Rapportage doeltreffendheid

Subsidiestroom Energiefixers

(Onderzoek art. 213a Gemeentewet)



Steller: [redacted] Stadscontrol

Datum: Januari 2026

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1 Aanleiding onderwerp 3
1.2 Doel onderzoek 3
1.3 Leeswijzer 3
2. Samenvatting bevindingen 4
3. Aanpak & onderzoeksmethode 5
4. Belangrijkste bevindingen 6
5. Reflecties en aanbevelingen 7
6. Conclusie 9

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderwerp

Met de gemeenteraad is afgesproken dat we jaarlijks een subsidiestroom onderzoeken op doeltreffendheid (conform art. 213a Gemeentewet). Met andere woorden: als wij als gemeente een subsidie verstrekken, bereiken we daarmee ook daadwerkelijk het beoogde doel? Dit jaar doen we dat voor de aanpak energiearmoede op het thema “Energiefixers”.

Waarom dit onderwerp?

Het hoofddoel van deze subsidieregeling was om energiearmoede te bestrijden en te voorkomen door bewoners te ondersteunen bij het structureel verlagen van de energiekosten. Belangrijke voorwaarden waren dat het project aantoonbaar bijdroeg aan het verlagen van energierekeningen van bewoners/huishoudens en aan de ambitie van de gemeente om in 2045 een energie-neutrale stad te zijn. Hiervoor zette de gemeente onder andere in op energiefixers en energiecoaches.

Een energiefixer gaat actief aan de slag met het isoleren van de woning door kleine effectieve, energiebesparende maatregelen toe te passen bij huishoudens, een energiecoach legt huisbezoeken af om het gedrag omtrent energiegebruik te bespreken met de huishoudens.

De gemeente heeft subsidies van een paar miljoen aan organisatie Plan-P (voorheen Kombisol) verstrekt. Deze subsidieverstrekking is in lijn met het landelijke uitvoeringsprogramma *Energie besparen woningen programma 2023-2030* en is grotendeels afkomstig van rijksmiddelen, waarover jaarlijks in de SiSa-verantwoording bij de jaarrekening verantwoording wordt afgelegd. De gemeente heeft daarnaast ook eigen middelen beschikbaar gesteld.

De subsidie liep eind 2024 af en is niet verlengd.

1.2 Doel onderzoek

De focus van dit onderzoek ligt op de **doeltreffendheid** van het gemeentelijk beleid voor de aanpak van energiearmoede door het inzetten van energiefixers en coaches. We willen weten of we met de subsidiestromen die we beschikbaar stellen onze doelen bereiken.

Hierbij richten we ons op de centrale vraag:

"Heeft de inzet van energiefixers en energiecoaches effect gehad op het structureel verlagen van de energiekosten van de bewoners/huishoudens? "

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- *§2 – Samenvatting bevindingen:* een beknopt overzicht van de belangrijkste uitkomsten.
- *§3 – Aanpak en onderzoeksmethode:* toelichting op de werkwijze en de gebruikte onderzoeksmethoden.
- *§4 – Belangrijkste bevindingen:* presentatie van de kernpunten in de vorm van een korte SWOT-analyse.
- *§5 – Reflectie en aanbevelingen:* interpretatie van de bevindingen en concrete verbeterpunten.
- *§6 – Conclusie:* afsluitende samenvatting en totaaloordeel.

2. Samenvatting bevindingen

In januari 2022 heeft het college de integrale aanpak van energiearmoede vastgesteld. Deze aanpak was gericht op het helpen van 3000 meest urgente huishoudens die betalingsproblemen ervaren door verhoging van energieprijzen. De ondersteuning bestond uit de inzet van een energiefixteam dat een aantal eenvoudige maar effectieve energiebesparende maatregelen gericht kan uitvoeren. In maart 2022 heeft het college een subsidieregeling vastgesteld om met lokale partijen te starten met de uitvoering van deze werkzaamheden. De uitvoering is vervolgens in de loop van 2022 gestart en liep tot en met eind 2024.

Samengevat blijkt uit dit 213a-onderzoek dat de samenwerking met Plan-P en onderaannemer Huis van Compassie heeft geleid tot een lokaal ontwikkelde aanpak die ook landelijk belangstelling trok en uiteindelijk zelfs in landelijke vervolgbeschikkingen van het Rijk als aanbevolen werkwijze voor de aanpak van energiearmoede werd genoemd. De subsidieregeling is in korte tijd met beperkte capaciteit uitgerold, wat veel flexibiliteit vergde maar tegelijkertijd organisatorische kwetsbaarheden met zich meebracht. Doordat de rollen van projectleider, relatiebeheerder en stuurgroeplid door één persoon werden vervuld, was de sturing potentieel kwetsbaar, al zijn er in het onderzoek geen concrete knelpunten naar voren gekomen. Een formeel projectteam ontbrak, ondanks dat het project steeds groter werd.

De sturing was vooral gericht op output (het realiseren van aantallen bezoeken en uitgevoerde maatregelen) en minder op het meten van daadwerkelijke effecten. Inzicht in effecten op de energierekening of het daadwerkelijke energiegebruik ontbreekt, mede door grote variatie in woningen, gedrag en externe omstandigheden. Wel is duidelijk dat de aanpak meer directe uitvoering van maatregelen opleverde dan eerdere ingezette instrumenten, daarmee is sprake van een duidelijke stap vooruit in effectiviteit. Tegelijkertijd ontbreekt een structurele systematiek om effecten te meten of te vergelijken met alternatieven. Er kan ook retrospectief worden gediscussieerd over de manier waarop effectmeting voor een dergelijke aanpak plaats zou kunnen vinden. Het is ingewikkeld om het structurele effect goed per huishouden te kunnen meten.

In 2023 en 2024 onderzocht TNO via vragenlijsten de resultaten van diverse energiehulpprogramma's en de kenmerken van effectieve energiehulporganisaties buiten onze regio ('Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de effecten van energiehulp op huishoudens', TNO, juni 2025). Uit dit onderzoek blijkt dat energiehulp bijdraagt aan een hoger wooncomfort, een betere gezondheid van huishoudens en een lagere energierekening. Daarnaast raken bewoners meer betrokken bij hun wijk wanneer zij ondersteuning ontvangen van een organisatie die nauw samenwerkt met sociale partners in de buurt. Voor het project Energiefixers & Energiecoaches Nijmegen zijn door Plan-P 200 enquêtes per e-mail verstuurd naar bewoners. Ondanks de lage respons (8%) kan hieruit worden geconcludeerd dat 60% van de respondenten aangeeft dat de acties van de energiefixers en energiecoaches hebben bijgedragen aan een comfortabelere woning, maar dat de bewoners zich niet bewust zijn van een eventuele energiebesparing (ze weten niet of hun energierekening is gedaald). In de evaluatie van Plan-P over het traject geeft Plan-P aan dat dit kan worden opgelost door gerichte communicatie, bijvoorbeeld met duidelijke uitleg over verwachte besparingen en meetbare resultaten.

Hoewel de subsidieregeling zich richtte op huishoudens in energiearmoede, is bewust gekozen voor een wijkgerichte aanpak op basis van TNO-onderzoek zonder inkomenstoets om stigmatisering en uitvoeringsproblemen te voorkomen. Hierdoor zijn naast de primaire doelgroep ook andere huishoudens bereikt. Het totale aantal bereikte huishoudens is bekend (9900), maar doordat gegevens over inkomenssituatie en individuele woningkenmerken ontbreken, blijft onduidelijk in welke mate de meest kwetsbare groepen daadwerkelijk zijn bereikt. Dit ondanks dat het aannemelijk is dat het merendeel van de geholpen huishoudens vanwege de wijkgerichte aanpak wel tot de doelgroep behoorden.

3. Aanpak & onderzoeksmethode

We hebben ons tijdens dit onderzoek gefocust op de doeltreffendheid van de door de gemeente aan de organisatie Plan-P (voorheen Kombisol) verstrekte subsidies. Daarbij bekeken we de periode vanaf de eerste door de gemeente ontvangen specifieke uitkering van het Rijk begin 2022, voor de aanpak van energiearmoede, tot en met eind 2024.

De centrale onderzoeksvraag was:

Heeft de inzet van energiefixers en energiecoaches effect gehad op het structureel verlagen van de energiekosten van de bewoners/huishoudens?

De deelvragen waren:

1) Hoe ziet de uitvoering van het project eruit?
- Op basis van welke criteria heeft aanbieder Plan-P de subsidie gekregen?
- Waar bestaat het aanbod uit? Wat wordt aangeboden en door wie?
- Welke geldstromen zijn er?
- Wat is de rol van de gemeente? En hoe vult de gemeente die rol in?
- Hebben we prestatie-eisen gesteld en hoe monitoren we dit?

2) Hoe is het doelgroepbereik?
- Hebben we vooraf de doelgroep afgebakend?
- Wie bereiken we?
- Hoeveel inwoners/huishoudens bereiken we?
- Bereiken we de doelgroep?

3) Wat is het effect van de inzet van de energiefixers op de energierekening van deelnemers?
- Is effectmeting mogelijk/in verhouding tot middelen?
- Hoe meet en borgt aanbieder de kwaliteit van het product/dienst?
- Wat is de ervaring van bewoners/huishoudens?
- Hoe monitort de gemeente het effect van de subsidieregeling op het energiegebruik van inwoners?

4) Welke conclusies zijn te trekken en welke aanbevelingen zijn mee te geven naar de toekomst toe?
- Voor energiebeleid?
- Voor beleidsvorming in de breedte?
- Voor subsidieverstrekking?

Onderzoeksmethode

We hebben een analyse uitgevoerd van bestaande beleidsdocumenten. Daarnaast hebben we interviews gevoerd.

Documentanalyse

Wij hebben documenten geanalyseerd van de gemeente Nijmegen (subsidiestukken waaronder financieringsrondes vanuit het Rijk, beschikkingen en subsidieregeling, programma energie besparen 2023-2030, aantal voortgangsverslagen en notulen stuurgroep) en van de geraadpleegde organisaties.

Interviews

Daarnaast hebben wij de volgende interne medewerkers en externe partijen gesproken:

- intern: voormalige en huidige projectleider;
- extern: Plan-P (voorheen Kombisol) en Huis van Compassie.

4. Belangrijkste bevindingen

Hieronder volgt een SWOT-analyse met de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. De bevindingen zijn ingedeeld in de vier kwadranten ‘Sterktes’, ‘Zwaktes’, ‘Kansen’ en ‘Bedreigingen’. Een toelichting op deze begrippen staat onder de analyse.

SWOT



Toelichting begrippen

- *Sterk:* wat goed gaat of waardevol is — behoud en versterk dit.
- *Zwak:* wat niet goed werkt — stop of verbeter dit.
- *Kans:* positieve ontwikkeling of trend — benut en geef prioriteit.
- *Bedreiging:* negatieve ontwikkeling of risico — bespreek en onderneem actie.

5. Reflecties en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de reflecties en aanbevelingen. De aanbevelingen richten zich primair op de interne organisatie. Deze belichten wij langs vier hoofdthema's die als natuurlijke rode draad uit de gevoerde gesprekken naar voren zijn gekomen.

- Samenwerking en sturing
- Doelgroepbereik
- Prestatiemeting
- Financiering en verantwoording

Reflecties Samenwerking en sturing

- De uitvoering van de subsidieregeling voor energiefixers en energiecoaches is in korte tijd vormgegeven en uitgevoerd, met beperkte capaciteit en een hoge mate van flexibiliteit.
- De samenwerking met partijen Plan-P en Huis van Compassie resulteerde in een unieke, lokaal ontwikkelde aanpak die ook landelijk belangstelling trok en vervolgens landelijk werd overgenomen, zelfs in die mate dat in de vervolgbeschikkingen van het Rijk het energiefix aanbod als aanbevolen aanpak werd genoemd.
- Partijen hebben de samenwerking als prettig ervaren. De stuurgroep-overleggen vonden frequent plaats.
- Tegelijkertijd heeft de snelheid waarmee de uitvoering tot stand kwam, geleid tot kwetsbaarheden in de organisatie en sturing.
- De sturing lag bij één projectleider vanuit de gemeente, die tevens ook voor relatiebeheer moest zorgen en lid van de stuurgroep was. Deze samenloop van rollen kan het moeilijk maken om zowel inhoudelijk als zakelijk scherp te sturen. Binnen dit project waren de rollen van projectleider, relatiebeheerder en stuurgroeplid bij één persoon belegd. Een dergelijke samenloop van functies kan theoretisch spanning opleveren, omdat verschillende perspectieven en belangen in één positie samenkomen. In de bestudeerde documentatie en gesprekken zijn echter geen concrete signalen aangetroffen dat deze combinatie in dit project tot knelpunten in de sturing heeft geleid.
- Een formeel projectteam ontbrak, terwijl de omvang en financiële waarde van de opgave daar later wel aanleiding toe gaven.
- Focus lag op inspanning (aantal bezoeken en uitgevoerde maatregelen) en niet op aantoonbare effecten voor de huishoudens, omdat dit niet kon worden gemeten.

Aanbevelingen

- Richt bij vergelijkbare opgaven met substantiële financiële omvang (> € 50.000,-) een multidisciplinair projectteam in met vertegenwoordigers van Financiën, Juridische Zaken en eventuele andere inhoudelijke experts. Dit kan ook gaandeweg een opgave (bij opschaling) worden opgericht.
- Maak onderscheid tussen strategische (sturen op doelen en koers) en operationele sturing (sturing op uitvoering en dagelijkse praktijk). En stel daarbij een sturingskader op voor grotere subsidietrajecten.
- Neem een evaluatieparagraaf op met vooraf bepaalde meetpunten.
- Overweeg bij structurele samenwerking met externe partijen om in de afweging voor subsidiëring of opdrachtverlening (inkoop) mee te nemen dat subsidies zijn bedoeld om maatschappelijke activiteiten te ondersteunen met doorgaans minder afdwingbare prestatieafspraken dan opdrachten (inkoop).

Reflectie Doelgroepbereik

- De regeling richtte zich primair op huishoudens in energiearmoede: lage inkomens in slecht geïsoleerde woningen. De uitvoering koos bewust voor een gebiedsgerichte aanpak zonder inkomenstoets, op basis van TNO-onderzoek, om stigmatisering, privacyschendingen en uitvoeringsproblemen te voorkomen.

Hierdoor zijn ook huishoudens buiten de primaire doelgroep geholpen. Dit vergrootte de uitvoerbaarheid, maar beperkte de scherpte van de effectmeting.

- De exacte omvang van het aantal huisbezoeken is bekend (9900 huisbezoeken in totaal), evenals het onderscheid huurders en woningeigenaren, maar een verdere analyse van het type huishouden (inkomen, specifieke woningkenmerken) ontbreekt. Daarmee blijft onduidelijk in welke mate de beoogde doelgroep, huishoudens in energiearmoede, daadwerkelijk is bereikt. Dit ondanks dat het aannemelijk is dat het merendeel van de geholpen huishoudens vanwege de wijkgerichte aanpak wel tot de doelgroep behoorde.
- De keuze voor een brede doelgroep past bij de praktische uitvoering en bij het doel om snel impact te maken. Tegelijkertijd bemoeilijkt deze keuze de evaluatie van doeltreffendheid: we weten niet zeker of de middelen terechtkwamen bij de meest kwetsbare groepen.

Aanbevelingen

- Combineer in toekomstige regelingen gebiedsgericht werken met lichte doelgroepregistratie (zoals woningkenmerken) om beter te kunnen rapporteren over doelgroepbereik.
- Overweeg het gebruik maken van beschikbare data (zoals WOZ, BAG of energielabel) voor gerichte monitoring zonder extra administratieve lasten.

Reflectie Prestatiemeting

- De regeling richtte zich op het structureel verlagen van de energiekosten door fysieke maatregelen (tochtstrips bijvoorbeeld) en gedragsbeïnvloeding via energiecoaches. Effectmetingen bleven echter beperkt tot output: aantallen huisbezoeken, koop- en huurwoningen, uitgevoerde maatregelen, ingekomen signalen of klachten en enquêtes met lage respons.
- De daadwerkelijke outcome, verlaging van de energierekening of verminderd energiegebruik, is niet meetbaar vastgesteld. De verklaring daarvoor ligt deels in de aard van het project: het effect varieert per woning, gedrag, weersinvloeden en energieprijsontwikkeling. Tegelijkertijd is de behoefte aan inzicht in doeltreffendheid groot, juist bij omvangrijke middelen.
- De aanpak heeft aantoonbaar geleid tot meer directe uitvoering van energiebesparende maatregelen dan eerdere instrumenten (zoals het verstrekken van cadeaukaarten). Daarmee is sprake van een duidelijke stap vooruit in effectiviteit. Tegelijkertijd ontbreekt een structurele systematiek om effecten te meten of te vergelijken met alternatieven.

Aanbevelingen

- Formuleer bij vergelijkbare subsidies afspraken over zowel output (activiteiten) als outcome (beoogd effect).
- Bouw aan het begin van het project een lichte monitoringssystematiek in (bijvoorbeeld steekproeven, nul- of nametingen of energierekeninggegevens op vrijwillige basis).
- Maak onderscheid tussen aannemelijke en aantoonbare effecten.

Reflectie Financiering en verantwoording

- Aan het begin van het project is een raming van de kosten door de projectleider opgesteld.
- Het sturen op de besteding van de middelen was met name gericht op geen budgetoverschrijdingen.
- Uit de voortgangsverslagen en notulen van de stuurgroep blijkt dat verantwoording in totalen per kostenpost werd gegeven. Dit is niet voldoende om te kunnen beoordelen of er kosteneffectief wordt gewerkt. Uit de stukken is wel af te leiden dat om meer transparantie is gevraagd en uit de gesprekken volgt expliciet dat men hier wel scherp op gestuurd heeft.

Aanbevelingen

- Leg expliciet vast welke aannames zijn gedaan bij de raming (zoals inzet fte's en materiaalbehoefte).

- Leg vast hoe signalen uit de stuurgroep (zoals vragen om meer duidelijkheid) worden vertaald naar actiepunten en monitor het opvolgen van deze signalen.
- Overweeg bij de financiële verantwoording te specificeren naar personeelscategorie (medewerkers, vrijwilligers, externen), aantal ingezette uren en aangeschafte middelen.

6. Conclusie

Samenvattend is het aannemelijk dat de inzet van energiefixers en energiecoaches doeltreffend is geweest in het ondersteunen van huishoudens bij het verlagen van hun energiekosten, maar kan het structurele effect niet (volledig) worden vastgesteld.

Een eerste argument hiervoor is dat de gebiedsgerichte aanpak zonder inkomenstoets de uitvoering weliswaar laagdrempelig maakte en stigmatisering voorkwam, maar er tegelijk voor zorgde dat niet uitsluitend de primaire doelgroep is bereikt en dat de effectmeting minder scherp kon worden uitgevoerd.

Een tweede argument is dat de aanpak aantoonbaar tot praktische resultaten heeft geleid, zoals het grote aantal huisbezoeken en de directe toepassing van energiebesparende maatregelen, maar dat er onvoldoende systematische informatie beschikbaar is om het daadwerkelijke, langdurige kostenbesparende effect voor huishoudens kwantitatief te onderbouwen.

Tegelijkertijd laat de uitvoering zien dat de energiefix aanpak een innovatieve, uitvoerbare en maatschappelijk relevante interventie is. In korte tijd is een effectieve aanpak opgezet, wat onder meer blijkt uit het hoge aantal huisbezoeken (in totaal 9900). De samenwerking met Plan-P en Huis van Compassie heeft geleid tot een lokaal ontwikkelde aanpak die ook landelijk belangstelling trok en uiteindelijk zelfs in landelijke vervolgbeschikkingen als aanbevolen werkwijze voor de aanpak van energiearmoede werd genoemd.

Voor toekomstige projecten is het daarom belangrijk om de organisatorische borging te versterken, de financiële transparantie te vergroten en vooraf heldere, meetbare doelen/resultaten en evaluatiemomenten vast te leggen, zodat het leereffect toeneemt en de structurele impact in nieuwe projecten beter kan worden bepaald.