties zou kunnen zijn dat BZK zelf binnen het kerndepartement een uitvoeringsdirectie opricht. Bij individuele beslissingen dient dan altijd in het bijzonder gewaakt te worden voor afstand tussen beleid en onafhankelijke uitvoering: een reden waarom traditioneel beleid(sdepartement) en uitvoering(sorganisaties) op afstand van elkaar zijn gepositioneerd. Ook zou eventueel onderzocht kunnen worden of het Rijksvastgoedbedrijf een nieuwe taak zou kunnen krijgen, voortvloeiend uit een eventuele bredere maatschappelijke rol ten aanzien van woningbouw en gebiedsontwikkeling in Nederland. Een rol die nu ook al wordt verkend ten aanzien van onder andere het landelijke gebied, en vanuit de eigen vastgoedpositie op de woningbouw in bijvoorbeeld Flevoland. Het zou dan zowel kunnen gaan om het ter beschikking stellen van expertise (zoals nu de expertteams voor woningbouw doen, als daadwerkelijke uitvoering van regelingen. Dit vraagt onder andere waarborgen in zowel de scheiding van geldstromen (gelden voor de rijksopdrachtgevers voor rijksvastgoed enerzijds en gelden voor bredere maatschappelijke doelen anderzijds) en bijbehorende petten: wordt een rol ingenomen vanuit het belang om een bepaald rijksvastgoedproject te realiseren of om een bepaalde gebiedsontwikkeling mede mogelijk te maken.

Daar waar het regelingen betreft naar de individuele burger toe zou onderzocht kunnen worden of het directoraat-generaal Toeslagen daar op termijn een rol bij zou kunnen spelen. Het DG Toeslagen is er dienstverlening aan de burger betaalbaar te maken. Om die reden zou het DG een interessante partner in de uitvoering kunnen zijn voor regelingen daar waar RVO niet langer meer beschikbaar is. Enkele kanttekeningen dienen hierbij wel aangebracht te worden. Gezien de grote opgave waarvoor DG Toeslagen momenteel gesteld staat, is op dit moment de capaciteit om andere opdrachten daarbij uit te voeren, beperkt. In verband met de tegemoetkoming in de energiekosten is ook aan DG Toeslagen verzocht of zij deze opdracht konden uitvoeren. Dat bleek vanwege de genoemde reden niet mogelijk. Daarnaast is de onduidelijkheid over de toekomst van het toeslagenstelsel van belang. Bij het mogelijk afbouwen van het toeslagenstelsel zou er op den duur bij dit DG ruimte kunnen ontstaan om

subsidiereregelingen aan individuele burgers uit te voeren. Dit is echter een proces dat nog jaren in beslag zal nemen.

Een andere alternatieve uitvoerder, voor een deel van de opdrachten (maar bijvoorbeeld niet de expertteams), zou het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVN) kunnen zijn. SVN voert nu ook regelingen voor burgers uit, vaak in opdracht van gemeentes. Het SVN is echter geen bestuursorgaan. Beschikkingen zou BZK dan zelf moeten nemen. Een andere moeilijkheid is dat SVN in de kern een financiële instelling is en derhalve aan de voor financiële instellingen geldende regelgeving is gebonden. Omdat SVN geen overheidsorganisatie is moet zij zich houden aan de aanbestedingsregels. De uitvoering van een regeling kan dus niet direct bij SVN worden belegd. Al deze opties zijn in het kader van deze opdracht niet verder verkend, noch indringend besproken met de desbetreffende organisaties.

#### 5.1.4 Het ministerie van Buitenlandse Zaken

Vooralsnog is niet gebleken dat RVO geen opdrachten voor BZ meer zal uitvoeren als gevolg van de nieuwe strategie. Desalniettemin hebben we met BZ verkend welke mogelijke alternatieve uitvoeringsorganisaties in beeld zijn. In het gesprek hierover is aangegeven dat er binnen BZ wel eens is gesproken over het oprichten van een eigen uitvoeringsorganisatie door BZ voor internationale aangelegenheden. Op dit moment is dat echter niet aan de orde. Voor de opdrachten in het kader van de buitenlandse economische betrekkingen is er geen uitvoeringsorganisatie die de taken van RVO zou kunnen overnemen. Het enige alternatief is dat het departement zelf de uitvoering voor zijn rekening neemt. Dat wordt door het ministerie niet als reële optie beschouwd. Op het gebied van ontwikkelings samenwerking zouden er wel andere organisaties in aanmerking kunnen komen, ware het niet dat de accreditatie van RVO in Brussel als publieke organisatie onontbeerlijk is.

#### 5.1.5 Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naast RVO wordt er vanuit IenW ook samengewerkt met de NEa. NEa gaat betrokken worden bij de uitvoering van een aantal maatregelen uit het Klimaatfonds. Voor de subsidie voor elektrische brommers waarvan RVO heeft aangegeven dat ze die niet zal uitvoeren, zal worden gekeken of de gemeentes die regeling kunnen uitvoeren. IenW vindt RVO een logischer uitvoerder van deze subsidieregeling dan de gemeenten. RVO voert immers ook de subsidieregeling voor elektrische personenauto's uit. RVO blijft deze regeling uitvoeren. Er is momenteel geen voor de hand liggende alternatieve organisatie voor het uitvoeren van deze subsidieregeling. Bij IenW wordt wel de tendens gesignaleerd dat regelingen in de toekomst veel vaker individueel zullen worden en steeds meer gericht zullen zijn op de individuele burger. Nu RVO geen nieuwe regelingen voor individuele burgers meer uitvoert, is er momenteel geen voor de hand liggende andere uitvoeringsorganisatie die dit wel zou kunnen uitvoeren.

### 5.2 Het Klimaatfonds

In hoofdstuk 4 is ingezoomd op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen die worden bekostigd uit het Klimaatfonds. Hoewel naar aanleiding van de gevoerde gesprekken is geconstateerd dat veel van de toekomstige maatregelen nog in een vroeg stadium verkeren om goed te

kunnen beoordelen of de uitvoering bij RVO belegd kan worden, is wel een belangrijke constatering dat in het geval regelingen alleen gericht op de individuele burger, in ieder geval niet door RVO uitgevoerd zullen worden. Er is nog geen zicht op welke organisatie(s) dit soort nieuwe regelingen wel zou(den) kunnen uitvoeren.

Wat verder opvalt is dat RVO naar eigen zeggen nog niet intensief is betrokken bij de beleidsontwikkeling voor het toekomstig klimaatbeleid. In de door ons gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat de uitvoering van de regelingen nog geen onderwerp van gesprek is tussen de perceelhouders van het Klimaatfonds en RVO.

## 5.3 Bevindingen

We hebben geconstateerd dat de nieuwe koers van RVO ertoe leidt dat in de toekomst geen regelingen meer worden uitgevoerd die op individuele personen zijn gericht of die buiten de scope vallen van de drie benoemde transities. We hebben beschreven wat de gevolgen voor de grootste opdrachtgevers zijn. De vraag die daarbij naar voren komt is welke organisatie de regelingen die niet meer door RVO worden uitgevoerd wel zou kunnen en willen uitvoeren. In het onderhavige hoofdstuk hebben we belendende organisaties en bestaande samenwerkingen in de uitvoering in kaart gebracht om deze vraag te beantwoorden. Hieruit volgt dat er verschillende belendende organisaties zijn waarmee wordt samengewerkt. Voor deze organisaties is het in sommige gevallen mogelijk om deelwerkzaamheden van opdrachten die niet meer bij RVO belegd kunnen worden, over te nemen. In sommige gevallen kan er op casusniveau ook een alternatieve uitvoerder worden gevonden. Meer in algemene zin zijn er geen voor de hand liggende substantiële alternatieven voor de rol die RVO op dit moment in het uitvoeringslandschap vervult. Ook de ruimte om tussen organisaties te schuiven is beperkt. In sommige gevallen speelt ook het gebrek aan toegankelijkheid en beschikbaarheid van specifieke gegevens en basisregistraties, zeker als het gaat om regelingen die gericht zijn op burgers, hierbij een rol.

Voor de meeste grote opdrachtgevers van RVO die we in het kader van deze opdracht hebben gesproken geldt dat RVO de belangrijkste uitvoeringsorganisatie is waar mee wordt gewerkt, zeker als het aankomt op geldverstreckende regelingen zoals subsidies. In het fysieke domein zijn slechts een beperkt aantal uitvoeringsorganisaties die het verstrekken van subsidies als standaardinstrumentarium gebruiken. Als het om regelingen voor de individuele burger gaat die niet meer door RVO worden uitgevoerd, valt op dat in de voorbeelden daarvan die in de gesprekken naar voren zijn gekomen, regelmatig aan de gemeentes wordt gedacht als alternatieve uitvoerder. Het absorptie vermogen van de gemeente is echter ook verre van onbeperkt, zo is de laatste jaren op tal van terreinen al gebleken. Een ander voorbeeld is het prijsplafond. Bij deze regeling is vanuit noodzaak gekozen een regeling in te richten waarbij de energiemaatschappijen als schakel zijn gebruikt, omdat het uitvoeren rechtstreeks richting de burger niet mogelijk bleek. Een dergelijke constructie waarbij een publieke taak wordt belegd bij private partijen brengt allerlei risico's met zich mee. Vooralsnog lijkt het voldoende functioneel te hebben uitpakkt maar het is wel kenmerkend voor het feit dat de Rijksdienst op dit moment onvoldoende is ingericht om het beleid volledig te bedienen. Dit is

overigens geen verwijt aan de uitvoeringsorganisaties, maar geeft aan dat beleid en uitvoering werk te doen hebben.

Het voorgaande leidt ook veelal tot zogenaamde 'punto oplossingen'. Dit houdt in dat er telkens ad hoc wordt gekozen voor een specifieke oplossing of functionaliteit zonder dat naar het totaal aan regelingen wordt gekeken binnen het desbetreffende domein. Dit maakt dat er een veelheid aan regelingen ontstaat die ook afzonderlijk onderhouden moet worden en daardoor capaciteit vergen. Ook bestaat het risico dat de regelingen elkaar op onderdelen tegenwerken.

Uit de gesprekken die met DICTU zijn gevoerd komt hetzelfde beeld naar voren. DICTU is een van de grotere ICT-dienstverleners binnen de Rijksoverheid. DICTU heeft een intensieve samenwerking met RVO. RVO is de grootste klant van DICTU. DICTU is betrokken bij de ICT-architectuur van het merendeel van de regelingen die RVO uitvoert. DICTU signaleert eveneens dat te veel in punto oplossingen wordt gedacht en een bredere strategie ontbreekt. Het doorvoeren van de punto oplossingen maakt dat DICTU vaak operationeel moet werken. Dit is minder efficiënt. DICTU geeft aan dat het ook voor de beheersbaarheid van de eigen organisatie van belang is dat maatschappelijke opgaven leidend zijn voor de uitvoering en daarop generieke voorzieningen worden gebouwd. DICTU kan in die situatie meer strategisch werken en zich daarbij richten op architectuurvragen en het ontwikkelen van een platformstrategie.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd blijkt dat het voorgaande een onderwerp is dat meer aandacht verdient, ook in de wisselwerking tussen beleid en de uitvoeringsorganisatie. Vaak blijkt dat het strategische gesprek hierover op een iets hoger niveau dan de specifieke regeling, onvoldoende wordt gevoerd, dan wel onvoldoende brede doorwerking krijgt.

#### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

RVO wordt door velen geroemd als een rijksbreed werkende uitvoerende dienst waarmee uitstekend samengewerkt wordt. Dit sluit goed aan bij de rijksbrede oriëntatie die binnen de Rijksdienst als filosofie gekozen is voor uitvoeringsorganisaties. Dat neemt niet weg dat er spanning kan zijn met de uiteindelijk ministeriële verantwoordelijkheid die ministers dragen voor hun "eigen uitvoeringsorganisatie". Dit gegeven het feit dat uitvoeringsorganisaties formeel onder 1 minister (en departement) vallen. Ondanks deze rijksbrede oriëntatie kan de uitkomst zijn dat een uitvoeringsorganisatie gemakkelijker opdrachten aanvaardt van het eigen ministerie/de eigen minister, en haar doelen definieert binnen de kaders van dat ministerie. Het eventuele afbreukrisico en de kosten kunnen dan ook gemakkelijker binnen de eigenaarsrelatie worden geabsorbeerd. Omgekeerd kan het juist zijn dat een opdrachtgevend departement comfortabeler kijkt naar eventuele uitvoeringsproblematiek, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor bij een andere minister en ministerie ligt. Hierdoor kan er ondanks de rijksbrede oriëntatie toch materieel een verkoking zijn in het uitvoeringslandschap, en een onvoldoende gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

Bij het zoeken van een oplossing voor de opdrachten van BZK die buiten de scope van RVO vallen, zou dan ook verder gekeken moeten worden dan het oprichten van een eigen uitvoeringsorganisatie voor BZK. Het bouwen van nieuwe organisaties is ten eerste kostbaar en tijdrovend. Ook roept het de vraag op of dit, zeker gezien de hiervoor benoemde keuze voor rijksbrede uitvoeringsorganisaties, op voorhand de meest efficiënte oplossing is. Het oprichten van een nieuwe organisatie voor BZK zou enkel een pragmatische keuze inhouden, langs de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid, als deze niet ook op inhoudelijke merites logisch zou zijn in het totale uitvoeringslandschap. Het uitvoeringslandschap is gebaat bij een neutrale stabiele positionering van organisaties, die vanuit de inhoud van het werk en een professionele inrichting van de Rijksoverheid is gemotiveerd. Bij die neutrale en stabiele positionering hoort dus ook een integrale afweging over de dekking van (structurele) opgaven in het uitvoeringslandschap. Gebleken is wel dat het inrichten van een uitvoeringsorganisatie en bijbehorende ICT veel tijd kost en dat veel wijzigingen daarin veel organisatietijd kosten die afgaat van de tijd die aan de maatschappelijke opgaves gespendeerd kan worden.

# 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste conclusies van de verkenning die we hebben uitgevoerd. Ook doen we enkele aanbevelingen naar aanleiding van deze conclusies. De aanbevelingen zijn vooral bedoeld om handelingsperspectief te bieden bij de verdere aanpak voor eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer.

## 6.1 Conclusies

### 6.1.1 Conclusies met betrekking tot de nieuwe strategie van RVO

De nieuwe strategie van RVO is de aanleiding geweest om de onderhavige verkenning uit te voeren. De inhoud van de strategie maakt op zichzelf geen onderdeel uit van de opdracht. Tijdens de gesprekken die we hebben gevoerd is het proces rondom de invoering hiervan en ook de bekendheid daarmee bij de opdrachtgevers wel steeds aan bod gekomen. Om die reden delen we ook een aantal inzichten die we daarover hebben opgedaan.

RVO, en EZK als eigenaar, hebben met deze nieuwe strategie de spreekwoordelijke 'steen in de vijver' gegooid. Wij hebben geconstateerd dat RVO als gevolg van de explosieve groei van de afgelopen jaren, genoodzaakt was maatregelen te nemen om de organisatie beheersbaar te houden. Hierdoor is een ander probleem blootgelegd, namelijk dat het huidige uitvoeringslandschap geen mechanisme kent om met dit soort verschuivingen om te gaan. Als een uitvoeringsorganisatie dit soort beslissingen neemt met als belangrijkste perspectief de eigen organisatie, brengt dit risico's met zich mee. Deze risico's dienen in een breder verband geadresseerd te worden.

Een belangrijk uitgangspunt bij de nieuwe strategie van RVO is dat RVO alle bestaande opdrachten blijft uitvoeren, zolang deze niet zo substantieel worden gewijzigd dat feitelijk moet worden gesproken van een nieuwe opdracht. Dit uitgangspunt biedt enige mate van rust en zekerheid voor de opdrachtgevers die niet zoals BZK, rechtstreeks worden geraakt door de nieuwe strategie van RVO. Voor hen verandert er, in ieder geval op korte termijn, niet veel. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor mogelijk onvoldoende bewustwording bij opdrachtgevers ten aanzien van het feit dat ze mogelijk niet meer automatisch bij RVO voor alles terecht kunnen zoals ze dit voorheen wel altijd gewend waren. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de strategiewijziging van RVO in meer of mindere mate wel bekend is bij de verschillende opdrachtgevers maar dat – behalve bij BZK dat direct wordt geraakt door de wijzigingen en Buza dat met name zorgen heeft over governance aspecten – de opdrachtgevers niet zelf scherp hebben wat dit precies betekent voor de uitvoering van het door hen nog te ontwikkelen beleid, laat staan dat helder is welke alternatieve uitvoeringsorganisaties er zijn in het geval RVO een regeling in de toekomst niet

meer zal uitvoeren. Ook hebben we de indruk dat op de desbetreffende departementen de strategiewijziging niet indringend op de hoogste strategische niveau's is besproken, en van actie is voorzien.

Verder hebben wij geconstateerd dat niet altijd een duidelijk beeld bestaat over de afbakening van de transities waar RVO zich op richt. Een voorbeeld is de ambitie van RVO om een rol te spelen bij de gebiedsontwikkeling in het kader van Novex maar dat woningbouw uitdrukkelijk niet in de nieuwe strategie past terwijl woningbouw nu juist vaak de motor is bij gebiedsontwikkeling.

Tijdens de gesprekken kwam ook naar voren dat RVO en de opdrachtgevers op operationeel niveau zeer intensief contact met elkaar hebben maar dat op strategisch niveau dat anders wordt beleefd.

### 6.1.2 Conclusies met betrekking tot de gap analyse

Op basis van de door RVO uitgevoerde portfolioanalyse zou de 'gap' als gevolg van de nieuwe strategie, ongeveer 3,5% (ongeveer 200 fte) van de capaciteit van RVO bedragen. In eerste instantie lijkt hierdoor geen sprake te zijn van een groot probleem. Gezien de grote maatschappelijke opgaven en transities waar we voor staan, heeft deze gap potentie om te groeien. Ook de daarbij komende problematiek zoals bijvoorbeeld de krapte op de arbeidsmarkt, maakt dat dit probleem niet moet worden onderschat.

De meest concrete 'gap' die wij hebben geconstateerd in onze verkenning is de gap bij opdrachten gericht op het bevorderen van de woningbouw, voor zover deze opdrachten geen bijdrage leveren aan de energietransitie en regelingen in het algemeen die gericht zijn op individuele burgers die door RVO niet meer tot haar doelgroep worden gerekend. Gegeven dat de woningbouw de komende jaren een grote maatschappelijke opgave zal blijven en naar het zich laat aanzien, daarbij ook een belangrijke mate van rijksregie en rijksbetrokkenheid als een van de belangrijke oplossingsrichtingen wordt voorzien, moet deze gap van een antwoord en een oplossing worden voorzien. Hetzelfde geldt generiek voor regelingen op alle (fysieke) beleidsterreinen gericht op individuele burgers, aangezien te verwachten is dat ook rond het rechtstreeks dienstverlening leveren aan de burger ook de komende jaren een beroep zal worden gedaan op rijksuitvoeringsorganisaties. Een voorbeeld hiervan is de discussie rond de uitvoering van het Prijsplafond in de energierekening

Uit de inventarisatie die wij hebben gemaakt onder mogelijk alternatieve organisaties komt geen vanzelfsprekende partij naar voren die het gat dat RVO achterlaat voor de woningbouwopgave en het subsidiëren van individuele burgers (op het terrein van BZK bijvoorbeeld de verduurzaming van woningen) eenvoudig kan vullen. De overgangsregeling die RVO en BZK hebben getroffen voorkomt dat er een acuut probleem ontstaat voor nieuwe regelingen die BZK wil laten uitvoeren, maar de gap werpt wel haar schaduw vooruit door de onzekerheid over de toekomst. In dat verband zijn RVO en BZK met elkaar in gesprek om te onderzoeken op welke wijze RVO ook na de overgangsperiode, binnen de kaders van de nieuwe strategie, voor BZK opdrachten kan uitvoeren, en waar dat niet meer kan. Buiten twijfel staat hierbij dat vanaf 1 januari 2026, nieuwe woningbouwregelingen en nieuw expertisewerk woningbouw, alleen nog door RVO kunnen worden uitgevoerd indien deze regelingen passen binnen het



Kompas van RVO. Concreet zouden het dan regelingen moeten zijn die geschaard kunnen worden onder verduurzaming en gericht zijn op ondernemers en organisaties. Indien het op zichzelf staande regelingen voor woningbouw of voor individuele burgers betreft, zal RVO deze niet meer uitvoeren.

Het voorgaande betekent dat indien op bestaande woningbouw regelingen en expertisewerk, dan wel op regelingen voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving gericht op individuele burgers, een substantiële wijziging of zich een nieuwe opdracht aandient, en dat is zeer wel voorstelbaar gegeven de grote woningbouwopgave, er een knip zou kunnen ontstaan tussen bestaand werk en regelingen die RVO blijft uitvoeren en nieuw werk en regelingen die dan via een andere organisatie zouden moeten worden uitgevoerd. Dat lijkt ons in de structurele situatie niet werkbaar. De bestaande uitvoering bij RVO raakt dan verweesd. Eén van de opties die BZK noodgedwongen als alternatief overweegt is om dit onderdeel van de opdrachtenportefeuille zelf uit te voeren aangezien er niet meteen een logische andere uitvoeringsorganisatie is waar BZK hiervoor terecht kan en die over de benodigde expertise beschikt. Andere varianten waarbij RVO in meer of mindere mate en binnen de kaders van het Kompas opdrachten voor het DG Volkshuisvesting en Bouwen blijft uitvoeren, worden nog onderzocht. In het meest verstrekkende geval zou BZK nog kunnen besluiten de gehele opdrachtenportefeuille die zij bij RVO heeft belegd, daar weg te halen en elders te beleggen. Het volume van de opdrachten is dan zodanig substantieel dat ook het inrichten van een eigen uitvoeringsorganisatie bij BZK overwogen zou kunnen worden. Deze laatste optie zou substantieel tijd kosten en hoge kosten met zich meebrengen, en zou in het geval daarvoor wordt gekozen gemotiveerd moeten worden vanuit een inhoudelijke logica, waarbij de daarbij opkomende risico's voor verkokering in het uitvoeringslandschap zouden moeten worden meegewogen. Het uitvoeringslandschap is gebaat bij uitvoeringsorganisaties met zakelijke stabiele positionering, die vanuit de inhoud van het werk en een professionele inrichting van de Rijksoverheid is gemotiveerd.

Naast de specifieke problematiek die voor BZK speelt, zal ook het feit dat RVO niet langer meer regelingen uitvoert die alleen op de burger zijn gericht, impact gaan hebben. Zo is al gebleken dat een regeling van IenW voor elektrische brommers en een regeling van LNV voor het chippen van katten, niet meer passen in de strategie van RVO. Voor VWS geldt dat regelingen gericht op zorg en wonen in de toekomst niet meer door RVO uitgevoerd zullen worden en de eerdergenoemde schadevergoedingsregelingen gericht op individuele burgers, zoals de slachtoffers van het Stintongeval, zouden met toepassing van het nieuwe afwegingskader van RVO nu niet meer door RVO uitgevoerd worden. Als meest voor de hand liggende alternatieve oplossing wordt voor regelingen die op de individuele burger betrekking hebben snel naar de gemeentes gekeken. Echter, het absorptievermogen van de gemeentes is niet onbeperkt. Een voor de hand liggende uitvoerder voor regelingen voor de burger is de Belastingdienst/Toeslagen, zeker indien de regelingen inkomensafhankelijk zijn. Gezien de problematiek waar de Belastingdienst mee te maken heeft, valt niet te verwachten dat deze organisatie binnen afzienbare termijn in staat zal zijn taken van RVO over te nemen. Hoewel er, de problematiek van BZK niet meegerekend, op dit moment nog geen grote zorgen zijn voor de korte termijn,

valt zeker niet uit te sluiten dat voor de iets langere termijn dit probleem groter zal worden.

### 6.1.3 Conclusies met betrekking tot het Klimaatfonds

De uitwerking van de maatregelen bekostigd uit het Klimaatfonds bevindt zich nog in een vroeg stadium. EZK laat de uitwerking van deze maatregelen over aan het departement dat een perceel in het Klimaatfonds beheert. Een voorafgaande uitvoeringstoets is niet vereist. Uit de gevoerde gesprekken met de betrokken beleidsdirecties is het algemene beeld ontstaan dat het veelal zal gaan om een intensivering of uitbreiding van bestaande regelingen.

Doordat veel van de maatregelen op basis van het Klimaatfonds nog verder uitgewerkt moeten worden, zijn opdrachtgevers zich mogelijk te weinig bewust van het feit dat er als gevolg van het Klimaatfonds veel staat te doen voor RVO en dat daar wellicht meer afstemming over zou moeten plaatsvinden.

### 6.1.4 Conclusies met betrekking tot het uitvoeringslandschap van de Rijksdienst

De uitvoering emancipeert: veel uitvoeringsorganisaties zijn bezig met het afbakenen van hun werkterrein. RVO is daarvan een goed voorbeeld. Uitvoeringsorganisaties hebben vanuit hun eigen missie een scope waarin het uitvoeren van nieuwe opdrachten niet zomaar past. Uitvoeringsorganisaties maken terecht eigen afwegingen over hun mogelijkheden om opdrachten kwalitatief hoogwaardig te kunnen uitvoeren. De krapte op de arbeidsmarkt is hiervan één van de oorzaken. Het is prijzenswaardig dat RVO deze stap heeft gezet vóór dat de organisatie is vastgelopen omdat ze werd overvraagd. Hierdoor draagt RVO er tegelijkertijd aan bij dat het gesprek hierover wordt geopend. Echter, afwegingen over de afbakening van het werkterrein moet een organisatie niet alleen maken. Een bredere blik op de uitvoeringsdienst als geheel is hierbij vereist.

Het gevolg van deze afbakening is dat niet alle beleidsopgaven ter uitvoering kunnen worden ondergebracht bij één van de bestaande uitvoeringsorganisaties. In het fysieke domein zijn grote transities aan de orde die veel uitvoeringscapaciteit vragen. We noemen de energietransitie, de transities in het landelijk gebied natuur en landbouw. Hieraan kunnen de woningbouwopgave en de opgaven op het gebied van water worden toegevoegd. Het totaaloverzicht van organisaties en hun competenties ontbreekt. Dit blijkt uit de voorbeelden waar het in specifieke gevallen – met het Prijsplafond als het meest pregnante voorbeeld – moeizaam zoeken was naar een uitvoerder. Dit roept op z'n minst het beeld op dat de hiaten die ontstaan in het uitvoeringslandschap (onder meer) doordat RVO niet meer ongewijzigd al het beleid blijft uitvoeren, niet eenvoudig in te vullen zullen zijn. Het maakt ook helder, dat juist waar flinke intensiveringen te verwachten zijn vanuit de maatschappelijke opgaven en veel verwacht wordt van de uitvoering vanuit de Rijksdienst, het heel goed is, dat de discussie hierover intensiveert en van oplossingen wordt voorzien.

## 6.2 Aanbevelingen

### **Aanbeveling 1 voor RVO**

RVO wordt door opdrachtgevers gewaardeerd om de `can-do-mentaliteit`. RVO moet op alle niveaus sterker werken aan vergroting van de bewustwording bij opdrachtgevers over het Kompas ten aanzien van domein, doelgroep en werkwijze. We bevelen aan de impact van de nieuwe strategie per opdrachtgever scherper te stellen en het gesprek hierover te voeren.

### **Aanbeveling 2 voor de opdrachtgevers**

Emancipatie van de uitvoering vraagt om versterking van opdrachtgeverschap, waarbij meer aandacht bestaat voor de integraliteit van de totale opdrachtenportefeuille en ook voor de lange termijnvisie: wat komt eraan, kan dit door RVO worden uitgevoerd en wat is daarvoor nodig? De opdrachtgever moet meer en beter kijken (mede op basis van de inbreng van de uitvoering) naar de prioritering en inrichting van opdrachten richting de uitvoering. Dit stelt RVO bovendien in staat om meer naar structurele oplossingen te zoeken waardoor ook ICT en overige bedrijfsvoering van RVO efficiënter ingezet kunnen worden. Dit alles kan gevat worden onder versterking van het portfoliomanagement. Vanuit dit beeld komt de samenhang en efficiency van de opgedragen regelingen beter in beeld. Er kan zo wellicht ook meer capaciteit worden vrij gespeeld. RVO heeft zich voorgenomen hierover mee te denken ten einde te komen tot een samenhangende en efficiëntere opdrachtenportefeuille.

### **Aanbeveling 3 voor de opdrachtgevers en RVO**

Voer, als opdrachtgevers en RVO, met regelmaat een overleg op strategisch niveau met elkaar over invulling van de transitie en ook over de toepassing en uitwerking van het nieuwe toetsingskader van RVO en over toekomstige opdrachten. Beleid en uitvoering zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het creëren van uitvoerbaar beleid. Zorg dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zicht hebben op welke nieuwe opdrachten en uit te voeren beleid er aan komen.

### **Aanbeveling 4 voor de (coördinerend) opdrachtgevers van het Klimaatfonds**

Het pakket aan maatregelen dat het Klimaatfonds met zich meebrengt zal een groot beroep op de uitvoering doen. In verband met de uitvoerbaarheid van alle regelingen die er aan komen en rekening houdend met het absorptievermogen van RVO, bevelen wij de coördinerend opdrachtgever van het Klimaatfonds aan zorg te dragen voor gesprekken tussen de opdrachtgevers van de onderscheiden percelen in het Klimaatfonds en RVO ten einde tijdig zicht te krijgen op de noodzakelijke kwantiteit en kwaliteit van de uitvoeringscapaciteit bij RVO en hoe opdrachten efficiënt uit te voeren.

### **Aanbeveling 5 voor het SG-overleg via de eigenaar**

Het is noodzakelijk binnen de Rijksdienst een operatie op te zetten teneinde scherper te duiden welke uitvoeringsorganisatie voor welke overheidstaken aan de lat staat en hoe vanuit het integrale perspectief gaps gevuld moeten worden met het oog op een robuuste samenhangende uitvoeringsorganisatie van de Rijksdienst die toegerust is om de samenleving en de politiek te dienen. Een dergelijke exercitie is in ieder geval in het fysieke domein urgent waar grote maatschappelijke opgaven manifest zijn en een sterkere rijksuitvoeringskracht

gevraagd wordt. In ieder geval het terrein van woningbouw, en generiek de burger in het fysieke domein, zijn hierbij twee thema's. Betrek hierbij ook organisaties als het Rijksvastgoedbedrijf en het DG Toeslagen. Een mogelijke vormgeving hiervan is dat onder eindregie van het SGO de eigenaren van de diverse rijksuitvoeringsorganisaties en de uitvoeringsorganisaties zelf, gefaciliteerd door de programma DG Werk aan uitvoering, het gesprek hierover aangaan en tot oplossingsrichtingen komen. Houd hierbij het perspectief op de (on)mogelijkheden van uitvoering door mede-overheden en belendende semi-publieke instellingen in het oog.

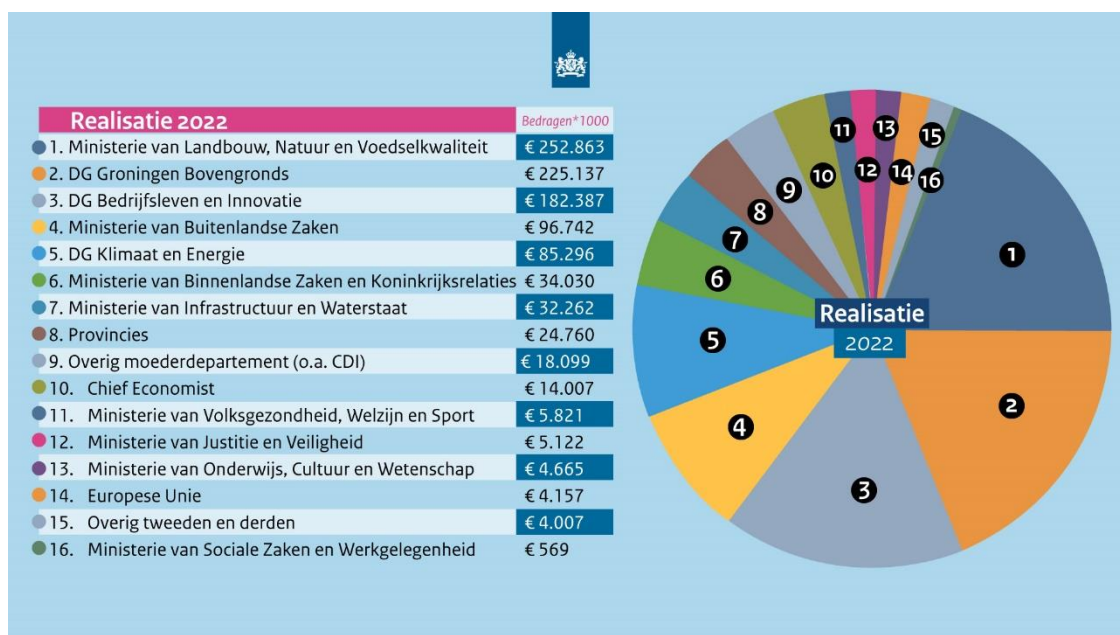
### **Aanbeveling 6 voor de DG WAU en BZK**

In de uitvoering wordt op een heel aantal terreinen gebruik gemaakt van systemen en gegevensbronnen die alle uitvoerders kunnen gebruiken. Te denken is aan DigiD dat gebruikt wordt in vele overheidstoepassingen om te legitimeren, maar ook bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen (BRP) en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), waarbij persoonsgegevens respectievelijk gegevens over gebouwen gestandaardiseerd en geautoriseerd beschikbaar zijn. Naarmate hier verdere stappen in gezet worden, en meer basisblokken voor uitvoerders met alle bijbehorende waarborgen (rond bijvoorbeeld privacy) beschikbaar zijn, wordt het eenvoudiger om tussen uitvoeringsorganisaties taken te verschuiven, zonder dat uitvoeringsorganisaties over specifieke backofficesystemen hoeven te beschikken. Maak bij de oplossingsrichtingen voor de uitvoering een agenda voor vervolgstappen in nieuwe basisregistraties en backoffice systemen die door meerdere uitvoerders gebruikt kunnen worden. Sluit hiervoor aan bij de Interbestuurlijke Datastrategie Nederland die in november 2021 aan de Tweede Kamer is aangeboden, met als uitwerking een Kruispuntbank voor de informatiehuishouding<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Kamerbrief van 18 november 2021, met kenmerk 2021-0000601132

# Bijlage 1



# Bijlage 2

Magazine Kompas voor een duurzame toekomst.

Hyperlink:

[KOMPAS voor een duurzame toekomst \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/kompas)

# Bijlage 3a, 3b en 3c

Apart als bijlage.

# Bijlage 4 Geïnterviewden

Organisatie	Geïnterviewden	Functie
EZK	Sandor Gaastra	SG
EZK	Gerdine Keijzer	pSG
EZK	Michel Heijdra	DG Klimaat en Energie
EZK	Maxine Tilij	Directeur Strategie Energiesysteem
EZK	Kim Solberg	Wnd. MT-lid Strategie Energiesysteem
EZK	Maaïke van Asten	MT-lid en tevens plv directeur Kernenergie
EZK	Martijn Schut	Programmadirecteur Kernenergie
EZK	Sybe Noordermeer	MT-lid Energiemarkt
EZK	Martijn Koolen	MT-lid Elektriciteit
EZK	Pieter Waasdorp	Directeur Ondernemerschap
EZK	Karlo van Dam	Kwartiermaker en beoogd programmadirecteur Verduurzaming Industrie
EZK	Lieve Römkes	MT-lid Nationaal Programma Verduurzaming Industrie
EZK	Esther Pijs	Programma-directeur-generaal Groningen en Ondergrond
EZK	Jetske Verkerk	MT-lid Innovatie en Kennis
EZK	Simon van Ravesteijn	Bundel coördinator
RVO	Abdeluheh Choho	Algemeen directeur
RVO	Barto Piersma	Directeur nationale programma's RVO
BZK	Marja Appelman	Directeur Woningbouw
BZK	Jacos van Zelst	Programmadirecteur Versnellen tijdelijke huisvesting
BZK	Annemarie Küppers	Afdelingshoofd energietransitie en klimaatadaptatie gebouwde omgeving



BZK	Yvonne van der Laan	Afdelingshoofd/plv directeur Ruimtelijke Ordening
BZK	Saskia Ferf Jentink	Coördinerend beleidsmedewerker Grondbeleid en Rijksuitvoeringskracht
BZK	Eva Heijblom	DG Digitalisering en Overheidsorganisatie
BZ	Steven Collet	Plv DG Internationale Samenwerking
IenW	Judith Elsinghorst	Directeur Omgevingsveiligheid en Milieurisico's
IenW	Bart Muller	MT-lid Regie Duurzame Mobiliteit
IenW	Petrouschka Werther	Directeur Duurzame Mobiliteit
LNv	Jan Kees Goet	SG
LNv	Guido Landheer	Wvd. DG AGDRO
LNv	Johan Osinga	DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied
LNv	Sander Band	Manager Rijkskaders en Interne Organisatie
LNv	Bianca Leemkuil	MT-lid Europees Internationaal Agro
NEM	Mark Bressers	Directeur
DICTU	Jan Flippo	Directeur
DICTU	Maarten Bruinsma	Directeur Bedrijfsvoering
NVWA	Pauline den Ambtman	Directeur Strategie
ROM	Arjan van der Born	Algemeen Directeur ROM Utrecht
ROM	Simon Bogaard	Strategisch adviseur ROM Utrecht
UWV	Nathalie van Berkel	Lid rvb UWV, tevens voorzitter Manifestgroep
SVB	Simon Sibma	Voorzitter
OC&W	Harmen Harmsma	DG Dienst uitvoering onderwijs (voormalig AD RVO)
Kadaster	Frank Tierloff	Voorzitter Raad van Bestuur
SVN	Arjan Gielen	Voorzitter
SVN	Stella Vos	Lid bestuur

Kamer van Koophandel	Rodrique Engeing	Lid Raad van Bestuur
SZ	Christa Klijn	DG Werk aan Uitvoering
Financiën	Ditte Hak	DG Toeslagen