



Review projectvoorstellen aardgasvrije wijken ronde 2

Review projectvoorstellen aardgasvrije wijken ronde 2

Auteur(s):

Eline Kleiwegt

Jan-Coen van Elburg

Wouter Willemsen

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Plaats, datum:

Rotterdam, 12 februari 2021

Status:

Definitief

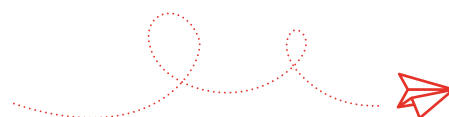
Rebel Energy, Water & Climate

Wijnhaven 23

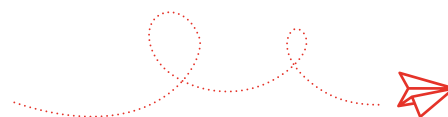
3011 WH Rotterdam

Nederland

+31 10 275 59 95



Inhoudsopgave



Samenvatting	4
1. Een nieuwe ronde proeftuinen	6
1.1 Waarom deze review?	6
1.2 Review eerste ronde	6
1.3 Toetsing op financieel-economische criteria	7
1.4 Leeswijzer	7
2. Review van de proeftuinen	8
2.1 Algemeen beeld bij de proeftuinen	8
2.2 Scoring van aanvragen op de criteria	9
2.2.1 Overzicht	9
2.2.2 Verantwoordelijkheden	9
2.2.3 Zekerheden afspraken	10
2.2.4 Complexiteit	10
2.2.5 Planning	11
2.2.6 Innovatie en leren	11
2.2.7 Businesscase	12
2.2.8 Zekerheden financiering	14
2.2.9 Risico's	14
3. Achteruit en vooruit: hoe verhoudt de kwaliteit zich tot de vorige ronde en welke lessen nemen we mee?	16
3.1 Achteruit: hoe verhoudt kwaliteit zich tot de vorige ronde?	16
3.2 Vooruit: lessen voor volgende ronde	16

Samenvatting

In 2020 hebben 19 gemeenten een subsidie toegekend gekregen vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Deze subsidieaanvraag betrof een tweede ronde, in 2018 hebben reeds 27 gemeenten een subsidie toegekend gekregen. Rebel heeft in 2019 de 27 gehonoreerde proeftuinaanvragen beoordeeld op kwaliteit vanuit financieel-economisch perspectief. Mede op basis van deze review is het aanvraagproces aangescherpt, zijn strengere selectiecriteria opgesteld en is meer en steviger onderbouwing gevraagd aan de inschrijvende gemeenten.

In navolging op de analyse uit 2019, heeft Rebel opnieuw een review uitgevoerd, ditmaal op de kwaliteit van de 19 gehonoreerde aanvragen uit de tweede ronde. Het doel van deze review is om lessen te trekken ten behoeve van lopende uitvoering en de aanvraagprocedure voor een derde ronde proeftuinen verder aan te scherpen.

Uit de review blijkt een grote verscheidenheid in de kwaliteit van de aanvragen. Sommige projecten zijn al vergevorderd; er liggen reeds goed uitgewerkte businesscases aan ten grondslag die de onrendabele top laat zien, en partijen hebben in een intentieovereenkomst afgesproken welke rol zij zullen spelen. Bij het merendeel van de plannen ontbreekt echter een stevige onderbouwing. We zien dat aanvragen met name versterking vereisen op:

- versteviging businesscase, o.a. met scenario- en gevoeligheidsanalyses;
- commitment van partijen tot deelname en investeringen;
- een concrete planning voor korte en lange termijn;
- een verder uitgewerkte risicoanalyse, inclusief de impact van risico's op de businesscase;
- uitwerking van bepaalde onderdelen van het plan, zoals uitwerking van financieringsinstrumenten voor woningeigenaren om deel te kunnen nemen.

Van een enkel punt is begrijpelijk dat ze nog niet volledig afgerond zijn. Definitieve toezeggingen van partijen om te investeren ontbreken en de businesscase is nog niet definitief zolang er nog geen zicht is op een rendabele businesscase. En voor die rendabele businesscase is de proeftuinsubsidie vereist. De definitieve toezeggingen van partijen zullen daarom in de volgende fase volgen. Versteviging van de andere punten uit bovenstaand lijstje is echter wel degelijk een belangrijk aandachtspunt.

Het versterken van de plannen ligt primair bij de proeftuinen zelf. Maar gezien de bijdragen vanuit het Rijk en het belang van de projecten voor het bereiken van de landelijke doelstelling voor aardgasvrije woningen, adviseren we om vanuit het programma extra capaciteit en expertise in te zetten om bovenstaande omissies te helpen invullen. Dit om te voorkomen dat een te groot aantal projecten, dat reeds een bijdrage heeft ontvangen, zich niet of onvoldoende doordacht richting realisatie ontwikkelt.

Overall lijkt het er wel op dat de strengere selectiecriteria hebben bijgedragen aan een beter basisniveau van kwaliteit in vergelijking met de 1^e ronde; plannen besteden in elk geval aandacht aan de businesscase en risico's van het project. Echter de kwaliteit is nog lang niet overal voldoende om als stevige basis voor een project te dienen en comfort te geven dat de plannen tot realisatie komen.

Daarom adviseren we de volgende aanscherpingen voor een volgende ronde aanvragen:

1. Ondersteun gemeenten in het opstellen van de businesscase voorafgaand aan de aanvraag;
2. Verbeter het template voor de businesscase door voor meerdere type projecten een template uit te werken en deze templates verder uit te breiden met bijvoorbeeld volloopsenario's;
3. Vraag een combinatie van projectplan en inschrijfformulier zodat de samenhang in projecten beter naar voren komt;
4. Stel hogere eisen i.r.t. de businesscase, planning en risicoanalyse en licht deze eisen toe in het aanvraagformulier;
5. Verzamel en deel vanuit het KLP of PAW lessen vanuit de eerste en tweede ronde zodat deze benut kunnen worden voor de derde ronde.

1. Een nieuwe ronde proeftuinen

1.1 Waarom deze review?

In 2018 is voor de eerste maal een subsidie verleend aan 27 gemeenten voor de realisatie van aardgasvrije wijken. Deze 27 proeftuinen konden met behulp van de subsidie aan de slag met het aardgasvrij maken van bestaande bouw, door middel van groen gas, all-electric, warmtenetten of combinaties van deze oplossingen. Na toekenning van de subsidie heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Rebel gevraagd om de eerste ronde proeftuinaanvragen te reviewen. Een review op kwaliteit van de aanvragen vanuit financieel-economisch perspectief, met als doel om te leren van de aanvragen die reeds zijn gedaan om deze projecten in de implementatie te versterken en de volgende ronde aan te scherpen.

In 2020 heeft een tweede ronde aanvragen plaatsgevonden. Ditmaal zijn er 19 proeftuinen geselecteerd. Mede dankzij de lessen uit de eerste review zijn daarbij strengere criteria gehanteerd voor de inschrijvingen. Opnieuw is Rebel gevraagd de aanvragen van geselecteerde proeftuinen te analyseren en beoordelen. De opdracht omvat drie onderdelen:

- review op de kwaliteit van de aanvragen vanuit een financieel-economisch perspectief, waarbij we per proeftuinaanvraag vijf aandachtspunten zullen benoemen;
- analyse of er verbetering zichtbaar is in de kwaliteit van de aanvragen ten opzichte van de eerste ronde;
- aanbeveling welke lessen getrokken kunnen worden voor implementatie van gekozen proeftuinen alsmede een derde ronde proeftuinen.

In tegenstelling tot de eerste review is de analyse en duiding van de multiplier en bestedingen geen onderdeel van deze opdracht.

1.2 Review eerste ronde

De uitvraag voor de eerste ronde proeftuinen omvatte redelijk globale selectiecriteria. Een consequentie van de vroege fase waarin zowel het beleid omtrent aardgasvrij, als de meeste projecten, zich destijds bevonden. De criteria betroffen bestuurlijke steun, spoedige realisatie, een financiële onderbouwing en uitwerking van een integrale wijkaanpak.

In de review van de proeftuinaanvragen werd duidelijk dat er lessen te trekken waren ten aanzien van deze globale selectiecriteria. De projectvoorstellen waren van onvoldoende kwaliteit om daadwerkelijk op korte termijn tot realisatie over te kunnen gaan. Uitwerking van projectmanagement, draagvlak, techniek en financieel-economische onderbouwing was bij een groot aantal van de aanvragen onvoldoende. Zo focuste de financiële onderbouwing eenzijdig op P*Q (het gevraagde aantal woningen x de maximaal aan te vragen onrendabele top) zonder oog op de werkelijke businesscase. Een gedegen risicoanalyse ontbrak bij alle proeftuinaanvragen, maar ook dat was in de uitvraag niet geëist.

Deze gebrekkige kwaliteit was echter voor een belangrijk gedeelte te verklaren vanuit het feit dat er geen strikte criteria werden gesteld aan de aanvragen en de beperkte tijd die gemeenten destijds tot hun beschikking kregen om een aanvraag in te dienen.

Het PAW is een programma dat grotendeels draait om leren; leren hoe woningen collectief van het aardgas af moeten, leren welke rol gemeenten en andere stakeholders daarin spelen, maar ook leren

hoe het programma de subsidie het meest doelmatig kan besteden. De focus op leren uit zich in de tweede ronde in een minder sterke focus op P*Q en meer op het opdoen van leerervaringen. Het PAW heeft dan ook – mede op basis van de review uit 2019 – duidelijke lessen getrokken uit de eerste aanvraagronde en voor de tweede ronde gedetailleerder selectiecriteria gehanteerd.

Zo is in de tweede ronde aanzienlijk meer onderbouwing gevraagd van de inschrijvende gemeenten. Onderbouwing van onder meer te leren lessen, de businesscase en financiële risico's, de techniekkeuze en gegevens over de wijk, de rol van de gemeente en andere stakeholders, en participatie en communicatie. Anders dan in de eerste ronde is de aanvragers niet langer gevraagd een projectplan in te dienen, maar te werken met een uitgebreid aanvraagformulier, waarin bovengenoemde onderwerpen terugkomen.

1.3 Toetsing op financieel-economische criteria

Voor de review van de aanvragen zijn, in lijn met de beoordeling van de eerste ronde, tien criteria gehanteerd. Deze criteria zijn gebaseerd op een RISK (risico's en kansen) methodiek en geven gezamenlijk inzicht in de stevigheid van de projectplannen vanuit financieel-economisch perspectief. De criteria zijn als volgt gedefinieerd:

- | | |
|--|--|
| <p>1. Overzicht: ligt er een plan met helder verhaal, zijn er duidelijke doelstellingen en is het plan voldoende uitgewerkt?</p> <p>2. Verantwoordelijkheden: is er commitment van partijen voor het realiseren van het project en zijn deze partijen hier voldoende toe in staat?</p> <p>3. Zekerheden afspraken: zijn er heldere, concrete afspraken, of een duidelijk pad daarnaartoe bij intentie-afspraken?</p> <p>4. Complexiteit: biedt het plan voldoende zicht op de complexiteit van het project en de mate waarin de organisatie, financiering en aanpak passend is bij deze complexiteit?</p> <p>5. Planning: is de planning duidelijk en realistisch, met gedetailleerde uitwerking voor de nabije toekomst?</p> | <p>6. Bijdrage aan leren: zijn de leervragen duidelijk, relevant en onderscheidend?</p> <p>7. Businesscase: is er een realistische, onderbouwde businesscase zonder wensdenken?</p> <p>8. Zekerheden financiering: is er duidelijkheid omtrent (co)financiering en zijn de risico's belegd bij partijen die daarmee om kunnen gaan?</p> <p>9. Flexibiliteit: is in het plan voldoende beschreven hoe initiatiefnemers handelen wanneer een cruciaal element van het plan wijzigt/uitvalt?</p> <p>10. Risico's: is er sprake van goed risicomanagement en –beheersing, hoe is de kwaliteit van mitigatiemaatregelen en zijn risico's goed belegd bij relevante partijen?</p> |
|--|--|

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk starten we (in paragraaf 2.1) met een overall beeld van de proeftuinaanvragen. We gaan in op de kwaliteit van de aanvragen en zaken die opvallen. Deze algemene bevindingen concretiseren we in paragraaf 2.2 aan de hand van de tien criteria, zoals hierboven omschreven.

In hoofdstuk 3 blikken we terug op de review uit 2019; hoe verhoudt de kwaliteit van deze ronde zich tot de kwaliteit in de vorige ronde? Tot slot kijken we in paragraaf 3.2 vooruit en geven we tips hoe het programma de derde ronde proeftuinen nog verder kan professionaliseren.

2. Review van de proeftuinen

In dit hoofdstuk starten we met ons algemene beeld van de proeftuinen. Vervolgens onderbouwen we deze conclusies aan de hand van een scoring van de aanvragen op de criteria zoals omschreven in paragraaf 1.4.

2.1 Algemeen beeld bij de proeftuinen

De proeftuinen laten een grote verscheidenheid zien op inhoud, maar ook in de kwaliteit van de aanvragen. Sommige projecten zijn al vergevorderd; er liggen bijvoorbeeld reeds onderzoeken en businesscases aan ten grondslag en partijen hebben in een intentieovereenkomst vastgelegd welke rol zij zullen spelen. Andere projectplannen hebben een minder stevige basis; we zien plannen terug waaruit geen commitment van de belangrijkste deelnemende partijen blijkt, of waar sterk wordt geleund op een lokaal initiatief waarvan de haalbaarheid nog onzeker is. Voor dergelijke projecten is nog veel werk te verzetten en is onzeker of de plannen daadwerkelijk in de voorgestelde vorm tot realisatie komen.

Ons algemene beeld is dat vrijwel geen van de plannen echt in de startblokken staat om op korte termijn tot realisatie over te gaan, ondanks het feit dat de planning van projecten dat in enkele gevallen wel suggereert. Veelal zijn er nog zachte intentieovereenkomsten waarin toezeggingen voor investeringen ontbreken, zijn de risicoanalyses niet voldoende om een project voldoende robuust te maken, of mist een concrete planning voor de korte termijn of juist het langetermijnperspectief.

Voor een deel is het logisch dat projecten nog niet tot realisatie over kunnen gaan en de plannen en businesscase nog moeten aanscherpen. Een project kan nog niet in de startblokken staan bij de aanvraag van een subsidie die een grote impact heeft op de haalbaarheid van het project. De bekostiging van een project moet rond zijn voordat het project de volgende fase in gaat. Zo moet er zekerheid zijn of een businesscase haalbaar is (met de toekenning van subsidie) voordat het gesprek met de bewoners kan starten over welke investering zij zelf moeten doen. Ook partijen als woningcorporaties en warmtebedrijven zullen nog geen finale investeringsbeslissing willen nemen als de businesscase nog niet duidelijk is. We zien echter dat planningen veelal optimistisch zijn over de termijnen waarop investeringsbeslissingen genomen gaan worden. De praktijk is weerbarstiger.

Ondanks bovenstaande afhankelijkheid van de subsidie voor de afronding van de businesscase, mag wel degelijk verwacht worden dat de businesscases een goede, stevige onderbouwing bieden van de onrendabele top en in ieder geval het perspectief bieden op een rendabele businesscase en uitvoerbaar project ná toekenning van de subsidie. Een aantal proeftuinen levert deze onderbouwing, maar het merendeel nog niet of een/enkele van de punten ontbreekt. We zien dat aanvragen met name versterking vereisen op:

- versteviging businesscase, o.a. met scenario- en gevoeligheidsanalyses;
- commitment van partijen tot deelname en investeringen;
- een concrete planning voor korte en lange termijn;
- een verder uitgewerkte risicoanalyse, inclusief de impact van risico's op de businesscase;

- uitwerking van concrete onderdelen van het plan die essentieel zijn voor het vervolg, zoals uitwerking van financieringsinstrumenten voor woningeigenaren om deel te kunnen nemen.

Daarbij kan echter niet worden uitgesloten dat een deel van de projecten over nadere uitwerking beschikt dan bij de indiening van de aanvraag is toegestuurd.

2.2 Scoring van aanvragen op de criteria

2.2.1 Overzicht

Met dit criterium toetsen we of er een duidelijk plan ligt, met een uitwerking van doelstellingen en activiteiten die daaraan bijdragen. Zoals eerder gesteld verschilt de kwaliteit van de plannen sterk en daarmee scoren de plannen ook zeer wisselend op dit criterium.

Voor alle plannen geldt daarbij dat het aanvraagformulier het lastig maakte een duidelijk verhaal neer te leggen. Projectplannen bieden de ruimte om een toelichting te geven en de verdieping op te zoeken waar nodig. De ingevulde aanvraagformulieren misten een verhaallijn en leidden anderzijds tot veel dubbeling in de antwoorden. Voor sommige aanvragen was het lastig om hoofd- en bijzaken te duiden. Enkele plannen betreffen bijvoorbeeld een combinatie van isolatiemaatregelen aan woningen en voorzieningen voor groengasproductie of warmte-infrastructuur. Echter werd bij een deel van deze plannen niet of pas halverwege het formulier of de primaire scope van het project isolatie van woningen betreft of de realisatie van groengascentrales of warmte-infrastructuur en waartoe de subsidie wordt ingezet.

Te overwegen valt om in de derde ronde toch een projectplan te vragen. Tegelijkertijd is in de vorige ronde gebleken dat projectplannen niet automatisch voor kwaliteit zorgen; de plannen waren lang en ook hier werden de hoofdzaken niet altijd gelijk duidelijk of scherp geformuleerd. Tussenvormen zijn denkbaar, zoals:

- Een projectplan opvragen en het aanvraagformulier gebruiken als checklist en leeswijzer (door inschrijvers aan te geven waar het antwoord op de vraag te vinden is);
- Een maximum aantal pagina's verbinden aan het projectplan in combinatie met bovenstaande, om te voorkomen dat er te grote plannen worden ingediend die moeilijk te toetsen zijn;
- Een samenvatting van het projectplan opvragen om de samenhang in het project weer te geven, aangevuld met (een aangescherpt) aanvraagformulier;
- Het aanvraagformulier nog meer structureren en eisen stellen aan de onderbouwing in de invulvelden (bijvoorbeeld een format voor de risicoanalyse). Eventueel in combinatie met een samenvatting, zoals hierboven omschreven.

2.2.2 Verantwoordelijkheden

In alle aanvragen wordt aandacht besteed aan stakeholders en verantwoordelijkheden. Echter de plannen zijn hierin niet altijd concreet. In sommige plannen is bijv. wel uitgewerkt welke rollen de partijen

spelen in het voortraject maar beperkt in de exploitatie, in andere plannen is juist alleen beschreven welke rol partijen spelen in de exploitatie.

Daarbij zijn vraagtekens te plaatsen bij het realisme van de plannen in relatie tot verantwoordelijkheden. Hoewel de meeste plannen gebruik maken van expertise van gevestigde partijen, kennen ook diverse proeftuinen een belangrijke rol toe aan een kleine lokale speler (met name coöperaties). Hoewel deze lokale spelers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het draagvlak, zijn het vaak vrijwilligersorganisaties met (nog) niet altijd de juiste kennis van zaken. De plannen missen onderbouwing of deze partijen in staat zijn om de verantwoordelijkheden te dragen en zo niet, hoe de kennis en kunde wordt opgebouwd. Ook wordt in sommige plannen de optie opengelaten of een commerciële partij of coöperatie gaat exploiteren, terwijl dit laatste om een andere aanpak vraagt.

Een tweede aandachtspunt is dat niet bij alle projecten de partijen in de warmteketen bekend zijn. Veelal ontbreekt de leverancier van warmte. Dat hoeft geen probleem te zijn indien voldoende wordt aangetoond dat er wel markt is voor de in te vullen rol en er een duidelijk plan ligt hoe en wanneer de selectie wordt vormgegeven. Echter ontbreekt die onderbouwing veelal in de plannen.

2.2.3 Zekerheden afspraken

Niet alle aanvragen hebben een intentieovereenkomst voorgelegd, bij een deel van de plannen staat slechts benoemd dat partijen positief tegenover het plan staan, of dat de intentie er is om het traject verder te onderzoeken. Bij deze plannen lijkt het dat partijen nog ver afstaan van het bereiken van overeenstemming over verantwoordelijkheden en benodigde investeringen om de projecten te realiseren. Zeker wanneer er rekening wordt gehouden met grote investeringen zonder (afdoende) opbrengsten door bijvoorbeeld woningcorporaties is er een risico dat zij zich terugtrekken.

Bij de intentieovereenkomsten die wel zijn ingediend is deelname van de stakeholders ook niet altijd een vanzelfsprekendheid. Soms is er enkel een intentie om het traject verder te onderzoeken, waardoor er onzekerheid bestaat of partijen voor de lange termijn gecommitteerd zijn. Aan de positieve kant zien we ook overeenkomsten waarin is vastgelegd wat partijen inbrengen (vastgoed, budget) en hoe de vervolgstappen er uit zien. Hoewel begrijpelijk voor deze fase zijn we geen aanvragen tegengekomen waar de corporatie al voldoende steun onder huurders heeft gevonden. Bij alle aanvragen is dit in meer of mindere mate een risico, naar gelang het aandeel corporatiewoningen.

2.2.4 Complexiteit

Er is in de aanvragen veel aandacht voor meekoppelkansen, hier is in het aanvraagproces ook specifiek naar gevraagd. De aardgasvrijtransitie biedt de mogelijkheid om tegelijkertijd andere maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en dat biedt potentieel maatschappelijke meerwaarde. De meekoppelkansen kunnen echter ook afleiden. Het realiseren van een aardgasvrije wijk is op zichzelf al een complexe transitie, dat is reeds zichtbaar in de eerste ronde aanvragen. De koppelkansen, zeker indien dit er veel zijn, kunnen afleiden van het primaire doel, veel tijd vragen van de projectorganisatie en ook een afbreukrisico vormen voor het project indien ze niet slagen. Het koppelen van opgaven vraagt om strak programma- en projectmanagement, wat niet altijd zichtbaar is in de aanvragen.

2.2.5 Planning

In de kwaliteit van planningen zien we grote diversiteit terug. Er zijn goede gedetailleerde planningen ingediend, met concrete stappen voor de korte termijn en een lange termijn perspectief. Met uitgewerkte acties per fase, gekoppeld aan een specifieke partij. Zo is duidelijk wie verantwoordelijk is voor acties en het halen van (sub)doelen. Echter zijn er ook zeer hoog-over planningen zonder concrete acties.

Een belangrijk aandachtspunt is de fasering van plannen. Veel plannen benoemen fasering in realisatie, bijvoorbeeld door te starten met vastgoed van een woningcorporatie, of door woningen eerst aardgasvrij-ready te maken en ze op termijn pas aan te sluiten op een warmtenet. Fasering van realisatie kan heel goed zijn, omdat het de risico's beperkt en flexibiliteit brengt om eventueel het plan bij te sturen of op kleinere schaal te realiseren wanneer omstandigheden daarom vragen. De fasering is echter veelal niet goed uitgewerkt. Vaak is onduidelijk hoe de eerste fase zich verhoudt tot het totale plan. Op onderstaande vragen ontbreekt de onderbouwing:

- Hoe ziet de totale planning er uit na de eerste fase? Bij enkele aanvragen ontbreekt een planning voor het totale project zelfs volledig. Wanneer wordt wat geïnvesteerd?
- Hoe wordt bepaald of de volgende fase wordt gestart? Hoe worden lessen uit de eerste fase getrokken en meegenomen?
- Hoe wordt geborgd dat er budget beschikbaar blijft voor de volgende fasen en het budget niet volledig besteedt wordt aan de eerste fase, bijvoorbeeld aan proceskosten? De subsidie is tenslotte toegekend aan het totale project en niet slechts aan de eerste fase.

Daarnaast zien we planningen die te optimistisch lijken. Bijvoorbeeld doordat een combinatie van nog te selecteren partijen in de warmteketen en het ontwikkelen van meerdere bronnen door diverse producenten nog moet starten. De ontwikkeltijd voor bepaalde warmtebronnen (bijvoorbeeld aquathermie en zeker geothermie) neemt behoorlijk tijd in beslag en daarin zijn de plannen op het oog vaak niet realistisch.

2.2.6 Innovatie en leren

In het aanvraagformulier is expliciet gevraagd welke leerervaringen proeftuinen wensen op te doen. De mix aan proeftuinen en leervragen biedt daarbij veel potentie om van nieuwe situaties te leren:

- **Techniek:** Naast de 'reguliere' hoge- en middentemperatuur warmtenetten, komt aquathermie bij veel proeftuinen terug. Daarnaast zijn er oplossingen die (deels) gebruik kunnen maken van bestaande gasinfrastructuur, zoals groengas en waterstof. Naast de opwekkant is er aandacht voor de kwaliteit van vastgoed; een aantal proeftuinen zetten de subsidie in om isolatiestappen te maken en het vastgoed daarmee aardgasvrij-ready te maken.
- **Governance:** Wijkbewoners hebben in veel plannen een rol gekregen in de governance. In een aantal gevallen vervult een lokale coöperatie een trekkende rol zonder hier ogenschijnlijk expertise te hebben. Ook zijn er structuren waarbij de warmteketen is opgeknipt en gericht wordt op open netten, waarop tijdens exploitatie nieuwe warmtebronnen kunnen worden

aangesloten. Denkbaar maar complex, en dat verhoudt zich ook weer lastig tot de ervaring van tot op heden betrokken partijen.

- **Financieringsinstrumenten:** er worden diverse nieuwe instrumenten voorgesteld. Het is goed om te leren welke instrumenten werken, maar het is wel belangrijk een afweging te maken of een nieuw instrument iets toevoegt (additionaliteitstoets) op bestaande regelingen zoals het Warmtefonds.

Deze variëteit kan zorgen voor nieuwe leerervaringen. Echter daarvoor is wel vereist dat de plannen voor nieuwe technieken, governancestructuren en financieringsinstrumenten voldoende realistisch zijn om daadwerkelijk te kunnen leren. Daarvoor moeten de plannen tenslotte eerst in praktijk worden gebracht. Juist de innovatievere projecten overtuigen niet altijd in realiteitszin en lijken over het algemeen nog meer voorwerk (versteving businesscases, risicoanalyses) nodig te hebben om daadwerkelijk van start te kunnen. Juist omdat in de innovatievere projecten veel leerervaringen te halen zijn, is het zaak deze basis te versterken, om het maximale leerpotentieel uit deze projecten te benutten.

Leren zit hem niet alleen in de leervragen die de proeftuinen zelf hebben gesteld, maar ook in de mate waarin reeds geleerd is. In de aanvragen wordt beperkt verwezen naar mogelijk getrokken lessen uit de eerste proeftuinen. Nu is er voor de tweede ronde proeftuinen ook nog beperkt tijd geweest om van de eerste ronde te leren, al is het maar omdat de projecten uit de eerste ronde vertraagd zijn in de uitvoering. Er lijkt voor het programma echter een kans te liggen om meer informatie en input uit de eerste (en tweede) ronde in de aanvragen op te halen en beschikbaar te stellen bij de indiening van de derde ronde. Daarbij kan ook van projecten die nog niet tot realisatie zijn gekomen geleerd worden, denk hierbij aan:

- Aannames voor kosten, die uit businesscases, ramingen of de daadwerkelijke kosten uit de eerste ronde af te leiden zijn;
- Risicoanalyses;
- Governance- en samenwerkingsmodellen;
- Openstaande leervragen.

In relatie tot het laatste punt: in alle aanvragen is uitgeschreven wat partijen willen leren. Maar deze leervragen zijn lang niet altijd concreet en onderscheidend (bijv. hoe de gemeente haar nieuwe rol in de aardgasvrijtransitie kan invullen). Beantwoording van de vragen levert vaak relevante informatie op voor de betreffende gemeente, maar om landelijk zoveel mogelijk kennis te ontwikkelen zijn diverse leervragen belangrijk. Om het leereffect van de proeftuinen te maximaliseren, kan het programma in de voorbereiding naar de derde ronde mogelijk de nog openstaande leervragen definiëren en gemeenten daarop laten inschrijven.

2.2.7 Businesscase

Voor de onderbouwing van de businesscase is – in tegenstelling tot de vorige ronde aanvragen – gebruik gemaakt van een businesscase template. Onze bevindingen over de businesscase hebben enerzijds betrekking op het gebruikte template, en anderzijds op de inhoud van de businesscases zoals aangeleverd in de aanvragen.

Template

Het is positief dat er een template voor de businesscase is geïntroduceerd. Het template biedt gemeenten een handvat om mee aan de slag te gaan en zorgt voor een kwaliteitsstandaard. Het template maakt de aanvragen daarbij makkelijker vergelijkbaar, omdat ze eenzelfde opbouw van de businesscase gebruiken. We zien echter een aantal aandacht- en verbeterpunten voor het template:

- Het ontwikkelde template biedt inzicht in de kosten voor verschillende vastgoedeigenaren/-gebruikers. Het template leent zich echter niet goed voor het **tijdsaspect**, zoals het gefaseerd realiseren van infrastructuur, uitvoeren van aanpassing aan gebouwen of aansluiten van gebouwen. Het model gaat er vanuit dat alle investeringen in jaar 1 plaatsvinden, dat vertekent de uitkomst, want houdt geen rekening met de tijdwaarde van geld.
- Er is nu gebruik gemaakt van **één template**, voor alle AGV-oplossingen. Een warmtenet, groen gas, aardgasvrij ready, of waterstof hebben echter heel verschillende karakteristieken. Zichtbaar was dan ook dat het template niet altijd goed toepasbaar was en aanvragers zelf aanpassingen hebben gedaan, in een enkel geval met fouten tot gevolg (zie onderstaand).
- Veel aanvragen werken met 'hard-coded' inputs (zoals investeringsbedragen), zonder **onderbouwing**. Die onderbouwing is niet expliciet uitgevraagd, maar het ontbreken ervan maakt het wel lastig om de redelijkheid van de onrendabele top en gevraagde rijksbijdrage te bepalen. Bij investeringsbedragen wordt bijvoorbeeld niet toegelicht hoe ze zijn opgebouwd en of er al dan niet rekening is gehouden met een risico-opslag. Het is waardevol om in de template ruimte voor bronnenvermelding/onderbouwing toe te voegen.
- Het template kan dienen om aannames aan te reiken voor de inschrijvende gemeenten, hiermee kan worden voortgebouwd op **geleerde lessen** bij andere proeftuinen. Denk aan investeringskosten voor de aanpassing van woningen die blijken uit businesscases van projecten die een aantal stappen verder zijn, of ervaringen met proceskosten. Hier is nog geen gebruik van gemaakt, maar biedt wel mogelijkheden voor een volgende ronde.

Inhoud van de businesscases

Het is positief dat alle aanvragen een uitgewerkte businesscase in Excel hebben meegestuurd ter onderbouwing van de aanvraag. Echter we zien een aantal aandachtspunten:

- Bij drie aanvragen klopt het berekende bedrag van de gevraagde rijksbijdrage in de template niet met het bedrag dat in het aanvraagformulier staat, het bedrag dat uit de businesscase volgt is daarbij hoger. Onduidelijk is of er sprake is van een foutief overgenomen bedrag, of dat de resterende onrendabele top door andere partijen wordt afgedekt. Het PAW is voor de aanvraag uitgegaan van het bedrag dat op het formulier is ingevuld. Echter doordat de bedragen in de businesscase en het formulier niet overeenkomt, biedt de businesscase in feite geen goede onderbouwing van het aangevraagde subsidiebedrag. Zolang er geen dekking voor de resterende onrendabele top is, is onzeker of het project wel gerealiseerd kan worden.
- Negen aanvragen hebben een negatieve exploitatiekasstroom (de operationele kosten zijn hoger dan de operationele opbrengsten) voor enkele of alle afnemers. Het is voor te stellen dat een aardgasvrijproject zichzelf niet geheel terugverdient en er een onrendabele top is, doordat de investering groter is dan de totale jaarlijkse besparing op energielasten. Maar wanneer ook de jaarlijkse lasten stijgen, lijkt realisatie niet erg realistisch omdat bewoners en bedrijven niet snel in zullen stemmen met de stijgende kosten. In de plannen wordt niet duidelijk hoe projecten

hiermee omgaan en of de negatieve kasstromen het gevolg zijn van opvallende (wellicht onjuiste) aannames, of dat ze inherent zijn aan het project.

- In de businesscases zijn we enkele¹ fouten, of onjuiste aannames tegengekomen die tot een foutieve onrendabele top hebben geleid. Zo wordt in een businesscase naar een foutief vastrecht verwezen waardoor er de onrendabele top te laag uitpakt. In andere businesscases worden aannames gedaan over met name terugverdienperiodes die niet realistisch zijn en waardoor er te hoge subsidiebedragen zijn aangevraagd. Consequentie van een te laag subsidieaanvraag kan zijn dat het project geen of beperkt doorgang vindt. Aandachtspunt bij te hoge subsidiebedragen is hoe deze middelen effectief kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld schaalvergroting.

2.2.8 Zekerheden financiering

Geen van de aanvragen overtuigt echt op zekerheden voor financiering; concrete toezeggingen van betrokken partijen ontbreken. Ook wordt soms in businesscases uitgegaan van een gemeentelijke of provinciale subsidie, terwijl in de aanvraag te lezen valt dat deze nog zeer onzeker zijn. Natuurlijk ligt hierin ook een afhankelijkheid van de toekenning van de PAW-subsidie. Partijen zullen zich pas definitief binden aan het project indien er een rendabele businesscase is en voor die rendabele businesscase is de PAW-subsidie nodig.

In relatie tot zekerheden van financiering vallen daarbij nog twee specifieke punten op:

- In veel projecten is een grote rol voor woningcorporaties weggelegd. Met hun vastgoedportefeuille kunnen ze een flinke stap zetten om een wijk aardgasvrij te maken en daarmee als startmotor voor de rest van de wijk fungeren. Echter geven lang niet alle aanvragen voldoende zekerheid over de bereidheid van de woningcorporatie(s) om te investeren. Bij een aantal aanvragen ontbreekt een intentieverklaring, bij anderen is er wel een intentieovereenkomst maar ontbreekt daarin een concrete toezegging om daadwerkelijk mee te doen aan realisatie. Ook mist er, wanneer corporaties fors investeren maar de huren niet laten stijgen, onderbouwing van de dekking van de investeringen.
- Een deel van de projecten gaat uit van een forse investering vanuit een energiecoöperatie. Dergelijke lokale investeringen kunnen bijdragen aan het draagvlak van de oplossing. Er is echter weinig aandacht voor de investeringsrisico's. Warmte, groen gas en waterstof kennen een ander risicoprofiel dan bijvoorbeeld zonne- en windparken, waar financiële participatie van burgers gangbaar is. Het is daarom de vraag of het reëel is te veronderstellen dat deze partijen in staat zijn fors te investeren, nog afgezien van de vraag hoe wenselijk dit is.

2.2.9 Risico's

Alle aanvragen hebben een risicoanalyse uitgewerkt, hierin is duidelijk een verbetering zichtbaar ten opzichte van de eerste ronde aanvragen waar een risicoanalyses veelal ontbrak. Een deel van de risicoanalyses is daarbij van goede kwaliteit, met een duidelijke omschrijving van het risico en scoring van de kans en impact, beheersmaatregelen en welke partij het risico draagt.

¹ In onze review zijn we vier foutieve berekeningen tegen gekomen. Voor deze review hebben we echter alleen een globale toets op de businesscases gedaan en geen volledige second opinion. We kunnen daarom niet uitsluiten dat er bij meer businesscases foutieve berekeningen zijn gemaakt of onjuiste aannames zijn gehanteerd.

Een groter aantal plannen heeft echter risicoanalyses van onvoldoende kwaliteit. Er werden belangrijke risico's over het hoofd gezien, of risico's worden te optimistisch ingeschat of zelfs (onterecht) als kans omschreven. In een aanvraag wordt bijvoorbeeld bij tegenvallende afzet (vollooprisico) beschreven als kans omdat daarmee een grotere schaal dan het eerste cluster huizen wordt gerealiseerd. De subsidieaanvraag betreft echter de totale scope, dus er is wel degelijk een negatief effect op de beoogde resultaten van het project. Het projectplan gaat daar echter niet op in.

Alle projecten hebben in een volgende fase nog een slag te slaan in de risicoanalyse. Zo ontbreekt een vertaling van de risico's naar de businesscase. Vertaling naar de businesscase kan bijvoorbeeld in een post onvoorzien (indien er sprake is van een ramingsrisico), in een disconteringsvoet (in geval van marktrisico) of met een onderbouwing van de omvang van risico's door middel van een gevoeligheids- of scenarioanalyse. Dergelijke uitwerking hebben we noch in de risicoanalyse, noch in de onderbouwing van de businesscase teruggezien. Daarbij moet gezegd worden dat het invulveld van het inschrijfformulier beperkt in omvang was en er daarmee ook geen ruimte was om risico's volledig uit te werken.

3. Achteruit en vooruit: hoe verhoudt de kwaliteit zich tot de vorige ronde en welke lessen nemen we mee?

3.1 Achteruit: hoe verhoudt kwaliteit zich tot de vorige ronde?

Anders dan in de eerste ronde is een groot aantal financieel-economische kenmerken van de projecten expliciet uitgevraagd. Zo is er met het template voor de businesscase aan gemeenten gevraagd om de onrendabele top te onderbouwen en er is expliciet gevraagd naar een risicoanalyse. De financieel-economische criteria hebben daardoor meer aandacht gekregen in de subsidieaanvragen.

Daarbij zien we in deze ronde beduidend minder aanvragen die over de hele linie kwalitatief onvoldoende scores. Zo bezien valt er vooruitgang te bespeuren. Die vooruitgang is daarbij het beste zichtbaar in de risicoanalyse.

Een aantal van de inschrijvingen biedt daarmee een goede onderbouwing. Een onderbouwing die vertrouwen geeft dat het project de komende jaren tot realisatie over kan gaan. Dat zal – ondanks dat planningen dat soms suggereren – naar verwachting niet reeds in 2021 zijn. Passend bij de fase waarin projecten zitten, is bij alle projecten nog versterking nodig op de businesscase en commitment van partijen om te investeren.

Een fors deel van de projecten heeft echter nog veel werk te verzetten. Daar bieden de plannen nog onvoldoende comfort dat partijen in de volgende fase reeds over zullen gaan tot finale investeringsbeslissingen.

Concluderend kunnen we stellen dat de set aan criteria een zeker basisniveau hebben geborgd maar dat implementatie nog een pad vol uitdagingen vormt.

In de navolgende paragraaf kijken we vooruit naar de lessen voor de volgende ronde. Echter, het is minstens zo belangrijk om te constateren dat de proeftuinen in de eerste en ook de tweede ronde met het toekennen van de aanvraag verre van gereed zijn. Een groot deel van de plannen heeft nog veel werk te verzetten en overtuigt niet dat het project met het afdekken van de onrendabele top de volgende fase in kan en partijen investeringsbeslissingen kunnen nemen. Dat ligt natuurlijk in de eerste plaats bij de aanvragers zelf. Echter, gezien de aard en omvang van de geconstateerde omissies in de plannen is onze aanbeveling om landelijk een deel van de capaciteit en expertise van de projectorganisatie in te zetten op versterking van de projecten zelf. Dit om te voorkomen dat een te groot aantal projecten zich niet of onvoldoende doordacht richting realisatie ontwikkelt.

3.2 Vooruit: lessen voor volgende ronde

Hoe kunnen we leren van de kwaliteit van de aanvragen uit de tweede ronde om de derde ronde nog verder aan te scherpen? Hieronder schetsen we een aantal verbeterideeën:

1. **Ondersteun gemeenten in het opstellen van de businesscase:** In de review zijn we een aantal rekenfouten en onjuiste aannames tegengekomen. Hierdoor is teveel of in een enkel geval juist te weinig subsidie aangevraagd. Te weinig subsidie kan ertoe leiden dat het project niet of beperkt

tot uitvoering komt omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn, teveel werpt de vraag op hoe de extra middelen worden besteed. Daarom stellen we voor om gemeenten nog verder te ondersteunen in het opstellen van de businesscase, door hen (bijvoorbeeld vanuit het KLP of RVO) handvatten te geven waaraan goede businesscases moeten voldoen. Een andere mogelijkheid is te eisen dat businesscases gevalideerd zijn voor ze zijn ingediend.

2. **Verbeter het template voor de businesscase:** Het huidige template heeft gemeenten op gang geholpen in de onderbouwing van de aanvraag. Echter het model is niet geschikt voor het tijdselement (volloop) en past niet bij alle technieken even goed. Te overwegen valt om diverse templates te maken, zoals een apart template voor warmte, groengas en waterstof. Hiermee sluit het beter aan bij de gekozen oplossing. Deze templates kunnen verder worden uitgebreid met volloopscenario's en we adviseren in het model ook expliciet om onderbouwing van aannames te vragen.
3. **Vraag een combinatie van projectplan en inschrijfformulier:** In de eerste ronde werden projectplannen ingestuurd, waarna in de tweede ronde is gekozen voor een standaard aanvraagformulier. Het aanvraagformulier heeft als positief effect gehad dat alle relevante onderdelen die bij een aanvraag horen zijn gewaarborgd en dat gemeenten gedwongen werden de plannen kort en bondig te formuleren. Tegelijkertijd mist in het aanvraagformulier de samenhang in het verhaal. De uitdaging ligt in het vinden van een tussenweg, bijvoorbeeld een samenvattend projectplan in combinatie met het formulier, het formulier te gebruiken als leeswijzer of een vastgesteld format voor een projectplan te gebruiken.
4. **Stel hogere eisen i.r.t. de businesscase, planning en risicoanalyse:** het ontbreekt veel plannen aan voldoende stevigheid op deze drie punten. Op het inschrijfformulier staan nu alleen vragen geformuleerd als "Welke mogelijke financiële risico's zijn te onderscheiden (risicoprofiel)?", maar niet welke eisen aan een risicoanalyse etc. gesteld worden. Door hieraan toe te voegen wat de risicoanalyse tenminste moet bevatten (omschrijving, kans, effect, mitigatie en samenhang met de businesscase) kan kwaliteit verbeteren. Te overwegen valt ook templates voor planning en risicoanalyses op te stellen.
5. **Benut mogelijke lessen vanuit de vorige ronde:** aan de derde ronde zijn 46 proeftuinen voorafgegaan. Hoewel de praktijk weerbarstig blijkt en de proeftuinen nog lang niet allemaal tot realisatie zijn gekomen, zijn ook uit het voortraject lessen te leren. Denk aan uitgebreide businesscases (bijv. inclusief gedetailleerde kostenopgaven), uitgewerkte risicoanalyses, projectstructuren of de samenhang met meekoppelkansen. Het KLP en RVO kunnen een rol spelen in het expliciet delen van deze lessen met de nieuwe ronde proeftuinen, zodat gemeenten deze lessen kunnen opnemen in de aanvraag.

Eline Kleiwegt

+31 6 18 18 56 52

eline.kleiwegt@rebelgroup.com

Wouter Willemsen

+31 6 30 27 63 28

wouter.willemsen@rebelgroup.com

Jan Coen van Elburg

+31 6 51 22 30 48

jancoen.vanelburg@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com