

Handreiking inschakelen Energieklusdiensten

Aanpak energiearmoede



Deze handreiking is in opdracht van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) opgesteld. Dit is in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en PIANOo expertisecentrum aanbesteden (PIANOo), waarbij Witteveen+Bos is gevraagd om deze handreiking op te stellen met daarin verschillende manieren om energiekusdiensten in te schakelen.

Deze handreiking is gebaseerd op de huidige stand van zaken, maar ontwikkelingen op dit vlak gaan snel. Daarom staan we open voor verbeter suggesties en nieuwe ideeën. Deze kan je sturen naar: nplw.helpdesk@rvo.nl

Auteurs:

Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.

Gerard Buunk, gerard.buunk@witteveenbos.com

Suzan Ayaydin, suzan.ayaydin@witteveenbos.com

Gijsbert van de Waerdt, gijsbert.van.de.waerdt@witteveenbos.com

Leeuwenbrug 8

Postbus 233

7400 AE, Deventer

www.witteveenbos.com

Foto omslag: Marcel Terlouw

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Introductie | 4 |
| 2. Energieklusdiensten en mogelijkheden voor inschakelen | 6 |
| 2.1 Achtergrond energiearmoede en energieklusdiensten | 6 |
| 2.2 Mogelijkheden voor inschakelen energieklusdiensten | 7 |
| 2.3 Verschil tussen uitbesteden, aanbesteden en inbesteden | 8 |
| 3. Inschakelen energieklussers anders dan aanbesteden | 9 |
| 3.1 Subsidies | 9 |
| 3.2 Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) | 14 |
| 3.3 Inbesteden: zelf in dienst nemen of inhuren energieklussers/vrijwilligers | 17 |
| 3.4 Quasi-inbesteden (verticaal samenwerken) | 19 |
| 3.5 Open House | 21 |
| 4. Inschakelen van energieklussers met aanbesteden | 25 |
| 4.1 Regelgeving en algemene beginselen aanbesteden | 25 |
| 4.2 Verschillende aanbestedingsprocedures | 26 |
| 4.3 Sturing door middel van geschiktheidseisen en selectie- en gunningscriteria | 30 |
| 4.4 Dynamisch aankoopstelsel (DAS) | 33 |
| 4.5 Een sociale aanbesteding | 34 |
| 4.6 Voorbehouden opdrachten | 35 |
| 4.7 Opdracht of een raamovereenkomst? | 36 |
| 5. Afronding en aanbevelingen | 38 |
| 6. Bronvermelding | 39 |
| 6.1 Lijst interviews experts en gemeenten | 39 |
| 6.2 Overzicht gebruikte bronnen | 39 |
| 6.3 Begrippenlijst | 40 |

1. Introductie

Energiearmoede en energiekusdiensten

Door de stijgende energieprijzen, met het voorlopige hoogtepunt in 2023 als gevolg van de oorlog in Oekraïne, hebben steeds meer huishoudens moeite met het betalen van de energierekening. Het kabinet heeft in 2022 en 2023 geld beschikbaar gesteld aan gemeenten voor energiebesparende maatregelen en de aanpak van energiearmoede. Dit met als doel om huishoudens in een kwetsbare positie vanwege hoge energielasten te ondersteunen bij het nemen van maatregelen om het energieverbruik terug te dringen. Veel gemeenten werken hierbij samen met energiekusdiensten. Een deel van de gemeenten worstelt nog met de vraag op welke manier ze energiekusdiensten het beste kunnen inschakelen.

Om deze vragen te beantwoorden, hebben het Nationaal Programma Lokale Warmte-transitie (NPLW) in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en PIANOo expertisecentrum aanbesteden (PIANOo), aan Witteveen+Bos gevraagd om deze handreiking op te stellen met daarin verschillende manieren om energiekusdiensten in te schakelen.

Doelstelling en doelgroep handreiking

Het doel van deze handreiking is om te inspireren en te informeren over de verschillende mogelijkheden die er zijn om energiekusdiensten in te schakelen, met en zonder aanbesteding. Ook kan het een handvat bieden aan gemeentelijke functionarissen om met elkaar het gesprek aan te gaan over energiekusdiensten. Naast de theorie hebben de samenstellers ook diverse praktijkvoorbeelden in deze handreiking opgenomen. Voor de concrete invulling van een oplossing adviseren we wel om verder zelf juridisch advies in te winnen.

De handreiking is bedoeld voor gemeenten die van plan zijn om energiekusdiensten in te schakelen. We maken in de handreiking geen onderscheid tussen energiekusdiensten voor koopwoningen en huurwoningen. De handreiking richt zich op gemeentelijke functionarissen die zich bezig houden met energiearmoede, zoals beleidsadviseurs, budgethouders, inkoopadviseurs en andere 'interne opdrachtgevers'. Daarnaast is deze handreiking mogelijk ook interessant voor woningcorporaties, energiekusdiensten en energiecollectieven.

Aanpak

Voor de handreiking hebben we documenten over subsidie, aanbestedingen en opdrachten in het sociale domein geraadpleegd. Daarnaast hebben we interviews gehouden met gemeentemedewerkers, juristen en experts om kennis en ervaringen op te halen. Deze handreiking is in opdracht van NPLW en in samenwerking met RVO/PIANOo opgesteld door Witteveen+Bos en is mede tot stand gekomen met de hulp van gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Hilversum, Leiden, Rotterdam en Zwijndrecht.

Leeswijzer

Zoals eerder aangegeven, is deze handreiking bedoeld om te inspireren en te informeren.

In alle hoofdstukken hebben we links en verwijzingen opgenomen om je nog verder op weg te helpen. In [hoofdstuk 2](#) lees je meer over de achtergrond van energiekusdiensten.

[Hoofdstuk 3](#) beschrijft de verschillende manieren om een energiekusdienst in te schakelen zonder aanbesteding. Elke manier gaat gepaard met een praktijkvoorbeeld van een gemeente.

[Hoofdstuk 4](#) biedt handvatten voor het inschakelen van energiekusdiensten met een aanbesteding.

[Hoofdstuk 5](#) bevat aanbevelingen en [hoofdstuk 6](#) een totaaloverzicht van de gebruikte bronnen en een definitielijst van vaak gebruikte begrippen.

2. Energieklusdiensten en mogelijkheden voor inschakelen

2.1 Achtergrond energiearmoede en energieklusdiensten

SpUk energiearmoede en SpUk Lokale Aanpak Isolatie

De Rijksoverheid heeft in 2022 en 2023 voor alle gemeenten in Nederland geld beschikbaar gesteld met een specifieke uitkering (SpUk) energiearmoede voor het verlagen van energiekosten. De middelen dienen gebruikt te worden om huishoudens te ondersteunen met energiebesparende maatregelen bij huurwoningen en koopwoningen. Dit om de energierekening van huishoudens te verlagen en daarmee energiearmoede aan te pakken. Voor meer informatie hierover zie [deze pagina](#) op Volkshuisvesting Nederland.

Op de [website](#) van TNO zijn meer informatie en cijfers te vinden over energiearmoede in Nederland. Ook heeft TNO [een rapport](#) opgesteld waarin het de verhalen en behoeftes van energiearme bewoners in kaart heeft gebracht.

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om in het kader van de SpUk Lokale Aanpak Isolatie (SpUk LAI) een bijdrage van het Rijk te vragen om slecht geïsoleerde (koop)woningen in hun gemeente te verbeteren. Dit als onderdeel van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) van het ministerie van BZK. Doel is om 2,5 miljoen woningen te isoleren in de periode tot 2030.

Energieklusdiensten

Als gemeente ben je vrij om zelf te beslissen hoe je de SpUk energiearmoede het beste kunt inzetten. Daardoor heb je de beleidsvrijheid om een eigen aanpak op te zetten of aan te sluiten bij bestaande aanpakken en regelingen. Verschillende gemeenten zetten diensten in om kwetsbare huishoudens op korte termijn te helpen om hun energieverbruik te verlagen. Er zijn veel termen in omloop voor mensen die energieadvies geven en energiebesparende maatregelen aanbrengen. Vaak komen termen voor als *energieklussers*, *energiefixers* en *energiecoaches*. In deze handreiking is gekozen voor de term *energieklusdiensten*.

Energieklusdiensten omvatten zowel het geven van energieadvies (coachen) als het daadwerkelijk aanbrengen van (kleine) energiebesparende maatregelen (klussen). Voor veel woningeigenaren is verduurzamen een ingewikkeld proces dat veel vragen oproept. Hebben duurzaamheidsmaatregelen wel zin? Welke maatregelen leveren de grootste besparing op? Welke financieringsmogelijkheden zijn er en hoe vraag ik een lening of subsidie aan? Hoe vind ik een geschikte aannemer voor de uitvoering van de maatregelen? Medewerkers van de energieklusdiensten helpen bewoners bij al deze vragen. Andere bewoners zijn al gebaat bij enkele simpele aanpassingen in de eigen leefgewoontes om tot de eerste besparingen te komen. De rol van de uitvoerders van de energieklusdiensten focust zich in dit geval vooral op bewustwording en gedragsverandering. Ook het informeren van groepen bewoners binnen

de eigen gemeente tijdens een bijeenkomst of een webinar kan als energiekusdienst worden beschouwd. De energiekusdiensten helpen tenslotte door het daadwerkelijk aanbrengen van (kleine) energiebesparende maatregelen (klussers). Denk hierbij aan maatregelen als het aanbrengen van radiatorfolie, tochtstrips of leidingisolatie.

De sociale kant van energiearmoede

Veel gemeenten beschouwen de aanpak van energiearmoede niet alleen als een technische opgave om woningen snel te verduurzamen, maar vooral ook als een sociale opgave. Dit begint met een eerste gesprek om achter de voordeur te komen en te signaleren of er andere problemen zijn waarmee een bewoner geholpen kan worden. Vaak moeten deze problemen eerst worden opgelost voordat er aandacht kan worden besteed aan het besparen van energie. En hierbij hoort ook het bieden van handvatten om met de benodigde instanties in contact te komen. Dit kan betekenen dat de sociale afdelingen van een gemeente eerst aan zet zijn voordat er op duurzaamheid stappen gezet kunnen worden. Veel gemeenten werken voor de aanpak van energiearmoede dan ook nauw samen met sociale afdelingen binnen de eigen gemeente en andere organisaties in het sociale domein. Kortom: voor een succesvolle aanpak van energiearmoede zijn de juiste vaardigheden voor het eerste gesprek, sensitiviteit voor eventuele andere problemen en het investeren in een goed contact voor de lange termijn van cruciaal belang. Bij het inschakelen van energiekusdiensten is het van belang op deze 'sociale vaardigheden' te selecteren.

2.2 Mogelijkheden voor inschakelen energiekusdiensten

Om energiearmoede aan te pakken, kun je als gemeente gebruik maken van zowel landelijke als lokale energiekusdiensten of een combinatie daarvan. Landelijke diensten zijn bijvoorbeeld goed in het toepassen van schaalgrootte, terwijl lokale initiatieven voorzien in een bekend gezicht op de lange termijn voor de huishoudens. Het is de vraag op welke manier je het beste de energiekusdiensten kunt inschakelen. Moet je energiekusdiensten aanbesteden of hoeft dat niet? En hoe kun je gebruik maken van een lokaal initiatief binnen de gemeente dat al actief is op dit vlak?

Deze handreiking bevat een overzicht van de meest voor de hand liggende manieren om energiekusdiensten in te schakelen. Welke manier het beste past, hangt onder andere af van de specifieke situatie binnen je gemeente en wensen die je als gemeente hebt om de energiearmoede aan te pakken.

Onderstaande aspecten spelen hierbij een belangrijke rol:

- de mate waarin je als gemeente zelf een rol wilt spelen in de uitvoering ervan;
- de mate van invloed die je op de uitvoering wilt hebben bij het inschakelen van andere partijen;
- de vraag of er binnen de eigen gemeente al partijen actief zijn op het gebied van energiekusdiensten waar je gebruik van wilt maken en de kenmerken van deze partijen;
- de wens om de energiekusdiensten bij één partij te beleggen of juist bij meerdere;
- de mate waarin je zelf een keuze wilt maken voor de in te zetten partijen;
- de mate waarin je marktwerking/concurrentie wenst bij de selectie van energiekusdiensten;
- de financiële omvang van de opdracht.

2.3 Verschil tussen uitbesteden, aanbesteden en inbesteden

Hoofdstuk 3 biedt oplossingen voor wanneer het (nog) niet noodzakelijk is om een aanbesteding te doen, hoofdstuk 4 behandelt oplossingen voor wanneer een opdracht wel dient te worden aanbesteed. Naast *aanbesteden* komen ook de termen *uitbesteden* en *inbesteden* in deze handreiking aan bod. Omdat deze begrippen in de praktijk regelmatig tot spraakverwarring leiden, staan we eerst stil bij het verschil tussen deze 3 begrippen.

Je hebt als gemeente de vrijheid om te bepalen of je bepaalde werkzaamheden zelf wilt doen of dat je hiervoor een externe partij inschakelt. De beschikbare capaciteit en expertise binnen een gemeente, maar ook andere beleidsoverwegingen spelen een rol bij het maken van deze keuze. Op het moment dat je een externe partij een overheidsopdracht verstrekt voor het uitvoeren van werkzaamheden, spreken we van uitbesteden. In de overeenkomst bij deze overheidsopdracht leg je de resultaatverplichtingen en andere voorwaarden voor het uitvoeren van deze opdracht vast.

Wanneer je hebt besloten werkzaamheden uit te besteden, dan zul je een of meerdere partijen moeten selecteren om deze werkzaamheden uit te voeren. Het inkoopproces om deze partij(en) te selecteren, noemen we *aanbesteden*. Voor een aanbesteding geldt de nodige regelgeving. In paragraaf 4.1 gaan we hier verder op in.

Ook kun je besluiten om de werkzaamheden zelf te doen. In dat geval spreken we van inbesteden. Ook wanneer je externe capaciteit inhuurt en je stuurt deze inhuur zelf aan, heet dat inbesteden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inhuren van expertise door middel van een detachering of het inschakelen van een zelfstandige (zzp'er) als aanvulling op de eigen organisatie. Bij inhuur levert de externe partij uitsluitend personele capaciteit en deskundigheid tegen betaling. Dit in tegenstelling tot uitbesteding, waarbij de externe partij de verantwoordelijkheid draagt (=resultaatverplichting) voor de juiste uitvoering van de opdracht.

In paragraaf 3.4 komt nog een bijzonder vorm van inbesteden aan bod: het zogenaamde quasi-inbesteden.

Op [deze site van PIANOo](#) kun je terecht voor meer informatie over dit onderwerp.

| | |
|---------------------|--|
| uitbesteden: | werkzaamheden door een externe partij laten uitvoeren op basis van een overheidsopdracht |
| aanbesteden: | selectieproces om tot een of meerdere externe partijen te komen voor een overheidsopdracht |
| inbesteden: | werkzaamheden zelf uitvoeren |

3. Inschakelen energiekussers anders dan aanbesteden

Dit hoofdstuk beschrijft opties voor het inschakelen van energiekussdiensten, anders dan aanbesteden. Je leest in dit hoofdstuk wat de meest voor de hand liggende manieren zijn en je kan inspiratie opdoen hoe andere gemeenten dit hebben toegepast.

3.1 Subsidies

Een van de eerste opties waar je aan kunt denken als je energiekussdiensten wil inschakelen, is het verlenen van subsidie. Een subsidie is in de Algemene wet bestuursrecht als volgt gedefinieerd: *De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.* Deze manier is vooral geschikt om lokale, sociale initiatieven gericht te ondersteunen. Kanttekening is dat sommige subsidies niet oneindig mogen worden verleend en daardoor geen continuïteit bieden op de lange termijn.

Omdat partijen bij subsidies te maken krijgen met zaken als privacywetgeving (AVG) en accountantsverklaringen voor verantwoording van de inzet van subsidiegelden kun je als gemeente al een eerste stap zetten door lokale, sociale initiatieven hierbij te begeleiden.

Het verschil tussen subsidie en een opdracht

Het is van belang om te beseffen dat er verschil zit tussen een subsidie en een overheidsopdracht vanwege de rechtsverhouding die op beide van toepassing is. Voor overheidsopdrachten gelden onder andere de Europese aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU) en de Aanbestedingswet 2012, terwijl voor subsidies de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Europese staatssteunregels van toepassing zijn:

- **overheidsopdrachten:** bij aankoop of inkoop van producten, werken of diensten is er sprake van een overheidsopdracht als een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, tussen een of meer ondernemers of aanbestedende diensten is gesloten die betrekking heeft op de uitvoering van werken, levering van producten of de verlening van diensten. Een kenmerk van een overheidsopdracht is dat er zeggenschap over de uitvoering is, dus dat de uitvoering afgedwongen kan worden;
- **subsidie:** bij een subsidie levert de aanvrager geen goederen of diensten aan de opdrachtgever, en er is geen sprake van een betaling. Je kunt geen eisen stellen aan de uitvoeringswijze en je kunt de uit te voeren activiteiten niet afdwingen. De ontvanger behoudt in beginsel de vrijheid om van de activiteit af te zien. Wel kun je toetsen of de subsidiegelden wordt ingezet voor de juiste activiteiten en of de subsidieverplichtingen correct worden nagekomen. Wanneer de subsidie niet op de juiste wijze wordt besteed, kun je de subsidie terugvorderen. Daarom is het van belang om goed te beschrijven waarvoor het subsidiegeld bedoeld is.

De toepassing van een subsidie is mogelijk minder interessant bij SpUk-gelden waaraan harde resultaatverplichtingen vanuit de Rijksoverheid zijn gekoppeld, zoals SpUk LAI. Dit omdat het vaak lastig, zo niet onmogelijk is om dergelijke resultaatverplichtingen 100% in een subsidiebeschikking door te leggen aan een uitvoerende partij. De toepassing van een overheidsopdracht met een meer afdwingbaar karakter is dan wellicht een betere oplossing.

Voor een nadere toelichting van het verschil tussen een subsidie en een overheidsopdracht en wanneer een subsidie aanbestedingsplichtig kan zijn, zie de [website](#) van het Kenniscentrum Europa Decentraal en de [website](#) van PIANOo.

Mogelijk subsidievormen

Uit het onderzoek zijn 3 manieren naar voren gekomen om een subsidie te verstrekken voor energiekusdiensten:

1. met een **incidentele subsidie** (artikel 4:23, derde lid, onderdeel d, Awb) kun je eenmalig gericht ondersteuning bieden om na te gaan of er beleid gemaakt moet worden. Hiervan kun je gebruik maken wanneer er binnen de gemeente reeds een partij of een verband van partijen actief is op het gebied van energiekusdiensten. Deze aanpak is mogelijk voor terreinen waarop nog geen beleid beschikbaar is. Voor deze vorm van subsidie is geen verordening nodig. De wettelijke grondslag hiervoor is de Awb. Voor deze subsidievorm geldt een tijdsvak van maximaal 4 jaar. Zie ook de toelichting op de [website](#) van de VNG;
2. een **begrotingssubsidie** (artikel 4:23, derde lid, onderdeel c, van de Awb) is een alternatieve wijze om een energiekusdiensten te ondersteunen op basis van een begrotingspost. In de begroting legt de gemeente een bedrag vast waarvoor een bepaalde partij subsidie gaat ontvangen. Vaststelling van de begroting door de gemeenteraad verankert de inzet van de energiekusdiensten. Wij zijn hiervan nog geen praktijkvoorbeeld tegengekomen voor energiekusdiensten.
3. met een **subsidieverordening**. Dit wordt vaak toegepast voor terreinen waarvoor wel beleid beschikbaar is. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dien je hiervoor als gemeente een subsidieverordening op te stellen, waarin je onder andere aan geeft wat het subsidieplafond is, waarvoor de subsidie bedoeld is en hoe de subsidie wordt verdeeld. Via een publicatie in de Staatscourant bied je partijen vervolgens de mogelijkheid om een aanvraag voor subsidie in te dienen. De wijze van verdeling van de subsidie kun je als gemeente zelf bepalen, bijvoorbeeld op volgorde van binnenkomst, rangschikking, evenredige verdeling of loting. Op de [website](#) van de VNG kun je een model vinden voor een Algemene subsidieverordening;

Bij zowel de incidentele subsidie als een begrotingssubsidie is het van belang om te toetsen of er geen andere gegadigden zijn in verband met de schaarse-rechtennorm (zie ABRvS11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310). Wanneer er wel meerdere gegadigden zijn, dan moet een vorm van mededinging worden toegepast. In dat geval is wel een subsidieverordening nodig. Zie voor verdere informatie hierover de toelichting op de [website](#) van de VNG.

Staatssteun

Bij alle subsidies dient de gemeente te toetsen of er geen sprake is van het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun.

Er gelden vijf cumulatieve criteria voor staatssteun:

1. de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
2. de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
3. deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
4. de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
5. de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Pas wanneer aan alle 5 criteria wordt voldaan, is sprake van staatssteun. In dat geval zul je goedkeuring moeten vragen voor het verlenen van de subsidie bij de Europese Commissie. Meer informatie over staatssteun is ook te lezen op de [website](#) van Kenniscentrum Europa Decentraal.

Het 5^e staatssteuncriterium is interessant voor energiekusdiensten: *de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.*

In dit criterium gaat het erom of de subsidie of andere steunmaatregel aan een Nederlandse onderneming leidt tot een concurrentievoordeel van bedrijven in Nederland ten opzichte van bedrijven uit andere lidstaten. Is het opportuun dat ondernemingen in andere lidstaten plannen hebben om activiteiten in dit kader in Nederland uit te voeren? Bij een lokaal ziekenhuis, een lokaal zwembad en bij sociale dienstverlening als huishoudelijke hulp en thuiszorg bestaat consensus dat er geen sprake is van beïnvloeding van het grensoverschrijdend handelsverkeer. Onder andere vanwege cultuur- en taalverschillen. Gaat deze argumentatie ook op voor de aanpak van energiearmoede en energiekusdiensten? Met name wanneer sprake is lokale initiatieven met een beperkte omvang dan kun je je afvragen of dit interessant is voor buitenlandse partijen. Vanuit de geraadpleegde experts is echter geen eenduidige bevestiging naar voren gekomen dat in dat geval geen sprake is grensoverschrijdend handelsverkeer. Dit blijft dus een grijs gebied dat per situatie beschouwd dient te worden.

Wat is staatssteun?

Staatssteun is een economisch begrip dat verwijst naar de financiële hulp die de overheid verstrekt aan ondernemingen. Deze steun kan in verschillende vormen gegeven worden zoals subsidies, belastingvoordelen of leningen met gunstige voorwaarden. Staatssteun is vaak bedoeld om de economische activiteit te stimuleren en kan worden verleend aan ondernemingen die zich bijvoorbeeld bezighouden met onderzoek en ontwikkeling, die werkgelegenheid creëren of actief zijn in een bepaalde regio waar extra investeringen nodig zijn. Hoewel staatssteun kan bijdragen aan economische groei, kunnen er ook negatieve effecten optreden. Zo kan het leiden tot verstoring van de marktwerking door concurrentievervalsing, omdat ondernemingen die staatssteun ontvangen mogelijk een oneerlijk voordeel hebben ten opzichte van hun concurrenten. Daarom is staatssteun in de Europese Unie gereguleerd en moeten lidstaten zich houden aan strikte regels om ervoor te zorgen dat het op een eerlijke manier wordt verleend. De Europese Commissie heeft als taak om toe te zien op naleving van deze regels en kan ingrijpen wanneer er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Ondernemingen die onterecht steun hebben ontvangen, kunnen worden verplicht om deze terug te betalen, terwijl lidstaten die in strijd handelen met de regels boetes kunnen krijgen.

Voorwaarden voor vrijstelling staatssteun

Ook wanneer aan alle staatssteuncriteria wordt voldaan, is het mogelijk partijen staatssteun-proof te ondersteunen. Wanneer je voldoet aan zogenaamde vrijstellingsvoorwaarden dan is goedkeuring bij Europese Commissie niet nodig. De meest voorkomende vrijstellingsmogelijkheden staan op de [website](#) van Kenniscentrum Europa Decentraal vermeld.

De belangrijkste vrijstellingsmogelijkheden voor energiekusdiensten zijn:

- **de-minimisverordening** waarbij kleine bedragen aan steun (maximaal € 300.000 over een periode van 36 maanden) kunnen worden verstrekt zonder dat deze als ongeoorloofde staatssteun worden beschouwd;
- het **DAEB** vrijstellingsbesluit, zie hiervoor de volgende paragraaf.

De Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) is waarschijnlijk geen geschikte vrijstellingsmogelijkheid, omdat energiekusdiensten niet direct onder een van de steuncategorieën van de AGVV vallen.

Voorbeeld subsidies gemeente Dordrecht en Zwijndrecht

De gemeenten Zwijndrecht en Dordrecht hebben aan lokale energiekusdiensten binnen hun gemeente subsidie verleend om de activiteiten uit te voeren.

Incidentele subsidie gemeente Dordrecht: de gemeente Dordrecht heeft een Plan van Aanpak Energiearmoede geschreven. Dit is op 1 november 2022 via een raadsinformatiebrief naar de raad gegaan. Hierin stond aangegeven dat Stichting voor de Werkplaats, die reeds huisbezoeken deden vanuit de RREW-regeling, subsidie zou krijgen om verder op te schalen. De stichting heeft deze subsidie aangevraagd en deze is toegekend.

Incidentele subsidie gemeente Zwijndrecht: de gemeente Zwijndrecht heeft bij de eerste tranche SpUk-energiearmoede gelden een aanbesteding doorlopen waar Klimaatroute uit de bus is gekomen. Binnen de gemeente was de lokale partij Diverz al actief om energiearmoede te bestrijden. Deze inzet is gefinancierd via een incidentele subsidie, maar niet vanuit de SpUk-gelden. Destijds heeft Zwijndrecht geprobeerd om deze bestaande inzet te koppelen aan de aanpak van Klimaatroute, maar dit bleek in de praktijk niet goed te werken. Omdat de gemeente de behoefte had om de energiearmoedeaanpak duurzaam en lokaal te beleggen, heeft de gemeente met de tweede tranche SpUk-energiearmoede gebruik gemaakt van een incidentele subsidie voor de inzet van Diverz.

Ervaring: uit de gesprekken met beide gemeenten volgt dat subsidies een goede manier zijn om lokale initiatieven te ondersteunen en daarmee een beweging in gang te zetten. Wel heeft een subsidie een tijdelijk karakter en biedt dit partijen een beperkte zekerheid voor de lange termijn. Voor een subsidie geldt vaak een beperkte tijdsduur. Bovendien mogen sommige subsidies niet oneindig worden verleend.

Contact: voor meer informatie kun je mailen naar
Energiehulp Dordrecht: ifor@ifor.nl
Gemeente Zwijndrecht: om.romijn@zwijndrecht.nl

Tabel 3.1 Voor- en nadelen subsidies

| Voordelen | Nadelen |
|---|--|
| + manier voor inzet energiekusdiensten zonder toepassing aanbestedingsprocedure | - subsidies hebben een tijdelijk karakter, dit biedt geen continuïteit |
| + mogelijkheid om lokale initiatieven gericht in te schakelen | - geen zeggenschap over de wijze van uitvoering en afdwingbaarheid resultaat niet mogelijk |

3.2 Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn economische activiteiten die een publiek belang dienen, maar die doorgaans niet worden aangeboden door de markt, bijvoorbeeld omdat het niet rendabel is. Een gemeente kan ervoor kiezen een organisatie aan te wijzen om een zogenoemde DAEB-taak uit te voeren, dat wil zeggen: het uitvoeren van diensten van algemeen belang.

De toepassing van een DAEB is relatief complex en kent de nodige juridische aandachtspunten. Voor toepassing van een DAEB gelden de nodige voorwaarden, het vraagstuk rondom staatssteun is relevant en je moet 'marktfaalen' kunnen aantonen. Toch zijn er verschillende gemeenten die deze constructie reeds hebben toegepast. Om deze reden wordt de DAEB-constructie in de handreiking toegelicht.

Als niet wordt aanbesteed, is het DAEB-vrijstellingsbesluit bovendien een oplossing om de steun zonder aanmelding te kunnen verlenen. Echter, dit staat los van een eventuele aanbestedingsplicht. Meer informatie hierover is te lezen op deze website van [Europa Decentraal](#).

DAEB-Vrijstellingsbesluit

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft in het zogenoemde **Altmark arrest** toegelicht wanneer er bij een compensatie aan een onderneming voor het uitvoeren van een DAEB sprake is van staatssteun. Daarbij heeft het HvJEU toegelicht dat er geen sprake is van staatssteun - en een compensatiebedrag dus rechtmatig kan worden verleend - als aan de volgende 4 cumulatieve voorwaarden wordt voldaan:

1. De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn.
2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld.
3. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst.
4. De onderneming moet via een aanbesteding worden geselecteerd of op basis van een benchmark.

De gemeente kan het DAEB-Vrijstellingsbesluit inzetten als voldaan wordt aan de eerste 3 voorwaarden, maar niet aan de laatste voorwaarde van het Almark-arrest. In dat geval is er wel sprake van staatssteun. Je hoeft deze steun echter niet bij de Europese Commissie te melden, als je voldoet aan de voorwaarden van het **DAEB-Vrijstellingsbesluit**. Zie [deze](#) webpagina van het Kenniscentrum Europa Decentraal voor meer informatie over de Altmark-arrest voorwaarden en meer achtergrond informatie over het DAEB-Vrijstellingsbesluit.

Marktfalen

Een belangrijke voorwaarde voor het toepassen van het DAEB-Vrijstellingsbesluit is het aantonen van 'marktfalen'. Je moet kunnen vaststellen dat de markt bepaalde sociaal-maatschappelijke activiteiten niet kan leveren. Experts hebben verschillende meningen over het aantonen van 'marktfalen':

- Sommige experts beargumenteren dat er sowieso sprake is van marktfalen als overheden financiële hulp verstrekken, zij het in de vorm van SpUk-middelen en/of subsidies. Zonder 'marktfalen' was overheidsfinanciering niet nodig geweest. Dus juist het feit dat energiearme huishoudens niet zelf energieklusdiensten inschakelen, is een bewijs dat de markt faalt. Vervolgens kan je een partij een DAEB-taak opleggen en subsidie verlenen om energiearmoede aan te pakken.
- Andere experts benoemen dat je duidelijk moet kunnen aantonen dat er geen markt is. Dit lijkt overeen te komen met de **handreiking DAEB** waar in staat dat je het DAEB-Vrijstellingsbesluit niet mag toepassen als er al een marktpartij is die de dienst levert onder normale marktvoorwaarden. Het kan zijn dat er al een marktpartij is die een dienst levert, maar niet zoals je als gemeente zou willen, bijvoorbeeld met gebrek aan kwaliteit of ongewenste kostprijs. In dat geval kun je het DAEB-Vrijstellingsbesluit mogelijk wel toepassen, aldus de handreiking DAEB.

Wanneer je als gemeente het DAEB-Vrijstellingsbesluit wilt gebruiken voor het uitvoeren van energieklusdiensten, dan blijft het vraagstuk rondom marktfalen een belangrijk aandachtspunt. De handreiking DAEB beschrijft 2 mogelijkheden om marktfalen aan te tonen, met de disclaimer dat je het risico op bezwaar van een partij die zich gepasseerd voelt, nooit geheel kunt uitsluiten:

1. Doe eerst een marktonderzoek. Hiervoor kun je **deze** site van PIANOo benaderen, en een oproep of aankondiging op gebruikelijke platforms (zoals Tendered). Hiermee test je al of er marktpartijen zijn die de opdracht willen uitvoeren, dus of de markt functioneert of faalt;
2. Geef de gewenste kenmerken van de dienst duidelijk aan, bijvoorbeeld onder welke gewenste voorwaarden de dienst uitgevoerd moet worden en voor welke gewenste doelgroep. Doordat je de gewenste dienst duidelijk omschrijft, wordt het makkelijker om aan te geven waar een marktpartij onder normale marktvoorwaarden tekortschiet (faalt). Met een duidelijke omschrijving maak je het risico op een kennelijke fout, met ongeldigheid van de opdracht als gevolg, kleiner.

De '**Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang**' beschrijft de voorwaarden en handelingen in detail. Hieronder volgen in het kort de voorwaarden:

- er is sprake van een duidelijk omschreven DAEB en de onderneming krijgt het beheer door middel van een besluit aangewezen (artikel 4 Vrijstellingsbesluit);
- het compensatiebedrag is niet hoger dan nodig om de netto kosten van de uitvoering van de DAEB te dekken. De onderneming die de DAEB beheert mag een redelijke winst ontvangen (artikel 5 Vrijstellingsbesluit);
- de overheidsinstantie houdt toezicht op overcompensatie en stelt een terugbetalingsregeling op om eventuele overcompensatie door de onderneming die de DAEB beheert, terug te laten betalen (artikel 6 Vrijstellingsbesluit);
- er geldt een controle- en rapportageverplichting.

Voorbeeld DAEB gemeente Leiden

Aanleiding: na een eerdere publieke aanbesteding wilde de gemeente Leiden voor de volgende periode Energiekleiden inschakelen, onder andere als energiekusdienst. De voorkeur voor Energiekleiden had meerdere maatschappelijke redenen. Energiekleiden is een betrouwbaar lokaal initiatief, vormt voor bewoners een bekend gezicht (zonder veel wisseling) en kan als coöperatie coördinerende functies overnemen van de gemeente.

Hoe: het was de wens van de gemeente Leiden om een partij voor de energiekusdiensten in te schakelen die voldeed aan minimale eisen op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Uit onderzoek bleek dat de markt hier niet in kon voorzien. Er waren dus wel marktpartijen die diensten konden leveren, maar niet conform de beoogde eisen. Energiekleiden kon wel aan de wensen en kwaliteit van de gemeente voldoen. Na een voortraject van ongeveer een half jaar is Energiekleiden met DAEB ingeschakeld als energiekusdienst. In het voortraject heeft de gemeente eerst de mogelijkheid van DAEB besproken met (interne) adviseurs en ervaringsdeskundigen van andere gemeenten. Daarna is er een toewijzingsbesluit opgesteld met daarin opgesomd onder andere de maatschappelijke meerwaarde die de gemeente zocht en waarom Energiekleiden daaraan voldeed. Met de toewijzing van DAEB hoeft gemeente niet elke keer opnieuw de dienst aan te besteden. Het college heeft een intentie uitgesproken voor een langdurige samenwerking van 10 jaar met Energiekleiden. De samenwerking is financieel gedekt voor 2,5 jaar, de periode wordt verlengd als er meer subsidie beschikbaar is.

Ervaring: de gemeente Leiden is tevreden over het instrument DAEB als manier om energiekusdiensten in te schakelen. Door de toewijzing is er meer samenwerking gekomen tussen de lokale initiatieven in Leiden, omdat Energiekleiden ook coördineert in de samenwerking met andere lokale initiatieven.

Contact: voor meer informatie kun je mailen naar L.Klaassens@leiden.nl

Tabel 3.2 Voor- en nadelen DAEB

| Voordelen | Nadelen |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">+ mogelijkheid voor langdurige subsidie, niet elke keer opnieuw toewijzen (continuïteit inzet en aanspreekpunt voor bewoners)+ mogelijkheid voor het inschakelen van een bestaand lokaal initiatief | <ul style="list-style-type: none">- onderbouwing van marktfalen is juridisch complex en risicovol- tweejaarlijkse rapportageplicht door gemeente over DAEB-compensaties (artikel 9 DAEB-Vrijstellingsbesluit) |

3.3 Inbesteden: zelf in dienst nemen of inhuren energiekussers/vrijwilligers

Het zelf in dienst nemen van personeel is een andere manier om energiekusdiensten in je gemeente aan te bieden. In dat geval bied je de dienst als ware zelf aan. We duiden dit in deze handreiking ook wel aan als *inbesteden*. Je hebt dan als gemeente zelf mensen op de loonlijst, je huurt ze in via detachering of als zzp'er, vrijwilligers of stagiair. De energiekussers die bij je in dienst zijn, kunnen vervolgens bij de huishoudens langsgaan voor ondersteuning, coaching en het uitvoeren van duurzaamheidsmaatregelen. Het voordeel is dat je als gemeente de regie in eigen hand hebt. Je kan zelf bepalen op welke wijze de huishoudens het beste benaderd kunnen worden en je kan dat vervolgens ook zelf (laten) uitvoeren. Een ander voordeel is dat je kennis opbouwt en behoudt binnen je eigen organisatie. Als je voor een structureel lange periode als gemeente een specifieke uitkering of andere middelen via het gemeentefonds ontvangt, kan je dit geld direct gebruiken voor inzet van eigen personeel. Zonder dat je het geld hoeft te verdelen over andere organisaties met een aanbesteding of via andere manieren. Als laatste heeft zelf in dienst nemen het voordeel dat dezelfde persoon voor langere tijd het gezicht van de activiteit is, daardoor kan je vertrouwen opbouwen bij bewoners.

Bij inhuur van personeel is het overigens nog steeds van belang om rechtmatig in te kopen, voor zover dit een overheidsopdracht is en de inhuur moet worden aanbesteed. Meestal doe je dit via een broker of een Dynamisch Aankoopstelsel (kortweg: DAS), maar per gemeente kan dit verschillen. Bovendien hebben veel gemeenten HR-beleid rondom inhuur waar je rekening mee moet houden. Dus ook voor inhuur gelden randvoorwaarden.

Het nadeel van inbesteden is dat je binnen de eigen gemeente organisatie de nodige capaciteit en kennis moet mobiliseren voor de communicatie richting bewoners en om de inzet van de energiekussers te coördineren. Je kan een tussenweg kiezen door bijvoorbeeld een projectleider aan te stellen en de overige werkzaamheden quasi in te besteden (zie paragraaf 3.4 Quasi-inbesteden). Daarnaast kan de duur van de middelen van het Rijk ook van invloed zijn op de mogelijkheid om interne capaciteit en kennis binnen de eigen organisatie op te bouwen.

Voorbeeld investeren gemeente Hilversum

Aanleiding: voor het probleem van energiearmoede was binnen de gemeente Hilversum al snel samenwerking tussen afdelingen van het sociale domein en de energietransitie. De bewuste afdelingen hebben nagedacht hoe de middelen vanuit de Rijksoverheid het beste besteed konden worden. Uitbesteding vond de gemeente niet wenselijk vanwege de grote afstand tot de daadwerkelijk uitvoering. Daarom koos de gemeente Hilversum voor het organiseren van een eigen pool van energiekussers. De aansturing van de energiekussers was voor een korte periode in handen van een coöperatie, maar de gemeente heeft de regie weer terug genomen, om nog beter de kwetsbare groepen te kunnen helpen.

Hoe: energiekussers worden binnen de eigen pool van energiekussers aangenomen. De gemeente Hilversum heeft op moment van schrijven 8 energiekussers in dienst, bestaande uit een mix van detacheerders, vrijwilligers, een zzp'er en een werkervaringsplek. Een projectleider van de gemeente stuurt deze medewerkers aan. De gemeente Hilversum neemt energiekussers dus op verschillende manieren in dienst, waarbij de HR-afdeling meedenkt met het selecteren van mensen die achter de voordeur kunnen komen bij kwetsbare energiearme huishoudens. Deze aanpak biedt ook de flexibiliteit om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen, op te leiden en verder te begeleiden als (energie)kusser. Alle energiekussers werken vanuit de gemeentelijke organisatie, zo hebben ze bijvoorbeeld allemaal een gemeentelijk e-mailadres. Voor de inkoop van materialen heeft de gemeente Hilversum wel een Europese aanbesteding gehouden.

Ervaring: de gemeente Hilversum is tevreden over het in dienst nemen van energiekussers om zo zelf energiekusdiensten aan te bieden aan huishoudens die leven met energiearmoede. De pluspunten zijn dat de gemeente zelf de regie in handen heeft en flexibel is om bij te sturen waar nodig. Ook sluiten de energiekusdiensten aan bij het bestaande sociale beleid en het energietransitiebeleid. De structurele inzet van energiekussers voor de lange termijn is tevens positief om een goede band met de energiearme huishoudens op te bouwen en huishoudens op een laagdrempelige manier passende (verdere) ondersteuning te bieden.

Contact: voor meer informatie kun je mailen naar j.hemmen@hilversum.nl

Tabel 3.3 Voor- en nadelen van inbesteden

| Voordelen | Nadelen |
|--|--|
| + regie in eigen hand en maximale mogelijkheid om bij te sturen | - dure investering als de middelen vanuit de overheid tijdelijk zijn |
| + kennis opbouwen en behouden binnen eigen organisatie | - uitvoering vraagt intensieve betrokkenheid (tijd en geld) vanuit de gemeente |
| + mogelijkheid voor langdurige inzet en daardoor continuïteit en vast aanspreekpunt voor bewoners) | |

3.4 Quasi-inbesteden (verticaal samenwerken)

Naast inbesteden kennen we ook nog de term **quasi-inbesteden**, ook wel aangeduid als: verticaal samenwerken. Dit houdt in dat je werkzaamheden laat uitvoeren door een andere rechtspersoon die sterk verbonden is met de eigen gemeentelijke organisatie. Het gaat hierbij om een rechtspersoon die van de gemeente is afgescheiden, maar waarop je als gemeente wel toezicht houdt.

Quasi-inbesteden wordt in de praktijk vooral toegepast in het zorgdomein en voor zaken als vuilophaaldiensten, afvalverwerking en groenonderhoud. Voor energiekusdiensten kun je bijvoorbeeld denken aan een eigen SW-bedrijf (Sociale Werkvoorziening) waaraan de gemeente een opdracht verleent.

Wanneer je aan de volgende voorwaarden voldoet, dan is het mogelijk om een opdracht aan deze rechtspersoon te verstrekken zonder aanbesteding:

- je oefent als gemeente toezicht uit op deze rechtspersoon zoals op je eigen diensten;
- deze rechtspersoon voert meer dan 80% van de werkzaamheden uit voor je eigen gemeente;
- er is geen sprake van directe participatie door privékapitaal in de betreffende rechtspersoon.

De publicatie **Inbesteden en quasi inbesteden** van het Kenniscentrum Europa Decentraal gaat hier dieper op in. Een aantal voorbeelden van quasi-inbesteden zijn NV stadswerken in de gemeente Alkmaar, Duurzaam in gemeente Den Haag, Sociaal werk in gemeente Arnhem en de gemeente Veenendaal. Het voorbeeld van gemeente Veenendaal kun je op [deze](#) website vinden.

Tabel 3.4 Voor- en nadelen van quasi-inbesteden

| Voordelen | Nadelen |
|---|---|
| + mogelijkheid om opdracht te verlenen aan partij waar je toezicht op houdt zonder aanbesteding | - beperking inzet van één partij, geen benutting marktpotentieel |
| + regie in eigen hand en aanzienlijke mogelijkheid om bij te sturen | - alleen mogelijk als er in de gemeente al een dergelijke partij actief is, alternatief is om hiervoor een nieuwe rechtspersoon op te richten |
| + mogelijkheid voor langdurige inzet en daardoor continuïteit en vast aanspreekpunt voor (bewoners) | |

Publiek-publieke samenwerking (horizontaal samenwerken)

Naast quasi-inbesteden (verticaal samenwerken) bestaat ook nog de mogelijkheid om gebruik te maken van een publiek-publieke samenwerking. Dit wordt ook wel aangeduid als horizontaal samenwerken).

Wanneer je als gemeente een opdracht gunt aan een andere gemeente, dan is sprake van een publiek-publieke samenwerking conform artikel 2.24c van de Aanbestedingswet 2012. Wanneer je aan de volgende voorwaarden voldoet, dan is hiervoor geen aanbesteding nodig:

- doel van de opdracht is het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen van beide gemeenten;
- de opdracht heeft betrekking op activiteiten van algemeen belang (zoals volgt uit de Gemeentewet);
- de gezamenlijke activiteiten op de openbare markt betreffen niet meer dan 20% van de marktomvang.

Deze aanpak is vooral interessant voor kleinere gemeenten met het oog op het bundelen van capaciteit en expertise op het gebied van energiekusdiensten.

Meer informatie

De handreiking **Publiek Publieke samenwerking** van de VNG bevat meer informatie over verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Let op: deze handreiking afkomstig is uit 2015, waardoor recente jurisprudentie en ontwikkelingen hierin niet zijn opgenomen.

3.5 Open House

Een andere manier waarop je energiekusdiensten kunt inschakelen, is het Open House-systeem. Met een Open House worden alle partijen die voldoen aan vooraf geformuleerde geschiktheidseisen en minimumeisen toegelaten om de gevraagde diensten uit te voeren. De werkwijze van een Open House is als volgt: de gemeente maakt een openbare aankondiging voor een dienst met vooraf bepaalde voorwaarden en formuleert daarbij geschiktheidseisen. Partijen die aan deze geschiktheidseisen voldoen, komen terecht in het Open House-systeem. Met alle toegelaten partijen sluit je vervolgens een overeenkomst waarbij de prijs en de overige voorwaarden voor uitvoering van de werkzaamheden wordt vastgelegd. Deze voorwaarden zijn voor alle partijen hetzelfde. De bewoner dient vervolgens een keuze te maken uit de toegelaten partijen. Zo wordt ervoor gezorgd dat de dienst van de gewenste dienstverlener bij de gebruiker komt.

Een Open House is geen aanbestedingsprocedure, omdat je als opdrachtgever niet selecteert tussen de aanbieders. Hierdoor valt het niet onder de regels van de Aanbestedingswet 2012. Fundamentele uitgangspunten vanuit het aanbestedingsrecht zoals non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie zijn echter wel van toepassing. De eisen aan een Open House kun je verder lezen op [deze](#) site van PIANOo. Zie ook [deze](#) pagina van PIANOo over de verschillen tussen aanbesteden, inbesteden, subsidie of Open House.

Een nadeel van het Open House-systeem is dat je geen tot weinig invloed hebt op het aantal partijen dat wordt toegelaten en de omzetverdeling per partij. De inzet van partijen en voortgang van de verduurzamingsopgave is bovendien afhankelijk van de keuze die bewoners moeten maken. Dit maakt de sturing op de inzet van partijen, de administratie hiervan en sturing op de bestedingen lastig. Voor marktpartijen biedt het feit dat je bent toegelaten in de Open House bovendien nog geen omzetgarantie. Doordat de keuze bij bewoners ligt, is de inzet bovendien onvoorspelbaar qua tijd en locatie, wat een efficiënte inzet niet ten goede komt. Wanneer veel partijen zijn toegelaten tot de Open House dan kan dit leiden tot een sterk versnipperde inzet.

Alternatieve aanpak Open House

Naast de gebruikelijk aanpak voor Open House zoals hierboven beschreven, lijkt er nog een alternatief te zijn. Dit alternatief komt voort uit het **Falk Pharma-arrest**. In plaats van de keuze bij de bewoner te leggen, formuleer je bij deze alternatieve vorm van Open House zelf een verdeelsleutel (bijvoorbeeld loten of een randomizer) voor de inzet van toegelaten partijen. Er zijn geen praktijkvoorbeelden bekend van deze alternatieve vorm en er is ook nog geen jurisprudentie beschikbaar hiervoor. Daarom is het momenteel nog onduidelijk hoe deze vorm precies werkt en welke mogelijkheden er bestaan voor de invulling van de verdeelsleutel voor de inzet van partijen. Ook bij deze alternatieve aanpak is het overigens van cruciaal belang dat je partijen niet selecteert op basis van hun voorstel, omdat dan sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.

Doordat je bij dit alternatief niet afhankelijk bent van bewoners die eerst een keuze moeten maken (= drempel) en je door de verdeelsleutel meer regie hebt op de inzet van de toegelaten partijen, lijkt dit in potentie echter wel een interessant alternatief voor de gebruikelijk aanpak van een Open House.

Wanneer Open House toepassen? En wanneer niet?

Met Open House kun je geen onderling vergelijking maken op basis van prijs en kwaliteitscriteria. Dan is namelijk sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht. Wel kan je door het formuleren van geschiktheidseisen en/of minimumeisen een ondergrens formuleren voor wat betreft de geschiktheid van de partij en de uitvoering van de energiekusdiensten. Verder mag je de keuze van gebruikers van de dienst niet beïnvloeden. Dus als kwaliteit meer belang heeft dan het aantal diensten of de mate van zeggenschap over de uitvoering dan is een Open House niet geschikt. Je zou dan bijvoorbeeld voor een Dynamisch aankoopstelsel (DAS) kunnen kiezen (zie paragraaf 4.3).

Wanneer is het dan wel geschikt? Als er in je gemeente veel partijen zijn die bezig zijn met energiekusdiensten en als je al deze partijen een plekje wilt geven, dan is Open House een passend stelsel. Daarnaast moeten bewoners wel in staat zijn om de keuze voor de gewenste partij te maken.

Voorbeeld Open House gemeente Rotterdam

Aanleiding: de gemeente Rotterdam heeft gekozen voor een Open House omdat er al bestaande lokale initiatieven waren waar de gemeente gebruik van wilde maken, zoals sociale ondernemers en vrijwilligersorganisaties. Deze initiatieven hadden echter beperkte ervaring met aanbesteden en het opstellen van BPKV-plannen. De gemeente zocht een manier waarop deze initiatieven ook een eerlijke kans hadden.

Hoe: de gemeente heeft een aantal criteria opgesteld op basis van ervaring van de initiatieven met de gevraagde activiteiten. Voor deze procedure heeft Rotterdam 2 selectie-eisen gesteld:

1. voldoen aan de kerncompetenties. Dit betekent dat de inschrijver minimaal bij een X aantal woningen langs is geweest om de energiekus aan te bieden in het afgelopen jaar. Deze eis kon ingewisseld worden als het een welzijnspartij was;
2. de inschrijver moet een stichting of BV zijn.

Na openstelling van de Open House zijn uiteindelijk 8 partijen toegetreden. Deze partijen bestonden uit een mix van lokale initiatieven en grote landelijke partijen. De bewoners moesten vervolgens online een partij uitkiezen. Als ze geen voorkeur hadden, werden ze random ingedeeld.

Ervaring: de gemeente Rotterdam heeft een redelijk positieve ervaring met Open House. Het is een goede manier om gebruik te blijven maken van de meerdere partijen die in de eigen gemeente reeds actief waren op het gebied van energiekusdiensten. Het is bovendien een inclusieve manier om alle geschikte partijen een plek te geven. Een nadeel is wel dat het initiatief om een keuze te maken bij de bewoner ligt. Als gemeente mag je hierin niet sturen. Het Open House-systeem van de gemeente Rotterdam heeft 1,5 jaar open gestaan en energiekusdiensten hebben circa 12.000 woningen bezocht. Omdat Rotterdam groot is en de keuze voor de partijen bij de bewoners lag, was de inzet voor uitvoerende partijen erg onvoorspelbaar en lagen de adressen erg verspreid. Dit droeg niet bij aan een efficiënte aanpak voor de uitvoerende partijen en de continuïteit was erg onzeker. Hierdoor was het lastig voor partijen om langdurige arbeidscontracten aan te gaan met de ingeschakelde energiekussers. Tenslotte was het voor de gemeente administratief een arbeidsintensieve aanpak.

Contact: voor meer informatie kun je mailen naar energieklusserSO@rotterdam.nl

Tabel 3.5 Voor- en nadelen Open House

| Voordelen | Nadelen |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">+ simpele manier om partijen uitsluitend op basis van selectie eisen in te schakelen+ lokale initiatieven krijgen een betere kans vergeleken met aanbesteden+ als er meerdere actieve initiatieven zijn, kan je ze alle een kans geven | <ul style="list-style-type: none">- de bewoners moeten een keuze voor een partij maken (= drempel)- nauwelijks sturing op het aantal partijen dat de energiekusdiensten gaat uitvoeren- aanpak vergt veel coördinatie en is daardoor arbeidsintensief- weinig voorspelbare opdracht voor uitvoeren partijen voor wat betreft het aantal woningen, het tijdstip en de locaties waar ze aan de slag kunnen (= inefficiënte uitvoering met weinig continuïteit) |

4. Inschakelen van energieklassers met aanbesteden

Dit hoofdstuk beschrijft hoe je energieklassendiensten kunt inschakelen met een aanbesteding en wat de meest voor de hand liggende manieren er zijn, inclusief bijzonderheden en aandachtspunten.

4.1 Regelgeving en algemene beginselen aanbesteden

Op het moment dat je kiest voor het toepassen van een aanbesteding, zul je je moeten houden aan de regelgeving op dit vlak en de algemene beginselen van het aanbesteden.

De **algemene beginselen van het aanbesteden** bestaan uit de volgende 4 principes:

- non-discriminatie: overheden mogen geen onderscheid maken naar nationaliteit;
- gelijke behandeling van ondernemers: overheden moeten iedereen op dezelfde manier behandelen en iedereen krijgt dezelfde informatie;
- transparantie: ondernemers krijgen inzicht en informatie over aanbestedingen;
- proportionaliteit: de eisen bij aanbestedingen staan in verhouding tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht.

In Nederland zijn de regels voor aanbestedingen vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012. Deze wet geldt voor alle aanbestedingen door aanbestedende diensten in Nederland en betreft de Nederlandse uitwerking van de Europese richtlijnen voor het aanbesteden. De belangrijkste richtlijn in dit verband is de richtlijn 2014/24/EU voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen van goederen en het verrichten van diensten. In Nederland is ook de Gids Proportionaliteit van toepassing. Deze gids geeft invulling aan het aanbestedingsbeginsel 'proportionaliteit'.

Naast de Europese en nationale regelgeving op het gebied van aanbesteden hebben veel gemeenten intern inkoopbeleid waarmee rekening gehouden moet worden. Dit inkoopbeleid kan aanvullende kaders bevatten voor het toepassen van aanbestedingen. Informeer bij je eigen inkoopafdeling binnen de gemeente naar dit inkoopbeleid.

Zie ook : [Inkoop samenwerking | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#)

Alleen of samen inkopen?

Het is als gemeente natuurlijk ook mogelijk om samen met andere gemeenten op te trekken om energiekusdiensten in te kopen en gezamenlijk een aanbesteding te organiseren. In de provincie Groningen hebben de gemeenten Veendam, Stadskanaal, Westerwolde, Midden-Groningen, Oldambt en Pekela dit toegepast, zie [Mijnbespaarcoach.com](https://mijnbespaarcoach.com). Overigens spreken we dan niet meer van een publiek-publieke samenwerking zoals genoemd in paragraaf 3.5, aangezien er een marktpartij wordt ingeschakeld voor de invulling van de diensten.

4.2 Verschillende aanbestedingsprocedures

Voor aanbestedingen bestaan verschillende aanbestedingsprocedures, zowel nationale als Europese. De financiële omvang van een opdracht bepaalt welke procedures mogelijk zijn. Valt een opdracht wel of niet onder de Europese drempelwaardes? Om deze vraag te beantwoorden, moet je eerst weten om welke type het gaat: een werk, een levering of een dienst.

Werk, dienst of levering?

De aanbestedingsregelgeving en bijbehorende drempelwaardes gelden zowel voor werken, leveringen en diensten. In het kort is de betekenis van deze begrippen is als volgt:

- **werk** dit betreft de uitvoering van bouwkundige en civieltechnische werkzaamheden;
- **levering** dit betreft de aankoop van producten door aankoop, huur of huurkoop;
- **dienst** dit betreft alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen.

Voor een volledige definitie van een werk, een dienst en een levering en nadere achtergrondinformatie kun je terecht op [deze website van PIANOo](#).

Wanneer sprake is van een gecombineerde opdracht die bijvoorbeeld elementen bevat van een dienst en een werk, dan is het hoofdvoorwerp van de opdracht (financieel gezien) bepalend voor de vraag van welk type opdracht sprake is.

Paragraaf 2.1 beschrijft waaruit de werkzaamheden voor energiekusdiensten bestaan. Op basis van deze omschrijving is de conclusie dat deze werkzaamheden zich laten kwalificeren als Dienst. Dit omdat het hoofdvoorwerp van de opdracht bestaat uit de advisering en begeleiding van bewoners bij het treffen van duurzaamheidsmaatregelen, inclusief het bewerkstelligen van gedragsverandering en het verzorgen van bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten voor bewoners. Omdat deze werkzaamheden zich niet laten kwalificeren als Werk of Levering is sprake van een Dienst. Uitgangspunt hierbij is dat het daadwerkelijk treffen van duurzaamheidsmaatregelen (die zich kwalificeren als Werk) van ondergeschikt belang is aan de duurzaamheidsadviesing. Aangezien de scope van een specifiek opdracht hiervan af kan wijken, is het raadzaam om verder juridisch advies hierover in te winnen.

Aanbesteden en drempelbedragen

De totale waarde van de geraamde opdracht (inclusief eventuele verlening- en uitbreidings-opties) bepaalt of er Europees moet worden aanbesteed of dat de opdracht onder de drempel valt en er nationaal kan worden aanbesteed. De drempelwaardes worden iedere 2 jaar in Europees verband vastgesteld. De huidige drempelwaarden gelden per 1 januari 2024 en vind je op [deze](#) site van PIANOO. Voor de geldende drempelbedragen voor energieklusdiensten moet je kijken naar de drempels voor gemeenten; klassieke overheden en vervolgens naar leveringen en diensten voor decentrale overheid. De actuele drempelwaarde die geldt tot en met 2025 bedraagt: € 221.000 (exclusief omzetbelasting).

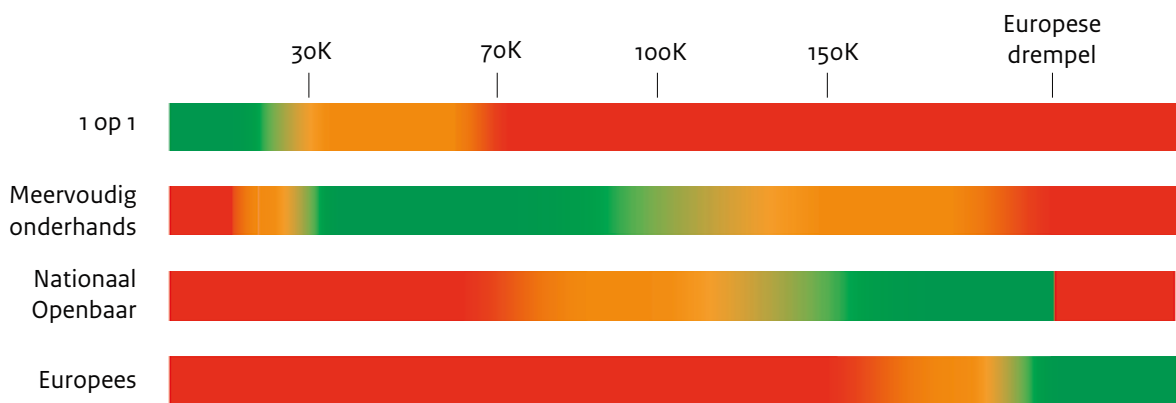
Clusteren of knippen?

Het is niet toegestaan om een opdracht in kleinere delen te knippen om daarmee de Europese drempel te ontlopen. Wanneer werkzaamheden voor energieklusdiensten gefaseerd in de tijd plaatsvinden voor verschillende wijken in de gemeente dan is het in veel gevallen goed mogelijk om dit als aparte opdrachten te beschouwen. Bijvoorbeeld als je de ervaringen en lessen uit de voorgaande opdracht wilt benutten voor de volgende wijk.

Anderzijds volgt uit Artikel 1.5 lid 1 Aanbestedingswet 2012 dat opdrachten niet onnodig geclusterd mogen worden. Ook is het niet wenselijk om een opdracht te groot te maken vanwege de kansen voor het midden- en kleinbedrijf. Vanuit het traject beter aanbesteden is een **tool** ontstaan om te bepalen of in een bepaalde situatie wel of niet geclusterd mag worden.

Afbeelding 4.1 uit de Gids Proportionaliteit vormt een richtsnoer voor de toepassingsmogelijkheden van nationale aanbestedingsprocedures gegeven de omvang van de opdracht.

Leveringen/diensten Decentrale overheid (bron: Gids Proportionaliteit)



Mogelijke aanbestedingsprocedures

Er bestaan 9 Europese en 4 nationale aanbestedingsprocedures. In de Aanbestedingswet staan per procedure de toepassingsmogelijkheden benoemd, afhankelijk van de eigen inkoopbehoefte en de ontwikkelingen op de markt. Bij sommige procedures is het verplicht de toepassing ervan te motiveren. Bij een aantal meer gangbare procedures is dit niet nodig. Ook kunnen aanvullende randvoorwaarden volgen vanuit het interne inkoopbeleid van een gemeente. Voor een nadere toelichting van de verschillende procedures en het kiezen van de juiste procedure inclusief bijbehorende motivatie zie [deze website van PIANOo](#).

Europese procedures

Wanneer de opdrachtsom van energiekusdiensten boven de Europese drempel valt, ben je verplicht om een Europese aanbestedingsprocedure toe te passen. Als je verwacht dat het potentiële aantal aanbieders niet erg hoog is, dan ligt de toepassing van een openbare procedure voor de hand. Dit is een relatief eenvoudige procedure waaraan alle geïnteresseerde marktpartijen kunnen deelnemen. De toepassing hiervan hoeft niet verder te worden gemotiveerd. Wanneer je relatief veel potentiële aanbieders verwacht, dan ligt de niet-openbare procedure meer voor de hand. Bij deze procedure vindt eerst een selectie plaats tot een vooraf vastgesteld aantal partijen (bijvoorbeeld 5) op basis van geschiktheidseisen en selectiecriteria. Alleen de selecteerde partijen kunnen vervolgens een inschrijving indienen. Voordeel hiervan is dat alleen de geselecteerde partijen een inspanning doen om een daadwerkelijke offerte uit te werken. Bovendien hebben de marktpartijen na selectie meer inzicht in hun kansen. Nadeel van deze procedure (ten opzichte van de openbare procedure) is de langere doorlooptijd omdat eerst een voorafgaande selectie wordt uitgevoerd.

Andere Europese procedures zoals een concurrentiegerichte dialoog lijken voor het aanbesteden van energiekusdiensten onnodig complex en omvangrijk. Wanneer hier alsnog voor wordt gekozen en aan de voorwaarden voor het toepassen van deze procedure wordt voldaan, dan is het zaak om dit goed te motiveren.

Nationale procedures

Op nationaal niveau kennen we de volgende aanbestedingsprocedures:

- enkelvoudige onderhandse procedure;
- meervoudige onderhandse procedure;
- nationale openbare procedure;
- nationale niet-openbare procedure.

De argumenten voor de toepassing niet-openbare versus een openbare procedure op Europees niveau gelden op vergelijkbare wijze ook op nationaal niveau. Voor een opdracht met een relatief kleine omvang kun je daarnaast ook kiezen voor een enkelvoudige of meervoudige onderhandse procedure. Zie hiervoor ook tabel 4.1.

Meerwaarde marktonderzoek

Voorafgaand aan de aanbesteding kan het zinvol zijn om een marktconsultatie te organiseren, als onderdeel van je marktonderzoek. Zo kun je de beoogde uitvraag spiegelen aan de markt. Als gemeente krijg je met deze marktinformatie bijvoorbeeld zicht op het potentieel aantal geïnteresseerde partijen. Ook kunnen je beoogde geschiktheidseisen en selectie- en gunningscriteria toetsen aan de markt. De opgehaalde feedback biedt je de kans om de uitvraag scherper te formuleren en daarmee de kans op een succesvolle aanbesteding te vergroten.

De marktconsultatie biedt voor marktpartijen het voordeel dat ze op de hoogte zijn van de aanbesteding die eraan zit te komen. Met name in de markt van de energieklusdiensten met daarin partijen met mogelijk weinig aanbestedingservaring, zoals lokale bewonersinitiatieven, kan dit nuttig zijn. Het geeft je als gemeente de mogelijkheid om dergelijke partijen goed voor te bereiden hoe ze aan de aanbesteding kunnen mee doen en wat hierbij belangrijke aandachtspunten zijn.

N.B. Een marktconsultatie is geen onderdeel van een aanbesteding, maar een aparte stap die vooraf gaat aan de aanbestedingsprocedure zelf. Meer informatie over een marktconsultatie en andere vergelijkbare instrumenten kun je **hier** vinden op de website van PIANOo.

Tabel 4.1 Voor- en nadelen van aanbestedingen

| Voordelen | Nadelen |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">+ benutting volledige spectrum aan partijen dat mogelijk interesse heeft om energieklusdiensten te verzorgen+ benutting marktwerking: mogelijkheid om opdracht te gunnen aan partij(en) met beste aanbidding(en)+ sturing op het aantal in te schakelen partijen+ maximaal grip op voorwaarden voor invulling van de opdracht (o.a. werkwijze, looptijd, SRIO, etc.) met toepassing van een (in rechte) afdwingbare overeenkomst | <ul style="list-style-type: none">- relatief veel inspanning van aanbesteder en marktpartijen om tot selectie van partijen te komen- kans dat lokale initiatieven afvallen vanwege gebrek aan aanbestedingservaring- beperkte sturing op de uitkomst van de aanbesteding |

4.3 Sturing door middel van geschiktheidseisen en selectie- en gunningscriteria

Doel van een aanbesteding is om een geschikte partij met de beste aanbieding voor de opdracht te selecteren. Dit doe je het formuleren van geschiktheidseisen en selectie- en gunningscriteria. Deze eisen en criteria moeten bij aanvang van de aanbestedingsprocedure bekend worden gemaakt.

Het toetsen van de geschiktheid van de partijen gebeurt op basis van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen. Er zijn verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden. Meer informatie over deze uitsluitingsgronden kun je [hier](#) lezen. Alleen partijen die niet afvallen op basis van de uitsluitingsgronden en voldoen aan de geschiktheidseisen komen in aanmerking voor de opdracht. Daarnaast bestaat bij niet-openbare procedures nog de mogelijkheid om 'nadere selectiecriteria' te formuleren om daarmee het aantal geschikte gegadigden dat je selecteert te beperken qua aantal.

Op basis van de gunningscriteria bepaal je vervolgens wie de beste aanbieding heeft gedaan. De Aanbestedingswet kent kortgezegd 3 gunningscriteria: beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV), laagste prijs en laagste levenscycluskosten. Een aanbestedende dienst moet kiezen tussen een van deze gunningscriteria. Bij veel aanbestedingen wordt gekozen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV). Gunnen op laagste prijs is ook mogelijk, mits dit is gemotiveerd. Hiervoor zou je kunnen kiezen wanneer je alle kwaliteitseisen eenduidig in de overeenkomst hebt opgenomen. Meer informatie over de invulling van gunningscriteria inclusief de Handreiking Beste prijs-kwaliteitverhouding kun je [hier](#) vinden op de website van PIANOo.

Lokale initiatieven als nieuwe spelers op de markt

Aanbestedingen zijn primair gericht op de uitbesteding van levering, werken en diensten aan commerciële partijen. Naast overheden en deze commerciële partijen, zien we in de energietransitie nu een derde groep ontstaan en dat zijn de lokale initiatieven. Deze partijen zijn vaak niet gewend om aan een aanbesteding mee te doen en zijn niet bekend met de do's en don'ts van een aanbesteding. Wanneer je op de gebruikelijk wijze een aanbesteding houdt, is de kans groot dat deze partijen het onderspit delven. Als je deze lokale initiatieven een eerlijke kans wilt geven, zul je hier bij de invulling van de aanbestedingsprocedure - en specifiek de selectie- en gunningscriteria - rekening mee moeten houden. Dit kun je bijvoorbeeld doen door het organiseren van een informatiebijeenkomst voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure, die zich richt op hoe inschrijvers moeten inschrijven.

Anderzijds geldt voor aanbestedingen het gelijkheidsbeginsel en is het dus niet toegestaan om partijen te bevoordelen. Ook zijn er op het gebied van selectie- en gunningscriteria de nodige voorwaarden vanuit aanbestedingsregelgeving waarmee je rekening moet houden.

Het is dus zaak om een goede balans te vinden tussen enerzijds een eerlijke kans bieden aan lokale initiatieven en anderzijds de gelijke behandeling van partijen.

Interessante publicatie over dit onderwerp is **het rapport** 'Daadkracht en Draagvlak' van Nationaal Klimaat Platform waarin de rol van maatschappelijke initiatieven in de energietransitie centraal staat.

Op bijvoorbeeld de website van **Lokale Energiearmoede Aanpak** (LEA) vind je een overzicht van lokale initiatieven.

Uitgebalanceerde set met aanbestedingscriteria

Hieronder zijn enkele overwegingen opgenomen voor het organiseren van een aanbesteding en het invullen van geschiktheidseisen en selectie- en gunningscriteria voor energiekusdiensten:

1. **Maatschappelijke meerwaarde:** door het formuleren van de juiste contracteisen en gunningscriteria kun je sturen op de partij die de meeste maatschappelijke meerwaarde kan bieden. Wat deze maatschappelijke meerwaarde precies is, hangt af van de specifieke behoefte die je als gemeente hebt. Dit zal per gemeente verschillen. Wanneer je alleen partijen wilt inschakelen die op een verantwoorde en duurzame/circulaire manier helpen, stel je andere voorwaarden dan wanneer je een zo goedkoop mogelijke oplossing wilt om zoveel mogelijk woningen aan te pakken. Een meer sociale aanpak met voldoende aandacht voor de huisbezoeken vraagt ook weer andere voorwaarden. Het is daarom van belang om voor elke situatie voldoende specifieke en op maat gesneden eisen en criteria te formuleren. Het gaat hierbij om een juiste mix van contracteisen voor zaken die je minimaal wilt hebben in combinatie met gunningscriteria om de markt uit te dagen meer te bieden.

2. Aandacht voor **sociale aspecten**: om maximale impact te behalen bij het verduurzamen van woningen en de aanpak van energiearmoede is het van belang om bij zoveel mogelijk bewoners achter de voordeur te komen. Kennis van de sociale structuren en samenhang in een wijk draagt hieraan bij. Veel gemeenten benadrukken het belang om niet eenmalig langs te gaan, maar om te investeren in het opbouwen van een langetermijnrelatie. Gedragsverandering op het gebied van duurzaamheid bereik je niet met één gesprek! Dit is een langdurig traject is waarin de inzet van energieklussers vaak de eerste stap is. Het is erg belangrijk dat deze eerste stap goed en vertrouwenwekkend is. Om dit voor elkaar te krijgen, is het van belang om de taal van de bewoners te spreken en te weten wat er leeft in de wijk, om daarmee vertrouwen op te bouwen. Door bewoners in de wijk hierbij te betrekken, wordt bovendien de maatschappelijke cohesie verstrekt. Overweeg om de aanpak van deze aspecten op het gebied van maatschappelijke meerwaarde in een BPKV-plan uit te vragen.
3. Overweeg om **social return** of andere voorwaarden op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) mee te nemen als contracteis en/of als de gunningscriteria bij de aanbesteding. Zie hiervoor paragraaf 4,5.
4. Het is gebruikelijk, maar niet verplicht om partijen in het kader van de geschiktheidseisen en selectiecriteria te vragen om **referentieprojecten**. Dergelijke eisen en criteria kunnen er toe leiden dat lokale initiatieven onbedoeld worden uitgesloten. Deze partijen beschikken mogelijk nog niet over (afgeronde) referentieprojecten. Het is niet verplicht om referentieprojecten te vragen, dus overweeg om deze eisen achterwege te laten wanneer je lokale initiatieven een kans wilt bieden.
5. Beperk onnodige **administratieve lasten** voor inschrijvers door kritisch te zijn op het aantal en de zwaarte van de criteria die je bij een aanbesteding formuleert en vraag je af of dat echt allemaal nodig is. Zaken als het vragen van een ISO 9001, ISO-14001, een gedragsverklaring aanbesteden (GVA), een verklaring van de belastingdienst en een opgave van omzetcijfers zijn facultatief en niet verplicht.
6. Bij veel aanbestedingen wordt als gunningscriterium de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV) gebruikt. Het schrijven van een goed **plan van aanpak** in het kader van de **BPKV** is een vak apart. Commerciële partijen hebben hier veel ervaring mee, maar lokale initiatieven vaak veel minder. Je kunt hier met de gunningscriteria rekening mee houden. Overweeg de toepassing van een concrete vragenlijst die partijen moeten beantwoorden, in plaats van het vragen om een uitgebreid BPKV-plan op basis van abstracte doelstellingen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om partijen tegemoet te komen bij de kosten die ze maken om een aanbieding op te stellen door het verstrekken van een inschrijfvergoeding.
7. Overweeg om de **laagste prijs** als gunningscriterium te hanteren, zodat partijen alleen een prijsvoorstel hoeven te doen en geen plan van aanpak hoeven op te stellen;

8. Het is vaak makkelijker om de aangeboden aanpak mondeling toe te lichten, dan om dit in een BPKV-plan heel SMART te verwoorden. Overweeg daarom de toepassing van een **interview** of gesprek als onderdeel van de gunningscriteria. **N.B.** Er gelden de nodige aandachtspunten bij de toepassing van een interview als onderdeel van de gunningscriteria, dus informeer bij de inkoopafdeling van je gemeente naar de (on) mogelijkheden;
9. Wanneer de omvang van de opdracht dit toe laat, pas een **enkelvoudige of meervoudig onderhandse procedure** toe. Hierbij kun je zelf bepalen welke partijen je uitnodigt om een aanbieding te doen en bovendien beperk je het aantal partijen dat een aanbieding gaat doen (=beperken transactiekosten markt).

4.4 Dynamisch aankoopstelsel (DAS)

Een specifieke procedure binnen de Europese aanbestedingen die we eruit willen lichten voor energiekusdiensten is het Dynamisch Aankoopstelsel, kortweg: DAS. Een DAS is bedoeld voor de aankoop van gangbare werken, leveringen en diensten. Met gangbaar wordt bedoeld dat veel partijen de werken, leveringen en diensten kunnen leveren. De communicatie binnen de DAS vindt elektronisch plaats. Voor energiekusdiensten kan dit een snelle en efficiënte manier zijn om meerdere opdrachten in te kopen.

Een DAS kent 2 fases: de aanmeldfase en de opdrachtfase. Voor de aanmeldfase formuleer je als aanbestedende dienst selectiecriteria. Door middel van een aankondiging van een overheidsopdracht maak je de DAS bekend en kunnen partijen zich aanmelden. Partijen die aan de selectie-eisen voldoen, worden toegelaten tot het DAS. Het is niet mogelijk om het aantal partijen te beperken; alle partijen die aan de selectie-eisen voldoen, moeten worden toegelaten. De DAS blijft gedurende de gehele looptijd van de DAS openstaan en partijen kunnen gedurende de gehele looptijd van de DAS een verzoek doen om te worden toegelaten.

In de opdrachtfase plaats je vervolgens een opdracht en nodig je alle toegestreden partijen uit om een aanbieding te doen. Na ontvangst van de aanbiedingen beoordeel je op basis van de gunningscriteria wie de beste aanbieding heeft gedaan en verleen je de opdracht aan de winnaar.

Het voordeel van deze aanpak is dat na instelling van de DAS je een relatief snelle en simpele manier hebt om vervolgoopdrachten in de markt te zetten. Nadeel is dat je niet kunt sturen op het aantal partijen die wordt toegelaten.

N.B. Een DAS dient te worden aanbesteed als de geraamde waarde van alle voor de totale duur van het stelsel voorgenomen overheidsopdrachten de drempel overschrijdt.

Voor meer informatie over een DAS vind je in [deze handreiking](#) van de Europese Commissie (CIE) en [deze handreiking](#) van PIANOo.

Tabel 4.2 Voor- en nadelen van dynamisch aankoopstelsel

| Voordelen | Nadelen |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">+ door elektronische wijze van communicatie is het een snelle en efficiënte manier om energiekusdiensten aan te besteden+ mogelijkheid om opdracht te gunnen aan partij(en) met beste aanbieding(en)+ sturing op het aantal in te schakelen partijen | <ul style="list-style-type: none">- geen sturing op het aantal partijen dat mee doet- alleen communicatie op elektronische wijze dus mogelijk minder toegankelijk voor partijen |

4.5 Een sociale aanbesteding

Veel gemeenten beschouwen de energiekusdiensten niet alleen als een technische opgave om woningen snel te verduurzamen, maar vooral ook als een sociale opgave. Deze sociale opgave richt zich primair op het verlagen van de energierekening om zo energiearmoede aan te pakken. Daarnaast zien veel gemeenten een kans voor de inzet van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt voor het uitvoeren van de energiekusdiensten. Dit wordt ook wel aangeduid als *Social Return* of *Social Return On Investment (SROI)*.

Hiermee snijdt het mes mogelijk aan 2 kanten voor inwoners die het sociaal of financieel lastig hebben: besparen op de kosten voor energie en verwarming en tevens kans op een meer structurele inkomstenbron door perspectief op (toekomstig) werk. Bovendien leert de ervaring dat deze medewerkers ook sneller achter de voordeur komen, omdat ze de problematiek op sociaal/financieel vlak uit eigen persoonlijke ervaring kennen en dus beter de taal van de betreffende bewoners spreken. En al helemaal wanneer ze ook nog in dezelfde buurt wonen.

Er zijn verschillende manieren om invulling te geven aan social return:

- inbesteden: door zelf als gemeente vrijwilligers of betaalde krachten in te zetten met afstand tot de arbeidsmarkt;
- uitbesteden: door een eis of een BPKV-criterium op te nemen dat:
- energiekusbedrijven bij de invulling van de opdracht gebruikt moeten maken van inwoners uit de eigen gemeente met afstand tot de arbeidsmarkt (minimaal aantal mensen of minimaal percentage van de opdrachtsom);
- energiekusbedrijven samen moeten werken met sociale organisaties en initiatieven binnen de gemeente.

Een gangbare aanpak voor Social return is het opnemen van een ondergrens in het contract (bijvoorbeeld minimaal 5% van opdrachtsom of loonsom) in combinatie met een gunningscriterium waarin de inschrijver uiteen dient te zetten hoe hij deze eis gaat invullen.

De gemeente Utrecht past een methodiek toe om de impact op het gebied van Social Return op objectieve wijze te berekenen. Deze aanpak wordt door de gemeente aangeduid als 'bouwblokken'. Meer over deze bouwblokken lees je in [deze](#) site van de gemeente Utrecht.

In dit [document](#) op deze website van PIANOo kun je meer tips vinden voor een sociale aanbesteding.

4.6 Voorbehouden opdrachten

Voorbehouden opdracht sociale partijen

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor de toepassing van een voorbehouden opdracht aan 'sociale partijen'. Deze mogelijkheid komt voort uit artikel 2.82 van de Aanbestedingswet. Aan een dergelijke aanbesteding kan de voorwaarde worden gesteld dat alleen sociale werkplaatsen, sociale ondernemingen en programma's voor beschermde arbeid deelnemen.

De definities hiervan zijn als volgt:

1. Sociale werkplaats: voorzieningen voor beschermd werk en (voormalige) sociale werkplaatsen;
2. Sociale onderneming: onderneming met als belangrijkste statutaire doel de maatschappelijke en professionele (her)integratie van gehandicapten en kansarmen;
3. Programma's voor beschermde arbeid: organisaties met een programma voor beschermde arbeid waarvan binnen het programma ten minste 30% van de werknemers gehandicapt of kansarm zijn.

Deze aanpak kan interessant zijn wanneer er in de gemeente sociale partijen actief zijn op het gebied van energiekusdiensten. De gemeente Amsterdam heeft deze aanpak recent nog toegepast voor een gedeelte van de energiekusdiensten in de stad.

Belangrijk aandachtspunt bij toepassing van een voorbehouden opdracht is goed marktonderzoek om daarmee het marktpotentieel in kaart te brengen. De toepassing hiervan betekent namelijk een forse inperking van het aantal potentiële partijen dat mee kan doen. Dit om te voorkomen dat de aanbesteding mislukt omdat er helemaal geen partijen mee doen.

Tabel 4.3 Voor- en nadelen van voorbehouden opdracht sociale partijen

| Voordelen | Nadelen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">+ mogelijkheid om aanbesteding te beperken tot 'sociale partijen'+ door voor te sorteren op sociale partijen kun je de overige selectie- en gunningscriteria simpel houden | <ul style="list-style-type: none">- kans op weinig of geen aanbieders omdat je je alleen richt op sociale partijen- voor lokale sociale ondernemingen is het lastig te bewijzen dat het hoofddoel is om kansarmen aan het werk te helpen. Vaak is hun doel om mensen met energiearmoede te helpen. Dan vallen ze al af. Zij hebben vaak geen PSO+ certificaat. |

Voorbehouden opdracht participatieorganisaties

Een tweede mogelijkheid voor een 'voorbehouden opdracht' wordt genoemd in artikel 2.82a van de Aanbestedingswet. Dit betreft de mogelijkheid om een aanbesteding voor te behouden aan participatieorganisaties. Lid 2 van het betreffende artikel uit de Aanbestedingswet definieert wat hieronder wordt verstaan. Lokale initiatieven op het gebied van energiekusdiensten met een sterk participatief karakter zouden hier mogelijk aan kunnen voldoen.

Voor een dergelijke opdracht geldt een maximale looptijd van 3 jaar. Daarna moet je opnieuw aanbesteden.

De toepassing van deze vorm van een voorbehouden opdracht is echter uitsluitend mogelijk voor overheidsopdrachten op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten die vallen onder specifiek CPV-codes. Het is niet ondenkbaar dat energiekusdiensten die worden ingezet vanuit de SpUk energiearmoede onder de noemer van sociale diensten kunnen worden geschaard. Bijvoorbeeld onder *CPV-code 85322000-2* voor Programma voor gemeenschapsacties. Het ontbreekt echter aan een nadere uitleg van deze CPV-code. We zijn in ons onderzoek bovendien geen praktijkvoorbeelden hiervan tegen gekomen, waardoor we nog geen beeld hebben van de juridische implicaties hiervan. Voor de volledigheid hebben we deze mogelijkheid echter wel in dit onderzoek opgenomen.

Mocht je als gemeente deze aanpak overwegen, dan is het zeer raadzaam om nader juridisch advies in te winnen.

4.7 Opdracht of een raamovereenkomst?

Bij het uitbesteden van energiekusdiensten verstrek je een overheidsopdracht aan een externe marktpartij. In deze overheidsopdracht leg je de resultaatverplichtingen en andere voorwaarden voor het uitvoeren van deze opdracht vast. Welk type overeenkomst het beste past, is afhankelijk van de kenmerken van de opdracht. Wanneer je een serie opdrachten voorziet, kan het interessant zijn om een raamovereenkomst toe te passen. Een raamovereenkomst zelf is geen opdracht, maar hierin leg je wel de voorwaarden vast voor het opdragen van toekomstige opdrachten zoals prijs, kwaliteit en leveringsvoorwaarden. Het verlenen van de daadwerkelijke opdrachten binnen de raamovereenkomst gebeurt dan met een nadere overeenkomst. Voordeel van deze aanpak is dat je maar één keer een aanbesteding hoeft te organiseren en vervolgens de nadere opdrachten binnen de voorwaarden van de raamovereenkomst kunt opdragen. Let bij de raming van een raamovereenkomst op dat uitgegaan moet worden van de geraamde waarde van alle voorgenomen overheidsopdrachten voor de duur van de raamovereenkomst.

Voor een raamovereenkomst zijn twee varianten mogelijk:

- met **één partij**: bij deze vormt sluit je een raamovereenkomst met één partij. In deze raamovereenkomst zijn de voorwaarden voor de uitvoering van de werkzaamheden vastgelegd. De daadwerkelijk gunning van een opdracht vindt plaats door middel van een schriftelijk verzoek. Ook kun je eerst een offerte opvragen, voordat je de nadere opdracht verleent;
- met **meerdere partijen**: bij deze vorm sluit je een raamovereenkomst met meerdere ondernemers. In deze raamovereenkomst zijn de kaders vastgelegd om tot nadere opdrachten te komen. Per deelopdracht maak je vervolgens de specifieke voorwaarden bekend waaronder de spelregels om tot nadere selectie te komen. Eén van de mogelijkheden voor nadere selectie is het organiseren van een minicompetitie. Je verleent vervolgens de nadere opdracht aan de partij die het beste aanbod heeft gedaan.

Belangrijke voorwaarde is dat een nadere opdracht uiterlijk binnen 4 jaar na aanbesteding van de raamovereenkomst opgedragen moet worden.

De raamovereenkomst heeft een maximale looptijd van 4 jaar, die alleen in uitzonderingsgevallen kan worden verlengd. De looptijd van een nadere opdracht kan doorlopen tot na het einde van de raamovereenkomst. Meer informatie hierover kun je [hier](#) vinden op de website van PIANOo en [hier](#) vinden op de website van Kenniscentrum Europa Decentraal.

5. Afronding en aanbevelingen

Deze handreiking geeft inzicht in de mogelijkheden die gemeenten hebben om energiekusdiensten in te schakelen, zowel met als zonder een aanbesteding. We hopen dat deze handreiking gemeenten de nodige ondersteuning en inspiratie biedt bij het inschakelen van deze diensten om energiearmoede aan te pakken. Het doel van de handreiking is om mogelijke richtingen aan te geven, maar bevat nog geen volledig uitgewerkte oplossingen. De oplossing per gemeente blijft maatwerk en is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van elke gemeente. Het is daarom belangrijk om juridische expertise in te schakelen. In de praktijk zal het vaak niet om één enkele oplossing gaan, maar zal een combinatie van verschillende oplossingen het beste kunnen passen bij de unieke situatie van de gemeente. Denk daarom eerst goed na over je doelstellingen van de opdracht die je uitgevoerd wil hebben, om vervolgens te bepalen welke oplossingen het beste toepasbaar zijn.

Deze handreiking is gebaseerd op de huidige stand van zaken, maar ontwikkelingen op dit vlak gaan snel. Daarom staan we open voor verbeteruggesties en nieuwe ideeën. Deze kan je sturen naar nplw.helpdesk@rvo.nl.

6. Bronvermelding

6.1 Lijst interviews experts en gemeenten

Voor het opstellen van deze handreiking zijn de volgende personen geïnterviewd:

Tabel 5.1 Lijst interviews met experts

| Naam van geïnterviewde(n) | Organisatie |
|---------------------------|-----------------------|
| Jacomijn Hemmen | gemeente Hilversum |
| Lucille Klaassens | gemeente Leiden |
| Nathalie van Loon | gemeente Amsterdam |
| Eva Vermaat | gemeente Amsterdam |
| Ifor Schrauwen | Energiehulp Dordrecht |
| Olaf Romijn | gemeente Zwijndrecht |
| Karen Janssen | gemeente Rotterdam |
| Mariska Verseveld | PIANOO |
| Judith Zwennis | RVO |
| Floris Oosterhof | Witteveen+Bos |
| Marco Westhuis | Witteveen+Bos |
| Tim Robbe | Victor Advocaten |

6.2 Overzicht gebruikte bronnen

Voor het opstellen van deze handreiking hebben we de volgende websites en documenten geraadpleegd:

- <https://europadecentraal.nl/>
- <https://www.pianoo.nl/nl>
- <https://academie.energiesamen.nu/academie>
- <https://vng.nl/>
- <https://www.tno.nl/nl/duurzaam/systeemtransitie/sociale-innovatie/energiearmoede-voorkomen/>
- Aanbestedingsreglement Werken 2016 zoals gepubliceerd in Staatscourant 2020, nr. 30657
- https://energiesamen.blob.core.windows.net/media/221220%20Verkenning%20instrumenten%20democratische%20innovatie_def.pdf
- <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/9b5394f7-3219-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>
- <https://www.utrecht.nl/ondernemen/inkopen-en-aanbesteden/social-return/social-return-berekenen-bouwblokken/>
- <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-energiearmoede>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0021>

6.3 Begrippenlijst

Tabel 5.2

| Begrip | Definitie |
|--|---|
| aanbesteding | selectieproces om tot een of meerdere externe partijen te komen voor een overheidsopdracht |
| Beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV) | Gunningscriterium voor aanbestedingen |
| DAEB | Diensten van Algemeen Economisch Belang |
| energieadvies | energieadvies geven (coachen) om daarmee een gedragsverandering voor elkaar te krijgen |
| energiearme huishoudens | huishoudens met energiearmoede |
| energiearmoede | criteria voor energiearmoede zijn: te maken hebben met hoge energiekosten met lage inkomen, meer dan 10 procent van inkomen aan energie besteden en wonen in een huis met lage energiekwaliteit |
| energiebesparende maatregelen | maatregelen om de energieverbruik te verminderen waarmee de energierekening verlaagd kan worden te verlagen zoals radiatorfolie en energydisplays tot aan grote maatregelen zoals bijdrages aan vloer- en spouwmuurisolatie |
| energieklusdiensten | 'energieklussers', 'energiefixers' en 'divers' |
| inbesteden | werkzaamheden zelf uitvoeren |
| landelijke partijen | commerciële partijen die landelijk actief zijn |
| lokaal initiatief | een partij die lokaal binnen een gemeente een dienst uitvoert |
| PIANOO expertisecentrum aanbesteden | PIANOO staat voor Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheids - opdrachtgevers. PIANOO is het expertisecentrum aanbesteden voor de overheid. |
| Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) | RVO is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en werkt aan 3 belangrijke transitie: de klimaat- en energietransitie, de overgang naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem én het realiseren van een toekomstbestendige en digitale economie |
| sociaal domein | alle inspanningen die de gemeente verricht rond werk, participatie en zelfredzaamheid, zorg en jeugd |

| Begrip | Definitie |
|-----------------------------|---|
| social return | een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt |
| specifieke uitkering (SpUk) | geld dat door de Rijksoverheid aan gemeenten wordt verstrekt om een bepaald beleid uit te voeren |
| uitbesteden | werkzaamheden door een externe partij laten uitvoeren op basis van een overheidsopdracht |